

Corso di aggiornamento e formazione per
Avvocati e Praticanti
In
DIRITTO PROCESSUALE DELLO SPORT

**IL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA E LA COMPETENZA DEL
GIUDICE STATALE PER LE ATTIVITA' SPORTIVE**

Napoli, 14 dicembre 2007

Relazione
Dott. Carlo Saltelli

IL SISTEMA DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA E LA COMPETENZA DEL GIUDICE STATALE PER LE ATTIVITA' SPORTIVE

Sommario: I. Introduzione – II. Ordinamento sportivo e ordinamento statale: il fondamento costituzionale dell'autonomia dell'ordinamento sportivo; l'ordinamento sportivo come ordinamento giuridico derivato rispetto all'ordinamento statale, quale ordinamento giuridico primario; gli elementi distintivi dell'autonomia dell'ordinamento sportivo; la “criticità” dei rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale – III. La giustizia sportiva, la giurisdizione statale e il giudice amministrativo, quale giudice esclusivo.

I. Introduzione

Il titolo della presente relazione tradisce immediatamente la problematica che è sottesa all'argomento di cui si tratta, vale a dire l'esistenza di un ordinamento giuridico (quello sportivo) particolare, separato ed indipendente che vive all'interno di quello statale e che è tuttavia da quest'ultimo riconosciuto nella sua autonomia e, dunque, lasciato libero di esistere e di autoregolamentarsi fino ad un punto di “criticità”, oltre il quale l'ordinamento statale ritiene di dover intervenire per riaffermare in un certo senso la sua superiorità e la sua “originarietà” e “primarietà”, rispetto a situazioni soggettive che, a suo giudizio, non possono considerarsi esaurite all'interno del primo.

Si è in presenza di due fenomeni apparentemente contrastanti e contraddittori: uno di separazione e di indifferenza, l'altro di unicità di sistemi ordinamentali.

Occorre allora ricercare e delineare le giustificazioni giuridico – positive di tali fenomeno e cioè, da una parte, il fondamento giuridico – positivo della autonomia e dell'indipendenza dell'ordinamento sportivo rispetto all'ordinamento statale (primo fenomeno), l'individuazione del momento di “criticità” e, di conseguenza, gli strumenti apprestati dall'ordinamento statale per ricomporlo (secondo fenomeno).

Non si può nascondere la difficoltà e la delicatezza delle questioni che si cercherà di affrontare, che presuppongono conoscenze specialistiche o quanto meno professionali; tuttavia, come già avuto modo di osservare in altri analoghi interventi, la specialità e la difficoltà della materia non deve scoraggiare, perché proprio i recenti¹ (e meno recenti²) casi che hanno direttamente o indirettamente interessato il

¹ Il più eclatante di esso è sicuramente la vicenda c.d. di “Calciopoli”; ma non possono dimenticarsi anche i tragici episodi di Catania del febbraio 2007 ed ancor più recentemente l'uccisione del tifoso laziale in un'area di servizio dell'autostrada del Sole nei dintorni di Arezzo. Né può essere dimenticato più in generale il fenomeno della violenza negli stadi che incide o quanto meno può incidere nella materia di cui ci stiamo occupando, in presenza del noto principio della responsabilità oggettiva cui sono soggette le società calcistiche e per le conseguenti sanzioni che sono inflitte a queste ultime.

² Basta ricordare, per la loro peculiarità, le vicende del Catania e del Napoli

mondo del calcio³ hanno avuto così indiscutibile e rilevante impatto sulla vita quotidiana della comunità, da esorbitare dal mero ambito sportivo, ripercuotendosi anche sulle dinamiche culturali ed economico - sociali⁴; d'altra parte, gli "specialisti", a mio avviso, hanno anche la funzione (non solamente indiretta) di rendersi strumenti adeguati delle conoscenze particolari di questo settore e di trasmettere chiaramente ed efficacemente proprio queste conoscenze specialistiche con una finalità quindi latamente educativa⁵.

II. Ordinamento sportivo e ordinamento statale: il fondamento costituzionale dell'autonomia dell'ordinamento sportivo; l'ordinamento sportivo come ordinamento giuridico derivato rispetto all'ordinamento statale, quale ordinamento giuridico primario; gli elementi distintivi dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

II.1. Qualsiasi tentativo di affrontare la problematica di cui ci stiamo occupando prescindendo da dati normativi finirebbe per sconfinare nei campi, pur nobilissimi della sociologia o della filosofia del diritto, che tuttavia non ci appartengono in questa sede.

Occorre quindi prendere le mosse dalla normativa esistente.

L'articolo 1 del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, convertito con modificazioni dall'articolo 1 della legge 17 ottobre 2003, n. 280 ("Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva") al comma 1 afferma solennemente che *"La Repubblica riconosce e garantisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione"*

³ In realtà si tratta di fenomeni di valenza generale per qualsiasi tipo di attività sportiva che tuttavia la diffusione popolare del calcio e gli ingenti interessi economici che ruotano intorno hanno evidentemente enfatizzato e resi peculiari.

⁴ Il che, in qualche modo, già dimostra come al di là della costruzione dogmatica fondata sulla separazione e sull'autonomia del mondo dello sport rispetto all'ordinamento giuridico statale, i punti di "criticità" sono effettivamente più numerosi e rilevanti di quelli che generalmente si indicano.

A questo riguardo segnalerei, in una prospettiva davvero peculiare, la relazione dell'Avvocato dello Stato Vittorio Russo "Sport e diritti del consumatore" nell'ambito del 19° Congresso Annuale dell'Unione degli Avvocati Europei su Europa, Sport e Diritto, nella quale si delinea nel proprium del fenomeno sportivo la figura dello "spettatore - consumatore" dell'evento sportivo come una sorta di co-protagonista interessato accanto al protagonista "classico", cioè l'atleta, individuandone i diritti ed ipotizzando l'approvazione di una "Carta dei diritti dello spettatore", da costruire sulla falsariga dei principi fondamentali contenuti nell'articolo 2 dello Statuto del CONI (principi finalizzati: 1) alla disciplina delle attività sportive e alla tutela della salute degli atleti, anche al fine di garantire il regolare e corretto svolgimento delle gare, delle competizioni e dei campionati; 2) a promuovere la massima diffusione della pratica sportiva in ogni fascia di età e di popolazione; 3) a fare dello sport uno strumento contro l'esclusione, le disuguaglianze, il razzismo, la xenofobia e ogni forma di violenza; 4) a prevenire e reprimere l'uso di sostanze o di metodi che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività agonistiche - sportive).

⁵ Funzione di cui la società tutta ha bisogno, soprattutto in questo particolare momento in cui gli episodi di violenza gratuita ed incomprensibile rischiano di "rompere il giocattolo" (problematica riferita in particolare al mondo del calcio, ma applicabile in linea generale a tutti gli sport: è sufficiente ricordare il caso proprio di questi giorni in cui il governo greco ha deciso di sospendere per due settimane ogni competizione sportiva, agonistica e non, per i vergognosi episodi di violenza scoppiati, con gravi conseguenze per l'incolumità fisica dei cittadini, in occasione di una partita di pallavolo). Ricorderei a questo proposito la "funzione altamente educativa dello sport...formidabile palestra di vita, preparando i giovani ad affrontare, con lo spirito giusto, la grande competizione della vita che li attende...senza dire che lo sport può aiutare...a distogliere i giovani da pericolose forme di devianza...", Cass. Sez. VI pen., 23 maggio 2005, n. 19473.

dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale''⁶.

Il successivo comma 2 precisa che “*i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*”.

Il legislatore, dunque, postula espressamente l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale che altrettanto espressamente riconosce e di cui si assume l'onere della garanzia⁷; d'altra parte ammette altrettanto espressamente che l'autonomia dell'ordinamento sportivo trova un limite insuperabile in alcune situazioni giuridiche soggettive (connesse con l'ordinamento sportivo), rispetto alle quali l'ordinamento giuridico statale rivendica il diritto primario di assicurare e garantire la relativa tutela.

II.2. In presenza di così precisi principi il primo problema da affrontare consiste nel tentare di rinvenire e ricostruire, se possibile, il fondamento positivo - costituzionale dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, anche perché da ciò possono ricavarsi elementi significativi per comprendere le ragioni della “criticità” e della relativa soluzione.

In realtà, deve subito precisarsi che nessuna norma di rango costituzionale fa riferimento direttamente allo sport⁸, ma ciò non può impedire di individuare alcuni referenti costituzionali “forti”, quali pilastri portanti dell'ordinamento sportivo⁹, proprio quale ordinamento separato, autonomo ed indipendente.

Innanzitutto, l'articolo 2, secondo cui la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo “sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”; poi, l'articolo 18, laddove al primo comma si afferma che “i

⁶ Deve ricordarsi che il fenomeno sportivo in quanto tale non ha mai trovato alcun riconoscimento espresso a livello di normativa europea; solo con la firma della nuova Costituzione europea in data 9 ottobre 2004 all'articolo III- 282 è stato affermato che “l'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa. L'azione dell'Unione è intesa a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'imparzialità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei giovani sportivi”.

Si tratta, com'è ovvio, di una norma programmatica e soltanto il tempo potrà poi stabilire la sua rilevanza e i suoi effetti anche sull'ordinamento interno; allo stato, si può tuttavia rilevare che il fenomeno sportivo ha interessato anche la giustizia comunitaria solo in relazione alle sue ricadute “commerciali”, relativamente cioè libertà fondamentali su cui si articola l'ordinamento comunitario (libertà di circolazione, libertà di stabilimento, libertà di prestazione di servizi).

Per un approfondimento sulla questione, M. Olivieri, *Lo sport nel contesto comunitario*, in *Normativa e tutela dello Sport*, a cura di Pietro Mennea, Giappicchelli, 2007

⁷ L'affermazione non è di poco conto e non solo per le implicazioni tecnico - giuridico che vi sono connesse, ma soprattutto in relazione al fatto che l'occasione della normativa in esame è data dal famoso caso del Catania Calcio e dalle problematiche che erano seguite, incentrate sui contrapposti pilastri dell'assoluta separatezza dell'ordinamento sportivo (che disconosceva qualsivoglia intervento dell'ordinamento statale) e, per contro, sul “continuo” ricorso di alcuni soggetti tesserati e delle società sportive all'autorità giudiziaria statale per far valere i propri pretesi diritti disconosciuti o negati dalle autorità sportive.

⁸ Così E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, 7^a Ed., Giuffrè, 2005, pag. 172, secondo cui ciò consentirebbe una ingerenza da parte della disciplina statale, tantè che “*il legislatore potrebbe dunque comprimerne anche sotto il profilo tecnico l'autonomia, sostituendo con proprie norme quelle dettate da tale ordinamento*”.

⁹ Mario R. Spasiano, *Sport professionistico, giustizia sportiva e sindacato del giudice ordinario*, in *GiustAmm.it - rivista di diritto pubblico*, n. 7 - 2006.

cittadini hanno diritto di associarsi liberamente senza autorizzazione per fini che non sono vietati dalla legge penale”¹⁰.

In realtà il fenomeno sportivo, in funzione dei valori che esso esprime (di solidarietà, di educazione al rispetto delle regole e di rigetto di fenomeni socialmente pericolosi e contrari alla convivenza sociali, quali – a titolo meramente esemplificativo – la discriminazione razziale e territoriale e della violenza)¹¹, costituisce anche alla luce dei predetti principi costituzionali uno strumento di espressione della personalità dell’individuo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali di cui fa parte e dunque nelle associazioni di cui il cittadino può far parte.

In questa prospettiva le regole che disciplinano il fenomeno sportivo, sia dal punto di vista della organizzazione in sé considerata, sia dal punto di vista dei rapporti tra l’organizzazione ed i singoli cittadini – individui che ne fanno parte, costituiscono un ordinamento giuridico che vive nello Stato, che è riconosciuto dallo Stato ed è garantito, quanto alla sua stessa esistenza (nei limiti ovviamente in cui favorisce lo sviluppo della collettività ed il benessere del cittadino e non si pone in contrasto con i fini dello Stato stesso) da quest’ultimo.

Prova di ciò si rinviene nelle disposizioni contenute nel decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – C.O.N.I., a norma dell’articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59) che dopo aver stabilito all’articolo 1 che il C.O.N.I. ha personalità giuridica di diritto pubblico ed è sottoposto alla vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali¹², al successivo articolo 2 (rubricato “Statuto”) delinea le funzioni e i compiti del C.O.N.I. che: a) è la Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate; b) cura l’organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale, ed in particolare la preparazione degli atleti e l’approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali; c) cura altresì, nell’ambito dell’ordinamento sportivo,...l’adozione delle misure di prevenzione e repressione dell’uso di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche di atleti nelle attività sportive, nonché la promozione della massima diffusione della pratica sportiva, sia per i normodotati che per i disabili; d) assume e promuove le opportune iniziative contro ogni forma di discriminazione e di violenza nello sport.

¹⁰ In tal senso Cass. , sez. I, 27 settembre 2006, n. 21006

¹¹ A titolo esemplificativo sul punto si ricorda, tra l’altro, che secondo il Codice di Giustizia Sportiva della Federazione Italiana Gioco Calcio i tesserati devono comportarsi secondo i principi di lealtà, correttezza e probità; il calciatore che funge da capitano della squadra in una determinata gara è responsabile degli atti di violenza a danno degli ufficiali di gara compiuti da calciatori della sua squadra non individuati; sussiste divieto di esprimere pubblicamente giudizi o rilievi lesivi della reputazione di altre persone o degli organismi federali nonché quello di scommesse, in via diretta o anche a mezzo di interposte persone, anche presso i soggetti autorizzati a riceverle, che abbiano ad oggetto i risultati relativi ad incontri ufficiali organizzati nell’ambito della F.I.G.C. ed infine, tra gli altri, vi è il divieto alle società di contribuire, con interventi finanziati o con altre utilità, alla costituzione o al mantenimento di gruppi – organizzati e non – di propri sostenitori, cui si ricollega la responsabilità delle predette società per “cori, grida o ogni altra manifestazione comunque espressione di violenza o di discriminazione razziale o territoriale”.

¹² Ai sensi dell’articolo 13 dello stesso decreto legislativo il Ministro può disporre lo scioglimento della giunta nazionale del C.O.N.I. e la revoca del Presidente “*per grave e persistente inosservanza delle disposizioni di legge e di regolamento, per gravi irregolarità amministrative, per omissioni nell’esercizio delle funzioni, per gravi deficienze amministrative tali da compromettere il normale funzionamento dell’ente, ovvero per impossibilità di funzionamento degli organi dell’ente*”.

Mentre il C.O.N.I. è un ente pubblico, le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate (che svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del C.I.O., delle federazioni sportive internazionali e del C.O.N.I.¹³) *“hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato. Esse non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione”*¹⁴.

Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate – a loro volta – sono organizzate sulla base di uno “statuto” e di norme regolamentate, improntate ai principi di democrazia interna, di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in posizione di parità ed in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale¹⁵.

Dunque, al di là di quello che un po' banalmente e sicuramente in modo superficiale traspare attraverso i mass – media (che evidentemente di occupano e si preoccupano del mero aspetto agonistico, del risultato della competizione, delle performances degli atleti e delle ricadute sociali ed economiche di questi fatti nella vita quotidiana della collettività), si è in presenza indiscutibilmente di una rete di rapporti giuridici, fondate su regole, che danno luogo ad un ordinamento giuridico “derivato” che rinviene la sua stessa ragione dell'esistenza nell'ordinamento giuridico statale, primario, sia perché esso stesso ha posto le norme per il riconoscimento (e l'esistenza) del primo, sia perché esso solo ha fini generali (laddove evidentemente i fini dell'ordinamento sportivo sono evidentemente limitati e circoscritti allo sport)¹⁶.

II.3. Il delineato fondamento positivo – costituzionale dell'ordinamento sportivo consente di evidenziare abbastanza agevolmente gli elementi caratteristici di tale autonomia.

Essi possono essere così individuati nella plurisoggettività; nell'autoorganizzazione; nel potere normativo; nell'esercizio della potestà amministrativa.

Come già si è avuto modo di delineare nel precedente paragrafo, l'ordinamento statale si “disinteressa” in via generale della vita dell'ordinamento sportivo, essendosi limitato con la ricordata normativa incentrata sul C.O.N.I. ad una disciplina di principio, lasciando al C.O.N.I. stesso ed alle federazioni sportive, queste ultime quali soggetto di diritto privato, di autoorganizzarsi e di disciplinare nel modo ritenuto più opportuno ed adeguato per i fini perseguiti (e per le singole attività sportive esercitate) i rapporti tra gli associati, i tesserati e le società, secondo gli schemi privatistici dello statuto e del regolamento.

Pertanto deve osservarsi che tali elementi caratteristici dell'autonomia dell'ordinamento sportivo (che pure potrebbero ricavarsi dalla lettura sistematica

¹³ Articolo 15, comma 1, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242.

¹⁴ Articolo 15, comma 2, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242; il successivo comma 6 precisa che il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle nuove federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate è concesso previo riconoscimento, ai fini sportivi, da parte del Consiglio nazionale.

¹⁵ Articolo 16, comma 1, del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242.

¹⁶ Il fenomeno della pluralità degli ordinamenti giuridici particolari e separati è del resto un fenomeno assolutamente ricorrente e frutto dei principi di democrazia e libertà su cui si fonda il nostro sistema costituzionale.

delle disposizioni legislative che, come si è visto, disciplinano l'ordinamento sportivo) si evincono anche dalla lettura del primo comma, lettere a) e b), dell'articolo 2 del ricordato decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, convertito con modificazioni dall'articolo 1 della legge 17 ottobre 2003, n. 280, ove si legge: *“In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive”*.¹⁷

Dunque autonomia dell'ordinamento sportivo significa non solo autorganizzazione ed autodisciplina, ma addirittura riserva di disciplina in alcune determinate questioni che peraltro, secondo l'evidente intento (e giudizio) del legislatore, sono tipiche e peculiari dello sport ed in esso stesso si esauriscono, quali quelle relative al corretto svolgimento delle attività sportive ed all'aspetto puramente disciplinare (che evidentemente è strettamente connesso allo svolgimento delle attività sportive sotto i profilo “tecnico”).

Si giunge in questo modo all'evidenziazione del primo punto di “criticità” dei rapporti tra l'ordinamento sportivo ed ordinamento statale: l'autonomia del primo che giunge fino alla possibilità di dettare norme di giustizia interna (che secondo l'ordinamento statale sono di per sé stesso cogenti per coloro che a vario titolo fanno parte dell'ordinamento sportivo¹⁸) si arresta tuttavia quando dal profilo strettamente tecnico (svolgimento e regolarità della competizione secondo le normative della specifica disciplina sportiva e delle sue specifiche norme tecniche) si passa al profilo che investe direttamente il tesserato o l'associato ovvero la società sportiva quale cittadino, cioè quale singolo o quale formazione sociale attraverso cui si esprime la persona dell'individuo – cittadino.

In altri termini, l'ordinamento giuridico riconosce lo sport, ne condivide e ne promuove la cultura, ne favorisce e ne garantisce l'autonomia, ma rivendica per sé solo la tutela di quelle situazioni che, anche se collegate allo sport, hanno la astratta idoneità ad influire sul cittadino come singolo e nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità.

E' questa la linea di confine al di là della quale il legislatore non tollera ovvero non può tollerare, secondo le proprie regole costituzionali, l'esistenza di un altro sistema ordinamentale.

¹⁷ In modo plastico, P. Salvatore, *La Giustizia Sportiva*, in Studi di Diritto Pubblico, Roma, 2003, evidenzia come il potere di autoorganizzazione e normativo dell'ordinamento sportivo si sostanzia in due peculiari profili, quello di porre in essere norme attinenti all'ordinamento e funzionamento delle strutture organiche (norme organizzative) e quello di porre in essere norme disciplinanti l'esercizio e lo svolgimento dell'attività sportiva (c.d. norme tecniche).

¹⁸ Significativamente il comma 2, dell'articolo 2, stabilisce l'onere nelle materie di cui al comma 1 per le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati di adire, secondo le previsioni degli statuti regolamenti del Comitato olimpico nazionale e delle Federazioni sportive, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo.

III. La giustizia sportiva, la giurisdizione statale e il giudice amministrativo, quale giudice esclusivo.

III.1. Il secondo punto critico dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale (com'è facile intuire strettamente collegato e quasi dipendente dal primo) è rappresentato dal sistema di "giustizia sportiva".

Per cogliere il *novum*, rappresentato proprio dalla disciplina contenuta nel più volte citato decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, convertito con modificazioni dall'articolo 1 della legge 17 ottobre 2003, n. 280¹⁹, occorre ricordare che il principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo aveva dato luogo precedentemente al sistema del c.d. "vincolo di giustizia", consistente nella circostanza che all'interno degli statuti e dei regolamenti delle singole federazioni erano inserite clausole compromissorie che imponevano alle società e agli atleti di adire per tutte le controversie connesse all'attività sportiva i soli organi di giustizia sportiva.

Il c.d. "vincolo di giustizia", di natura sostanzialmente contrattuale, comportava l'obbligo di accettare e rispettare le decisioni degli organi federali, senza alcuna possibilità di invocare la tutela innanzi agli organi di giustizia statale, pena la revoca dell'affiliazione per le società ovvero la radiazione per i tesserati²⁰.

Questo sistema di giustizia interna²¹ rispondeva (e risponde tutto sommato ancora oggi) non solo all'idea di esclusività meramente interna di quelle questioni controverse, ma anche alla necessità di una giustizia su base volontaristica e soprattutto efficiente e rapida; non di meno la giurisprudenza, che pure qualche volta era stata chiamata ad occuparsi della questione, aveva evidenziato la peculiarità dogmatica della questione, non meramente risolvibile sulla scorta della contrapposizione tra liceità o illiceità della clausola compromissoria, laddove in realtà la questione era di stabilire quale fosse l'ambito delle situazioni soggettive indisponibili e che, per tale ragione, non potevano neppure essere oggetto della clausola compromissoria²².

In particolare, è stato ritenuto²³ che la clausola compromissoria non poteva operare laddove si fosse in presenza di interessi legittimi per i quali, in virtù del loro intimo collegamento con gli interessi pubblici, non era ipotizzabile una preventiva rinuncia generale e temporalmente illimitata alla tutela giurisdizionale; d'altra parte, però, anche con riguardo alla tutela dei diritti cosiddetti disponibili si poneva il problema della ammissibilità e della conseguente validità della rinuncia ad adire la giustizia statale, tanto più che, anche a voler ipotizzare che la clausola compromissoria si configurasse, piuttosto che una manifestazione di volontà di rinuncia alla giurisdizione statale, come una volontà di sostituirla con quella interna ed arbitrale, si poneva il problema che gli organi di giustizia sportiva non possedevano le caratteristiche di imparzialità e terzietà indispensabili per l'esercizio della funzione

¹⁹ Ma anche per comprendere le ragioni della scelta legislativa così operata.

²⁰ Così sostanzialmente Mario R. Spasiano, già citato

²¹ Esempi analoghi si rinvengono anche in altre manifestazioni di formazioni sociali, come ad esempio nei partiti politici nei quali il Collegio dei probiviri risolve tutte le questioni disciplinari.

²² Così ancora P. Salvatore, citato

²³ ordinanza Consiglio di giustizia amministrativo Sicilia del 9 ottobre 1993 sempre sul caso Catania

giustiziale, né gli affiliati ed i tesserati partecipavano in qualche modo alla loro nomina (affidata agli organi esecutivi della federazione).

Risulta alla luce di queste considerazioni chiaro che la “criticità” ovvero il punto di scontro dei due ordinamenti è rappresentato da quelle situazioni che riguardano il cittadino (atleta tesserato) ovvero la società sportiva (quale formazione sociale in cui si manifesta la personalità del cittadino), che trovano fondamento nell’ordinamento sportivo, ma che travalicano i confini di quest’ultimo e dunque finiscono per investire la posizione del cittadino in quanto tale e dunque “protetto” stavolta non solo dai principi di cui ai ricordati articoli 2 e 18, ma soprattutto 24 e 113 della Costituzione²⁴; aggiungerei, peraltro, che viene in gioco anche l’articolo 111 della Costituzione con i principi altrettanto fondamentali di un processo giusto, veloce, innanzi ad un giudice terzo e contraddistinto dalle fondamentali regole del contraddittorio²⁵.

Come già rilevato di questa “criticità” ha sostanzialmente preso atto il legislatore con la previsione dell’articolo 1, comma 2, del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, convertito con modificazioni dall’articolo 1 della legge 17 ottobre 2003, n. 280, laddove ha escluso l’operatività del principio dell’autonomia dell’ordinamento sportivo per “*i casi di rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo*”²⁶.

III.2. Quali poi in concreto siano questi “casi di rilevanza”²⁷ è questione ugualmente problematica e complessa²⁸.

Prima dell’emanazione delle nuove norme in materia di giustizia sportiva la problematica era ulteriormente aggravata dal fatto della incertezza sul giudice statale fornito di giurisdizione: giudice ordinario o giudice amministrativo?²⁹

²⁴ così in effetti Mario R. Spasiano

²⁵ E’ di tutta evidenza che il sistema di giustizia sportiva è improntato al rito sostanzialmente inquisitorio ed al principio che vede l’incolpato nella situazione di dover provare l’infondatezza delle accuse della Procura, con una sostanziale posizione di vantaggio di quest’ultima.

²⁶ L’autonomia completa ed assoluta dell’ordinamento sportivo nel campo giustiziale riguarda conclusivamente le gare, le competizioni ed i punteggi, atteso che in tali situazioni la valenza disciplinatrice delle relative regole si risolve esclusivamente nell’ambito del particolare settore in cui operano in forza dell’accettazione convenzionale delle stesse da parte dei contendenti, così che non sono configurabili interessi legittimi o diritti soggettivi (così P. Salvatore, cit., e la relativa giurisprudenza sul punto TAR Lazio, III, 15 luglio 1985, n. 1099; Cass. SS.UU. 26 ottobre 1989, n. 4399).

²⁷ Anche una sanzione disciplinare può non avere un rilievo meramente interno, laddove per esempio possa incidere sulla moralità e onorabilità di un cittadino (così che nasce per quest’ultimo l’interesse a contestarne la proporzionalità rispetto al fatto accertato e commesso).

²⁸ Mario R. Spasiano, cit., sottolinea che si tratta di situazioni che devono essere valutate volta per volta dal giudice che è chiamato a pronunciarsi, con un sistema induttivo; d’altra parte, ad avviso di tale studioso, anche la concreta individuazione della controversia per verificare se essa appartenga esclusivamente alla riserva dell’ordinamento sportivo ovvero rientri nell’ambito di tutela statale, così come ora delineato, deve essere oggetto di particolare attenzione, non potendosi propendere – in nome dell’autonomia dell’ordinamento sportivo – per una lettura restrittiva dell’articolo 2, comma 1, del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, convertito con modificazioni dall’articolo 1 della legge 17 ottobre 2003, n. 280, pena la incostituzionalità dello stesso sistema di tutela delineato; ciò tanto più che la stessa Corte di giustizia (nella sentenza 18 luglio 2006 in causa C – 519/04 P) ha avuto modo di ribadire la sottoposizione agli organi di giustizia previsti dal Trattato di tutte le vicende sportive legate ad ambienti professionistici che abbiano riflessi su posizioni giuridiche soggettive in materia di concorrenza e libera circolazione dei servizi tra cui, per esempio, le sanzioni disciplinari di squalifica.

²⁹ Secondo P. Salvatore, cit., accanto ai sicuri casi in cui sussisteva la giurisdizione amministrativa (provvedimenti di revoca dell’affiliazione delle società sportive alle federazioni; impugnazione degli atti di governo delle federazioni F.I.C.G., F.I.P., F.I.H.P., essendo ciò espressamente previsto dai rispettivi statuti federali; il contenzioso riguardante l’attività del C.O.N.I.) e quelli per i quali altrettanto sicuramente ricorreva la giurisdizione ordinaria (questioni

In questo senso la scelta operata dal legislatore può essere considerata come improntata alla chiarezza, alla trasparenza, alla semplificazione e alla effettiva tutela.

I principi di questa scelta sono:

- a) previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva;
- b) giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti;
- c) giurisdizione del giudice amministrativo, in sede esclusiva, su ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano³⁰ o delle Federazioni sportive, non riservata agli organi di giustizia amministrativa.

III.2.1. Sul previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, occorre rilevare che si tratta di un principio che risponde a due precise finalità: da una parte quello di salvaguardare e ribadire il principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, dall'altra parte quello di assicurare una sorta di filtro preventivo a tutte le possibili controversie che potrebbero essere portate all'esame della giustizia statale.

Tali profili sono significativamente precisati nella sentenza del T.A.R. Lazio, sez. III, 3 giugno 2005, n. 4362³¹ dove è stato chiarito che:

- a) l'espressione "...esauriti i gradi di giustizia sportiva...non ha altro significato, peraltro reso evidente dall'uso dei vocaboli, "...che la necessità d'esperire i rimedi interni all'ordinamento sportivo, generali o di settore, prima di adire questo giudice";
- b) la ragione di tale scelta "...risiede nella circostanza che l'ordinamento sportivo assicura già da sé stesso, foss'anche mercé il solo arbitrato e ben prima dell'emanazione del citato art. 3, formule acconce di tutela interna per le controversie sportive rilevanti per l'ordinamento generale. L'art. 3, quindi, non fa che constatare l'esistenza dei rimedi in parola e, ben lungi dall'eliminarli, ne esalta la funzione di risoluzione, talvolta negoziata, delle predette controversie, perché è consapevole della necessità di avere risposte rapide e tecnicamente più vicine al contesto da cui le lite insorgono, a causa del progredire incessante

patrimoniali), vi erano ampi margini di dubbio sul diniego di affiliazione (in tal caso il soggetto richiedente non faceva parte ancora dell'ordinamento sportivo), sulla stessa ammissibilità dell'esercizio del potere cautelare e sui suoi limiti, sull'impugnabilità delle sanzioni disciplinari.

³⁰ Al riguardo, per completezza, va ricordato che il Consiglio di Stato con decisione n. 527 del 9 febbraio 2006 ha riconosciuto natura di provvedimento amministrativo al lodo sportivo della Camera di conciliazione ed arbitrato per lo Sport presso il C.O.N.I. (e quindi di arbitrato irritale), cui quindi sono sottese situazioni di interessi legittimo (e non di diritto soggettivo), non compromettibili in arbitrato (la questione riguardava la controversia del mancato ripescaggio in C2 del Cosenza Calcio S.p.A.).

Al riguardo può ora segnalarsi TAR Lazio, sez. III, 1° aprile 2004, n. 2987, secondo cui la giurisdizione del giudice statale e quindi del giudice amministrativo è da ammettere "quando vi sono atti il cui effetto finale è l'esclusione (recte, la revoca dell'affiliazione), ossia lo scioglimento del vincolo associativo rispetto al singolo associato", atteso "una volta divenuto definitivo il provvedimento i cui motivi legittimanti la Federazione ed il relativo procedimento appartengono alla sfera interna di questa, il soggetto non appartiene più al gruppo sociale (la Federazione), di talché questi, esauriti tutti i gradi della giustizia sportiva e, se del caso, la via arbitrale, si può rivolge..." al giudice amministrativo; in sostanza il rapporto associativo (e la sua revoca) in sé considerato è rilevante per l'ordinamento sportivo, ma impinge altresì su posizioni regolate dall'ordinamento generale.

³¹ La controversia riguardava il mancato ripescaggio in serie C 2 per la stagione 2004/05 della società Savona Calcio 1907 s.r.l., retrocessa in serie D; in essa era stata sollevata anche la questione di legittimità costituzionale proprio dell'articolo 3 del D.L. n. 220 del 2003 con riferimento agli articoli 24, 97, 103 e 113 della Costituzione, ritenuta tuttavia inammissibile proprio in conseguenza delle considerazioni riportate.

delle competizioni agonistiche...tale velocità il legislatore ha voluto assicurare non già con il mero ed acriticamente indiscriminato scarico di queste ultime dalla Giurisdizione amministrativa, bensì attraverso l'equo temperamento dei rimedi interni – aventi forme forse meno solenni e rigorose di quelle giurisdizionali, ma certo con decisioni non meno efficaci ed atte a risolvere i problemi concreti dello sport – con quelli innanzi a questo giudice. Tanto allo scopo che solo le controversie più rilevanti e delicate arrivino a questo giudice...”³².

La giustizia statale rappresenta quindi una forma di tutela preconstituita ed irrinunciabile cui in sostanza il cittadino può rivolgersi solo allorché ritiene che la sua posizione non abbia avuto la adeguata ed auspicabile tutela nelle sedi interne.

III.2.2. Tralasciando l'ovvio principio della giurisdizione del giudice ordinario sulle questioni di carattere patrimoniale, qualche osservazione merita la scelta di devolvere alla giurisdizione amministrativa esclusiva tutte le altre controversie, escluse quelle espressamente riservate alla giustizia sportiva.

Deve essere anche in questo caso evidenziato l'imbarazzo del legislatore che, consapevole della difficoltà e dell'ambiguità della materia, ha assegnato tutto omnicomprensivamente al giudice amministrativo, dando atto che si è in presenza di questioni che involgono, in un groviglio a volte inestricabile, sia diritti soggettivi che interessi legittimi.

La scelta della giurisdizione esclusiva³³ è, sotto questo profilo, una scelta volutamente “politica”, senza timore di critiche, direi a favore del cittadino, nel senso di aver individuato un solo giudice fornito di giurisdizione, evitando la difficoltà di dover stabilire se si fosse in presenza di una situazione di diritto soggettivo (che sarebbe spettata al giudice ordinario, come nell'ipotesi di diniego di affiliazione o di tesseramento) o di un interesse legittimo.

La natura impugnatoria del giudizio delineato (controversia riguardante atti del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive) sottopone l'azione agli stretti termini di decadenza (60 giorni dalla comunicazione o dalla notifica o dalla conoscenza dell'atto), sulla cui ragionevolezza non vi è ragione di dubitare e che, d'altra parte, assicurano anche un'adeguata speditezza nella certezza del diritto (in relazione alla celerità delle soluzioni che concernono l'ambito sportivo).

Sotto il profilo della celerità e dell'efficacia delle decisioni, il legislatore ha altrettanto evidentemente tenuto conto innanzitutto del rito cautelare amministrativo, ritenendolo il più adatto alla rapida soluzione della controversia, nonché del rito

³² Nella ricordata decisione è altresì precisato che il sistema “misto” previsto dal legislatore non limita o rimanda sine die la tutela statale, in quanto l'ordinamento stesso ha assicurato la rilevanza del sistema interno di giustizia e, d'altra parte, detto sistema interno è il più idoneo ad assicurare la piena tutela delle posizioni giuridiche anche in ragione della celerità con cui le questioni devono essere affrontate e risolte per consentire l'effettivo e corretto svolgimento delle stesse competizioni sportive; inoltre è stato rilevato che il pagamento della “tassa di ricorso”, prevista dal sistema di giustizia sportiva, non costituisce una limitazione alla tutela, atteggiandosi a contributo per il funzionamento degli organi della Federazione e del CONI secondo le stesse regole associative che disciplinano il movimento sportivo organizzato.

³³ In sede di giurisdizione esclusiva i poteri istruttori del giudice amministrativo sono pressoché analoghi a quelli del giudice ordinario.

speciale accelerato previsto dall'articolo 23 bis della legge 6 dicembre 1971, n. 1034, che impone la fissazione dell'udienza di discussione del ricorso entro trenta giorni dal suo deposito nella cancelleria³⁴.

Sul punto del rito si impone tuttavia qualche ulteriore breve considerazione, in quanto:

a) l'applicabilità a tali controversie dell'articolo 23 bis della legge n. 1034 del 1971 impone che tutti i termini processuali, esclusi quelli per la proposizione del ricorso sono ridotti alla metà: il che significa che solo la notifica del ricorso introduttivo del giudizio deve avvenire nei sessanta giorni dalla notifica (o dalla conoscenza) dell'atto che si intende impugnare, mentre successivamente a questo adempimento tutti gli altri termini sono dimezzati, già quello per il deposito del ricorso³⁵, quello per il ricorso incidentale;

b) la sentenza può essere appellata con atto notificato entro trenta giorni dalla sua notifica ovvero nel termine massimo di 120 giorni dal suo deposito (art. 23 bis, comma 7);

c) la tutela cautelare nei confronti del provvedimento impugnato (c.d. sospensiva), ai sensi dell'attenta lettura coordinata dei commi 3 e 5 dell'articolo 23 bis, è organizzata su due "livelli": il primo livello è costituito dall'emanazione da parte del giudice adito di un'ordinanza con cui viene fissata la data di discussione nel merito del ricorso alla prima udienza successiva al termine di trenta giorni dalla data di deposito dell'ordinanza, quando sussista un pregiudizio grave ed irreparabile; il secondo livello, invece, è costituito eventualmente dalla adozione delle "opportune misure cautelari" in caso di estrema gravità ed urgenza;

d) ai sensi del comma 6 dell'articolo 23 bis il dispositivo della sentenza è pubblicato entro sette giorni dalla data dell'udienza, mediante deposito in segreteria: al riguardo è stato precisato in giurisprudenza che, poiché la finalità di questa norma è di rendere immediatamente edotte le parti della decisioni del tribunale ed in particolare la parte pubblica, ai fini della corretta applicazione dei principi costituzionali stabiliti dall'articolo 97 della Costituzione, l'omesso (o ritardato) deposito del dispositivo non comporta nullità della sentenza;

e) è ammissibile, similmente a quanto previsto per il rito del lavoro, la possibilità di ottenere la sospensione dell'esecuzione della sentenza, proponendo appello nei confronti del solo dispositivo sfavorevole, con riserva dei motivi.

III.2.3. Ugualmente significativa è la previsione del secondo comma dell'articolo 3.

Detta norma fissa nella materia in esame la competenza funzionale ed esclusiva del Tribunale amministrativo regionale del Lazio: in realtà, dal punto di vista sistematico non si tratta di una previsione di particolare rilevanza, in quanto trattandosi dell'impugnativa di atti del C.O.N.I. e delle Federazioni sportive a valenza evidentemente nazionale la competenza del tribunale amministrativo regionale del

³⁴ Né può essere passato sotto silenzio la circostanza che il legislatore abbia espressamente sottolineato che in questa materia la sentenza può essere succintamente motivata (e cioè sia una "decisione breve", del tutto adeguata e coerente quindi con le stesse esigenze del mondo dello sport e con i suoi "tempi").

³⁵ Tra le tante C.d.S., sez. V, 20 marzo 2007, n. 1328

Lazio era ricavabile senza le ordinarie regole del riparto della competenza tra i vari tribunali amministrativi regionali.

Tuttavia la peculiarità di tale previsione va rintracciata nel fatto che l'incompetenza del giudice adito è rilevabile d'ufficio, innovando nel pacifico principio del processo amministrativo della derogabilità della competenza (territoriale), eccezionale solo con lo strumento del regolamento di competenza³⁶.

Resta da dire – sempre sul punto della competenza esclusiva ed inderogabile – del tribunale amministrativo regionale del Lazio che la scelta legislativa è finalizzata alla concentrazione di queste controversie innanzi ad un solo giudice anche per esigenze di uniformità di decisioni e auspicabile celerità di trattazione³⁷.

III.2.4. Sempre relativamente alle questioni di rito una delicata questione cui deve farsi cenno concerne i motivi di censura che possono essere sollevata innanzi al giudice amministrativo allorché sia impugnato il lodo arbitrale³⁸ che ha esaurito i gradi della giustizia sportiva.

Si è accennato in precedenza che in sostanza il lodo arbitrale ripete la sua efficacia dalla clausola compromissoria (c.d. vincolo di giustizia sportiva); orbene sulla natura giuridica del lodo non vi è concordi tra la giurisprudenza ordinaria e quella amministrativa.

La Corte di Cassazione³⁹ ha sostenuto che l'articolo 24 dello statuto F.I.G.C., "il quale prevede l'impegno di tutti coloro che operano all'interno della Federazione ad accettare la piena e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti generali e di tutte le decisioni particolari adottati dalla stessa F.I.G.C. dai suoi organi e soggetti delegati, nelle materie comunque attinenti all'attività sportiva e nelle relative vertenze di carattere tecnico, disciplinare ed economico, impegno dal quale è desumibile un divieto, salva specifica approvazione, di devolvere le relative controversie all'autorità giudiziaria statale, integra una clausola compromissoria per arbitrato irrituale fondata, come tale sul consenso delle parti, le quali aderendo in piena autonomia agli statuti federali, accettano anche la soggezione agli organi interni di giustizia".

La giurisprudenza amministrativa per contro propende per la natura di provvedimento amministrativo del lodo arbitrale della Camera arbitrale⁴⁰.

³⁶ La previsione suona come un "rimbrotto" a quanti disinvoltamente aveva adito alcuni tribunali amministrativi, evidentemente incompetenti alla stregua delle ordinarie regole di riparto della competenza per territorio, ottenendo provvedimenti cautelari che nell'estate del 2003 avevano messo a rischio lo stesso svolgimento del campionato di calcio della massima serie; d'altra parte la rilevanza d'ufficio di una simile incompetenza costituisce lo strumento per giungere alla declaratoria in sede di appello della nullità della sentenza eventualmente emanata da giudice incompetente, rendendo vana (salve le responsabilità penali, disciplinari e civili del giudice) l'eventuale tutela impunemente accordata.

³⁷ TAR Basilicata 26 giugno 2007, n. 481; TAR Sicilia, Catania, 3 ottobre 2005, n. 1532.

³⁸ E' il caso di ricordare che il ricorso all'arbitrato del C.O.N.I. non è obbligatorio, ma solo facoltativo: il che esclude che possa parlarsi di arbitrato rituale (di natura giurisdizionale, sostitutivo cioè della giurisdizione statale); a conferma della natura di arbitrato irrituale è stato avvertito che in realtà esso rappresenta un momento di conciliazione o di transazione, da cui deriva quindi la sua natura essenzialmente negoziale.

³⁹ Sez. I, 27 settembre 2006, n. 21006

⁴⁰ C.d.S., sez. VI, 9 febbraio 2006, n. 527 (la questione riguarda la richiesta del Cosenza Calcio 1914 SPA di annullamento degli atti federali che ne avevano disposto l'iscrizione al campionato di serie D, respingendo la sua richiesta di iscrizione al campionato di C1 o C2, per la stagione sportiva 2004/05), ora anche TAR Lazio, sez. III ter, 21

Le conseguenze della diversa natura giuridica assegnata al lodo non sono di poco momento:

- a) se si ammette la natura di lodo rituale (che allo stato è sicuramente esclusa – e che d'altra parte implicherebbe notevoli problemi di costituzionalità del sistema per la sottrazione di tutela innanzi al giudice statale ed in ragione della obiettiva carenza di terzietà dei giudici della Camera arbitrale), esso non sarebbe neppure impugnabile innanzi al giudice amministrativo in ragione dei precisi limiti stabiliti dagli articoli 827, 828 e 829 c.p.c.;
- b) se si ammette la natura di lodo irrituale, l'impugnazione innanzi al giudice amministrativo è ammissibile, ma è limitata all'esistenza e alla rilevanza dei vizi negoziali (errore, violenza e dolo) incidenti sulla decisione e sulla formazione della volontà sottesa alla decisione;
- c) se si ammette la natura amministrativa del lodo, infine si apre effettivamente la strada alla conoscibilità da parte del giudice amministrativo di tutti i possibili vizi di cui potrebbe essere affetta la decisione arbitrale (non solo di quelli previsti dall'articolo 829 c.p.c.), consentendosi effettivamente la più ampia tutela delle posizioni degli interessati⁴¹

III.2.5. Completezza di trattazione delle questioni di rito implica di accennare anche alla questione del controinteressato che, nel giudizio amministrativo, è colui che ricevendo un vantaggio diretto o immediato dal provvedimento di cui si chiede l'annullamento deve partecipare al relativo giudizio, a pena di inammissibilità dello stesso ricorso introduttivo.

Sul punto ricorderei che è stato affermato che il controinteressato:

- a) sarebbe configurabile con riferimento ai provvedimenti di diniego di ripescaggio, giacché tali atti, pur non contemplando esplicitamente altre società oltre quella esclusa, si inseriscono in una procedura incentrata sulle classifiche della stagione sportiva precedente;
- b) non sarebbe configurabile nei confronti dei divieti di iscrizione di una società al campionato, per problemi di carattere finanziario o per altre irregolarità, in quanto in questo caso non vi sarebbe alcun (possibile) rapporto sostanziale trilaterale, vertendosi esclusivamente in tema di rapporti bilaterali tra società esclusa e federazione.

giugno 2007, n. 5645; contra per la natura rituale dell'arbitrato della Camera di conciliazione TAR Lazio, III, n. 2987 del 2004.

⁴¹ Resta da dire che in questo caso è dubbio che possano essere sollevati innanzi al giudice amministrativo quei vizi e quelle censure che non sono stati sollevati nella fase amministrativa (nel procedimento cioè sfociato nel lodo): si dovrebbe propendere per la tesi negativa (così anche TAR Lazio, sez. III ter, 21 giugno 2007, n. 5645).