

AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO, VINCOLO DI GIUSTIZIA SPORTIVA ED AZIONABILITÀ DEI DIRITTI IN VIA GIUDIZIARIA

di Guido Vidiri

L'Autore dopo avere rivendicato il rilievo acquisito a livello scientifico dal diritto sportivo in ragione della sua interdisciplinarietà, esamina i complessi rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, per giungere, dopo tale disamina, alla conclusione che la pretesa di sottrarre alla cognizione dei giudici ordinari - sulla base del c.d. vincolo di giustizia sportiva, espressione dell'autonomia riconosciuta alle Federazioni sportive - non può trovare riconoscimento in presenza di controversie aventi ad oggetto diritti tutelati da norme inderogabili e da principi costituzionali.

Il carattere interdisciplinare del diritto sportivo

La Corte di cassazione 27 settembre 2006, n. 21005 offre lo spunto per una rivisitazione di alcune classiche problematiche dell'ordinamento sportivo, che hanno costituito oggetto nell'estate del 2006 di un rinnovato dibattito nel mondo sportivo in ragione del verificarsi del cosiddetto caso "Calciopoli", sorto a seguito di indagini da parte delle Procure della Repubblica di Napoli, Torino e Roma, che hanno portato dapprima, attraverso le trascrizioni di numerosi intercettazioni telefoniche ad opera delle suddette Procure, e di poi, attraverso l'attivazione dell'Ufficio indagini della Federazione Italiana Gioco Calcio, all'accertamento di illeciti e di violazioni di doveri di lealtà sportiva da parte di alcuni tesserati a club calcistici di antica tradizione (1).

L'articolato iter argomentativo della decisione in commento, e specificamente alcuni suoi significativi passaggi, permettono opportune puntualizzazioni su alcuni temi (rapporto tra giustizia sportiva e giustizia ordinaria, natura delle federazioni sportive nazionali e del vincolo imposto agli affiliati di non ricorrere alla tutela apprestata dai giudici statali) che - oltre a rivestire un particolare rilievo per le conseguenze ricollegabili in termini di immediato impatto con una realtà socio-economica, talvolta tragicamente esplosiva, collegata a discipline agonistiche (come il calcio) di largo seguito - si presentano per il giurista quale banco di prova di tematiche di non agevole soluzione stante il carattere interdisciplinare del diritto sportivo.

Della importanza a livello scientifico di tale materia si è presa, anche a livello di didattica universitaria, doverosa, seppure tardiva, coscienza in ragione della interdisciplinarietà che detta materia presenta (2); sicché può ora da tutti essere sottoscritta l'affermazione

che per un proficuo studio di essa, seppure non può richiedersi una mera ipotetica onniscienza giuridica, non può tuttavia ritenersi sufficiente una approfondita conoscenza di un solo ramo del diritto (diritto societario, diritto penale, diritto amministrativo), essendo necessaria, invece, una «professionalità permanente» sui numerosi temi tradizionalmente ricollegati all'esercizio delle discipline agonistiche, non disgiunta, nello stesso tempo, da una sensibilità e da un interesse costante (non momentaneo o di improvvisa e tardiva nascita) verso il mondo dello sport e verso le sue dinamiche (3).

Note:

(1) Per alcune considerazioni su "Calciopoli" - cui sono seguite la retrocessione in serie B di una delle più importanti società del calcio professionistico nazionale ed internazionale (Juventus) con la revoca dello scudetto conquistato nel campionato 2004/2005, nonché la penalizzazione di altre squadre (Milan, Fiorentina, Lazio, Reggina) con la sottrazione ai danni delle stesse di punti di classifica da scontare nella partecipazione al campionato 2006-2007 di serie A - vedi in dottrina: L. Giacomardo, *Diretta, oggettiva, presunta: nello sport la responsabilità fa da sé (e fa per tre). Natura giuridica dell'arbitro, sanzioni ed intercettazioni*, in *Lo scandalo del calcio tra frode e illecito sportivo. Tutto il marcio minuto per minuto*, in *Diritto e giustizia*, inserto speciale, n. 24 - sabato 17 giugno 2006, 50 e ss., cui *adde* in giurisprudenza, per alcuni degli interventi del giudice amministrativo su specifiche problematiche scaturite dalle penalizzazioni operate dagli organi di giustizia sportiva della Federazione Italiana Gioco Calcio, vedi T.A.R. Lazio, Sez. III ter, 1 settembre 2006 n. 7910; T.A.R. Lazio, Sez. III, 1 settembre 2006 n. 7909; T.A.R. Lazio, Sez. III ter, ord. 22 agosto 2006 n. 4671; T.A.R. Lazio, Sez. III ter, ord. 22 agosto 2006 n. 4666, in *Anticipazioni e novità*, in *Foro it.*, settembre 2006, c. 15-22.

(2) Non può sottacersi che la sottolineata diffusione della cultura sullo sport fa avvertire la mancanza di una periodica pubblicazione sui numerosi temi giuridici che le attività agonistiche portano nella realtà fattuale di tutti i giorni all'attenzione degli operatori del diritto, e fa sorgere il rammarico che alla cessazione della pubblicazione della *Rivista di diritto sportivo* - cui avevano collaborato studiosi famosi versati nelle diverse discipline giuridiche (tra gli altri: C.A. Jemolo, M.S. Gannini, W. Cesarini Sforza, P. Barile, A. Jannuzzi, G. Marasà, A. Montel) non sia seguita alcuna iniziativa editoriale capace di raccogliere la eredità.

(3) Seppure con i dovuti adattamenti appaiono utili, con riferimento anche a quanti sono chiamati a rivestire posizioni di rilievo nell'ordinamento sportivo (ed a risolvere quali specialisti in un settore della scienza giuridica problematiche aventi ricadute nelle regolamentazioni delle discipline agonistiche), le riflessioni sul versante politico-istituzionale di J. Ortega Y Gasset, *La ribellione delle masse*, traduzione di Battaglia e Greppi, Milano 2001, 136-137, che - dopo avere premesso che lo specialista, se chiuso nella piccola cella del suo laboratorio e se privo di una cultura integrale, è un non sapiente "perché ignora formalmente quanto non rientra nella sua specializzazione" e, nello stesso tempo, è un non ignorante "essendo uomo di scienza e conoscendo personalmente una sua particella dell'universo" - definisce tale specialista come un sapiente-ignorante. «cosa estremamente grave perché si comporterà, in tutte le questioni che ignora, non già come un ignorante, bensì con tutta la petulanza di chi nei suoi problemi specifici è un sapiente».

I difficili rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale

Si è di recente sottolineato (4), con riguardo al nostro Paese, come nello spazio temporale di circa mezzo secolo si sia passati - per quanto attiene al rapporto tra Stato e mondo dello sport - dall'affermare che "le norme del diritto sportivo non hanno nulla a che vedere con il diritto comune" (5), al riconoscimento per il CONI, da parte del legislatore statale, del ruolo di "garante dell'unicità dell'ordinamento sportivo nazionale" (6).

Orbene, è innegabile che da tempo risalente non possa più parlarsi della indifferenza della legislazione statale verso il mondo dello sport e che attualmente gli stretti collegamenti dell'ordinamento sportivo con quello internazionale facente capo al CIO nonché con quello comunitario, importino la necessità di individuare una regolamentazione dei possibili conflitti tra ordinamenti diversi (7). In questa ottica è stato anche puntualmente rilevato che la legge 23 marzo 1981 n. 91 - rubricata «norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti» - ha determinato in maniera chiara una emersione dell'ordinamento sportivo e più precisamente una sua spinta verso l'alto rispetto al diritto statale, per non essere più relegata la sua struttura organizzativa nel recinto del diritto interno e per non potere più essere reputata come sommersa, visto il rilievo che per via di questa aggiunta normativa assume sul piano del sistema il vigente apparato sportivo (8).

Una siffatta evoluzione, che si è concretizzata negli ultimi tempi in numerosi interventi legislativi, rende possibile anche nel ristretto ambito nazionale una conflittualità tra norme di differente natura ordinamentale e comporta la necessità di una ricomposizione delle antinomie che passi attraverso l'individuazione di un principio capace di risolvere simili contrasti (9).

In occasione di un'altra vicenda, conosciuta nel mondo sportivo come "caso Catania" (10), è stato sostenuto che le incertezze che si manifestano nel mondo sportivo sono in buona misura collegabili ai difficili, e non ancora ben definiti rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo, e specialmente ad una legislazione che, pur prendendo decisamente atto di un sempre più diffuso «pluralismo sociale», caratterizzante gli stati democratici, si manifesta sempre in bilico tra una concezione volta a regolare i fenomeni di gruppo, come quello sportivo, in una ottica prevalentemente "privatistica", ed una distinta opzione volta invece a demandare allo Stato non marginali poteri di controllo e di ingerenza in ragione della specifica natura degli interessi coinvolti, che sovente pervengono a dimensione collettiva (11).

Orbene, la presa d'atto del carattere giuridico dell'ordinamento sportivo in ragione del riconoscimento del potere normativo e di autorganizzazione ad esso riconosciuto dalla legislazione statale e della soggettività

delle sue diverse articolazioni, nonché la conseguenziale coesistenza nell'ambito di uno stesso territorio di due ordinamenti distinti, non può non accompagnarsi, come si è già detto, ad una inevitabile area di conflittualità, la cui estensione è tanto maggiore quanto più pressante risulta la pretesa di ciascun ordinamento di gestire in modo esaustivo i rapporti con i propri destinatari sia attraverso un monopolio delle tutele delle loro posizioni sia attraverso un esercizio in via esclusiva del diritto a punire.

In questa ottica è stato ribadito che l'ordinamento sportivo deve qualificarsi come autonomo, capace in quanto tale di porsi come distinto dall'istituzione ovvero dall'ordinamento dal quale riceve non solo la propria

Note:

(4) Cfr. al riguardo: L. Giacomardo, *Legittimo il vincolo di giustizia delle federazioni sportive. Secondo la Suprema Corte garantisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo*, in *Diritto e formazione*, 2005, 1584.

(5) In questi termini: B. Zauli, *Essenza del diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport.* 1962, 229 ss.

(6) Cfr. art. 7 della legge 27 luglio 2004 n. 186 di conversione del d. lgs. 28 maggio 2004 n. 136.

(7) Sulle diverse articolazioni dell'ordinamento sportivo nazionale e sul suo collegamento internazionale e comunitario vedi *amplius*: Giacomardo, *op. loc. cit.*

(8) Cfr. in questi termini: S. Landolfi, *La legge n. 91 del 1981 e la "emersione" del diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport.* 1982, 36 ss.

(9) Tra i numerosi e più recenti interventi legislativi vanno richiamati per la loro rilevanza la legge 17 ottobre 2003 n. 280 (conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 19 agosto 2003 n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva) e il decreto legislativo 8 gennaio 2004 n. 15 (modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242, recante «Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI ai sensi dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002 n. 137»).

(10) La vicenda che ha interessato la società calcistica etnea ha preso l'inizio dalla revoca da parte della FIGC della affiliata di detta società e dalla esclusione della stessa dal campionato calcistico ad opera del Consiglio direttivo della Lega. Dopo che gli organismi sportivi avevano rifiutato di dare esecuzione alle statuizioni del Tar Sicilia, che aveva anche attraverso la nomina di un commissario *ad acta* disposto che la società venisse iscritta, seppure con riserva, al campionato di serie C/1 anno 1993/1994, il Tribunale amministrativo regionale della Sicilia, dopo avere premesso che la clausola compromissoria di cui allo Statuto della FIGC può operare unicamente nell'ambito strettamente tecnico-sportivo (e non invece importare una rinuncia preventiva ad interessi di natura pubblica tutelabili ex art. 113 Cost.) e dopo avere ancora precisato che gli atti di non iscrizione ad un torneo o ad un campionato sono espressione di un potere pubblico delle Federazioni sportive, sicché tali atti sono suscettibili di impugnativa da parte del giudice amministrativo, ha infine confermato soltanto la revoca della sospensione e lasciato agli organi sportivi di valutare la scelta dei modi e delle forme di svolgimento dell'attività agonistica - e quindi anche la formazione o la modifica del calendario di calcio - vertendosi in un ambito strettamente tecnico-sportivo di esclusiva competenza delle Federazioni, cui va riconosciuta una autonomia tecnico-amministrativa al fine di assicurare un corretto svolgimento delle competizioni sportive. Cfr. per le sorti giudiziarie della suddetta vicenda: Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (ord.) 9 ottobre 1993 n. 536, e T.A.R. per la Sicilia, sede di Catania, Sez. III, (ord.) 29 settembre 1993 n. 929, in *Foro it.* 1994, 551-512.

(11) Vedi in tali sensi: G. Vidiri, *Il «caso Catania»: i difficili rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo*, in *Foro it.* 1994, III, 511.

legittimazione ma anche la garanzia (12); ed è stato altresì evidenziato nello stesso tempo come la salvezza e l'efficienza dello stato moderno vada ravvisata «nella sua capacità di organizzare le autonomie: anzi di organizzare se stesso come rete, come collettore e *relais* delle varie spinte autonome, aggiungendosi anche il rapporto che sembrava faticoso, se non conflittuale, fra autonomia sportiva (come ordinamento fatto di regole, e di istituzioni per farle applicare e ristabilire, se violate) e l'ordinamento statale, sia giunto a piena maturazione, perché ora l'autonomia dell'ordinamento sportivo non è un risultato del contenimento dell'ordinamento statale ma il modo normale, ordinario di autogoverno di una comunità», in quanto «l'eccezione sarebbe che lo stato si ingerisse nel governo dello sport» (13).

Gli enunciati principi, con l'attribuzione di ampi spazi di autonomia all'ordinamento sportivo - che, come ha sottolineato la decisione in commento, trova il suo fondamento nell'art. 18 Cost. (concernente la libertà associativa) e nell'art. 2 Cost. (relativo al riconoscimento dei diritti inviolabili delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità del singolo) - offrono le coordinate per un costruttivo approccio all'esame delle problematiche affrontate dai giudici di legittimità, per la cui soluzione non può però prescindere da ulteriori considerazioni.

Ed invero sul piano strettamente giuridico-istituzionale va in primo luogo rimarcato come il rafforzamento delle autonomie, nei termini in precedenza indicati, non può mai legittimare un abbandono da parte dell'ordinamento statale di quel nucleo di norme e di principi che, per il loro carattere unificante, non sono suscettibili di condizionamenti o limitazioni di alcun genere; ed infatti la loro rinuncia finirebbe per tradursi in una negazione delle funzioni e dei poteri sovrani dello Stato (14), e con essa in un dissolvimento del suo stesso ordinamento che, per la sua natura originaria e sovrana, non può essere permeabile a forme di totale ingerenza ad opera di un ordinamento, quale quello sportivo, di natura settoriale e derivata (15).

Sotto altro versante non può sfuggire ad un attento conoscitore delle dinamiche socio-politiche correlate al mondo sportivo come sia latente il pericolo che si finisca per pervenire di fatto, e non solo per precise scelte normative, ad una autonomia dell'ordinamento sportivo, improntata ad una flessibilità oscillante tra una sua ingiustificata amplificazione - ad iniziativa di gruppi di potere che hanno eletto lo sport come terreno privilegiato per l'acquisizione di una notorietà non di rado funzionalizzata al perseguimento di meri interessi economici - o all'opposto ad una sua drastica riduzione da parte delle forze governative in ragione della volontà di accrescere - specialmente in relazione a discipline di larga popolarità - i consensi attraverso una enfaticizzazione dei contributi da esse forniti al mondo dello sport ed agli atleti nei casi di conquiste di coppe, di trofei e di successi di vasta eco a livello internazionale (16).

L'autonomia dell'ordinamento sportivo ed il c.d. vincolo di giustizia sportiva

Della pretesa dell'ordinamento sportivo di usufruire di ampia autonomia talvolta finanche a discapito della natura unificante dell'ordinamento generale costituisce significativa espressione l'inserimento negli statuti (e nei regolamenti) delle singole federazioni sportive di clausole compromissorie che impongono alle società ed ai singoli tesserati di adire, per le controversie connesse con l'attività agonistica, gli organi della giustizia sportiva (17). L'art. 4, comma 5, della legge 23 marzo 1981 n. 91 statuisce inoltre che il contratto individuale dello sportivo professionista può prevedere una clausola compromissoria con la quale le controversie insorte per la sua attuazione vengono deferite ai collegi arbitrali (18).

Note:

(12) Per tale assunto vedi: Giacomardo, *Legittimo il vincolo di giustizia cit.*, 1585 e nt. 12, che richiama la classica monografia di S. Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1946, 33.

(13) In questi precisi termini: A. Manzella, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. dir. sport.* 1993, 2.

(14) Così Vidiri, *Il «caso Catania» cit.*, 513.

(15) Qualifica la natura dell'ordinamento sportivo «derivata» da quello statale, che conferisce al primo il carattere della «giuridicità»: R. Frascari, voce *Sport (diritto pubbl. e priv.)*, in *Enc. dir.*, Milano 1990, XLII, 513 ss., cui *adde* A. Quaranta, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.* 1979, 29 ss.

(16) Per la dimostrazione che gli interessi politici non sono un esempio di «inquinamento» dello sport riservato solo alla nostra epoca per risalire ai tempi antichi, e che quindi la storia è destinata a ripetersi seppure con diverse e più raffinate modalità e con diversi protagonisti, vedi: Karl-Wilhelm Weeber, *Olimpia e i suoi sponsor (Sport, denaro e politica nell'antichità)*, traduzione dal tedesco di G. Pilone Colombo, Ed. Garzanti, 1992, spec. 25-29, che a conferma del suo assunto ricorda come nel 68 d.c. i Romani assistettero ad un trionfo tutto speciale, quello di un atleta che primo tra di essi aveva conquistato il titolo di *periodonike*, titolo supremo per un atleta per stare ad indicare la vincita in tutti i quattro grandi giochi panellenici (Olimpici, Pitici, Istmici e Nemei). Tale atleta, rispondente al nome di Nerone, ebbe l'avvedutezza di trasformare, in un periodo di diffusa impopolarità, la corona sportiva in una moneta politica sonante, guadagnandosi quantomeno la simpatia di una parte della popolazione capitolina - quella priva di senso critico ed avida di spettacoli sensazionali - nonostante che la vittoria fosse scaturita da una serie di fatti corruttivi tanto che gli organizzatori dei giochi Olimpici, per vendicarsi della perdita di prestigio subita a causa delle manipolazioni neroniane, cancellarono di punto in bianco la 211ª Olimpiade dai documenti ufficiali dei Giochi.

(17) Al vincolo di giustizia sportiva fa espresso riferimento il recente Statuto della Federazione Italiana Giuoco Calcio - pubblicato in Roma il 6 marzo 2007 ed entrato in vigore il 7 marzo 2007 - all'art. 7, comma 2 («I calciatori sono qualificati in professionisti, dilettanti e giovani. I regolamenti federali disciplinano il vincolo sportivo e limitano la sua durata») ed all'art. 30, comma 2 (i tesserati, le società affiliate e tutti i soggetti, organismi o loro componenti, che svolgono attività di carattere agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale o comunque rilevanti per l'ordinamento federale «in ragione della loro appartenenza all'ordinamento settoriale sportivo o dei vincoli assunti con la costituzione del rapporto associativo, accettano la piena e definitiva efficacia di qualsiasi provvedimento adottato dalla FIGC, dai suoi organi o soggetti delegati, nelle materie comunque riconducibili allo svolgimento dell'attività federale nonché nelle relative vertenze di carattere tecnico, disciplinare ed economico»).

Questa premessa sollecita qualche ulteriore considerazione sul c.d. vincolo di giustizia sportiva che impone a tutti i tesserati e le società affiliate nonché a quanti appartengono all'ordinamento sportivo (o hanno assunto vincoli con la costituzione del rapporto associativo) di accettare - per quanto riguarda il calcio - la piena e definitiva efficacia di tutti i provvedimenti adottati dalla FIGC e dai suoi organi o soggetti delegati nelle materie comunque riconducibili allo svolgimento dell'attività federale, nonché nelle relative vertenze di carattere tecnico, disciplinare ed economico. In mancanza di autorizzazione da parte del Consiglio federale a ricorrere alla giurisdizione statale per gravi ragioni di opportunità, ogni comportamento contrastante con l'obbligo scaturente da tale vincolo o volto ad eluderlo comporta l'irrogazione delle sanzioni disciplinari stabilite dalle norme federali (19).

Efficacemente è stato evidenziato per quanto attiene al vincolo sportivo che quel che deve esaminarsi non è tanto se il soggetto appartenente all'ordinamento sportivo possa adire l'autorità giurisdizionale dello Stato ma, viceversa, quando e soprattutto in relazione a quali materie possa ritenersi corretto ed ammissibile l'intervento di un giudice statale (20). Ed è stato realisticamente rimarcato come lo sport odierno di alto livello sia caratterizzato dal coinvolgimento di notevoli interessi economici, sicché, mentre in passato le somme in gioco erano basse - e non risultava quindi particolarmente conveniente portare le questioni controverse di fronte ai giudici statali e si tendeva più facilmente ad accettare le decisioni dei giudici sportivi - essendo ora mutate le circostanze economiche resterà comunque una sfera di conflittualità (21).

La presa d'atto della realtà attuale e l'esigenza di delimitare i confini tra giustizia sportiva e giustizia statale, consentendo l'approdo a più rassicuranti certezze, inducono a partire dall'esame della natura delle Federazioni sportive (22).

L'auspicio che era stato sin da epoca risalente avanzato da più parti per una chiara e definitiva risposta del legislatore alla problematica della natura delle Federazioni sportive nazionali (23), ha trovato realizzazione con il d. lgs. 23 luglio 1999 n. 242 (poi modificato ed integrato dal d. lgs. 8 gennaio 2004 n. 15), che ha espressamente attribuito a tali federazioni, non più incluse tra gli organi del CONI, la natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato, che non perseguono fini di lucro e che sono disciplinate, per quanto non espressamente previsto nel decreto, dalle discipline del codice civile e dalle relative disposizioni di attuazione (24).

Note:

(18) Sulla clausola compromissoria di cui all'art. 4, comma 5, della legge n. 91 del 1981 e sull'arbitrato sportivo vedi: Vidiri, *Il lavoro sportivo*, in *Mass. giur. lav.* 2001, 986-988; Id., *Arbitrato irrituale, federazioni sportive nazionali e d. lgs. 23 luglio 1999 n. 142*, in *Riv. dir. sport.* 2000, 668 ss.; Id., *Il caso Maradona: la giustizia civile e quella ordinaria a confronto*, in *Foro*

it. 1991, III, 337 ss., che ritiene che l'arbitrato sportivo abbia natura irrituale, osservando al riguardo che - se si considera che il lodo irrituale, per essere invalidabile solo nei modi e nei termini stabiliti dall'art. 2113 c.c., è più stabile rispetto a quello rituale per la estesa impugnabilità di quest'ultimo - non può poi dubitarsi che la tesi che assegna alla decisione dei collegi arbitrali la natura di lodo libero risulta sicuramente più funzionale alle esigenze dell'ordinamento sportivo. Per identica opinione vedi: M. Spadafora, *Diritto del lavoro sportivo*, Torino 2004, 182 ss.; L. Di Nella, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli 1999, 238; Frascaroli, *op. cit.*, 532. Per la natura rituale dell'arbitrato vedi invece C. Purzi, *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in *iv. dir. sport.* 1987, 253 ss.

La giurisprudenza prevalente è per la natura irrituale dell'arbitrato; vedi infatti: Cass., sez. un., 27 aprile 1993 n. 4914, in *Foro it.* 1994, I, 1534; Cass. 6 aprile 1990 n. 2889, in *Arch. Civ.* 1990, 911.

(19) Sul vincolo di giustizia sportiva - che è ora regolato dall'art. 30 dello Statuto della FIGC pubblicato il 6 marzo 2007 - cfr. tra gli altri: A. De Silvestri, in AA. VV., *Diritto dello sport*, Ed. Le Monnier Università, Firenze 2004, 99 ss.; Id., in AA. VV., *La giustizia sportiva. Analisi critica della legge 17 ottobre 2003 n. 280*, Forlì, 95 ss.; C. Alvisi, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, Milano 2000, 380 ss.; M. Coccia, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi modi di risoluzione*, in *Riv. giur. sport.* 1997, 605 ss., che sottolinea anche come in tema di controversie sportive la questione giuridica principale che il mondo dello sport si trova di fronte è sempre la stessa: come risolvere tali controversie mediante strumenti giuridici predisposti dallo stesso mondo dello sport, limitando così, per quanto possibile, l'intervento delle giurisdizioni ordinarie e la connessa interferenza tra il diritto statale, infra-statale (quale quello regionale o comunque delle entità territoriali sub-statali) o extra-statale (quale quella della Comunità europea) ed il diritto proprio delle istituzioni sportive (pag. 607).

(20) Così Giacomardo, *Legittimo il vincolo di giustizia cit.*, 1587.

(21) In questi sensi Coccia, *Fenomenologia della controversia sportiva cit.*, 627-628, che aggiunge anche come nell'ambito dei cosiddetti diritti disponibili, e particolarmente in riferimento alle controversie tra istituzioni sportive e società o atleti affiliati, la giustizia privata sportiva può porsi in modo prevalente e più efficace rispetto alla giustizia pubblica mediante meccanismi arbitrali e conciliativi, come è avvenuto in Francia ed in Spagna.

(22) Passaggio obbligato per un buon funzionamento della giustizia sportiva oltre ad un «diritto certo» è necessaria anche la garanzia della «terzietà» e della «indipendenza» degli organi deputati alla istruttoria ed alla risoluzione delle liti sportive. Sotto tale versante suscita qualche riserva il disposto dell'art. 35 dello Statuto della FIGC di recente approvazione, perché la pur espressa opportuna previsione volta a privilegiare la competenza specifica si accompagna però ad un eccessivo allargamento della platea dei nominandi, con la possibilità dell'esercizio da parte degli stessi anche di attività professionali con possibili, seppure indiretti, intrecci con una delle infinite articolazioni del mondo sportivo; il che determina il pericolo di opzioni incentrate su motivi - non esclusi quelli di esclusiva natura socio-politica - non funzionali ad un ottimale svolgimento dei compiti di giudice sportivo.

(23) Tra i molti che hanno sollecitato un intervento del legislatore vedi: F.P. Luiso, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questioni di giurisdizione*, in *Giust. civ.* 1980, I, 2574, ed in epoca più recente: D. Mastrangelo, *L'organizzazione dello sport e l'ordinamento statale*, in *Aspetti pubblicistici dello sport*, Bari 1994, 47.

(24) Sulla natura delle federazioni sportive nazionali a seguito della legge n. 242 del 1999 sul riordino del CONI vedi Vidiri, *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, in *Foro it.* 2000, I, 1479; e tra gli altri Alvisi, *Autonomia privata cit.*, 269 ss. ed in epoca più recente: O. Forlenza, in AA. VV., *Diritto dello sport cit.*, 73 ss., anche per la precisazione che la previsione di una «valenza pubblicistica» di specifici aspetti dell'attività delle Federazioni non sembra comportare conseguenze in ordine alla configurabilità giuridica delle medesime per essere del tutto evidente che un soggetto privato può svolgere funzioni pubbliche. Per una completa ricostruzione del dibattito, antecedente al d. lgs. n. 242 del 1999, sulla natura delle Federazioni sportive vedi: R. Caprioli, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Napoli 1997.

L'indicato intervento legislativo ha condotto ad un nuovo e mutato rapporto tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale e ad una giustizia sportiva incentrata sul potere disciplinare spettante alle federazioni - come ad ogni altra associazione - sui propri associati; ed ha portato da un lato ad individuare nei regolamenti federali meri atti interni, privi pertanto di efficacia per l'ordinamento statale in quanto mera espressione dell'autonomia privata riconosciuta nei rapporti associativi dall'art. 16 c. c., ed a classificare, dall'altro, l'ingresso dei soggetti nella comunità sportiva (e la loro fuoriuscita da detta comunità) non più tra i provvedimenti amministrativi (25), ma entro gli schemi negoziali propri del diritto privato configurandosi il tesseramento dell'atleta come suo atto di adesione alla Federazione sportiva e la revoca dell'affiliazione (e la radiazione dal ruolo federale) come vera e propria esclusione da detta Federazione, equiparabile alla fattispecie oggetto del disposto dell'art. 24 c. c. (26). Tutto ciò comporta una impossibilità del vincolo sportivo di porre limitazioni di alcun genere al diritto dell'atleta (e delle società o associazioni) di adire per i suddetti atti il giudice statale nonostante che per l'art. 2, comma 1, lettera b) della l. n. 280 del 2003 sia riservata all'ordinamento sportivo la regolamentazione delle questioni aventi ad oggetto «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive». Ed infatti, seppure è indubbio che la suddetta legge abbia inteso determinare un notevole ampliamento dell'area di operatività della giustizia sportiva ed una corrispondente riduzione degli spazi di intervento del giudice ordinario e di quello amministrativo, detta legge ha però nello stesso tempo statuito che rimane ferma la giurisdizione del giudice ordinario «sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti». Espressione quest'ultima da interpretarsi nel senso costituzionalmente orientato di non sottrarre al giudice dei diritti tutte quelle controversie, che pur scaturenti da condotte sanzionabili a livello sportivo, finiscano per incidere sullo *status* degli atleti, delle società o delle associazioni, o per produrre gravi lesioni, talvolta irreversibili, sulla posizione lavorativa dell'atleta e sullo assetto patrimoniale delle società o associazioni sportive (27).

A ben vedere, contrariamente a quanto voluto dal legislatore, gli spazi di operatività del vincolo sportivo sono nella realtà fattuale destinati progressivamente a restringersi per una sempre più diffusa ramificazione degli interessi correlati al professionismo sportivo che, specialmente in discipline agonistiche di grande diffusione, hanno per destinatari terzi estranei alle discipline federali. Fenomeno questo, che emerso in tutta la sua portata a seguito della trasformazione, ad opera del d.l. 20 settembre 1996 n. 485 (convertito con legge 18 novembre 1996, n. 586), dello scopo delle società sportive da «ideale» in «lucrativo», con l'inquadramento di dette società in quelle di capitali, si è poi incrementato

con la quotazione in borsa di importanti società calcistiche (Juventus, Lazio, Roma) ed è destinato ad assumere una dimensione ancora più estesa in caso della costituzione di società con azionariato popolare. A fronte di tali interessi ed in presenza di interventi di organi sportivi suscettibili di incidere negativamente sulla loro portata risulterebbe priva di qualsiasi consistenza giuridica ogni pretesa che, delegando il monopolio di tali posizioni alla giustizia sportiva, ponesse limiti alla loro tutela davanti ai giudici statali (28).

Alla stregua di tali considerazioni appare, dunque, pienamente condivisibile l'assunto di chi rileva che

Note:

(25) Per il costante indirizzo giurisprudenziale volto ad attribuire natura di atti amministrativi ai provvedimenti attinenti al momento genetico e terminale dello svolgimento dell'attività sportiva vedi: Cass., sez. un., 26 ottobre 1989 n. 4399, in *Giust. civ.* 1990, I, 899 ed in *Foro it.* 1990, I, 899, con nota di G. Catalano, *Quando il giuoco si fa pesante: le Sezioni Unite sul "parquet"*, nonché tra le altre - per la devoluzione al giudice amministrativo delle controversie riguardanti il tesseramento degli atleti e la loro radiazione dai ruoli federali - Consiglio Stato, sez. VI, 10 novembre 1998 n. 1533, in *Cons. Stato* 1998, I, 1808; T.A.R. Lazio, sez. III, 11 agosto 1986 n. 2476, in *Riv. dir. sport.* 1987, 689 e, tra i giudici di merito, Pret. Modena 10 febbraio 1987, in *Nuova giur. civ.* 1987, I, 721.

(26) In questi sensi Vidiri, *Le federazioni sportive nazionali* cit., 1481.

(27) Cfr. al riguardo: Giacomardo, *Sport e diritto: giurisdizione esclusiva e diffidenza verso la giustizia interna. Le incertezze nell'applicazione della legge n. 280 del 2003*, in *Il caso Napoli. Fallimento delle società e trasferimento del titolo sportivo*, in *Diritto e giustizia* 2004, n. 35, suppl., XXX, che evidenzia come sia stata ritenuta la possibilità di adire il giudice statale quando un provvedimento disciplinare incida su diritti soggettivi, come nel caso di una sanzione comminata dalla società sportiva, che comporti a tempo indeterminato l'impossibilità di ottenere il tesseramento per un atleta legato alla società di appartenenza da un contratto avente ad oggetto le prestazioni lavorative. In argomento vedi pure: Vidiri, *Le controversie sportive ed il riparto della giurisdizione*, in *Giust. civ.* 2005, I, 1630-1631, che manifesta riserva sulla tenuta dell'art. 3 della legge n. 280 del 2003 volto a devolvere alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ogni controversia - non inclusa cioè in quelle di natura economica o riservate agli organi di giustizia sportiva ai sensi del precedente art. 2 - «avente ad oggetto atti del CONI o delle federazioni sportive» alla stregua del *dictum* dei giudici della legge (Corte cost. 6 luglio 2004 n. 204), che hanno rimarcato come l'art. 103, comma 1, Cost. non attribuisca al legislatore ordinario un potere assoluto ed incondizionato di ampliare a dismisura le «materie» devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, atteso che dette materie devono presentare la stessa natura di quelle devolute alla giurisdizione di legittimità «che è contrassegnata dalla circostanza che la pubblica amministrazione agisce come autorità, nei confronti della quale è accordata tutela al cittadino di fronte al giudice amministrativo».

(28) Sulla legge n. 586 del 1996 vedi: G. Chiaia Noya, *La nuova disciplina delle società sportive professionistiche*, in *Riv. dir. sport.* 1997, 629 ss.; Vidiri, *Profili societari ed ordinamentali delle recenti modifiche alla legge 23 marzo 1981 n. 91*, *ivi*, 3 ss., che sottolinea come in ragione dell'introduzione dello scopo lucrativo nelle società sportive è mutata la posizione dei singoli soci, i quali diversamente dal passato hanno diritto alla distribuzione degli utili alla stregua di quanto disposto dagli artt. 2350 e 2433 c.c. (per le società per azioni) e dall'art. 2492 c.c. (per le società a responsabilità limitata); possono divenire possessori di azioni privilegiate con una più elevata partecipazione agli utili annuali ed alla ripartizione del patrimonio netto risultante dalla liquidazione (artt. 2351, comma 2, c.c.); sono abilitati ad alienare le azioni, lucrando la differenza tra il valore iniziale di acquisto e quello di vendita, e vedono meglio garantiti i loro diritti a seguito di un potenziamento proprio dei controlli giurisdizionali (pagg. 15-16).

quanti vorranno considerare riservate alla giustizia interna, ovvero sprovviste di tutela esterna, situazioni soggettive comunque connesse con l'ordinamento sportivo, dovrà perciò fare i conti con i principi del codice civile in materia associativa, con gli artt. 10 e 12 l. n. 91/1981, nonché, infine, con gli artt. 1,4,18,24, 41 e 113 Cost., perché se è astrattamente possibile che la legge n. 280/2003 possa avere privato di tutela situazioni fondate in precedenza su norme parimenti primarie (nessun segnale di abrogazione, espressa o tacita, è dato comunque rinvenire nella stessa), a differenti conclusioni deve in ogni caso pervenirsi, nel nostro sistema a Costituzione rigida, per quelle che trovano in questa diretta applicazione (29).

Gli "agenti inquinanti" dell'autonomia dell'ordinamento sportivo

Per concludere, l'autonomia dell'ordinamento sportivo - di cui la decisione in commento ha lumeggiato la portata attraverso l'esame di numerose clausole dello Statuto della FIGC e della loro compatibilità con alcune norme della Carta costituzionale - non può, come si è ribadito, legittimare la violazione di situazioni giuridicamente indisponibili per l'ordinamento statale perché deve soggiacere a limitazioni ogni qual volta si versi in casi in cui è messo in pericolo il carattere unificante dell'ordinamento generale.

Nonostante si sia pervenuti attraverso i ricordati contributi dottrinari e giurisdizionali a tracciare le coordinate per una corretta delimitazione delle aree di operatività della giustizia civile e di quella statale, le difficoltà a livello pratico di coordinamento tra i due distinti ordinamenti sono destinate ugualmente a perpetuarsi in ragione delle tante aggressioni che la prestazione sportiva può subire ad opera di quelli che, con perspicua espressione, sono stati definiti "agenti inquinanti" - tra i quali può annoverarsi anche la politica - che, con temporalizzazioni differenziate e con intensità diverse, possono colpire il suo grado di spontaneità e di autonomia (30). In questa ottica è stato rilevato che alla pluralità di interessi dei governi nell'attività sportiva - capaci di spaziare dalla volontà di assicurare al godimento collettivo uno spettacolo di risonanza sino all'esigenza di ricavare prestigio interno o esterno da parte di statisti o di regimi politici, ed ancora dal desiderio di promuovere la diffusione della pratica sportiva a livelli popolari sino alla necessità di offrire visibilità alle potenzialità di una nazione emergente - si è sempre contrapposta «una gelosa tendenza, non sempre soddisfatta e qualche volta addirittura completamente disattesa, dell'organizzazione sportiva a rimanere costantemente indipendente dal potere politico» (31).

Tra tali interessi il più capace di inquinare la genuinità dei valori dello sport è quello delle forze politiche di fare dello sport uno strumento di acquisizione di consensi aggiuntivi da perseguire anche attraverso condizionamenti nelle scelte degli organismi chiamati a ge-

stire momenti rilevanti dello svolgimento delle attività agonistiche.

Come è noto ad opera del d. lgs. n. 242 del 1999 (modificato dalla legge n. 15 del 2004), con il riconoscimento espresso della sua natura pubblica, già ammessa a livello dottrinario, il CONI ha visto accrescere i suoi poteri anche attraverso la previsione di più incisive forme di controllo sulle federazioni sportive nazionali (sulle discipline sportive associate e sugli enti di promozione sportiva) che si sono tradotte in limitazioni potenzialmente invasive della loro libertà associativa; nello stesso tempo il CONI è stato posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali (ora Ministero per le sport e per le politiche giovanili) (32).

Se in giurisprudenza - come è stato osservato - si è negato che l'attività di vigilanza possa intervenire a modificare le manifestazioni di autonomia statutaria degli enti pubblici vigilati, nella dottrina si è messo in luce, su di un piano più generale, come nell'organizzazione pubblica il contenuto della vigilanza non si esaurisca nel mero controllo ma si eserciti anche attraverso atti di amministrazione attiva, estrinsecandosi nell'adozione di una serie di atti, quale l'approvazione di bilanci e delle delibere particolarmente importanti dell'ente vigilato, nella nomina di commissari straordinari, nello scioglimento degli organi dell'ente, nell'esercizio dei poteri volti ad ottenere informazioni e nella prefissione di indirizzi (33).

Tutto ciò induce a nutrire fondate riserve sui recenti interventi legislativi potendo la nuova disciplina rendere maggiormente permeabile il mondo dello sport a forme di condizionamento politico lesive della sua tradizionale autonomia.

Ed invero, l'accentramento ed il potenziamento dei poteri del CONI a discapito di quelli delle federazioni - di cui si ha un ulteriore riscontro nel recente Statuto delle FIGC configurante un coerente completamento delle opzioni caratterizzanti il d. lgs. n. 242 del 1999 - attestano la presenza di una organizzazione verticistica con una accentuazione dei poteri pubblicistici

Note:

(29) In questi sensi: De Silvestri, in Aa. Vv., *Diritto dello sport*, cit., 111, che aggiunge che brulicano di situazioni di tal fatta sia lo sport professionistico, ove accanto al diritto al lavoro fa da pendenti l'altro di iniziativa economica delle società, specie dopo la possibilità offerta dalla legge n. 586/1996 di perseguire lo scopo di lucro, sia lo sport dilettantistico, incentrato sui valori inviolabili della persona e sull'esercizio di libertà fondamentali.

(30) In tali sensi vedi R. Prelati, *La prestazione sportiva nell'autonomia dei privati*, Milano 2003, 459.

(31) In questi termini cfr. Prelati, *La prestazione sportiva* cit., 460-461.

(32) Per un dettagliato esame degli aspetti innovativi del riordino del CONI vedi: Alvisi, *Autonomia privata* cit., 18 ss. cui *adde*, con specifico riferimento alle funzioni ed ai compiti del CONI, Forlenza, in Aa. Vv., *Diritto dello sport* cit., 46-53.

(33) Così Vidiri, *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e d. l. n. 220 del 2003*, in *Giust. civ.* 2003, II, 512.

che - oltre a restringere gli spazi, come si è visto, di autonomia dei soggetti privati deputati a presiedere, in maniera articolata e diffusa nel territorio, la regolamentazione e l'organizzazione delle diverse discipline agonistiche a livello professionistico, dilettantistico e giovanile - rende praticabile forme di più incisiva e diretta intramissione della politica nello sport.

Sotto altro versante non può sottacersi che i poteri di vigilanza sul CONI da parte del Ministero che si traducono, oltre che nell'approvazione dello Statuto del CONI, anche nel potere di scioglimento di importanti organi sportivi e nella nomina al loro posto di Commissari straordinari (art. 13 d. lgs. n. 242 del 1999) (34), possono far venire meno un elemento da sempre qualificante del mondo dello sport, quello di fare affidamento su di una classe dirigente sportiva,

storicamente di estrazione differente rispetto a quella politica, per essere attinta solitamente in ambiti diversi e per essersi ispirata a valori ed ad ideali di altra matrice e collocazione (35).

Note:

(34) Sui rapporti tra il CONI ed il Ministero vigilante vedi Forlenza, in *Aa. Vv., Diritto dello sport cit.*, 53-54.

(35) Reputa tale estrazione della classe dirigente sportiva una prerogativa attuale della organizzazione sportiva a rimanere ostinatamente indipendente dal potere politico: Prelati, *La prestazione sportiva cit.*, 461. In argomento vedi pure Alvisi, *Autonomia privata cit.*, 5 che ricorda però come in epoca corporativa la strumentalità della relazione CONI-partito nazionale fascista era garantita dalla nomina politica del presidente e del segretario generale, di per sé considerata sufficiente a consentire l'ingerenza del p.n. f. sull'attività del CONI anche in assenza di uno esplicito potere di controllo del primo sul secondo.

GIUSTIZIA DISCIPLINARE E GIUDICE AMMINISTRATIVO

di Vincenzo Vigoriti

L'autore considera non rinunciabile il controllo delle Corti statali sulla legittimità delle decisioni degli organi di giustizia sportiva in materia disciplinare, ma ritiene anche eccessiva, e pregiudizievole per l'autonomia dell'ordinamento particolare, l'ampiezza degli interventi del giudice amministrativo. Si suggerisce che il controllo venga limitato all'ipotesi in cui le decisioni disciplinari siano tali da provocare danni particolarmente seri agli incolpati.

Introduzione. Le norme di matrice sportiva

L'ordinanza 30 marzo 2007, della VI Sezione segna probabilmente la fine di quello che purtroppo adesso sembra essere stato solo il primo tempo della stagione 2006 degli scandali calcistici (c.d. Calciopoli). Già questa prima parte è stata più sgradevole di tutte le altre stagioni messe insieme, ma ha sfrondato lo scettro ai regnatori, evidenziandone l'arroganza e la propensione alla frode. Come al solito, si è dovuto registrare l'immediato passaggio dal servo encomio (davvero molto "servo") al codardo oltraggio, fastidioso orpello di una situazione già di per sé difficile.

A livello operativo, le istituzioni della giustizia sportiva hanno dovuto sopportare una prova ardua, nel complesso superata con decoro. Non è male tentare una sintesi.

Lo sport professionistico, e il calcio in particolare, è attività d'impresa, come lo sono mille altre. Esso suscita interesse generale ed ha una rilevanza economica di cui è persino inutile dire: assumere che l'attività di gestione e commercializzazione del calcio sia

in qualche modo diversa e migliore delle altre in virtù della componente ludica semplicemente non avrebbe senso.

L'importanza del fenomeno sportivo ha spinto molti ad assumere un atteggiamento di estremo scetticismo, del tipo di quello che anni fa aveva indotto George Orwell a scrivere:

«Serious sport has nothing to do with fair play. It is bound up with hatred, jealousy, boastfulness, and disregard of all rules and sadistic pleasure in witnessing violence; in other words it is war minus the shooting» (*The Sporting Spirit*, 1945).

Anche questa pare tuttavia posizione eccessiva. Se il calcio professionistico non ha titolo per vantarsi migliore di altre attività, non può ritenersi però neppure peggiore: gli eccessi di moralità non giovano alla corretta percezione dei fenomeni.

I giudici sportivi sono stati chiamati a valutare la rilevanza per l'ordinamento interno di comportamenti pluri-offensivi, lesivi anche di interessi penalmente tutelati e di diritti patrimoniali. Le decisioni da essi prese applicano norme che attribuiscono ruolo prevalente alla lealtà e probità sportiva. Al di là del contingente, sono valori condivisi dalla grande maggioranza degli associati, e la loro violazione deve essere sanzionata nell'interesse generale. E questo anche in un'ottica imprenditoriale, perché l'alterazione illegittima degli equilibri sportivi fa perdere d'interesse alla competizione, che risulta quindi meno utile sul piano mercantile (meno televisione, meno pubblicità, ecc.). Non a caso, gli organi deputati a vigilare sulla concorrenza e sul mercato, in Italia e in Europa, hanno più volte sostenuto che l'equilibrio fra i protagonisti delle competi-