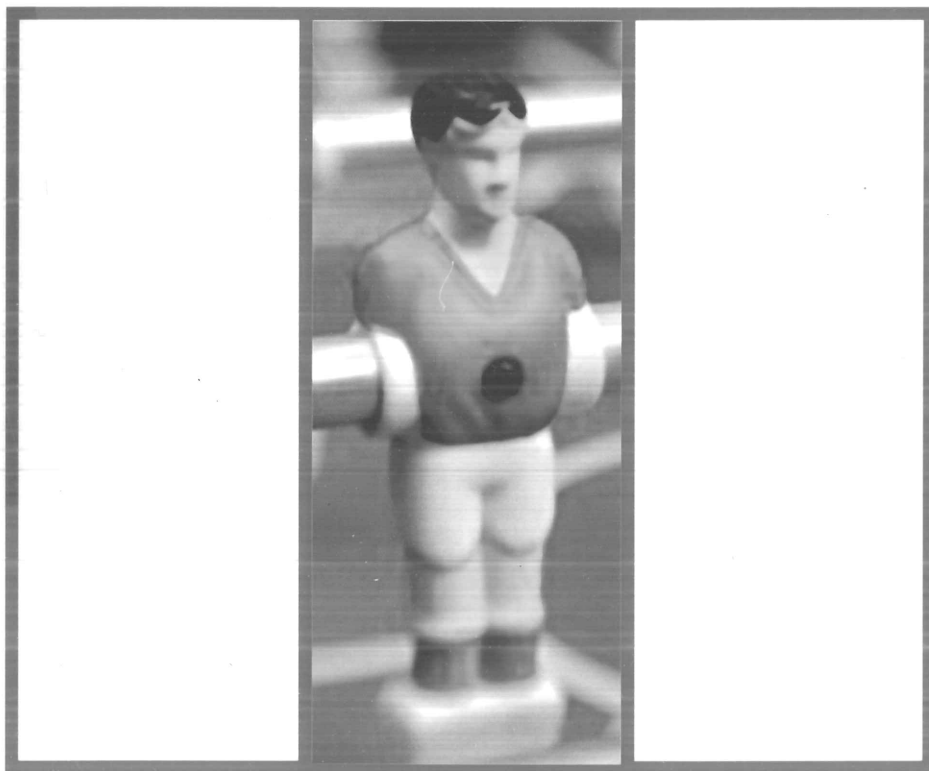


DIRITTO DELLO SPORT

Rivista trimestrale di informazione e approfondimento sul diritto, l'organizzazione
e la gestione dello sport e delle attività motorie



Rivista diretta da
Fabio Roversi-Monaco e Filippo Lubrano

1 | Anno V | **2011**
gennaio-marzo

Rev 74-209

DIRITTO DELLO SPORT

Rivista trimestrale di informazione e approfondimento sul diritto, l'organizzazione
e la gestione dello sport e delle attività motorie



Rivista diretta da
Fabio Roversi-Monaco e Filippo Lubrano

1 | Anno V | **2011**
gennaio-marzo

UNIVERSITÀ di SIENA
MATERIALE BIBLIOGRAFICO

Cod. Ist. / Dip. **ASB08**
Inv. N. **184917**
04.11.11

Bononia University Press

DIRITTO DELLO SPORT

RIVISTA TRIMESTRALE DI INFORMAZIONE E APPROFONDIMENTO SUL DIRITTO, L'ORGANIZZAZIONE E LA GESTIONE DELLO SPORT E DELLE ATTIVITÀ MOTORIE

PROMOSSA DALLA FONDAZIONE CARLO RIZZOLI PER LE SCIENZE MOTORIE

CON IL CONTRIBUTO DI



Periodico trimestrale registrato al Tribunale di Bologna
(n. 7740 – 02/03/2007)

Anno V, n. 1 – gennaio-marzo 2011

ISBN: 978-88-7395-647-1

CONSIGLIO DIRETTIVO E SCIENTIFICO:

Guido Alpa, Carlo Bottari, Giorgio Cantelli Forti, Luigi Carbone, Roberto Chieppa, Fabio Cintioli, Antonio D'Atena, Pasquale de Lise, Claudio Franchini, Massimo Franzoni, Marco Lipari, Filippo Lubrano, Alberto Maffei Alberti, Andrea Manzella, Giuseppe Morbidelli, Stefano Palazzi, Filippo Patroni Griffi, Angelo Piazza, Fabio Roversi-Monaco, Piero Sandulli, Mario Sanino, Carlo Sica, Salvatore Squarito, Luigi Stortoni, Carlo Zoli

COMITATO DIRETTIVO:

Carlo Bottari, Roberto Chieppa, Filippo Lubrano, Fabio Roversi-Monaco

DIRETTORE SCIENTIFICO:

Fabio Roversi-Monaco

DIRETTORE EDITORIALE:

Filippo Lubrano

DIRETTORE RESPONSABILE:

Carlo Bottari

REDAZIONE:

Giuseppe Cappiello, Santa D'Innocenzo, Paco D'Onofrio, Massimiliano Iovino, Benedetta Lubrano, Enrico Lubrano, Federica Tosel

© Fondazione Carlo Rizzoli per le Scienze Motorie

© Bononia University Press

Tutti i diritti riservati

DISTRIBUZIONE E SPEDIZIONE IN ABBONAMENTO:

Bononia University Press

via Farini 37 – 40124 Bologna

rel.: (+39) 051 232 882

fax.: (+39) 051 221 019

info@buponline.com

www.buponline.com

SOMMARIO

PARTE PRIMA

ARTICOLI

- Alcune note in tema di responsabilità risarcitoria nell'esercizio di attività sportive (equitazione) 9
Gabriella Morena
- Costruzione e ristrutturazione dei grandi impianti sportivi italiani: profili normativi e criticità 19
Pierluigi Raimondo
- L'Unione Europea garantisce il "diritto ai mondiali in chiaro" 41
Maria Giovanna De Marco
- Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport (TNAS): analisi della giurisprudenza (anni 2009-2010) e della natura delle relative decisioni 49
Enrico Lubrano

a cura di *Paco D'Onofrio e Massimiliano Iovino**Giurisprudenza costituzionale*

GIUSTIZIA SPORTIVA. Questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lett. b), e 2, del d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280, impugnato, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 Cost., nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive che incidono su diritti soggettivi ed interessi legittimi – Infondatezza

(Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49)

71

Nota di *Marco Mancini*: La Corte costituzionale individua il punto di equilibrio nei rapporti tra ordinamento "autonomo" sportivo e ordinamento "sovrano" statale, tra espansione degli ambiti di "rilevanza" e riduzione delle modalità di tutela

91

Giurisprudenza di legittimità

FEDERAZIONI SPORTIVE. Regime anteriore al d.lgs. n. 242 del 1999 – Funzioni di natura pubblicistica e di natura privatistica – Distinzione – Fondamento – Conferimento dell'incarico professionale di consulenza e difesa nell'ambito di un contenzioso tributario per omessa applicazione e versamento di ritenute di acconto – Attività di natura pubblica, riconducibile all'esercizio delle funzioni proprie del CONI – Configurabilità – Conseguenze – Necessità della forma scritta del contratto d'opera professionale ai sensi degli art. 16, 17 e 18 del r.d. n. 2240 del 1923

(Cass. civ., Sez. II, 3 dicembre 2010, n. 24646)

111

RESPONSABILITÀ DEI PRECETTORI E DEI MAESTRI. Responsabilità dell'istruttore di nuoto nell'ipotesi di scontro fra due soggetti che, durante un corso, nuotano in sensi opposti – Obblighi dell'istruttore di organizzare il corso e le modalità organizzative idonee ad evitare gli scontri in vasca

(Cass. civ., Sez. III, 23 marzo 2011, n. 6695)

118

ORGANIZZATORE DI MANIFESTAZIONE SPORTIVA. Responsabilità per lesioni riportate dai ragazzi del tutto casualmente durante la partita
(Cass. civ., Sez. III, 30 marzo 2011, n. 7247) 121

DOPING. Ricettazione di farmaci dopanti – Parti offese dal reato – CONI parte danneggiata
(Cass. pen., Sez. II, 29 marzo 2011, n. 12750) 125

Giurisprudenza di merito

GIUSTIZIA SPORTIVA. Sindacato del g.a. sulle decisioni giustiziali – È limitato agli *errores in procedendo* o *in iudicando* – Fattispecie
(TAR Bolzano Trentino-Alto Adige, Sez. I, 20 dicembre 2010, n. 344) 129

PARTE TERZA

CRONACHE NORMATIVE

a cura di *Massimiliano Iovino*

Decreto del Ministero della Salute 10 marzo 2011, in G.U., 7 aprile 2011, n. 80. Ricostituzione della Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive 137

disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente, se la reintegrazione in forma specifica risulta eccessivamente onerosa per il debitore”).

In questo caso, secondo il “diritto vivente” cui il rimettente fa riferimento, il legislatore ha operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha indotto, per i motivi già evidenziati, ad escludere la possibilità dell’intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull’autonomia dell’ordinamento sportivo.

P.Q.M.

La Corte costituzionale dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, con legge 17 ottobre 2003, n. 280, sollevata dal Tribunale amministrativo regionale del Lazio, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, con l’ordinanza in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, palazzo della Consulta, il 7 febbraio 2011.

Depositata in segreteria l’11 febbraio 2011.

LA CORTE COSTITUZIONALE INDIVIDUA IL PUNTO DI EQUILIBRIO NEI RAPPORTI TRA ORDINAMENTO “AUTONOMO” SPORTIVO E ORDINAMENTO “SOVRANO” STATALE, TRA ESPANSIONE DEGLI AMBITI DI “RILEVANZA” E RIDUZIONE DELLE MODALITÀ DI TUTELA

Marco Mancini

1. Con la sentenza n. 49 del 2011 la Corte costituzionale ha avuto occasione di pronunciarsi su alcune questioni problematiche connesse all’applicazione della l. n. 280/2003¹. Detta legge era stata emanata con il deliberato intento di porre fine alla ormai pluridecennale situazione di conflittualità tra ordinamento “generale” e ordinamento “particolare”-“settoriale” sportivo,² che aveva raggiunto il culmine proprio

¹ In ordine alla quale cfr. P. MORO, A. DE SILVESTRI, E. CROCETTI BERNARDI, E. LUBRANO (a cura di), *La giustizia sportiva: analisi critica alla legge 17 ottobre 2003, n. 280*, Trento-Forlì, 2004; F. VALERINI, *Quale giudice per gli sportivi? (a margine del d. l. 19 agosto 2003, n. 220)*, in *Riv. Dir. Proc.*, 2004, p. 1207 ss.; R. COLAGRANDE, *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, in *Nuove Leggi Civ. Comm.*, 2004, p. 705 ss. Per una recente analisi delle principali questioni problematiche relative al sistema di giustizia sportiva cfr. L. FERRARA, *Giustizia sportiva (voce)*, in *Enc. Dir., Annali*, Milano, 2010, p. 491 ss.

² Sul carattere ordinamentale del fenomeno sportivo cfr. M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1949, 10 ss.; ID., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1996, p. 674 ss.

nell'estate del 2003 allorquando, in occasione del c.d. “secondo caso Catania”,³ si era profilato addirittura il rischio del rinvio dell'inizio del campionato di calcio di serie B.

Il conflitto ordinamentale sottendeva (e sottende) un ben più vasto conflitto assiologico, involgente una pluralità di valori e interessi tutti ugualmente provvisti di rango costituzionale. Da un lato, infatti, vi è l'“autonomia” dell'ordinamento sportivo, tutelata e garantita dagli artt. 2 e 18 Cost.,⁴ che si manifesta nella pretesa non solo e non tanto di autoregolamentare in via esclusiva le attività sportive, quanto piuttosto di risolvere al proprio interno, a mezzo di organi “giustiziali” appositamente creati, le controversie insorte in conseguenza del loro esercizio.⁵ Dall'altro, però, la “sovranità” dell'ordinamento “generale” non può tollerare che l'“autonomia” dell'ordinamento sportivo – al pari di quella dei molteplici altri ordinamenti “particolari” che lo compongono – possa travalicare certi limiti, andando a creare vere e proprie “zone franche” sottratte al suo controllo, come accadrebbe nel caso in cui si privassero i giudici statali della cognizione delle controversie sportive relative ad attività federali incidenti su situazioni giuridiche soggettive “qualificate”, *sub specie* di diritti soggettivi o interessi legittimi.⁶

Il legislatore del 2003, pertanto, nell'inane tentativo di deflazionare il contenzio-

³ Per un'accurata ricostruzione della vicenda e dei provvedimenti giudiziari che si sono susseguiti al riguardo cfr. L. GIACOMARDO, *Caso Catania, l'autonomia dello sport è normale autogoverno di una comunità*, in *Dir. & Giust.*, 2003, n. 31, II ss.; G. CALCERANO, *Il secondo “caso Catania”: interesse pubblico al regolare svolgimento delle competizioni sportive e autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo*, in *Foro Amm.* – TAR, 2004, p. 855 ss.

⁴ Tale fondamento costituzionale viene confermato dalla sentenza in commento ove si legge, al Punto 4.2. del *Considerato in Diritto*, che “non può porsi in dubbio che le associazioni sportive siano tra le più diffuse formazioni sociali dove l'uomo svolge la sua personalità e che debba essere riconosciuto a tutti il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive”.

⁵ Secondo A. MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, 6, all'interno delle FSN il momento “giustiziale” costituisce il precipitato del momento “normativo”. Paradigmatico, sotto questo profilo, risulta il “vincolo di giustizia”. Si tratta di una clausola inserita negli statuti federali a mezzo della quale le FSN intenderebbero non solo astringere i soggetti federati al rispetto di tutte le decisioni assunte dagli organi federali, ma anche precludere loro di rivolgersi agli organi giurisdizionali statali (“efficacia negativa”) una volta percorsi ed esauriti i vari gradi della giustizia sportiva cui sono comunque obbligati a ricorrere (“efficacia positiva”).

⁶ Proprio per questo motivo nel corso dei decenni, a fronte di un'iniziale posizione di “separatezza” dell'ordinamento sportivo, si è assistito alla graduale, progressiva erosione della sua “autonomia” in conseguenza dell'aumento esponenziale delle ingerenze dei giudici statali. Sulla qualificazione dell'ordinamento sportivo quale ordinamento “settoriale” e sulla configurazione in termini di “integrazione” e non più di “separatezza” dei suoi rapporti con l'ordinamento “generale” cfr. G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007; G. BAROZZI REGGIANI, *Fenomeno sportivo e ordinamento statale: una questione di rapporti di forza*, in *Dir. Ec.*, 2010, p. 185 ss. Si esprimono in senso critico in ordine alla configurazione “ordinamentale” del fenomeno sportivo L. DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1998; ID., *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999, 69 ss.; ID., *Lo sport. Profili teorici e metodologici*, in L. DI NELLA (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, 2010, p. 33 ss.; L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. Pubbl.*, 2007, p. 1 ss.;

so originato dalle controversie sportive,⁷ ha cercato di delimitare una volta per tutte i rispettivi ambiti di pertinenza dei due ordinamenti. Il fine precipuo che si prefiggeva era quello di pervenire ad una soluzione idonea a “bilanciare” e contemperare i valori contrapposti cui si è accennato, vale a dire l’“autonomia” dell’ordinamento sportivo, da un lato, e la “sovranità” dell’ordinamento “generale”, sotto il profilo della facoltà di adire i giudici statali, dall’altro. Nel fare ciò, la l. n. 280/2003 ha in larga parte compiuto un’operazione di razionalizzazione dell’esistente, limitandosi a positivizzare gli orientamenti giurisprudenziali consolidatisi nei decenni precedenti.

La disposizione di apertura indica infatti quale criterio informatore dei rapporti interordinamentali quello della “rilevanza” o “irrilevanza” delle situazioni giuridiche soggettive incise, già da tempo utilizzato dai giudici statali.⁸ Nelle disposizioni immediatamente successive, dopo avere richiamato la tradizionale quadripartizione delle controversie sportive,⁹ la legge appresta riguardo ad esse una triplice forma di tutela giustiziale. *In primis*, “riserva” alla giustizia sportiva le controversie “tecniche” e “disciplinari”, e più precisamente quelle aventi ad oggetto, rispettivamente, “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” e “i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive” (art. 2, comma 1, lettere a e b). In secondo luogo, rimette alla cognizione del giudice ordinario le controversie c.d. “economiche”, relative ai “rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti” (art. 3, comma 1). In terzo ed ultimo luogo, in via residuale rimette alla giurisdizione amministrativa esclusiva ogni altra controversia avente ad oggetto atti federali o del CONI provvista di “rilevanza” esterna all’ordinamento sportivo¹⁰ e non “riservata” agli organi della giustizia sportiva (art. 3, comma 1).¹¹

⁷ E in virtù della *kompetenz-kompetenz* di cui dispone al riguardo, come ha opportunamente ricordato A. BONOMI, *L’ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quad. Cost.*, 2005, p. 367 ss.

⁸ A tenore della disposizione in parola, infatti, i rapporti tra i due ordinamenti “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” (art. 1, comma 2). Per una ricostruzione dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale in epoca precedente alla legge in parola, anche in ordine all’emersione del criterio della “rilevanza” cfr. E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in LE. CANTAMESSA, G. M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Milano, 2008, p. 23 ss.

⁹ Elaborata da F. P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, p. 36 ss.

¹⁰ In quest’ultima categoria rientrano le controversie *latu sensu* “amministrative”, afferenti agli atti federali relativi ai rapporti di affiliazione e di tesseramento, all’organizzazione delle attività agonistiche e all’ammissione ai campionati e alle competizioni degli atleti, delle società e delle associazioni sportive. Ciò si desume anche dal fatto che tali controversie, nel testo originario del decreto legge, formavano oggetto delle lettere c) e d) di cui al primo comma dell’art. 2, ed erano quindi “riservate” alla giustizia sportiva, mentre in sede di conversione dette lettere erano state espunte.

¹¹ Questa disposizione è stata modificata dall’art. 3, comma 13, allegato 4 d.lgs. n. 104/2010, che ha sostituito le parole “è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo” con quelle “è disciplinata dal codice del processo amministrativo”. Detto Codice, all’art. 133, lettera z) ne riproduce sostanzialmente il contenuto prevedendo che “sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice am-

La legge provvede infine a riconoscere per la prima volta fondamento legislativo al “vincolo di giustizia”, che pare atteggiarsi in modo diverso in riferimento alle singole tipologie di controversie sportive. Rispetto a quelle “riservate” alla giustizia sportiva, infatti, detto “vincolo” mantiene intatta la propria efficacia “negativa”, quale preclusione di adire i giudici statali; rispetto a quelle provviste di “rilevanza” esterna, invece, conserva un’efficacia meramente “positiva”, quale onere di coltivare e percorrere tutti i gradi di giustizia sportiva prima di ricorrere ai giudici statali, assumendo così le vesti di una “pregiudiziale sportiva” e determinando conseguentemente l’introduzione di un’ipotesi di giurisdizione “condizionata”.¹²

Il modello disegnato dal legislatore del 2003, ispirato ad un accentuato rigore classificatorio, pareva idoneo a risolvere in modo definitivo ed incontrovertibile sia la questione relativa ai rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale sia, all’interno di quest’ultima, la questione del riparto tra giudice ordinario e giudice amministrativo. In realtà, immediatamente dopo la sua emanazione la legge disvelava una serie di profili problematici di non scarso rilievo, per la risoluzione di alcuni dei quali si è reso necessario il ricorso alla Corte costituzionale.

2. La questione portata all’attenzione della Corte traeva origine da una controversia sportiva di tipo “disciplinare”,¹³ come tale “irrilevante” e “riservata” agli organi della giustizia sportiva ex art. 2, comma 1, lettera b), l. n. 280/2003,. In realtà, all’esito dei diversi gradi di giustizia federale e dopo aver esperito la procedura dinanzi alla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport (CCAS) del CONI, il destinatario della sanzione impugnava il provvedimento camerale, i provvedimenti giustiziali federali e i provvedimenti federali “presupposti” avanti al TAR del Lazio.

I giudici capitolini, in ossequio al tenore letterale della disposizione poc’anzi citata, non avrebbero avuto altra scelta se non quella di declinare *sic et simpliciter* la giurisdizione, stante la “rilevanza” meramente interna all’ordinamento sportivo della questione sottoposta alla loro cognizione, senza la necessità di compiere ulteriori valutazioni in ordine all’eventuale lesione, da parte degli atti impugnati, di situazioni giuridiche soggettive “qualificate” del destinatario. Lo stesso TAR, invece, ravvisando nella disposizione in parola alcuni profili di illegittimità costituzionale, ha investito della questione la Corte. In particolare, il giudice *a quo* postulava che le sanzioni “disciplinari” irrogate nel caso di specie determinassero un’alterazione sostanziale dello *status* dell’affiliato e assumessero pertanto “rilevanza” anche nell’ordinamen-

ministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge... le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti”.

¹² Riguardo alla quale esprimono dubbi di legittimità costituzionale P. SANDULLI, *La giurisdizione “esclusiva” in materia di diritto sportivo*, in *Anal. Giur. Ec.*, 2005, p. 396 ss. e P. D’ONOFRIO, *Manuale operativo di diritto sportivo*, Rimini, 2007, p. 220 ss.

¹³ Il dirigente di una squadra di basket aveva impugnato i provvedimenti federali a mezzo dei quali, in conseguenza della commissione di un “illecito sportivo”, gli era stata inflitta la sanzione dell’inibizione per alcuni anni allo svolgimento dell’attività federale.

to “generale”. Non dubitando al contempo della riconducibilità al *genus* degli atti amministrativi dei provvedimenti federali *de quibus*, ravvisava nell’art. 2, comma 1, l. n. 280/2003, nella parte in cui precludeva il ricorso alla giurisdizione statale, la violazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost.

La questione – al di là del caso di specie rimesso alla Corte – investiva direttamente il ben più ampio tema dei rapporti tra ordinamento “generale” e ordinamento sportivo sotto il profilo del riparto di giurisdizione. La Corte, pertanto, seguendo una tecnica decisoria ormai largamente in uso nella gran parte delle sue pronunce, ha ritenuto opportuno in via preliminare operare una puntuale ricostruzione dei parametri normativi di riferimento ed analizzare partitamente ciascuna delle tre diverse possibili forme di tutela giustiziale contemplate dalla l. n. 280/2003. Nulla quaestio in ordine alla giurisdizione “residuale” amministrativa, cui vengono ricondotte le controversie relative alle attività federali concernenti l’affiliazione, il tesseramento e l’ammissione ai campionati. Si tratta di attività della cui “rilevanza” esterna non è lecito dubitare, data la loro incidenza sulla possibilità di entrare a far parte di una FSN e di partecipare all’attività “agonistica” e il conseguente impatto su una molteplicità di diritti patrimoniali e di libertà di rango primario, come quelli di associazione e di sviluppo della propria personalità. Quanto alle controversie “tecniche”, la Corte pare condividere la scelta legislativa di confinarle nell’ambito dell’“indifferente giuridico” e di “riservarle” pertanto alla giustizia sportiva. Viene infatti esplicitamente richiamato¹⁴ l’orientamento di legittimità maturato al riguardo in epoca antecedente alla legge impugnata¹⁵ e tenuto fermo anche in seguito,¹⁶ secondo cui dall’applicazione delle disposizioni sportive “tecniche” non deriverebbe la lesione di alcuna situazione soggettiva “qualificata”, *sub specie* di diritto soggettivo o interesse legittimo.

Poste queste premesse, la Corte è passata ad affrontare la questione della quale era stata direttamente investita, relativa alla legittimità o meno della “riserva” alla giustizia sportiva di una controversia “disciplinare” avente ad oggetto la comminazione di una sanzione “interdittiva” quale l’inibizione alla svolgimento dell’attività federale. Il tema non era affatto nuovo e in ordine ad esso si erano formati orientamenti contrastanti. Già in epoca immediatamente successiva all’emanazione della legge era infatti stata paventata¹⁷ la possibile illegittimità costituzionale delle disposizioni legislative che “riservano” alla giustizia sportiva le controversie “disciplinari”. Le attività federali che ne formano oggetto, infatti, spesso incidono su molteplici profili della sfera personale e patrimoniale dei destinatari con conseguente lesione di una serie di situazioni soggettive “qualificate”. Proprio al fine di scongiurare il rischio di una declaratoria

¹⁴ Punto 4.3. del *Considerato in Diritto*.

¹⁵ Cfr. Cass. civ., Sez. Un., n. 4399/1989, in *Foro It.*, 1990, I, p. 899 ss., con nota redazionale di G. CATALANO, e in *Riv. Dir. Sport.*, 1990, p. 57 ss.

¹⁶ Cfr. Cass. civ., Sez. Un., n. 5775/2004, in *Giust. Civ.*, I, 2005, p. 1625 ss., con nota di G. VIDIRI, *Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione*, *ivi*, p. 1629 ss.

¹⁷ E. LUBRANO, *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la legge 17 ottobre 2003, n. 280*, in P. MORO, A. DE SILVESTRI, E. CROCE BERNARDI, E. LUBRANO (a cura di), *La giustizia sportiva*, cit., p. 528.

di incostituzionalità della disposizione in parola, i giudici amministrativi avevano fatto ricorso fin dall'inizio ad un'interpretazione "costituzionalmente orientata",¹⁸ attraverso una lettura della stessa in combinato disposto con l'art. 1, comma 2.¹⁹ La disposizione di apertura della legge, infatti, come detto, individua nella "rilevanza" delle situazioni giuridiche soggettive incise dagli atti federali il criterio informatore dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale. Detta disposizione, tanto per la sua collocazione topografica, quanto per la sua intitolazione ("principi generali") è destinata a prevalere, e comunque a ricevere applicazione preferenziale rispetto ad ogni altra disposizione successiva, ivi compreso l'art. 2, comma 1, che assume pertanto un valore meramente indicativo e "presuntivo" in ordine alle controversie "irrilevanti" e perciò "riservate" alla giustizia sportiva. In pratica, pertanto, risulterebbe impossibile individuare categorie di controversie aprioristicamente "riservate" alla giustizia sportiva, a prescindere da ogni valutazione concreta in ordine alla loro "rilevanza" o "irrilevanza". Ne deriva che il giudice statale, una volta investito della cognizione di una controversia "disciplinare", non potrebbe declinare automaticamente la giurisdizione, dovendo piuttosto procedere ad una valutazione in termini di "rilevanza-irrilevanza" della situazione giuridica soggettiva incisa e, se del caso, ad accordare la dovuta tutela al ricorrente.

Questa interpretazione, prevalsa per lungo tempo presso i giudici amministrativi di merito, non ha però ricevuto l'avallo del Consiglio di Stato²⁰ e del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione siciliana²¹. In particolare i giudici di Palazzo

¹⁸ In particolare, *ex pluribus*, TAR Lazio, Sez. III-ter, n. 7331/2006, in *Foro Amm. – TAR*, 2006, p. 2967 ss., con nota di G. MANFREDI, *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, *ivi*, 2971 ss., nonché in *Corr. Giur.*, 2007, p. 1112 ss., con nota di V. VIGORITI, *Giustizia disciplinare e giudice amministrativo*, *ivi*, 2007, p. 1121 ss.; TAR Lazio, Sez. III-ter, n. 2472/2008, in *Foro Amm. – TAR*, 2008, 2080, con nota di P. SANDULLI, *I limiti della "giurisdizione sportiva"*, *ivi*, p. 2088 ss.

¹⁹ Proprio per questo motivo, più che di interpretazione conforme a Costituzione sarebbe forse più corretto parlare di interpretazione "sistematica" dell'insieme delle disposizioni contenute nella l. n. 280/2003. Cfr., sul punto, G. BAROZZI REGGIANI, *Fenomeno sportivo e ordinamento statale*, cit., 195.

²⁰ Cons. Stato, Sez. VI, n. 5782/2008, in *Foro Amm. – CDS*, 2008, p. 3111 ss., riguardo alla quale cfr. F. GOISIS, *Verso l'arbitrabilità delle controversie pubblicistiche-sportive?*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2010, p. 1425 ss.

²¹ Cons. Giust. Amm. Sicilia, n. 1048/2007, in *Foro Amm. – CDS*, 2007, 3537, con nota di N. PAOLANTONIO, *Ancora su sport e giustizia*, *ivi*, p. 3537 ss., nonché in *Corr. Mer.*, II, 2008, p. 242 ss., con nota di G. FRACCASTORO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo nelle materie riservate alla sua giurisdizione*, e in *Guida Dir.*, 2007, n. 48, p. 95 ss., con nota di S. MEZZACAPO, *Le conseguenze patrimoniali delle sanzioni non travolgono il sistema delle competenze*, *ivi*, p. 103 ss. Per un commento a questa sentenza cfr. anche M. SANINO, *Il difficile approdo delle problematiche in tema di giustizia sportiva*, in *Dir. Sport.*, 2007, p. 775 ss.; E. LUBRANO, *La sentenza abbonati-Catania: il Consiglio siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al protozoico*, in *Dir. Sport.*, 2007, p. 789 ss. Secondo tale pronuncia, la legge "ha operato una scelta netta, nell'ovvia consapevolezza che l'applicazione di una norma regolamentare sportiva ovvero l'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva hanno normalmente grandissimo rilievo patrimoniale indiretto; e tale scelta l'interprete è tenuto ad applicare, senza poter sovrapporre la propria 'discrezionalità interpretativa' a quella legislativa esercitata dal Parlamento" (Punto 4). Né vi sarebbero profili di illegittimità costituzionale, atteso che non contrasta con l'art. 41 Cost. "la scelta del legislatore ordinario di stabilire che, quando un imprenditore decida di operare nel settore dello sport, resti interamente

Spada, seppur attraverso un *iter* logico-argomentativo dubitativo, non si sono discostati dall'interpretazione meramente letterale dell'art. 2, comma 1, l. n. 280/2003 e, pur riconoscendo l'apparente fondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale prospettati dall'appellante, non hanno ritenuto condivisibile l'interpretazione "costituzionalmente orientata" seguita dal giudice di Prime Cure che si sarebbe tradotta, "di fronte ad una norma dalla chiara ed univoca portata precettiva, in una operazione di disapplicazione della legge incostituzionale, senz'altro preclusa a questo Giudice".²² Al TAR Lazio,²³ a questo punto, non rimaneva altra scelta se non quella di rivolgersi alla Corte costituzionale.²⁴

3. La Corte costituzionale è pervenuta ad una pronuncia di infondatezza della questione a mezzo di una sentenza interpretativa di rigetto, cui è approdata a seguito di un percorso logico-argomentativo condivisibile nelle sue linee di fondo, ma solo parzialmente in ordine alle concussioni cui è pervenuto.

Prima di affrontare il merito della questione, ha operato una delimitazione del campo d'indagine, attraverso una *reductio ad unum* dei diversi parametri evocati dal giudice *a quo*. In particolare, ha ritenuto che tutte le censure proposte concernessero la violazione di un'unica disposizione, l'art. 24 della Carta, e non investissero in alcun modo i pur richiamati artt. 103 e 113 Cost.²⁵ Il dubbio di legittimità costituzionale presentava infatti carattere unitario riguardando solo e soltanto l'asserita preclusione a carico dei soggetti federati di adire il giudice statale onde ottenere la tutela di una propria situazione giuridica soggettiva "rilevante" siccome "qualificata". Detta questione non involgeva in alcun modo né l'identificazione della natura della situazione soggettiva fatta valere, *sub specie* di diritto soggettivo o di interesse legittimo, né l'individuazione dell'organo munito di giurisdizione. In effetti quest'ultimo profilo attiene ad un problema diverso, quello del riparto di giurisdizione, destinato ad assumere eventualmente rilievo soltanto in un momento successivo rispetto a quello dell'avvenuto accertamento della "rilevanza" esterna della situazione giuridica soggettiva incisa. Problema la cui risoluzione non può prescindere dalla qualificazio-

ed esclusivamente assoggettato alla disciplina interna dell'ordinamento sportivo... ma limitatamente ai due soli profili di cui alle ricordate lettere a) e b) del cit. art. 2, comma 1, del decreto legge n. 220/2003".

²² Cons. Stato, Sez. VI, n. 5782/2008, Punto 3.8.

²³ TAR Lazio, Sez. III, ord. n. 241/2010, in *Foro It.*, 2010, III, p. 528 ss., nonché in *Giur. Mer.*, 2010, p. 2560 ss., con nota di L. MARZANO, *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto tra TAR e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*, *ivi*, p. 2567 ss.

²⁴ Proprio per questo motivo appare condivisibile la reiezione, da parte della Corte (Punto 3.2. del *Considerato in Diritto*), dell'eccezione di inammissibilità sollevata dai resistenti, ad avviso dei quali il giudice *a quo* non avrebbe esposto un reale dubbio di costituzionalità bensì ricercato l'avallo, da parte del Giudice delle leggi, all'interpretazione conforme sostenuta in precedenza e disattesa dal giudice di secondo grado. Il TAR Lazio, infatti, vedendosi costretto ad aderire all'interpretazione letterale della disposizione impugnata propalata dal giudice di ultima istanza, aveva motivatamente espresso i dubbi di legittimità costituzionale che nutriva al riguardo, richiamando in larga parte le argomentazioni addotte dallo stesso Consiglio di Stato.

²⁵ Punto 4.4 del *Considerato in Diritto*.

ne “sostanziale” della ridetta situazione soggettiva e degli atti federali che formano oggetto della controversia. L’evocazione, da parte del giudice *a quo*, degli artt. 103 e 113 Cost. appariva pertanto ultronea.²⁶

Subito dopo aver delimitato il *thema decidendum* la Corte, previa evocazione del principio per cui “*le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali*”,²⁷ ha optato per un’interpretazione conforme a Costituzione delle disposizioni impugnate. L’interpretazione costituzionalmente orientata cui aderisce la Corte, però, non è quella invalsa da tempo presso i giudici amministrativi di primo grado, in ossequio alla quale sarebbe possibile investire il giudice statale della cognizione delle controversie sportive “disciplinari” involgenti situazioni soggettive “qualificate” onde ottenere l’annullamento dell’atto federale asseritamente illegittimo, bensì l’altra, diversa, adombrata dal Consiglio di Stato nella richiamata pronuncia del 2008, che presenta rispetto alla prima marcati ed evidenti profili di differenza. In particolare, la Corte condivide il ragionamento seguito dal Consiglio di Stato – richiamandolo alla lettera – nella parte in cui postula che, nell’ipotesi in cui un atto federale incida su situazioni giuridiche soggettive provviste di “rilevanza” esterna, la relativa domanda risarcitoria deve essere proposta davanti al giudice amministrativo, non esistendo al riguardo alcuna “riserva” a favore della giustizia sportiva. I giudici amministrativi e costituzionali affermano pertanto che i soggetti federati possono adire la giurisdizione esclusiva amministrativa al solo fine di ottenere il risarcimento dei danni sofferti in conseguenza della lesione della propria situazione soggettiva “qualificata” e non l’annullamento dell’atto federale impugnato. In pratica, pertanto, avverso gli atti federali “riservati” dalla l. n. 280/2003 alla giustizia sportiva il giudice amministrativo può accordare ai ricorrenti soltanto la tutela risarcitoria per equivalente e non quella ripristinatoria in forma specifica e, conseguentemente, al medesimo giudice amministrativo è consentito procedere alla valutazione in termini di legittimità/validità dell’atto impugnato soltanto in via meramente incidentale e indiretta, al fine di addivenire non al suo annullamento bensì ad una pronuncia di risarcimento del danno.²⁸ Del resto, la “riserva” contenuta all’art. 2 l. n. 280/2003 non fa in alcun

²⁶ Ed era forse dovuto ad una sorta di “riflesso condizionato”. Poiché, infatti, la l. n. 280/2003 individua nel giudice amministrativo il giudice “naturale” delle controversie sportive aventi ad oggetto gli atti federali, il TAR Lazio pareva in qualche modo presupporre che il divieto di ricorrere ai giudici statali avverso gli atti federali incidenti sulle situazioni giuridiche soggettive “qualificate” comportasse la violazione automatica, oltre che dell’art. 24 Cost., anche delle disposizioni costituzionali poste a fondamento della giurisdizione amministrativa, gli artt. 103 e 113. In realtà, un automatismo del genere non trova alcuna giustificazione sul piano costituzionale. Il radicamento in capo al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva riguardo alle controversie sportive è il frutto di una scelta discrezionale del legislatore ordinario, peraltro non immune da dubbi di legittimità costituzionale, anche e soprattutto – come si vedrà – in riferimento ai presupposti di carattere “sostanziale” che ne sono posti a fondamento.

²⁷ Punto 4.5. del *Considerato in Diritto*. Sull’interpretazione conforme a Costituzione cfr. G. SORRENTI, *L’interpretazione conforme a Costituzione*, Milano, 2006.

²⁸ Punto 4.5. del *Considerato in Diritto*.

modo riferimento alle controversie risarcitorie e, in ogni caso, l'esclusione della tutela giurisdizionale statale per i danni prodotti dagli atti federali nei confronti di situazioni giuridiche soggettive "qualificate" determinerebbe, come ha sottolineato il Consiglio di Stato, non una questione processuale, bensì una "*deroga sostanziale all'applicazione dell'art. 2043 c.c., priva di ogni plausibile giustificazione e sprovvista di fondamento normativo espresso*".²⁹

Il ragionamento seguito dalla Corte muove dalla corretta considerazione per cui un'eventuale pronuncia caducatoria, in questi casi, nella migliore delle ipotesi non riuscirebbe a produrre effetti ripristinatori e, nella peggiore, determinerebbe "*una forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo*".³⁰ Secondo la Corte costituzionale, pertanto, il legislatore del 2003, all'esito di un'operazione di non irragionevole "bilanciamento" tra i contrapposti interessi all'"autonomia" dell'ordinamento sportivo e alla tutela giurisdizionale delle situazioni giuridiche soggettive "qualificate", avrebbe inteso escludere radicalmente la possibilità "*dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo*", vale a dire la tutela ripristinatoria in forma specifica. La possibilità di ottenere esclusivamente la tutela per equivalente, in altre parole, risulterebbe implicita nella l. n. 280/2003 e sarebbe il frutto di una scelta discrezionale del legislatore. In conclusione, pertanto, seguendo il ragionamento del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale, avverso gli atti federali lesivi di situazioni soggettive "qualificate" i soggetti federati possono richiedere ed ottenere soltanto la tutela risarcitoria e non quella ripristinatoria-caducatoria.³¹

²⁹ Cons. Stato, Sez. VI, n. 5782/2008, cit., Punto 3.10.

³⁰ Detta pronuncia, infatti, vista la necessità del previo esperimento di tutti gradi della giustizia sportiva e i successivi, incerti tempi della giustizia statale, rischierebbe di intervenire in un momento in cui gli effetti "sportivi" dispiegati dall'atto federale impugnato sono ormai divenuti irreversibili e di risultare pertanto *inutiliter data*. D'altro canto, se la pronuncia caducatoria potesse dispiegare appieno i suoi effetti ripristinatori, con conseguente stravolgimento degli effetti "sportivi" prodotti *medio tempore* dall'atto federale impugnato, si correrebbe il rischio di compromettere il regolare svolgimento e il susseguirsi delle manifestazioni e delle stagioni sportive e di comprimere così il contenuto minimo essenziale, il *proprium* dell'"autonomia" dell'ordinamento sportivo.

³¹ Non assume più rilievo alcuno, al riguardo, il dibattuto problema della "pregiudizialità amministrativa", vale a dire dell'ammissibilità della domanda risarcitoria presentata autonomamente e non contestualmente o successivamente a quella di annullamento dell'atto ritenuto illegittimo. Il problema è ora esplicitamente risolto in senso affermativo dal Codice del Processo Amministrativo, che all'art. 30, comma 1, prevede che "*l'azione di condanna può essere proposta contestualmente ad altra azione o, nei soli casi di giurisdizione esclusiva ... anche in via autonoma*". Si è adeguato Cons. Stato, Ad. Plen., n. 3/2011, in *www.giustizia-amministrativa.it*. In precedenza, esisteva un contrasto al riguardo tra Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, favorevole alla "pregiudiziale amministrativa" (cfr. Cons. Stato, Ad. Plen., n. 4/2003, in *Foro It.*, 2003, III, p. 433 ss.; Cons. Stato, Ad. Plen., n. 12/2007, in *Foro It.*, 2008, III, p. 1 ss., con nota di A. TRAVI, *Pregiudizialità amministrativa e confronto fra le giurisdizioni*, *ivi*, 3 ss.) e Sezioni Unite della Corte di Cassazione, decisamente contrarie (cfr., *ex pluribus*, Cass. Civ., Sez. Un., n. 30254/2008, in *Foro Amm. - CDS*, 2008, p. 2639 ss., con nota di F. SATTA, *Quid novi dopo la sentenza n. 30254 del 2008 delle sezioni unite?*, *ivi*, p. 2653 ss.).

4. La pronuncia in commento è destinata a produrre conseguenze di rilievo in ordine all'applicazione della l. n. 280/2003 e, più in generale, ai rapporti tra ordinamento "generale" e ordinamento sportivo.

Anzitutto, visto l'avallo fornito all'interpretazione "costituzionalmente orientata" delle disposizioni della l. n. 280/2003, risulta ormai pacifica ed incontestata la possibilità per i soggetti federati di adire la giurisdizione statale anche riguardo alle controversie sportive asseritamene "riservate" alla giustizia sportiva, nell'eventualità in cui gli atti federali che ne formano oggetto ledano situazioni giuridiche soggettive "qualificate". Ogni valutazione in ordine alla "rilevanza" o meno delle diverse situazioni soggettive che formano oggetto delle controversie sportive e alla conseguente delimitazione dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale viene infatti rimessa ai giudici statali ai quali soltanto spetta valutare, caso per caso, se l'atto federale impugnato provochi o meno la lesione di una situazione giuridica soggettiva "qualificata". Né assume alcun rilievo al riguardo l'inclusione di ciascuna controversia all'interno dell'una o dell'altra tra le diverse categorie individuate dalla l. n. 280/2003. La "rilevanza" di una controversia sportiva e della connessa situazione giuridica soggettiva, infatti, non può essere predeterminata *ex ante*, per mezzo di un'astratta classificazione categoriale, ma può ricavarsi soltanto *ex post*, all'esito di un giudizio diretto a valutare, in concreto, i molteplici profili di incidenza dell'atto impugnato. Si tratta peraltro, come ha ribadito la pronuncia in commento richiamando le conclusioni alle quali, di recente, è pervenuta anche la Suprema Corte di Cassazione,³² di una valutazione di merito, di carattere "sostanziale", insuscettibile di dar luogo a questioni di riparto di giurisdizione.³³ Ne deriva quale logico corollario la perdita, da parte del "vincolo di giustizia", della sua efficacia "negativa-preclusiva" anche nei riguardi delle controversie "riservate" dalla legge alla giustizia sportiva, atteso che anche la loro qualificazione in termini di "irrilevanza" presuppone comunque l'intervento della giurisdizione statale. Anche rispetto alle controversie "riservate", pertanto, il "vincolo di giustizia" conserva un'efficacia meramente "positiva", *sub specie* di "pregiudiziale sportiva". In ultimo l'interpretazione conforme a Costituzione, consentendo ai giudici statali di prendere in considerazione la molteplicità di effetti "diretti" e "indiretti" dispiegati dagli atti federali non solo sulla sfera sportiva, ma anche su quella economico-patrimoniale, personale e "morale" dei soggetti federati, determinerà sicuramente un ampliamento del novero delle questioni "rilevanti".

Gli effetti "espansivi" indotti dall'interpretazione "costituzionalmente orientata" si erano peraltro già manifestati, anche prima della pronuncia in commento, proprio in riferimento alle controversie "disciplinari". Da più di un ventennio i giudici amministrativi adoperavano, quale criterio discriminante per stabilire la "rilevanza" o "irrele-

³² Ord. n. 18052/2010, ove si legge che "costituisce ... accertamento rimesso al giudice del merito la configurabilità o meno di una situazione giuridicamente rilevante per l'ordinamento statale e, come tale, tutelabile".

³³ Punto 4.2. del *Considerato in Diritto*.

vanza” di dette controversie nell’ordinamento “generale”, quello dell’incidenza di *status*. In pratica, si attribuiva la “patente di rilevanza” soltanto ai provvedimenti “disciplinari” idonei ad incidere in modo definitivo ed irreversibile sullo *status* federativo di affiliato o tesserato, determinandone la perdita o comunque una sostanziale alterazione dei suoi contenuti e delle sue modalità esplicative.³⁴ Ebbene, l’interpretazione “costituzionalmente orientata” delle disposizioni della l. n. 280/2003 ha favorito il consolidamento e l’accentuazione di un orientamento che in precedenza risultava solo accennato. Nell’ultimo decennio, infatti, i giudici amministrativi hanno cominciato ad ascrivere “rilevanza” anche a sanzioni “disciplinari”, quali quelle pecuniarie o meramente interdittive che, pur con una modesta incidenza sullo *status* federativo e sulle prerogative connesse, dispiegano effetti lesivi di apprezzabile portata sulla sfera economico-patrimoniale o “morale” dei destinatari.³⁵

Allo stesso modo – e nonostante le apparenti indicazioni di segno contrario contenute nella pronuncia in commento – l’interpretazione conforme a Costituzione comporterà un’espansione degli ambiti di “rilevanza” anche rispetto alle controversie “tecniche”, originate dall’applicazione di norme sportive finalizzate all’acquisizione dei risultati delle competizioni. È pur vero che in un primo momento la pronuncia in commento – come già si è visto – aderisce implicitamente agli orientamenti tradizionali in merito all’assoluta “irrilevanza” delle controversie di “risultato”. Immediatamente dopo, però, riconosce il carattere “sostanziale” della questione connessa alla qualificazione in termini di “rilevanza” o “irrilevanza” delle situazioni giuridiche soggettive incise dagli atti federali. In tal modo si rimette, di fatto, in capo al giudice di merito ogni decisione in ordine alla loro eventuale tutela avanti alla giurisdizione statale. D’altro canto, non v’è ragione per ritenere che le considerazioni svolte dalla Corte in ordine all’interpretazione “costituzionalmente orientata” della disposizione relativa alle controversie “disciplinari” non possano e non debbano valere e trovare accoglimento anche riguardo a quelle “tecniche”. Identici sono infatti i presupposti da cui muove, in entrambi i casi, l’*iter* logico-argomentativo seguito per approdare alla conclusione della loro potenziale “rilevanza” esterna. Il consolidamento dell’interpretazione conforme a Costituzione dovrebbe pertanto condurre ad una sempre più marcata tendenza alla sindacabilità esterna anche dei provvedimenti “tecnic”, in considerazione dei molteplici effetti “indiretti” che dispiegano sulla sfera personale e patrimoniale dei soggetti federati.

³⁴ Cfr., al riguardo, TAR Lazio, Sez. III, n. 1449/1987, in *Riv. Dir. Sport.*, 1987, p. 682 ss.; TAR Lazio, Sez. III, n. 3458/1998, in *Riv. Dir. Sport.*, 1998, p. 578 ss., con nota redazionale di C. LIGUORI, *ivi*, p. 581.

³⁵ Cfr. TAR Lazio, Sez. III-ter, ord. n. 4332/2004; TAR Lazio, Sez. III-ter, ord. n. 2244/2005; TAR Lazio, Sez. III-ter, n. 2801/2005; TAR Lazio, Sez. III-ter, n. 13616/2005; TAR Lazio, Sez. III-ter, ord. nn. 4666 e 4671/2006, in *Foro It.*, 2006, III, p. 538 ss., con nota di A. PALMIERI, *Nota a TAR Lazio, Sezione III ter, ordinanza 22 agosto 2006 n. 4666, Moggi c/ FIGC e altri*; TAR Lazio, Sez. III-ter, n. 7331/2006, cit.; TAR Lazio, Sez. III-ter, ord. n. 1664/2007; TAR Sicilia-Catania, Sez. IV, n. 401/2007, in *Foro Amm.-TAR*, 2007, p. 1136 ss., con nota di N. PAOLANTONIO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, *ivi*, p. 1152 ss.; TAR Lazio, Sez. III-ter, n. 5280/2007; TAR Lazio, Sez. III-ter, n. 5645/2007; TAR Lazio, Sez. III-ter, n. 1582/2008.

L'espansione degli ambiti di "rilevanza" esterna assoggettati all'imperio della giurisdizione statale comporta la corrispondente contrazione degli ambiti "riservati" all'"autonomia" dell'ordinamento sportivo. Il compito di individuare il corretto punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze di "autonomia" dell'ordinamento sportivo e di "sovranità" dell'ordinamento "generale" è rimesso ai giudici, sui quali incombe l'onere di utilizzare con estrema cautela lo strumento dell'interpretazione "costituzionalmente orientata". Tale interpretazione dovrebbe infatti permettere di compiere un'efficace opera di "filtro" delle controversie sportive e delle situazioni soggettive al fine di individuare quelle effettivamente "rilevanti" e pertanto suscettibili di tutela ad opera dei giudici statali.

Proprio per scongiurare l'eccessiva compressione degli spazi di "autonomia" dell'ordinamento sportivo la Corte, seguendo le orme del ragionamento del Consiglio di Stato e sviluppandone le implicazioni, ha introdotto un "correttivo" all'interpretazione conforme a Costituzione, diretto a limitarne le virtualità espansive. Pur riconoscendo ai soggetti federati la possibilità di adire la giurisdizione statale avverso gli atti federali "riservati" asseritamente lesivi di situazioni giuridiche soggettive "qualificate", accorda loro una tutela giurisdizionale dimidiata e "semipiena". I tesserati e affiliati, infatti, attraverso il ricorso ai giudici statali, possono ottenere soltanto la tutela risarcitoria per equivalente e non quella ripristinatoria, *sub specie* di annullamento dell'atto federale impugnato. Questa limitazione delle modalità di tutela sarebbe il frutto di una scelta discrezionale del legislatore del 2003 e risulterebbe del tutto legittima, siccome ispirata alla necessità di salvaguardare l'"autonomia" dell'ordinamento sportivo da ingerenze esterne di entità tale da minarne la sopravvivenza e di garantire al contempo la tutela giurisdizionale statale delle situazioni soggettive "qualificate".

In realtà, sotto quest'ultimo profilo il ragionamento seguito dalla Corte appare poco persuasivo e comunque non del tutto idoneo a garantire un equilibrato "bilanciamento" degli interessi contrapposti. In primo luogo, infatti, il tenore letterale delle disposizioni legislative non permette in alcun modo di suffragare la tesi della tutela "dimidiata". La l. n. 280/2003, infatti, opera una suddivisione tra categorie di controversie fondata sul criterio della loro "rilevanza" o "irrilevanza", e quindi sulla possibilità di accordare o non accordare loro la tutela giurisdizionale statale, ma non fornisce alcuna indicazione utile in ordine alle possibili modalità di tutela. Semmai, proprio l'introduzione di un'ipotesi di giurisdizione esclusiva *in subiecta materia* consente di ritenere rimessa in capo al giudice amministrativo la facoltà di accordare tanto la tutela caducatoria quanto la conseguente tutela risarcitoria. Dalla legge *de qua* non è pertanto possibile ricavare alcun argomento valido a sostegno dell'esistenza di un vincolo limitativo delle modalità di tutela. Dovrebbero al contrario valere riguardo alle controversie sportive le medesime regole di carattere generale che informano i rapporti tra i diversi strumenti di tutela conosciuti nel nostro ordinamento. Del resto è la stessa Corte costituzionale a riconoscere – attraverso il richiamo agli artt. 2058 c.c. e 30 d.lgs. n. 104/2010 – che la scelta in ordine alla più opportuna modalità di tutela da accordare nei singoli casi è rimessa al potere discrezionale del giudice. Quest'ultimo, infatti, dovrebbe conce-

dere quella in forma specifica soltanto in via eventuale, qualora risulti in tutto o in parte possibile, dovendo disporre negli altri casi il risarcimento per equivalente. O, sotto altro profilo, dovrebbe accordare esclusivamente la tutela risarcitoria nelle sole ipotesi in cui non sia possibile accedere, in tutto o in parte, a quella in forma specifica, perchè il bene della vita di cui si chiede la reintegrazione non potrebbe più essere utilmente ripristinato. Spetterebbe pertanto al giudice amministrativo il compito di svolgere l'operazione di "bilanciamento" tra "autonomia" dell'ordinamento sportivo e tutela delle situazioni giuridiche soggettive "qualificate" al fine di accordare, all'esito della stessa, la tutela in forma specifica o quella per equivalente, previa valutazione dell'utilità e tempestività e del grado di incidenza dell'eventuale pronuncia caducatoria-ripristinatoria. Ad ogni modo detto giudice, pur obbligato a concedere esclusivamente la tutela risarcitoria qualora – come avviene nella gran parte dei casi – quella in forma specifica risultasse eccessivamente invasiva dell'"autonomia" dell'ordinamento sportivo, potrebbe comunque mantenere salva ed impregiudicata la facoltà di accordare la tutela ripristinatoria qualora si rivelasse utile, possibile e ragionevole all'esito del giudizio di "bilanciamento".³⁶

In conclusione la sentenza n. 49/2011 individua il punto di equilibrio tra ordinamento sportivo e ordinamento "generale" attraverso un'operazione di "bilanciamento" tra salvaguardia dell'autonomia del primo e garanzia della tutela giurisdizionale statale delle situazioni soggettive "qualificate" dei soggetti federati. Da un lato, infatti, favorisce l'espansione del novero delle attività federali suscettibili di tutela esterna, rimettendo al giudice amministrativo – a dispetto di ciò che prevede la l. n. 280/2003 – ogni valutazione in ordine alla "rilevanza" o "irrilevanza" delle situazioni giuridiche soggettive incise. Dall'altro, però, proprio al fine di compensare questa riduzione di autonomia, rispetto alle attività in parola accorda ai soggetti federati una tutela "dimidiata", imponendo al giudice amministrativo di concedere solo ed esclusivamente la tutela risarcitoria per equivalente. Sotto quest'ultimo profilo, la pronuncia in commento desta qualche perplessità proprio in ordine al punto di equilibrio raggiunto tra i valori contrapposti. La soluzione adottata preclude infatti aprioristicamente la possibilità di pervenire ad un'effettiva reintegrazione della situazione soggettiva lesa e del bene della vita sotteso, attraverso la tutela caducatoria-ripristinatoria, anche nell'ipotesi in cui risultasse possibile e non eccessivamente invasiva dell'autonomia dell'ordinamento sportivo. Sarebbe stato più opportuno rimettere anche in questo caso nelle mani del giudice ogni valutazione in ordine alla scelta delle modalità di tutela più idonee a garantire il corretto equilibrio tra i valori in campo.

5. Restano però ancora aperte, "sul tappeto", due questioni "processuali", relative rispettivamente alla natura delle decisioni emesse dagli organi giustiziali sportivi ex-

³⁶ Vi potrebbero infatti essere casi in cui la pronuncia di annullamento non provocherebbe alcuno sconvolgimento al regolare svolgimento delle manifestazioni sportive in corso o già terminate, non comprimendo così l'"autonomia" dell'ordinamento sportivo né incidendo sulle situazioni giuridiche soggettive dei "controinteressati", vale a dire gli altri partecipanti. Basti pensare, per richiamare un esempio attinente a vicende che hanno avuto ampio risalto presso l'opinione pubblica, all'eventuale riassegnazione di un titolo in precedenza "revocato" e non attribuito ad altro competitore.

trafederali e alla legittimità costituzionale dell'ipotesi di giurisdizione esclusiva introdotta dalla l. n. 280/2003 riguardo alla "materia sportiva", per risolvere le quali occorre previamente affrontare e risolvere la questione "sostanziale" sottostante.

Il riferimento è alla *vexata quaestio* della natura pubblica o privata delle FSN e delle attività federali, che ha animato il dibattito dottrinale per alcuni decenni e alla quale in questa sede non è possibile accennare neppure per sommi capi.³⁷ Si tratta di una questione rispetto alla quale la pronuncia in commento non contiene alcuna specifica indicazione,³⁸ ma ciononostante destinata ad assumere le sembianze di un "convitato di pietra" che, una volta rivelata la propria presenza, appare in grado di dispiegare un'influenza decisiva in ordine al trattamento "processuale" delle diverse attività federali e di rimettere conseguentemente in discussione le linee portanti della legge del 2003.

Al riguardo, nel decreto "Melandri-Pescante"³⁹ e nello statuto del CONI del 2008 si rinvencono indicazioni "sostanziali" discordanti e contraddittorie. Da un lato, infatti, alle FSN viene espressamente attribuita la personalità giuridica di diritto privato, *sub specie* di associazioni riconosciute;⁴⁰ dall'altro, si è sviluppato un serrato dibattito attorno al significato da ascrivere alla locuzione "valenza pubblicistica" con la quale l'art. 15, comma 1, del d.lgs. n. 242/1999 connota alcune specifiche tipologie di attività federali che l'art. 23, comma 1, dello statuto CONI si premura poi di specificare ed elencare.⁴¹ Taluni

³⁷ Per una ricostruzione dei punti salienti del dibattito in epoca antecedente al d.lgs. n. 242/1999 cfr. G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994, p. 176 ss. Occorre ricordare che la giurisprudenza, da ultimo, spostando l'attenzione dal profilo soggettivo a quello oggettivo, era pervenuta a predicare la natura "mista", "ibrida", in parte pubblica e in parte privata, delle FSN. L'orientamento in parola prese avvio con Cass. civ., Sez. Un., n. 3091/1986 e n. 3092/1986, in *Foro It.*, 1986, I, p. 1251 ss. In pratica, secondo le pronunce in parola, le FSN svolgevano tanto funzioni pubbliche quanto attività private, e le une si distinguevano dalle altre in base al criterio "teleologico". Le attività federali assumevano una connotazione pubblica quando venivano esercitate per il perseguimento di finalità sostanzialmente coincidenti con quelle istituzionali del CONI; connotazione privata allorquando attenevano agli aspetti della vita endoassociativa.

³⁸ Pur a fronte della prospettazione del giudice *a quo*, che poneva l'accento sulla qualificazione in termini di provvedimenti amministrativi degli atti federali al fine di adombrare la violazione anche degli artt. 103 e 113 Cost. la Corte costituzionale, come già si è visto, ha operato una *reductio ad unum* dei parametri di giudizio, ritenendo che le censure di legittimità costituzionale riguardassero la violazione del solo art. 24 Cost., sotto il profilo della preclusione della tutela avanti ai giudici statali delle situazioni soggettive "qualificate", indipendentemente dalla loro configurazione in termini di interessi legittimi o diritti soggettivi e dalla natura ascrivibile alle attività federali incisive delle stesse.

³⁹ D.lgs. n. 242/1999, "Riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)", così come modificato dal d.lgs. n. 15/2004.

⁴⁰ Art. 15, comma 2, d.lgs. n. 242/1999.

⁴¹ "Oltre quelle il cui carattere pubblico è espressamente previsto dalla legge, hanno valenza pubblicistica esclusivamente le attività delle Federazioni Sportive nazionali relative all'ammissione e all'affiliazione di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; alla revoca a qualsiasi titolo e alla modificazione dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione; al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici; all'utilizzazione dei contributi pubblici; alla prevenzione e repressione del doping, nonché le attività relative alla preparazione olimpica e all'alto livello, alla formazione dei tecnici, all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici".

commentatori,⁴² infatti, estendono illimitatamente il novero delle attività federali a “valenza pubblicistica” in base al presupposto che l’elencazione dello statuto CONI ha un valore meramente esemplificativo e comunque sostengono che la locuzione in parola vale ad attribuire alle ridette attività una vera e propria natura pubblica, con conseguente assoggettamento ad un regime di diritto amministrativo. Di contro vi è chi,⁴³ interpretando le disposizioni *de quibus* in combinato disposto con il comma 1-bis dell’art. 23 dello statuto CONI, ove si afferma che “la valenza pubblicistica dell’attività non modifica l’ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse”, perviene alla conclusione che anche le attività federali incluse nell’elenco possiedono natura privata e risultano assoggettate ad una mera “funzionalizzazione per principi”,⁴⁴ consistente nella necessità di conformarsi agli indirizzi e controlli dell’ente pubblico CONI.⁴⁵ Si tratterebbe, in pratica, di attività di diritto privato svolte sotto il controllo pubblico, assoggettate ad un regime di diritto privato “speciale”. La risoluzione in un senso o nell’altro della questione “sostanziale” relativa alla natura delle attività federali e delle connesse situazioni giuridiche soggettive esercita un’influenza decisiva – come detto – rispetto ad entrambe le questioni cui si accennava poc’anzi.

La prima è quella della natura delle decisioni degli organi extrafederali di giustizia sportiva, che la pronuncia in commento ha trattato incidentalmente in riferimento alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport (CCAS)⁴⁶ del CONI,⁴⁷ il cui

⁴² Tra i quali G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti*, cit., p. 305 ss.; E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale*, cit., pp. 51 ss., 58 ss. e soprattutto F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Milano, 2007, p. 75 ss.

⁴³ L. FERRARA, *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l’autonomia dell’ordinamento sportivo fa da spettatore?*, in *Foro Amm.* – CDS, 2004, p. 93 ss.; AA.VV., *Diritto dello sport*, Firenze, II ed., 2008, p. 90; F. ROMANO, *L’organizzazione dell’attività sportiva*, in L. DI NELLA (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, cit., p. 117 ss.

⁴⁴ Per usare l’espressione coniata da G. NAPOLITANO, *La nuova disciplina dell’organizzazione sportiva italiana: prime considerazioni sul D.lgs. 2 luglio 1999, n. 24, di “riordino” del CONI*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1999, p. 622.

⁴⁵ Detti indirizzi e controlli si sostanzierebbero in altrettante attività “conformative” dell’autonomia privata delle FSN, al libero espletamento della quale verrebbero imposti alcuni limiti.

⁴⁶ In ordine alla quale cfr. E. CROCETTI BERNARDI, *Camera di conciliazione e arbitrato nel diritto sportivo (voce)*, in *Dig. Disc. Priv.- Sez. Civ., Agg.*, Torino, 2003, p. 199 ss.; S. BATTAGLIA, *La Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport istituita presso il CONI*, in *Riv. Arb.*, 2004, p. 615 ss.; F. VALERINI, *La Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport: natura del procedimento e regime degli atti*, in *Riv. Arb.*, 2007, p. 91 ss.

⁴⁷ Ora soppressa e sostituita, in seguito alle modifiche che hanno interessato lo statuto del CONI nel 2008, dall’Alta Corte di Giustizia Sportiva e dal Tribunale Nazionale Arbitrale dello Sport (TNAS). Sul nuovo sistema di giustizia sportiva extrafederale introdotto nel 2008 cfr. F. TOSEL, *La giurisdizione dell’Alta Corte di Giustizia Sportiva del CONI quale ultimo grado di giustizia. Presupposti e limiti del contenzioso esofederale. Così è (se vi pare)*, in *www.giustiziasportiva.it*, 2/2009; A. M. MARZOCO, *Sulla natura e sul regime di impugnazione del lodo reso negli arbitrati presso il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport*, in *www.judicium.it*, 30/11/2009; M. SERIO, *Riorganizzazione del Sistema di Giustizia Sportiva e funzione nomofilattica delle Corti Federali di ultima istanza*, in *Nuove Aut.*, 2010, p. 55 ss.; M. IMMORDINO, *L’attribuzione alla cognizione dell’Alta Corte di Giustizia sportiva dei diritti indisponibili*:

provvedimento era stato impugnato dal ricorrente assieme agli atti emanati all'esito dei precedenti gradi di giustizia federale. La difesa del CONI aveva eccepito l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per difetto di motivazione sulla rilevanza da parte del giudice *a quo*, in considerazione del fatto che il TAR Lazio non si era pronunciato sulla questione relativa alla natura della decisione della CCAS, in ordine alla quale esistevano due orientamenti contrapposti. Il primo, minoritario, qualificava la procedura in parola come arbitrato e ascriveva, conseguentemente, alla decisione emessa all'esito della stessa la natura di lodo arbitrale.⁴⁸ L'altro, ben presto divenuto maggioritario,⁴⁹ attribuiva alla procedura e alla decisione *de quibus* natura provvedimentale-amministrativa. Ebbene, qualora al *decisum* della CCAS fosse stata attribuita la natura di lodo arbitrale, la questione di legittimità costituzionale sarebbe stata effettivamente irrilevante perché tali atti, a tenore del codice di rito, sono assoggettati a motivi tipizzati di gravame, nessuno dei quali era stato fatto valere nel caso di specie.

La Corte ha però rigettato l'eccezione preliminare di inammissibilità sul presupposto che il giudice remittente si fosse implicitamente conformato all'orientamento maggioritario, che attribuiva natura provvedimentale alle decisioni della CCAS, affermando conseguentemente a buon diritto la propria giurisdizione. In realtà, la pronuncia della Corte non è in grado di risolvere in modo definitivo la questione, destinata a riproporsi in termini analoghi anche riguardo al TNAS e rimessa ancora una

verso una rivitalizzazione dell'ordinamento sportivo?, in *Nuove Aut.*, 2010, p. 299 ss.; E. LUBRANO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport (TNAS): analisi della giurisprudenza (anni 2009-2010) e della natura delle relative decisioni*, in *RDES*, 2010, p. 77 ss.

⁴⁸ Cfr. TAR Lazio, Sez. III-ter, n. 2987/2004, in *TAR*, I, 2004, p. 87 ss., nonché in *Foro Amm. - TAR*, 2004, p. 1112; TAR Lazio, Sez. III-ter, nn. 526-529/2005, in *Foro Amm. - TAR*, 2005, p. 427 ss., in ordine alle quali cfr. E. LUBRANO, *Le sentenze Empoli, ovvero un passo indietro per la certezza del diritto?*, in *www.giustamm.it*, 2005; TAR Lazio, Sez. III-ter, n. 4284/2005, in *Foro Amm. - TAR*, 2005, p. 2874; TAR Lazio, Sez. III, n. 2571/2005, in *Foro Amm. - TAR*, 2005, p. 1073, annotata da F. GOISIS, *Il lodo arbitrale (irrituale) della camera di conciliazione ed arbitrato CONI e la giurisdizione amministrativa*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2005, p. 958 ss.

⁴⁹ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, n. 5025/2004, in *Foro Amm. - CDS*, 2005, p. 1218 ss., con nota di L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*, in *Foro Amm. - CDS*, 2005, p. 1233 ss., e in *Dir. Proc. Amm.*, 2005, p. 990 ss., con note di F. GOISIS, *Le funzioni di giustizia delle federazioni sportive e della Camera arbitrale C.O.N.I. nelle controversie che la L. 280/2003 affida al giudice amministrativo*, *ivi*, p. 997 ss. e M. ANTONIOLI, *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, *ivi*, p. 1026 ss. In ordine alla pronuncia in parola cfr. anche E. LUBRANO, *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la legge n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*, in *www.giustamm.it.*, n. 7/2004; M. BASILE, *La giurisdizione sulle controversie con le federazioni sportive*, in *Nuova Giur. Civ. Comm.*, 2005, p. 280 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Tra arbitrato amministrato e amministrazione arbitrale: il caso della "Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport"*, in *Nuov. Giur. Civ. Comm.*, 2005, p. 289 ss. Conformi anche TAR Lazio, Sez. III-ter, n. 7550/2004, in *Foro Amm. - TAR*, 2004, p. 2232; Cons. Stato, Sez. VI, n. 527/2006, in *Foro Amm. - CDS*, 2006, p. 521 ss., in ordine alla quale cfr. P. MARCHETTO, *La natura del lodo sportivo alla luce della decisione del Consiglio di Stato 9 febbraio 2006, n. 527*, in *www.giustamm.it*, 09/11/2006; Cons. Stato, Sez. VI, n. 268/2007, in *Guida Dir.*, 2007, n. 9, p. 90 ss.; TAR Lazio, Sez. III, n. 5645/2007.

volta alle valutazioni “sostanziali” del giudice amministrativo. Affinché una procedura possa legittimamente definirsi come arbitrato in senso proprio, alternativo alla giurisdizione statale, occorre infatti la presenza congiunta di una serie di presupposti procedurali, soggettivi e oggettivi.⁵⁰ Sotto quest’ultimo profilo, risultano suscettibili di compromissione in arbitri e possono formare oggetto di clausola compromissoria soltanto i diritti soggettivi disponibili,⁵¹ ivi inclusi quelli rimessi alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo,⁵² ma non i diritti soggettivi indisponibili e gli interessi legittimi.⁵³ Ne discende che ogni valutazione in ordine alla legittimità di una procedura arbitrale non può prescindere dalla qualificazione “sostanziale” della situazione soggettiva della cui lesione si controverte. Ebbene, era stata solo ed esclusivamente la constatazione dell’incompromettibilità in arbitri della situazione soggettiva fatta valere ad indurre il Consiglio di Stato, peraltro in modo assai discutibile,⁵⁴ a negare al *decisum* della CCAS la natura di lodo arbitrale e ad attribuirgli piuttosto carattere provvedimento-amministrativo. Tale orientamento, però, come aveva correttamente osservato anche la difesa del CONI, si era formato in riferimento ad una particolare categoria di controversie, quelle relative all’ammissione ai campionati, in ordine alle quali era indiscutibile la natura pubblica degli atti federali e la conseguente insorgenza in capo ai destinatari di veri e propri interessi legittimi, insuscettibili di compromissione in arbitri. Le conclusioni alle quali i giudici di Palazzo Spada erano pervenuti nei casi di specie, pertanto, non potevano estendersi fino ad investire la generalità delle decisioni della CCAS, a prescindere dalla valutazione “sostanziale” della

⁵⁰ Sull’arbitrato sportivo cfr. E. PICONE, *Arbitrato sportivo e conciliazione extragiudiziale*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1991, p. 16 ss.; M. SANINO, *L’arbitrato sportivo in Italia*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, p. 352 ss.; G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell’arbitrato amministrato sportivo*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004, p. 1153 ss.

⁵¹ Come prevede espressamente l’art. 806, comma 1, c.p.c.

⁵² Come ha cura di specificare l’art. 6, comma 2, l. n. 205/2000.

⁵³ Sulla incompetenza in arbitri degli interessi legittimi cfr., *ex pluribus*, TAR Lazio, Sez. III, n. 2952/1986, in *TAR*, 1986, p. 3251 ss.; TAR Lazio, Sez. III, n. 635/1992, in *TAR*, 1992, p. 762 ss.; TAR Lazio, Sez. III, n. 1931/1993, in *TAR*, 1993, p. 4417 ss., Cass. civ., Sez. I, n. 14090/2004; Cass. civ., Sez. I, n. 25508/2006. Di recente, in dottrina, si è cominciato a revocare in dubbio, seppur con varietà di accenti ed argomentazioni, il “dogma” della non arbitrabilità degli interessi legittimi. In tal senso cfr. F. G. SCOCA, *La capacità della pubblica amministrazione di compromettere in arbitri*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di), *Arbitrato e pubblica amministrazione*, Torino, 2000, p. 95 ss.; L. FERRARA, *Dal giudizio di ottemperanza al processo di esecuzione*, Milano, 2003, p. 105 ss.; A. ORSI BATTAGLINI, *Alla ricerca dello Stato di diritto. Per una giustizia non amministrativa (Sonntagsgedanken)*, Milano, 2005, p. 101 ss.; G. GRECO, *Contratti e accordi della pubblica amministrazione con funzione transattiva (appunti per un nuovo studio)*, in *Dir. Amm.*, 2005, p. 223 ss.; A. ROMANO TASSONE, *Tra arbitrato amministrato*, cit., p. 289 ss., nonché l’intera opera di F. GOISIS, *La giustizia sportiva*, cit.

⁵⁴ Come sottolineava giustamente L. FERRARA, *L’ordinamento sportivo e l’ordinamento statale*, cit., p. 1245, la qualificazione in termini di interesse legittimo della situazione soggettiva fatta valere e la conseguente incompetenza in arbitri della stessa avrebbero dovuto indurre i giudici, a rigor di logica e in punto di diritto, ad una declaratoria di invalidità della procedura arbitrale e del lodo conclusivo della stessa e, addirittura, ancor prima, di radicale nullità della clausola compromissoria che vi era posta a fondamento, ma non avrebbero potuto in alcun modo determinare la “metamorfosi” di un lodo arbitrale invalido in un provvedimento amministrativo.

compromettibilità o meno in arbitri della situazione soggettiva di volta in volta incisa dagli atti federali impugnati.⁵⁵ Appare pertanto evidente che non può non influire sull'attribuzione della natura arbitrale o provvedimentale alla procedura e ai *decisa* degli organi giustiziali sportivi extrafederali la qualificazione in senso privatistico-negoziale o pubblicistico-autoritativo degli atti e delle attività federali che ne hanno occasionato l'intervento.

La seconda questione irrisolta, di carattere “processuale”, attiene alla legittimità o meno del modello di riparto di giurisdizione disegnato dalla l. n. 280/2003. L'ipotesi di giurisdizione esclusiva introdotta riguardo alla “materia sportiva” parrebbe avere privato di ogni e qualsivoglia rilievo la questione “sostanziale” della natura pubblica o privata degli atti federali e della conseguente qualificazione in termini di interessi legittimi o diritti soggettivi delle situazioni giuridiche soggettive connesse. In realtà, però, a seguito di una più attenta analisi, è possibile affermare che detta questione mantiene intatta la propria attualità. Di recente, infatti, la Corte costituzionale, chiamata a più riprese ad occuparsi dei limiti cui soggiace il legislatore quando introduce un'ipotesi di giurisdizione esclusiva, ha affermato che non è legittimo procedere soltanto in base alla tecnica del “blocco di materie” senza tenere in alcun conto la natura delle attività e delle situazioni soggettive coinvolte.⁵⁶ La giurisdizione esclusiva, infatti, può essere radicata soltanto rispetto alle controversie comunque assoggettabili alla giurisdizione amministrativa, siccome relative a fattispecie in cui la p.a. opera in veste autoritativa, a mezzo di provvedimenti amministrativi determinanti l'insorgenza di interessi legittimi, mentre dovrebbe essere esclusa rispetto alle controversie in cui vi è una mera partecipazione della p.a. al giudizio o il generico coinvolgimento di un interesse pubblico.⁵⁷

⁵⁵ Ciò riceve conferma proprio ad opera della più volte richiamata pronuncia del Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. VI, n. 5782/2008, cit.) ove si riconosceva che la sanzione “disciplinare” impugnata risultava arbitrabile, siccome devoluta alla CCAS in base ad un apposito accordo compromissorio ritenuto perfettamente valido, e si attribuiva conseguentemente al *decisum* la natura di lodo arbitrale rituale. Non appariva pertanto del tutto priva di pregio l'eccezione di inammissibilità della questione sbrigativamente respinta dalla Corte.

⁵⁶ Cfr. Corte cost., n. 204/2004, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 2181 ss., con nota redazionale di L. ALBINO, *ivi*, p. 2203 ss., e osservazioni di F.G. SCOCA, *Sopravvivrà la giurisdizione esclusiva?*, *ivi*, p. 2209 ss., e S. LARICCIA, *Limiti costituzionali alla “discrezionalità” del legislatore ordinario nella disciplina della giustizia amministrativa*, *ivi*, p. 2220 ss. Cfr. anche V. CERULLI IRELLI, *Giurisdizione esclusiva e azione risarcitoria nella sentenza della Corte costituzionale n. 204 del 6 luglio 2004 (osservazioni a primissima lettura)*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2004, p. 820 ss.; R. VILLATA, *Leggendo la sentenza n. 204 della Corte costituzionale*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2004, p. 832 ss.; A. POLICE, *La giurisdizione del giudice amministrativo è piena ma non è più esclusiva*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2004, p. 979 ss. Conformi anche Corte cost., n. 281/2004, in *Giur. Cost.*, 2004, p. 2828 ss.; Corte cost., n. 191/2006, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 1921 ss., con note di S. LARICCIA, *Alla ricerca dei provvedimenti amministrativi mediamente riconducibili all'esercizio del potere pubblico: un nuovo aggettivo per il dibattito tra i giudici, gli avvocati e gli studiosi della giustizia amministrativa italiana*, *ivi*, p. 1935 ss., e G. GRECO, *Giurisdizione esclusiva e dintorni: la Corte apre alla tutela meramente risarcitoria davanti al giudice amministrativo?*, *ivi*, p. 1945 ss.; Corte cost., n. 140/2007, in *Giur. Cost.*, 2007, p. 1277 ss.; Corte cost., n. 35/2010, in *Giur. Cost.*, 2010, p. 432 ss., con note di F.G. SCOCA, *Riflessioni sulla giurisdizione esclusiva*, *ivi*, p. 439 ss. e R. CROCE, *Sui confini della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo*, *ivi*, p. 445 ss.

⁵⁷ Cfr. Corte cost., n. 204/2004, cit., Punto 3.2. del *Considerato in Diritto*: “è escluso che la mera

Le interpretazioni “panamministrativistiche” fino ad oggi prevalse delle indicazioni “sostanziali” contenute nel decreto “Melandri-Pescante” e nello statuto CONI hanno garantito la tenuta dell’opzione “processuale” pubblica prescelta dalla l. n. 280/2003.⁵⁸ Qualora però i giudici statali, anche in ossequio agli intimi convincimenti che animavano il legislatore del ’99, dovessero pervenire ad una qualificazione privatistica delle attività federali, immediatamente si disvelerebbe l’incoerenza del corrispondente modello “processuale” di riferimento e si schiuderebbero le porte ad una possibile questione di legittimità costituzionale fino ad oggi soltanto adombrata.⁵⁹

partecipazione della pubblica amministrazione al giudizio sia sufficiente perché si radichi la giurisdizione del giudice amministrativo (il quale davvero assumerebbe le sembianze di giudice ‘della’ pubblica amministrazione: con violazione degli artt. 25 e 102, comma 2, Cost.) e, dall’altro lato, è escluso che sia sufficiente il generico coinvolgimento di un pubblico interesse nella controversia perché questa possa essere devoluta al giudice amministrativo”.

⁵⁸ A favore della quale si esprimono F. GOISIS, *La giustizia sportiva*, cit., p. 331, il quale ritiene che le FSN agiscano in veste autoritativa, e E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, cit., p. 54 ss., che esprime il proprio consenso alla soluzione prescelta per motivi di certezza del diritto, ponendo in particolar modo l’accento sul carattere anacronistico della distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi.

⁵⁹ Si allude all’ordinanza con la quale il 18/08/2005 il Tribunale Civile di Genova, Giudice Delegato Vigotti, in relazione alla questione di legittimità costituzionale prospettata da una delle parti, argomentò che l’art. 3 della l. n. 280/2003 introduce “un’insolita inversione tra giurisdizione ordinaria (ciroscritta a particolari categorie di controversie) e giurisdizione amministrativa esclusiva, che diviene giurisdizione generale non in base alla specifica natura delle controversie, bensì soltanto in relazione ai soggetti che abbiano posto in essere gli atti sui quali verte la causa”. Pur riconoscendo l’apparente fondatezza della questione, però, il Giudice non la sollevò avanti alla Corte costituzionale ritenendola irrilevante ai fini della risoluzione del giudizio principale. In dottrina hanno avanzato dubbi al riguardo C. BELFIORE, *La giustizia sportiva tra autonomia e diritto pubblico*, in *Giur. Mer.*, 2005, p. 2449 ss.; G. VIDIRI, *Le controversie sportive*, cit., p. 1633; G. NAPOLITANO, *Sport (voce)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di Diritto Pubblico*, Milano, 2006, p. 5685; L. FERRARA, *L’ordinamento sportivo*, cit., p. 24; AA.VV., *Diritto dello sport*, cit., p. 136 ss.

2011 © Bononia University Press