

FRANCESCO ALBIONE
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

Brevi riflessioni sulla sostenibilità dell'assetto definito dalla l. n. 280/2003

Brief reflections on the sustainability of the structure defined by Law No 280/2003

Abstract: Le relazioni tra l'ordinamento statale e quello sportivo hanno generato – sin dal secondo dopoguerra – accesi e controversi dibattiti giurisprudenziali e dottrinali. In particolare, il d. l. n. 220/2003 – convertito nella l. n. 280/2003 – ha tracciato i confini relativi alle competenze delle giurisdizioni dei due ordinamenti, sui quali sono state sollevate numerose questioni (con particolare riferimento alle cc.dd. controversie disciplinari). L'intento di questo breve contributo è di illustrare detti confini, mettendo in luce punti di forza e contraddizioni di questo equilibrio.

Abstract: The relations between the state and sports legal systems have generated - since the post-World War II period - heated and controversial jurisprudential and doctrinal debates. In particular, the decree-law n. 220/2003 – converted into law n. 280/2003 – drew the boundaries regarding the jurisdiction of the courts of both legal systems, on which numerous questions have been raised (with particular reference to the so-called disciplinary disputes). The intent of this brief contribution is to illustrate said boundaries, highlighting strengths and contradictions of this balance.

Keywords: Ordinamenti; giurisdizioni; autonomia; rilevanza, questioni disciplinari, sostenibilità.

Keywords: Legal systems; jurisdictions; autonomy; relevance; disciplinary matters, sustainability.

1. Riflessioni sui rapporti tra stato, associazioni e individui come antecedente logico del lavoro.

Mettendo da parte le didascaliche descrizioni della struttura dell'ordinamento sportivo¹, le considerazioni che qui si condurranno hanno l'obiettivo di analizzare

¹ Per i fini di questo lavoro, è sufficiente sapere che al vertice dell'ordinamento sportivo vi è il Comitato olimpico nazionale (CONI) – il quale «si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale» (art. 2, comma 1, d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242) –, organismo di governo dello sport in Italia avente «personalità giuridica di diritto pubblico» (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 242/1999).

criticamente i rapporti intercorrenti tra questo e l'ordinamento statale, con particolare attenzione a quelli relativi alla controversa relazione tra le rispettive giurisdizioni, così come definita dal d. l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito nella l. 17 ottobre 2003, n. 280. Per farlo ci si avvarrà del filtro di una nozione molto attuale: quella di sostenibilità, intesa non già nella classica accezione ambientale, bensì nella sua declinazione olistica².

Nell'illustrare questa faticosa convivenza, il punto di partenza non può che essere il più generale tema delle interazioni tra l'ordinamento generale³ e tutti i gruppi sociali che in esso si formano⁴: l'art. 2 Cost. sancisce il c.d. «principio pluralistico»⁵, il quale

Al Coni si associano le federazioni sportive nazionali, le quali «svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, delle federazioni internazionali e del CONI» (art. 15, comma 1, d.lgs. n. 242/1999). Inoltre, il comma 2 dello stesso art. 15 appena citato riconosce alle federazioni sportive natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato.

² Nei primi anni del nuovo millennio, è avvenuto un passaggio fondamentale che ha definito il passaggio dalla canonica definizione di sostenibilità – quella, cioè, che guarda principalmente alla cura e alla salvaguardia dell'ambiente – a una definizione che inquadra il concetto in parola come «olistico a quattro componenti»: la sostenibilità, infatti, può essere riferita a uno sviluppo ambientale, economico, sociale e – ed è questa la declinazione che ci accompagnerà nel presente contributo – delle istituzioni. Per approfondimenti sul tema cfr. F. DE LEONARDIS, in «Diritto Amministrativo», n. 4/2021, p. 779 e ss.

³ Una delle più celebri definizioni di ordinamento generale è di M.S. GIANNINI, in «Diritto amministrativo», vol. I, il quale lo ha qualificato come l'«ordinamento di un gruppo territoriale ampio, avente possibilità effettiva di occuparsi di tutti gli interessi del gruppo medesimo» p. 98. 71. Inoltre, lo stesso Maestro ne ha definito anche i caratteri, affermando che «gli ordinamenti generali sono i soli ad essere insieme originari, sovrani e assoluti». Così M.S. GIANNINI, in «Diritto amministrativo», vol. I cit., p. 99

⁴ I gruppi sociali (o ordinamenti particolari) – che si formano all'interno di quello generale – sono quelli «nei confronti dei quali “si dispiega” l'autorità propria degli ordinamenti generali». In questi termini G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto*, in «Dir. pubbl.», 2007, pp. 33 ss., 54, richiamando M.S. GIANNINI, in «Diritto amministrativo», vol. I cit., p. 98.

Anche l'ordinamento sportivo – così come i più ristretti gruppi familiari, caratterizzati da legami di sangue, ovvero i gruppi religiosi e i partiti politici – nasce come un gruppo sociale, la cui attività principale è l'organizzazione di attività sportive. Questo approccio – con riferimento ai gruppi sportivi – è stato impiegato da G. ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli, Jovene, 1979, *passim*.

⁵ Uno dei primi a parlare di pluralismo è stato Charles-Luis de Montesquieu, mediante l'elaborazione della nota teoria dei «corpi intermedi», secondo la quale tra il singolo e il sovrano è necessario inserire dei gradi intermedi di distribuzione del potere, il cui fine è quello di proteggere gli stessi cittadini dalle tendenze accentratrici e dispotiche del suo esercizio. Per approfondimenti su detta teoria, v. CHARLES-LUIS DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, 2 vols., S. COTTA, a cura di, Torino, UTET, 2005.

Il principio pluralistico è stato teorizzato da tutte le dottrine sostenitrici di un modello sociale fondato sulla molteplicità dei gruppi, capaci di trovare un equilibrio reciproco, teso a contrastare la pericolosa tendenza accentratrice dello stato: questa potrebbe rappresentare un concreto pericolo per la libertà degli individui che vivono al suo interno. Per sfuggire a questo rischio, dunque, questi ultimi si riuniscono e operano in gruppi intermedi, luoghi in cui viene garantita tutela dei diritti inviolabili. Sul ruolo delle formazioni sociali, gran parte della dottrina è concorde. In particolare, cfr. sul tema E. TOSATO, *Persona, società intermedie e*

garantisce una piena ed effettiva tutela a tutte le formazioni sociali che costellano lo stato. Dette formazioni, però, non sono preservate in quanto portatrici di particolari valori insiti in esse, ma poiché risultano funzionali alla protezione di tutte le posizioni giuridiche di cui sono portatori l'insieme dei soggetti che le formano e che al loro interno sviluppano la propria personalità. Questo è il meccanismo alla base del c.d. «principio personalistico»⁶ ed è strettamente correlato al già menzionato principio pluralistico: in particolare, il principio personalistico – vera causa delle formazioni sociali – è «strumentale all'attuazione del principio pluralistico»⁷.

Questa premessa è fondamentale ai fini del presente contributo: per mettere, cioè, in luce la peculiare evoluzione dell'ordinamento sportivo, rispetto agli altri gruppi sociali. Infatti, il corso fisiologico di tutte le associazioni (in particolare, di quelle non riconosciute⁸) prevede – dopo la loro formazione – che queste si dotino di norme atte a

Stato, Milano, Giuffrè, 1989, p. 225 e ss. e E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1989, p. 190 e ss.

Inoltre, il principio in parola rappresenta il punto di partenza di numerose riflessioni volte ad analizzare le relazioni intercorrenti tra l'ordinamento generale e l'ordinamento sportivo, che in esso è nato. Molti contributi pongono l'accento sulle modalità mediante le quali i gruppi sportivi – partendo proprio dal principio pluralistico – lo hanno utilizzato per rivendicare un'autonomia assoluta nei confronti dello stato, generando – secondo alcuni autori – una (mi si perdoni il gioco di parole) degenerazione “al contrario” delle predette tendenze accentratrici statali: tutte le controversie che sorgono all'interno dell'ordinamento sportivo devono essere risolte – secondo quanto previsto dalla l. n. 280/2003 e salvo le eccezioni dalla stessa norme – dagli organi giurisdizionali interni a esso, anche qualora involgano dei diritti o degli interessi che dovrebbero ricevere tutela da parte dei giudici statali. Cfr., *ex multis*, G. MANFREDI, *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in «Il Foro amministrativo T.A.R.», n. 9/2006, pp. 2971-2986.

⁶ Se è vero che la Costituzione repubblicana – coerentemente con i principi che hanno caratterizzato gli ordinamenti in età liberale – si fa portatrice del principio pluralistico all'art. 2, è altrettanto vero che il medesimo articolo – nella parte in cui prevede che i diritti inviolabili dell'uomo sono garantiti «sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» – pone al centro di questo meccanismo la tutela dei singoli soggetti che fanno parte delle differenti associazioni: queste sono considerate come il gradino intermedio tra lo stato e gli individui, luogo in cui i diritti e gli interessi si realizzano in modo pieno ed effettivo. Sul tema, cfr. G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in «Diritto amministrativo», n. 3/2012, pp. 299-327.

Dunque, il soggetto è considerato come il centro dell'intera organizzazione sociale, titolare di diritti la cui realizzazione avviene soprattutto grazie ai soggetti collettivi cui questi appartengono: essi divengono dei veri e propri strumenti, volti alla realizzazione e allo sviluppo della persona umana. In questi termini, cfr. L. PALADIN, V. CRISAFULLI, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 1990, p. 115 e ss. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1998, p. 566 e ss.

⁷ G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo*, cit., p. 301.

⁸ Le associazioni non riconosciute sono previste nell'art. 36 c.c., il quale le attribuisce natura di diritto privato. Nell'economia del Codice esse non assumono apparentemente grande rilievo: tuttavia – nelle concrete esperienze interne al nostro ordinamento –, i più importanti gruppi sociali hanno scelto la forma

regolare le loro attività e i rapporti tra i soggetti che le formano: questo è il processo creativo che genera i differenti ordinamenti di cui si dotano i vari gruppi sociali, staccati e autonomi rispetto a quello statale.

Tuttavia, questa apparentemente assoluta alterità viene temperata da un fattore, il quale integra gli ordinamenti delle diverse associazioni all'interno di quello generale: si tratta dell'attività condotta dagli organi della giurisdizione statale, i quali "traducono" «gli ordinamenti delle associazioni [...] in termini comprensibili dall'angolo visuale del diritto statale»⁹. In altri termini, i gruppi sociali – pur mantenendo una considerevole autonomia – non possono di certo pretendere alcuna forma di autodichia¹⁰: la risoluzione delle controversie che sorgono al loro interno e la tutela delle posizioni giuridiche degli individui in esse coinvolti è riservata ai giudici dell'ordinamento statale.

La canonica relazione tra stato e associazioni – come già anticipato – non ha accompagnato la (atipica) formazione dell'ordinamento sportivo. Sin dai tempi delle prime formazioni sportive, infatti, queste hanno tentato di dotarsi di un ordinamento

associativa prevista dall'articolo in parola (*ex multis* i sindacati e i partiti politici). Il contenuto dell'art. 36, comma 1 c.c. – il quale prevede che l'ordinamento interno e la gestione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche «sono regolati dagli accordi tra degli associati» – conferisce a queste associazioni un'ampia libertà nella determinazione delle previsioni che normano la loro realtà e le relazioni che in esse nascono: questo comporta una compressione dell'ingerenza statale al loro interno. Sul tema si è scatenato un acceso dibattito giurisprudenziale: in particolare, la Corte costituzionale – con la pronuncia n. 259/1990 – ha dichiarato l'illegittimità del risalente Regio Decreto n. 1713/1930 in quanto «comporta(va) l'assoggettamento di formazioni sociali [...] alla penetrante ingerenza di organi dello Stato». Questi temi sono stati affrontati – con particolare attenzione alla natura privata di queste associazioni e alla necessità di mantenere tale forma, al fine di preservarne la stessa autonomia – da L. FERRARA, *Enti pubblici ed enti privati dopo il caso I.P.A.B.: verso una rivalutazione del criterio "sostanziale" di distinzione?*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 2/1990, pp. 446-490.

⁹ G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo*, cit. p. 301.

¹⁰ L'autodichia si definisce come la facoltà – di cui nel nostro ordinamento godono solo alcuni organi costituzionali, come, ad es., il Parlamento – di decidere su controversie mediante l'emanazione di atti amministrativi, volte alla risoluzione delle stesse. L'autodichia rappresenta una deroga – e in quanto tale, ha i caratteri della eccezionalità – al principio della separazione dei poteri, poiché estromette gli organi giurisdizionali dello stato dall'esercizio delle loro fisiologiche funzioni giudicanti.

È intuitivo comprendere che tutte le associazioni – dunque, anche quelle non riconosciute ex art. 36 c.c. – pur se beneficiarie di grande autonomia, non possono in alcun caso godere dell'autodichia: si giungerebbe alla completa esautorazione del potere giurisdizionale.

Nonostante queste premesse, l'ordinamento sportivo ha provveduto comunque a dotarsi di organi giurisdizionali interni, separati e autonomi rispetto a quelli dell'ordinamento statale: a questi sono riservate – secondo il sistema previsto dalla l. n. 280/2003 – gran parte delle controversie sorte nelle maglie di questo particolare gruppo sociale. Sul tema, cfr. G. MANFREDI, *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 1/2011, pp. 688-697.

completamente slegato da quello statale¹¹, anche mediante l'ideazione di un complesso sistema giurisdizionale, oggi noto come giustizia sportiva. Tuttavia, è solo nel volgere degli ultimi due decenni che si è assistito a un recepimento espresso – più o meno completo – nell'ordinamento repubblicano delle pretese di separatezza di cui sono portatori i soggetti appartenenti a quello sportivo: questo processo si è concretizzato grazie all'emanazione del già menzionato d. l. n. 220/2003 (convertito nella l. n. 280/2003), recante *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*¹². Questa norma – in soli quattro articoli – definisce i confini delle giurisdizioni dei due ordinamenti in questione. Nonostante la grande chiarezza testuale, però, da quando la legge n. 280 è entrata a far parte del quadro normativo della repubblica, ha generato infinite e nebulose questioni, in relazione a particolari tipologie di controversie – sorte tra soggetti dell'ordinamento sportivo – e a determinati istituti in essa previsti.

2. Le nozioni di «autonomia» e «rilevanza» nell'art. 1, d. l. n. 220/2003.

«La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al

¹¹ Le tesi elaborate nel corso degli anni – volte a sostenere la necessità della totale separatezza dell'ordinamento sportivo da quello statale – nascono dal convincimento della assoluta estraneità di tutte le attività sportive, rispetto a qualunque altra attività: era proprio questo il fattore determinante per la non riconducibilità dello sport nell'alveo delle categorie giuridiche statali. Il motivo di questo convincimento poggia su basi teoriche che mettono in luce la valenza propriamente spirituale dello sport, la quale si deve allo storico francese – nonché ideatore delle prime olimpiadi e dirigente sportivo – Pierre de Coubertin: egli, infatti, guardava il fenomeno sportivo come mezzo di diffusione di grandi valori etici. Questa visione era condivisa in tutti i paesi occidentali. Cfr. sul tema B. ZAULI, *Essenza del diritto sportivo*, in «Rivista di diritto sportivo», 1962, p. 229 e ss.

Tuttavia, le principali argomentazioni a sostegno dell'alterità dell'ordinamento sportivo discendono da una vera e propria distorsione della nota teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, elaborata da Santi Romano, secondo la quale tutti i gruppi sociali possono generare norme alla pari dello stato, considerato come un grande gruppo che «storicamente ha avuto particolare successo» (in questi termini G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo*, cit. p. 305). I maggiori esponenti dei gruppi sportivi – partendo dall'assunto romaniano che ogni associazione poteva dotarsi di un suo ordinamento – pretendevano l'assenza di qualsivoglia ingerenza statale. È evidente l'interpretazione dispositiva delle parole di Santi Romano, il quale ha pensato alla teoria in parola su un piano prettamente generale, non già per suggerire ad alcun gruppo sociale il perseguimento di obiettivi sovversivi o indipendentisti. Per approfondimenti sulla teoria romaniana, v. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1951.

¹² La rubrica del decreto – e in particolare la parola «urgenti» – rispecchia alla perfezione lo scenario emergenziale in cui il legislatore si è trovato a dover emanare il provvedimento normativo in parola: è stato il c.d. «caso Catania» l'origine delle riforme che hanno rivoluzionato sia i meccanismi di svolgimento dei principali campionati di calcio italiani, sia l'intero impianto della giustizia sportiva. Per approfondimenti v. https://it.wikipedia.org/wiki/Caso_Catania (data ultima consultazione 21/6/2023)

Comitato Olimpico Internazionale»: questo è quanto previsto dall'art. 1, comma 1, d. l. n. 220/2003, mediante il quale il nostro legislatore ha sancito il riconoscimento normativo dell'autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto a quello statale.

Autonomia che ha come causa principale l'appartenenza dell'ordinamento sportivo nazionale a quello internazionale: tuttavia, lo stato – secondo quanto previsto dalle norme costituzionali – ammette una parziale rinuncia alla propria sovranità solo nei confronti dell'ordinamento internazionale (inteso nella sua accezione generale, non già in quella sportiva), europeo e canonico. Dunque, le argomentazioni statali circa la mancanza di necessità nell'esercitare una parziale forma di controllo giurisdizionale su alcune tipologie di controversie sportive – argomentate sulla base del rapporto di dipendenza che intercorre tra l'attività del Coni e gli indirizzi dettati dal Cio, secondo quanto previsto dall'art. 2, d.lgs n. 242/1999 – sembrerebbero prive di coerenza¹³.

All'autonomia – quale prescrizione generale – si contrappongono – ex art. 1, comma 2, d. l. n. 220/2003 – delle eccezioni, che definiscono i casi di «rilevanza per l'ordinamento giuridico della repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo»: in questo modo il legislatore ha tentato di stabilire dei limiti alla suddetta autonomia. Dal quadro normativo di riferimento, infatti, si evince come talune fattispecie configuratesi nelle maglie dell'ordinamento sportivo possano produrre effetti *extra-sportivi*, divenendo, così, rilevanti per l'ordinamento generale: i casi che maggiormente fanno emergere questo meccanismo si concretizzano nelle questioni inerenti a «rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti» (ex art. 3, comma 1, d. l. n. 220/2003)¹⁴. Nei casi di rilevanza, pertanto, la giustizia statale si pone come garanzia

¹³ In tal senso, sono state condotte anche numerose riflessioni sui rapporti che intercorrono tra l'ordinamento statale e l'ordinamento internazionale, europeo e canonico: anche nei confronti di questi, infatti, non è ammessa alcuna rinuncia che possa danneggiare i principi inviolabili, i quali trovano una tutela diretta nella nostra Costituzione (*ex multis*, quelli previsti dagli artt. 2 e 3 Cost.). Sul tema v. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 106 e ss.

¹⁴ Queste sono le questioni aventi carattere patrimoniale tra pari ordinati, le quali si identificano in tutte quelle controversie che possono configurarsi tra una società ed un atleta, tra una società e un suo tesserato, ovvero tra tesserati in ambito sportivo. La richiamata previsione normativa contenuta nell'art. 3, comma 1, d. l. n. 220/2003 dirime *ab origine* i potenziali conflitti in ordine alla rilevanza di tali questioni per l'ordinamento statale e, conseguentemente, alla giurisdizione dei giudici dello Stato in materia, statuendo che le questioni patrimoniali tra pari ordinati non rientrano tra le materie riservate all'ordinamento sportivo

indispensabile, vòlta a tutelare tutte le situazioni giuridiche soggettive (sia diritti soggettivi, che interessi legittimi) caratterizzate da un rilievo esterno all'ordinamento sportivo, dovuto ad es. – come nei casi previsti dal richiamato art. 3, d. l. n. 220/2003 – alla loro natura patrimoniale.

Dunque, nella definizione dei rapporti tra i due ordinamenti e tra le due giurisdizioni in esame, l'autonomia rappresenta senza dubbio la regola generale e la rilevanza – così come sopra specificata – l'eccezione.

3. Le questioni tecniche e la rilevanza delle questioni disciplinari per l'ordinamento statale.

Veniamo ora alla parte centrale del tema di questo breve saggio: definire, cioè, quali altre tipologie di controversie che sorgono nelle maglie dell'ordinamento sportivo – escluse quelle aventi carattere patrimoniale, espressamente previste dalla normativa su richiamata – possono potenzialmente assumere rilevanza anche per quello generale.

e riconoscendo pacificamente la giurisdizione del giudice ordinario «sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti».

Tuttavia, nonostante l'apparente chiarezza dell'art. 3, si è criticata fortemente la sua portata soggettiva, ritenuta eccessivamente restrittiva: in particolare, qualora tale disposizione venisse interpretata letteralmente, la tutela giurisdizionale sarebbe riferibile solo alle società ed agli atleti, rimanendo preclusa la possibilità di rivolgersi ad un giudice statale a tutti gli altri sportivi come, ad esempio, i preparatori atletici, gli allenatori ed i direttori tecnico-sportivi. Questo comporterebbe la violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, risultando manifestamente discriminatorio ammettere la tutela del giudice statale solo per alcune categorie di soggetti appartenenti all'ordinamento sportivo, privando tutti gli altri del diritto – costituzionalmente garantito – del diritto ad agire in giudizio per una piena tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

Inoltre, lo stesso art. 3, comma 1, d. l. n. 220/2003 – così come modificato dall'art. 1, comma 647, l. n. 145/2018 – riserva tutte le controversie riguardanti i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche «alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza funzionale inderogabile del tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma»: il legislatore ha così effettuato una valutazione generale sulla rilevanza delle medesime per l'ordinamento giuridico statale. Tuttavia, il legislatore – dopo aver stabilito che per questi tipi di controversie «resta esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva» – ha precisato che è «fatta salva la possibilità che lo statuto e i regolamenti del Coni e conseguentemente delle Federazioni sportive [...] prevedano organi di giustizia dell'ordinamento sportivo che [...] decidono tali questioni anche nel merito ed in unico grado» Il Coni ha prontamente dato attuazione all'illustrata previsione della legge n. 145/2018, modificando l'art. 12-ter e istituendo una specifica Sezione del Collegio di Garanzia dello Sport, alla quale è stata attribuita la competenza sulle controversie in tema di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche.

L'art. 2, comma 1, d. l. n. 220/2003 – in combinato disposto con l'art. 3, comma 1¹⁵ dello stesso – pone una riserva di giurisdizione espressa in favore dell'ordinamento sportivo per tutte le questioni inerenti all' «osservanza e (al)l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni», finalizzate alla garanzia del «corretto svolgimento delle attività sportive» (lett. a), le cc.dd. questioni tecniche) e quelle riguardanti i «comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive» (lett. b), le cc.dd. questioni disciplinari).

Con riferimento alla prima tipologia di questioni *nulla quaestio*: la giurisprudenza, infatti, ha da sempre e pacificamente sostenuto – anche da prima dell'emanazione del d. l. n. 220/2003 – la totale irrilevanza per l'ordinamento generale di tutte le regole aventi carattere tecnico, definendole come l'insieme di quelle prescrizioni volte a «disciplinare il modo di essere dell'attività agonistica e, cioè, (vòlte) ad apprestare i parametri strumentali e logici per procedere a quelle verifiche comparative dei valori individuali e collettivi, che costituiscono il fine della competizione sportiva»¹⁶. Anche la giurisprudenza amministrativa¹⁷ e le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione¹⁸ si sono espresse nella direzione dell'irrilevanza. La logica conseguenza di questi

¹⁵ L'art. 3, comma 1 specifica che tutte le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive – previste dall'art. 2, comma 1, lett. a) e b) – sono riservate «agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2».

¹⁶ Così TAR Lazio-Roma, Sez. III, 15 luglio 1985, n. 1099.

¹⁷ Nella pronuncia del TAR Lazio-Roma, Sez. III, 15/7/1985, n. 1099 cit., 2633 si legge che le regole aventi natura tecnica «si atteggiavano [...] come vere e proprie norme interne, destinate a restare circoscritte, quanto alla loro operatività diretta, non solo al settore sportivo, in senso generale, ma addirittura alle singole sezioni nelle quali si articola tale settore, a seconda della specifica materia agonistica, essendo ogni Federazione in cui si organizza il CONI, destinataria del potere di dettare le norme tecniche e sportive per l'esercizio dello sport controllato».

Tuttavia, la stessa giurisprudenza amministrativa non ha escluso che – in casi determinati – «anche la violazione delle norme tecniche sportive possa dar luogo a lesioni di interessi direttamente o indirettamente protetti dall'ordinamento, allorché tale violazione integri correlativamente anche l'infrazione di principi dell'ordinamento giuridico generale» (TAR Lazio-Roma, Sez. III, 15/7/1985, n. 1099 cit.).

¹⁸ Anche la Cass. civ., SS.UU., 26 ottobre 1989, n. 4399 ha enunciato l'irrilevanza per l'ordinamento della repubblica delle «regole tecniche che determinano il risultato di una competizione agonistica». Secondo i giudici della Corte Suprema, le lesioni generate dalle violazioni di questa tipologia di norme non involgono – nelle controversie che da esse scaturiscono – né diritti soggettivi, né interessi legittimi: da qui l'impossibilità dei soggetti coinvolti di ottenere una tutela da parte dei giudici dello stato.

orientamenti – che si sono mantenuti costanti nel tempo – è stata la completa e incontestata esclusione della tutela dei giudici statali in questa tipologia di questioni.

Al contrario, con riferimento alle controversie aventi natura disciplinare sono sorti nel corso degli anni numerosi problemi, dai quali sono scaturiti altrettanti orientamenti giurisprudenziali.

Inizialmente, la giurisprudenza ha escluso – richiamando la riserva posta dall'art. 2, comma 1, lett. b) – la rilevanza per l'ordinamento statale di questa tipologia di questioni: secondo un primo indirizzo, dunque, le sanzioni disciplinari sportive non generavano «casi di rilevanza»¹⁹.

Successivamente, il TAR Lazio-Roma ha messo in dubbio la legittimità costituzionale della summenzionata riserva, sollevando una questione nei confronti della quale la Corte si è espressa con la celebre pronuncia del 7 febbraio 2011, n. 49. In quest'ultima, la Consulta non ha condiviso le tesi sostenute dalla giurisprudenza più risalente, ritenendo che i provvedimenti sanzionatori siano talvolta idonei a incidere direttamente in situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento generale. Il Giudice delle leggi ha poi confermato l'orientamento espresso nel 2011 nell'altrettanta nota sent. del 25 giugno 2019, n. 160 – dopo una nuova questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lazio-Roma –, dando così continuità e stabilità all'indirizzo in parola.

Le due pronunce appena citate hanno rappresentato la chiave di volta sui temi oggetto del presente lavoro. Anche queste, però, hanno nel tempo lasciato spazio a dubbi e perplessità.

La questione centrale sulla quale la Consulta è stata chiamata a deliberare riguarda la possibilità (negata dalle previsioni del d. l. n. 220/2003) dei soggetti appartenenti all'ordinamento sportivo e destinatari di provvedimenti disciplinari – lesivi di loro posizioni giuridiche soggettive, rilevanti per l'ordinamento generale – di potersi rivolgere all'autorità giurisdizionale dello stato e, in particolare, di poter ottenere la tutela più

¹⁹ V. Cons. giust. amm. Reg. Sic., Sez. giurisd., 8 novembre 2007, n. 1048; Cons. Stato, Sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782.

satisfattiva nei confronti di un atto amministrativo illegittimo e lesivo: la tutela caducatoria, la quale nel nostro ordinamento è garantita dal solo giudice amministrativo.

Secondo la Corte, qualora le situazioni soggettive pregiudicate – siano esse di diritto soggettivo, ovvero di interesse legittimo – dovessero risultare rilevanti per l’ordinamento generale, il loro titolare potrà – solo una volta esauriti tutti i gradi previsti dalla giustizia sportiva (così si definisce l’istituto della pregiudiziale sportiva, *ex. art. 3, comma 1, d. l. n. 220/2003*) – impugnare il provvedimento lesivo innanzi al giudice amministrativo, al quale è stata riconosciuta la facoltà di accordare, però, la sola tutela risarcitoria, senza poter annullare l’atto²⁰.

Tuttavia, è stato osservato da parte della più attenta dottrina in materia che i provvedimenti sanzionatori sportivi sono potenzialmente in grado di provocare dei danni notevoli nella sfera giuridica del soggetto che ne è destinatario²¹: dunque, l’esclusione della tutela demolitoria del giudice amministrativo genererebbe in questi casi un concreto *vulnus* nei confronti degli artt. 24,103 e 113 Cost. La tollerabilità di detto danno è stata “giustificata” in ragione della salvaguardia dell’autonomia dell’ordinamento sportivo, prevista dal già illustrato art. 1, d. l. n. 220/2003.

Al fine di condurre un’efficace azione di contemperamento tra i due fattori in gioco (appunto, la tutela delle posizioni rilevanti per l’ordinamento generale lese da provvedimenti disciplinari, da una parte, e l’autonomia dell’ordinamento sportivo,

²⁰ La Corte, dunque, non condivide «la tesi del carattere costituzionalmente necessitato della tutela demolitoria degli interessi legittimi»: secondo i giudici della Consulta, infatti, il legislatore ha a sua disposizione «un certo spazio di valutazione» nello stabilire «modi ed efficacia» della tutela giurisdizionale contro l’atto amministrativo (v. Corte cost., 25 giugno 2019, n. 160 cit.). In altre parole, essi hanno sostenuto la scelta del legislatore, il quale – nell’esercizio del suo potere previsto dalla Costituzione – ha deciso di rendere immuni i provvedimenti emanati da organi appartenenti all’ordinamento sportivo dalla tutela caducatoria del giudice amministrativo. Per approfondimenti sul tema v. M. PALADINO, *Il complesso rapporto fra ordinamento statale e ordinamento sportivo in tema di sanzioni disciplinari sportive*, in «Riv. scient. trim. dir. amm.», n. 3/2021, pp. 620-664.

Sul tema del potere riconosciuto al legislatore nel poter definire il tipo di tutela contro un atto amministrativo v. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Giuridicità delle regole del giuoco del calcio e vigilanza sul loro rispetto da parte degli arbitri*, in «in Dir. soc.», n. 4/2020, p. 705.

²¹ I provvedimenti in parola possono ledere in modo significativo anche diritti di spessore costituzionale. Sul tema cfr. G. MANFREDI, *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in «Foro amm.-T.A.R.», n. 9/2006, pp. 2971 ss., 2984-2985, secondo il quale «le sanzioni disciplinari sportive ben possono incidere, e sensibilmente, su quello che, senza ombra di dubbio, è uno dei diritti inviolabili dell’uomo di cui l’art. 2 Cost. opera il riconoscimento, ossia il diritto al lavoro dei destinatari di dette sanzioni».

dall'altra), il quesito da porsi per provare a comporre un equilibrio sostenibile – tra i due ordinamenti e tra le loro rispettive giurisdizioni – dovrebbe riguardare l'effettiva lesione (dell'autonomia dell'ordinamento sportivo) provocata dall'annullamento dell'atto disciplinare da parte del giudice amministrativo: la risposta sembrerebbe condurre all'affermazione che l'unico profilo che eventualmente risulterebbe compromesso dall'ammissione del potere caducatorio, sarebbe non già quello relativo all'autonomia, bensì un ipotetico sconvolgimento del regolare svolgimento delle competizioni e delle attività sportive, imputabile ai prolungati tempi del processo amministrativo. Tuttavia, questo rischio – tenendo conto delle previsioni normative che regolano la materia *de qua* – non sembrerebbe sussistere: infatti, il legislatore – con il d.lgs. n. 104/2010, all'art. 119 – ha esteso a tutte le controversie in cui sono coinvolti «provvedimenti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive» e «provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche [...]», l'applicazione di un rito abbreviato, disciplinato compiutamente nei commi successivi dello stesso art. 119.

Da questa prospettiva, dunque, le tesi espresse dalla Corte costituzionale nelle due pronunce citate – che hanno escluso, lo ripetiamo, la possibilità per i destinatari di provvedimenti disciplinari sportivi di ottenere l'annullamento dell'atto lesivo – non sembrerebbero più essere così convincenti²²: ancor meno se si pensa che la stessa Corte – nella pronuncia n. 160/2019 cit. – non ha del tutto escluso che, talvolta, il sistema di tutela da lei stessa definito possa rivelarsi non idoneo²³.

²² Inoltre, la giurisprudenza amministrativa ha di recente limitato il raggio di ipotesi in cui ammette in riconoscimento della risarcibilità del danno. Cfr. in particolare sent. Cons. Stato, Sez. V, 22 giugno 2017, n. 3065 e sent. Cons. Stato, Sez. V, 5 febbraio 2019, n. 880.

²³ Infatti, la Consulta ha affermato che la «scelta interpretativa» – da lei condotta nella sent. n. 49/2011 – «si fonda su una valutazione di non irragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore, che ha escluso “la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo” [...] e limitato l'intervento stesso alla sola tutela per equivalente di situazioni soggettive coinvolte in questioni nelle quali l'autonomia e la stabilità dei rapporti costituisce di regola dimensione prioritaria rispetto alla tutela reale in forma specifica, per il rilievo che i profili tecnici e disciplinari hanno nell'ambito del mondo sportivo. Ambito nel quale, invero, le regole proprie delle varie discipline e delle relative competizioni si sono formate autonomamente secondo gli sviluppi propri dei

Alla luce di queste considerazioni, si è portati a interrogarsi sull'effettiva sostenibilità dell'assetto tra le giurisdizioni dei due ordinamenti in esame – così come delineato dai citati artt. del d. l. n. 220/2003 –, nonché sulla possibilità di trovare un differente equilibrio che permetta una maggiore tutela delle posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, qualora queste risultino lese da atti sportivi disciplinari.

4. *Considerazioni conclusive sulla sostenibilità dei rapporti tra le due giurisdizioni.*

La concisa indagine sin qui sviluppata mette in luce la grande complessità dei rapporti che intercorrono tra l'ordinamento generale e quello sportivo. Se da un lato – come è stato in precedenza illustrato – quest'ultimo è un vero e proprio ordinamento giuridico, dall'altro esso ha – proprio come tutti gli altri gruppi sociali – il carattere della particolarità e – proprio in ragione di questo – nei suoi confronti deve estendersi l'autorità propria dell'ordinamento repubblicano.

Come è stato detto, le controversie che sorgono nelle maglie dell'ordinamento sportivo sono considerate per lo più irrilevanti da quello statale: questo ha portato gli esponenti dell'ordinamento in parola a sostenerne la totale autonomia, la quale – così come previsto dall'art. 1, d. l. n. 220/2003 – incontra, però, dei limiti (v. *supra*): esso, infatti, può considerarsi «autonomo, ma non sovrano»²⁴.

Sempre come specificato nei paragrafi precedenti, l'autonomia riconosciuta all'ordinamento sportivo non si può spingere fino al punto di permettere la configurazione – al suo interno – di violazioni dei principi fondamentali previsti dalla Costituzione (in particolare, in questo caso il riferimento è a quelli *ex* artt. 24, 103 e 113 Cost.): dunque, non si potrebbe negare ai soggetti che a esso appartengono la tutela dei giudici statali – sempre garantita per la protezione delle posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento generale – anche qualora questi ricevano una lesione da provvedimenti emanati dagli organi sportivi. Questo, però, è proprio ciò che talvolta si configura nei

diversi settori e si connotano normalmente per un forte grado di specifica tecnicità che va per quanto possibile preservato» (così Corte cost., 25 giugno 2019, n. 160 cit.).

²⁴ In questi termini M. PALADINO, *Il complesso rapporto fra ordinamento statale e ordinamento sportivo in tema di sanzioni disciplinari sportive*, cit. p. 663.

gruppi sportivi allorquando – come visto – un individuo sia il diretto destinatario di sanzioni disciplinari e risulti – in ragione della riserva di giurisdizione contenuta nell'art. 2, comma 2, lett. b), d. l. n. 220/2003 – impossibilitato a ottenere la massima tutela (appunto, quella caducatoria dell'atto direttamente lesivo, che solo il giudice amministrativo può accordare).

Sarebbe a questo punto auspicabile il raggiungimento di un differente equilibrio, più sostenibile: da una parte, non può essere considerata assolutamente inammissibile e inaccettabile una compressione delle garanzie costituzionali, in ragione dell'autonomia accordata all'ordinamento sportivo (la quale, lo ricordiamo, è sancita da una legge ordinaria); dall'altra parte, invece, si rende necessario un ragionevole bilanciamento, al fine di tracciare in modo chiaro i confini entro i quali può spingersi la suddetta compressione per essere considerata legittima.

Ragionevolmente, questo equilibrio dovrebbe indurre il legislatore a rimodulare le previsioni contenute nel d. l. n. 220/2003, non precludendo – quantomeno nei casi limite – al Giudice amministrativo di annullare i provvedimenti sanzionatori irrogati dagli organi sportivi ai propri tesserati.

È evidente che la soluzione qui prospettata parrebbe penalizzare in misura maggiore l'autonomia dell'ordinamento sportivo, rispetto all'assetto definito dalle due pronunce della Corte costituzionale citate, che in questi casi riconoscono la sola tutela risarcitoria. Ciò nondimeno, la riduzione – così come prevista – della tutela giurisdizionale al mero risarcimento del danno subito dal provvedimento rischierebbe di minare in modo inaccettabile determinati principi costituzionali (artt. 24, 103 e 113 Cost.) – che non sembrerebbero essere appieno compatibili con l'autonomia dell'ordinamento sportivo, così come attualmente definita –, in ragione della notevole portata afflittiva delle sanzioni disciplinari.

Infine, una considerazione a favore della grande autonomia riconosciuta all'ordinamento sportivo. È necessario, infatti sottolineare che nella definizione dei delicati equilibri tra i due ordinamenti in questione gioca un ruolo fondamentale il diritto europeo: anche l'ordinamento dell'Unione, infatti, riconosce l'autonomia delle organizzazioni sportive, tutelandola in molti degli atti contenenti i propri principi

fondamentali e la regolamentazione del suo stesso funzionamento²⁵. Dunque, l'odierno equilibrio non appare affatto incoerente con la visione europea dello sport.

Magari – al fine di giungere alla composizione di un quadro relazionale più rispettoso dei principi costituzionali in parola – i suggerimenti qui riportati potrebbero rappresentare una chiave di lettura efficace: salvaguardare certamente l'autonomia dell'ordinamento sportivo, ma – allo stesso tempo – rafforzare anche il completo invero della Carta fondamentale, mediante la previsione – in casi eccezionali – di strumenti mirati a offrire una piena tutela giurisdizionale (in particolare, quella demolitoria propria del giudice amministrativo) ai soggetti dell'ordinamento sportivo.

In questo modo, forse, si potrebbe rendere l'assetto disegnato dal d. l. n. 220/2003 – convertito nella l. n. 280/2003 – davvero sostenibile.

²⁵ Questo riconoscimento è contenuto sia in atti comunitari privi di efficacia giuridica come, ad es., il Libro bianco sullo sport redatto dalla Commissione europea, il quale al paragrafo 4 afferma che «la Commissione riconosce l'autonomia delle organizzazioni sportive e delle loro strutture rappresentative (come le leghe), e riconosce anche che la gestione dello sport è soprattutto di competenza degli enti sportivi preposti e, in una certa misura, degli Stati membri e delle parti sociali», sia in atti fondamentali che definiscono gli obiettivi dell'Unione e le regole di funzionamento delle sue istituzioni, come in TFUE, il quale all'art. 165, n. 1, cpv. 2 prevede che ««l'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa», facendo espresso riferimento al c.d. principio di specificità dello sport.

Ed è proprio in ragione della specificità dei fenomeni sportivo che l'Unione riconosce alcune deroghe all'applicazione del proprio diritto: in particolare, il Libro bianco sullo sport – pur se non giuridicamente vincolante, ma comunque rilevante in quanto portatore degli orientamenti della Commissione – prevede il «principio di una federazione unica per sport» (par. 4.1), limitando così la possibilità di concorrenti nel mercato, in contrasto con la normativa prevista dagli artt. 101 e 102 TFUE. Sul tema Cfr. R. CARMINA, *Il tramonto del sistema sportivo monopolistico in chiave europea*, in «Riv. it. dir. pubbl. com.», n. 3-4/2016, pp. 773 ss., 796-797.