

LA RINNOVATA AUTONOMIA DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA ALL'INDOMANI DEL NUOVO CODICE. UN COMMENTO ALL'ARTICOLO 4 DEL CODICE DI GIUSTIZIA SPORTIVA.

di SERGIO FIDANZIA-GIORGIA SANGIUOLO*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'autonomia dell'ordinamento sportivo. - 3. Rapporti con l'ordinamento sovranazionale. – 4. I limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. - 5. Giustizia sportiva e ordinamento statale. - 6. Gli ambiti di attribuzione della giustizia sportiva. Dalla legge del 2003 al nuovo Codice. Spunti ricostruttivi. – 7. Conclusioni.

1. *Premessa*

Il Codice di Giustizia Sportiva del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Coni) adottato lo scorso 15 luglio 2014¹ introduce rilevanti elementi di novità nel sistema della giustizia sportiva ponendosi in un più ampio processo di riforma, segnato dalla riformulazione dello Statuto del Coni² e dei principi di giustizia sportiva³, volto a rafforzarne il carattere pubblicistico e le garanzie procedurali.

La novità sta, *in primis*, nel riammodernamento e nella semplificazione del sistema, con il superamento del controverso dualismo tra Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport e dell'Alta Corte e la loro sostituzione con il Collegio di Garanzia⁴, in funzione di “terzo grado” di giustizia sportiva, cui viene demandato il controllo di legittimità su tutte le decisioni non altrimenti impugnabili, oltre che con l'introduzione della Procura generale dello sport. Tali innovazioni organizzative sono inserite poi in un quadro di generale rafforzamento delle tutele procedurali a favore degli associati e dei tesserati.

* Avvocati.

¹ Adottato dal Consiglio Nazionale del Coni con deliberazione n. 1518 del 15 luglio 2014, reperibile al link <http://www.coni.it/it/coni/regolamenti-e-circolari.html>.

²Adottato dal Consiglio Nazionale l'11 giugno 2014, reperibile al link: http://www.coni.it/images/Statuto_C%C3%ACONI_delibera_CN_1509_dell_11-6-2014_-_recepite_osservazioni_PCM.pdf.

³ Adottati dal Consiglio Nazionale del Coni con deliberazione del n. 1519 del 15 luglio 2014, reperibile al link <http://www.coni.it/it/coni/regolamenti-e-circolari.html>.

⁴ Ai sensi dell'articolo 54 del Codice di Giustizia Sportiva, il ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport è proponibile avverso tutte le decisioni non altrimenti impugnabili nell'ambito dell'ordinamento federale ed emesse dai relativi organi di giustizia, «*esclusivamente per violazione di norme di diritto, nonché per omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti*». Con riferimento alle decisioni adottabili dal Collegio di Garanzia dello Sport, poi, l'articolo 12-bis del nuovo statuto del Coni, stabilisce che tale organo «*riforma la decisione impugnata decide, in tutto o in parte, la controversia, oppure la rinvia all'organo di giustizia federale competente che, in diversa composizione, dovrà pronunciarsi definitivamente entro sessanta giorni applicando il principio di diritto dichiarato dalla Corte. In tal caso non è ammesso nuovo ricorso salvo che per la violazione del principio di diritto*». Sono evidenti le analogie con la Corte di Cassazione.

Attraverso la riorganizzazione e l'omogeneizzazione del sistema di giustizia sportiva nel nuovo Codice, sulla scia di quelli tanto invalsi negli ordinamenti di *civil law*, l'ordinamento sportivo sembra voler riaffermare con forza i propri tratti di specialità, completezza e complessità, rivendicando così mai sopite istanze autonomistiche, legittimate dallo stesso Giudice delle leggi, volte a limitare quanto più possibile l'intervento della giurisdizione statale nelle questioni "domestiche".

In tale ottica, principi e norme preesistenti il Codice stesso - quali il riparto di competenze attribuite agli organi sportivi di cui all'articolo 4⁵, o i principi ispiratori del procedimento di cui all'articolo 2⁶, che richiamano in maniera evidente i principi di derivazione europea in materia di giusto processo⁷ - assumono un rinnovato valore nella lettura sistematica dell'ordinamento sportivo.

2. *L'autonomia dell'ordinamento sportivo*

L'evoluzione in senso autonomistico dell'ordinamento sportivo è testimoniata dal profondo mutamento della concezione giuridica dello stesso nell'ultimo secolo.

La concezione ludica di sport come "gioco", indifferente per lo Stato⁸, lasciato alla libera organizzazione di coloro che se ne interessavano e del tutto inidoneo a «*configurare alcuna interferenza o collisione tra l'ordinamento*

⁵ L'articolo 4 del Codice di Giustizia Sportiva recepisce in gran parte quanto già disposto dall'articolo 2 della legge n. 280 del 2003 su cui v. *infra*. Esso recita infatti:

«Art. 4 – *Attribuzioni* - 1. È attribuita agli organi di giustizia la risoluzione delle questioni e la decisione delle controversie aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni. 2. Gli organi di giustizia decidono altresì le controversie loro devolute dagli Statuti e dai regolamenti federali. 3. Gli Statuti e i regolamenti federali possono prevedere il deferimento delle controversie su rapporti meramente patrimoniali a commissioni e collegi arbitrali».

⁶ «Art. 2 - *Principi del processo sportivo* - 1. Tutti i procedimenti di giustizia regolati dal Codice assicurano l'effettiva osservanza delle norme dell'ordinamento sportivo e la piena tutela dei diritti e degli interessi dei tesserati, degli affiliati e degli altri soggetti dal medesimo riconosciuti. 2. Il processo sportivo attua i principi della parità delle parti, del contraddittorio e gli altri principi del giusto processo. 3. I giudici e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo nell'interesse del regolare svolgimento delle competizioni sportive e dell'ordinato andamento dell'attività federale. 4. La decisione del giudice è motivata e pubblica». 5. Il giudice e le parti redigono i provvedimenti e gli atti in maniera chiara e sintetica. I vizi formali che non comportino la violazione dei principi di cui al presente articolo non costituiscono causa di invalidità dell'atto. 6. Per quanto non disciplinato, gli organi di giustizia conformano la propria attività ai principi e alle norme generali del processo civile, nei limiti di compatibilità con il carattere di informalità dei procedimenti di giustizia sportiva».

⁷ Il principio del giusto processo compariva già nella precedente versione dello Statuto del Coni. In particolare, l'articolo 2, comma 8, riconosceva al Comitato un ruolo di garanzia di procedimenti giusti nell'ordinamento sportivo. Riconoscendo l'importanza dell'estensione del giusto processo anche all'ambito sportivo, il Coni adottava poi i *Principi di Giustizia Sportiva*. Si ricorda che, comunque, già con sentenza 1 marzo 1995, n. 71, la Corte Costituzionale aveva ritenuto applicabili tali principi anche ai procedimenti disciplinari.

⁸ Cass. Civ., sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4399.

giuridico statale»⁹, trattandosi di ordini «eterogenei situati su piani differenti», è stata oggetto di un repentino mutamento stimolato da una sempre più pressante esigenza per l'ordinamento statale di effettuare un contemperamento ed una omogeneizzazione delle norme create entro tale sfera con regole sia di diritto (del lavoro, commerciale, privato, penale), che di economia.

In realtà, il riconoscimento dell'esistenza stessa di un ordinamento sportivo e della sua autonomia è una novità del secolo scorso ed è andato di pari passo con il progressivo accrescimento della rilevanza del fenomeno sportivo, sia dal punto di vista della qualità delle manifestazioni e dell'organizzazione dello stesso (maggiore complessità dell'assetto normativo della materia), che della diffusione quantitativa (maggiore programmazione delle competizioni, aumento delle discipline sportive, aumento del numero di tesserati) del fenomeno sportivo¹⁰.

Invero, a fronte di un primo orientamento degli anni '30, che aveva evidenziato l'aspetto (meramente) convenzionale delle norme regolatrici interne dell'organizzazione sportiva qualificate come espressione dell'autonomia privata collettiva, già risalente dottrina¹¹, avallata dalla prevalente giurisprudenza, è arrivata a diverse conclusioni. A fronte della nascita e dello sviluppo di un nucleo sempre più complesso di norme, volte a rispondere alle singolarità che connotano la materia - quali il fine non utilitaristico dei soggetti che vi appartengono, che perseguono quale scopo principale il miglioramento dei risultati attraverso competizioni agonistiche a programmazione "illimitata"¹², oltre che l'esigenza di celerità nella risoluzione delle controversie, per il rapido e continuo succedersi delle competizioni, nonché il suo omogeneo inserimento in un ordinamento sportivo internazionale, senza contare la sua natura essenzialmente pattizia - si è infatti ben presto ritenuto¹³ che quello sportivo costituisca un vero e proprio ordinamento giuridico, in quanto caratterizzato,

⁹ C. FURNO, *Note critiche di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, Rivista trimestrale italiana di diritto processuale civile, 1952. Tale autore, definisce il fenomeno sportivo come «nient'altro che un complesso o un sistema di giochi».

¹⁰ Per un'analisi storica sulla nascita e sullo sviluppo del diritto sportivo, si veda: A. ALBANESI, *Come nasce il diritto sportivo*, Raccolta Rivista di diritto sportivo, 1940 - 1949, p. 5 ss.; U. GUALAZZINI, *Premesse storiche al diritto sportivo*, Rivista di diritto sportivo, 1965, p. 339 ss.; P. PALUMBO, *Per una storia del diritto sportivo*, Ivi, 1965, p. 214 ss.; R. D. MANDELL, *Storia culturale dello Sport*, Laterza, Bari, 1989.

¹¹ Cfr. W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, Foro italiano, 1933, c. 1381 ss.

¹² La dottrina distingue tra agonismo occasionale e agonismo programmatico. Quest'ultimo, a sua volta, può essere a programma limitato ovvero illimitato. L'agonismo occasionale è quello costituito da gare isolate e non collegate; l'agonismo a programma limitato è quello costituito da gare collegate ma entro limiti di categoria e di territorio ben definiti; l'agonismo a programma illimitato è quello costituito da gare collegate senza limiti di tempo o di spazio. Per maggiori approfondimenti, si veda: I. MARANI TORO, A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Giuffrè, Milano, 1977.

¹³ Cfr. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico: studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, parte I; ID., *Osservazioni sulla completezza dell'ordinamento statale*, Università degli studi di Modena, 1925; ID., *L'ordinamento giuridico*, Sansoni, Firenze, 1946.

come richiesto dalla teoria generale dell'ordinamento giuridico, dagli elementi di plurisoggettività, organizzazione e normazione¹⁴.

È significativo, peraltro, che tale riconoscimento avvenga in un periodo di forte riaffermazione della necessaria tutela delle libertà non più solo degli individui, ma, come testimoniano gli articoli 2 e 18 della Costituzione, anche delle collettività in cui essi si associano e svolgono la loro personalità, tra cui, come più volte sancito dallo stesso Giudice delle leggi, non possono non essere ricomprese le associazioni sportive¹⁵. In tal senso, diviene sempre più chiaro che le dinamiche interne all'ordinamento sportivo (*in primis*, il potere disciplinare), quali effetti dell'esercizio di un diritto fondamentale, non possano più *sic et simpliciter* essere assorbite nell'ordinamento statale¹⁶.

La citata evoluzione storica dei rapporti tra Stato e ordinamenti sportivi trova riscontro anche nella produzione normativa che ha caratterizzato la materia. Ed infatti, il legislatore nazionale sembrerebbe interessarsi della materia solo nel 1942¹⁷ quando, sulla scorta del riscoperto entusiasmo europeo

¹⁴ Nociolo della nuova teoria era il brocardo «*ubi societas, ibi ius; ubi ius, ibi societas*». Secondo il suo fondatore, Santi Romano, la regolamentazione dei rapporti interpersonali mediante norme (*rectius*: il diritto) è opportuna solo laddove vi sia una comunità organizzata. Il diritto è il risultato del vivere interagendo con altri individui. Quindi, se esiste il diritto, significa che a monte esiste una comunità organizzata. L'uomo solo può vivere e agire secondo libero arbitrio.

Partendo da queste considerazioni, Santi Romano ha definito l'ordinamento giuridico "istituzione" o "organizzazione", che si fonda su due aspetti materiali: la società e l'ordine sociale. Il diritto inteso come insieme di norme è il risultato del vivere associato; esso ha la preminente funzione di creare delle regole di condotta.

Il momento istitutivo dell'ordinamento giuridico costituisce condizione necessaria del momento normativo. L'istituzione precede la normazione. L'ordinamento giuridico, perciò, non può essere ricondotto solo ad insieme di norme. Esso è innanzitutto istituzione stessa.

La teoria istituzionalista, di più ampio respiro della precedente teoria normativista teorizzata da H. Kelsen, ha consentito di attribuire i caratteri dell'ordinamento giuridico al fenomeno sportivo. Infatti, per la pratica sportiva è necessario un insieme di soggetti mossi dalla medesima passione; è necessario che questi soggetti si diano delle regole per disciplinare le modalità di gioco; è altresì necessaria l'esistenza di vere e proprie regole di condotta per evitare che lo sport sfoci in comportamenti esulanti dalla propria funzione ricreativa o più squisitamente agonistica.

La teoria istituzionalista consente il passaggio allo studio dei rapporti tra ordinamenti giuridici e, quindi, porta alla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici: l'ordinamento giuridico statale ricomprende in se stesso altri ordinamenti giuridici "minori".

¹⁵ La Corte Costituzionale ha più volte avuto occasione di osservare come l'ordinamento sportivo costituisca «*uno dei più significativi ordinamenti autonomi che vengono a contatto con quello statale*» (*ex multis*, cfr. Corte Cost., n. 49 del 2011).

¹⁶ L'intera parte I della Costituzione contiene una serie di norme che danno riconoscimento giuridico alle formazioni sociali, consentendo di qualificarle come "Istituzioni".

Proprio a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione, nel nostro ordinamento ha potuto attecchire la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici. A partire dal 1948, si è progressivamente passati, in Italia, da un modello di Stato accentrato ad un modello di Stato decentrato. Lo Stato decentrato è per definizione plurisoggettivo, poiché la realizzazione di attività, particolari rispetto al perseguimento del generale interesse statale ed a livelli inferiori di governo, necessita di soggetti diversi dallo Stato, ma comunque figli di esso, che sono obbligati, tra l'altro, ad organizzarsi e disciplinarsi autonomamente. In tal modo, si danno vita a degli ordinamenti giuridici "minori", ma pur sempre riconducibili al supremo ordinamento statale o da esso riconosciuti.

¹⁷ L. 16 febbraio 1942, n. 426 (G.U. 11 maggio 1942, n. 112).

per le manifestazioni sportive internazionali, nasce il Coni¹⁸. Tale norma, che veniva adottata a fini propagandistici dallo Stato fascista per «*il miglioramento fisico e morale della razza*», riconosceva a quest'ultimo comitato amplissimi poteri di regolazione, coordinamento e disciplina sullo svolgimento dell'attività sportiva, oltre a qualificarlo per la prima volta come ente di diritto pubblico con personalità giuridica.

Occorre tuttavia attendere il d.l. 19 agosto 2003, n. 220¹⁹ affinché il legislatore statale, preso atto dei disrompenti effetti sul sistema di una mancata regolamentazione delle competenze dei due ordinamenti, s'interessi di regolare la questione del riparto delle competenze con l'ordinamento sportivo nazionale, «*articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale*», riconoscendone finalmente l'autonomia in maniera espressa.

3. *Rapporti con l'ordinamento sportivo sovranazionale*

L'applicazione del dettato costituzionale di autonomia e libera esplicazione degli interessi espressi da collettività organizzate e il conseguente definitivo riconoscimento del pluralismo giuridico elaborato dalla dottrina istituzionalistica²⁰, conducono poi a riconoscere l'ordinamento sportivo nazionale come un'articolazione di una pluralità di autonomi ordinamenti, gerarchicamente organizzati²¹. L'ordinamento sportivo possiede infatti per sua stessa natura una vocazione internazionale e verticistica e può così essere ricostruito: a livello sovranazionale, esso è costituito dall'insieme dei comitati olimpici nazionali (in Italia, il Coni) e delle federazioni sportive internazionali (una per ciascuna disciplina) facenti capo al Comitato Olimpico Internazionale (Cio)²²; a livello nazionale, l'ordinamento generale del Coni, cui fanno a loro volta capo le singole federazioni sportive²³.

¹⁸ Che succede al Comitato Nazionale Olimpico (Cno) nato con lo scopo di organizzare la partecipazione degli italiani alle Olimpiadi del 1907.

¹⁹ Il d.l. 19 agosto 2003, n. 220, recante «*Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*», il cosiddetto decreto «salva-calcio» o «blocca T.A.R.», è stato pubblicato in G.U. 20 agosto 2003, n. 192; la l. 17 ottobre 2003, n. 280, recante «*Conversione in legge, con modificazioni, del D. L. 19 agosto 2003, n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*», è stata pubblicata in G.U. 18 ottobre 2003, n. 243.

²⁰ Sulla dottrina istituzionalistica, cfr. note 13 e 14 *supra*.

²¹ Sul rapporto tra ordinamento sportivo nazionale ed ordinamento sportivo internazionale, si veda: G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in (a cura di) V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI, *Ente pubblico ed enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1994, p. 174.

²² Il Cio ha natura singolare rispetto agli altri enti internazionali. Per questo esso occupa una posizione a sé stante nel panorama degli enti che operano sul piano mondiale. Infatti, esso non è né un ente intergovernativo, né è oggetto di regolamentazioni internazionali, nonostante la sua principale attività normativa (quella relativa all'organizzazione delle Olimpiadi) sia soggetta a norme di diritto internazionale. A ciò si aggiunga che, contrariamente agli organismi internazionali, ha anche una struttura particolarmente complessa. In argomento: R. SAPIENZA, *Sullo status internazionale del comitato internazionale olimpico*, *Rivista*, 1997, p. 3. Tali peculiarità legate al Cio hanno portato una voce in dottrina a negare addirittura l'esistenza di un ordinamento giuridico sportivo internazionale, propendendo per il solo riconoscimento dei singoli ordinamenti statali. Si ritiene, infatti, che i meccanismi di affiliazione e di riconoscimento tra i vari enti ed organi a livello internazionale e nazionale di per sé non siano

sufficienti. Tale dottrina ritiene che manchino due elementi di primaria importanza: il carattere d'internazionalità del Cio ed un vero rapporto gerarchico tra le varie organizzazioni coinvolte. Si ritiene che, nonostante il Cio sia considerato un'organizzazione non lucrativa, esso non abbia personalità giuridica di diritto internazionale. Quest'ultima sarebbe di diritto svizzero, poiché la sede legale dell'ente è a Losanna. Quindi, i contratti che il Cio stipula in occasione delle Olimpiadi non sarebbero accordi di diritto internazionale, ma veri e propri contratti sottoposti al diritto svizzero. Inoltre, si afferma che «*Le federazioni sportive internazionali, ferma restando la loro attività di direzione e di riconoscimento delle federazioni nazionali, esercitano un potere di regolamentazione e di organizzazione programmatica dell'attività agonistica relativa ad una disciplina sportiva; tale potere, che costituisce la loro principale attribuzione, non deriva in alcuna maniera dal Cio, il quale ha il solo potere di riconoscere la federazione, al fine di includere la relativa disciplina sportiva nel programma olimpico*». Si veda: A. MERONE, *La giustizia sportiva nell'aspetto giurisdizionale*, in *Supplemento Giur. merito*, giugno 2006, pp. 25 - 26.

Invece, per un'analisi maggiormente dettagliata delle caratteristiche dell'ordinamento giuridico mondiale, si rinvia a: M. S. GIANNINI, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, Rivista di diritto pubblico, 1996. L'Autore ribadisce che di esso sono propri gli elementi della plurisoggettività, dell'organizzazione e della normazione. Tuttavia, si tratta di un ordinamento superstatale diverso da quello internazionale *stricto sensu*, in quanto ha come soggetti giuridici non gli Stati, ma persone fisiche ed enti immateriali; non è un ordinamento territoriale dato che il territorio non è un suo elemento costitutivo; infine, l'ordinamento sportivo mondiale è originario ma non sovrano. Infatti, è originario poiché esclusivamente competente ad individuare le regole per lo svolgimento delle competizioni sportive, ma manca di sovranità per l'assenza di piena effettività nell'ambito delle diverse compagini territoriali. Da ciò deriva che, se gli ordinamenti che fanno capo alle varie organizzazioni sportive sovranazionali sono originari ma non sovrani, non sono né originari né sovrani gli ordinamenti sportivi nazionali, che traggono la loro efficacia giuridica dall'ordinamento sportivo mondiale.

In argomento, si può anche citare una risalente pronuncia dei giudici di legittimità, i quali affermano che caratteristica fondamentale dello sport è quella di riferirsi ad un ordinamento che, prima di essere nazionale, è a carattere super-statale, anche se diverso dall'ordinamento internazionale: Cassazione civile, 2 aprile 1963, n. 811, in *Foro*, 1963, I, c. 894.

²³ Le Federazioni sono gli organi di vertice degli ordinamenti interni delle varie discipline sportive, anche se fanno capo alle Federazioni internazionali di settore. Le Federazioni sportive internazionali vengono considerate organizzazioni non governative, fondate per creare vincoli stabili tra soggetti praticanti la stessa attività sportiva nei vari Paesi. Tali organizzazioni hanno come membri solo individui o gruppi di individui, e non, invece, Stati. Il loro carattere d'internazionalità deriva dalla circostanza che esplicano la propria attività nel territorio di Stati diversi. In particolare, le Federazioni raggruppano i corrispondenti organismi nazionali secondo una struttura di tipo federativo. Esse, nella maggior parte dei casi, sono state costituite in virtù di un atto e di uno statuto approvato in occasione di un congresso internazionale. La natura giuridica delle Federazioni varia a seconda degli atti costitutivi e dell'ordinamento giuridico del Paese nel quale è posta la loro sede. In genere, sono qualificate quali associazioni private, dotate o meno di personalità giuridica. A volte si tratta di enti di diritto pubblico.

La maggior parte della dottrina che si occupa di diritto internazionale afferma che le organizzazioni non governative non siano dei soggetti di diritto internazionale. Ovviamente, questo pone problemi relativamente all'indagine sulla natura delle norme di diritto dello sport emanate dalle Federazioni internazionali. La loro principale attività normativa consiste nella promulgazione di statuti, regolamenti e codici sportivi vincolanti per le Federazioni nazionali affiliate. Si ritiene che tali norme abbiano il carattere della vincolatività e che questo discenda dagli impegni che i membri delle suddette Federazioni assumono nel momento in cui si affiliano. Infatti, gli statuti delle Federazioni internazionali prevedono proprio la subordinazione dell'ammissione delle Federazioni nazionali candidate all'impegno di rispettare queste regole. Pertanto, si tratta di norme di diritto convenzionale e, quindi, di natura contrattuale, vincolanti a seguito di un atto di volontà e a determinate condizioni. Tant'è vero che la giurisprudenza spagnola ha affermato che «*[...] sebbene esista, e sia persino auspicabile, una stretta relazione tra le federazioni sportive internazionali e quelle nazionali, e le norme delle prime possano bensì costituire un modello per le seconde, le norme degli organismi sportivi internazionali*

Ciascuno di questi soggetti reca infatti i menzionati requisiti di plurisoggettività, organizzazione e normazione teorizzati dalla dottrina istituzionalistica e assume, pertanto, una propria autonomia²⁴.

Elemento comune e peculiare di tutti gli ordinamenti giuridici così organizzati è la natura convenzionale dei rapporti che intercorrono sia con i loro associati che tra di loro. Ciascuna federazione, nazionale e internazionale, e ciascun comitato olimpico fonda la propria organizzazione su un sistema di affiliazioni e tesseramenti, che ne formano la base sociale e sull'individuazione di un sistema di norme organizzato in statuti. I singoli ordinamenti sportivi "regionali" sono poi collegati tra di loro in un sistema di regole piramidale, fondato sul meccanismo del rinvio alle regole delle singole federazioni internazionali d'affiliazione e che fa capo al Cio. In tale ottica, l'ordinamento sportivo è caratterizzato, come altri ordinamenti privi della territorialità, dal fatto di potersi applicare ai propri associati a prescindere dalla loro collocazione territoriale.

Elemento sostanziale di differenza tra i predetti ordinamenti sta, invece, nella configurabilità in capo al solo ordinamento sportivo internazionale del carattere della originarietà. In ragione del carattere gerarchico dell'ordinamento sportivo, infatti, i singoli ordinamenti sportivi nazionali si caratterizzano come veri e propri "settori" dell'ordinamento sovranazionale (così *superiorem recognoscentes*), da cui traggono il loro riconoscimento e alle regole organizzatorie del quale devono, pertanto, conformarsi.

Ciò che costituisce l'implicito risvolto del fatto che, a differenza di quanto accade per altre associazioni, quali i partiti politici, che soddisfano autonomamente i fini associativi per cui si costituiscono, l'ordinamento sportivo

non costituiscono una fonte di diritto, potendo gli organismi sportivi nazionali adeguarsi a tali norme solo nei limiti in cui sono compatibili con l'ordinamento giuridico nazionale». Si rinvia a: Giudice I istanza, Barcellona, 18 novembre 1991, in *Rivista*, 1992, p. 392.

Tali norme, perciò, non appartengono né al diritto internazionale, né al diritto interno, ma al c.d. diritto trans-nazionale (basato sull'autonomia della volontà delle parti contraenti e diretto a regolare attività e rapporti giuridici che non si esauriscono nell'ambito di un singolo Stato). Ciò comporta conseguenze per quanto attiene ai rapporti tra Federazioni internazionali e Federazioni nazionali ed i relativi *corpora* di norme. Prima è che quando, come spesso accade, gli statuti delle Federazioni nazionali rinviano alle regole dettate dalle rispettive Federazioni internazionali d'affiliazione, le norme da queste emanate entrano in tal modo, direttamente e senza necessità di atti recettizi, a far parte del corpo di regole da cui è disciplinata a livello nazionale la pratica del singolo sport. Seconda è che tali regole sono soggette, per quanto concerne la loro interpretazione, ai principi generali che presiedono l'interpretazione del diritto di origine pattizia. Per approfondimenti, si rinvia a: M. SANINO, *Diritto sportivo*, Cedam, Padova, 2002, pp. 34 - 36.

²⁴ Si tratta di ordinamenti che, innanzitutto, sono ordinamenti sociali; essi sono caratterizzati da una socialità addirittura ben più forte e radicata rispetto a quella dell'ordinamento statale.

Tali ordinamenti, inoltre, perseguono degli interessi collettivi, cioè comuni agli associati, ma non a carattere generale. Data la particolarità e settorialità dei fini imposti, essi sono denominati ordinamenti giuridici settoriali o particolari. A loro volta, possono essere distinti in ordinamenti posti in essere dallo Stato e ordinamenti a formazione spontanea. I primi sono quelli nei quali è il legislatore statale a creare gli elementi della plurisoggettività, dell'organizzazione e le modalità di normazione; i secondi sorgono volontariamente e delineano autonomamente la propria natura. In questo secondo caso, tuttavia, affinché essi possano essere qualificati ordinamenti giuridici, è necessario il riconoscimento da parte dell'ordinamento statale.

nazionale nasce e svolge la propria funzione all'interno di una struttura internazionale, di più ampio respiro, che ne costituisce carattere essenziale ed insostituibile²⁵.

A tal proposito, è significativo che la Carta olimpica imponga ai vari Comitati olimpici nazionali di riconoscere, per ogni disciplina sportiva, un'unica Federazione nazionale (regola n. 32, par. 1.2.).

4. *I limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo*

La configurazione e l'autonomia di questi "ordinamenti sportivi", che traggono la loro legittimazione nella stessa Costituzione, non significa però che essi possano esistere autonomamente "sciolti" dalle regole che governano l'ordinamento statale, nel quale sono necessariamente calati. Ordinamento dal quale, a ben vedere, esse traggono insieme il proprio fondamento ed il proprio limite.

Il proprio fondamento, in quanto l'alterità tra ordinamenti diversi costituisce il presupposto essenziale per la loro stessa esistenza. Il concetto stesso di autonomia, costituente uno dei caratteri necessari per la configurazione degli ordinamenti giuridici, implica infatti necessariamente la sussistenza di un termine di paragone, di un "altro".

Il proprio limite perchè l'ordinamento sportivo, in quanto perseguitore interessi settoriali (dell'insieme dei suoi partecipanti), finisce il più delle volte per scontrarsi con gli interessi collettivi e le situazioni giuridiche soggettive tutelate dall'ordinamento statale.

In tal senso, è evidente che le norme costituzionali, intese quali direttrici fondamentali dell'organizzazione statale, e le leggi dello Stato, intese come regole istituzionali e organizzative dell'ordinamento giuridico statale, costituiscono comunque un limite invalicabile sia nei confronti delle norme interne di organizzazione dell'ordinamento giuridico sportivo, sia rispetto all'attività stessa degli organi che esplicano l'attività dell'ente. Appunto per questo all'ordinamento statale è dato, in taluni casi, conoscere degli effetti degli atti da questo provenienti.

L'applicazione degli stessi principi costituzionali di pluralismo e libertà di associazione che hanno condotto al riconoscimento dell'ordinamento sportivo e della sua autonomia, ad esempio, hanno condotto il legislatore ad adottare una serie di previsioni normative incidenti sugli atti di autonomia associativa, volte a tutelare la democraticità interna di tali organizzazioni. In tal senso, infatti,

²⁵ Deve ricordarsi che, a seguito dei ritrovamenti archeologici presso il sito di Olimpia, in Grecia, il 23 giugno 1894 fu fondato il Comitato Olimpico Internazionale (già Comitato Interministeriale dei Giochi Olimpici) cui si deve l'organizzazione, dopo 2672 anni, della prima Olimpiade dell'era moderna, tenutasi ad Atene il 6 aprile 1896.

Il rinnovato interesse per l'attività sportiva agonistica dal quale prende le mosse la costituzione degli italiani Cno e del Coni deriva proprio dal rilancio, in ambito europeo, dei giochi olimpici. Tanto è vero che la stessa legge costitutiva del Coni attribuiva a quest'ultima associazione la finalità di selezionare gli atleti per la partecipazione alle Olimpiadi.

l'articolo 16 del d.lgs. n. 242 del 1999²⁶ ha previsto che le federazioni affiliate al Coni devono consentire la «partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità e in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale» e che negli «organi direttivi nazionali deve essere garantita la presenza, in misura non inferiore al trenta per cento del totale dei loro componenti, di atleti e tecnici sportivi, dilettanti e professionisti, in attività o che siano stati tesserati per almeno due anni nell'ultimo decennio alla federazione o disciplina sportiva interessata, in possesso dei requisiti stabiliti dagli statuti delle singole federazioni e discipline associate. A tal fine lo statuto assicura forme di equa rappresentanza di atlete e atleti».

Dal punto di vista più strettamente processuale, poi, la materia della giustizia sportiva è espressamente ispirata, come evidenziato all'articolo 2 del nuovo Codice della Giustizia Sportiva²⁷, ai principi del giusto processo, di matrice europea, recepiti dall'articolo 111 della Costituzione, oltre che ai principi e alle norme generali del processo civile, «nei limiti di compatibilità con il carattere di informalità dei procedimenti di giustizia sportiva»²⁸.

Ulteriore limite all'autonomia dell'ordinamento sportivo si ravvisa, proprio in virtù del citato carattere piramidale dell'ordinamento sportivo, nell'ambito dell'ordinamento di carattere internazionale (*id est* Federazioni sportive internazionali e Cio). In quanto ordinamenti “derivati”, infatti, i singoli ordinamenti sportivi “regionali” sono sempre sottoposti al rispetto delle regole imperative adottate in materia dagli organi sovraordinati.

5. Giustizia sportiva e ordinamento statale

Tra i tratti di singolarità che connotano l'ordinamento sportivo vi è anche l'indispensabile continuità d'azione delle manifestazioni sportive. La “illimitata” programmazione delle stesse, l'esigenza di poter ottenere in tempi brevi decisioni sulle controversie che interferiscano con le stesse, ha condotto sin dal principio alla predisposizione di un complesso sistema di giustizia interna per fornire una soluzione rapida e da parte di soggetti tecnicamente competenti alle liti insorte tra associazioni sportive, federazioni e atleti.

Sistema di giustizia che, dunque, si configura come parallelo a quello dell'ordinamento statale e rispetto al quale si è posto storicamente il problema di individuare la demarcazione delle competenze, nel contemperamento tra le

²⁶ Recante Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI, a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59 - G.U. 29 luglio 1999, n. 176.

²⁷ Cfr. Deliberazione n. 1518 del 15 luglio 2014 cit.

²⁸ Anche il richiamo ai principi del giusto processo non costituisce, come si è accennato, una novità assoluta. Ed infatti il nuovo Codice riprende e amplia le garanzie già previste dall'articolo 7, lettera h-bis della normativa di riordino del Coni, il quale prescriveva che la Giunta nazionale del Coni, nell'individuare i criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva, dovesse tenere conto dei principi del contraddittorio tra le parti, del diritto di difesa, della terzietà e dell'imparzialità degli organi giudicanti, della ragionevole durata, della motivazione e della impugnabilità delle decisioni. Tali principi erano inoltre richiamati sia dentro i Principi di Giustizia Sportiva, approvati con Delibera del 22 ottobre 2003 e per ultimo rivisitati con deliberazione n. 1519 del 2014, che all'interno dello stesso statuto del Coni del 2008, riformato sempre lo scorso luglio su espressa sollecitazione del legislatore.

istanze autonomistiche degli organi di giustizia sportiva e la tutela delle situazioni giuridiche soggettive.

Sin dalla loro nascita, i vari ordinamenti sportivi, su indicazione dell'ordinamento sovranazionale, hanno inserito, al fine di tutelare la propria autonomia, all'interno dei propri regolamenti clausole compromissorie che imponevano a tutti i componenti di adire gli organi di giustizia sportiva per la tutela dei propri interessi, prevedendo addirittura sanzioni disciplinari in caso di violazione di esse.

La citata crescita dell'importanza sociale e soprattutto economica del fenomeno sportivo²⁹, la nascita del professionismo sportivo, oltre che il progressivo sviluppo di un nucleo sempre più ampio e sempre più solido di diritti fondamentali dei cittadini, a prescindere dalla loro volontaria adesione ad associazioni di settore, ha comportato un aumento della conflittualità e un intervento sempre più invasivo del legislatore, a seguito della sempre più frequente violazione delle clausole compromissorie contenute negli statuti e nei regolamenti sportivi.

Prima conseguenza del quale è la stata la necessità sentita dal legislatore di risolvere la *querelle* in merito alla natura delle associazioni sportive attraverso la legge n. 242 del 1999³⁰, che attribuisce soggettività giuridica di diritto pubblico al Coni³¹.

²⁹ Il concetto di rilevanza applicato allo sport si è andato progressivamente affermando ben prima del 2003. Si tratta, infatti, di una nozione elaborata a livello comunitario e recepita in Italia. Il riferimento è alle sentenze Walrave/U.C.I. (Corte di Giustizia, 12 dicembre 1974, in *Raccolta di Sentenze delle Corti di Giustizia dell'U.E.*, 1974, p. 1405) e Donà/Mantero (Corte di Giustizia, 14 luglio 1976, *Ivi*, 1976, p. 1333) nelle quali, per la prima volta in giurisprudenza, si è precisato che determinate situazioni giuridiche soggettive, connesse al mondo dello sport, non potessero essere ignorate dallo Stato nel caso in cui fossero lese. Tali situazioni giuridiche dovevano, però, essere rilevanti; laddove per rilevanza, secondo i giudici comunitari, doveva intendersi una situazione che avesse delle ripercussioni a carattere economico sul soggetto titolare della posizione giuridica.

³⁰ Il riconoscimento legislativo operato con l. 16 febbraio 1942, n. 426 (G.U. 11 maggio 1942, n. 112) sta a significare che tale comitato, preesistente dal secolo precedente e già facente parte dell'autonomo ordinamento sportivo, entra a far parte del generale ordinamento statale mediante il suo riconoscimento, contribuendo ad attribuire il carattere della giuridicità al già formato ordinamento sportivo dell'Italia. In argomento: V. FRATTAROLO, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 1.

³¹ Ai sensi dell'articolo 1 della predetta norma, dunque, il Coni «*ha personalità giuridica di diritto pubblico, ha sede in Roma ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali*». Ai sensi del successivo articolo 15 del medesimo d.lgs. n. 242 del 1999, poi, alle singole Federazioni è stata riconosciuta natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato, seppure, la univoca giurisprudenza ha ritenuto che, in presenza di determinati presupposti (interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva), divengono organi del Coni e, pertanto, partecipano della natura pubblica dello stesso. In tal senso, cfr. *ex multis* Cass. civ., sez. un., ordinanza, 31 luglio 2012, n. 13619.

A differenza che nel caso delle Federazioni sportive nazionali, dottrina e giurisprudenza non hanno mai avanzato dubbi sulla qualificazione del Coni quale ente con personalità giuridica di diritto pubblico. Anche se la legge istitutiva non lo qualificava come tale, la natura di ente pubblico non economico non è mai stata messa in discussione, poiché si è sempre ritenuto - soprattutto quando tra gli anni '60 e '70 lo Stato ha iniziato a preoccuparsi dello sport - che esercitasse funzioni integrative o ausiliarie di quelle statali, funzioni concernenti un'attività che ha assunto nello Stato moderno cospicuo rilievo e dimensioni di interesse generale. Addirittura, con l. 20 marzo 1975, n. 70, il Coni è stato inserito nel c.d. parastato ed è stato trasformato da

In primo piano si pone poi il dimensionamento della tutela associativa, tutta interna, all'ordinamento sportivo, la quale, in ragione delle minori garanzie di tutela offerte rispetto all'ordinamento statale, si riteneva potesse comportare una ingiusta compressione delle posizioni giuridiche di diritto soggettivo e interesse legittimo dei soggetti ad esso aderenti, in egual misura appartenenti all'ordinamento statale.

Inizialmente, tocca alla giurisprudenza e alla dottrina segnare tali limiti³²

È così che si ritiene che alla giustizia sportiva vadano attribuite tutte le questioni relative a norme e ad atti interni di comportamento adottati dagli organi sportivi³³. Si rileva, infatti, che da queste scaturiscono situazioni giuridiche sostanziali riconosciute soltanto dall'ordinamento sportivo, prive di rilevanza nell'ordinamento giuridico generale.

E ciò in quanto, da un lato, «*non sussistono rispetto alle stesse «norme di relazione», tali da dar luogo alla configurabilità di diritti soggettivi e contrapposti obblighi fra i vari soggetti che sono coinvolti nell'esercizio dell'attività sportiva»*.

Dall'altro, si aggiunge, nemmeno possono configurarsi, rispetto a tali disposizioni, situazioni d'interesse legittimo, posto che la natura privatistica delle federazioni, che partecipano della natura pubblicistica del Coni solo ove emanino norme regolamentari di contenuto organizzatorio coincidenti con le norme fondamentali di detto ente pubblico, impedisce la configurazione, negli atti adottati dalle stesse, di provvedimenti amministrativi³⁴.

Ciò che comporta, in definitiva, che l'ordinamento generale possa intervenire comprimendo l'autonomia dell'ordinamento sportivo solo al fine di armonizzare le norme fondamentali con quelle proprie, *id est*, di assicurare la tutela delle posizioni giuridiche che siano rilevanti per l'ordinamento statale, ma nate o comunque gravitanti nell'orbita del diritto sportivo.

In sostanza, la qualificazione in termini di estraneità di talune norme e situazioni di conflitto dell'ordinamento sportivo non vuole più indicare

ente indipendente in ente strumentale. A tal riguardo, si veda: I. MARANI TORO, A. MARANI TORO, *op. ult. cit.*, p. 219. Maggiore autonomia è stata, ad esso, restituita con la l. 16 gennaio 1992, n. 138. Da ultimo, nel preambolo del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, poiché bisognava riordinare le funzioni dell'ente, si è ritenuto opportuno affermare la personalità di diritto pubblico del Coni. La conferma legislativa prevale su qualsiasi speculazione dottrinale o giurisprudenziale.

³² Tra le primissime controversie di natura sportiva devolute al Giudice statale, si possono citare: Trib. Roma, 5 aprile 1975, in *Rivista*, 1980, p. 565; T.A.R. Toscana, 13 gennaio 1977, n. 21, *Ivi*, 1980, p. 563; Cons. St., 29 marzo 1977, n. 341, *Ivi*, 1981, p. 43; *Ivi*, sez. VI, 20 ottobre 1978, n. 1049, *Ivi*, 1981, p. 45; T.A.R. Lazio, sez. III, 22 ottobre 1979, n. 680, in *Foro*, 1981, III, c. 52.

³³ La nozione di rilevanza in ambito sportivo è stata meglio definita dalla dottrina e dalla giurisprudenza italiane.

Innanzitutto, sono state catalogate le questioni afferenti al sistema sportivo in quattro macro-aree:

- questioni tecniche;
- questioni disciplinari;
- questioni patrimoniali tra pari-ordinati;
- questioni c.d. "amministrative".

³⁴ In tal senso, cfr. Cassazione Civile Sezioni Unite, n. 4399 del 1989.

disinteresse da parte dell'ordinamento generale, ma, al contrario, si qualifica sempre più come indicativo del rispetto della sua autonomia, posto che, si rileva, le regole sportive vanno conosciute e limitate dall'ordinamento nazionale solo ove, a seguito di un'analisi della rilevanza giuridica degli effetti che essi sono idonei a creare, si verifichi la loro idoneità a incidere su situazioni giuridiche soggettive tutelate dall'ordinamento.

S'impose però ben presto un netto intervento del legislatore statale³⁵, mediante una legislazione d'urgenza³⁶ in ragione, da un lato, dell'esigenza di definire con chiarezza i limiti della competenza tra ordinamenti, e, dall'altro, della percezione del minor grado di tutela della giustizia associativa³⁷. È così che

³⁵ Cfr. nota 14.

³⁶ Invero, la norma *de qua* trova la propria origine nel noto caso del Catania Calcio S.p.A., il quale, si rivolgeva al Giudice Amministrativo al fine di contestare il capovolgimento della sentenza ad essa favorevole ottenuta dalla Corte d'appello federale da parte di un Giudice di primo grado (ovvero la Corte federale) adita da alcune squadre del proprio campionato e pretermesse dal primo procedimento, in violazione, si diceva, delle norme sul procedimento sportivo. L'affermazione della propria competenza adottata dal Giudice Amministrativo - che si pone nel filone giurisprudenziale che tende a considerare rilevanti per l'ordinamento statale quasi tutte le sanzioni disciplinari, sul presupposto della loro incidenza sulle situazioni giuridiche soggettive dei consociati - e il successivo accoglimento cautelare del ricorso del Catania, incoraggiò altre squadre a rivolgersi alla giustizia amministrativa al fine di superare le decisioni sfavorevoli degli organi di giustizia sportiva e ottenere il ripescaggio o l'ammissione ai campionati da cui fossero state pretermesse.

Si profilava così un problema per l'avvio della stagione 2003/2004 di una Serie B a 24 squadre, essendo stati accolti i ricorsi del Catania e della Salernitana, mentre altri due, pendevano ed erano stati fissati per la discussione in date collocate proprio in prossimità del previsto inizio del campionato stesso. In tal senso, al fine di evitare la paralisi del sistema con l'ampliamento a campionato iniziato dell'organico della serie B a 22, 23 o 24 squadre per eseguire le decisioni di vari T.A.R., interveniva il d.l. 220 del 2003, come successivamente convertito in legge, il quale, preso atto della «*straordinaria necessità ed urgenza di provvedere all'adozione di misure idonee a razionalizzare i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico dello Stato*», sanciva, da un lato, che «*I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*» (art. 1, comma 2, l. 17 ottobre 2003, n. 280), e, dall'altro, che l'ambito delle materie «riservate» all'ordinamento sportivo, debba essere individuato ne «*a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive*». Tutte le altre materie, fermo restando il pregiudiziale onere di società, associazioni, affiliati e tesserati di adire in prima battuta gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, venivano attribuite, per quanto riguarda rapporti patrimoniali, alla giurisdizione del giudice ordinario, e, in tutti gli altri casi, alla giurisdizione del Giudice amministrativo (art. 3, comma 1).

³⁷ Il ricorso del Catania Calcio S.p.A. era infatti fondato *inter alia*, sul successivo capovolgimento di una sentenza già ottenuta dal giudice federale d'appello da parte di un giudice di primo grado, stimolato dal ricorso di altre squadre del comune campionato di serie B, controinteressate dagli effetti della statuizione del giudice d'appello sulla classifica del campionato, ma pretermesse dal primo giudizio. Ciò che avrebbe, secondo la ricorrente violato l'intangibilità del giudicato. In realtà, il successivo intervento del giudice federale di primo grado era da questo giustificato sulla base del vuoto di tutela causato dalla non previsione da parte dell'Ordinamento federale del rimedio generale dell'opposizione di terzo a favore dei controinteressati. Al fine di contestare l'accoglimento dell'istanza cautelare da parte del T.A.R. proposta dal Catania, che sospendeva il provvedimento della Corte Federale, la FIGC appellava l'ordinanza del T.A.R. innanzi al C.G.A.,

nel 2003, con una norma d'urgenza, vengono tradotti in legge principi già in gran parte elaborati dalla giurisprudenza e dalla dottrina, sancendo l'autonomia del diritto sportivo «salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo» (art. 1 primo comma)³⁸. Ai sensi dell'articolo 2, primo comma, della l. 280 del 2003³⁹ la "giustizia sportiva" trova il suo ambito di applicazione nelle ipotesi in cui vengano in rilievo conflitti concernenti «a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie di quell'ordinamento e delle sue articolazioni, al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive⁴⁰; b) i comportamenti rilevanti sul piano

il quale confermava l'ordinanza appellata, sostenendo, da un lato, la giurisdizione del Giudice amministrativo in ragione della la violazione, nel caso di specie, non di regole tecniche bensì di principi fondamentali sulla organizzazione e sul funzionamento, la cui violazione avrebbe in ultimo inciso su posizioni di interesse legittimo, e, dall'altro, la non divisibilità dell'impugnata decisione della Corte Federale poiché nell'ordinamento della giustizia sportiva, per le controversie di cui trattasi, non è previsto un terzo grado di giudizio e poiché, comunque, l'opposizione di terzo, in base ai principi generali, dovrebbe proporsi avanti allo stesso giudice che ha emesso la pronuncia gravata con tale rimedio.

³⁸ Articolo 1 della l. 17 ottobre 2003, n. 280: «Principi generali - 1. La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale. 2. I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvo i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive, connesse con l'ordinamento sportivo».

³⁹ Articolo 2 della l. 17 ottobre 2003, n. 280: «Autonomia dell'ordinamento sportivo - 1. In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive. 2. Nelle materie di cui al comma 1, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e i regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui agli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo. 2-bis. Ai fini di cui al comma 1, lettera a) e allo scopo di evitare l'insorgere di contenzioso sull'ordinato e regolare andamento delle competizioni sportive, sono escluse dalle scommesse e dai concorsi pronostici connessi al campionato italiano di calcio le società calcistiche, di cui all'articolo 10 della legge 23 marzo 1981, 91, che siano controllate, anche per interposta persona, da una persona fisica o giuridica che detenga una partecipazione di controllo in altra società calcistica. Ai fini di cui al presente comma, il controllo sussiste nei casi previsti dall'articolo 2359, commi primo e secondo, del codice civile».

⁴⁰ E' opportuno precisare che, in sede di conversione, la formulazione letterale di tale attribuzione ha subito delle specificazioni rilevanti. Infatti, nel testo del d.l. non vi era nessun riferimento alle norme tecniche, ma solo al corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche. Successivamente, si è ritenuto opportuno fare un espresso riferimento alle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo, cioè alle tipiche norme tecniche di qualsiasi ordinamento di settore. Infatti, la questione tecnica è relativa all'emanazione da parte dell'ordinamento sportivo di un atto in applicazione e attuazione della normativa tecnica. Il legislatore avrebbe potuto ordinare tale tipologia di norme seguendo l'ordine gerarchico delle fonti nell'ordinamento sportivo, ovvero norme statutarie (norme costituzionali dell'ordinamento sportivo), norme regolamentari (norme di recepimento dei principi statali, quindi fonti primarie) e, infine, norme organizzative (norme di adeguamento alla disciplina statutaria e regolamentare, quindi fonti di secondo grado dell'ordinamento sportivo). Viceversa, il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche è stato previsto

*disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle sanzioni disciplinari sportive*⁴¹»; mentre quella statale è chiamata, invece, a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi⁴².

I casi di rilevanza per l'ordinamento dello Stato delle situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo, venivano poi attribuiti, per quanto riguarda i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, alla giurisdizione del Giudice ordinario, mentre per «*ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o dalle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo*» in via residuale, a quella esclusiva del Giudice amministrativo (art. 3, comma 1, legge n. 280 del 2003).

In entrambi i casi, in un'evidente sforzo di salvaguardare ulteriormente l'autonomia dell'ordinamento sportivo, viene fatto salvo il preventivo onere di esperire i gradi della giustizia sportiva, in un vincolo "di giustizia", la cui legittimità è fatta salva dalla Suprema Corte che lo qualifica come «*ontologicamente finalizzato a garantirne [dell'ordinamento sportivo] l'autonomia*»⁴³.

quale fine che deve essere assicurato a mezzo della normativa di tipo tecnico. Si può dire, *ad abundantiam*, che questo sia il fine principale che l'ordinamento sportivo deve perseguire, ricordando che lo stesso ordinamento è nato per favorire la pratica sportiva, soprattutto a livello agonistico.

⁴¹ E' pacifico che la macro-area delle questioni disciplinari risulta essere una creazione di dottrina e giurisprudenza ai fini dell'applicazione del concetto di rilevanza. A tutt'oggi, la norma in commento è anacronistica rispetto alle speculazioni dottrinali in argomento e ad un consolidato orientamento giurisprudenziale.

Per questioni disciplinari devono intendersi tutte quelle questioni che attengono alla irrogazione di sanzioni sportive, cioè di sanzioni derivanti dalla violazione della normativa sportiva, in modo particolare della normativa tecnica. La sanzione, infatti, è conseguenza della violazione di tutte quelle norme che consentono di assicurare un corretto e non violento svolgimento delle gare. *Prima facie*, sembrerebbe trattarsi di questioni afferenti al solo mondo dello sport, non potendo l'irrogazione di una sanzione produrre effetti giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale. E' opportuno sottolineare, però, che l'irrogazione di una sanzione da parte di un arbitro o di un giudice sportivo ben può provocare la lesione di una situazione giuridica soggettiva. Questo sta a significare che, a differenza che nel caso delle questioni tecniche, le questioni disciplinari non devono essere ricondotte all'alveo dell'indifferente giuridico.

⁴² Cfr. l. 17 ottobre 2003, n. 280, di conversione del d.l. 220 del 2003. Invero, la legge di conversione citata apportava invero significative modifiche al d.l. approvato dal Governo, che aveva inteso riservare al giudice sportivo un novero ben più ampio di questioni. Da un lato, infatti, il comma 2 dell'articolo 1 del citato d.l. stabiliva che limite all'autonomia del giudice sportivo erano i casi di "effettiva" rilevanza per l'ordinamento statale – aggettivo eliminato dalla legge di conversione –, dall'altro, l'articolo 2 del predetto articolo riservava al Giudice sportivo la quasi totalità delle questioni sportive, attribuendogli, oltre a «*l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie di quell'ordinamento e delle sue articolazioni, al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle sanzioni disciplinari sportive*» anche «*l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati*»; e «*d) l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti*».

⁴³ È questa la c.d. "pregiudiziale sportiva". Tale disposizione sembra superare i dubbi di costituzionalità. Infatti essa non importa una preclusione assoluta ad adire la magistratura statale, quanto, piuttosto, una preclusione relativa, consistente nel previo e necessario

Tale scelta sembrerebbe altresì essere stata confermata dal legislatore nell'articolo 7, lett. h-bis del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, come modificato dal d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, ove, si attribuisce alla Giunta Nazionale del Coni il compito di definire i criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva, sulla base, da un lato, dell'obbligo degli affiliati e tesserati di rivolgersi agli organi di giustizia federale, per la risoluzione delle controversie attinenti lo svolgimento dell'attività sportiva, e, dall'altro, del rispetto dei procedimenti in materia di giustizia sportiva dei principi del contraddittorio tra le parti, del diritto di difesa, della terzietà e imparzialità degli organi giudicanti, della ragionevole durata, della motivazione e della impugnabilità delle decisioni.

In tal modo, il legislatore delinea finalmente in maniera espressa il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo destreggiandosi nel difficile compito di contemperare due diverse esigenze costituzionalmente rilevanti: l'autonomia dell'ordinamento sportivo (artt. 2 e 18 Cost.) e la tutela delle situazioni giuridiche soggettive, attraverso il diritto di azione e di difesa in giudizio di cui all'articolo 24 Cost.⁴⁴

La scelta di fondo è dunque, in ultima istanza, quella di un'autonomia temperata dal contemperamento con l'ordinamento statale per la tutela delle situazioni di rilevanza anche per quest'ultimo.

espletamento di tutti i gradi della giustizia sportiva. Trattasi di una previsione conforme alla qualificazione dottrinale e giurisprudenziale dello sport quale ordinamento giuridico settoriale dello Stato, autonomo ma gerarchicamente sotto-ordinato ad esso, e a tale ricostruzione recepita dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280. Si può affermare, infatti, che tale preclusione operi al fine di conferire autonomia giustiziale all'ordinamento sportivo, nonché di evitare un aumento del carico di contenzioso amministrativo: laddove la si consideri operante in tal senso, la norma può essere considerata costituzionalmente legittima. In tal senso, cfr. Cass. civ., 18919/2005.

In senso difforme cfr. G. MANZI, *Un limite alla possibilità di adire la magistratura non sembra in linea con le regole costituzionali*, in *Guida al diritto*, 2003, 34, p. 138 ss., in cui si evidenzia la illegittimità costituzionale della norma sotto il profilo della creazione di un giudice speciale. Infatti, la clausola di cui all'articolo 3, comma 1, della legge n. 280/2003 non viene interpretata in senso letterale, ma viene estesa anche alle controversie riservate alla giustizia sportiva. Di fatto, in questo modo, si creerebbe un giudice speciale, in violazione dell'articolo 102, comma 2, della Costituzione. In seguito, sarà messo in luce come il sistema afferente la c.d. "pregiudiziale sportiva" sia operante anche per il contenzioso disciplinare in modo del tutto legittimo.

⁴⁴ Da una semplice lettura dell'articolo 3, comma 1, della l. 17 ottobre 2003, n. 280 - che disciplina il riparto "interno" di giurisdizione - non emerge, *ictu oculi*, nulla di nuovo rispetto alle soluzioni già adottate dalla giurisprudenza. Tuttavia, sia nel periodo precedente che nel periodo seguente l'approvazione della legge *de qua*, lo sviluppo sempre crescente dell'ordinamento sportivo ha dato vita ad una serie di implicazioni riguardanti il tema della giurisdizione, in particolar modo amministrativa, in materia sportiva.

Nel periodo *pre-riforma*, si è reso opportuno valutare la necessità della coesistenza della giurisdizione ordinaria con quella amministrativa; inoltre, si è reso necessario determinare con precisione le controversie di natura amministrativa, contribuendo, così, a riempire la formula, assieme vuota ed onnicomprensiva: questioni c.d. "amministrative". Nel periodo *post-riforma*, invece, si è posto il problema di creare un *fil rouge* tra le precedenti elaborazioni giurisprudenziali in tema ed il dettato normativo; dopodiché, si è reso necessario stabilire il tipo di sindacato amministrativo in materia sportiva, verificando la reale sussistenza di una giurisdizione esclusiva; infine, si è ritenuto opportuno valutare una eventuale interpretazione dei giudici sulla legge n. 280/2003.

6. *Gli ambiti di attribuzione della giustizia sportiva. Dalla legge del 2003 al nuovo Codice. Spunti ricostruttivi.*

Il d.l n. 220 del 2003, significativamente anche denominato “blocca T.A.R.”, come successivamente convertito, demanda dunque all’ordinamento sportivo la esclusiva cognizione in merito alle norme tecniche, costituente l’ossatura stessa dell’ordinamento sportivo, e comprensive di tutte le norme che hanno ad oggetto l’osservanza e l’applicazione delle disposizioni regolamentari, organizzative e statutarie dell’ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni, al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive, oltre che, in generale, di quelle disciplinari.

Ora, mentre l’attribuzione della cognizione della materia tecnica all’ordinamento sportivo veniva accolta piuttosto pacificamente⁴⁵, sul rilievo che il più delle volte essa coinvolge interessi di esclusivo rilievo per l’ordinamento sportivo, per cui risulta sufficiente la tutela associativa⁴⁶, più problematica si qualifica sin dall’origine la questione del sindacato in merito agli atti disciplinari adottati dagli organi sportivi, di cui alla lettera b) della legge n. 280 del 2003.

In tal senso, la giurisprudenza amministrativa, chiamata a pronunciarsi sulla sussistenza della propria giurisdizione, ha in un primo tempo inteso in maniera estensiva il novero delle questioni disciplinari rilevanti nell’ambito dell’ordinamento statale, ammettendo la impugnabilità innanzi al Giudice amministrativo anche delle sanzioni disciplinari sportive in tutti quei casi in cui esse assumano una rilevanza giuridico-economica⁴⁷. E ciò sulla base del presupposto che, attenendo queste alla irrogazione di provvedimenti di carattere punitivo nei confronti di atleti, associazioni e società sportive è *«frequente che il provvedimento punitivo adottato nell’ambito dell’ordinamento sportivo incida, almeno indirettamente, per i gravi effetti anche economici che comporta, su situazioni giuridiche soggettive connesse*

⁴⁵ Cfr. Consiglio di Stato, sentenza 25 novembre 2008, n. 5782. In tale sede, il Supremo Consesso di giustizia amministrativa, partendo dalla considerazione per cui la “giustizia sportiva” costituisce lo strumento di tutela per le ipotesi concernenti l’applicazione delle regole sportive, mentre alla giustizia statale sono demandate le controversie che resentano una rilevanza per l’ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi, rileva che *«oggi c’è sostanziale concordia sul fatto che siano riservate giustizia sportiva le c.d. controversie tecniche, (quelle cioè che riguardano il corretto svolgimento della prestazione sportiva, ovvero la regolarità della competizione sportiva) in quanto non vi è lesione né di diritti soggettivi, né di interessi legittimi».*

⁴⁶ Sul punto attenta dottrina sottolinea però come tale *«riserva»* disposta a i sensi dell’art. 2 [della legge n. 280/2003] *in questione di tutta la sfera delle questioni tecniche all’ordinamento sportivo, debba essere interpretata in senso logico, teleologico e sistematico, in combinato disposto con il principio di rilevanza di cui all’art. 1, non in senso rigoroso, ma come mera indicazione programmatica, che stabilisca soltanto una “presunzione di irrilevanza” delle questioni tecniche, superabile nelle singole fattispecie, con la dimostrazione della specifica rilevanza di esse»* L. CANTAMESSA, G.M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE *Lineamenti di diritto sportivo*, Giuffrè Editore 2008, p. 37.

⁴⁷ Cass. civ., sez. un., 9 maggio 1986, n. 3091, in *Foro amministrativo*, 1986, p. 1686; in *Foro*, 1986, I, c. 1257; *Rivista*, 1986, p. 192; *Idem*, sez. un., 9 maggio 1986, n. 3092, in *Foro amm.*, 1986, p. 1680; in *Foro*, 1986, I, c. 1251; *Giust. civ.*, 1986, I, p. 2434; *Rivista*, 1986, p. 185; *ID* sez. un., 26 ottobre 1989, n. 4399, *Foro amm.*, 1990, p. 1135; *Foro*, 1990, I, c. 899; *Giur. it.*, 1990, I, p. 1281; *Giust. civ.*, 1990, I, p. 709; *Rivista*, 1990, p. 57.

con l'ordinamento sportivo, ma rilevanti per l'ordinamento generale»⁴⁸. Con conseguente necessità, ai sensi degli articoli 24, 103 e 113 Cost.⁴⁹, di offrire ai soggetti lesi forme di tutela più intensa di quella associativa.

A fronte di tale orientamento dominante, che, dunque, interpretava restrittivamente il combinato disposto degli articoli 2, comma 1, lett. b), e 3, comma 1, della legge n. 280 del 2003 così da limitare la competenza dell'ordinamento sportivo, si rilevavano però alcune decisioni del Consiglio di Stato⁵⁰ e del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia⁵¹ che, in maniera più fedele al dettato normativo, ritenevano che con il decreto "blocca T.A.R." inequivocabilmente il legislatore avesse voluto riservare al Giudice sportivo la cognizione sulle sanzioni disciplinari, a prescindere dalle conseguenze da esso implicitamente derivanti, scelta del tutto legittima, rientrando «*nell'esercizio, costituzionalmente legittimo, della discrezionalità del legislatore, [effettuare] la scelta di quali tra le molteplici situazioni di interesse di fatto – che in sé non afferiscano direttamente a beni costituzionalmente intangibili, tra i quali non si ascrivono certo le conseguenze patrimoniali indirette delle attività sportive di qualsiasi livello – meritino di essere qualificate come diritti soggettivi o interessi legittimi*».

Con ordinanza 11 febbraio 2010, n. 241, il T.A.R. Lazio rimetteva dunque al Giudice delle leggi la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 2, comma 1, lett. b), della l. n. 280 del 2003, dubitando della compatibilità della norma rispetto ai parametri costituzionali costituiti dagli articoli 24, 103 e 113 Cost., che si riteneva preclusiva del diritto alla tutela giurisdizionale. Al riguardo, la Corte Costituzionale, con una sentenza interpretativa di rigetto⁵², riteneva che tale norma non possa che essere interpretata nel senso che al Giudice Amministrativo è preclusa la tutela impugnatoria dei provvedimenti disciplinari, anche idonei ad incidere su situazioni giuridiche protette dall'ordinamento statale, permanendo in suo capo una cognizione meramente incidentale in merito agli stessi, volta all'esclusiva valutazione dei presupposti del risarcimento del danno a favore dei soggetti che ritengano di aver subito, per l'effetto, una lesione. In quella che sembrerebbe, quindi, una sorta di pregiudiziale annullatoria rovesciata rispetto alla più nota questione tutta amministrativistica. E ciò sulla base del presupposto che la tutela risarcitoria attivabile dal soggetto titolare di una situazione giuridica soggettiva tutelata dall'ordinamento, costituisca una «*diversificata modalità di tutela giurisdizionale*» rispetto a quella annullatoria, e preclusa al Giudice sportivo,

⁴⁸ Cfr. Consiglio di Stato, sentenza 25 novembre 2008, n. 5782.

⁴⁹ Tanto è vero che in più occasioni, anteriormente alla citata legge del 2003 la giurisprudenza si era pronunciata positivamente in merito alla sussistenza giurisdizione del Giudice Amministrativo sugli atti sanzionatori delle federazioni sportive, ove incidenti su *status* subiettivi. In tal senso Cfr. Consiglio di Stato, 7 maggio 1996, n. 654, T.A.R. Lazio, Sezione III, 20 agosto 1987, n. 1449, Tribunale di Trani, 17 aprile 1981.

⁵⁰ Consiglio St., sentenza 25 novembre 2008, n. 5782.

⁵¹ Cons. Reg. Sic., sentenza 8 novembre 2008, n. 1048.

⁵² Cfr. Corte Cost., sentenza 11 febbraio 2011, n. 49.

ma non per questo meno idonea ad escludere qualsivoglia violazione dell'articolo 24 Cost.⁵³. Tutela peraltro preclusa alla giustizia sportiva.

In tal senso, la Corte sembra porre l'attenzione non tanto sull'*an* della tutela giurisdizionale del Giudice statale, sempre invocabile in ogni caso in cui si profili una violazione di situazioni giuridiche soggettive dei consociati, quanto sul *quomodo* della stessa, che, proprio in virtù dell'affermata autonomia dell'ordinamento sportivo, oltre che della considerazione in merito al carattere volontaristico dell'adesione allo stesso, non potrebbe che atteggiarsi nel senso di non poter incidere sulla legittimità delle decisioni degli organi di giustizia in tale ordinamento istituiti. E così, l'autonomia e la singolarità della formazione sociale sportiva, pur non arrivando a spingersi sino al punto di assorbire la tutela delle situazioni giuridiche soggettive, sembrerebbero indirettamente estendervi i propri effetti.

Non è questa la sede per formulare osservazioni sulla predetta sentenza o sui suoi dirimpenti effetti sistematici, sui quali, peraltro, molto si è discusso⁵⁴.

Ciò che invece preme qui segnalare è che la pronuncia del Giudice delle leggi, nel ridefinire i confini del limite tra ordinamenti autonomi sembra far leva sul presupposto dell'ormai tendenziale completezza e complessità interna dell'ordinamento sportivo italiano, «*articolazione di un più ampio ordinamento autonomo avente una dimensione internazionale*». Presupposto, che, come si è visto, appare progressivamente sempre più rafforzato attraverso il rimodellamento dell'articolazione della giustizia sportiva nel senso della sua

⁵³ Argomenta in tal senso il Giudice delle leggi che «*le ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all'ordinamento. Infatti - ed il riferimento è pertinente in quanto si verte in tema di giurisdizione esclusiva -, è proprio una disposizione del codice civile, vale a dire l'art. 2058, richiamata dall'art. 30 del recente d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), a prevedere il risarcimento in forma specifica come un'eventualità («qualora sia in tutto o in parte possibile»), peraltro sempre sottoposta al potere discrezionale del giudice*». È peraltro d'interesse segnalare che la sentenza in esame viene richiamata per avvalorare l'iter argomentativo utilizzato dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, nella sentenza n. 3 del 2011 che sancisce il superamento della c.d. "pregiudiziale amministrativa". In tal senso, il Supremo Consesso della Giustizia Amministrativa richiama appunto la citata sentenza della Corte Costituzionale, testimonianza de «*l'autonomia del mezzo impugnatorio quale strumento idoneo a soddisfare in modo adeguato la pretesa azionata anche in caso di preclusione della tutela di annullamento*». Argomenta in tal senso il Consiglio di Stato che «*[...] la sentenza della Consulta ha posto a fondamento della statuizione di rigetto il rilievo che la mancata praticabilità della tutela impugnatoria non toglie che le situazioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo siano adeguatamente tutelabili innanzi al giudice amministrativo, munito oltretutto di giurisdizione esclusiva in subiecta materia, mediante la tutela risarcitoria. Si supera così l'impostazione tradizionale che vedeva l'annullamento quale sanzione indefettibile a fronte del riscontro di un vizio di legittimità, dandosi vita ad un sistema delle tutele duttile, che consente un accertamento non costitutivo dell'illegittimità, a fini risarcitori. In definitiva, l'evoluzione del diritto amministrativo, già nel sistema normativo anteriore al codice del processo amministrativo, si è orientata in senso opposto alla praticabilità di una soluzione rigidamente processuale che imponga la proposizione del ricorso di annullamento quale condizione per accedere alla tutela risarcitoria anche quando la sentenza costitutiva non sia, o non sia più, necessaria ed utile per soddisfare l'interesse sostanziale al bene della vita*».

⁵⁴ Cfr., *ex multis*, F.G. SCOCA, *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, in *Corriere Giuridico*, 2011, 11, 1543.

effettiva e completa aderenza agli insegnamenti del *procès équitable* consacrato dall'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e comuni ai sistemi di giustizia del mondo occidentale, con l'approvazione di un testo, omogeneo e sistematico, volto a ridisegnare e rafforzare l'autonomia della giustizia sportiva.

In tal modo, con la formulazione degli articoli 2 e 3 della legge n. 280 del 2003, in quella che appare essere una risposta alle preoccupazioni di ripartizione delle competenze in materia sportiva derivante anche dalle minori tutele offerte dalla giustizia associativa a situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico, il legislatore effettua un contemperamento d'interessi tra posizioni costituzionalmente protette, ovvero all'autonomia dell'ordinamento sportivo, in attuazione degli articoli 2 e 18 Cost. e alla tutela del diritto di difesa di cui agli articoli 24 e 113 Cost.

Tale formula viene in gran parte ripresa dall'articolo 4 del nuovo Codice⁵⁵. In tal senso, le novità apportate dalla riforma, seppure non sembrerebbero destinate ad avere risvolti pratici immediati, parrebbero però stimolare riflessioni sistematiche sulle prospettive evolutive del sistema, quali indici di mai sopite istanze autonomistiche dell'ordinamento sportivo, alla ricerca di rinnovate affermazioni della propria indipendenza dall'ordinamento statale.

In tale ottica ricostruttiva, sembra *in primis* leggersi nel testo dell'articolo 4 del Codice, la sostituzione del termine "riservata" con "attribuita", alle materie di competenza del Giudice sportivo, nel senso di voler invertire i tradizionali termini della questione della competenza tra ordinamento sportivo e statale.

Invero, il termine "riservare" assume un significato negativo e residuale, rispetto al concetto positivo e più ampio implicito nell'"attribuzione". E ciò anche in analogia a quanto accaduto in altri settori dell'ordinamento ove si siano verificati "copernicani" mutamenti di approccio alla materia.

In tal senso, basti guardare all'articolo 117 Cost. che, in applicazione dei principi autonomistico e di sussidiarietà, "attribuisce" funzioni agli enti locali e potestà legislativa generale alle Regioni, mentre "riserva" allo Stato la potestà legislativa in determinate materie, residuali, oltre che la fissazione dei principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente.

Pertanto, volendo andare riprendere le fila dell'analisi effettuata in merito al rapporto regola-eccezione tra l'autonomia dell'ordinamento sportivo sancita dall'articolo 1 della legge n. 280 del 2003 e dalla conseguente attribuzione allo stesso di una serie di materie, e la clausola di salvezza dell'ordinamento statale di cui all'articolo 3, comma 1, della medesima norma⁵⁶,

⁵⁵ L'articolo 4 del nuovo Codice stabilisce, infatti, che: «1. È attribuita agli organi di giustizia la risoluzione delle questioni e la decisione delle controversie aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni. 2. Gli organi di giustizia decidono altresì le controversie loro devolute dagli Statuti e dai regolamenti federali. 3. Gli Statuti e i regolamenti federali possono prevedere il deferimento delle controversie sui rapporti meramente patrimoniali a commissioni e collegi arbitrali».

⁵⁶ L. FERRARA, voce *Giustizia sportiva*, in *Enciclopedia del Diritto*, annali III, Milano, 2009.

sembrerebbe doversi concludere per l'opzione della centralità della giustizia "domestica", che diviene così la "regola" per le controversie vertenti su situazioni rilevanti per l'ordinamento sportivo, a fronte di un novero residuale (e, a seguito dell'intervento della Corte Costituzionale del 2011, qualitativamente limitato allo strumento del risarcimento) di ipotesi d'intervento della giustizia statale.

D'altro lato, in una visione maggiormente internazionale della materia, la riforma elimina espressamente la precisazione in punto di oggetto dell'attribuzione delle controversie relative «*all'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni*» al Giudice sportivo in un'ottica di continuità con la già segnalata natura integrata dell'ordinamento sportivo nazionale in quello sovranazionale.

Occorre poi soffermarsi sugli ultimi due commi dell'articolo 4 del nuovo Codice, ove, da un lato, si legge che agli organi di giustizia sportiva viene "altresi" attribuita la decisione delle «*controversie loro devolute dagli Statuti e dai regolamenti federali*» (comma 2) e dall'altro, che gli statuti e i regolamenti federali possono «*prevedere il deferimento delle controversie su rapporti meramente patrimoniali a commissioni e collegi arbitrali*» (comma 3).

Quanto al comma 2 dell'articolo 4, ad esso pare potersi attribuire una doppia lettura. Da un lato, infatti, esso potrebbe leggersi come un richiamo alla seconda parte del primo comma dell'articolo 3 della legge n. 280 del 2003, in punto di vincolo di giustizia. In tal senso, esso potrebbe essere letto nel senso di voler riaffermare la competenza della Giustizia sportiva "in prima battuta" rispetto a tutte le controversie tra gli appartenenti al suo ordinamento, fermo restando, in un secondo momento, il deferimento alla giustizia statale già descritto ove vengano in rilievo diritti soggettivi o interessi legittimi. Tale opzione ermeneutica sembrerebbe, peraltro, a Costituzione vigente, l'unica possibile. Ed infatti, il disposto degli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione non sembra lasciar spazio all'automatica abdicazione delle tutele delle situazioni giuridiche soggettive tutelate dall'ordinamento statale da parte dei suoi organi giurisdizionali.

D'altro lato, però, si osserva che il comma 2 ha una formulazione che appare volutamente ampia. Rispetto ai tradizionali e già noti ambiti di competenza del Giudice sportivo rispetto al Giudice statale enunciati al comma 1, il Codice attribuisce all'ordinamento sportivo "altresi" le controversie a questo devolute dagli Statuti e dai regolamenti federali. Ciò che può essere letto, sia come una ripetizione volta a rafforzare il già accennato mutamento di prospettiva tra giustizia statale e giustizia sportiva del comma 1, sia nel senso della pre-costituzione, in vista di una evoluzione prospettica della materia, di una base giuridica per agognati nuovi spazi di autonomia.

Con riferimento, infine, al quarto comma del citato articolo 4 del Codice, esso afferma l'ammissibilità del deferimento delle controversie «*su rapporti meramente patrimoniali a commissioni e collegi arbitrali*» da parte degli

Statuti e dai regolamenti federali, riprendendo quanto già previsto dal legislatore ordinario al primo comma dell'articolo 2 della legge salva T.A.R.⁵⁷.

Espressione che sembrerebbe sovrapporli, quanto all'ambito di applicazione, ai rapporti patrimoniali che il primo comma dell'articolo 3 della legge n. 280 del 2003 attribuisce alla giurisdizione del Giudice ordinario⁵⁸.

Sulla legittimità di tale norma non sembra potersi dubitare, posto che già nel previgente ordinamento la tesi prevalente era nel senso di riconoscere la deferibilità ad arbitri delle questioni di competenza al Giudice ordinario ai sensi dell'articolo 3, comma 1, della legge n. 280 del 2003.

Peraltro, va evidenziato che la Corte Costituzionale ammette da tempo la possibilità per i soggetti dell'ordinamento di rinunciare alla giurisdizione statale in favore dell'arbitrato, avendo individuato il fondamento di quest'ultimo nella garanzia costituzionale dell'autonomia dei soggetti, ai quali è dato disporre, anche in senso negativo, del diritto di cui all'articolo 24, primo comma, Cost.⁵⁹, ovviamente relativamente a diritti disponibili. Dunque, se l'ammissibilità di clausole compromissorie unilateralmente disposte è ammessa all'interno dell'ordinamento statale, come nelle condizioni generali di contratti sottoscritte per adesione, non si vede perché debba essere preclusa entro un ordinamento altrettanto autonomo e che trova il suo fondamento proprio nel principio dell'accordo tra i suoi tesserati e affiliati⁶⁰ come quello sportivo. Ordinamento rispetto alle cui direttrici fondamentali si pone in piena conformità, essendo la celerità nello svolgimento della procedura uno dei requisiti fondamentali dell'arbitrato.

D'altro lato, proprio in ragione dell'analogia con il funzionamento delle condizioni generali di contratto, sembrerebbe auspicabile, al fine della loro legittimità⁶¹, il mantenimento dell'espressa adesione degli associati o dei tesserati al momento della loro sottoscrizione alle norme che prevedano clausole compromissorie, come già previsto per il TNAS⁶².

⁵⁷ Stabilisce infatti la citata norma che «*In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91*».

⁵⁸ Le clausole compromissorie non vanno confuse con il c.d. "vincolo di giustizia" soprattutto in ragione del fatto che l'effettività del c.d. "vincolo di giustizia" non può essere inteso in maniera assoluta, come indipendente dal riparto di competenze in materia sportiva e, quindi, dalla giuridica impossibilità di sottrazione di determinate questioni alla giurisdizione statale

⁵⁹ Corte Cost., 14 luglio 1977, n. 127.

⁶⁰ L'ordinamento sportivo presuppone un'appartenenza volontaria e non necessaria degli affiliati o tesserati al medesimo, ciò che ne evidenzia la natura contrattuale, desumibile dal procedimento di adesione: alla domanda di iscrizione dell'interessato segue sempre la successiva approvazione della federazione, secondo uno schema analogo a quello di formazione del contratto associativo.

⁶¹ Corte Cost., 8 giugno 2005, n. 221.

⁶² Cfr. Codice dei Giudizi dinanzi al Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport e disciplina degli arbitri, art. 2 «*1. Ai sensi degli articoli 12-ter, comma 1, e 22, comma 3, dello Statuto del Coni, le Federazioni sportive nazionali (d'ora innanzi Federazioni), le Discipline sportive associate, e gli Enti di promozione sportiva possono prevedere, nei loro statuti e regolamenti, che le controversie sportive concernenti diritti disponibili e quelle rilevanti nel solo ordinamento sportivo siano decise in sede arbitrale presso il Tribunale. 2. All'atto*

Tale tipologia di arbitrato sembra possedere, comunque, tutte le caratteristiche dell'arbitrato previsto all'interno dell'ordinamento statale, con la conseguente operatività delle rilevanti norme del codice di procedura civile. Per l'effetto, ad esso sembrerebbe poter essere attribuita tanto natura rituale, che irrituale, a seconda di quanto previsto dai singoli Statuti e Regolamenti federali. Tale tipologia di risoluzione delle controversie deve peraltro ritenersi soggetta al limite, che lo stesso ordinamento sportivo si è premurato di richiamare, circoscrivendo tale evenienza alle controversie meramente economiche, della disponibilità delle situazioni giuridiche che possono essere deferite agli arbitri, ai sensi dell'articolo 806 c.p.c..

Parimenti, sul piano impugnatorio il lodo adottato in esito al giudizio arbitrale così incardinato parrebbe dover rimanere soggetto alle regole stabilite, a seconda della propria natura, dagli articoli 827 e ss. c.p.c.⁶³ o dall'articolo 808-ter c.p.c.⁶⁴⁶⁵.

dell'affiliazione, dell'iscrizione, o dell'assunzione di analoghi vincoli con le Federazioni, le Discipline sportive associate, e gli Enti di promozione sportiva va manifestata espressa adesione alle norme di tali istituzioni che prevedono la composizione della lite in sede arbitrale».

⁶³ «Mezzi di impugnazione - 1. Il lodo è soggetto all'impugnazione per nullità, per revocazione e per opposizione di terzo. 2. I mezzi d'impugnazione possono essere proposti indipendentemente dal deposito del lodo. 3. Il lodo che decide parzialmente il merito della controversia è immediatamente impugnabile, ma il lodo che risolve alcune delle questioni insorte senza definire il giudizio arbitrale è impugnabile solo unitamente al lodo definitivo».

⁶⁴ «Arbitrato irrituale - 1. Le parti possono, con disposizione espressa per iscritto, stabilire che, in deroga a quanto disposto dall'articolo 824-bis, la controversia sia definita dagli arbitri mediante determinazione contrattuale. Altrimenti si applicano le disposizioni del presente titolo. 2. Il lodo contrattuale è annullabile dal giudice competente secondo le disposizioni del libro I: 1) se la convenzione dell'arbitrato è invalida, o gli arbitri hanno pronunciato su conclusioni che esorbitano dai suoi limiti e la relativa eccezione è stata sollevata nel procedimento arbitrale; 2) se gli arbitri non sono stati nominati con le forme e nei modi stabiliti dalla convenzione arbitrale; 3) se il lodo è stato pronunciato da chi non poteva essere nominato arbitro a norma dell'articolo 812; 4) se gli arbitri non si sono attenuti alle regole imposte dalle parti come condizione di validità del lodo; 5) se non è stato osservato nel procedimento arbitrale il principio del contraddittorio. Al lodo contrattuale non si applica l'articolo 825».

⁶⁵ In Italia occorre distinguere due tipologie di arbitrato: rituale ed irrituale. Il primo è disciplinato dagli articoli 806 - 840 c.p.c.; e ricorre quando le parti hanno inteso affidare agli arbitri la funzione di veri e propri giudici, tant'è che la procedura prevede che gli arbitri decidano secondo diritto e che il tribunale omologhi il lodo affinché diventi esecutivo. L'articolo 808-ter c.p.c. accorda alle parti la possibilità di derogare alle norme codicistiche, svolgendo arbitrati in forma irrituale, che consentono di risolvere la controversia mediante determinazione contrattuale. Nonostante ciò, la differenza tra i due tipi di arbitrato è solo formale, attestato che i principi da rispettare sono gli stessi e che il contratto ha forza tra le parti al pari di un lodo. In genere sull'arbitrato, sono da segnalare: G. MARANI, *Aspetti negoziali e aspetti processuali dell'arbitrato*, UTET, Torino, 1966; F. MANZELLA, *Arbitrato e processo: premesse per uno studio sull'impugnazione del lodo*, Cedam, Padova, 1968; S. SATTA, *Contributo alla dottrina dell'arbitrato*, Giuffrè, Milano, 1969; C. CECHELLA (a cura di), *L'arbitrato*, UTET, Torino, 1991; P. RESCIGNO, *Arbitrato e autonomia contrattuale*, in *Il contratto: silloge in onore di Giorgio Oppo*, Cedam, Padova, 1992, pp. 787 - 804; E. BIAMONTI, *La funzione dell'arbitrato*, in *La legge di riforma della disciplina dell'arbitrato, atti del convegno dell'associazione italiana per l'arbitrato: Roma, 15 aprile 1994*, LUISS, Roma, 1994, pp. 143 - 146; (a cura di) E. CANTERINI, G. CHIAPPETTA, *L'arbitrato: fondamenti e tecniche*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1995; E. FAZZALARI, *L'arbitrato*, UTET, Torino, 1997; E. FADDA, P. IASIELLO,

7. Conclusioni

L'introduzione del nuovo Codice di Giustizia Sportiva appare, dunque, qualificarsi quale ulteriore evoluzione di un fisiologico *iter* di semplificazione, efficacia ed effettività della giustizia sportiva. Il procedimento sportivo sembra oggi configurarsi come "giusto" ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, mentre sempre più lontano è il ricordo di quella giustizia associativa priva di garanzie, che ha, in ultimo, creato il *casus belli* di un intervento legislativo d'urgenza.

In tale ottica di crescita sono comprensibili le istanze autonomistiche di un ordinamento sempre più "maturo" sotto il profilo delle garanzie, che respinge invasive ingerenze dell'ordinamento statale volte a "proteggere" le situazioni giuridiche soggettive dalla giustizia associativa.

In realtà, se la tensione autonomistica dell'ordinamento sportivo non sembrerebbe poter sfociare in un'"immunità" delle decisioni dei suoi organi di giustizia quando esse incidano su situazioni rilevanti per l'ordinamento statale, d'altro lato non può dimenticarsi che i rapporti rilevanti per l'ordinamento sportivo trovano la loro origine e la loro ragion d'essere entro un autonomo ordinamento, diverso da quello statale, e nel complesso di regole da esso elaborato, avente base pattizia.

Del resto, come si è più volte evidenziato, il sistema delle tutele apprestato dal legislatore, come modificato dal Giudice delle leggi, altro non è

Arbitrato rituale e arbitrato irrituale, in *L'arbitrato profili sostanziali*, UTET, Torino, 1999, I, pp. 235 - 245.

Nel mondo dello sport si è registrato storicamente un importante utilizzo dell'arbitrato, soprattutto irrituale, anche in misura maggiore rispetto alle procedure conciliative. Tuttavia, occorre distinguere tra procedimenti arbitrali che sono giuridicamente tali e quelli che di arbitrale hanno solo il nome. Si pensi, per fare un esempio, all'*Arbitration panel* della Federazione internazionale di atletica leggera (I.A.A.F.), in cui i membri sono nominati dalla Federazione e si trovano a giudicare casi in cui è parte la stessa Federazione. In questo caso non si può dire che si emani un lodo alternativo al giudicato, perché mancano i requisiti di indipendenza degli arbitri e di imparzialità di giudizio che sono tipici di un arbitrato. Degno di menzione è, invece, il Tribunale Arbitrale dello Sport di Losanna (T.A.S. o C.A.S., *Court for Arbitration of Sport*), che è tipico esempio dello svolgimento di procedure arbitrali volte alla riduzione dei tempi di risoluzione delle controversie sportive, ma, soprattutto, alla limitazione dell'ingerenza statale sullo Sport (in tal senso: V. VIGORITI, *Il «Tribunal Arbitral du Sport»: struttura, funzioni, esperienze*, in *Riv. arb.*, 2000, p. 435 ss.). Esso è stato fondato dal Cio nel 1983 - 1984, ma nonostante ciò, può essere considerato un'istituzione arbitrale indipendente, in quanto il lodo da esso pronunciato costituisce una vera e propria sentenza arbitrale alla luce delle garanzie di imparzialità offerte dal suo statuto (c'è stato chi, in dottrina, ha comunque mostrato l'esistenza di ingerenze tra T.A.S. e Cio. In tal senso: L. FUMAGALLI, *Il Tribunale arbitrale dello Sport: bilancio dell'attività e prospettive future*, in *Rivista*, 1995, p. 720 ss.). Ad ogni modo, il T.A.S. è un organo di giustizia sportiva che ha progressivamente esteso le proprie competenze, fino a diventare un vero e proprio tribunale arbitrale internazionale, competente a pronunciarsi per l'intero settore dello sport.

Sull'arbitrato in materia sportiva, si rinvia a: M. SANINO, *L'arbitrato sportivo in Italia*, *Rivista*, 1993, p. 352 ss.; L. COLANTUONI, M. VALCADA, *La giustizia sportiva e l'arbitrato sportivo*, in *L'arbitrato profili sostanziali*, UTET, Torino, 1999, II, pp. 1115 - 1150; L. FUMAGALLI, *La risoluzione delle controversie sportive: metodi giurisdizionali, arbitrali ed alternativi di composizione*, in *Rivista*, 1999, p. 245 ss.

che un compromesso tra due capisaldi della carta costituzionale, ovvero il diritto di difesa e la libertà di associazione.

In tal senso, a fronte di un ordinamento sempre più capace di tutelare in maniera efficace le situazioni giuridiche che nascono al proprio interno, sembrerebbe auspicabile una crescente valutazione da parte della giustizia statale di quali siano quelle situazioni che realmente giustifichino un suo intervento, che parrebbe sempre più dover essere inteso, come suggerisce lo stesso articolo 3 della legge n. 280 del 2003, in chiave di *extrema ratio*.