

Piero Sandulli
Professore ordinario di procedura civile presso l'Università di Teramo

Ancora qualche riflessione sull'autonomia della giustizia sportiva e sul vincolo di giustizia.

Sommario:

1. Posizione del tema. – 2. Analisi della fattispecie.– 3. L'analisi offerta dalla Corte Costituzionale. – 4. Le sanzioni in materia tecnica e/o disciplinare. –5. La pregiudiziale sportiva quale condizione di perseguibilità. – 6. Conclusioni.

1. Posizione del tema.

La sentenza n. 3370 del 10 marzo 2017, della prima sezione *ter* del Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, munito di competenza territoriale funzionale in tema di vicende insorte nell'ambito interno della giustizia sportiva (art. 119, c.p.a. lettera g, c.p.c.), offre lo spunto per operare alcune ulteriori riflessioni sull'autonomia della giustizia sportiva e sulla chiave di lettura del "vincolo di giustizia", cui il tesserato, per una Federazione o per una disciplina sportiva associata al CONI, deve sottostare, prima di poter, eventualmente, adire - "esauriti i gradi della giustizia sportiva" (art. 3, L. 280/03) - il giudice statale.

Molto opportunamente la decisione in esame, ripercorrendo l'*iter* argomentativo seguito dalla Corte Costituzionale, con la sentenza numero 49 del 2011¹, chiarisce: *"Il Giudice delle leggi ha in primo luogo rilevato che il d.l. n. 220/2003 prevede tre forme di tutela: a) una prima, limitata ai rapporti di carattere patrimoniale tra le società sportive, le associazioni sportive, gli atleti (e i tesserati), demandata alla cognizione del giudice ordinario; b) una seconda, relativa ad alcune delle questioni aventi ad oggetto le materie di cui all'art. 2 in esame e non apprestata da organi di Stato, ma da organismi interni all'ordinamento sportivo in cui le norme in questione hanno trovato collocazione secondo uno schema proprio della c.d. "giustizia associativa"; c) una terza, tendenzialmente residuale e devoluta alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo, relativa a tutto ciò che, per un verso, non concerne i rapporti patrimoniali fra le società, le associazioni sportive, gli atleti (e i tesserati) – demandati al giudice ordinario - e, per altro verso, non rientra tra le materie che, ai sensi dell'art. 2 del d.l. n. 220/2003, sono riservate all'esclusiva cognizione degli organi della giustizia sportiva"*.

Operata questa precisazione, che pone nel giusto rilievo la partizione delle competenze giurisdizionali tra giudici sportivi e statali, ricordando, ad un tempo, la materia che non trova

¹La decisione dei giudici della legittimità delle leggi è stata pubblicata e commentata su varie riviste giuridiche, può farsi riferimento per tutte, a F.G. Scoca *"I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore"*, in *Corriere Giuridico*, 2011, p. 1548; vedi, inoltre, A. Di Todaro, *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: La strana "fuga" della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente"*, in *Giust. Civ.*, 2011, p. 1145.

tutela presso i giudici statali in quanto essa è destinata a restare nell'“orto chiuso” della giustizia sportiva con l'unica eccezione, contemplata dalla consulta, del risarcimento del danno derivato dalla sanzione irrogata dai giudici sportivi, la decisione del TAR del Lazio n. 3370, del 2017, evidenzia che, in ogni caso, la azione da proporsi innanzi ai giudici statali (ordinario o amministrativo) è sottoposta alla “condizione di procedibilità” di cui all'art. 3 del decreto legge n. 220 del 2003 (convertito, con rilevanti modificazioni, nella legge n. 280/2003), vale a dire l'esperimento di tutti i gradi interni al sistema della giustizia sportiva. Pertanto, la possibilità di agire innanzi al giudice statale per la tutela di vicende insorte nell'ambitosportivo è soggetta a due diverse condizioni, entrambe desumibili dalla legge n. 280 del 2003. La prima che si chiedi tutela per materie diverse da quelle tecniche e da quelle disciplinari, per le quali l'unica tutela è quella accordata dal giudice sportivo (sia endofederale, che esofederale); la seconda condizione di procedibilità è legata alla circostanza che si siano esauriti tutti i gradi di giustizia accordati dai giudici sportivi, vale a dire due gradi interni alle singole federazioni ed il ricorso alla “cassazione dello sport”, costituita dal Collegio di garanzia, sedente presso il C.O.N.I..

Unica integrazione al quadro normativo appena fornito è costituita dalla ulteriore questione che può sollevarsi, per ottenere tutela presso il giudice statale, nell'ipotesi in cui dovessero lamentarsi danni, ricadenti sui tesserati, a seguito di sanzioni relative a materie tecniche e disciplinari per le quali non è prevista, dalla legge n. 280/03 (art. 2), una azione da esperirsi presso i giudici statali, ordinari o amministrativi che siano.

E', però, necessario ricordare come l'articolo 1 della legge n. 280/03, nel ribadire l'autonomia (non l'indipendenza) della Giustizia Sportiva, inserisca nel sistema un riferimento (art. 1, comma 2) alla eventuale “rilevanza” per la giurisdizione statale di vicende dalle quali siano derivate sanzioni tecniche e/o disciplinari.

2. Analisi della fattispecie.

Prima di entrare nella valutazione della decisione del TAR in esame occorre puntualizzare, in breve, la fattispecie che ha portato al giudizio.

Nel caso di specie l'atleta, lamentando l'impossibilità di rescindere il vincolo che lo legava ad una società sportiva di Catania, si è rivolto, in via d'urgenza, al Tribunale civile di Catania che ha emanato un provvedimento cautelare finalizzato ad eliminare il vincolo sportivo derivante dal tesseramento.

In tal modo l'atleta, disattendendo le regole contenute nel decreto legislativo 242 del 1999, art. 7, lettera h *bis*, nonché nella legge n. 280 del 2003, ha adito immediatamente la

magistratura ordinaria senza aver esperito alcuna azione innanzi agli organi della giustizia sportiva. A seguito di detta istanza cautelare, acriticamente accolta, in un primo momento (26.11.2015) dal giudice di Catania², la procura della Federnuoto ha deferito l'atleta, per avere infranto il vincolo di giustizia, che impone ad un tesserato di agire preliminarmente innanzi ai giudici sportivi (interni alla federazione) e, solo dopo aver esaurito il gravame da proporsi al Collegio di garanzia dello sport, sedente presso il CONI, richiedere la tutela ai giudici statali. In virtù di tale azione, all'atleta è stata irrogata la sanzione della sospensione per sei mesi da ogni attività federale e sociale per violazione del vincolo di giustizia sancito dagli articoli 6 e 29 dello Statuto federale.

3. L'analisi offerta dalla Corte Costituzionale.

Va ricordato che la Corte costituzionale, con la sua pronuncia del 2011, numero 49, ha affermato che in tale eventualità è necessario ricorrere, in via risarcitoria e non ripristinatoria, al giudice amministrativo, che opera munito di "giurisdizione esclusiva", in base al disposto dell'articolo 133, lettera Z, del c.p.a. Tale soluzione, però, presta il fianco ad alcune critiche. Invero, la decisione della Corte costituzionale (n. 49 del 2011), nel ritenere conforme alla nostra Carta costituzionale la autonomia della organizzazione sportiva, anche sotto il profilo della tutela, ha fermato la sua attenzione sulle modifiche apportate in sede di conversione in legge del D.L. n. 220 del 2003. Nel concreto, alla precedente formulazione dell'articolo 2, in base al quale erano sottratte al controllo del giudice statale non solo le questioni tecniche e disciplinari (esclusione ancora contemplata nel testo della legge di conversione), ma anche le questioni relative alla ammissione ed alla affiliazione alle federazioni di società, associazioni o singoli tesserati, nonché quelle relative alla organizzazione ed allo svolgimento di attività agonistiche ed all'ammissione ad esse di squadre o atleti. La Corte reputa che tale "ripensamento" del legislatore, all'atto della conversione, sottenda che per le ipotesi previste dai sopravvissuti punti a) e b) dell'art. 2 della legge n. 280 del 2003 vi sia una automatica valutazione di "irrilevanza" per l'ordinamento statale; mentre, per le ipotesi in precedenza contenute nei punti c) e d) dell'art. 2 del decreto legge n. 220 del 2003 si prescrive, soltanto, di rispettare la "pregiudiziale sportiva", ritenuta, dai giudici sedenti nel palazzo della Consulta, in linea con il quadro costituzionale, in quanto "logica conseguenza della riconosciuta autonomia dell'ordinamento sportivo".

²Il Tribunale Civile di Catania, in data 26 novembre 2015, ha assunto un decreto con il quale veniva ordinato alla Società Nuoto Catania di restituire il "Cartellino" al ricorrente; successivamente, in sede di conferma, il ricorso è stato respinto.

La Corte Costituzionale afferma, dunque, che la legge n. 280 del 2003 contenga anche una valutazione previa di irrilevanza, per l'ordinamento statale, in merito alle materie indicate nelle lettere a) e b) dell'articolo 2 della legge n. 280/03. Da tale considerazione la Corte fa discendere la piena conformità alla Costituzione dell'impianto della legge n. 280 del 2003.

Inoltre, i giudici della legittimità delle leggi chiariscono che “la esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno”.

Aperto la strada della “tutela per equivalente” i giudici della Consulta hanno adottato una soluzione di compromesso che non può che dar vita ad alcune perplessità.

Invero, da più parti ci si è chiesti perché la Corte Costituzionale, pur sancendo la legittimità costituzionale dell'impianto dettato dal legislatore, con la normativa contenuta nel decreto legge n. 220 del 2003, convertito nella legge n. 280 dello stesso anno, abbia ammesso la possibilità di agire, in via risarcitoria, relativamente ai danni eventualmente subiti dai tesserati a seguito di sanzioni, ad essi comminate dalla giustizia sportiva, in merito a materie per le quali l'articolo 2 della legge n. 280/03 non consente l'azione diretta innanzi al giudice statale (sanzioni tecniche e sanzioni disciplinari).

Inoltre, un'ampia fetta della dottrina³ non ha condiviso la scelta dei giudici della legittimità delle leggi in merito alla procedura indicata per esperire la procedura risarcitoria; attraverso la proposizione dell'azione innanzi ai giudici amministrativi in analogia con quanto previsto per il risarcimento del danno dalla lesione degli interessi legittimi sia pretensivi, che oppositivi.

Infine, ci si è chiesti⁴ nei confronti di chi doveva essere proposta la eventuale azione risarcitoria, poiché nulla, al riguardo, è stato chiarito dalla decisione della Corte Costituzionale.

4. Le sanzioni in materia tecnica e/o disciplinare

In merito al primo profilo è necessario considerare che, anche se il “riparto” di competenze disegnato dalla legge n. 280 del 2003 ha superato il vaglio di costituzionalità della Consulta, non possiamo non considerare che dalle sanzioni comminate dalla giustizia sportiva (sia endo che eso federale), per lesione delle materie affidate alla competenza esclusiva di quei giudicanti, possano derivare, per i tesserati (in particolare per gli sportivi professionisti),

³Vedi, al riguardo, l'analisi svolta da: P. Sandulli e M. Sferrazza “*Il giusto processo sportivo*”, Milano, 2015, p. 33.

⁴Cfr. M. Sanino “*Giustizia sportiva*”, Padova, 2016, p. 163.

danni e/o limitazioni discendenti dall'applicazione di dette sanzioni e tali danni non possono essere assorbiti in un giudizio previo di irrilevanza preconstituito. Invero, lo sportivo professionista colpito da una squalifica, più o meno lunga, non è in grado di mettere a disposizione del suo datore di lavoro (interamente) la propria capacità lavorativa, in modo produttivo, poiché non potrà essere impegnato nelle competizioni della società sportiva per la quale è tesserato e ciò a prescindere dalla legittimità della sanzione ad esso comminata della quale – come detto – il giudice statale non può occuparsi neppure in via incidentale.

Questa, appunto, costituisce una delle ipotesi in cui l'apparato giudiziario statale deve valutare la rilevanza del tema ai fini della tutela. Chiarisce – al riguardo – il secondo comma dell'articolo 1 della legge n. 280/03 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”. E' dunque, necessario verificare se i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico statale siano solo quelli diversi dalle ipotesi contenute nell'articolo 2 della legge n. 280/03 per i quali (vicende tecniche e vicende disciplinari) è la stessa normativa statale che ne sancisce l'irrilevanza; oppure se nelle previsioni del sopra richiamato primo comma non sia rinvenibile un ulteriore potere, concesso al giudice statale, di individuazione di ipotesi in cui la tutela, da parte dell'ordinamento della Repubblica, sia comunque necessaria anche se essa va ad occuparsi delle ipotesi di potenziali lesioni, discendenti sui tesserati, originate da vicende tecniche e/o disciplinari.

Al riguardo i Giudici delle leggi hanno ritenuto che la sola via percorribile, in ipotesi di danno derivante da sanzioni disciplinari, sia quella del risarcimento. Strada percorribile solo se è stata comminata, al tesserato, una sanzione, al termine dei tre gradi di giudizio interni al sistema della Giustizia sportiva, considerando che quel sistema di giustizia, proprio del mondo dello sport, è destinato a non essere sindacato da alcun giudice statale: invero, il giudice dello Stato non sono in condizione di conoscere del “giudicato” formatosi all'interno del sistema di giustizia dello sport e per lo sport. Se queste premesse sono condivise, allora la soluzione proposta dalla Corte Costituzionale del risarcimento del danno deve trovare la sua finalità in un diverso sistema risarcitorio, essendo necessario che la soluzione venga ricercata nei singoli contratti che legano gli sportivi alle loro società e nella eventuale (oggi quanto mai necessaria) riforma delle norme in tema di professionismo sportivo, contenute nella legge n. 91 del 1981⁵.

⁵Vedi, sul punto, M.T. Spadafora “*Diritto del lavoro sportivo*”, Torino, 2012.

Analoga soluzione, per gli allenatori e per i dirigenti sportivi, deve essere individuata nei contratti di questi con le società sportive cui essi sono legati.

5. La pregiudiziale sportiva quale condizione di perseguibilità.

La decisione del TAR del Lazio n. 3370 del 2017, avendo dichiarato inammissibile il ricorso “non essendosi verificata la condizione di procedibilità di cui all’articolo 3 del decreto legge n. 220/03, vale a dire l’esperimento di tutti i gradi di giustizia sportiva” (in quanto “il ricorrente non ha impugnato dinanzi al collegio di garanzia per lo sport del C.O.N.I. la decisione della Corte Federale di cui chiede l’annullamento”), suscita – come ricordato in precedenza – anche alcune riflessioni in merito al “vincolo di giustizia”. Invero, come si è avuto modo di osservare anche in precedenti circostanze⁶, la chiave di lettura che, alla luce della legge n. 280 del 2003 e della decisione della Corte Costituzionale n. 49 del 2011, deve essere resa è quella relativa alla necessità per i tesserati e le società aderenti alle Federazioni o Associati al CONI di esperire, prima di adire il giudice statale, tutti i gradi interni della giustizia sportiva nelle ipotesi di tutela diverse da quelle indicate nell’articolo 2 della legge n. 280 del 2003, che restano, invece, sottratte al sindacato del giudice statale, con la sola eccezione della tutela risarcitoria nelle ipotesi di rilevanza per l’ordinamento statale di sanzioni comminate dai giudici sportivi su vicende tecniche o disciplinari.

Tuttavia, anche in questa ultima ipotesi, residuale (come hanno chiarito i giudici della Consulta), il vincolo di giustizia consiste nella pregiudiziale, integrante condizione di perseguibilità, di esaurire tutti i gradi interni alle Federazioni ed al CONI della Giustizia Sportiva.

Alla luce di quanto sopra è, però, necessario che sia la normativa delle singole Federazioni che quella degli altri aderenti al CONI e pertanto chiamati all’osservanza della legge n. 280/03, in tema di autonomia della giustizia sportiva, sia riveduta in merito al tema di “vincolo di giustizia” divenuto oggi, per tutti i casi non previsti dall’art. 2 della legge n. 280 del 2003, una condizione di procedibilità per esperire l’azione innanzi ai giudici statali (ordinari o amministrativi).

6. Conclusioni.

Le tematiche oggetto delle presenti riflessioni non possono, tuttavia, ritenersi, in alcun modo, risolte ed impongono a giurisprudenza e dottrina un incremento di riflessioni destinate a far

⁶Vedi il mio articolo: “*Discutendo intorno ai limiti della giustizia sportiva ed al vincolo di giustizia*” in Rivista di diritto ed economia dello Sport, f. 1, 2017.

luce su di una serie di problemi ancora aperti che, con buona probabilità, necessitano dell'intervento del legislatore.

Vi sono, infatti, una serie di questioni aperte relative alla pregiudiziale sportiva, alle misure cautelari, alle esecuzioni ed al più ampio tema delle esecuzioni collettive che debbono trovare una risoluzione idonea a contemperare l'autonomia del giudizio sportivo e la tutela delle situazioni giuridiche protette.

E' auspicabile che la soluzione di dette problematiche possa derivare da una ponderata valutazione normativa di esse e non sia dettata, come spesso accade nel mondo dello sport, dalla necessità di dare soluzione ad "emergenze" che si sono già verificate e che impongono un intervento non di sistemazione, come sarebbe necessario, bensì di mero puntello, ad evitare che il sistema possa cadere.

Ora, almeno apparentemente, senza pressanti necessità alle porte è necessario auspicare una serena e complessiva ristrutturazione dell'autonomia dello sport e della sua giustizia.

ABSTRACT

This article offers a reflection on autonomy in Sports Justice and the athlete's obligation to adhere firstly to the Sports Authorities and then to State Authorities. The possibility to adhere to State Justice for disciplinary sanctions in sport is subject to two conditions: a) the controversy must not regard technical or disciplinary matters; b) the claim has been presented in all the degrees of Sports Justice. Furthermore, the article refers to the one exception that allows athletes to adhere to State Justice: the case in which damages are caused by technical or disciplinary sanctions.

Keywords: sports justice – disciplinary sanctions – damages – state authorities