

[corte costituzionale biblioteca](#) [Home](#) / [Ricerca Copertina](#) / [Elenco Copertine](#) / [Dettaglio Dottrina](#)

Dottrina

 [Indietro](#) [Permalink](#) [Attiva Riferimenti Normativi](#) [Stampa](#)

n. 7 - 2019 [6018]

ANTONELLA TRENTINI**Giustizia sportiva e giurisdizione. La consulta e la stabilità delle regole nella sentenza n. 160 del 25 giugno 2019**

Sommario: 1. Inquadramento generale. - 2. L'ordinanza del TAR Lazio ed i dubbi prospettati. - 3. La decisione della Consulta. - 4. Conclusioni.

1. Inquadramento generale.

La norma oggetto di valutazione del Supremo Organio di garanzia costituzionale è l'art. 2, comma 1, lettera b), e comma 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280.

Si tratta dell'autonomia dell'ordinamento sportivo. Dispone la norma che in applicazione dei principi generali, è la Repubblica che riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione del più ampio ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale, specificando 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 è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina di alcune rilevanti questioni, aventi specificamente ad oggetto 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, nonché i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.

Nelle materie anzidette, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui gli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo. Su tale previsione si era già espressa la Corte Costituzionale, che con sentenza 7 – 11 febbraio 2011, n. 49, aveva dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera b), e comma 2, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione. Il successivo art. 3 del decreto-legge n. 220/2003 individua una triplice forma di tutela giustiziale.

Una prima forma, demandata alla cognizione del giudice ordinario, è limitata alla cognizione dei rapporti di carattere patrimoniale tra società sportive, associazioni sportive, atleti e tesserati in generale.

La seconda è relativa alle questioni aventi oggetto le materie di cui all'art. 2, comma 1, decreto-legge cit., nella quale la tutela è prestata da organismi interni all'ordinamento sportivo (e non dagli organismi statali), "*stante l'irrilevanza per l'ordinamento generale delle situazioni in ipotesi violate e dei rapporti che da esse possano sorgere*".

La terza forma di tutela prevista dall'art. 3, è quella c.d. residuale, appartenente alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo su "*ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo*", ai sensi del precedente art. 2.

Il tema dell'autonomia ed indipendenza degli organi di giustizia sportiva è ricorrente: d'altra parte pur essendo normativamente riconosciuto l'ambito di autonomia, quello sportivo rimane pur sempre un ordinamento infra statale, sicché le peculiarità che gli sono proprie non possono travalicare e/o sacrificare le posizioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale, perché inviolabili o comunque meritevoli di tutela rafforzata in quanto non disponibili. E' su tale principio che si fonda la *summa divisio* tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, al quale residua la competenza esclusiva del giudice amministrativo sull'operato della giustizia sportiva, dato l'eminente rilievo pubblicistico della giustizia *latu sensu*.

Un inciso, ancorché non aderente perfettamente al caso di specie, va dedicato alla legge di bilancio per il 2019 (Legge 30 dicembre 2018, n. 145), la quale - con lo scopo di porre rimedio al caos determinatosi a seguito della valanga di ricorsi di numerose squadre di calcio contro i procedimenti avviati dalla F.I.G.C. di "ripescaggio" per la formazione del campionato di Serie B - ha in realtà ingrossato la competenza esclusiva del giudice amministrativo in materia sportiva.

E' interessante questo intervento del legislatore, perchè nel momento in cui ha messo mano innovando la giustizia sportiva, consapevole della *querelle* "tutela caducatoria-tutela risarcitoria", ha ritenuto di non mutare la sua impostazione.

In occasione della modifica introdotta all'art. 3, comma 1, del d.l. n. 220 del 2003, ad opera dell'art. 1, comma 647, della legge di "Bilancio 2019", intervenendo sui rapporti tra giustizia sportiva e giustizia statale, il legislatore si è limitato a riservare alla "*giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale inderogabile del tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche*", disinteressandosi degli aspetti che rilevano in questa sede.

Ciò detto, la medesima norma – *i.e.* l'art. 2, comma 1, lettera b), e comma 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280 – è tornata al vaglio della Consulta, azionata dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, il quale ha ravvisato profili di illegittimità costituzionale anche nell'interpretazione fornita dalla precedente sentenza n. 49 del 2011, sopra menzionata, secondo cui nelle controversie aventi per oggetto "sanzioni disciplinari sportive non tecniche" incidenti su situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale, è possibile proporre al giudice amministrativo domanda di risarcimento del danno in regime di giurisdizione esclusiva, mentre non è possibile richiedere la tutela demolitoria.

Da qui la decisione in rassegna.

2. L'ordinanza del TAR Lazio ed i dubbi prospettati

Con ordinanza dell'11 ottobre 2017, il T.A.R. per il Lazio ha dunque sollevato nuovamente questione di legittimità costituzionale.

A parere del T.A.R. remittente i commi 1, lettera b), e 2 dell'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003, si porrebbero in

contrasto con gli articoli 103 e 113 della Costituzione, sotto profili ritenuti come "*non compiutamente esaminati*" dalla precedente pronuncia, poiché rimasti "*assorbiti nella censura concernente la violazione dell'art. 24 Cost.*".

In aggiunta, il T.A.R. per il Lazio ha ritenuto persistere il contrasto delle citate disposizioni con l'articolo 24 della Costituzione, dalla lettura "*in combinato disposto con gli stessi artt. 103 e 113 Cost.*", benché già esaminato dalla Corte Costituzionale, "*in ragione dell'esclusione della tutela giurisdizionale di tipo caducatorio*".

Sulla rilevanza, il T.A.R. rimettente aveva osservato che l'applicazione delle disposizioni censurate, come interpretate in precedenza dalla Consulta nella sentenza n. 49 del 2011, si pongono come preclusive per la parte ricorrente nel processo principale, con riguardo all'ottenimento di una pronuncia demolitoria delle sanzioni disciplinari irrogate (nel caso specifico dalla Corte Federale d'Appello e confermate dal Collegio di Garanzia dello Sport), e non ancora scontate.

Il T.A.R. adito, senza entrare nel merito dei fatti che avevano originato il procedimento disciplinare oggetto di giudizio, aveva rilevato in punto di diritto che le doglianze di parte ricorrente si appuntavano esclusivamente sulla violazione delle norme procedurali dettate dal codice della giustizia sportiva FIGC per i giudizi disciplinari. Il vizio di legittimità lamentato (vale a dire la manifesta violazione dell'art. 34 *bis*, del Codice di giustizia sportiva della F.I.G.C., per non essere stati rispettati i termini fissati dall'art. 41, e di conseguenza la decisione era stata pronunciata quando ormai risultava essere spirato il termine perentorio fissato dall'art. 34 *bis*, Codice giustizia sportiva, per la pronuncia di secondo grado), in buona sostanza, "*inficerebbe in modo radicale l'atto impugnato, perchè il Collegio di Garanzia ha ritenuto di non dover dichiarare estinto il procedimento disciplinare a carico del ricorrente, nonostante l'intervenuto spirare del termine perentorio previsto dalla suddetta norma per la pronuncia della decisione disciplinare di secondo grado*". E' così

stato richiesto il sindacato del giudice amministrativo, finalizzato all'annullamento della decisione dell'organo di giustizia sportiva di ultima istanza, "*previo incidente di costituzionalità della norma di legge che preclude tale accertamento*", ovvero l'art. 2, comma 1, lettera b) e comma 2, della Legge n. 280 del 2003.

L'art. 2, comma 1, della Legge n. 280 del 2003 riserva al giudice sportivo, per quanto d'interesse, la disciplina delle questioni inerenti, "*b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive*", sottraendo all'ordinamento giuridico nazionale (e quindi ai propri organi giurisdizionali), tali controversie.

La medesima norma, al comma 2, ha poi precisato che "*le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, (...), gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo*".

Come anticipato poc'anzi, la medesima disposizione aveva già superato (con la sent. 49 del 2011), il vaglio costituzionale, mediante una pronuncia che aveva scolpito con chiarezza l'intangibilità della previsione della c.d. pregiudiziale sportiva posta a presidio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, fondata sull'interpretazione costituzionalmente orientata della normativa del 2003 che, pur precludendo la tutela annullatoria innanzi al giudice amministrativo, faceva salva la tutela risarcitoria e, dunque, la giurisdizione statale.

Questi i principi affermati dalla Consulta nel 2011:

- a) sebbene la tutela avverso gli atti con cui sono irrogate sanzioni disciplinari sia rimessa agli organi della giustizia "infra statale" (*i.e.* sportiva), qualora il provvedimento adottato dagli organi sportivi abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, può essere proposta dinanzi al giudice "statale" in sede di giurisdizione esclusiva, la domanda volta ad ottenere non già la caducazione dell'atto bensì il conseguente risarcimento del danno, non operando in proposito alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, "*innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere*";
- b) il Giudice amministrativo può conoscere, nonostante la riserva a favore degli organi di giustizia sportiva, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi compiutamente sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione;
- c) la mancanza di un giudizio di annullamento (che difficilmente potrebbe produrre effetti ripristinatori, se non intromettendosi nell'autonomia ordinamentale sportiva), non viola l'art. 24 Cost., poiché non limita l'azione giurisdizionale, né il diritto di difesa.

I dubbi dell'odierno giudice amministrativo, pertanto, si appuntavano sui soli "*rapporti tra ordinamento sportivo (e giustizia sportiva) e ordinamento della Repubblica (e giustizia statale)*" e relativamente alle sole controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari sportive.

Una siffatta perimetrazione del "dubbio" di costituzionalità ha consentito al T.A.R. remittente di individuare ulteriori profili di illegittimità costituzionale per contrasto con gli articoli 103 e 113 della Costituzione, i quali, ritenuti assorbiti nella censura concernente la violazione dell'art. 24 Cost. dal precedente giudice costituzionale, non erano stati compiutamente esaminati.

In particolare, ha ritenuto il rimettente:

- a) se è vero che le sanzioni disciplinari sportive sono idonee ad incidere su posizioni giuridiche soggettivamente rilevanti, sia di interesse legittimo che di diritto soggettivo, è altrettanto vero che riverberano effetti nella sfera giuridica del soggetto colpito nell'ambito dell'ordinamento statale;

- b) la sanzione disciplinare che modifica in modo non sempre reversibile lo *status* del tesserato, è idonea a compromettere la sfera individuale di costui, generando lesione di diritti sia patrimoniali che morali, i quali possono indubbiamente trovare ristoro nel risarcimento per equivalente;
- c) l'irrogazione di sanzioni disciplinari è idonea a ledere anche posizioni di interesse legittimo, peculiarità questa non valutata dal giudice costituzionale del 2011; infatti, "*i provvedimenti disciplinari federali costituiscono esplicazione di attività amministrativa, così come le decisioni rese dal Collegio di Garanzia, organo di giustizia di ultimo grado, istituito presso il CONI in posizione di autonomia, ma pur sempre partecipe della natura pubblicistica dell'ente entro cui è istituito*";
- d) le decisioni della giustizia federale e del Collegio di Garanzia presso il CONI sono provvedimenti amministrativi, come affermato dalla giurisprudenza, in ragione della natura di interesse legittimo della posizione giuridica azionata (le Federazioni Nazionali Sportive sono soggetti giuridici in parte privati ed in parte pubblici, attesa la natura dei poteri ad esse attribuiti);
- e) gli atti posti in essere dalle Federazioni hanno quindi natura di atti amministrativi (TAR Lazio, 10 novembre 2016, n. 1146; idem 23 gennaio 2017, n. 1163; idem 14 aprile 2016, n. 4391);
- f) l'esercizio del potere pubblicistico svolto dagli organi giustiziali sportivi determina la "*posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo del soggetto interessato*", il quale può impugnare gli atti e i provvedimenti amministrativi dinanzi al giudice naturale, ovvero gli organi di giustizia amministrativa, "*pena la violazione degli artt. 103 e 113 Cost.*";
- g) l'esclusione della tutela caducatoria innanzi al giudice statale, "*contrasta infine con l'art. 24 Cost. letto in combinato disposto con gli stessi artt. 103 e 113 Cost.*", perpetrando la lesione del "*diritto di difesa e del principio di effettività della tutela giurisdizionale*";
- h) *annullamento e risarcimento non sono rimedi equivalenti*: di fronte all'invalidità dell'atto amministrativo sta in *primis* il rimedio caducatorio "*che attraverso la rimozione dell'atto viziato, consente la restaurazione dell'interesse violato*" (tutela reale), mentre il risarcimento del danno costituisce misura sostitutiva "*la cui azionabilità è consentita dal nostro ordinamento anche in via autonoma*" dall'art. 30 del codice del processo amministrativo (tutela risarcitoria), con i connessi oneri probatori.

3. La decisione della Consulta.

Reinvestita della questione, la Corte Costituzionale ha confermato quanto aveva già statuito nel 2011, con la sentenza n. 160 depositata il 25 giugno 2019: è legittimo limitare al risarcimento del danno la tutela statale contro le sanzioni sportive.

Dopo aver dato atto che lo *ius superveniens* apportato dall'art. 1, comma 647, della citata legge n. 145 del 2018, lascia inalterato, per quello che qui rileva, il quadro normativo di riferimento, la Consulta ha ribadito che le questioni sollevate non sono fondate nel merito.

Le ragioni della conferma delle proprie decisioni passate, stanno nel fatto che la precedente pronuncia della Corte "*scrutinando la legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del d.l. n. 220 del 2003 in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 Cost.*", aveva già dato espressamente conto del "carattere unitario" della censura non attinente ad aspetti specifici relativi alle disposizioni costituzionali (articoli 103, 113 e 24). In altre parole, la precedente sentenza della Consulta non ometteva affatto di considerare i profili di illegittimità allora segnatamente prospettati (ora riproposti dal T.A.R. rimettente) in riferimento agli artt. 103 e 113 Cost.: in essa si affermava al contrario che la previsione di una "*diversificata modalità di tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi limitata al risarcimento del danno per equivalente – secondo l'interpretazione offerta dal diritto vivente – è idonea a scongiurare l'illegittimità della norma censurata*".

Ha dunque ritenuto corretto e ragionevole il bilanciamento degli interessi in gioco, e da qui il giudizio di compatibilità costituzionale, laddove vi è l'esplicita esclusione della diretta giurisdizione amministrativa sugli atti attraverso i quali sono irrogate le sanzioni disciplinari, esclusione che comprende la tutela reale degli interessi legittimi sui quali le sanzioni eventualmente incidano.

Ha dunque ribadito la Consulta che la mancanza di un giudizio di annullamento non viola quanto previsto dall'art. 24 Cost., sicché non residuano spazi nemmeno ai dubbi di legittimità per violazione degli artt. 103 e 113 Cost., i quali costituiscono il fondamento costituzionale della tutela demolitoria.

La Corte Costituzionale ha ritenuto che non emergesse alcun nuovo profilo di illegittimità da vagliare, rispetto a quelli esaminati nel 2011, a ciò non valendo neppure la disamina approfondita dal T.A.R. per il Lazio, relativamente alla qualificazione delle decisioni degli organi della giustizia sportiva come provvedimenti amministrativi. Infatti, già la sentenza n. 49 del 2011 non escludeva che le sanzioni sportive potessero ledere anche situazioni giuridiche aventi consistenza di interesse legittimo, collocando proprio in ragione di ciò la tutela risarcitoria per equivalente nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo secondo quanto previsto dall'art. 133, comma 1, lettera z), dell'Allegato 1 del Codice del processo amministrativo.

La pronuncia richiamata considera dunque in modo unitario e sistematico la compatibilità della normativa censurata con gli artt. 24, 103 e 113 Cost. e in questa prospettiva estende la sua analisi al profilo della pienezza

e dell'effettività della tutela giurisdizionale degli interessi legittimi, contrariamente a quanto assunto dal giudice a quo, che pretende di isolare tale specifico profilo e di escluderlo dal decisum senza considerare, come sarebbe stato necessario, che «l'art. 24, come pure il successivo art. 113 Cost., enunciano [entrambi] il principio dell'effettività del diritto di difesa, il primo in ambito generale, il secondo con riguardo alla tutela contro gli atti della pubblica amministrazione» (ex plurimis, sentenza n. 71 del 2015).

Ancorché il sanzionato possa rivolgersi al giudice amministrativo per il risarcimento del danno ma non per l'azione di annullamento del provvedimento disciplinare, la Consulta esclude la lesione delle norme costituzionali menzionate dal T.A.R., dal momento che la normativa contestata tiene ferma la possibilità, per chi ritenga di essere stato leso nei suoi diritti o interessi legittimi da atti di irrogazione di sanzioni disciplinari, di agire in giudizio per ottenere la tutela per equivalente, che – seppur diversa rispetto a quella di annullamento in via generale assegnata al giudice amministrativo – è comunque idonea a corrispondere al vincolo costituzionale di necessaria protezione giurisdizionale dell'interesse legittimo.

D'altra parte, è evidente nell'ordinamento stesso – sia statale che infra statale – che la scelta adottata nel tempo dal legislatore, comprese le ultime innovazioni dette, è la sintesi del bilanciamento fra il principio costituzionale di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale e le esigenze di salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, che infatti trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 Cost., bilanciamento che lo ha indotto a non modificare l'assetto neppure con la legge di bilancio 2019.

Queste le ragioni di fondo che hanno portato la Corte costituzionale a non discostarsi dalle conclusioni di infondatezza della questione espresse nella propria precedente pronuncia, n. 49 del 2011.

Affronta, poi, la Consulta alcuni profili connaturati alla natura "originaria e autonoma", dell'ordinamento sportivo, "*che di un ordinamento giuridico presenta i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria*".

[Link Utili](#)[Comitato Scientifico](#)[Comitato Direttivo](#)[Comitato di Redazione](#)[Contatti](#)

Realizzazione Istituto Poligrafico e Zecca dello
Stato S.p.A.



EDITORIALE
SCIENTIFICA

ES

[Mappa del sito](#)[Privacy](#)[Crediti](#)