



CONSULTA ONLINE

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2020 FASC. I

(ESTRATTO)

ANNA GRAGNANI

**I «PUNTI DI CONTATTO» FRA AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO
SPORTIVO E DIRITTI COSTITUZIONALI COME
«RAPPORTI MULTIPOLARI DI DIRITTO COSTITUZIONALE»
(SINDACATO «COMPLESSIVO» DI PROPORZIONALITÀ E «REGOLA
GENERALE DI PREFERENZA» IN FUNZIONE DI MONITO PREVENTIVO
AL LEGISLATORE NELLA SENTENZA 160/2019 DELLA CORTE
COSTITUZIONALE)**

10 GENNAIO 2020

IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO

Anna Gragnani

I «punti di contatto» fra autonomia dell'ordinamento sportivo e diritti costituzionali come «rapporti multipolari di diritto costituzionale» (Sindacato «complessivo» di proporzionalità e «regola generale di preferenza» in funzione di monito preventivo al legislatore nella sentenza 160/2019 della Corte costituzionale)

SOMMARIO: 1. L'ordinamento sportivo fra teoria «ordinamentale» e teoria dello «Stato costituzionale aperto». – 2. I «punti di contatto» fra autonomia dell'ordinamento sportivo e diritto a una tutela giurisdizionale piena ed effettiva come «rapporto multipolare di diritto costituzionale». – 3. Il sindacato di proporzionalità nei rapporti multipolari. – 4. Una sentenza di rigetto con monito preventivo al legislatore espresso in una «regola generale di preferenza»?

1. *L'ordinamento sportivo fra teoria «ordinamentale» e teoria dello «Stato costituzionale aperto».*

Per l'ordinamento statale, quello sportivo rappresenta «uno dei più significativi ordinamenti autonomi»¹. Invero, è una formazione sociale particolarmente diffusa quale luogo di sviluppo della persona umana², che persegue, fra gli altri, interessi di assoluta rilevanza costituzionale, come la tutela della salute,³ e dà luogo all'esercizio di attività professionali e imprenditoriali alle quali sono collegati ingenti interessi economici⁴.

¹ In tal senso anche Corte costituzionale, sentenza 11 febbraio 2011, n. 49, n. 4.1 del Considerato in diritto. Si tratta di una sentenza interpretativa di rigetto che ha respinto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lett. b), e 2, del d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280, impugnato, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 Cost., nella parte in cui riserva al giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche ove i loro effetti superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi ed interessi legittimi. La Corte ha evidenziato come allorché tali sanzioni incidano su una situazione soggettiva che abbia consistenza tale da assumere il rilievo di diritto soggettivo o di interesse legittimo, in base al diritto vivente del giudice dotato di giurisdizione esclusiva in materia secondo la legge, è riconosciuta la tutela risarcitoria, la quale non è preclusa dalla riserva al giudice sportivo dell'irrogazione delle sanzioni disciplinari. Ha inoltre precisato che la possibilità di ottenere dal giudice statale soltanto tale forma di tutela non viola l'art. 24 Cost. ed è giustificata dall'esigenza di salvaguardare l'autonomia dell'ordinamento sportivo. Sulla medesima sentenza, fra gli altri, A. E. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto ad agire in giudizio: una tutela "dimezzata"?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2011, p. 734 ss.; G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Diritto amministrativo*, 2012, p. 299 ss.; A. PALMIERI, *Tutela giurisdizionale dimidiata per le sanzioni disciplinari in ambito sportivo*, in *Foro it.*, 2011, c. 2611 ss.

² Su questo profilo, P. GROSSI, *Società, Diritto, Stato*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 209 ss., per l'osservazione che queste formazioni sociali da proiezione dell'individuo come occasione di libera manifestazione della sua personalità sono poi considerate titolari di interessi differenti dell'individuo e ad esso superiori.

³ Cfr., T. PENSABENE LIONTI, *Il diritto allo sport: tra esigenza socialmente rilevante e interesse fondamentale della persona*, in *Dir. amm.*, 2012, p. 415 ss.

⁴ Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto*, in *Riv. dir. pubbl.*, 2007, p. 33 ss. Sul punto cfr. Corte costituzionale, sentenza 49/2011, cit., n. 4.3 del Considerato in diritto, la quale richiama l'attenzione sulla circostanza che «la possibilità, o meno, di essere affiliati ad una Federazione sportiva o tesserati presso di essa nonché la possibilità, o meno, di essere ammessi a svolgere attività agonistica disputando le gare ed i campionati organizzati dalle Federazioni sportive facenti capo al CONI – il quale, a sua volta, è inserito, quale articolazione monopolistica nazionale, all'interno del Comitato Olimpico Internazionale – non è situazione che possa dirsi irrilevante per l'ordinamento giuridico generale e, come tale, non meritevole di tutela da parte di questo. Ciò in quanto è attraverso siffatta possibilità che trovano attuazione sia fondamentali diritti di libertà – fra tutti, sia quello di svolgimento della propria personalità, sia quello di associazione – che non meno significativi diritti connessi ai rapporti patrimoniali – ove si tenga conto della rilevanza

Si comprendono, pertanto, le frequenti intersezioni fra lo Stato e l'ordinamento sportivo, ordinamento autonomo che, sul piano nazionale, inverte la teoria di Santi Romano⁵, alla stregua della quale nella vita sociale operano istituzioni che nell'esercizio della loro autonomia si danno proprie regole, le quali sono rispettate dall'ordinamento statale⁶.

La Corte costituzionale, di recente, ha precisato che si tratta di un ordinamento che ha i caratteri tradizionali di un ordinamento giuridico, ossia «plurisoggettività, organizzazione e normazione propria»⁷. Peraltro, al tempo stesso, l'ordinamento sportivo nazionale è «un'articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale». Lo attesta l'art. 1 del d.l. n. 220/2003⁸, sicché non è fuori luogo, con i molti opportuni adattamenti, l'accostamento dei rapporti fra ordinamento statale e ordinamento sportivo nella dimensione concettuale dello «Stato costituzionale aperto», figura dogmatica evocata dalla Corte costituzionale nella sentenza in esame allorché afferma:

Nel quadro della *struttura pluralista della Costituzione, orientata all'apertura dell'ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti, anche il sistema dell'organizzazione sportiva*, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, *trova protezione nelle previsioni costituzionali* che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18 Cost.)⁹.

La categoria dello «Stato costituzionale aperto», come noto, è stata elaborata dalla letteratura tedesca per indicare l'apertura dell'ordinamento costituzionale a nuovi sistemi di cooperazione e integrazione ultra-statale e trova la sua più intensa realizzazione nelle cosiddette «clausole di apertura» stabilite dagli artt. 23 e 24 GG, le quali «aprono la porta» dell'ordinamento giuridico interno al diritto internazionale o sovranazionale. Un'apertura che trova espressione nel criterio interpretativo della cosiddetta «amichevolezza» (*Freundlichkeit*) per il diritto internazionale e per

economica che ha assunto il fenomeno sportivo, spesso praticato a livello professionistico ed organizzato su base imprenditoriale – tutti oggetto di considerazione anche a livello costituzionale».

⁵ Un'originale lettura è suggerita, peraltro, da L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 1 ss., come «la riserva costituzionale di libertà e autonomia privata» sia sufficiente a salvare il mondo dello sport da inammissibili intrusioni dello Stato senza dover trasformare il medesimo mondo in un'immagine somigliante allo Stato allo scopo, mediante la teoria ordinamentale, per poi distinguersene. L'Autore, dopo un'analisi ad ampio raggio, conclude nel senso che: la nozione di «ordinamento sportivo» può essere ancora impiegata, dato che è entrata nell'uso corrente e compare, fra l'altro, all'art. 117, comma 3, Cost., ma a condizione che essa sia «resa innocua», così, p. 20, citazione, quest'ultima, che rinvia P. GROSSI, *Società, Diritto, Stato*, cit., p. 209.

⁶ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, I^a ed. Pisa, Spoerri, 1918, II^a ed. Firenze, Sansoni, ed. rielaborata, 1946; G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007. Una diversa e originale lettura del fenomeno sportivo, è suggerita, peraltro, da L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 1 ss. L'Autore osserva come «la riserva costituzionale di libertà e autonomia privata» sia sufficiente a salvare il mondo dello sport da inammissibili intrusioni dello Stato e dopo un'analisi ad ampio raggio, conclude nel senso che la nozione di «ordinamento sportivo» può essere ancora impiegata, dato che è entrata nell'uso corrente e compare, fra l'altro, all'art. 117, comma 3, Cost., ma a condizione che essa sia «resa innocua», così, p. 20; citazione, quest'ultima, che rinvia P. GROSSI, *Società, Diritto, Stato*, cit., p. 209.

⁷ Cfr., Corte costituzionale, sentenza sentenza 25 giugno 2019, n. 160, n. 3.2.2. del Considerato in diritto. Su questi profili, fra gli altri, C. CASTRONOVO, *Pluralità degli ordinamenti, autonomia sportiva e responsabilità civile*, in *Europa e dir. priv.*, 2008, p. 545 ss., per l'osservazione che in un ordinamento giuridico plurale, dove l'ordinamento statale coesiste con una pluralità di ordinamenti paralleli, il significato di questa autonomia si coglie nel riconoscimento di ciascun ordinamento «come sistema normativo relativamente all'ambito suo proprio», sicché, le regole che esso stabilisce, entro i medesimi confini, producono effetti giuridici riconosciuti da ciascuno degli altri ordinamenti, ma solo in tale ambito.

⁸ Cfr. decreto-legge, 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280. Sulla dimensione internazionale, P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, cit.

⁹ Così, Corte costituzionale, cfr. sentenza 25 giugno 2019, n. 160, n. 3.2.2 del Considerato in diritto, corsivo aggiunto.

il diritto europeo. All'immagine del carattere aperto è associata l'idea di una compensazione della perdita di autonomia e sovranità dello Stato dovuta alla globalizzazione, con il fondamento di responsabilità comuni in un'istituzione sovranazionale. Il legislatore nazionale, infatti, trasferisce gradualmente «dal basso» poteri sovrani e l'organismo sovranazionale sfrutta appieno «dall'alto» i poteri sovrani che gli sono conferiti con l'ordine nazionale di esecuzione. Di riflesso, gli Stati membri vedono limitate le sfere delle loro attribuzioni e modificata la loro competenza¹⁰.

Nella sentenza in esame, quindi, il riferimento all'apertura dell'ordinamento costituzionale significa riconoscimento dell'ordinamento sportivo nazionale — a sua volta articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale — e implica la conseguente necessaria limitazione della competenza regolativa dello Stato per assicurare il rispetto dell'autonomia dell'ordinamento sportivo ma, al tempo stesso, anche il riconoscimento di inevitabili «punti di collegamento» fra i due ordinamenti, che il legislatore deve disciplinare a garanzia dei diritti costituzionali inviolabili.

Sul piano dei rapporti fra lo Stato e l'ordinamento sportivo nazionale, si osserva che la legislazione statale, fino ad oggi, ha regolato tali intersezioni, ossia i cosiddetti «punti di collegamento», in prevalenza, mediante interventi legislativi¹¹ connotati da un carattere meramente «reattivo»¹², con la particolarità che l'urgenza del provvedere è stata occasionata, non di rado, dall'esigenza di rimediare a scandali di notevole risonanza e a situazioni che hanno ferito «il comune senso della giustizia»¹³. Di qui, il carattere scoordinato e instabile della cornice normativa¹⁴, che nella sua clamorosa evidenza non è passata inosservata nemmeno agli occhi sconcertati degli studiosi stranieri¹⁵.

L'occasione per compiere una svolta nella direzione di una razionalizzazione normativa adeguata all'importanza dei ricordati «punti di collegamento» potrebbe essere impressa dall'attuazione della recentissima legge n. 86/2019, che delega il Governo alla disciplina di rilevanti aree e alla semplificazione del settore¹⁶, negli spazi consentiti dalla competenza concorrente dello Stato in materia di ordinamento sportivo (art. 117, comma 3, Cost.), ma già la

¹⁰ Cfr., C. CALLIESS, Art. 24, comma 1, GG in *Grundgesetz-Kommentar*, a cura di T. MAUNZ, G. DURIG, München, Beck, VIII^a ed., 2019, numero a margine, (*Randnummer*) RN 1 ss. Lineamenti essenziali di una teoria dello Stato «trans-moderno» come «stato costituzionale aperto» sono stati elaborati da U. DI FABIO, *Das Recht offener Staaten: Grundlinien einer Staats- und Rechtslehre*, Tübingen, Mohr Siebeck, 1998, in particolare, p. 133 ss.; cfr. tema con un'ampia ricostruzione storica sul concetto di Stato, S. HOBE, *Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz: Eine Studie zur Wandlung des Staatsbegriffs der deutschsprachigen Staatslehre im ... institutionalisierender Kooperation*, Berlin, Duncker & Humblot, 1998. Nella letteratura italiana, A. DI MARTINO, *Il territorio: dallo Stato-nazione alla globalizzazione. Sfide e prospettive dello Stato costituzionale aperto*, Milano, Giuffrè 2010.

¹¹ L'espressione è utilizzata dalla Corte costituzionale, cfr. sentenza 25 giugno 2019, n. 160, n. 3.2.2 del Considerato in diritto ed è corrente nella letteratura. Traccia un quadro preciso del fenomeno dell'intersezione o «collegamento», dal quale, per converso, si identificano le aree di separazione fra ordinamento statale e ordinamento sportivo, C. CASTRONOVO, *Pluralità degli ordinamenti, autonomia sportiva e responsabilità civile*, in *Europa e dir. priv.*, 2008, p. 545 ss.

¹² Sulle leggi «reattive», M. KLOEPFER, in *Gesetzgebung im Rechtsstaat. Selbstbindungen der Verwaltung: Berichte und Diskussionen auf der Tagung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer in Trier vom 30. September - 3. Oktober 1981*, in *VVDStRL* 40 (1982), p. 63 ss.; T. BRANDNER, *Gesetzänderung*, Berlin, Berliner Wissenschafts-Verlag, 2004, p. 94 ss., G.F., SCHUPPERT, *Staatswissenschaft*, Baden-Baden, Nomos, 2003, p. 501 ss. Sul tema, cfr. E. LONGO, *La legge precaria*, Torino, Giappichelli, 2017, *passim*, che riferisce, peraltro, la categoria della legge «precaria» a un ben più significativo fenomeno, ossia alle trasformazioni della funzione legislativa di fronte a inevitabili nuove esigenze di regolazione.

¹³ L'espressione è di G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto*, cit., p. 33, che ne offre un desolante panorama, p. 42 ss.

¹⁴ Per un inquadramento dei più recenti sviluppi, P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in *Federalismi*, 2019; R. GRILLO, *La giustizia sportiva nella giurisprudenza costituzionale e ordinaria: questioni attuali e prospettive future*, in *Riv. dir. ec. e sport*, 2019, p. 21 ss.

¹⁵ B. PFISTER, *Überblick über das italienische Sportrecht*, in *SpuRt*, 2015, p. 235 ss.

¹⁶ Precisamente, si tratta Legge 8 agosto 2019, n. 86, *Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione*. Per un esame, R. GRILLO, *La giustizia sportiva nella giurisprudenza costituzionale e ordinaria: questioni attuali e prospettive future*, cit., p. 31 ss.

recente legge 145/2018 ha introdotto innovazioni di importanza strutturale, regolando, fra l'altro, la fondamentale materia della ammissione e/o esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche¹⁷.

Nel contesto appena delineato e con particolare riferimento al progettato riassetto normativo, acquista particolare interesse la sentenza 160/2019 della Corte costituzionale, che merita attenta considerazione non tanto per l'esito del giudizio, del tutto prevedibile, dato che il giudice *a quo* lamentava, fra l'altro, l'incostituzionalità dell'interpretazione conforme a Costituzione resa dalla stessa Corte in una precedente decisione su analoga questione¹⁸, quanto, piuttosto per la particolare prospettiva di osservazione e valutazione, suggerita dalla Corte, riguardo al rapporto fra garanzia costituzionale dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e garanzia costituzionale dei diritti inviolabili, nonché per l'enunciazione, seppure appena accennata, di una «regola di preferenza», intesa a guidare la definizione della misura nella quale allo Stato è consentito interferire con le sue leggi nell'autonomia dell'ordinamento sportivo. Regola, quest'ultima, che potrebbe rivelarsi parametro fondamentale per la legittimità costituzionale della disciplina di attuazione della sopra ricordata delega e della ulteriore disciplina statale che intenda regolare «punti di collegamento» fra l'ordinamento generale e l'ordinamento sportivo.

2. I «punti di contatto» fra autonomia dell'ordinamento sportivo e diritto a una tutela giurisdizionale piena ed effettiva come «rapporto multipolare di diritto costituzionale».

La sentenza 160/2019 della Corte costituzionale si pronuncia sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, nella parte in cui stabilisce che è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive» (comma 1, lettera b), e che in tale materia «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» (comma 2).

Secondo il giudice *a quo*, le citate disposizioni presenterebbero profili di illegittimità costituzionale anche nell'interpretazione fornita dalla sentenza n. 49 del 2011, dato che in base a tale pronuncia, resa su questioni analoghe, nelle controversie aventi per oggetto sanzioni disciplinari sportive non tecniche incidenti su situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale, è possibile proporre domanda di risarcimento del danno al giudice amministrativo in regime di giurisdizione esclusiva, mentre resta sottratta alla sua giurisdizione la tutela di annullamento, con conseguente violazione degli artt. 103 e 113 Cost. sotto profili «non compiutamente esaminati» dalla precedente pronuncia della Corte, perché, ad avviso del giudice rimettente, assorbiti¹⁹.

La Corte conferma il proprio precedente orientamento e dichiara, pertanto, l'infondatezza delle questioni.

La peculiarità della prospettiva seguita dalla Corte costituzionale in merito al conflitto fra esigenze di autonomia dell'ordinamento sportivo (artt. 2 e 18 Cost.) ed esigenze di garanzia del diritto a una tutela giurisdizionale piena ed effettiva (artt. 24, 103 e 113, Cost.) consiste

¹⁷ Cfr. legge 30 dicembre 2018, n. 145 *legge di bilancio 2019*, che, fra l'altro, introduce la competenza funzionale del T.a.r. Lazio, sede di Roma, per le controversie relative ai provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche sopra ricordate, articolo 135 comma 1, lett. c) c.p.a. Per un quadro della più recente disciplina relativa all'ordinamento sportivo, R. GRILLO, *op. ult.*, cit., p. 27 ss.

¹⁸ Si tratta della sopra ricordata sentenza 49/2011.

¹⁹ Cfr. Corte costituzionale sentenza 160/2019, cit., n. 1 del Considerato in diritto.

nell'accurata strutturazione del sindacato di legittimità costituzionale e, in particolare del controllo di proporzionalità²⁰, che tiene conto delle specificità dovute al carattere multipolare del rapporto di diritto costituzionale oggetto del giudizio²¹.

Segnatamente, la Corte muove dalla considerazione che nella «disciplina legislativa dei meccanismi di collegamento, anche diretto, fra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale», lo Stato, da una parte, deve tenere conto «dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice» ma, al tempo stesso, dall'altra parte, deve tenere conto che la medesima autonomia incontra un limite insuperabile nel necessario rispetto dei principi e dei diritti costituzionali confliggenti. La valutazione del legislatore e la successiva verifica ad opera della Corte, dunque, non presentano le stesse caratteristiche che esse assumono nel classico rapporto bipolare Stato-individuo, come sarà illustrato nel dettaglio fra poco.

Inoltre, prima di vagliare la compatibilità con la Costituzione del punto di equilibrio individuato dal legislatore, la Corte costituzionale precisa che

*La regolamentazione statale del sistema sportivo deve [dunque] mantenersi nei limiti di quanto risulta necessario al bilanciamento dell'autonomia del suo ordinamento con il rispetto delle altre garanzie costituzionali che possono venire in rilievo, fra le quali vi sono – per quanto qui interessa trattando della giustizia nell'ordinamento sportivo – il diritto di difesa e il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale presidiati dagli artt. 24, 103 e 113 Cost.*²².

Si tratta di una significativa restrizione della «competenza regolativa» del legislatore riguardo all'estensione della disciplina legislativa dell'ordinamento sportivo. La limitazione, invero, è riferita direttamente all'esercizio della competenza, non al merito della disciplina che essa stabilisce. In tal modo, la Corte esprime quella che, con riferimento alla giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco, è indicata come «regola generale di preferenza» (*generelle Vorrangregel*), in questo caso a favore dell'autonomia dell'ordinamento sportivo²³. Un criterio

²⁰ Peraltro, il medesimo principio non è espressamente richiamato nella sentenza in esame, come del resto in altre occasioni nelle quali esso ha trovato applicazione ad opera della Corte costituzionale. Sull'ingresso, spesso soltanto implicito, del sindacato di proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale, accanto al tradizionale controllo di ragionevolezza, M. CARTABIA, *I principi di ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, reperibile all'indirizzo, https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/RI_Cartabia_Roma2013.pdf; ID. *Ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, in Aa.Vv., *Il costituzionalista riluttante: scritti per Gustavo Zagrebelsky*, a cura di A. GIORGIS, E. GROSSO, J. LUTHER, Torino, Einaudi, 2016, p. 463 ss.. L'elaborazione della categoria dogmatica del «divieto» di interventi «sovramisura», *Übermaßverbot*, divenuta presto fondamentale nella giurisprudenza del Tribunale costituzionale, tanto che il medesimo principio è non di rado designato proprio come *Übermaßverbot*, è dovuta a P. LERCHE, *Übermaß und Verfassungsrecht: zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit*, I^a ed., Köln, Heymanns, 1961, II^a ed., Goldbach, Keip, 1999, *passim*, *ivi*, anche sul principio di proporzionalità in ciascuno degli altri passaggi argomentativi. Fondamentale sul medesimo principio la rielaborazione di R. ALEXI, *Theorie der Grundrechte*, Frankfurt am Main, Suhrkamp, 1986, p. 100 ss., il quale lo deduce dalla struttura dei diritti costituzionali; un quadro sintetico in A. VOBKUHLE, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*, in *JuS* 2007, p. 429 ss. Nella letteratura italiana, sul principio di proporzionalità, A. ALBANESE, *Il ruolo del principio di proporzionalità nel rapporto fra amministrazione e amministrati*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2016, p. 697 ss., p. 703 ss., che lo esamina dalla prospettiva del diritto amministrativo ma con approfondimenti di notevole interesse anche per la giustizia costituzionale, specialmente per l'esame dei rapporti fra proporzionalità e ragionevolezza.

²¹ Sui rapporti multipolari, C. CALLIESS, *Die grundrechtliche Schutzpflicht im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis*, in *JZ*, 2006, p. 321 ss; nella letteratura italiana, sui rapporti multipolari con riferimento alle decisioni amministrative, D. G. GALETTA, M. IBLER, *Decisioni amministrative 'multipolari' e problematiche connesse: la libertà di informazione e il diritto alla riservatezza in una prospettiva di Diritto comparato (Italia – Germania)*, in *Federalismi*, 2015.

²² Cfr., Corte costituzionale, sentenza 160/2019, cit., n. 3.2.2. del Considerato in diritto; corsivo aggiunto.

²³ Cfr., ad esempio, *BVerfGE*, 35, 202 relativa alla trasmissione di un documentario su un delitto per il quale il ricorrente era stato condannato alla pena della reclusione. Veniva in considerazione, pertanto, il bilanciamento tra il diritto di cronaca e la tutela della personalità. Il Tribunale costituzionale federale afferma che, in relazione alla cronaca d'attualità su gravi fatti di reato, l'interesse dell'opinione pubblica ad essere informata *prevale* in via di principio sulla tutela della personalità del reo. Tuttavia merita riguardo, oltre alla protezione della sfera più intima e inviolabile della vita personale, il principio di proporzionalità, per cui l'identificazione dell'autore del reato

astratto, che funge da ausilio nello svolgimento del sindacato di proporzionalità e che incontra, secondo le circostanze, possibili eccezioni e limiti. Nel caso in esame, la Corte li enuncia nel passaggio successivo:

In termini concreti tutto ciò²⁴ fa sì che *la tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, se non può evidentemente comportare un sacrificio completo* della garanzia della protezione giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, può tuttavia giustificare scelte legislative che, senza escludere tale protezione, la conformino in modo da evitare intromissioni con essa “non armoniche”, come il legislatore ha valutato che fosse, nel caso in esame, la tutela costitutiva²⁵.

La garanzia costituzionale dell'autonomia dell'ordinamento sportivo incontra, sempre, ovviamente, il limite inviolabile del rispetto del nucleo essenziale dei diritti costituzionali.

Conviene ora esaminare le particolarità del sindacato di proporzionalità nei rapporti multipolari.

3. Il sindacato di proporzionalità nei rapporti multipolari.

La caratteristica inscindibilità degli effetti antagonisti sopra descritti, cioè la necessità della contestuale garanzia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e, contestualmente di un adeguato livello di garanzia del diritto alla pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, fa sì che ciascuna delle due garanzie possa essere definita compiutamente nella sua concreta portata soltanto nella cornice di un bilanciamento globale che, successivamente, deve essere verificato attraverso un sindacato di proporzionalità anch'esso complessivo, che è assai più complicato rispetto al tradizionale controllo di proporzionalità, originariamente concepito con riferimento a rapporti bipolari fra cittadino e Stato, ossia riguardo alle indebite ingerenze dello Stato in una determinata sfera di libertà individuale²⁶.

In proposito, conviene ricordare i singoli passaggi ideati con riferimento ai rapporti bipolari, dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale, benché, nell'esperienza italiana, la Corte costituzionale, anche quando fa applicazione del principio di proporzionalità, non li argomenti distintamente nelle motivazioni delle sentenze²⁷, anzi, spesso nemmeno nomina lo stesso principio, come nel caso in esame, dove, peraltro, come meglio risulterà in seguito, la Corte ne ha fatto evidente impiego.

Precisamente, il sindacato inizia con la verifica della legittimità dello scopo regolativo perseguito dalla disposizione legislativa sottoposta a sindacato; prosegue con la valutazione della sua idoneità a conseguirlo (*Geeignetheit*); segue la verifica della «necessità» (*Erforderlichkeit*) delle limitazioni dei diritti costituzionali previste da tale disciplina, ossia la verifica dell'inesistenza di mezzi egualmente efficaci, ma meno invasivi delle garanzie costituzionali, capaci di conseguire il medesimo risultato. È in questo passaggio che il controllo di proporzionalità è più complicato riguardo ai rapporti multipolari perché la questione relativa all'inesistenza di alternative meno pregiudizievoli delle garanzie costituzionali deve dare una risposta che valga contestualmente per ciascuna delle due situazioni in conflitto, ossia il mezzo prescelto deve essere

attraverso il nome e l'immagine non è sempre ammissibile. La tutela costituzionale della personalità non ammette che la televisione, al di là della cronaca di attualità, si occupi a notevole distanza di tempo, per esempio in forma di documentario, della personalità dell'autore del reato e della sua sfera privata. Infine — conclude il Tribunale — una cronaca successiva è in ogni caso inammissibile, laddove essa sia in grado di arrecare un nuovo ed ulteriore danneggiamento alla personalità dell'autore, ed in particolare sia in grado di mettere in pericolo la sua risocializzazione. Sulle «generali regole di preferenza» enunciate in astratto e sulla loro concreta applicazione nel sindacato di proporzionalità, D. COUZINET, *Die Prinzipientheorie der Grundrechte – Einführung, Strukturhinweise, Anwendung in der Fallbearbeitung*, in *JuS* 2009, p. 603 ss.

²⁴ Vale a dire i limiti indicati nel passaggio riportato in precedenza.

²⁵ Cfr., Corte costituzionale, sentenza 160/2019, cit., n. 3.2.2. del Considerato in diritto; corsivo aggiunto.

²⁶ Cfr., C. CALLIESS, *Die grundrechtliche Schutzpflicht im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis*, in *JZ*, 2006, p. 321 ss;

²⁷ Lo mette in evidenza, M. CARTABIA, *Ragionevolezza e proporzionalità nella giurisprudenza costituzionale italiana*, cit.

il meno invasivo per la sfera di autonomia garantita e, al tempo stesso, deve soddisfare nel modo meno pregiudizievole possibile le esigenze di garanzia contrapposte. Deve inoltre tenere conto dell'esigenza di rispettare la discrezionalità del legislatore. Infine, il giudice costituzionale procede al controllo di adeguatezza (*Angemessenheit*), cioè della tollerabilità per l'ordinamento costituzionale del sacrificio imposto in rapporto allo specifico scopo regolativo perseguito²⁸.

La conclusione raggiunta dalla Corte nel caso di specie nel senso dell'adeguatezza della previsione soltanto del risarcimento per equivalente e non anche della tutela demolitoria, è argomentata in modo coerente con le premesse sopra ricordate.

In particolare, la Corte ha evidenziato come, la limitazione della tutela al solo risarcimento del danno ossia alla tutela per equivalente si imponga in questioni nelle quali:

l'autonomia e la stabilità dei rapporti costituisce di regola dimensione prioritaria rispetto alla tutela reale in forma specifica, per il rilievo che i profili tecnici e disciplinari hanno nell'ambito del mondo sportivo. Ambito nel quale, invero, le regole proprie delle varie discipline e delle relative competizioni si sono formate autonomamente secondo gli sviluppi propri dei diversi settori e si connotano normalmente per un forte grado di specifica tecnicità che va per quanto possibile preservato²⁹.

La scelta del legislatore è giustificata alla luce della sopra ricordata «regola generale di preferenza» diretta a salvaguardare l'autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto all'ingerenza del potere regolativo statale, tenuto conto che la limitazione alla sola tutela per equivalente non incide sul nucleo essenziale del diritto inviolabile a una tutela giurisdizionale piena ed effettiva. La Corte ha precisato che, infatti, *la tutela demolitoria degli interessi legittimi*, contrariamente a quanto asserito dal ricorrente, *non ha affatto carattere costituzionalmente necessitato*³⁰. L'applicazione della sopra ricordata regola di preferenza non ha violato, dunque, il limite insuperabile della garanzia indefettibile del contenuto essenziale dei medesimi interessi. In proposito, ha aggiunto il giudice costituzionale, non solo le limitazioni previste restano «nell'ambito di ciò che è *costituzionalmente tollerabile*» in relazione alle esigenze di bilanciamento del caso, ma si tratta anche di limitazioni già previste dal legislatore, nell'esercizio della sua discrezionalità, in altri settori dell'ordinamento³¹.

D'altra parte, osserva la Corte, «nell'ambito di una vicenda connotata pubblicisticamente quale quella in esame, l'accertamento incidentale condotto dal giudice amministrativo sulla legittimità dell'atto, di cui anche gli organi dell'ordinamento sportivo non possono non tenere conto»³².

Infine, l'esclusione della tutela demolitoria non comporta conseguenze «costituzionalmente inaccettabili nemmeno sul piano della *adeguatezza* della tutela cautelare» data l'ampiezza e atipicità degli strumenti cautelari di cui il giudice amministrativo dispone.³³

4. Una sentenza di rigetto con monito preventivo al legislatore?

In dottrina la sentenza 160/2019 è stata letta come un monito al futuro legislatore «ad astenersi dal rimeditare la materia», ossia dal rimettere in discussione la disciplina di quel fondamentale punto di intersezione fra i due ordinamenti che attiene alle forme di tutela avverso le sanzioni

²⁸ Cfr., P. LERCHE, *Übermaß und Verfassungsrecht: zur Bindung des Gesetzgebers an die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und der Erforderlichkeit*, cit.; A. VORKUHLE, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit*, cit.; con speciale riferimento ai rapporti multipolari, C. CALLIESS, *Die grundrechtliche Schutzpflicht im mehrpoligen Verfassungsrechtsverhältnis*, cit.

²⁹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 160/2019, cit., n. 3.2.2 del Considerato in diritto; corsivo aggiunto.

³⁰ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 160/2019, cit., n. 3.2.3 del Considerato in diritto.

³¹ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 160/2019, cit., n. 3.2.4 del Considerato in diritto. Per un quadro esauriente e approfondito delle differenti forme di tutela, fra gli altri, S. DE FELICE, *Le tecniche di tutela del giudice amministrativo nei confronti dei comportamenti illeciti della P.A.*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, p. 869 ss.

³² Cfr. Corte costituzionale, sentenza 160/2019, cit., n. 3.2.4 del Considerato in diritto.

³³ Cfr. Corte costituzionale, sentenza 160/2019, cit., n. 3.2.4 del Considerato in diritto; corsivo aggiunto.

disciplinari illegittimamente irrogate dall'ordinamento sportivo. Secondo la medesima dottrina, il monito sarebbe stato occasionato dal «disegno del passato Governo di “imbavagliare” anche su questo fronte l'autonomia dell'ordinamento sportivo»³⁴.

Indipendentemente da tali specifiche e contingenti considerazioni, l'impressione che la Corte abbia rivolto in via preventiva al futuro legislatore un monito di «leale astensione» a garanzia del rispetto dell'autonomia dell'ordinamento sportivo pare fondata. In tal senso può essere letta la formulazione della «regola generale di preferenza» a vantaggio dell'ordinamento sportivo sopra illustrata, dato che non era strettamente necessaria per la soluzione della questione oggetto del giudizio. Si tratta, invero, di una regola che potrebbe essere sviluppata in uno specifico criterio di sindacato sulle leggi statali che disciplinano l'ordinamento sportivo per verificare, riprendendo le parole della Corte, se la regolamentazione statale del sistema sportivo si sia mantenuta «nei limiti di quanto risulta necessario al bilanciamento dell'autonomia del suo ordinamento con il rispetto delle altre garanzie costituzionali che possono venire in rilievo», senza assumere scopi regolativi ulteriori, che non sarebbero consentiti alla legge statale in pregiudizio della medesima autonomia. Tuttavia, ogni «regola generale di preferenza» così come ogni chiarimento interpretativo formulato dal giudice costituzionale può rivestire il significato di invito al legislatore a rispettare la Costituzione come interpretata dalla Corte costituzionale.

³⁴ R. GRILLO, *La giustizia sportiva nella giurisprudenza costituzionale e ordinaria: questioni attuali e prospettive future*, cit., p. 48 ss.