



18 DICEMBRE 2019

La giurisdizione meramente risarcitoria
del giudice amministrativo in materia
disciplinare sportiva: la Corte
costituzionale (n. 160/2019) “spreca”
un’occasione per la riaffermazione
dell’effettività e della pienezza della
tutela e della giurisdizione

di Enrico Lubrano
Avvocato presso il Foro di Roma

La giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo in materia disciplinare sportiva: la Corte costituzionale (n. 160/2019) “spreca” un’occasione per la riaffermazione dell’effettività e della pienezza della tutela e della giurisdizione*

di Enrico Lubrano

Avvocato presso il Foro di Roma

Sommario: Introduzione. **I.** I principi generali relativi ai rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale dalle origini sino alla legge n. 280/2003. **1.** I principi generali sanciti da dottrina e giurisprudenza con riferimento all’Ordinamento Sportivo (come ordinamento settoriale) e ad i rapporti dello stesso con l’Ordinamento Statale e con l’Ordinamento Europeo. **2.** I principi di (limitata) “autonomia” (dell’Ordinamento Sportivo) e di “rilevanza” (delle situazioni giuridiche soggettive) quali espressione del contemperamento dei principi costituzionali in gioco. **3.** Il pacifico riconoscimento, da parte della giurisprudenza anteriore alla Legge n. 280/2003, della sussistenza della giurisdizione del Giudice Amministrativo su tutte le questioni sportive dotate di rilevanza economica e giuridica, ivi comprese le questioni disciplinari. **4.** La “codificazione” dei principi sanciti da dottrina e giurisprudenza con l’art. 1 della Legge n. 280/2003. **II.** La (ingiustificata) riserva, in favore dell’ordinamento sportivo, sulle questioni tecniche e disciplinari (art. 2, lett. a e b della legge n. 280/2003). **1.** Le criticità della riserva sancita dall’art. 2 della Legge n. 280/2003. **2.** Le contrapposte interpretazioni fornite dal TAR Lazio e dal Consiglio di Stato. **3.** La prima rimessione in Corte Costituzionale (TAR Lazio, ord. n. 241/2010). **III.** La sentenza della Corte costituzionale n. 49/2011: l’affermazione del principio (nuovo ed inatteso) della giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo sulle questioni disciplinari sportive. **1.** Le criticità della soluzione indicata dalla Corte Costituzionale. **2.** L’“appiattimento” della giurisprudenza amministrativa sulla soluzione indicata dalla Corte Costituzionale. **3.** La “riapertura” della seconda rimessione in Corte Costituzionale (TAR Lazio, ord. n. 10171/2017). **IV.** La sentenza della Corte costituzionale n. 160/2019: la (prevedibile) conferma del principio della giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo sulle questioni disciplinari sportive. **V.** Le attuali criticità del sistema dei principi sanciti dalla Corte costituzionale. Conclusioni.

Introduzione.

Con sentenza 25 giugno 2019, n. 160, la Corte Costituzionale ha confermato il proprio precedente orientamento (già espresso con la sentenza 11 febbraio 2011, n. 49), che aveva sancito il principio di sussistenza di una giurisdizione meramente risarcitoria del Giudice Amministrativo sulle questioni disciplinari sportive (con esclusione di ogni altra tipologia di esercizio della giurisdizione, demolitoria *in primis*, da parte del Giudice Amministrativo sulle sanzioni disciplinari irrogate dalla Giustizia Sportiva).

* Articolo sottoposto a referaggio.

La questione – per quanto relativamente semplice, laddove riportata al “nocciolo” della stessa (che attiene all’individuazione del punto di giusto equilibrio nel bilanciamento dei vari valori costituzionali in gioco) – presenta inevitabilmente una sua (apparente) complessità, determinata dall’esigenza di individuare un corretto assetto dei rapporti tra l’Ordinamento Sportivo (da una parte) e l’Ordinamento Statale ed Europeo (dall’altra parte).

Tale tema è stato oggetto di ampia discussione, negli anni, in dottrina ed in giurisprudenza, tanto da determinare prima l’intervento del Legislatore Statale (con la Legge n. 280/2003) e poi un duplice intervento da parte della Corte Costituzionale (con le richiamate sentenze nn. 49/2011 e 160/2019).

Per comprendere, quindi, i termini fondamentali della questione, la soluzione posta (*rectius* confermata) dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 160/2019, e le criticità di tale decisione, è, quindi, opportuno ricostruire il “quadro di sistema” dei rapporti tra Ordinamento Sportivo e Ordinamento Statale, ricapitolando (in maniera estremamente sintetica) i vari “passaggi” storici in materia: dai principi generali sanciti da dottrina e giurisprudenza, poi oggetto di “codificazione” con la Legge n. 280/2003 (par. I), alla “anomalia” della previsione di una riserva in favore della Giustizia Sportiva per le questioni tecniche e per le questioni disciplinari, come sancita dall’art. 2 della medesima Legge n. 280/2003 (par. II), fino alle due richiamate sentenze della Corte Costituzionale (par. III e IV), percorso che potrà quantomeno facilitare la comprensione delle criticità dell’attuale sistema (par. V).

I. I principi generali relativi ai rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale dalle origini sino alla legge n. 280/2003.

Argomento centrale (e presupposto fondamentale per la comprensione sia delle valutazioni poste in essere dalla Corte Costituzionale, sia delle relative criticità) è costituito dall’inquadramento dei rapporti tra Ordinamento Sportivo (come ordinamento settoriale, da una parte) ed Ordinamento Statale ed Europeo (dall’altra), tema storicamente oggetto di approfondita analisi da parte di dottrina e di giurisprudenza, che hanno stabilito una serie di principi generali, poi “codificati” dal Legislatore con la Legge 17 ottobre 2003, n. 280.

1. I principi generali sanciti da dottrina e giurisprudenza con riferimento all’Ordinamento Sportivo (come ordinamento settoriale) e ad i rapporti dello stesso con l’Ordinamento Statale e con l’Ordinamento Europeo.

Il riconoscimento dell'Ordinamento Sportivo (Nazionale) come vero e proprio ordinamento settoriale, nell'ambito della pluralità degli ordinamenti giuridici (secondo la teoria di Santi Romano), avviene sin dall'immediato secondo Dopoguerra, ad opera della migliore dottrina ⁽¹⁾.

Il principio di base è costituito dal riconoscimento della natura ordinamentale del fenomeno associativo sportivo, in quanto dotato degli elementi della plurisoggettività, organizzazione e normazione, indicati da Santi Romano come requisiti-base degli ordinamenti settoriali ⁽²⁾.

L'Ordinamento Sportivo (Nazionale) è, in sostanza, costituito dall'insieme dei soggetti che sono tesserati (atleti e tecnici) o affiliati (Associazioni e Società sportive) (plurisoggettività) alle Istituzioni Sportive organizzate (Federazioni Sportive Nazionali e Discipline Sportive Associate) all'interno dell'Istituzione di vertice, ovvero il Comitato Olimpico Nazionale Italiano, configurato dalla normativa statale come Ente

¹ "Pioniere" del riconoscimento del fenomeno sportivo, dal punto di vista giuridico, come ordinamento settoriale fu Massimo Severo Giannini, nell'immediato dopoguerra (GIANNINI M. S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, Riv. dir. sport. 1949, 1, 10; poi "ripresa" dallo stesso Autore a distanza di quasi cinquanta anni: GIANNINI M.S., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, Riv. trim. dir. pubbl., 1996, 671.

Sull'Ordinamento Sportivo come ordinamento settoriale si vedano, inoltre: ALBANESI A., *Natura e finalità del diritto sportivo*, Nuova giur. civ. comm. 1986, II, 321; DE SILVESTRI A., *Il diritto sportivo oggi*, Riv. dir. sport., 1988, 189 ss.; DE SILVESTRI A., *Il discorso sul metodo: osservazioni minime sul concetto di ordinamento sportivo*, www.giustiziasportiva.it, 2009, I; FRASCAROLI R., Sport, Enc. dir. Vol. XLIII, 513; GENTILE G., *Ordinamento giuridico sportivo: nuove prospettive*, Riv. dir. econ. sport, X, fasc. 1, 2014; GRASSELLI S., *Profili di diritto sportivo*, Roma, Lucarini, 1990; LANDOLFI S., *L'emersione dell'ordinamento sportivo*, Riv. dir. sport., 1982, 36; MIRTO P., *Autonomia e specialità del diritto sportivo*, Riv. dir. sport., 1959, I, 8; NUOVO R., *L'ordinamento giuridico sportivo in rapporto al suo assetto economico-sociale*, Riv. dir. sport., 1958, 3; RENIS V., *Diritto e sport*, Riv. dir. sport., 1962, 119; SIMONETTA R., *Etica e diritto nello sport*, Riv. dir. sport., 1956, 25; SFERRAZZA M., *Spunti per una riconsiderazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, www.giustiziasportiva.it, 2009, II; ZAULI B., *Essenza del diritto sportivo*, Riv. dir. sport., 1962, 239.

Sulla configurabilità di un Ordinamento Sportivo soggettivamente costituito dal CONI e dalle Federazioni e, perciò, unitariamente operante, si veda Cass., SS. UU., 12 maggio 1979, n. 2725, Giust. civ. 1979, I, 1380.

² La teoria c.d. "istituzionalista" (Santi Romano, "L'ordinamento giuridico", 1918) disconosce il fatto che il diritto possa ridursi alla norma o all'insieme delle norme che costituiscono l'ordinamento, in quanto quest'ultimo, inteso come "Istituzione" o organizzazione, trascende e condiziona il suo aspetto meramente normativo: la "Istituzione" (ovvero l'ordinamento) è, per questa teoria, organizzazione, posizione della società ed il "momento istitutivo" precede e produce quello normativo.

Per un approfondimento sulla teoria istituzionalista si veda MODUGNO F., voce "Istituzione" nell'Enciclopedia del diritto; ARATA L., "L'ordinamento giuridico" di Santi Romano, Riv. Corte conti, 1998, fasc. 1, 253; FROSINI V., *Santi Romano e l'interpretazione giuridica della realtà sociale*, Riv. internaz. filosofia diritto, 1989, 706; FUCHSAS M., *La "genossenschaftstheorie" di Otto von Gierke come fonte primaria della teoria generale del diritto di Santi Romano*, Materiali storia cultura giur., 1979, 65.

Si vedano, inoltre: CESARINI SFORZA W., *Il diritto dei privati, Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano, Giuffrè 1963; GIANNINI M.S., *Gli elementi degli ordinamenti giuridici; Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, Atti del XIV Congresso internazionale di sociologia, 455.

Sullo stesso tema: AMBROSINI G., *La pluralità degli ordinamenti giuridici nella Costituzione italiana*, Studi in onore di Giuseppe Chiarelli, Vol. I, 3 ss.; CICALA G., *Pluralità e unitarietà degli ordinamenti giuridici*, Scritti giuridici per il notaio Baratta, 62 ss.; CARNELUTTI F., *Appunti sull'ordinamento giuridico*, Riv. dir. proc. 1964, 361 ss.; MODUGNO F., *Ordinamento giuridico* (dottrine generali), Enc. dir. Vol. XX, 678.

Pubblico dell'Ordinamento Statale: a loro volta, poi, le Istituzioni Sportive Nazionali sono affiliate alle Istituzioni dell'Ordinamento Sportivo Internazionale (Federazioni Sportive Internazionali e Comitato Internazionale Olimpico) (organizzazione) ⁽³⁾.

L'Ordinamento Sportivo pone in essere, altresì, una serie di normative proprie (ai vari livelli, di Comitato Olimpico Nazionale Italiano e di singole Federazioni Sportive Nazionali e Discipline Sportive Associate) (normazione).

Alla luce di tale riconosciuto carattere dell'Ordinamento Sportivo Nazionale come ordinamento settoriale della Repubblica, si pone il tema di disciplinare i rapporti tra lo stesso e l'Ordinamento Statale (e, a monte, ovviamente, anche con l'Ordinamento Europeo); la “chiave di volta” per la corretta interpretazione di tali rapporti è costituita dall'applicazione del criterio di gerarchia delle fonti del diritto (e di conseguente gerarchia degli ordinamenti giuridici): in sostanza, l'Ordinamento Sportivo – avendo una capacità normativa di rango secondario – deve emanare norme che non contrastino con i superiori principi, sanciti dalla normativa di fonte primaria, costituzionale ed europea (in caso contrario, le normative sancite dall'Ordinamento Sportivo potrebbero essere oggetto di annullamento da parte dei Giudici Statali ed Europei, come si è verificato in numerosi casi).

2. I principi di (limitata) “autonomia” (dell'Ordinamento Sportivo) e di “rilevanza” (delle situazioni giuridiche soggettive) quali espressione del contemperamento dei principi costituzionali in gioco.

Storicamente, il rapporto tra Ordinamento Sportivo ed Ordinamento Statale ha vissuto fasi di “crisi”, dovute essenzialmente alla manifestazione ed alla affermazione delle contrapposte esigenze, di

³ Il rapporto tra Ordinamento Sportivo Internazionale (ovvero, per il giuoco del calcio, l'ordinamento costituito dalla F.I.F.A.) e Ordinamento Sportivo Nazionale (ovvero, per il giuoco del calcio in Italia, l'ordinamento costituito dalla F.I.G.C.) è un rapporto definibile come di “supremazia necessaria” del primo sul secondo: in sostanza, l'ordinamento sportivo mondiale (ovvero la relativa Federazione Internazionale) riconosce (mediante la c.d. “affiliazione” delle varie Federazioni Nazionali) soltanto quegli ordinamenti sportivi nazionali che ad esso si conformino; in pratica, qualora un ordinamento sportivo nazionale non si voglia conformare alle “direttive” del rispettivo ordinamento sportivo mondiale, questo può “disconoscerlo” (mediante la c.d. “revoca dell'affiliazione”), ovvero espellerlo dal relativo ordinamento sportivo internazionale, con la conseguenza di non ammettere più le sue squadre (la Nazionale o le squadre di “club”) alle competizioni organizzate in sede mondiale (ad esempio, Mondiali di Calcio o Olimpiadi).

Vi è pertanto un rapporto di vera e propria “supremazia gerarchica” tra la Federazione Internazionale e le varie Federazioni Nazionali (e questo discorso è valido per ogni Sport) per le ragioni sopraesposte: tale rapporto gerarchico non si esplica soltanto nel senso dell'osservanza delle regole “tecniche” (quali ad esempio la regola del “retropassaggio”), ma si estende anche a vari aspetti istituzionali della vita del singolo ordinamento sportivo nazionale.

L’“autonomia”, sia sotto il profilo normativo che sotto il profilo giurisdizionale, dell'Ordinamento Sportivo (nazionale) dall'Ordinamento giuridico del proprio Stato è, pertanto, dovuta proprio alla sua dipendenza dal relativo Ordinamento Sportivo mondiale

“autonomia” da parte del primo e di “supremazia” da parte del secondo; da una parte, l’Ordinamento Sportivo ha costituito un proprio sistema di Giustizia Sportiva interna (per l’esigenza di risolvere con la massima celerità e competenza tecnica tutte le controversie relative all’attività sportiva), dall’altra parte, l’Ordinamento Statale ha riaffermato la propria sovraordinazione, stante la “derivazione” dell’Ordinamento Sportivo dallo stesso Ordinamento Generale.

Tali contrapposte esigenze trovano fondamento in vari principi costituzionali: da una parte, l’autonomia dell’Ordinamento Sportivo è espressione dei principi sanciti dagli artt. 2 (riconoscimento delle formazioni sociali), 5 (principi di autonomia e decentramento) e 18 (principio di libero associazionismo); dall’altra parte, trattandosi di ordinamento derivato e gerarchicamente subordinato, lo stesso Ordinamento Sportivo non può negare ai soggetti che ne fanno parte (individui e lavoratori, associazioni e società di capitali), che sono, a loro volta, anche soggetti dell’Ordinamento Statale, il diritto alla tutela giurisdizionale (art. 24) anche innanzi alla giurisdizione dei Giudici dello Stato (artt. 103 e 113) dei propri interessi (personali, sportivi, professionali ed imprenditoriali), laddove essi assumano la consistenza di interessi riconosciuti dalla stessa Carta Costituzionale, quali il lavoro (artt. 1 e 4), la dignità personale (art. 2) e l’impresa (art. 41).

Alla luce della contrapposizione dei richiamati valori costituzionali, dottrina e giurisprudenza hanno elaborato il principio di autonomia dell’Ordinamento Sportivo (con riconoscimento della applicabilità del c.d. “vincolo di giustizia”, ovvero della norma prevista nei Regolamenti delle varie Istituzioni Sportive, che preclude ai soggetti tesserati ed affiliati di adire la Giustizia Statale per la tutela dei propri interessi derivanti dallo svolgimento di attività nell’ambito sportivo) e della relativa limitazione, costituita dalla c.d. “soglia” di “rilevanza” (economica e giuridica) delle relative situazioni giuridiche soggettive.

In sostanza, in un’analisi “caso per caso” delle singole situazioni (ed a prescindere dalla tradizionale “quadripartizione” delle questioni sportive in generale, come sancita dalla dottrina, in questioni di ordine rispettivamente “tecniche”, “disciplinari”, “patrimoniali tra pari-ordinati” ed “amministrative”):

- 1) fino a quando gli interessi lesi assumano consistenza esclusivamente sportiva (come avviene in quasi tutte le questioni nell’ambito dei settori non professionistici), essi potranno essere tutelati soltanto innanzi alla Giustizia Sportiva;
- 2) al contrario, laddove i relativi interessi sportivi assumano consistenza anche di interessi costituzionalmente protetti (quali dignità, lavoro e impresa), ovvero, in sostanza, laddove essi assumano rilevanza economica e/o giuridica, essi potranno essere tutelati anche innanzi alla Giustizia Statale.

3. Il pacifico riconoscimento, da parte della giurisprudenza anteriore alla Legge n. 280/2003, della sussistenza della giurisdizione del Giudice Amministrativo su tutte le questioni sportive dotate di rilevanza economica e giuridica, ivi comprese le questioni disciplinari.

Alla luce del pacifico orientamento (sopra descritto) assunto da dottrina e giurisprudenza, prima dell’emanazione della Legge n. 280/2003, è stata sempre riconosciuta la sussistenza della giurisdizione del Giudice Amministrativo su tutte le questioni sportive di rilevanza giuridico-economica, ivi comprese le c.d. “questioni disciplinari”, e ciò sulla considerazione di base per la quale, anche in tale ambito di questioni, gli interessi in gioco possono assumere consistenza di interessi giuridicamente ed economicamente rilevanti.

Si è, infatti, storicamente affermata la configurazione di un principio generale di rilevanza delle questioni di carattere disciplinare ⁽⁴⁾, come, peraltro, riconosciuto anche dalla giurisprudenza straniera ⁽⁵⁾, sia di

⁴ Le questioni disciplinari (irrogazione di sanzioni per avere assunto comportamenti in violazione della normativa sportiva: sanzioni pecuniarie, penalizzative, temporaneamente interdittive, definitivamente espulsive dal sistema sportivo ecc.) sono state storicamente sempre riconosciute potenzialmente rilevanti (prima della Legge n. 280/2003), laddove, in relazione alla loro entità ed al livello agonistico del soggetto sanzionato, fossero idonee ad incidere negativamente, oltre che sullo *status* del tesserato come sportivo, anche sullo *status* del tesserato come lavoratore, o (laddove società sportiva) come impresa, determinando una lesione rispettivamente del diritto al lavoro o del diritto di iniziativa economica.

⁵ Nello stesso senso (riconoscimento della rilevanza delle sanzioni disciplinari sportive), si è, inoltre, pronunciata anche la Giurisprudenza tedesca (caso Krabbe), secondo la quale *“la competenza dell’autorità giurisdizionale ordinaria non è esclusa per il fatto che sulla materia oggetto di controversia si sia già pronunciato un organo interno alla Federazione, in quanto il vincolo di giustizia va inteso, a pena di nullità, solo come divieto a rivolgersi all’autorità giurisdizionale ordinaria prima di avere eseguito tutte le istanze giurisdizionali interne alla Federazione: pertanto, i provvedimenti disciplinari interni di associazioni private possono essere oggetto di sindacato in sede giurisdizionale sia per violazione della disposizioni procedurali statutarie, sia sotto il rispetto dei principi procedurali fondamentali propri di uno Stato di diritto, sia sotto il profilo di eventuali errori nell’istruzione probatoria, sia sotto il profilo della loro equità”* (Tribunale di Monaco, VII Sezione Commerciale, 17 maggio 1995); sulla base di tali principi generali, nel caso in questione, il Tribunale di Monaco ha stabilito, analizzando il merito della singola fattispecie, che - essendo stati violati, in sede di giudizio in ambito federale i generali principi di diritto alla difesa secondo le regole del giusto processo - la sanzione irrogata alla ricorrente al termine del giudizio federale, svoltosi illegittimamente senza garantire all’atleta la possibilità di contraddittorio, fosse illegittima (*“la decisione assunta all’esito di un procedimento disciplinare svoltosi in assenza di contraddittorio con l’atleta, è illegittima in quanto viola le norme costituzionali sul rispetto del diritto di difesa”*); infine, intervenendo anche nei profili più squisitamente di merito della decisione, con la sentenza in questione, il Tribunale di Monaco ha sancito che, comunque, tale sanzione non poteva essere superiore ai due anni (*“la sanzione massima che, nel rispetto dei principi propri di uno Stato di diritto, può essere irrogata in caso di infrazione alla normativa antidoping, non aggravata dalla recidiva, non deve superare i due anni di squalifica”*): tale sentenza è pubblicata in Rivista di Diritto Sportivo, 1996, 833, con nota di DE CRISTOFARO, *Al crepuscolo la pretesa di “immunità” giurisdizionale delle Federazioni sportive?*.

Nello stesso senso, infine, anche la Giurisprudenza statunitense ha riconosciuto la sindacabilità ad opera del giudice statale dei provvedimenti federali di carattere disciplinare aventi ad oggetto l’interdizione temporanea del tesserato (caso Reynolds), precisando che *“negli U.S.A., posta l’esistenza di un principio generale dell’ordinamento per il quale tutti gli atti compiuti da un organismo amministrativo indipendente sono sempre assoggettabili a controllo giurisdizionale a meno che vi osti una esplicita previsione legislativa del Congresso degli U.S.A., la Corte Distrettuale Statale è competente a conoscere di una controversia conseguente ad una decisione della Federazione nazionale U.S.A. di atletica leggera”* (Corte Distrettuale degli U.S.A., Distretto meridionale dell’Ohio, 3 dicembre 1992).

ordine definitivo (radiazione o revoca dell'affiliazione) ⁽⁶⁾, sia di ordine temporaneo (sospensione o c.d. “squalifica”) ⁽⁷⁾.

4. La “codificazione” dei principi sanciti da dottrina e giurisprudenza con l’art. 1 della Legge n. 280/2003.

⁶ Alla luce di tale impostazione, sono state riconosciute come rilevanti, in particolare, le sanzioni disciplinari espulsive dall’Ordinamento Sportivo (radiazione o revoca dell’affiliazione). In tale senso, si veda la pacifica Giurisprudenza in materia, secondo la quale “*la clausola compromissoria, che affida al giudizio esclusivo della giustizia sportiva la risoluzione di controversie concernenti l’applicazione di norme rilevanti nella sfera sportiva, non preclude la proponibilità del ricorso al giudice amministrativo tutte le volte che si faccia questione di provvedimenti disciplinari di carattere espulsivo dall’organizzazione sportiva, che costituiscono atti autoritativi lesivi della sfera giuridica del destinatario, giacché la valutazione dell’interesse pubblico cui si ricollega la posizione sostanziale di interesse legittimo incisa da detti provvedimenti, non può eseguirsi da organo diverso da quello precostituito istituzionalmente*” (T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, 4 maggio 1998, n. 178; T.A.R. Valle d’Aosta, 27 maggio 1997, n. 70; Cons. Stato, Sez. VI, 7 luglio 1996, n. 654; idem, 30 settembre 1995, n. 1050; idem, 20 dicembre 1993, n. 997; idem, 20 dicembre 1996, n. 996; T.A.R. Lazio, Sez. III, 16 luglio 1991, n. 986; idem, 25 maggio 1989, n. 1079; idem, 8 febbraio 1988, n. 135; idem, 18 gennaio 1986, n. 103; idem, 23 agosto 1985, n. 1286; idem, 4 aprile 1985, n. 364; Corte d’Appello di Bari 8 febbraio 1984; Trib. Trani 17 aprile 1981; T.A.R. Lazio, Sez. III, 13 ottobre 1980, n. 882).

⁷ La Giurisprudenza anteriore alla Legge n. 280/2003 aveva, inoltre, riconosciuto la rilevanza delle sanzioni disciplinari temporaneamente interdittive (squalifica); in particolare, si veda T.A.R. Lazio, Sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641, per il quale “*le norme regolamentari delle Federazioni sportive che disciplinano la partecipazione dei privati agli organi rappresentativi delle Federazioni stesse, poiché incidono sui diritti che l’ordinamento giuridico riconosce e garantisce all’individuo come espressione della sua personalità, rilevano sul piano giuridico generale: pertanto, rientra nella giurisdizione amministrativa la controversia incentrata su provvedimenti con cui le Federazioni sportive, nell’esercizio di poteri che tali norme loro concedono, menomano la detta partecipazione infliggendo l’interdizione temporanea dalla carica di consigliere federale*”; nello stesso senso si veda anche l’ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 gennaio 1996, n. 1, la quale ha sospeso l’efficacia di una sanzione disciplinare interdittiva (due anni di squalifica) al pugile Gianfranco Rosi, riducendola a 10 mesi (sull’argomento si veda AIELLO G. e CAMILLI A., *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione nel provvedimento disciplinare sportivo*, Riv. dir. sport. 1996, 2741); in genere, sotto tale profilo, i provvedimenti disciplinari di “squalifica” o inibizione a svolgere attività in ambito federale, erano sempre stati ritenuti sindacabili dalla giurisdizione amministrativa quando fossero “*idonei ad incidere in misura sostanziale*” sulla posizione giuridica soggettiva del tesserato (cfr. anche TAR Lazio Sez. III, 16 aprile 1999, nn. 962 e 963; idem, 29 marzo 1999, n. 781); pertanto, in astratto, tutti i provvedimenti di squalifica, a prescindere dalla durata della sanzione irrogata, potevano essere impugnati innanzi alla Giustizia Amministrativa, la quale, caso per caso, doveva preliminarmente analizzare se il singolo provvedimento disciplinare incidesse o meno “*in misura sostanziale*” sulla posizione giuridica soggettiva del tesserato, sulla base della durata e della rilevanza della sanzione e degli effetti della stessa sull’attività agonistica del destinatario;

I principi sopra descritti, sanciti negli anni dalla dottrina e dalla giurisprudenza ⁽⁸⁾, sono stati poi “codificati” da parte del Legislatore con la Legge n. 280/2003, e, in particolare, con l’art. 1 della stessa, che ha riconosciuto:

⁸ Sui rapporti tra Ordinamento Sportivo e Statale si vedano i seguenti Autori: ANTONIOLI M., *Sui rapporti tra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, Dir. Proc. Amm., 2005, 1026 e segg.; BACOSI G., *Ordinamento sportivo e giurisdizione: G.A. e G.O. prima della legge n. 280/2003*, www.giustizia-amministrativa.it 2003; BACOSI G., *Ordinamento sportivo e giurisdizione: considerazioni generali*, www.giustizia-amministrativa.it 2008; BACOSI G., *Il ruolo storico delle federazioni*, www.giustizia-amministrativa.it 2008; BASILE M., *L'autonomia delle Federazioni sportive*, La nuova giurisprudenza civile commentata, 2008, Fasc. 10, 307 e segg.; BOTTARI C., *L'ordinamento sportivo alla prova del TAR: la difficile “autonomia” dell'ordinamento sportivo*, in Diritto dello Sport n. 3/2007, 397 e segg.; CAPONIGRO G., *La giurisprudenza nei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa*, www.giustizia-amministrativa.it 2009; CASTRONUOVO C., *Pluralità degli ordinamenti, autonomia sportiva e responsabilità civile*, Europa e diritto privato, 2008, Fasc. 3, 545 e segg.; COLAGRANDE R., *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, Le nuove leggi civili commentate, n. 4/2004, 705 e segg.; DEL GIUDICE I., *La giustizia sportiva tra imprese automobilistiche e tutela dei diritti*, Foro Amm. TAR, Fasc. 9, 2643 e segg.; DE PAOLIS S., *Cartellino rosso per il giudice amministrativo: il sistema di giustizia sportiva alla luce della legge n. 280/2003*, Foro Amm. – TAR – n. 9/2005, 2874 e segg.; D'ONOFRIO P., *Giustizia sportiva, tra vincolo di giustizia e competenza del TAR*, Diritto dello Sport n. 1/2007, 69 e segg.; FANTINI S., *L'esperienza del Giudice amministrativo nelle controversie sportive*, Diritto dello Sport, n. 1/2008, 19 e segg.; FERRARA L., *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l'autonomia dell'ordinamento sportivo fa da spettatore?*, Foro Amm. – Cons. Stato – n. 1/2004, 93 e segg.; FERRARA L., *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, Diritto Pubblico, Ed. Il Mulino 2007; FERRARA L., *Il rito in materia sportiva tra presupposti e caratteristiche specifiche*, Diritto dello Sport, n. 1/2008, 7 e segg.; FERRARA L., *Sport e diritto: ovvero degli incerti confini tra Stato e società (a proposito di due contributi di Goisis e Manfredi)*, Diritto dello Sport, n. 4/2008, 617 e segg.; FERRARA L., *Il contenzioso sportivo tra situazioni giuridiche soggettive e principi del diritto processuale*, Il Foro Amm. – CDS – 2009 – Vol. 9 – Fasc. 6, 1591-1600; GIACONIA A., *Giustizia sportiva e riparto di competenze con la giustizia statale*, Sport e Ordinamenti giuridici, AA.VV., Edizioni PLUS 2009; GROSSI P., *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, Dir. Amm., 2012, Vol. 20, Fasc. 1-2, 3-20; LIOTTA G., *Il tesseramento nei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, Riv. dir. sport, 2016, Fasc. II, 243-253; LUBRANO E., *Ordinamento Sportivo e Giustizia Statale: un rapporto ancora controverso*, in Riv. amm. Rep. It., 2001, Vol. 152, Fasc. 7, Parte II, 593-635; LUBRANO F., *Diritto dello Sport e “giustizia” sportiva*, Diritto dello Sport n. 1/2007, 11 e segg.; MANFREDI G., *Norme sportive e principio pluralistico*, Diritto dello Sport, n. 1/2008, 25 e segg.; MANFREDI G., *Il sindacato del Giudice Amministrativo sulle norme emanate dagli organismi sportivi*, Dir. proc. Amm., 2008, Fasc. 2, 615 e segg.; MANFREDI G., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo, tra pluralismo giuridico e diritto globale*, Dir. amm., 2012, Vol. 20, Fasc. 3, 299-327; MARINO G., *Ordinamento sportivo e diritti fondamentali: verso il “giusto processo sportivo”*, Sport e Ordinamenti giuridici, AA.VV., Edizioni PLUS 2009; MARZANO L., *Tecniche di rilevazione sulla questione di giurisdizione nelle controversie sportive: neutralità degli effetti mediati e indiretti del provvedimento sanzionatorio*, www.giustizia-amministrativa.it 2009; MASSERA A., *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, Dir. pubbl., 2008, Fasc. 1, 113 e segg.; NAZZARO D., *I rapporti tra ordinamento sportivo e diritto statale nella giurisprudenza e nella legge n. 280/2003*, Il nuovo diritto 2004, 597 e segg.; OLIVERIO A., *I limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo: lo svincolo dell'atleta*, Riv. dir. econ. Sport, 2007, Vol. III, Fasc. 2, 45 e segg.; ROMANO TASSONE A., *La giurisdizione sulle controversie con le federazioni sportive*, Giurisd. Civ. / Sport, 2005, parte prima, 280 e segg.; SANDULLI P., *La giurisdizione esclusiva in materia di diritto sportivo*, in Analisi Giuridica dell'Economia n. 2/2005, Il calcio professionistico, evoluzione e crisi tra football club e impresa lucrativa, a cura di MEO G., MORERA U. e NUZZO A., 395 e segg.; RANDAZZO A., *Lo sport tra ordinamento nazionale e ordinamento sopranazionale*, Sport e Ordinamenti giuridici, AA.VV., Edizioni PLUS 2009; SANDULLI P., *Etica, giudizio e sport*, Diritto dello Sport, n. 2/2008, 179 e segg.; SANDULLI P., *Giustizia sportiva e giurisdizione statale*, Diritto dello Sport, n. 3/2008, 429 e segg.; SANDULLI P., *I limiti della giurisdizione sportiva*, Foro Amm. TAR, 2008, Fasc. 7-8, 2088 e segg.; SPASIANO M., *Sport professionistico, giustizia sportiva e sindacato del giudice ordinario*, www.giustamm.it; VALERINI F., *Quale Giudice per gli sportivi? (a margine del D.L. n. 220/2003)*, Riv. dir. proc., n. 4/2004, 1203 e segg.; VIDIRI G., *Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione*, Giust. Civ. 2005, 1625 e segg.; VIDIRI G., *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e D.L. n. 220/2003*, Giust. civ., 2003, II, 509 e segg..

- 1) (non solo) il valore positivo dell’“autonomia” dell’Ordinamento Sportivo Nazionale (anche in quanto articolazione dell’Ordinamento Sportivo Internazionale), che consente di affidare alla sola Giustizia Sportiva tutte le questioni nelle quali rilevino interessi esclusivamente sportivi;
- 2) (ma anche) il contrapposto limite della c.d. “rilevanza” delle situazioni giuridiche soggettive, che consente anche ai soggetti dell’Ordinamento Sportivo (in qualità di soggetti anche dell’Ordinamento Statale) di tutelare i propri interessi anche di fronte alla Giustizia Statale per tutte le questioni nelle quali i relativi interessi sportivi assumano consistenza giuridica e rilevanza come interessi giuridicamente protetti anche a livello costituzionale.

II. La (ingiustificata) riserva, in favore dell’ordinamento sportivo, sulle questioni tecniche e disciplinari (art. 2, lett. a e b della legge n. 280/2003).

A fronte di un quadro piuttosto chiaro e lineare (quale quello sancito all’art. 1 della Legge n. 280/2003, a sua volta di recepimento di principi generali storicamente consolidati in dottrina ed in giurisprudenza), il Legislatore, all’art. 2 della richiamata Legge n. 280/2003 - in dichiarata applicazione dei principi sanciti dall’art. 1, ma in effettiva contrapposizione con i medesimi - ha contrapposto una “riserva generale” in favore della (sola) Giustizia Sportiva per tutte le questioni c.d. “tecniche” (lett. a) e “disciplinari” (lett. b).

1. Le criticità della riserva sancita dall’art. 2 della Legge n. 280/2003.

La “riserva” per tutte le questioni disciplinari in favore della Giustizia Sportiva sancita dall’art. 2 (lett. b) della Legge n. 280/2003 è stata, sin da subito, oggetto di valutazione critica da parte della dottrina

Tra i testi relativi in generale al Diritto dello Sport e, in particolare, ai rapporti tra Ordinamento Sportivo e Statale, si vedano (in ordine alfabetico): AA.VV., *Diritto dello Sport*, Giuffrè 2008; AA.VV., *Lo Sport e il Diritto*, Edizioni Polistampa Firenze 1996; AA.VV., *L’ordinamento sportivo e gli enti dilettantistici*, Atti del Seminario su L’ordinamento sportivo e gli enti dilettantistici, Fondazione Nazionale dei Commercialisti, 2015; AA.VV. (COCCIA M., DE SIVESTRI A., FORLENZA O., FUMAGALLI L., MUSUMARRA L., SELLI L.), *Diritto dello Sport*, Le Monnier 2009; CASINI L., *Il diritto globale dello sport*, Saggi di Diritto Amministrativo, Giuffrè Editore 2010; BRUSCUGLIA L., ROMBOLI R., *Sport e ordinamenti giuridici*, Edizioni PLUS – Pisa University Press 2009; COLUCCI M., *Lo sport e il diritto: profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Jovene 2004; FRANCHINI C., *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Giappichelli 2004; MANFREDI G., *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale: i rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Giappichelli 2007; MORO P., DE SILVESTRI A., CROCETTI BERNARDI E., LUBRANO E., *La giustizia sportiva: analisi critica della legge n. 280/2003*, Experta 2004; LUBRANO E., *L’ordinamento giuridico del ginocchio calcio*, Istituto Editoriale Regioni Italiane, II Edizione, 2011; NICOLELLA G., *Diritto dello Sport: ordinamento, giustizia e previdenza*, Altalex Editore, 2011; MARTINELLI G., ROMEI F., RUSSO E., *L’ordinamento sportivo: Manuale sugli aspetti civilistici, fiscali ed amministrativi*, Edizioni SDS 2007; SANDULLI P., SFERRAZZA M., *Il giusto processo sportivo*, Giuffrè, 2015; SANINO M., *Diritto sportivo*, Cedam 2002; SANINO M. VERDE F., *Il Diritto Sportivo*, Cedam 2015, IV Edizione; VALORI G., *Il diritto nello sport: principi, soggetti, organizzazione*, Giappichelli 2005.

(⁹), la quale ha evidenziato come tale “riserva generale” di tutte le questioni disciplinari si ponesse in potenziale contrasto con i principi sanciti dall’art. 1 della stessa Legge (autonomia e rilevanza), in quanto essa negava a priori - per il solo fatto di trattarsi di questioni di tipo disciplinare - il diritto alla tutela giurisdizionale per questioni potenzialmente rilevanti dal punto di vista giuridico-economico, considerato il fatto che, anche nel settore disciplinare, vi possono essere (soprattutto nei settori professionistici) situazioni rilevanti economicamente e giuridicamente (basti pensare all’impatto giuridico-economico - sulla dignità personale e sociale, nonché sul diritto al lavoro o sul diritto di impresa - di sanzioni quali la squalifica di atleti e tecnici, la penalizzazione o la retrocessione di società sportive ecc.).

2. Le contrapposte interpretazioni fornite dal TAR Lazio e dal Consiglio di Stato.

In tale contesto - viste le potenziali criticità della riserva sancita dall’art. 2, lett. b, della Legge n. 280/2003 - la giurisprudenza ha interpretato lo stesso in vari modi; in particolare;

1) il TAR Lazio - con una serie di decisioni ampiamente motivate (e molto apprezzabili, a parere dello scrivente) - ha sancito il principio che la riserva in questione dovesse essere letta in maniera costituzionalmente orientata ed in combinato disposto con i principi generali sanciti dall’art. 1 della Legge n. 280/2003 (e con i superiori principi sanciti dagli artt. 24, 103 e 113 Cost.), indicando che, in sostanza, laddove la singola sanzione disciplinare impugnata innanzi al Giudice Amministrativo avesse una propria rilevanza giuridico-economica, la stessa poteva essere oggetto di impugnazione innanzi al Giudice Amministrativo (e di valutazione di legittimità da parte di questo), a prescindere dal carattere disciplinare del provvedimento (¹⁰);

⁹ In particolare, si consenta di richiamare quanto indicato, a tale riguardo, subito dopo l’emanazione della legge, da E. LUBRANO, *L’ordinamento giuridico del giuoco calcio* (2004), pag. 66: “*le questioni di carattere disciplinare sono state specificamente riconosciute dall’art. 2, lettera b, della legge de qua, come materia oggetto della riserva in favore dell’ordinamento sportivo; sotto tale profilo, si osserva però che, se dal punto di vista dell’interpretazione letterale, il contenuto della norma sembra non dare adito a dubbi, diversa è la soluzione alla quale si perviene a seguito di un’operazione ermeneutica sotto il profilo logico e teleologico: l’art. 2 costituisce, infatti, come nello stesso testualmente indicato, un’applicazione dei principi di cui all’art. 1, ovvero del ‘principio di autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale’, autonomia che si esplica in maniera assoluta soltanto nell’ambito delle questioni con rilevanza esclusivamente interna all’ordinamento sportivo, ma che trova un limite invalicabile, oltre il quale si riconosce l’esplicarsi della supremazia dell’ordinamento statale, nei ‘casi di rilevanza’, anche per l’ordinamento giuridico statale, di situazioni soggettive connesse con l’ordinamento sportivo; tale art. 2 deve, pertanto, leggersi in combinato disposto con il principio generale di cui all’art. 1: ne consegue che anche le questioni di carattere disciplinare non devono considerarsi riservate all’ordinamento sportivo, quando le decisioni emanate dagli organi di giustizia sportiva in tale ambito vengano ad assumere un rilievo effettivo anche nell’ordinamento statale, ovvero vengano a ledere posizioni giuridiche soggettive dei destinatari di tali provvedimenti, riconoscibili come diritti soggettivi o come interessi legittimi, nel qual caso sicuramente non può escludersi la configurabilità del diritto di tali soggetti ad adire gli organi giurisdizionali statali per la tutela dei propri interessi, come del resto da sempre pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza*”.

¹⁰ In particolare, si vedano a tale riguardo le seguenti decisioni.

a) TAR Lazio, Sez. III Ter, ordinanza 28 luglio 2004, n. 4332: con tale decisione (Cottu/Unire) è stato accolto il ricorso contro una sanzione disciplinare pecuniaria (20.000 euro) a carico di un tesserato sportivo (allenatore di cavalli);

2) il Consiglio di Giustizia per la Regione Siciliana - con una decisione isolata (n. 1048/2007), molto discussa in dottrina ⁽¹¹⁾, ma ignorata dal TAR Lazio anche nelle proprie pronunce successive - ha ritenuto

b) TAR Lazio, Sez. III *Ter*, ordinanza 21 aprile 2005, n. 2244: con tale decisione è stato accolto il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica (3 punti) a carico di una società di calcio di Serie D, contro la squalifica di un anno del proprio legale rappresentante e contro l'irrogazione di una sanzione disciplinare pecuniaria (2.000 euro);

c) TAR Lazio, Sez. III *Ter*, sentenza 28 aprile 2005, n. 2801. con tale decisione (Guardiola/FIGC) è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 4 mesi a carico di un calciatore di Serie A;

d) TAR Lazio, Sez. III *Ter*, sentenza, 14 dicembre 2005, n. 13616: con tale decisione (Matteis/FIGC) è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 12 mesi a carico di un calciatore del campionato di Eccellenza;

e) TAR Lazio, Sez. III *Ter*, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4666: con tale decisione (Moggi/FIGC), è stata riconosciuta l'ammissibilità del ricorso contro una sanzione disciplinare della squalifica di 5 anni a carico di un dirigente sportivo di una società di Serie A;

f) TAR Lazio, Sez. III *Ter*, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671: tale decisione (Girauda/FIGC) ha contenuto identico alla precedente;

g) TAR Lazio, Sez. III *Ter*, sentenza 22 agosto 2006, n. 7331: con tale decisione (Trapani/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione in classifica (12 punti) a carico di una società di calcio di Serie D;

h) TAR Lazio, Sez. III *Ter*, ordinanza 12 aprile 2007, n. 1664: con tale decisione (abbonati-Catania/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica del campo (6 mesi) a carico di una società di calcio di Serie A;

i) TAR Sicilia, Sez. Catania, sentenza 19 aprile 2007, n. 679: con tale decisione (abbonati-Catania/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica del campo (6 mesi) a carico di una società di calcio di Serie A;

l) TAR Lazio, Sez. III *Ter*, sentenza 8 giugno 2007, n. 5280: con tale decisione (De Santis/FIGC) è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di squalifica (5 anni) a carico di un Arbitro di calcio della CAN A e B;

m) TAR Lazio, Sez. III *Ter*, sentenza 21 giugno 2007, n. 5645: con tale decisione (Arezzo/FIGC), è stato riconosciuto come ammissibile il ricorso contro una sanzione disciplinare di penalizzazione di sei punti a carico di una società di calcio di Serie B.

In sostanza, con tali decisioni, il TAR Lazio ha tracciato una linea interpretativa unitaria, ritenendo che, a fronte di una norma di legge di dubbia costituzionalità, sia compito del Giudice, prima di rimettere la questione di legittimità costituzionale alla Corte, valutare se la norma possa essere interpretata in senso conforme a Costituzione.

Con riferimento a tali decisioni, si vedano: AMATO P., *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale; brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del TAR Lazio*, Riv. dir. econ. Sport, 2006, Vol. II, Fasc. 3; BAZZICHI A., *Diritto sportivo: illecito disciplinare*, www.filodiritto.com; MANFREDI G., *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo (nota a TAR Lazio, ordinanze nn. 4666/2006, 4671/2006 e 7331/2006)*, Il Foro Amm. – TAR – 2006 – Vol. 5 – Fasc. 9, 2971-2986.

¹¹ Con riferimento a tale decisione (pubblicata, tra l'altro, su "Guida al Diritto" 8 dicembre 2007, n. 48, a pagg. 95 e segg. (intitolato "Calcio: le cause sui provvedimenti disciplinari spettano agli organi della giustizia sportiva"), si vedano i seguenti contributi dottrinari (ordine alfabetico): CIMELLARO L., *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, Danno e responsabilità, 2009, Fasc. 6, 612-619; CORSARO A., *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico dello Stato (nota a Cons. Reg. Sic., 8 novembre 2007, n. 1048)*, Il Foro Amm. – CDS – 2007 – Vol. 6 – Fasc. 11, 2334-2340; DEL SIGNORE M., *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un Giudice privo della competenza funzionale*, Dir. proc. Amm., 2008, Fasc. 4, 1128 e segg.; LUBRANO E., *La sentenza-abbonati-catania: il Consiglio Siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al paleozoico?!*, Diritto dello Sport, n. 6/2007, Bnomia Editore; MEZZACAPO S., *Le Conseguenze patrimoniali delle sanzioni non travolgono il sistema delle competenze*, Guida al Diritto 8 dicembre 2007, n. 48, 103 e segg.; PLACIDUCCIO S., *IL CGA travolge la decisione del TAR SICILIA*, Diritto dello Sport n. 3/2008, 463 e segg.;

che la norma in questione non fosse suscettibile di interpretazione diversa da quella letterale (con conseguente inammissibilità del ricorso innanzi alla Giustizia Amministrativa nei confronti di una sanzione disciplinare sportiva) e che la stessa fosse compatibile con i superiori principi costituzionali (artt. 24, 103 e 113) in ragione dell'esigenza di garantire l'autonomia dell'Ordinamento Sportivo, quale espressione dei principi sanciti dagli artt. 2, 5 e 18 della Costituzione;

3) il Consiglio di Stato – con una decisione isolata (n. 5782/2008), ma successivamente considerata come vincolante dal TAR Lazio, alla luce della relativa portata nomofilattica della stessa – ha ritenuto che la norma in questione non fosse suscettibile di interpretazione diversa da quella letterale, ma che la stessa presentasse profili di dubbia compatibilità con i superiori principi costituzionali (artt. 24, 103 e 113); lo stesso ha ritenuto, però, di non trattare la questione di legittimità costituzionale, in quanto non si poneva (nel caso concreto) una questione di applicazione della norma in oggetto (ovvero di ammissibilità o meno dell'azione demolitoria), avendo la Società ricorrente presentato un'azione meramente risarcitoria (per i danni, ormai irreversibili, derivati dalla retrocessione in Serie C, derivata, a sua volta, dalla inflizione di una sanzione disciplinare costituita dalla penalizzazione di sei punti in classifica).

3. La prima rimessione in Corte Costituzionale (TAR Lazio, ord. n. 241/2010).

Come anticipato sopra, dopo la richiamata decisione del Consiglio di Stato, il TAR Lazio, con ordinanza 11 febbraio 2010, n. 241:

1) da una parte, ha escluso la possibilità di continuare a fornire una soluzione ermeneutica costituzionalmente orientata (avendo il Consiglio di Stato indicato che la “lettera” della norma in oggetto era troppo chiara per essere sostanzialmente aggirata e superata mediante interpretazione logica, teleologica, sistematica e costituzionalmente orientata);

2) dall'altra parte, ha ritenuto che – a fronte di un'interpretazione meramente letterale della norma – la stessa presentasse profili di criticità dal punto di vista della sua compatibilità con gli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione (come peraltro riconosciuto, seppure in un *obiter dictum*, anche dal Consiglio di Stato, nella sopra richiamata decisione) e, di conseguenza, ha rimesso alla Corte Costituzionale la questione di legittimità della stessa per potenziale violazione del diritto alla tutela giurisdizionale e del

SANINO M., *Il difficile approdo delle problematiche in tema di giustizia sportiva*, Diritto dello Sport, n. 6/2007, Bonomia Editore; SCUDERI I., *Caso Catania*, www.mondolegale.it; VELTRI G., *Giustizia sportiva: principio di autonomia e giurisdizione statale in tema di sanzioni disciplinari*, Il Corriere del Merito, 2008, Fasc. 2, 250 e segg.; ZINNARI D., *La decisione del Consiglio di Giustizia Amministrativa: una nuova lettura dell'art. 2 Legge n. 280/2003?*, www.giustiziasportiva.it, 2007, III.

correlativo principio di sussistenza di una giurisdizione piena del Giudice Amministrativo su tutti i provvedimenti amministrativi ⁽¹²⁾.

III. La sentenza della Corte costituzionale n. 49/2011: l'affermazione del principio (nuovo ed inatteso) della giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo sulle questioni disciplinari sportive.

Con sentenza 11 febbraio 2011, n. 49 (c.d. “interpretativa di rigetto”), la Corte Costituzionale ha affermato il principio (nuovo ed inatteso) della giurisdizione meramente risarcitoria del Giudice Amministrativo sulle questioni disciplinari sportive.

Per arrivare a tale affermazione, la Corte ha elaborato una nuova (ed imprevista) lettura dell’art. 2, lett. b, della Legge n. 280/2003, intendendo la “riserva” in favore della Giustizia Sportiva per tutta la materia disciplinare, non come una preclusione (assoluta) ad adire il Giudice Amministrativo (come la norma era sempre stata interpretata da tutti gli operatori), ma come una limitazione (relativa) ad adire il Giudice Amministrativo in funzione demolitoria, ferma restando la possibilità di esperire il diritto alla tutela giurisdizionale anche in tale settore mediante un’azione meramente risarcitoria (come desumibile, secondo la Corte, dal nuovo quadro normativo, costituito dal sopravvenuto Codice del Processo Amministrativo - emanato nel luglio 2010, ovvero tra l’ordinanza n. 241/2010, di rimessione del TAR Lazio, e la sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale - che prevede anche la possibilità di esperire un’azione meramente risarcitoria).

Alla luce di tale propria interpretazione della norma “incriminata”, la Corte Costituzionale ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale posta dal TAR Lazio, evidenziando come la mera limitazione della tutela giurisdizionale in materia disciplinare sportiva (limitata ai profili solo risarcitori) non determinasse una violazione del diritto alla tutela giurisdizionale, in quanto ragionevole e giustificata dall’esigenza di tutelare anche il contrapposto interesse a garantire la autonomia dell’ordinamento sportivo.

Secondo la Corte, in sostanza, l’interpretazione della norma nei termini indicati (inammissibilità di azione demolitoria, ma ammissibilità di azione meramente risarcitoria innanzi al Giudice Amministrativo) costituiva il giusto punto di equilibrio tra i contrapposti interessi in gioco, ovvero tra l’interesse a garantire l’autonomia dell’ordinamento sportivo da una parte e la tutela giurisdizionale dall’altra parte.

¹² Con riferimento a tale ordinanza di rimessione, si veda GRECO V.A., *La Legge 280/2003 alla luce dell’ordinanza del TAR Lazio n. 241/2010*, www.giustiziasportiva.it, 2010, III.

1. Le criticità della soluzione indicata dalla Corte Costituzionale.

La decisione della Corte Costituzionale è stata oggetto di numerose critiche “trasversali” da parte della dottrina, sia da parte dei fautori dell’illegittimità della norma in questione, sia da parte dei fautori della legittimità della stessa ⁽¹³⁾.

In particolare, per quanto riguarda la valutazione dello scrivente (fautore convinto dell’illegittimità della norma in questione), la decisione in questione (di sostanziale “pareggio” tra i contrapposti interessi in gioco, con riconoscimento dell’esistenza di una tutela giurisdizionale, ma limitata ai soli profili risarcitori) si poneva in manifesta violazione del principio di ragionevolezza.

In sostanza, con tale decisione la Corte ha posto una grave deroga al principio generale in base al quale la Giustizia Amministrativa ha come obiettivo fondamentale quello di ripristinare la legalità violata ed a costo-zero per il sistema (ragione per la quale la tutela risarcitoria per equivalente costituisce uno strumento meramente sussidiario, utile a tutelare gli interessi dei ricorrenti soltanto nei casi in cui gli stessi

¹³ Con riferimento a tale sentenza della Corte Costituzionale, parte della Dottrina ha assunto una posizione piuttosto critica, evidenziando come la configurazione di un sistema a giurisdizione meramente risarcitoria - laddove non giustificato da ragioni eccezionali, quali, ad esempio, la disciplina dell’art. 125 del Codice del Processo Amministrativo (C.P.A.), che prevede l’unico caso di giurisdizione meramente risarcitoria per diretta previsione legislativa, in materia di infrastrutture strategiche (nell’ottica di evitare che la realizzazione di tali infrastrutture possa essere “ritardata” dalla presentazione di ricorsi avverso l’aggiudicazione delle relative gare) - possa concretare una irragionevole limitazione della “pienezza” ed “effettività” della tutela giurisdizionale, sancite dall’art. 1 del C.P.A..

Per un approfondimento della Dottrina relativa alla sentenza della Corte Costituzionale in questione, si veda, in particolare, il Primo Numero della nuova Rivista di Diritto dello Sport del CONI: i relativi articoli in essa contenuti (<http://www.coni.it/rivista-di-diritto-sportivo.html>) sono i seguenti (secondo lo stesso ordine riportato nella Rivista indicata): BLANDO F., *Finale di partita. La Corte Costituzionale "salva" l'autonomia dell'ordinamento sportivo italiano*; ^[L]FANTINI S., *La soluzione di compromesso della Sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale*; FROSINI T.E., *La Giustizia sportiva davanti alla giustizia costituzionale*; SCALA A., *Autonomia dell'ordinamento sportivo, diritto d'azione ex art. 24 Cost., effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?*; SPASIANO M.R., *La sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale: un'analisi critica e un tentativo di "riconduzione a sistema"*; ^{[L][L]}PALMIERI A., *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*; ^{[L][L]}BASILICO A.E., *La tutela esclusivamente risarcitoria contro i provvedimenti sanzionatori del Coni e delle Federazioni*.

Per un’analisi critica dei contenuti di tale sentenza, tra gli altri, si veda SANTAGADA G., *Le sanzioni disciplinari sportive: se non sono annullabili non sono « atti amministrativi », ma « fatti storici » non arbitrari e la domanda risarcitoria si propone davanti al giudice ordinario*, Giustizia Civile, Fasc.11-12, 2012, 2519: l’Autore, in particolare, evidenzia il carattere contraddittorio della decisione della Corte Costituzionale, secondo la quale le sanzioni disciplinari sportive, pur avendo natura di provvedimenti amministrativi, non sarebbero annullabili, in manifesto contrasto con i principi di base del Diritto Processuale Amministrativo; secondo l’Autore, tali sanzioni non sarebbero qualificabili come atti amministrativi e, di conseguenza, la relativa azione risarcitoria andrebbe proposta innanzi al Giudice Ordinario (tale tesi non ha trovato seguito in Giurisprudenza).

Nello stesso senso critico, si veda BASILICO A.E., *L'autonomia dell'ordinamento sportivo ed il diritto di agire in giudizio: una tutela dimezzata? (comm. a Corte Cost., sent. 11 febbraio 2011, n. 49)*, Giorn. Dir. Amm., 2001, Vol. 17, Fasc. 7, 733-741; GRECO F., *Ordinamento sportivo e statale: dibattito aperto e riflessioni a distanza di qualche anno dalla storica sentenza della Corte Costituzionale n. 49/2011*, in www.giustamm.it, 2015, Fasc. 10, 1-13; PLACIDUCCIO S., *La Giustizia Sportiva dopo la sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale*, in Riv. dir. econ. Sport, 2016, Fasc. III, 41-56.

siano stati ormai compromessi in maniera irreversibile, fermo restando la primazia della tutela demolitoria e reintegratoria), costituendo un settore (che costituisce un *unicum*) nel quale la Giustizia Amministrativa si vede preclusa a priori la possibilità di ripristinare la legalità violata (non potendo sospendere o annullare la sanzione disciplinare impugnata, neanche laddove illegittima) e - laddove ravvisi (incidentalmente) l'illegittimità del provvedimento impugnato (anche laddove lo stesso sia ancora produttivo di effetti lesivi) - può soltanto condannare le Istituzioni Sportive a risarcire i danni dallo stesso derivati, con conseguenza negative anche per le Finanze di queste.

Tale decisione, a parere dello scrivente ⁽¹⁴⁾, si poneva in contrasto con una (ragionevole) logica di base (di economia del diritto) per la quale si dovrebbe raggiungere il massimo obiettivo (ripristino della legalità violata) con il minimo sacrificio per la collettività (a costo-zero), *ratio* alla quale è improntato l'intero sistema di Giustizia Amministrativa, come anche riconosciuto mediante l'ampliamento del sistema delle azioni (e correlativamente dei poteri del Giudice), sancito dal Codice del Processo Amministrativo e, in particolare, dal Secondo Correttivo (D.Lgs. n. 160/2012), che ha riconosciuto la generale esperibilità (oltre che della ordinaria azione demolitoria, integrata dall'azione risarcitoria) anche delle azioni di accertamento e di adempimento (art. 34, comma 1, lett. c).

La decisione in questione, infine, si poneva in potenziale contrasto con principi di ragionevolezza e proporzionalità, in quanto non soddisfaceva gli interessi di entrambe le parti in gioco (soggetti tesserati ed affiliati da una parte ed Istituzioni Sportive dall'altra), in quanto, sulla base di essa:

1) i soggetti tesserati ed affiliati:

A) si vedono precluso, a priori, il perseguimento del proprio interesse sostanziale fondamentale, ovvero la possibilità di ottenere la sospensione cautelare e l'annullamento delle sanzioni disciplinari ed il conseguente ripristino della propria posizione giuridica soggettiva lesa (ovvero il bene della vita costituito dall'interesse sostanziale a vedere sospesa o annullata la sanzione disciplinare, laddove illegittima, e, per l'effetto, ad eliminarne gli effetti lesivi);

¹⁴ Per una specifica disamina dei vari "passaggi" motivazionali della decisione della Corte Costituzionale richiamata, nonché per una lettura critica della stessa ed un'analisi delle prospettive successive a tale decisione, si consenta di richiamare LUBRANO E., *La Corte Costituzionale n. 49/2011: "nascita" della giurisdizione meramente risarcitoria o "fine" della giurisdizione del Giudice Amministrativo in materia disciplinare sportiva...?*, pubblicato sulle Riviste telematiche www.giustamm.it, www.rdes.com e su Diritto e Formazione n. 2/2011. In tale articolo, si erano sottolineate le criticità del sistema della giurisdizione meramente risarcitoria e le prospettive future che poi si sono effettivamente verificate (irragionevolezza della esclusione di una tutela cautelare, irragionevolezza di una preclusione, a priori, della facoltà del Giudice di ripristinare la legalità violata, mediante l'annullamento del provvedimento impugnato, irragionevolezza delle ricadute finanziarie negative sulle casse erariali dell'Ordinamento Sportivo ecc.): si ritiene, pertanto, che le criticità ravvisate "a caldo" sussistano effettivamente, anche in una visione delle stesse a distanza di anni ed alla luce della Giurisprudenza formatasi in materia.

B) si vedono fortemente limitate le possibilità di ottenere anche la sola tutela risarcitoria, in quanto devono dimostrare (non soltanto l'illegittimità del provvedimento impugnato, ma anche) la sussistenza di tutti i presupposti sanciti dall'art. 2043 c.c., ovvero condotta illecita, danno ingiusto, nesso causale tra condotta e danno ingiusto e, soprattutto l'elemento soggettivo (colpa o dolo);

C) di conseguenza, a fronte della possibilità di ottenere un mero risarcimento dei danni (interesse non primario), nella maggior parte dei casi, i soggetti tesserati ed affiliati rinunciano ad esperire la mera azione risarcitoria;

2) le Istituzioni Sportive corrono il serio rischio di essere esposte (anziché al mero annullamento delle relative sanzioni disciplinari) a risarcire i propri tesserati e/o affiliati per i danni (potenzialmente consistenti, soprattutto a livello professionistico) agli stessi provocati da sanzioni disciplinari illegittime.

2. L'“appiattimento” della giurisprudenza amministrativa sulla soluzione indicata dalla Corte Costituzionale.

Alla luce delle notevoli criticità contestate dalla dottrina al nuovo sistema “varato” dalla Corte Costituzionale - e considerato il carattere non vincolante di tale decisione (se non per il caso *a quo*), in quanto interpretativa di rigetto, come indicato dalla pacifica giurisprudenza della Cassazione ⁽¹⁵⁾ - l'auspicio originario era nel senso che la Giustizia Amministrativa non si “appiattisse” sull'assioma sancito dalla Corte (ovvero sull'equazione per cui sanzione disciplinare sportiva uguale azione e/o giurisdizione meramente risarcitoria) e tornasse alla originaria interpretazione del TAR Lazio (verifica della rilevanza giuridico-economica degli interessi, con valutazione specifica caso per caso).

Tale auspicio è rimasto, invece, pienamente “deluso” dalla successiva giurisprudenza amministrativa, la quale si è completamente “appiattita” sull'assioma indicato dalla Corte Costituzionale ed ha negato ogni

¹⁵ La Giurisprudenza, infatti, muovendo dal presupposto che l'interpretazione autentica (come tale, vincolante) della Legge è consentita al solo Legislatore, ha rilevato il carattere non vincolante delle decisioni interpretative di rigetto della Corte Costituzionale, nonché il fatto che le stesse assumono, pertanto, il carattere di meri precedenti. Particolarmente interessante risulta, sotto tale profilo, Cass., SS.UU., 17 maggio 2004, n. 23016.

Tale impostazione risulta consolidata in giurisprudenza. In particolare, si vedano:

a) Cass., SS.UU., n. 574/2007: “l'interpretazione che, di una norma sottoposta a scrutinio di costituzionalità, offre la Corte costituzionale in una sentenza di non fondatezza non costituisce un vincolo per il giudice successivamente chiamato ad applicare quella norma”, pur riconoscendo che “quella interpretazione, se non altro per l'autorevolezza della fonte da cui proviene, rappresenta un fondamentale contributo ermeneutico che non può essere disconosciuto senza l'esistenza di una valida ragione”;

b) Cass., SS.UU., n. 22601/2004: “nella giurisprudenza del giudice delle leggi e di questa Corte, si è di frequente verificato un reciproco adeguamento di ciascun ordine di giudici alle soluzioni adottate dall'altro ordine”; tale decisione ha fatto riferimento alla “recente sentenza delle Sezioni unite penali di questa Corte (31 marzo 2004, n. 23106: recte 23016), la quale nega l'esistenza di un vincolo erga omnes derivante da pronunce costituzionali interpretative di rigetto o d'inaffidabilità, fatto salvo il loro valore di precedente autorevole”.

possibilità di tutela (e di correlativa espressione della giurisdizione) in senso più ampio rispetto al perimetro ristretto dalla Corte ⁽¹⁶⁾, in particolare escludendo anche:

- 1) l'ammissibilità di un'azione di reintegrazione in forma specifica (seppure costituente la via principale dell'azione risarcitoria, come sancito dall'art. 2058 c.c.) ⁽¹⁷⁾;
- 2) l'ammissibilità di un'azione demolitoria anche con riferimento alle sanzioni di massima entità (tali da recidere in toto il rapporto associativo con il tesserato), quali la radiazione ⁽¹⁸⁾.

3. La “riapertura” della seconda rimessione in Corte Costituzionale (TAR Lazio, ord. n. 10171/2017)

Quando ormai tutte le strade verso una configurazione di sistema aperto alla giurisdizione demolitoria in materia disciplinare sportiva sembravano ormai definitivamente chiuse, a distanza di oltre sei anni dalla sentenza n. 49/2011, è intervenuta (in maniera del tutto inaspettata) una nuova ordinanza, da parte del TAR Lazio (11 ottobre 2017, n. 10171), di rimessione della medesima questione innanzi alla Corte Costituzionale.

Con tale ordinanza, in particolare, il TAR Lazio, anche in base alle criticità sopra illustrate, ha evidenziato come lo stesso non condividesse la originaria decisione della Corte Costituzionale (della quale auspicava chiaramente una revisione in senso opposto) e come la questione di legittimità costituzionale si ponesse non solo sul fronte-azione (ovvero con riferimento all'art. 24 della Costituzione, profilo analizzato dalla sentenza n. 49/2011), ma anche (e soprattutto) sul fronte-giurisdizione (ovvero con riferimento agli artt. 103 e 113 Cost., profilo, secondo il TAR, non analizzato dalla sentenza n. 49/2011), non potendosi ammettere limitazioni dei poteri del Giudice Amministrativo (giurisdizione meramente risarcitoria,

¹⁶ Sull'automatismo per cui in materia disciplinare sportiva il Giudice Amministrativo ritiene sempre di avere giurisdizione meramente risarcitoria, a prescindere dalla tipologia e dall'entità della sanzione disciplinare, nonché dai relativi effetti agonistici e patrimoniali, laddove incidenti su posizioni di atleti o di società del settore professionistico e, di conseguenza, sul regolare svolgimento della concorrenza nel settore sportivo, in particolare, si veda, tra le altre, Cons. Stato, Sez. VI, 20 giugno 2013, n. 3368.

¹⁷ In tale senso, si vedano, in particolare, due ordinanze cautelari di TAR Lazio e di Consiglio di Stato (caso Cagliari-Roma), ovvero TAR Lazio, Sez. Terza *Quater*, ordinanza 24 aprile 2013, n. 1783, e Consiglio di Stato, Sez. Sesta, ordinanza 7 maggio 2013, n. 1628.

¹⁸ In tale senso, si vedano le sentenze del Consiglio di Stato, Sezione Quinta, sui casi di Moggi e Giraudo (rispettivamente 15 marzo 2017, n. 1173, e 13 luglio 2017, n. 3458) che hanno entrambe preso posizione sul fatto che, pur non avendo portata vincolante la posizione assunta dalla Corte Costituzionale, la Giurisprudenza non intendeva comunque discostarsene; in particolare, in tali due sentenze è indicato quanto segue (in maniera testualmente identica in entrambe: “*Considerato altresì che non può trovare accoglimento il rilievo dell'appellante di assenza di vincolatività della sentenza costituzionale perché sentenza interpretativa di rigetto: infatti, pur se vi sono limiti intrinseci a una sentenza costituzionale interpretativa di rigetto, non si può dedurre che questo pone nel nulla la sentenza stessa*”).

Con riferimento alla prima di tali due decisioni, si veda CARANCI A., *Indisponibilità della giurisdizione sportiva ad opera del tesserato: nota alla sentenza del Consiglio di Stato, n. 1173/2017*, in Riv. dir. sport., 2016, Fasc. II.

anziché piena come in tutti gli altri settori del Diritto Processuale Amministrativo) in relazione alle sanzioni disciplinari irrogate dalla Giustizia Sportiva, ormai pacificamente riconosciute come provvedimenti amministrativi, espressione di poteri autoritativi di ordine pubblicistico ed incidenti su posizioni subordinate qualificabili come interessi legittimi.

IV. La sentenza della Corte costituzionale n. 160/2019: la (prevedibile) conferma del principio della giurisdizione meramente risarcitoria del giudice amministrativo sulle questioni disciplinari sportive.

Con sentenza 25 giugno 2019, n. 160, la Corte Costituzionale ha confermato il principio sancito dalla stessa con la sentenza n. 49/2011, ribadendo la configurazione di un sistema di azione/giurisdizione meramente risarcitoria in materia disciplinare sportiva.

L'*iter* logico seguito dalla Corte e le relative motivazioni possono sintetizzarsi come segue:

- 1) la Corte ha, innanzitutto, ribadito come non fosse corretta l'impostazione del TAR, secondo il quale, nella sentenza n. 49/2011, la stessa avrebbe posto la propria attenzione esclusivamente sui profili di violazione dell'art. 24 Cost. (azione) e non sui profili di violazione degli artt. 103 e 113 Cost. (giurisdizione), in relazione ai quali il TAR aveva principalmente sostenuto la nuova rimessione (cfr. par. 3.2., prima parte, della sentenza);
- 2) la Corte ha, poi, evidenziato come non fosse rilevante la natura delle sanzioni disciplinari sportive come provvedimenti amministrativi ai fini di una diversa valutazione rispetto alla precedente sentenza n. 49/2011, avendo questa già considerato (sia pure in maniera più marginale rispetto ai profili di violazione dell'art. 24 Cost.), anche i profili relativi alla asserita violazione degli artt. 103 e 113 Cost. (cfr. par. 3.2., seconda parte, della sentenza);
- 3) fatte tali precisazioni, la Corte ha ribadito la propria valutazione già espressa nella sentenza n. 49/2011, evidenziando, in particolare, la logica e il percorso motivazionale dalla stessa espresso, secondo i quali l'interpretazione della norma come previsione di una giurisdizione meramente risarcitoria deve ritenersi corretta (in quanto "*frutto del non irragionevole bilanciamento operato dal legislatore fra il menzionato principio costituzionale di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale e le esigenze di salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo*": cfr. par. 3.2.1. della sentenza n. 160/2019), con la conseguenza che le relative conclusioni sono meritevoli di essere "*integralmente confermate*" (cfr. par. 3.2.2. della sentenza);
- 4) in aggiunta a quanto sopra indicato, la Corte ha poi inteso "consolidare" le proprie valutazioni, con ulteriori precisazioni (di profili già analizzati, sia pure in maniera meno approfondita, dalla sentenza n. 49/2011), indicando:

- a) che il principio di autonomia dell'Ordinamento Sportivo trova fondamento nei principi sanciti dagli artt. 2 e 18 Cost. (formazioni sociali e diritto di associazione) e, di conseguenza, la stessa deve essere bilanciata con i principi relativi alla tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) ed alla giurisdizione del Giudice Amministrativo (artt. 103 e 113 Cost.) (cfr. par. 3.2.2. della sentenza);
- b) che *“deve essere poi respinta la tesi del carattere costituzionalmente necessitato della tutela demolitoria degli interessi legittimi”*, in quanto, proprio ai sensi del terzo comma dell'art. 113 Cost., in casi eccezionali, il Legislatore può escludere la configurazione di una tutela demolitoria, come già riconosciuto dalla stessa Corte nelle proprie precedenti sentenze nn. 87/1962, 161/1971 e 100/1987) (cfr. par. 3.2.3. della sentenza n. 160/2019);
- c) che, peraltro, esistono nel nostro ordinamento giuridico altre situazioni nelle quali il Legislatore ha previsto limitazioni alla pienezza della tutela giurisdizionale, come già rilevato nella precedente sentenza n. 49/2011 e come ammesse anche dalla richiamata giurisprudenza di legittimità (Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, 13 dicembre 2018, n. 32358) e costituzionale (Corte Cost. nn. 46/2000 e 303/2011), sempre nei limiti della ragionevolezza (Corte Cost. n. 194/2018) (cfr. par. 3.2.4, prima parte, della sentenza);
- 5) in aggiunta alle valutazioni poste in essere con la sentenza n. 49/2011, la sentenza n. 160/2019 pone in evidenza poi due profili ulteriori, ovvero:
- a) in primo luogo, il fatto che l'azione/giurisdizione meramente risarcitoria potrebbe condurre indirettamente anche ad una tutela costitutiva, in quanto - laddove il Giudice Amministrativo riconoscesse incidentalmente l'illegittimità della sanzione disciplinare (ai fini del riconoscimento della spettanza del relativo risarcimento richiesto) - l'Ordinamento Sportivo dovrebbe conformarsi a tali valutazioni e riformare, in sostanziale autotutela (volta ad evitare o, quantomeno, a limitare il risarcimento dovuto) (cfr. par. 3.2.4, seconda parte, della sentenza);
- b) in secondo luogo, il fatto che la negazione della tutela costitutiva/demolitoria non comporta conseguenze negative dal punto di vista della effettività della tutela cautelare, in quanto il Giudice Amministrativo potrebbe anche disporre *“ingiunzioni a pagare somme in via provvisoria”* (cfr. par. 3.2.4, terza parte, della sentenza);
- 6) da ultimo, la sentenza n. 160/2019 affronta il profilo relativo alla potenziale violazione dell'art. 24 Cost., ribadendo quanto già indicato nella sentenza n. 49/2011, ovvero il fatto che il Legislatore può, *“per scelta legislativa eccezionale”* (nei limiti della ragionevolezza e giustificazione), derogare il principio della natura generale della tutela caducatoria e prevedere situazioni di tutela meramente risarcitoria (cfr. par. 3.3. della sentenza).

V. Le attuali criticità del sistema dei principi sanciti dalla Corte costituzionale.

Con riferimento alla sentenza n. 160/2019 ⁽¹⁹⁾ - con specifico riferimento al relativo sistema della giurisdizione meramente risarcitoria ed alle “motivazioni aggiuntive” (*excusatio non petita, accusatio manifesta*) poste in essere ad “integrazione” della sentenza n. 49/2011 - si evidenziano le seguenti osservazioni personali (formulate, per comodità espositiva e per facilità di confronto, con la stessa numerazione sopra indicata al par. IV sui singoli punti affrontati dalla Corte Costituzionale):

- 1) risulta effettivamente ed oggettivamente condivisibile l’indicazione della sentenza n. 160/2019, secondo la quale non corrisponde a realtà il fatto che la precedente sentenza n. 49/2011 avesse considerato esclusivamente i profili relativi alla limitazione della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) e non avesse considerato affatto i profili relativi alla limitazione dell’esercizio della giurisdizione (art. 103 e 113 Cost.); è vero, infatti, che la sentenza n. 49/2011 si era concentrata in maniera maggiore sui profili relativi all’azione ed in maniera minore sui profili relativi alla giurisdizione (peraltro, in conformità con quanto indicato dal TAR Lazio nella prima ordinanza di rimessione n. 241/2010), ma non è vero che la stessa non abbia affatto considerato i profili relativi alla giurisdizione (come, peraltro, dimostrato dalla sentenza n. 160/2019, nel riportare i relativi “stralci” della sentenza n. 49/2011);
- 2) di conseguenza, risulta effettivamente ed oggettivamente condivisibile l’indicazione della sentenza n. 160/2019, secondo la quale non risulta rilevante la natura delle sanzioni disciplinari sportive come provvedimenti amministrativi ai fini di una diversa valutazione rispetto alla precedente sentenza n. 49/2011, avendo questa già considerato (sia pure in maniera più marginale rispetto ai profili di violazione dell’art. 24 Cost.), anche i profili relativi alla asserita violazione degli artt. 103 e 113 Cost.;
- 3) ciò che non si condivide (seppure nel massimo rispetto delle approfondite valutazioni poste in essere dalla Corte nella sentenza n. 160/2019) è proprio l’“impianto centrale” del sistema della azione/giurisdizione meramente risarcitoria in materia disciplinare sportiva, che - per tutte le ragioni già espresse con riferimento alle criticità di sistema poste dalla sentenza n. 49/2011 (sopra illustrate al par. III.1., al quale si fa integrale riferimento) - non sembra costituire una soluzione ragionevole e proporzionata e non costituisce affatto un “ragionevole bilanciamento” tra i contrapposti interessi in gioco;

¹⁹ Con riferimento a tale decisione, si veda in dottrina, in termini piuttosto critici: S. PAPA, *L’effettività della tutela e autonomia dell’ordinamento sportivo: la Corte costituzionale conferma la legittimità della disciplina vigente*, in www.giustamm.it.

In senso opposto, ovvero in termini favorevoli alla decisione assunta dalla Corte Costituzionale, si vedano: G.P. CIRILLO, *La Giustizia Sportiva in Italia*, in www.giustizia-amministrativa.it; L. LA ROSA, *La tutela reale in caso di sanzioni disciplinari sportive: profili di giurisdizione (nota a Corte Costituzionale, sentenza 25 giugno 2019, n. 160)*, in www.ildirittoamministrativo.it; A. TRENTINI, *Giustizia Sportiva: la Consulta scioglie i nodi*, in www.studiocataldi.it.

4) alla luce di tali profili di criticità di sistema, con riferimento alle ulteriori precisazioni (di profili già analizzati, sia pure in maniera meno approfondita, dalla sentenza n. 49/2011) poste in essere da parte della sentenza n. 160/2019, si rileva quanto segue:

a) non vi sono dubbi sul fatto che il principio di autonomia dell'Ordinamento Sportivo possa trovare fondamento sui principi costituzionali che garantiscono il diritto di associazione (artt. 2 e 18) (così come anche sui principi di autonomia e decentramento, sanciti dall'art. 5 Cost.), ma non si ritiene ragionevole e proporzionato il fatto che tali principi possano determinare una (molto) consistente limitazione dei principi della tutela giurisdizionale (art. 24 Cost.) e di correlativa ampiezza della giurisdizione (artt. 103 e 113 Cost.), per tutte le ragioni già indicate al par. III.1 (al quale si fa integrale riferimento), tanto che per nessun altro ordinamento settoriale è prevista una analoga limitazione;

b) non vi sono dubbi sul fatto che il Legislatore possa, in caso eccezionali, escludere la tutela costitutiva e demolitoria (come rilevato dalla sentenza n. 160/2019), ma - a parere dello scrivente, per tutte le ragioni già espresse con riferimento alle criticità di sistema poste dalla sentenza n. 49/2011 (sopra illustrate al par. III.1., al quale si fa integrale riferimento) - nel caso in questione non vi erano situazioni eccezionali tali da legittimare l'esclusione di una tutela costitutiva e demolitoria in materia disciplinare sportiva;

c) non vi sono dubbi sul fatto che esistono nel nostro ordinamento giuridico altre situazioni nelle quali il Legislatore ha previsto limitazioni alla pienezza della tutela giurisdizionale, ma - per tutte le ragioni già espresse con riferimento alle criticità di sistema poste dalla sentenza n. 49/2011 (sopra illustrate al par. III.1., al quale si fa integrale riferimento) - nel caso in questione non risulta conforme al principio di ragionevolezza l'esclusione di una tutela costitutiva e demolitoria in materia disciplinare sportiva;

5) per quanto riguarda poi i due profili ulteriori evidenziati dalla sentenza n. 160/2019 rispetto alla sentenza n. 49/2011, si rileva quanto segue:

a) l'idea che l'azione/giurisdizione meramente risarcitoria potrebbe condurre indirettamente anche ad una tutela costitutiva - mediante intervento in sostanziale autotutela che potrebbe essere posto in essere dalla Giustizia dell'Ordinamento Sportivo per "azzerare" o quantomeno per ridurre la quantificazione dei danni al cui risarcimento dovesse essere condannata dal Giudice Amministrativo - è sicuramente suggestiva e potrebbe, di fatto, riconsegnare una tutela costitutiva e demolitoria ai soggetti tesserati ed affiliati nell'Ordinamento Sportivo; sotto tale profilo, si pongono due osservazioni:

a1) in primo luogo, risulta molto contraddittoria la logica di un sistema che, da una parte, preveda eccezionalmente una tutela meramente risarcitoria, e, dall'altra parte, la giustifichi con il fatto che poi, in sostanza, la stessa si potrebbe tradurre concretamente anche in una tutela costitutivo/demolitoria, seppure per scelta delle Istituzioni Sportive (che realisticamente preferirebbero intervenire in autotutela

sulla sanzione disciplinare piuttosto che pagare risarcimenti cospicui); in sostanza, la Corte sembra quasi dire “*non Ti preoccupare, perché quello che Ti tolgo dalla porta, poi Ti può rientrare dalla finestra, se così preferiscono le Istituzioni sportive*”, soluzione che appare poco lineare e piuttosto contraddittoria con i principi sanciti in entrambe le decisioni di Corte Costituzionale in questione;

a2) il “recupero postumo” di una giurisdizione piena – a seguito di condanna al pagamento di risarcimento dei danni per equivalente e di conseguente autotutela da parte della Giustizia Sportiva sui provvedimenti riconosciuti come illegittimi dal Giudice Amministrativo, ai fini di ottenere la riduzione della condanna al risarcimento – potrebbe avere una sua effettiva esplicazione soltanto se la giurisprudenza amministrativa applicasse (nei giudizi avverso sanzioni disciplinari sportive) il principio della c.d. “*colpa in re ipsa*”, ovvero della presunzione assoluta di colpa (senza neanche la possibilità, per l’Amministrazione, di dimostrare la sussistenza di un errore scusabile nel caso di specie), quale effetto automatico dell’avvenuto accertamento dell’illegittimità del provvedimento emanato dalle Istituzioni Sportive, così come sancito dalla giurisprudenza europea con riferimento alle azioni meramente risarcitorie ⁽²⁰⁾; laddove, invece, si continuasse ad onerare il ricorrente della prova anche dell’elemento

²⁰ In particolare, si rileva che, secondo l’insegnamento della Corte di Giustizia dell’Unione Europea - in tutti i casi in cui si il cittadino si veda riconoscere dall’ordinamento una tutela non piena (laddove la pienezza della tutela è costituita dalla somma di tutte le forme di tutela possibili e, in particolare quella demolitoria e quella risarcitoria), ma limitata all’esperibilità della sola azione risarcitoria - lo stesso non può essere gravato dall’ordinamento stesso dall’onere di provare elementi ulteriori (quali la colpa dell’Amministrazione), che non avrebbe dovuto provare se avesse potuto richiedere una tutela anche demolitoria; di conseguenza, laddove l’interessato presenti un’azione di mero risarcimento non per propria libera scelta (laddove, in ipotesi, avrebbe potuto scegliere di presentare anche un’azione demolitoria), ma in quanto unica forma di tutela possibile (o per previsione generale o per il contesto del singolo giudizio specifico), lo stesso interessato non può essere gravato della prova dell’elemento della colpa dell’Amministrazione, che, pertanto, deve ritenersi *in re ipsa*; per tali ragioni, a parere dello scrivente, tale principio non deve essere ritenuto valido solo nella materia degli appalti (che è stata soltanto l’occasione per l’affermazione di tale principio da parte della Corte di Giustizia), ma in tutti i settori del contenzioso amministrativo.

Tale orientamento si è consolidato con la sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, Sez. III, 30 settembre 2010, n. C-314/09 (Graz Stadt), la quale ha confermato i suoi precedenti (in particolare sentenze 14 ottobre 2004, n. C-275/03, e 10 gennaio 2008, n. C-70/06), nei quali aveva già affermato che in materia di appalti, si dovesse escludere in assoluto la necessità di dimostrare la colpevolezza dell’Amministrazione (c.d. “*colpa in re ipsa*”, presunta in via assoluta e senza possibilità di fornire prova contraria).

In particolare, con tale ultima pronuncia, il Giudice Europeo è stato assolutamente perentorio nell’escludere la possibilità di configurarsi di presunzioni relative, che potessero ammettere prova contraria, quale la scusabilità dell’errore (“*poco importa al riguardo che [...] la disciplina in questione nel presente procedimento non faccia gravare sul soggetto leso l’onere della prova dell’esistenza di una colpa dell’amministrazione aggiudicatrice, bensì imponga a quest’ultima di vincere la presunzione di colpevolezza su di essa gravante, limitando i motivi invocabili a tal fine*”), in quanto, secondo la Corte di Giustizia, l’ammissibilità della prova contraria priverebbe il rimedio giurisdizionale del carattere di effettività richiesto, invece, dall’art. 1, comma 1, e dal terzo considerando della Direttiva n. 89/665/CEE (“*Infatti, quest’ultima normativa genera anch’essa il rischio che l’offerente pregiudicato da una decisione illegittima di un’amministrazione aggiudicatrice venga comunque privato del diritto di ottenere un risarcimento per il danno causato da tale decisione, nel caso in cui l’amministrazione suddetta riesca a vincere la presunzione di colpevolezza su di essa gravante. [...] la situazione sarebbe contraria all’obiettivo della direttiva 89/665, enunciato all’art. 1, n. 1, ed al terzo ‘considerando’ di quest’ultima, consistente nel garantire l’esistenza di mezzi di ricorso efficaci e quanto più rapidi possibile contro le decisioni prese dalle amministrazioni aggiudicatrici in violazione della normativa sugli appalti pubblici*”).

soggettivo (*probatio diabolica*), ogni ipotesi di “recupero postumo” di una giurisdizione piena rimarrebbe sostanzialmente vanificata;

b) l'idea che la tutela cautelare non sia “azzerata” dalla esclusione della tutela demolitoria (che comporta correlativamente l'esclusione della tutela cautelare, nella forma più tipica della “sospensiva” o, quantomeno, del “*remand*”) e che sussista una residuale tutela cautelare di tipo monetario (cioè di sostanziale anticipazione del risarcimento per equivalente che potrebbe essere concesso alla fine del giudizio, in quanto il Giudice Amministrativo potrebbe anche disporre “*ingiunzioni a pagare somme in via provvisoria*”) è – nella sua realizzazione pratica – pressochè impossibile: in sostanza, il soggetto che richiede un risarcimento dovrebbe provare di subire, nel caso di mancata liquidazione immediata dello stesso, un danno grave ed irreparabile, tale da non potere neanche attendere la definizione della questione di merito; peraltro, chiunque conosca la cultura molto restrittiva del Giudice Amministrativo in materia di risarcimento dei danni (giusta e comprensibile, in quanto determinata dalla consapevolezza di comportare spostamenti di ricchezza in via verticale, esponendo l'Amministrazione e, quindi, la collettività, a sostenere il costo di eventuali illegittimità dell'azione amministrativa) può facilmente immaginare che molto difficilmente il Giudice Amministrativo si abbandonerà a riconoscimenti di tipo pecuniario già in sede cautelare;

6) da ultimo – se è pur vero, in astratto, che il Legislatore può, “*per scelta legislativa eccezionale*” (nei limiti della ragionevolezza e giustificazione), derogare il principio della natura generale della tutela caducatoria e prevedere situazioni di tutela meramente risarcitoria – non si può non rilevare che:

a) nel caso in questione, l'introduzione del sistema della giurisdizione non sia stato posto in essere dal Legislatore direttamente, ma da un'interpretazione della norma (oggetto di sindacato di legittimità costituzionale) posta in essere dalla Corte Costituzionale con le sentenze (interpretative di rigetto) nn. 49/2011 e 160/2019;

b) infatti, il Legislatore non aveva affatto previsto il sistema della giurisdizione meramente risarcitoria, ma (con l'art. 2, lett. b, della Legge n. 280/2003) si era limitato solo a prevedere la “riserva” di tutta la materia disciplinare in favore esclusivamente della Giustizia Sportiva, che postulava la preclusione della impugnazione delle sanzioni disciplinari innanzi al Giudice Amministrativo; è stata, poi, la Corte Costituzionale ad introdurre il sistema della giurisdizione meramente risarcitoria con le sentenze (interpretative) richiamate;

c) sotto tale ultimo profilo, si rileva, pertanto, come la avvenuta esclusione della tutela costitutiva/demolitoria sia affetta da un profilo di criticità anche dal punto di vista della competenza, essendo stata posta in essere non dall'unico soggetto a ciò legittimato (il Legislatore, o con una norma precettiva o con una norma di interpretazione autentica), ma da parte di un soggetto non legittimato (la

Corte Costituzionale, la quale, con le decisioni interpretative, non svolge funzione di Legislatore, ma soltanto funzione di Giudice, come pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza della Cassazione, citata al par. III.2.).

Conclusioni.

In sostanza, anche alla luce delle riflessioni sopra esposte, sembra che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 160/2019, abbia svolto in percorso “all’indietro”, ovvero partendo dalla conclusione - consistente nell’esigenza, quasi di auto-protezione, di confermare quanto dalla stessa già indicato nella sentenza n. 49/2011 - e, su tale presupposto/conclusione, abbia successivamente costruito la motivazione, che risulta in gran parte volta a ribadire quanto già sancito con la sentenza 49/2011, arricchito da ulteriori considerazioni, così da “blindare” il principio in un sostanziale “doppio giudicato” (e, forse, tale soluzione era anche comprensibile ed inevitabile, seppure non condivisibile, tanto che, con il senno di poi, tale decisione assume il carattere di *“cronaca di una sentenza annunciata”*).

A fronte di tale “amara” considerazione personale (sicuramente opinabile, ma forse “non manifestamente infondata”) – al di là delle effettive motivazioni che possono avere indotto la Corte Costituzionale a confermare la propria precedente impostazione (effettiva convinzione oppure esigenze di auto-referenzialità), che resteranno all’interno del Palazzo della Consulta – è, comunque, opportuno fare il punto sugli effetti concreti delle due decisioni della Corte Costituzionale sul sistema dei rapporti tra Ordinamento Sportivo e Ordinamento Statale, nonché sulla futura concreta esplicazione del diritto alla tutela giurisdizionale e dell’esercizio della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva.

In sostanza, anche dopo la doppia presa di posizione da parte della Corte Costituzionale, può ancora valere la pena interrogarsi sulle prospettive future della tutela giurisdizionale in materia disciplinare sportiva, che, per varie ragioni, potrebbe ancora ottimisticamente “riespandersi” ad una tutela piena ed effettiva (comprensiva di tutte le azioni previste dall’art. 34 CPA) e ad una corrispondente giurisdizione piena ed effettiva da parte del Giudice Amministrativo.

Teoricamente, dopo un “doppio giudicato” posto in essere al massimo livello della giurisdizione, la “partita” della giurisdizione in materia disciplinare sportiva dovrebbe considerarsi definitivamente chiusa all’interno del ristretto perimetro della azione/giurisdizione meramente risarcitoria.

Tuttavia, tre ordini di considerazioni consentono ancora di potere “sperare” in una riespansione del sistema di tutela/giurisdizione nel settore; in particolare:

- 1) la prima considerazione si fonda sul fatto che le due decisioni della Corte Costituzionale (nn. 49/2011 e 160/2019) costituiscono sentenze interpretative di rigetto, come tali non vincolanti (se non ciascuna per il relativo caso *a quo*) per i Giudici Amministrativi, come pacificamente riconosciuto dalla

giurisprudenza della Cassazione (cfr. par. III.2.); di conseguenza, i Giudici Amministrativi (al di là del naturale rispetto nomofilattico per l'autorevolezza della Corte Costituzionale) non sono formalmente vincolati ad applicare l'assioma sancito dalla Corte Costituzionale e potrebbero valutare autonomamente la questione generale, con l'effetto di potere ancora:

a) tornare all'interpretazione originariamente fornita dal TAR Lazio, con valutazione della rilevanza (o meno) della singola questione, caso per caso, e, in caso positivo (ovviamente soltanto in presenza di specifica domanda posta in essere dal ricorrente nei relativi atti giudiziali), esercitare una giurisdizione piena, ai sensi degli artt. 103 e 113 della Costituzione, nel ben più ampio perimetro previsto dall'art. 34 CPA;

b) oppure, in alternativa, rimettere la medesima questione alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea per violazione dei corrispondenti principi europei di diritto ad un processo giusto ed effettivo, sanciti dagli artt. 6 e 13 CEDU (più difficile, oggettivamente, immaginare una terza rimessione alla Corte Costituzionale che, anche laddove prospettata, difficilmente potrebbe sortire effetti diversi rispetto alle due precedenti rimessioni);

2) la seconda considerazione si fonda su un dato di ordine sostanziale (molto più fattuale che giuridico), ovvero sulla valutazione posta in essere dalla stessa sentenza n. 160/2019, laddove la stessa ha indicato che l'azione/giurisdizione meramente risarcitoria potrebbe condurre indirettamente anche ad una tutela costitutiva, in quanto - laddove il Giudice Amministrativo riconoscesse incidentalmente l'illegittimità della sanzione disciplinare (ai fini del riconoscimento della spettanza del relativo risarcimento richiesto) - l'Ordinamento Sportivo dovrebbe conformarsi a tali valutazioni e riformare, in sostanziale autotutela (volta ad evitare o, quantomeno, a limitare il risarcimento dovuto): tale situazione (per quanto paradossale) non è del tutto irrealistica; è, infatti, oggettivamente verosimile che - a fronte di una sentenza del Giudice Amministrativo, che sancisca incidentalmente l'illegittimità della sanzione disciplinare e, per l'effetto, condanni le Istituzioni Sportive al pagamento di un cospicuo risarcimento dei danni - queste facciano uso del potere di autotutela per annullare o riformare la decisione di Giustizia Sportiva dichiarata illegittima, disponendo, di fatto, una reintegrazione in forma specifica degli interessi del soggetto leso (anche in forma parziale); una tale soluzione di "recupero postumo" della giurisdizione amministrativa piena anche in materia disciplinare sportiva potrebbe, però, concretamente realizzarsi soltanto in caso di applicazione del principio della "*colpa in re ipsa*", come indicato al par. V.5. del presente articolo;

3) la terza considerazione si fonda su un possibile reintervento del Legislatore sulla materia, con soppressione dell'art. 2 della Legge n. 280/2003 (che si pone in pieno contrasto con i principi generali sanciti dal relativo art. 1): tale prospettiva (per quanto comunque remota) è avvalorata dai numerosi

recenti interventi del Legislatore in materia sportiva, volti a riconfigurare il sistema sportivo in termini consistenti; si fa riferimento, in particolare, a tre recenti interventi legislativi:

- a) al Decreto Legge 5 ottobre 2018 - che ha sancito la giurisdizione “diretta” del Giudice Amministrativo in materia di ammissioni ai campionati, senza previamente esperire i gradi di Giustizia Sportiva - originariamente non convertito in legge, ma poi reinserito nella Legge di Bilancio 2019;
- b) alla stessa Legge di Bilancio 2019, che ha sancito la sostanziale ”espropriazione” del contributo statale (circa 410 milioni di euro annui) nei confronti del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (che lo amministrava mediante la propria “controllata” C.O.N.I. Servizi s.p.a.) e la correlativa attribuzione di circa il 90% di esso (circa 370 milioni di euro annui) ad una Società governativa, i cui Amministratori sono nominati dal Governo (Sport e Salute s.p.a., che ha preso il posto della C.O.N.I. Servizi s.p.a., i cui Amministratori erano nominati dal C.O.N.I.);
- c) alla Legge 8 agosto 2019, n. 86, che ha previsto l’emanazione di una serie di Decreti Legislativi Delegati per la riforma dell’Ordinamento Sportivo.

In conclusione, per quanto la questione della tutela giurisdizionale e della correlativa ampiezza della giurisdizione in materia disciplinare sportiva sia apparentemente chiusa da un “doppio giudicato” di Corte Costituzionale, che ha prima sancito (sentenza n. 49/2011) e poi confermato (sentenza n. 160/2019) il principio della giurisdizione meramente risarcitoria - considerata la “velocità” dell’evoluzione (giurisprudenziale e normativa) del Diritto dello Sport e del Diritto Amministrativo dello Sport (sostanziale e processuale) e la notevole criticità della soluzione indicata dalla Corte - vi possono essere ancora prospettive innovative, che potrebbero modificare tale “sistema” e riportare il diritto alla tutela giurisdizionale e la giurisdizione del Giudice Amministrativo alla pienezza ed effettività sancite espressamente dall’art. 1 del Codice del Processo Amministrativo ed implicitamente nella Carta Costituzionale (artt. 24, 103 e 113).