



29 APRILE 2020

Il difficile equilibrio tra autonomia dei
gruppi sportivi e garanzia dei singoli
tesserati alla luce della più recente
giurisprudenza costituzionale

di Ignazio Spadaro
Dottore di ricerca in Giurisprudenza
Università degli Studi di Catania

Il difficile equilibrio tra autonomia dei gruppi sportivi e garanzia dei singoli tesserati alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*

di Ignazio Spadaro

Dottore di ricerca in Giurisprudenza
Università degli Studi di Catania

Abstract [It]: Muovendo da una sintetica ricostruzione della comunità degli sportivi come formazione sociale, l'articolo ne esplora i complessi rapporti con l'ordinamento statale. In particolare, esso si sofferma sulla tensione tra autonomia delle Federazioni e diritto alla tutela giurisdizionale dei singoli tesserati, alla luce sia dei bilanciamenti recentemente operati dal Legislatore e dalla Corte costituzionale, sia delle ulteriori questioni ancora in attesa di soluzione.

Abstract [En]: The article taking the cue from a short description of the “sportsmen community” as a social group under art. 2 Const., deals with its complex relation with the State. In particular, it focuses on the tension between sports federations’ autonomy and their single members’ right to judicial protection, basing on the balancing recently made by the Parliament and the Constitutional Court, as well as in the light of some current, outstanding juridical issues.

Sommario: 1. Premessa – 2. La comunità degli sportivi come formazione sociale – 3. I rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo – 4. *Segue:* Contrasti interpretativi e primo intervento della Corte costituzionale – 5. *Segue:* Il secondo intervento della Corte – 6. Le questioni ancora irrisolte – 7. *Segue:* I perduranti contrasti tra diritto interno e diritto sportivo – 8. Possibili evoluzioni della giurisprudenza costituzionale sul tema

1. Premessa

Lo scorso 31 agosto, all’esito di un *iter* parlamentare alquanto travagliato, è entrata in vigore la legge n. 86¹, recante numerose deleghe al Governo per il riordino della vigente disciplina in tema di sport. Tale atto, che ha sostanzialmente superato analoghe proposte normative depositate già nel mese di dicembre², stando ai lavori preparatori dovrebbe essere seguito da un testo unico sul contrasto al tifo violento, il cui disegno di legge delega, già approvato alla Camera, è attualmente al vaglio del Senato³. Il provvedimento,

* Articolo sottoposto a referaggio. Il testo riproduce l’intervento al Convegno “Ripensare o rinnovare le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee” (Catania, 24-25 maggio 2019) ed è destinato ai relativi Atti.

¹ Legge 8 agosto 2019, n. 86. Essa nasce, per così dire, dallo stralcio del DDL governativo C. 1603 del 15 febbraio 2019, presentato per sopperire alla mancata conversione del decreto legge 5 ottobre 2018, n. 115.

² Il riferimento è ai disegni di legge C. 1437 e S. 999, presentati rispettivamente l’11 e il 21 dicembre 2018, il cui esame in Commissione – difatti – non è mai concretamente iniziato.

³ Si tratta del disegno di legge C. 1603-ter, anch’esso stralcio del cit. DDL C. 1603. Come accennato nel testo, la bozza è stata approvata dalla Camera, in prima lettura, lo scorso 30 luglio, per essere poi assegnata, il 6 agosto, alla Commissione Giustizia del Senato (S. 1439); quest’ultima, tuttavia, non ne ha ancora avviato l’esame.

peraltro, è di pochi mesi successivo al deposito, avvenuto lo scorso 25 giugno, delle motivazioni della sentenza n. 160/2019⁴, con cui la Corte costituzionale ha ribadito l'impossibilità, per il giudice statale, di annullare le sanzioni disciplinari irrogate dalle Federazioni sportive e dal Coni.

Quanto appena richiamato sembra restituire attualità a questioni, invero, tradizionalmente assai dibattute, come l'inquadramento giuridico della "comunità degli sportivi" e, soprattutto, le forme di tutela giurisdizionale fruibili da chi ne faccia parte.

2. La comunità degli sportivi come formazione sociale

La tesi secondo cui gli sportivi costituirebbero una formazione sociale è stata più volte affermata in dottrina⁵, insieme a quella, per così dire consequenziale, che le relative regole interne costituirebbero un ordinamento a sé, giuridico ed originario⁶ al pari di quello statale. Ordinamento che, si è altresì sostenuto⁷, la Repubblica avrebbe il preciso obbligo di tutelare, ai sensi dell'art. 2 Cost. Al riguardo, giova richiamare il pensiero di Massimo Severo Giannini, il quale, realizzando una sintesi tra le diverse concezioni del diritto enunciate nel corso del XX secolo (normativista, istituzionalistica, relazionale)⁸, già nel 1949 evidenziava come il fenomeno sportivo presenti tutti e tre gli indici («elementi») propri, per l'appunto, di ogni ordinamento: un certo numero di individui, più o meno congruo, che si riconoscano soggetti alle medesime regole di condotta («plurisoggettività»); un apprezzabile grado di articolazione interna

⁴ Sentenza 17 aprile 2019, n. 160, su cui v. le note di S. PAPA, *Effettività della tutela e autonomia dell'ordinamento sportivo: la Corte costituzionale conferma la legittimità della disciplina vigente*, in *Giustamm.*, n. 7/2019, e A. TRENTINI, *Giustizia sportiva e giurisdizione. La Consulta e la stabilità delle regole nella sentenza n. 160 del 25 giugno 2019*, *ibid.*

⁵ V. *ex multis*, oltre allo storico contributo di F. P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, Giuffrè, 1975, *passim*, anche F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 327 ss., e G. GUARINO, *Lo sport quale «formazione sociale» di carattere sovranazionale*, in AA.VV., *Scritti in onore di Aldo Piras*, Milano, 1996, p. 347, il quale si spinge a scrivere che «non vi è forse alcuna altra attività che come lo sport risponda al concetto di formazione sociale». Sulla nozione di «sport» v. per tutti L. DI NELLA, *Lo sport. Profili teorici e metodologici*, in ID. (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, 2010, p. 13 ss.

⁶ Sul carattere della originarietà v. già W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici ed il diritto sportivo*, in *Foro it.*, n. 1/1933, p. 138 ss. (tesi poi ripresa e sviluppata nel noto saggio *Il diritto dei privati*, Milano, 1963, p. 3 ss.), e G. GUARINO, *op. cit.*, p. 349, cui *adde* da ultimo, ma limitatamente al livello internazionale, P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in *Federalismi*, n. 12/2019, *passim*. Nel medesimo senso, in giurisprudenza, la sent. Cass. 11 febbraio 1978, n. 625, cui cfr. la sent. Corte cost. 160/2019, cit., § 3.2.2. (salvo quanto si preciserà *infra*, § 4). Riguardo alla giuridicità, accanto alle considerazioni svolte di seguito nel testo, e in un quadro più ampio, v. almeno F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti*, in ID., *Legge - Ordinamento giuridico - Pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, Milano, 1985, p. 201 ss., e L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010, p. 19. Entrambe le posizioni sono state condivise, di recente, da G. MAZZEI, *Carattere privatistico e transnazionale dell'ordinamento sportivo*, in *Federalismi*, n. 10/2017, pp. 6-7, e, seppur con qualche cautela, da C. BORGIA, *L'ordinamento giuridico sportivo e i poteri del giudice amministrativo in materia di sanzioni disciplinari sportive*, in *Riv. amm. Rep. it.*, n. 7-8/2017, p. 367 ss.

⁷ V., ancora, G. GUARINO, *loc. cit.* Si tratta dell'argomento che G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, n. 3/2012, p. 303, definisce, criticamente, «pluralismo giuridico in funzione prescrittiva».

⁸ Lo osserva G. CARCATERA, *La teoria generale del diritto in Giannini*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, p. 967 ss., adesivamente citato, più di recente, da L. CASINI, *Il diritto globale*, cit., p. 20, nt. 61.

(«organizzazione»); la configurabilità di procedure oggettive per la creazione di nuovo diritto («normazione»)⁹. Invero, a distanza di ben settanta anni, tale opinione non solo può ancora considerarsi aderente alla realtà, ma lo è, se possibile, ancor più che in passato, spesso grazie a precise scelte normative frattanto maturate a livello statale.

Procedendo con ordine, può anzitutto osservarsi che il primo dei fattori poc'anzi richiamati, la plurisoggettività, ha ricevuto una poderosa conferma dall'art. 1 della legge n. 91/1981¹⁰, il quale, marcando una netta discontinuità rispetto al ferreo controllo e al dirigismo precedentemente adottati dal fascismo¹¹, ha stabilito il principio secondo cui l'«esercizio dell'attività sportiva [...] è libero». Questa previsione, insieme al riconoscimento del pluralismo sociale e della libertà di associazione (anche negativa)¹² ad opera degli artt. 2 e 18 Cost., ha posto le basi per una forte espansione del gruppo sociale in questione: basti pensare che, ancora negli anni Sessanta, a praticare attività sportiva erano appena un milione e 230 mila persone¹³, mentre nel 2017 gli iscritti alle sole associazioni dilettantistiche riconosciute dal Coni sono stati all'incirca otto volte tanto¹⁴. Un dato significativo, cui vanno aggiunti, sempre in ambito non professionistico, quelli relativi a tecnici e dirigenti, nonché alla vasta galassia dei gruppi che – in forza, per l'appunto, del summenzionato principio libertario – hanno scelto di non richiedere alcuna affiliazione ed è, quindi, molto più difficile censire.

⁹ Il riferimento è a M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, n. 3-4/1949, p. 10 ss., cui cfr. più compiutamente ID., *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, p. 219 ss., e, a distanza di qualche anno, ID., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1996, p. 671 ss.

¹⁰ Legge 23 marzo 1981, n. 91, recante «Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti». Sul carattere innovativo del testo, atto a riconfigurare la pratica sportiva, anche in forma organizzata, come vero e proprio «diritto», v. almeno G. GUARINO, *Lo sport quale «formazione sociale»*, cit., p. 350 ss., mentre per un quadro generale sull'evoluzione della disciplina statale del fenomeno sportivo v. limpidamente G. P. CIRILLO, *Il sistema della giustizia sportiva in Italia*, in *Federalismi*, n. 17/2019, p. 4 ss.

¹¹ Cfr. l'art. 3 legge 16 febbraio 1942, n. 426, che configurava la pratica sportiva, «comunque e da chiunque esercitata» (*ergo*, anche a livello dilettantistico-amatoriale) come «patrimonio [...] nazionale», assoggettandola ad un controllo assai penetrante da parte del CONI. A sua volta, quest'ultimo era posto «alle dipendenze del Partito Nazionale Fascista» (art. 1), che ne nominava i vertici (art. 7).

¹² Sulla libertà di non associarsi ad alcuna Federazione, quantomeno chi pratici attività sportiva non agonistica, v. la «storica» sent. Corte cost. 7 giugno 1962, n. 69, anche nelle note di V. CRISAFULLI, *In tema di libertà di associazione*, in *Giur. cost.*, 1962, p. 742 ss.; E. CHELI, *In tema di «libertà negativa» di associazione*, in *Foro it.*, 1962, pt. I, p. 1843 ss.; R. G. DE FRANCO, *Libertà di «non associarsi» e «specifica» garanzia ex art. 18 della Costituzione*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1962, p. 1107 ss.; G. QUADRI, *Libertà di associazione e corporazioni pubbliche a struttura associativa*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1963, p. 215 ss.

¹³ V., sulla base di alcuni dati ISTAT, G. ALLEVA, *I numeri della pratica sportiva*, relaz. al convegno annuale «Stati generali dello Sport italiano» (Roma, 20 novembre 2017), p. 3, reperibile in www.coni.it.

¹⁴ CENTRO STUDI CONI SERVIZI, *I numeri dello sport 2017*, dicembre 2018, p. 14, reperibile in www.coni.it.

Quanto all'elemento organizzativo, sembra appena il caso di ricordare che, per quasi sessant'anni, l'intero segmento nazionale del «sistema»¹⁵ sportivo ha avuto natura giuspubblicistica¹⁶ e che quest'ultima è stata mantenuta dal Coni, tuttora posto «sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali» a norma dell'art. 1 del decreto legislativo n. 242/1999¹⁷. Quest'ultimo provvedimento normativo, pur avendo formalmente «privatizzato» le singole Federazioni, continua a prevederne l'esistenza, insieme a quella degli «enti di promozione sportiva», disciplinandone a grandi linee il funzionamento ed attribuendo ad essi ampia rappresentanza negli organi di governo del Comitato (artt. 15-16 bis)¹⁸.

La complessità dell'organizzazione sportiva ed il coinvolgimento, in essa, del soggetto pubblico si lasciano apprezzare in misura ancora maggiore allorché si sposti lo sguardo al livello super-statale. Infatti, benché il riconoscimento di personalità giuridica internazionale al Comitato olimpico internazionale (Cio) sia ancora dibattuto, pare significativo, da una parte, che tale organo gode dello *status* di osservatore presso le Nazioni Unite¹⁹ e, dall'altra, che il panorama degli enti cui esso sovrintende (Comitati olimpici continentali e Confederazioni continentali delle varie discipline) si è ulteriormente arricchito per volere di numerosi Governi, allorché, nel 1999, essi hanno dato vita, insieme al Cio, alla Agenzia mondiale antidoping (Ama)²⁰.

Quanto al terzo elemento, va rilevato che proprio la suddetta Agenzia si è resa protagonista di un'intensa opera di creazione normativa, che nel giro di pochi anni ha portato all'adozione di una disciplina della materia alquanto articolata, contenuta in un Codice e in cinque documenti tecnici ad esso allegati²¹. Tanto

¹⁵ Il vocabolo è comunemente impiegato in dottrina per indicare la dimensione, per così dire, di *governance* istituzionale dell'ordinamento sportivo (inteso anche come comunità): v., *ex multis*, E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in L. CANTAMESSA - G. M. RICCIO - G. SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Milano, 2008, p. 4 ss.

¹⁶ Cfr. art. 1 l. n. 426/1942, cit.

¹⁷ Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, avente ad oggetto per l'appunto il «riordino del Comitato olimpico nazionale italiano».

¹⁸ A ciò si aggiunga il diffuso orientamento dottrinale secondo cui l'art. 15 d. lgs. n. 242/1999, cit., attribuirebbe proprio alle federazioni la legittimazione ad esercitare stabilmente, seppur nella veste di privati, buona parte dei poteri pubblici istituzionalmente attribuiti al CONI. Sul tema v., tra gli altri, G. MANFREDI, *Ordinamento statale*, cit., pp. 312-313, testo e nt. 32, e E. LUBRANO, *I rapporti*, cit., pp. 51-52, nt. 67.

¹⁹ Risoluzione A/RES/64/3, approvata dall'Assemblea generale il 20 ottobre 2009.

²⁰ L'Agenzia (in inglese: *World Anti-Doping Agency* o WADA), con sede a Montreal, è stata fondata a Losanna il 10 novembre 1999, in attuazione del paragrafo 4 della *Lausanne Declaration on Doping in Sport*, adottata dai rappresentanti di numerosi Stati sovrani e del CIO nel corso della Conferenza mondiale sul *doping* nello sport, svoltasi il 4 febbraio dello stesso anno. In dottrina, v. S. SANTAMARIA, *Il doping sportivo: principali interventi normativi*, in *Riv. it. med. leg.*, n. 4/2016, p. 1456 ss., e, con particolare riferimento alle vicende legate all'istituzione dell'organismo, v. L. CASINI, *Il diritto globale*, cit., p. 82 ss.

²¹ L'elenco comprende, oltre alla lista delle sostanze proibite (c.d. *Prohibited List*, fino al 2004 redatta dal CIO), l'*International Standard for Testing and Investigations* (ISTI), l'*International Standard for Laboratories* (ISL), l'*International Standard for Therapeutic Use Exemptions* (ISTUE), l'*International Standard for the Protection of Privacy and Personal Information* (ISPPPI). Sui contenuti del *World Anti-Doping Code* nella sua versione attuale v. per tutti U. HAAS - D. BOCCUCCI, *Il Codice Mondiale Antidoping 2015*, in *Riv. dir. sport.*, n. 1/2015, p. 128 ss.

il primo quanto i secondi sono stati più volte oggetto di aggiornamento ed hanno dato la stura all'adozione di ulteriori norme attuative, ad opera sia dei singoli Comitati nazionali, sia delle articolazioni periferiche della stessa Ama che, frattanto, hanno cominciato ad affiancarli, drenandone anche alcune competenze²². Va, peraltro, ricordato che nel 2005, ad appena un anno dalla sua entrata in vigore, il suddetto Codice, pur avendo natura formalmente privatistica, è stato assunto come *standard* giuridicamente vincolante da ben centonovantuno Stati, tramite una Convenzione appositamente negoziata nel quadro delle Nazioni Unite²³.

Infine, e con riferimento sia al fattore organizzativo sia a quello della (auto) normazione, pare significativa l'esistenza, nel mondo dello sport, di un articolato circuito *lato sensu* giurisdizionale²⁴, parallelo a quelli degli Stati, alle cui decisioni ogni atleta, tecnico e dirigente accetta di sottoporsi all'atto del tesseramento²⁵. Tali "giudici" svolgono funzioni in tutto paragonabili a quelle che, negli ordinamenti generali, sono attribuite alla Magistratura: assicurare effettività al "diritto" interno, sia punendone i trasgressori, sia dirimendo le controversie tra atleti, associazioni di appartenenza e Federazioni, così tutelando i primi dagli abusi eventualmente commessi dai rispettivi organi di "governo".

3. I rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo

Una volta ammesso che il "mondo dello sport", per così dire, costituisce una formazione sociale, si pone il problema di stabilire se e in che misura lo Stato possa ingerirsi nelle sue dinamiche interne. Com'è noto, l'art. 2 Cost., se da una parte fissa il principio del pluralismo sociale, dall'altra impegna la Repubblica a

²² V., rispettivamente, il *Documento tecnico attuativo del Codice Mondiale Antidoping e dei relativi Standard internazionali*, adottato il 29 novembre 2012 dalla Giunta nazionale del CONI, e il *Documento tecnico-attuativo del Codice Mondiale Antidoping WADA e dei relativi Standard internazionali*, adottato il 15 febbraio 2018 dall'Organizzazione nazionale antidoping, quale «derivazione funzionale» della AMA in Italia. Su questi testi si rinvia a M. SANINO - F. VERDE, *Il Diritto Sportivo*, Padova, 2015⁴, p. 419 ss., e R. GRILLO, *Il doping nell'ordinamento statale tra presente e futuro*, in *Giust. sport.*, n. 1/2018, *passim*.

²³ Si tratta della *Convenzione UNESCO contro il doping nello sport*, fatta a Parigi il 19 ottobre 2005 e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 26 novembre 2007, n. 230. Un primo trattato sulla materia era già stato negoziato nell'ambito del Consiglio d'Europa, giungendo alla firma il 16 novembre 1989 (ratifica ed esecuzione: legge 29 novembre 1995, n. 522); i risultati, tuttavia, non erano stati soddisfacenti, come già, del resto, quelli della *Carta Olimpica Internazionale Anti-doping* del 1988. Su questi passaggi e per approfondimenti v. A. DI GIANDOMENICO, *Doping*, Roma, 2011, pp. 25-26, e M. SANINO - F. VERDE, *op. cit.*, p. 408 ss.

²⁴ Sulla composizione e sul concreto funzionamento del sistema di giustizia sportiva vigente in Italia non è qui possibile soffermarsi e si rinvia, pertanto, a M. SANINO - F. VERDE, *op. cit.*, p. 493 ss., e A. MAIETTA, *Lineamenti di diritto dello sport*, Torino, 2016, p. 133 ss., i quali, peraltro, si soffermano ampiamente sulla recente introduzione del Collegio di Garanzia dello Sport e della Procura Generale dello Sport, con funzioni analoghe a quelle della Cassazione, in luogo dei preesistenti Tribunale Nazionale di Arbitrato dello Sport (TNAS) e Alta Corte di Giustizia Sportiva (*ibid.*, p. 565 ss.). Sulla giustizia sportiva a livello internazionale v., invece, L. CASINI, *Il diritto globale*, cit., p. 189 ss.

²⁵ Sull'integrale riducibilità del c.d. vincolo di giustizia sportiva nell'ambito dell'autonomia negoziale, e sulla conseguente configurabilità del processo sportivo come arbitrato irrituale, cfr. tuttavia le perplessità espresse, ancora a diversi anni dall'entrata in vigore del decreto legge n. 220/2003 (*infra*, § 2), da A. CARIOLA, *I rapporti tra giurisdizione sportiva e statale: è possibile un ritorno al privato?*, in *Foro amm. C.d.S.*, n. 10/2010, p. 2262 ss.

tutelare i diritti inviolabili degli individui anche all'interno dei gruppi in cui essi siano inseriti; obbligo cui corrisponde, nell'ottica del singolo, un espresso diritto alla tutela giurisdizionale, *ex* artt. 24 e 113 Cost. Per molti anni, il silenzio del legislatore *in subiecta materia* ha determinato uno stato di grave incertezza²⁶. Ad esso non è riuscito a rimediare neanche il c.d. principio della rilevanza, addotto sin dagli anni Settanta dalla Corte di giustizia²⁷, secondo il quale il giudice statale è comunque legittimato ad intervenire tutte le volte in cui una questione, sorta nell'ordinamento sportivo, determini l'insorgenza di situazioni giuridiche significative per l'ordinamento generale. La giurisprudenza, seppur con diverse oscillazioni, era incline ad intendere la suddetta "rilevanza" in senso ampio, estendendone il concetto ad ogni questione non meramente arbitrale («tecnica»)²⁸. Le federazioni, dal canto loro, non solo erano quasi sempre restie ad adeguarsi alle decisioni che le vedevano soccombenti, specie in ambito disciplinare ed amministrativo (iscrizione a campionati, affiliazioni *etc.*)²⁹, ma tendevano persino a sanzionare l'attore vittorioso, in forza delle previsioni interne che vietavano ai tesserati di adire giudici diversi da quelli sportivi³⁰. Malgrado tali precedenti, assai poco incoraggianti, il decreto legge n. 220/2003³¹, con cui è stata finalmente colmata la lacuna, ha assunto come principio-cardine proprio la rilevanza giuridica, o meno, della lesione (art. 1). Il provvedimento, come modificato in sede di conversione, fissa infatti un rigido riparto di competenza, riservando ai giudici federali e al Coni tutte le questioni tecniche e disciplinari (art.

²⁶ V., in giurisprudenza, l'ord. TAR Lazio 28 luglio 2004, n. 4332; l'ord. TAR Lazio 21 aprile 2005, n. 2244; la sent. TAR Lazio 28 aprile 2005, n. 2801; la sent. TAR Lazio 14 dicembre 2005, n. 13616; le ord. TAR Lazio 22 agosto 2006, nn. 4666 e 4671; la sent. TAR Lazio 22 agosto 2006, n. 7331; l'ord. TAR Lazio 12 aprile 2007, n. 1664; la sent. TAR Catania 19 aprile 2007, n. 679; la sent. TAR Lazio 8 giugno 2007, n. 5280; la sent. TAR Lazio 21 giugno 2007, n. 5645. In dottrina, v. per tutti E. LUBRANO, *I rapporti*, cit., p. 18 ss.

²⁷ V. le note sentenze CGCE 12 dicembre 1974, causa C-36/74, *Walrave*; 14 luglio 1976, causa C-13/76, *Donà*; 15 dicembre 1995, causa C-415/93, *Bosman* (quest'ultima anche nel commento di M. ORLANDI, *Ostacoli alla libera circolazione dei calciatori e numero massimo di «stranieri comunitari» in una squadra: osservazioni in margine alla sentenza Bosman*, in *Giust. civ.*, n. 3/1996, p. 301 ss.). Più di recente, per l'affermazione che l'appartenenza di una norma all'ordinamento sportivo non le conferisce alcuno status privilegiato nei rapporti con l'ordinamento europeo (e, quindi, statale) v. la sent. CGCE 18 luglio 2006, causa C-519/04, *Meca-Medina*, commentata sul punto da A. MASSERA, *Lo sport e il principio della parità delle armi, tra politiche antidoping e diritto della concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, n. 1/2007, p. 203. Per una specifica trattazione del fenomeno sportivo in prospettiva europea v., infine, G. GRECO, *Giustizia sportiva e tutela giurisprudenziale sulle sanzioni disciplinari, alla luce del principio di proporzionalità*, in *Federalismi*, n. 10/2018, p. 27 ss., cui adde, in ambito internazionale, F. BESTAGNO - M. FERRI, *L'attività sportiva nella prassi degli organi internazionali di controllo sui diritti umani*, in S. BASTIANON (a cura di), *L'Europa e lo sport. Profili giuridici, economici e sociali*, Torino, 2015, p. 35 ss.

²⁸ Cfr. la definizione messa a punto dalla sent. Cass. (S.U.) 26 ottobre 1989, n. 4399, secondo la quale sarebbero «tecniche» le regole che, incidendo sul mero risultato della competizione, non determinano, quand'anche applicate in modo erroneo, la lesione di diritti soggettivi o interessi legittimi.

²⁹ Per un'ampia casistica si rinvia a E. LUBRANO, *I rapporti*, cit., p. 27 ss., testo e ntt. 41, 44.

³⁰ Invero, il superamento del c.d. vincolo di giustizia sportiva, malgrado la almeno parziale incompatibilità col sopravvenuto d.l. n. 220/2003, è stato alquanto tardivo: v. la vicenda decisa dalla sent. TAR Lazio 21 aprile 2005, n. 2244 (anche nella nota di E. LUBRANO, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia: la FIGC si adegua*, in *Riv. dir. econ. sport.*, n. 2/2005, p. 21 ss.), cui adde, in prospettiva più ampia, F. GOISIS, *La natura del vincolo di giustizia sportiva nella più recente giurisprudenza della Corte di Cassazione: alcune considerazioni critiche*, in *Dir. proc. amm.*, 2007, p. 261 ss. Sull'attuale configurazione dell'istituto v., infine, M. SANINO - F. VERDE, *Il Diritto Sportivo*, cit., p. 500 ss.

³¹ Decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 (conv. legge 17 ottobre 2003, n. 280), la cui disciplina assurgerebbe a «vera e propria pietra miliare nel sistema della giustizia sportiva» secondo G. P. CIRILLO, *Il sistema della giustizia sportiva*, cit., p. 5.

2), al giudice ordinario quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti, fatte salve eventuali clausole compromissorie³², ed al Tar del Lazio, in sede di giurisdizione esclusiva, tutte le altre (art. 3)³³. Senonché, anche quest'ultimo ordine di casi il ricorso dinanzi al giudice statale non può essere proposto se non dopo che si siano «esauriti i gradi della giustizia sportiva». Ciò significa che, nella pratica, le Federazioni continuano a godere di uno spazio di autonomia assai ampio; tanto più che, come osservato in dottrina con riferimento ad alcune recenti pronunce³⁴, i principi generali del processo amministrativo consentono a Tar e Consiglio di Stato un controllo soltanto «estrinseco» sugli atti impugnati, restando escluso, per contro, ogni sindacato sul merito.

4. *Segue*: Contrasti interpretativi e primo intervento della Corte costituzionale

Com'era almeno in parte prevedibile, l'applicazione giurisprudenziale delle nuove disposizioni si è rivelata problematica. Il Tar del Lazio, infatti, riproponendo il vecchio orientamento secondo cui la giustiziabilità delle situazioni giuridiche rilevanti *iure civili*, rispondendo a precisi obblighi costituzionali, prevale sull'autonomia delle formazioni sociali, adottò una lettura molto restrittiva dell'art. 2 d.l. n. 220/2003, tale da escluderne, in sostanza, l'applicabilità ogniqualvolta il ricorrente impugni un provvedimento disciplinare lesivo di un interesse giuridicamente tutelato, anche di tipo non patrimoniale (p. es. il diritto all'onore)³⁵. Su posizioni diametralmente opposte si attestò, invece, il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, secondo il quale l'irrilevanza giuridica delle vicende disciplinari sarebbe stata enunciata, una volta per tutte, dallo stesso legislatore, all'esito di un apprezzamento politico-discrezionale da cui il giudice non potrebbe scostarsi³⁶.

Nel 2010, il contrasto è sfociato in un'ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, nella quale il Tar ha prospettato l'incostituzionalità del suddetto riparto, come inteso dai giudici di appello, per contrasto con gli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione. La Corte ha emesso una pronuncia interpretativa di

³² Cfr., peraltro, la successiva dilatazione della giurisdizione sportiva, per così dire, “regolare”, in luogo di quella arbitrale, come prontamente segnalato da F. AULETTA, *Il tramonto dell'arbitrato nel nuovo orizzonte della giustizia sportiva*, in *Riv. arb.*, n. 3/2014, p. 633 ss., e E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Quel che resta dell'arbitrato sportivo (dopo il nuovo Codice della Giustizia Sportiva 2014)*, in *Riv. dir. sport.*, 2014, p. 2 ss., cui *adde* le perplessità manifestate, sul punto, da T. E. FROSINI, *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in *Federalismi*, n. 15/2017, p. 8 ss.

³³ Per un primo recepimento di tale riparto nella giurisprudenza di legittimità v. la nota sent. Cass. (S.U.) 23 marzo 2004, n. 5775, annotata da G. VIDIRI, *Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione*, in *Giust. civ.*, n. 6/2005, p. 1629 ss. Sul versante della giurisdizione amministrativa, tra le pronunce più recenti v. la sent. Cons. St. 10 maggio 2018, n. 3036, che ha negato la giurisdizione statale su una controversia inerente la scelta del campo di gioco; giurisdizione inizialmente affermata dal TAR: v. M. SANINO, *Un ulteriore contributo in merito ai profili di giurisdizione in materia di giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, n. 1/2018, p. 225 ss.

³⁴ G. FACCI, *La responsabilità delle Federazioni sportive e la vexata quaestio dei rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo*, in *Corr. giur.*, n. 2/2018, pp. 213-214.

³⁵ V. in questo senso la sent. TAR Lazio 19 marzo 2008, n. 2472, relativa alla vicenda c.d. “Calciopoli”.

³⁶ Sent. CGA 8 novembre 2007, n. 1048.

rigetto³⁷, in cui essa ha mostrato di condividere la tesi, emersa due anni prima nella sentenza n. 5782/2008 del Consiglio di Stato, secondo cui l'art. 2 d.l. n. 220/2003 preclude al giudice amministrativo soltanto l'annullamento diretto dei provvedimenti disciplinari, ma non anche la possibilità di emettere sentenze di condanna³⁸. Il diritto alla tutela giurisdizionale, in cui la Consulta ha ritenuto di poter riassumere i rilievi del giudice *a quo*, sarebbe, quindi, assicurato anche quando essa operi solo per equivalente, anziché in forma specifica. Sempre secondo il Giudice delle leggi, peraltro, siffatta lettura, oltre ad essere compatibile con la lettera del testo, sarebbe costituzionalmente orientata, perché realizzerebbe un ragionevole bilanciamento con l'autonomia della formazione sociale in esame, meritevole di «ampia tutela» a norma degli artt. 2 e 18 Cost.³⁹.

La pronuncia è stata per lo più criticata⁴⁰ in dottrina. Alcuni Autori hanno ritenuto che la mera attribuzione di un risarcimento, oltre ad essere quantomeno problematica laddove richieda la stima di danni non patrimoniali o ad insorgenza prolungata⁴¹, sarebbe comunque insufficiente, per il semplice fatto di lasciare «sguarnito l'interesse sostanziale», che dell'«interesse per equivalente» sarebbe soltanto un presupposto logico⁴². La questione è resa particolarmente delicata dall'orientamento, recentemente manifestato dal massimo organo di giustizia amministrativa⁴³, secondo cui la modalità della tutela (risarcitoria anziché demolitoria) non inciderebbe sul *petitum*; elemento, quest'ultimo, che – in forza della c.d. pregiudiziale sportiva – sarebbe predeterminato dalle norme delle Federazioni sulla cognizione dei propri «giudici». In altri termini, il giudice amministrativo non potrebbe ristorare che i danni provocati in modo immediato e diretto dalla perdurante efficacia del provvedimento disciplinare illegittimo, provvedimento che egli non può annullare e della cui legittimità, e soltanto di essa, si è dibattuto (si è «potuto» dibattere) dinanzi al giudice sportivo, secondo le «sue» norme processuali. Nel caso di atleti non professionisti, ciò lascerebbe «scoperti» tutti i pregiudizi estranei allo «sviluppo della carriera

³⁷ Sent. Corte cost. 7 febbraio 2011, n. 49, su cui v., i commenti richiamati nelle note successive.

³⁸ *Ibid.*, § 4.5.

³⁹ *Ibid.*, § 4.1.

⁴⁰ Tra i pochi commenti favorevoli, v. F. BLANDO, *Finale di partita. La Corte costituzionale «salva» l'autonomia dell'ordinamento sportivo italiano*, in *Riv. dir. sport.*, n. spec. 1/2012, p. 1 ss., e L. GIACOMARDO, *Sanzioni disciplinari sportive e rapporti tra ordinamenti*, in *Giust. sport.*, n. 2/2014, p. 124 ss.

⁴¹ Di questo avviso C. BORGIA, *L'ordinamento giuridico sportivo*, cit., pp. 381-382.

⁴² A. A. DI TODARO, *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione esclusiva sportiva e statale: la strana «fuga» della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, in *Giur. cost.*, n. 1/2011, p. 704, cui *adde* le analoghe perplessità di A. E. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto ad agire in giudizio: una tutela «dimezzata»?», in *Giorn. dir. amm.*, n. 7/2011, p. 733 ss.*

⁴³ V. la sent. Cons. St. 22 agosto 2018, n. 5019, e già la sent. Cons. St. 22 giugno 2017, n. 3065, su cui v. G. FACCI, *La responsabilità delle Federazioni sportive e la vexata quaestio dei rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo*, in *Corr. giur.*, n. 2/2018, p. 204 ss. La questione, peraltro, si intreccia col più ampio tema della risarcibilità del danno non patrimoniale, ex art. 2059 c.c., come già a suo tempo evidenziato da L. STANGHELLINI, *La risarcibilità del danno provocato da sanzioni disciplinari sportive e da errori arbitrali*, Napoli, ESI, 2013, p. 176 ss.

sportiva», ancorché, in ipotesi, economicamente significativi (perdita di *chances* contrattuali, danno all'immagine ecc.)⁴⁴.

Sul piano sistematico, si è eccepita l'irrazionalità dell'abbreviamento dei tempi processuali, *ex* art. 119, co. 1, lett. g), c.p.a., in difetto del coinvolgimento di soggetti terzi, cosa che, invece, accadrebbe qualora il giudice potesse invece incidere direttamente sull'ammissione alle gare⁴⁵. Analogamente, è parso alquanto contraddittorio, da parte della Consulta, confermare la piena giustiziabilità delle questioni amministrative, concernenti il rifiuto del tesseramento o dell'affiliazione, in virtù la loro attinenza a «fondamentali diritti di libertà» (svolgimento della propria personalità, libertà di associazione), ed al tempo stesso ammettere una forma di tutela più blanda, quale sarebbe appunto quella risarcitoria⁴⁶, specie in presenza di provvedimenti che, benché formalmente disciplinari, avrebbero in realtà effetti analoghi, se non addirittura identici (sospensione, radiazione, revoca dell'affiliazione)⁴⁷.

Può, infine, concordarsi con chi ha dubitato dell'uso che la Corte ha fatto, in sede di motivazione, della summenzionata sentenza n. 5782/2008⁴⁸. Proprio quest'ultima, infatti, aveva prospettato seri dubbi sull'ammissibilità della riserva di giustizia sportiva in ambito disciplinare; al punto che, in quell'occasione, solo l'oggettiva impossibilità di concedere al ricorrente il «bene della vita» da lui chiesto (l'ammissione ad un campionato che, nelle more del giudizio, si era ormai concluso) aveva impedito ai giudici di sollevare una questione di costituzionalità, per evidente difetto di rilevanza.

5. *Segue*: Il secondo intervento della Corte

Nell'ottobre 2017 il Tar del Lazio, richiesto di annullare una decisione del Collegio di Garanzia dello Sport confermativa di una pesante sanzione disciplinare (tre anni di inibizione) a carico di un dirigente, ha contestato la correttezza delle conclusioni cui era pervenuta la Corte, chiedendo a quest'ultima di tornare a pronunciarsi sulle medesime questioni⁴⁹.

Secondo il Giudice amministrativo, la sentenza n. 49/2011 sarebbe incorsa, anzitutto, in un vizio di infrazione, allorché avrebbe sorvolato sui profili di contrasto con gli artt. 103 e 113 Cost., benché puntualmente prospettati dal giudice *a quo*, ritenendoli erroneamente «assorbiti» nella censura sulla violazione di un generico «diritto al giudice». Muovendo da tale assunto, il remittente si sofferma sulla natura amministrativa tanto delle decisioni rese dal Coni quanto di quelle assunte, in prima e seconda

⁴⁴ Rispetto a tale orientamento paiono, tuttavia, condivisibili le critiche mosse da G. FACCI, *La responsabilità civile delle Federazioni sportive*, cit., pp. 215-216.

⁴⁵ C. BORGIA, *L'ordinamento giuridico sportivo*, cit., 381.

⁴⁶ Cfr. M. R. SPASIANO, *Il rito sportivo*, in F. G. SCOCA (a cura di), *Giustizia amministrativa*, Torino, 2017, p. 599 ss.

⁴⁷ A. E. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo*, cit., p. 735.

⁴⁸ A. A. DI TODARO, *La tutela effettiva degli interessi*, cit., pp. 703-704.

⁴⁹ Ord. TAR Lazio 11 ottobre 2017.

istanza, dagli organi delle Federazioni sportive, per poi concludere che tale qualifica, a norma dei summenzionati artt. 103 e 113 Cost.⁵⁰, esigerebbe l'esperibilità di rimedi ablatori, anziché meramente risarcitori. Tanto più che – si osserva – i «principi generali dell'ordinamento» non consentirebbero di ritenere la tutela per equivalente del tutto fungibile rispetto a quella reale, a meno di rendere ineffettiva la garanzia fissata dall'art. 24 Cost. Ciò troverebbe conferma nel diverso trattamento processuale riservato alla parte attrice, giacché, mentre per ottenere l'annullamento di un atto è sufficiente argomentarne l'illegittimità, per accedere ad un risarcimento è, invece, necessario provare tutti gli elementi dell'illecito civile, a cominciare dall'esistenza e dall'entità del danno.

Invero, nessuno di tali rilievi è stato accolto dalla Corte costituzionale⁵¹, che, come si è già accennato, con la sentenza n. 160/2019 non solo ha ribadito l'orientamento già espresso nel 2011, confermando che una «diversificata modalità di tutela giurisdizionale» (per equivalente, anziché in forma specifica) realizza un «non irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco», ed è, quindi, «idonea a scongiurare l'illegittimità della norma censurata»⁵², ma si è, altresì, spinta ad affermare la natura «originaria e autonoma» dell'ordinamento sportivo. Originarietà ed autonomia che, è stato ulteriormente chiarito, la stessa «struttura pluralista della Costituzione» imporrebbe di configurare quale limite alla potestà regolatoria dello Stato⁵³.

6. Le questioni ancora irrisolte

La sentenza n. 160/2019, se da un canto sembra aver sciolto definitivamente dubbi di costituzionalità coltivati dalla giurisprudenza amministrativa sin dal 2010, dall'altro ha lasciato sul campo numerose questioni ancora irrisolte.

Anzitutto, la possibilità di configurare, nell'attuale quadro normativo, una discriminazione tra le federazioni sportive “riconosciute” e quelle che non lo sono, atteso che la riserva di giustizia sportiva opera soltanto a favore delle prime e non anche delle seconde. È vero che il riconoscimento di un trattamento giuridico più favorevole alle sole associazioni che abbiano assolto a determinate formalità non è ignota alla stessa Costituzione, laddove quest'ultima, all'articolo 39, riserva la stipula di contratti collettivi vincolanti *erga omnes* ai soli sindacati registrati. Tuttavia, tale disposizione, oltre a costituire un

⁵⁰ In generale, sulla configurabilità di diritti soggettivi e interessi legittimi all'interno dell'ordinamento sportivo al pari di quello statale v., condivisibilmente, G. P. CIRILLO, *Il sistema della giustizia sportiva*, cit., p. 7, e cfr., con specifico riguardo alla figura dell'interesse legittimo, ancora ID., *Sistema istituzionale di diritto comune*, Padova, CEDAM, 2018, p. 292 ss.

⁵¹ Cfr. le perplessità manifestate, già all'indomani del promovimento della questione, da P. SANDULLI, *Costituzione e sport*, in *Riv. dir. sport.*, febbraio 2018, p. 16 ss.

⁵² Sent. Corte cost. n. 160/2019, cit., § 3.2.

⁵³ *Ibid.*, § 3.2.2, che, tuttavia, stempera tale affermazione precisando che originarietà ed autonomia debbono ritenersi limitate a «taluni profili», non meglio identificati.

unicum, potendosi quindi leggere come eccezione al principio egualitario *ex art. 3 Cost.*, rende accessibile il beneficio ad una platea tendenzialmente vasta di soggetti (tutti i sindacati muniti di un «ordinamento interno a base democratica»), mentre il riconoscimento da parte del Coni presenta ampi margini di discrezionalità, già in ordine alle discipline ammissibili, ed inoltre è dominato da logiche rigidamente monopolistiche, essendo riconosciuta una sola federazione per sport⁵⁴.

Una discriminazione, per così dire, inversa potrebbe invece configurarsi sul versante individuale. Infatti, l'impossibilità di adire i giudici sportivi, nella quale versano tutti i soggetti di fatto interni al "mondo" dello sport ma, formalmente, estranei al "sistema" (p. es. gli *sponsor* e i radiati), esonera questi ultimi dalla c.d. pregiudiziale sportiva⁵⁵ e, quindi, li colloca in una posizione processuale privilegiata rispetto ai tesserati, nella misura in cui consente loro di accedere al giudice amministrativo con immediatezza. Questa circostanza, poi, lascia trasparire un ulteriore profilo: il rischio che la necessità di attendere i tempi della "giustizia" sportiva⁵⁶ incida, talora, sull'effettività del diritto alla tutela giurisdizionale. Invero, rispetto a tale criticità il Parlamento si è mostrato almeno in parte sensibile allorché, con la legge n. 145/2018⁵⁷, ha sostanzialmente imposto alle Federazioni di dirimere tutte le controversie «incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche», che solitamente sono anche quelle di maggiore consistenza patrimoniale, in un unico grado ed entro un termine «perentorio» di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato, a pena di irrilevanza della decisione *iure civile* e decadenza della relativa pregiudizialità. È chiaro, però, che tale prescrizione non risolve il problema alla radice, limitandosi piuttosto ad arginare i casi in cui esso può insorgere.

Sullo sfondo, poi, resta l'interrogativo se sussistano motivi che davvero giustifichino la riserva, all'autonomia degli sportivi, di una tutela così intensa⁵⁸; tanto più che essa è financo maggiore di quella

⁵⁴ Sul potere di "riconoscimento", o meno, dei gruppi sportivi v. in generale V. FRATTAROLO, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Milano, 2005, p. 120 ss.

⁵⁵ In questo senso, *ex multis*, la sent. Cons. St. 9 luglio 2004, n. 5025, annotata da L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*, in *Foro amm. C.d.S.*, n. 4/2005, p. 1233 ss., e da M. ANTONIOLI, *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, in *Dir. proc. amm.*, n. 4/2005, p. 1026 ss.

⁵⁶ Sul carattere ora meramente privatistico, ora, tutt'al più, amministrativo «giustiziale» delle decisioni dei "giudici" sportivi v. di recente la sent. TAR Lazio 23 gennaio 2017, n. 1163, annotata da P. SANDULLI, *Osservazioni sui imiti della giustizia sportiva rispetto alla giurisdizione statale (nota a sentenza del TAR Lazio n. 1163/2017)*, in *Foro amm.*, n. 12/2016, p. 2815 ss. Più di recente, v. nel medesimo senso G. P. CIRILLO, *Il sistema della giustizia sportiva*, cit., p. 8.

⁵⁷ Legge 30 dicembre 2018, n. 145, di approvazione del bilancio di previsione per il 2019, in cui le previsioni richiamate nel testo (modificative dell'art. 3 d.l. n. 220/2003 e riproduttive, peraltro, dell'art. 1, co. 3 d.l. n. 115/2018, cit., non convertito) figurano all'art. 1, co. 647; esse, ai sensi del comma 650, si applicano anche ai procedimenti in corso.

⁵⁸ Cfr. G. GRECO, *Giustizia sportiva*, cit., 35-36, la quale ritiene che a salvaguardare l'autonomia delle Federazioni basterebbe l'istituto della c.d. pregiudiziale sportiva.

accordata a formazioni sociali che trovano espressa menzione in Costituzione, come ad esempio i partiti politici⁵⁹.

Infine, non sembra azzardato rilevare come la tendenziale autoreferenzialità a lungo sperimentata dalle Federazioni abbia fatto sì che alcune di esse inserissero nei propri regolamenti previsioni distoniche rispetto ai principi dell'ordinamento generale: si pensi, nel solo ambito calcistico, alla vaghezza degli obblighi di «dealtà», «correttezza» e «probità» (art. 4 Cgs)⁶⁰, nonché alle ipotesi di responsabilità per fatto altrui, presunta ed oggettiva (artt. 6, 25, 26, 28 Cgs)⁶¹. Il consolidamento degli spazi riservati alla giustizia interna aumenta il rischio che simili regole continuino a trovare applicazione, moltiplicando gli accessi al giudice statale e manifestando comunque, nelle more, la propria lesività.

7. *Segue: I perduranti contrasti tra diritto interno e diritto sportivo*

Come si è appena accennato, alcuni istituti propri dell'ordinamento sportivo sembrano porsi in contrasto con i principi del diritto statale. Invero, a tale situazione i vertici delle Federazioni hanno più volte tentato di rimediare, con esiti, però, non del tutto soddisfacenti.

Ad esempio, e ancora con riferimento alla Figc, già il 14 maggio 2002 con l'introduzione dell'art. 32 bis Noif è stata ridotta la durata del c.d. vincolo sportivo (o «di tesseramento») ⁶², che in passato limitava drasticamente la libertà contrattuale dei calciatori, mentre il 27 maggio 2014 è stato abrogato il c.d. lodo Petrucci (art. 52, § 6 Noif) ⁶³, il quale consentiva l'espropriazione «a zero euro» dei titoli sportivi (e, di fatto, anche dei contratti coi giocatori) appartenenti a società in disequilibrio finanziario.

⁵⁹ Sulla sindacabilità delle decisioni emesse dagli organi interni dei partiti politici v., accanto alla nota ricostruzione di F. GALGANO, *Partiti e sindacati nel diritto comune delle associazioni*, in *Riv. dir. civ.*, n. 2/1966, p. 507 ss., di stampo chiaramente romaniano, l'orientamento più «interventista» maturato dalla giurisprudenza, specie negli ultimi anni: E. CATERINA, *Il giudice civile e l'ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei Tribunali di Napoli e di Roma*, in *Oss. fonti*, n. 3/2016, p. 3 ss.

⁶⁰ Cfr. in dottrina le perplessità addotte da P. D'ONOFRIO, *Il rapporto*, cit., p. 7.

⁶¹ V., rispettivamente, la sent. TAR Lazio 12 maggio 2003, n. 4103, la sent. TAR Sicilia 19 aprile 2007, n. 679 e la sent. TAR Lazio 21 giugno 2007, n. 5645, richiamate tutte da E. LUBRANO, *I rapporti*, cit., nt. 97, cui si rinvia anche per ulteriori approfondimenti. Le sigle usate nel testo si riferiscono, rispettivamente, alle *Norme organizzative interne* ed al *Codice di giustizia sportiva* della FIGC, come di recente riformato (delib. CONI n. 258 dell'11 giugno 2019, C.U. n. 139A del 17 giugno 2019).

⁶² C.U. n. 34/A. L'istituto, introdotto dalla sin dalla cit. legge n. 426/1942, di chiara ispirazione fascista, per gli atleti professionisti era già stato abolito dall'art. 16 della legge 23 marzo 1981, n. 91. Sul tema v. ampiamente M. T. SPADAFORA, *Diritto del lavoro sportivo*, Torino, Giappichelli, 2012, p. 69 ss. e p. 204 ss., cui *adde*, più di recente, M. PITTALIS, *Sport e Diritto*, Padova, CEDAM, 2019, p. 114 ss.

⁶³ C.U. n. 162/A. Su tale previsione, introdotta ben dieci anni prima col C.U. n. 175/A del 14 maggio 2004, v. almeno E. LUBRANO, *Ammissione ai campionati di calcio e titolo sportivo: un sistema da rivedere?*, in *An. giur. econ.*, n. 2/2005, p. 499 ss., e, ancora all'indomani dell'abrogazione, P. VIGO, *Abrogazione del lodo Petrucci*, in *Diritto.it*, febbraio 2016.

Un passaggio ancor più significativo si è avuto lo scorso 11 giugno, quando è stato approvato definitivamente il nuovo *Codice di giustizia sportiva* federale⁶⁴. Quest'ultimo ha stabilito, tra le altre cose, che l'adozione di modelli organizzativi e gestionali adeguati, ovvero di condotte riparatorie e collaborative con le Forze dell'ordine, possono attenuare o escludere del tutto la responsabilità dei *clubs* per le azioni irraguardose o violente commesse da tesserati e tifosi (artt. 7, 29 Cgs)⁶⁵. Inoltre, sul piano processuale è stato previsto che il contenzioso dinanzi ai giudici federali si svolga in modo rispettoso del diritto di difesa, del contraddittorio e della parità delle parti, nonché, con formula forse un po' vaga ma efficace, anche di tutti gli «altri principi del giusto processo» (art. 44 Cgs).

Tuttavia, come si anticipava, nessuno dei suddetti interventi è stato risolutivo: il vincolo di tesseramento continua a gravare su tutti i calciatori inquadrati nella categoria «giovani dilettanti», fino al campionato successivo al venticinquesimo anno di età (art. 32 Noif)⁶⁶; analogamente, il principio della responsabilità per fatto altrui non solo è rimasto formalmente in vigore, ma trova puntuale applicazione – senza esimenti – in danno dei capitani per le violenze compiute dai compagni di squadra, fintanto che questi siano compiutamente identificati (art. 5 Cgs). A ciò si aggiunga il perdurante difetto, nell'ordinamento sportivo, di garanzie che sono oramai consolidate nell'ordinamento generale, come ad esempio in tema di rimedi contro il silenzio della P.A., di accesso agli atti⁶⁷, di eccessiva durata dei processi⁶⁸.

La recente giurisprudenza sportiva sull'*affaire* Gavillucci (2019), concernente la dismissione di un direttore di gara a seguito di alcuni giudizi tecnici negativi, pare emblematica di quanto l'auto-adeguamento della formazione sociale *de qua* al diritto statale stia avvenendo in modo cauto e, a tratti, persino contraddittorio. Nel caso in questione, la Corte federale d'appello della Figc⁶⁹ ha stigmatizzato l'omessa predeterminazione dei criteri valutativi degli arbitri, affermando che ciò sarebbe stato in contrasto con i principi di «legittimità», «chiarezza», «trasparenza», «imparzialità» e «*par condicio*». Principi che, com'è noto, lo Stato

⁶⁴ Sull'impianto complessivo di tale *Codice* e sulle principali novità rispetto alla versione previgente v. G. P. CIRILLO, *Il sistema della giustizia sportiva*, cit., pp. 12-13, cui *adde*, per una ricostruzione in senso eminentemente privatistico, M. PIGNALOSA, *Ordinamento sportivo e fonti private*, in *Jus civ.*, n. 6/2017, p. 653 ss.

⁶⁵ La disposizione (da leggersi insieme all'art. 7, co. 5 St. FIGC, che impone l'adozione di tali modelli a tutte le società iscritte a campionati nazionali) è stata salutata molto positivamente da G. P. CIRILLO, *Il sistema della giustizia sportiva*, cit., p. 12, secondo il quale si sarebbe, così, «scardinato» il tradizionale principio della responsabilità oggettiva.

⁶⁶ Cfr. le critiche formulate da P. MORO, *Natura e limiti del vincolo sportivo*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2005, p. 67 ss., che giudica «del tutto insufficienti» le riforme approvate, in particolare, dai vertici di FIGC e FIP (Federazione Italiana Pallacanestro).

⁶⁷ V. quanto segnalato, al riguardo, dallo stesso Presidente della Commissione Federale di garanzia presso la FIGC, P. DE LISE, *L'ordinamento della giustizia sportiva alla luce della recente riforma (ex L. 30 dicembre 2018, n. 145)*, in *Federalismi*, n. 7/2019, p. 13, cui cfr., per alcuni recenti casi di denegato accesso, ai quali è stata ritenuta applicabile la legge n. 241/1990, la sent. Tar Lazio 14 maggio 2018, n. 5361, e sul versante sportivo, la dec. Trib. fed. naz. FIGC 22 febbraio 2019, C.U. n. 49/TFN.

⁶⁸ Ancora con riferimento alla FIGC, deve osservarsi che il nuovo art. 44, co. 6 CGS, pur avendo reso formalmente perentori (quasi) tutti i termini processuali, precedentemente intesi come ordinatori, non ha previsto alcun rimedio (p. es. risarcitorio) per i casi in cui essi siano violati.

⁶⁹ Dec. C. App. FIGC 23 gennaio 2019, C.U. n. 71/CFA.

imponere a se stesso e che pertanto – prosegue la decisione – dovrebbero essere osservati anche dalle Federazioni sportive, sulla scorta dell'avvenuto riconoscimento, da parte della Corte di cassazione, della rilevanza giuspubblicistica della funzione arbitrale⁷⁰. In tal modo, i Giudici hanno inteso inserirsi nel solco tracciato, due anni prima, dal Collegio di garanzia del Coni⁷¹, allorché questo, puntualmente richiamati i principi costituzionali e di diritto europeo sulla P.A., ne aveva sollecitato il recepimento da parte delle Federazioni. Senonché, proprio nel caso del 2019 detto Collegio è sembrato tornare sui propri passi, affermando, cioè, che la «correttezza», l'«imparzialità» e la «trasparenza» delle delibere federali debbono pur sempre valutarsi sulla base delle sole norme interne (ancorché queste fissino *standard*, in ipotesi, inferiori a quelli riscontrabili nell'ordinamento generale).

8. Possibili evoluzioni della giurisprudenza costituzionale sul tema

Come già rilevato, sui molteplici profili appena esaminati (disparità di trattamento tra altre formazioni sociali e comunità degli sportivi, ovvero tra società sportive e tesserati; contrasto tra alcune norme di diritto sportivo e diritto statale) la Corte costituzionale non ha avuto occasione di pronunciarsi, atteso che sia la questione di costituzionalità sollevata nel 2010 sia quella del 2017 avevano ad oggetto il riconoscimento statale della giurisdizione sportiva, in sé e per sé considerata. E tuttavia, proprio la circostanza che tali questioni tendessero a declaratorie di illegittimità *tout-court* dell'art. 2 d.l. 220/2003 sembra lasciare spazio ad ulteriori sviluppi, di tenore potenzialmente diverso.

La circostanza che il suddetto riconoscimento non sia incostituzionale, per così dire, in astratto, non esclude, infatti, che esso possa diventarlo in concreto. Ciò potrebbe accadere, sembra, almeno in due ordini di casi: qualora consentisse, anche solo temporaneamente, l'applicazione di norme (sportive) in radicale contrasto con i principi fondamentali dell'ordinamento e qualora, in materie “coperte” dalla pregiudiziale sportiva, il protrarsi della fase giustiziale sbarrasse *de facto* l'accesso al giudice (statale). A tali ipotesi potrebbe, forse, affiancarsi quella in cui un atleta (o una società), dopo aver accettato una clausola compromissoria posta come *condicio sine qua non* del tesseramento (o dell'affiliazione)⁷², si trovi esposto al

⁷⁰ Sent. Cass. (S.U.) 9 gennaio 2019, n. 328, § 2.4, annotata da S. PAPA, *Arbitro di calcio, natura giuridica delle federazioni e danno erariale*, in *Giur. it.*, n. 2/2019, p. 398 ss., la quale ha testualmente ritenuto che il direttore di gara (nella fattispecie, un arbitro di calcio) svolga una «attività avente connotazioni e finalità pubblicistiche», destinata ad incidere su «impiego di risorse pubbliche» (si pensi alle scommesse autorizzate gestite dallo Stato). Sul tema, invero assai ampio e dibattuto, v., anche per ulteriori rinvii dottrinali e giurisprudenziali, A. MAIETTA, *Lineamenti*, cit., p. 67, e E. LA ROSA, *Corruzione privata e diritto penale. Uno studio sulla concorrenza come bene giuridico*, Torino, Giappichelli, 2018, pp. 187-188.

⁷¹ Dec. Coll. gar. sport 5 ottobre 2017, n. 74, cui cfr. a sua volta la decisione assunta il 4 maggio 2001 dalla stessa Corte di appello federale, la quale, nel recepire il principio di libera circolazione dei calciatori sancito nel caso *Bosman* (cit. *supra*, nt. 27), aveva già affermato a chiare lettere che «l'ordinamento sportivo pur dotato della sua autonomia e della sua specificità» deve assicurare «coerenza con le inderogabili disposizioni poste dall'ordinamento generale».

⁷² Invero, l'obbligo di sottoporre solo ad organi interni (siano essi “giudici” o arbitri) ogni questione anche soltanto “connessa” alla pratica sportiva è diffuso: v., oltre all'art. 30 St. FIGC, l'art. 1 del *Regolamento per le procedure arbitrali* della

giudizio di arbitri che, pur soddisfacendo elevati requisiti di preparazione tecnica e onorabilità personale, non forniscano – in ipotesi – anche formali garanzie di terzietà e imparzialità (p. es. perché pre-selezionati dagli stessi organi federali, come nel caso di Figc e Fip⁷³).

Ebbene, in simili circostanze non sarebbe irragionevole, per il giudice comune, tornare a dubitare della costituzionalità del più volte citato d.l. 220/2003, limitatamente alla parte in cui esso “non prevede” eccezioni alla competenza del giudice sportivo, secondo uno schema che ricalcherebbe quello già a suo tempo delineato dalla stessa Consulta per l’opponibilità dei cc.dd. contro-limiti al diritto europeo⁷⁴.

Contro questa prospettazione si potrebbe, forse, obiettare rilevando il rischio di far rientrare, per così dire, dalla finestra quella giurisdizione statale sulle controversie sportive (non meramente tecniche) che le sentenze n. 49/2011 e n. 160/2019 avrebbero inteso allontanare dalla porta. Ciò, tuttavia, non sarebbe corretto, atteso che si tratterebbe di questioni di costituzionalità formalmente nuove e, quindi, ancora impregiudicate⁷⁵. Né potrebbe validamente eccepirsi l’esigenza di non confondere i profili inerenti il diritto applicabile con quelli della individuazione del giudice competente. È vero, infatti, che nulla impedirebbe al giudice sportivo di conformare le proprie decisioni al diritto statale, ignorando, cioè, le indicazioni, eventualmente diverse, provenienti dai “propri” codici. Tuttavia, nella pratica si tratta di un’eventualità meramente teorica, atteso che – come si è potuto constatare – la giurisprudenza sportiva,

FIDAL (atletica leggera); l’art. 108, co. 2 del *Regolamento di giustizia* della FIT (tennis); l’art. 77 del *Regolamento giurisdizionale* della FIPAV (pallavolo); l’art. 103 del *Regolamento di giustizia* della FIP (pallacanestro); l’art. 31, co. 1 dello Statuto della FIN (nuoto); l’art. 93 del *Regolamento di giustizia* della FIR (rugby); l’art. 10 del *Regolamento di giustizia* della FIS (scherma).

⁷³ Il riferimento è, rispettivamente, all’art. 134 CGS della FIGC, che riserva la composizione della Camera arbitrale al Consiglio federale, e all’art. 109 del *Regolamento di giustizia* della Federazione italiana pallacanestro, che prevede la predisposizione di liste di idonei da parte di un’apposita Commissione, a sua volta nominata dal Consiglio federale. A questo proposito, pare calzante la considerazione che il giudice deve non solo «essere» ma anche «apparire» imparziale, a suo tempo autorevolmente operata da P. CALAMANDREI, *Governo e magistratura*, in ID., *Opere giuridiche*, Napoli, 1966, p. 198; e cfr., con riferimento a vicende ben più recenti, P. MARTINO, *La Corte suprema del Regno Unito tra rule of law e garanzia di appearance of independence del Giudiziario: la sovranità parlamentare in discussione?*, in M. CALAMO SPECCHIA (a cura di), *Le Corti Costituzionali. Composizione, Indipendenza, Legittimazione*, Torino, 2011, p. 289 ss.

⁷⁴ Il riferimento è, ovviamente, alle note sentt. Corte cost. 18 dicembre 1973, n. 183, e 5 giugno 1984, n. 170, cui *adde*, con riferimento pure al diritto internazionale, le sentenze “gemelle” del 22 ottobre 2007, n. 348, e del 24 ottobre 2007, n. 349, queste ultime annotate, tra gli altri, da M. CARTABIA, *Le sentenze “gemelle”: diritti fondamentali, fonti, giudici*, in *Giur. cost.*, n. 5/2007, p. 3564 ss., e T. F. GIUPPONI, *Obblighi internazionali e “controlimiti allargati”: che tutto cambi perché tutto rimanga uguale?*, in *Forum Quad. Cost. Rass.*, dicembre 2007. In dottrina, all’interno di una letteratura oramai sterminata, v. anche M. LUCIANI, *Il brusco risveglio. I controlimiti e la fine mancata della storia costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 2/2016, p. 5 ss.; A. BERNARDI, *I controlimiti al diritto dell’Unione europea e il loro discusso ruolo in ambito penale*, in ID. (a cura di), *I controlimiti. Primato delle norme europee e difesa dei principi costituzionali*, Napoli, Jovene, 2017, p. IX ss.; G. DEMURO, *I contro-limiti e le identità costituzionali*, in *Dir. cost.*, n. 2/2018, p. 15 ss.; S. POLIMENI, *Controlimiti e identità costituzionale nazionale. Contributo per una ricostruzione del “dialogo” tra le Corti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, p. 1 ss.; A. RUGGERI, *In tema di controlimiti, identità costituzionale, dialogo tra le Corti (traendo spunto da un libro recente)*, in ID., *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, vol. XII, Torino, Giappichelli, 2019, p. 371 ss.

⁷⁵ Radicalmente diversa, e difficilmente condivisibile, la tesi ricostruttiva volta a riaffermare la competenza del giudice statale (ordinario) anche nelle materie devolute a quello sportivo, sulla base del fatto che tale ultima devoluzione produrrebbe un danno ingiusto autonomamente risarcibile: cfr. la sent. Cass. (S.U.) 27 dicembre 2018, n. 33536, che per l’effetto ha annullato la sent. App. civ. Torino 5 dicembre 2016.

per di più ai suoi massimi livelli, sembra tutt'altro che incline a riconoscere qualsivoglia “*primauté*” al diritto statale.

Maggior pregio avrebbe, semmai, l'argomento di chi difendesse l'autonomia e la legittimità della giustizia sportiva insistendo sulla relativa riconducibilità ad una disposizione anch'essa superprimaria, quale l'art. 2 Cost. Tuttavia, a parte il fatto che, sul piano strettamente esegetico, tale articolo non tutela direttamente le «formazioni sociali», bensì il «singolo» che ne faccia parte⁷⁶, la cedevolezza degli interessi del “gruppo” ben potrebbe essere sostenuta tutte le volte in cui essi confliggano con quelli di categorie di persone alle quali il Costituente abbia riconosciuto una tutela più intensa in ragione della loro peculiare condizione di vulnerabilità⁷⁷. Basti pensare, ad esempio, agli atleti minorenni (art. 31, co. 2 Cost.) o professionisti (artt. 35 ss. Cost.), ed ai pregiudizi che ad essi possono derivare, rispettivamente, dal vincolo di tesseramento⁷⁸, e da provvedimenti di sospensione, radiazione o declassamento⁷⁹.

Naturalmente, non è possibile prevedere se e quando la Corte avrà modo di pronunciarsi su tali profili. Nelle more, tuttavia, una buona occasione per cominciare a sciogliere alcuni di questi nodi, anche nell'ottica di scongiurare il rischio di condanne dalla Corte edu⁸⁰, sembra provenire dai progetti di riforma e razionalizzazione del settore attualmente all'esame sia del Coni⁸¹ sia, come si segnalava all'inizio, dello stesso Parlamento.

⁷⁶ Sulla necessità di tutelare l'individuo anche all'interno di formazioni sociali costituzionalmente protette, sia pure con più particolare riferimento al caso – delicatissimo – dei gruppi parlamentari, cfr. A. CIANCIO, *I gruppi parlamentari*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 224 ss. Più in generale, sulla priorità della persona umana nel “sistema” dell'art. 2 Cost. v., successivamente, R. BIN, *Formazioni sociali*, 2009, pp. 1-2, in www.robertobin.it; P. RIDOLA, *Il principio libertà nello stato costituzionale. I diritti fondamentali in prospettiva storico-comparativa*, Torino, Giappichelli, 2018, p. 146, che lo ravvisa già nell'*original intent* dei Costituenti; A. RUGGERI, *Costituzione e formazioni sociali: modello ed esperienze a confronto (note minime, introduttive a un dibattito)*, in *Cons. online*, n. 2/2019, p. 279, in corso di pubblicazione anche in A. CIANCIO (a cura di), *Ripensare o “rinnovare” le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo sociale nelle democrazie contemporanee*, Torino, Giappichelli.

⁷⁷ Sul tema si segnala, tra la dottrina più recente, E. BATTELLI, *I soggetti vulnerabili: prospettive di tutela della persona*, in *Dir. fam. pers.*, n. 1/2020, p. 283 ss.

⁷⁸ A riprova, giova qui richiamare la sent. Trib. Verbania 14 aprile 2015 n. 233, che ha giudicato il tesseramento sportivo un atto di straordinaria amministrazione, potenzialmente lesivo del minore e, pertanto, da sottoporsi al vaglio del giudice tutelare.

⁷⁹ Cfr. quanto già a suo tempo rilevato da P. SANDULLI, *Ancora qualche riflessione sull'autonomia della giustizia sportiva e sul vincolo di giustizia*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, pp. 4-5, che ne ricavò, anche alla luce di altri fattori, un senso di generale insoddisfazione verso il “compromesso” realizzato dal d.l. 220/2003.

⁸⁰ Cfr. di recente la sent. C.EDU 2 ottobre 2018, *Mutu and Pechstein*, ricc. nn. 40575/10 e 67474/10, in cui la Corte di Strasburgo ha condannato la Svizzera per decisioni assunte, in violazione di elementari garanzie processuali, da alcuni organi di giustizia sportiva operanti sul suo territorio.

⁸¹ Ne è convinto P. DE LISE, *L'ordinamento della giustizia sportiva*, cit., p. 14, con particolare riferimento alla nomina, da parte del CONI, di una Commissione per la predisposizione di un codice di diritto sostanziale, unico e vincolante per tutte le federazioni.