CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **160/2019** (ECLI:IT:COST:2019:160)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA INCIDENTALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **DE PRETIS**
Udienza Pubblica del **17/04/2019**; Decisione del **17/04/2019**
Deposito del **25/06/2019**; Pubblicazione in G. U. **03/07/2019**
Norme impugnate: Art. 2, c. 1°, lett. b), e 2°, del decreto-legge 19/08/2003, n. 220, convertito, con modificazioni, nella legge 7/10/2003, n. 280.
Massime: **42422 42423 42424 42425 42426 42427**
Atti decisi: **ord. 197/2017**

SENTENZA N. 160

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280, promosso dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, nel procedimento vertente tra Luigi Dimitri e il Comitato olimpico

nazionale italiano (CONI) e altri, con ordinanza dell'11 ottobre 2017, iscritta al n. 197 del registro ordinanze 2017 e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 3, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visti gli atti di costituzione di Luigi Dimitri, della Federazione italiana giuoco calcio (FIGC), del CONI nonché l'atto di intervento del Presidente del Consiglio dei ministri.

udito nell'udienza pubblica del 17 aprile 2019 il Giudice relatore Daria de Pretis;

uditi gli avvocati Amina L'Abbate per Luigi Dimitri, Luigi Medugno per la FIGC, Giulio Napolitano e Alberto Angeletti per il CONI e l'avvocato dello Stato Carlo Sica per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ordinanza dell'11 ottobre 2017, iscritta al n. 197 reg. ord. 2017, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione.

Nella parte sottoposta allo scrutinio di questa Corte, l'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003 (rubricato «Autonomia dell'ordinamento sportivo») stabilisce che la disciplina delle questioni aventi ad oggetto «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive» (comma 1, lettera b) è riservata all'ordinamento sportivo e che in tale materia «le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui gli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo» (comma 2).

Le questioni sono sorte nel corso del giudizio promosso da un dirigente sportivo tesserato della Federazione italiana giuoco calcio (FIGC) per l'annullamento, previa sospensione e con condanna al risarcimento dei danni, della decisione del 14 febbraio 2017 con cui il Collegio di garanzia dello sport istituito presso il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), quale organo di giustizia sportiva di ultima istanza, ha confermato l'irrogazione nei suoi confronti della sanzione disciplinare dell'inibizione per tre anni, disposta dalla Corte federale di appello della FIGC con decisione del 5 ottobre 2016, in parziale riforma della decisione del Tribunale federale.

Il ricorrente nel processo principale lamenta l'illegittimità della decisione del Collegio di garanzia dello sport, per non avere essa dichiarato estinto il giudizio disciplinare, in violazione dell'art. 34-bis, comma 2, del codice di giustizia sportiva della FIGC (adottato con decreto del commissario ad acta della FIGC del 30 luglio 2014 e approvato con deliberazione del presidente del CONI del 31 luglio 2014). La decisione della Corte federale di appello sarebbe stata pronunciata, infatti, oltre il termine di sessanta giorni dalla data di proposizione del reclamo, previsto dalla citata disposizione a pena di estinzione del procedimento.

Nello stesso giudizio si sono costituiti la FIGC e il CONI, eccependo il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo a conoscere della domanda di annullamento della decisione emessa da un organo di giustizia sportiva in materia disciplinare. In capo a tale giudice residuerebbe infatti la sola cognizione della domanda di risarcimento del danno. L'eccezione si fonda sul disposto dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2 del d.l. n. 220 del 2003, come interpretato da questa Corte con la sentenza n. 49 del 2011.

Il giudice a quo riferisce di avere contestualmente accolto, con separata ordinanza, la domanda cautelare e di aver rinviato il suo esame al merito. L'efficacia del provvedimento impugnato è stata così sospesa «fino alla decisione da parte della Corte Costituzionale» delle questioni sollevate in questa sede.

1.1.– Ad avviso del rimettente, i commi 1, lettera b), e 2 dell'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003 presenterebbero profili di illegittimità costituzionale anche nell'interpretazione fornita dalla sentenza n. 49 del 2011. Secondo tale pronuncia, resa su questioni simili a quelle riportate ora all'esame di questa Corte, nelle controversie aventi per oggetto sanzioni disciplinari sportive non tecniche incidenti su situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale è possibile proporre al giudice amministrativo, in regime di giurisdizione esclusiva, domanda di risarcimento del danno, mentre non è possibile richiedere tutela annullatoria.

Così interpretata, la normativa violerebbe gli artt. 103 e 113 Cost. sotto profili «non compiutamente esaminati» dalla precedente pronuncia, perché «ritenuti "assorbiti" nella censura concernente la violazione dell'art. 24 Cost.». Permarrebbe inoltre il contrasto con l'art. 24 Cost. «letto in combinato disposto con gli stessi artt. 103 e 113 Cost.», già esaminato da questa Corte, in ragione dell'esclusione della tutela giurisdizionale di tipo caducatorio.

Sulla rilevanza, il rimettente osserva che l'applicazione delle disposizioni censurate, come interpretate dalla sentenza n. 49 del 2011, preclude al ricorrente nel processo principale di ottenere l'annullamento di una sanzione disciplinare irrogata e non ancora scontata.

1.2.– Nel merito, con la prima questione, il giudice a quo prende le mosse dalla qualificazione delle decisioni disciplinari sportive come provvedimenti amministrativi, espressione dei poteri pubblici attribuiti alle federazioni sportive nazionali e al CONI. In quanto tali, le decisioni disciplinari sarebbero idonee, come riconosciuto anche dalla sentenza n. 49 del 2011, a incidere su situazioni soggettive aventi la consistenza di interesse legittimo, sicché ai loro titolari non potrebbe essere negata la tutela di annullamento dinanzi agli organi della giustizia amministrativa, pena la violazione degli evocati artt. 103 e 113 Cost.

1.3.– Con la seconda questione, il rimettente deduce che l'equipollenza tra tutela reale e tutela risarcitoria, non derivando da un principio generale dell'ordinamento, non può essere affermata «[a]l di fuori di un'espressa scelta legislativa» e che le previsioni di questo tipo rinvenibili nel sistema hanno natura eccezionale. In particolare esse non farebbero venire meno la distinzione generale «tra regole di invalidità e regole risarcitorie», in forza della quale l'invalidità degli atti amministrativi può essere contestata, innanzitutto, con il rimedio caducatorio, ciò che consente la restaurazione della situazione giuridica violata attraverso la rimozione dell'atto. Neppure la facoltà di proporre in via autonoma la domanda di risarcimento del danno, a seguito del superamento della cosiddetta "pregiudiziale amministrativa", consentirebbe di ritenere equipollenti le due forme di tutela.

Di quanto sopra si avrebbe conferma considerando che: con la tutela reale chi è colpito da una sanzione disciplinare illegittima in corso di applicazione può ottenere il ripristino della situazione soggettiva compromessa; la tutela risarcitoria importa per il danneggiato un «penetrante onere probatorio», avente per oggetto gli elementi costitutivi dell'illecito civile; il risarcimento del danno sia in forma specifica che per equivalente, a differenza del rimedio «ripristinatorio», farebbe conseguire al creditore una «prestazione diversa da quella originaria» anziché il bene della vita oggetto della lesione.

La limitazione della tutela al solo rimedio risarcitorio – anche se fosse ancora esperibile il rimedio demolitorio, come nella fattispecie dedotta nel giudizio a quo – comprometterebbe dunque il diritto di difesa e il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

2.– Il ricorrente nel processo principale si è costituito in giudizio con atto depositato il 5

febbraio 2018, concludendo per l'accoglimento delle questioni.

A suo avviso, la sentenza n. 49 del 2011 dovrebbe essere rivista. La norma censurata esprimerebbe infatti la scelta del legislatore di riservare all'ordinamento sportivo le controversie relative a tutte le sanzioni disciplinari e di escludere pertanto la rilevanza delle sanzioni disciplinari sportive per l'ordinamento della Repubblica, e con essa ogni tutela da parte del giudice statale.

L'interpretazione operata con la sentenza n. 49 del 2011, che postula il riconoscimento della (sola) tutela risarcitoria, si risolverebbe in una sovrapposizione di questa Corte alle scelte riservate al legislatore, mentre sarebbe corretto lasciare a quest'ultimo, a seguito della dichiarazione di illegittimità della norma, la decisione circa l'an e il quomodo di un intervento sulle forme di tutela concedibili dal giudice statale, nel rispetto dei principi costituzionali. In mancanza, si riespanderebbe la giurisdizione del giudice amministrativo, con pienezza di tutela caducatoria e risarcitoria.

In conclusione, la previsione di totale irrilevanza per l'ordinamento statale dei provvedimenti disciplinari sportivi dovrebbe essere considerata costituzionalmente illegittima, ferma restando la possibilità per il legislatore, una volta corretto l'errore di fondo, di disciplinare, eventualmente anche limitandole, le tutele ammissibili.

Meriterebbe adesione, infine, la tesi del giudice a quo secondo cui il rimedio risarcitorio non sarebbe un equipollente della tutela «correttiva», soprattutto in presenza di sanzioni disciplinari idonee a precludere ogni possibilità lavorativa.

3.– Anche la FIGC, parte resistente nel processo principale, si è costituita in giudizio, con atto depositato il 31 gennaio 2018, concludendo a sua volta per l'inammissibilità e comunque per la manifesta infondatezza delle questioni.

In fatto, essa riferisce che dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione il provvedimento cautelare reso dal giudice a quo è stato revocato dal Consiglio di Stato, sul rilievo che «alla stregua della consolidata giurisprudenza amministrativa e della sentenza della Corte costituzionale 11 febbraio 2011, n. 49, difetta la giurisdizione del giudice amministrativo sull'azione di annullamento esperita avverso la sanzione disciplinare dell'inibizione per tre anni irrogata ad un tesserato con provvedimento del Collegio di garanzia (a sezioni unite) dello Sport».

Nel merito, la FIGC osserva che la sentenza n. 49 del 2011 non avrebbe pretermesso i profili di censura attinenti alla violazione degli artt. 103 e 113 Cost., e li avrebbe invece espressamente considerati nel valutare non irragionevole il bilanciamento degli interessi coinvolti operato dalla norma censurata, giungendo a escludere, sulla base dell'analisi sistematica degli artt. 24, 103 e 113 Cost., che il particolare sistema di protezione previsto per le controversie di specie comporti la lesione del principio di effettività della tutela giurisdizionale. Ciò risulterebbe in particolare dai passaggi della motivazione in cui è precisato che, «anche se nell'ordinanza si fa riferimento ai sopracitati tre articoli della Costituzione, la censura ha un carattere unitario, compendiabile nel dubbio che la normativa censurata precluda "al giudice statale" […] di conoscere questioni che riguardino diritti soggettivi o interessi legittimi», e che gli artt. 103 e 113 Cost. sarebbero stati evocati in quanto «rappresentano il fondamento costituzionale delle funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo che il rimettente, ai sensi di quanto dispone la normativa di cui deve fare applicazione, individua come il "giudice naturale" delle suddette controversie».

Non vi sarebbero dunque aspetti nuovi o non adeguatamente apprezzati che giustifichino il riesame della questione da parte di questa Corte. Neppure rileverebbero in questo senso la «predicata natura provvedimentale degli atti irrogativi di sanzioni disciplinari» e le connesse

implicazioni sulla natura di interesse legittimo della posizione soggettiva dei destinatari delle sanzioni. Della consapevolezza di tale natura vi sarebbe ampia traccia nella sentenza n. 49 del 2011, che enuncia compiutamente le ragioni per cui l'esclusione della tutela di annullamento, volta ad evitare un'ingerenza diretta del giudice statale nei contenziosi disciplinari sportivi rimessi alla sola giustizia associativa, lasciando impregiudicata la possibilità di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno da violazione di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo, realizzerebbe un ragionevole punto di equilibrio tra i contrapposti valori e dell'effettività della tutela giurisdizionale e dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, presidiata dagli artt. 2 e 18 Cost.

Ipotesi di esclusiva tutela risarcitoria per equivalente, del resto, non sarebbero ignote all'ordinamento, come si desume dall'art. 30, comma 2, dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'articolo 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al governo per il riordino del processo amministrativo), che, nel disciplinare l'azione di condanna, richiama l'art. 2058 del codice civile, secondo cui il risarcimento in forma specifica è configurato come una eventualità. Un ulteriore indice del superamento del rapporto di necessaria complementarietà dell'azione risarcitoria rispetto all'azione di annullamento sarebbe offerto dall'art. 34, comma 3, cod. proc. amm., secondo cui «[q]uando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori», diventando improcedibile l'azione di annullamento.

Il rimettente non prenderebbe in considerazione le ragioni esposte nella sentenza n. 49 del 2011, dirette a perimetrare l'area degli strumenti di tutela sulla base della ragionevole ponderazione degli interessi in gioco, qualora le decisioni disciplinari sportive incidano su posizioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale. Anche per la ripetitività degli argomenti che la sorreggono, la questione sarebbe dunque inammissibile, prim'ancora che manifestamente infondata.

Neppure coglierebbe nel segno la considerazione che «[a]l di fuori di una espressa scelta legislativa […] non [potrebbe] ricavarsi sulla base dei principi generali dell'ordinamento alcuna equipollenza tra forme di tutela reale e forme di tutela risarcitoria»: innanzitutto, perché la soluzione adottata sarebbe frutto invece di una scelta legislativa consapevolmente compiuta in questo senso, «desumibile dall'impianto sistemico della novella del 2003 e dalle sue finalità ispiratrici»; in secondo luogo, perché la sentenza n. 49 del 2011 non avrebbe affermato l'equipollenza tra le due tutele, ma, sul presupposto della diversità dei rimedi, avrebbe giudicato il rimedio risarcitorio idoneo a offrire un'adeguata riparazione, tenuto conto della ricordata esigenza di commisurare i poteri di intervento del giudice statale alle esigenze di salvaguardia dell'autonomia riconosciuta, in materia disciplinare, agli organi della giustizia sportiva.

Infine, secondo la FIGC il rimettente darebbe erroneamente per scontata la natura di provvedimenti amministrativi, in quanto «atti posti in essere dalle Federazioni in qualità di organi del CONI», delle sanzioni disciplinari sportive. Nell'esercizio delle funzioni disciplinari previste dai rispettivi codici di giustizia, tuttavia, le federazioni nazionali sportive non agirebbero quali organi del CONI, sicché – nonostante le loro decisioni siano rimesse al sindacato giustiziale di ultima istanza del Collegio di garanzia dello sport, incardinato presso il CONI – mancherebbe un rapporto di loro immedesimazione organica con l'ente di vertice dell'ordinamento sportivo.

La fonte attributiva della potestà sanzionatoria in sede "endofederale" dovrebbe invece essere individuata nell'accettazione, da parte dei tesserati e delle società affiliate, dei vincoli nascenti dal legame associativo, costituente una situazione diversa dai casi in cui le federazioni operano facendo uso di poteri previsti da una norma di rango primario e conferiti per delega dal CONI.

Se dunque i dubbi di costituzionalità sollevati dal rimettente si fondassero solo sull'affermata natura provvedimentale delle sanzioni disciplinari sportive, risulterebbero messi in forse dall'opinabilità della premessa. L'attribuzione della domanda risarcitoria alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, invero, non deriverebbe dalla qualificazione delle sanzioni come provvedimenti amministrativi, bensì dalla «configurazione normativa del percorso cui è subordinato l'accesso alla tutela giurisdizionale». Tale «percorso» imporrebbe l'esaurimento dei rimedi giustiziali dell'ordinamento sportivo, destinati a concludersi con la decisione di legittimità di un organo di ultima istanza (il menzionato Collegio di garanzia dello sport) facente capo al CONI, che ne ha sancito la costituzione e definito attribuzioni, composizione e modalità di funzionamento, e davanti al quale le federazioni rivestono il ruolo di parti, in una posizione ontologicamente incompatibile con quella di organi del CONI.

4.– Con atto depositato il 6 febbraio 2018, si è costituito in giudizio anche il CONI, parte resistente nel processo principale, concludendo per l'inammissibilità e comunque per l'infondatezza delle questioni.

In via preliminare, le questioni sarebbero inammissibili per difetto di rilevanza, perché il potere cautelare che il TAR rimettente ha provvisoriamente esercitato, sospendendo l'efficacia dell'atto impugnato fino alla decisione di questa Corte, si sarebbe ormai esaurito e sarebbe venuto definitivamente meno per effetto della già ricordata pronuncia con cui il Consiglio di Stato ha riformato l'ordinanza di sospensione.

Le questioni sarebbero in ogni caso manifestamente infondate, perché l'ordinanza di rimessione non offrirebbe elementi ulteriori e diversi rispetto a quelli già esaminati nella sentenza n. 49 del 2011.

Si dovrebbe considerare, inoltre, che l'interpretazione offerta nella citata pronuncia è stata costantemente seguita dai giudici amministrativi, dimostrandosi capace di conciliare il valore dell'autonomia dell'ordinamento sportivo con le esigenze di tutela degli interessati, e che è stata medio tempore approvata dal CONI una riforma organica della giustizia sportiva, che ha rafforzato le garanzie processuali di tesserati e affiliati nonché le caratteristiche di indipendenza e di terzietà degli organi giudicanti.

Contrariamente a quanto sostiene il giudice a quo, la sentenza n. 49 del 2011 non avrebbe omesso di esaminare i profili di contrasto con gli artt. 103 e 113 Cost., e avrebbe invece ricondotto a tali parametri il fondamento costituzionale dell'attribuzione al giudice amministrativo della giurisdizione esclusiva nella specifica materia delle sanzioni disciplinari sportive. Gli stessi parametri verrebbero inoltre in evidenza nella citata pronuncia anche là dove è esaminata l'eccezione preliminare di inammissibilità delle questioni per difetto di giurisdizione del giudice rimettente, sul presupposto della natura arbitrale delle decisioni disciplinari impugnate.

Il rimettente avrebbe poi completamente trascurato di considerare la contrapposizione tracciata dalla sentenza n. 49 del 2011 fra annullamento in via principale e cognizione incidentale della legittimità delle decisioni disciplinari, in funzione della tutela risarcitoria, omettendo così di assolvere all'obbligo di interpretare la norma in senso costituzionalmente orientato. In definitiva si chiederebbe ora a questa Corte di rivedere integralmente la sua precedente pronuncia e di superare il diritto vivente che si è conformato a essa, anche in sede nomofilattica, sulla base di argomenti già approfonditamente esaminati.

Ne conseguirebbe un'ulteriore ragione di manifesta infondatezza e, prim'ancora, di inammissibilità delle questioni.

Il giudice a quo avrebbe poi errato nel ritenere costituzionalmente incompatibile una scelta interpretativa implicante l'equipollenza tra la tutela di annullamento e la tutela risarcitoria al

di fuori dei casi espressamente previsti dalla legge. Nel caso di specie, infatti, l'equipollenza sarebbe affermata dalla norma censurata, là dove essa, pur riservando all'autonomia dell'ordinamento sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto gli atti di irrogazione delle sanzioni disciplinari, tuttavia «consente la proposizione di domande volte a ottenere il risarcimento del danno innanzi alle giurisdizioni amministrative». L'ordinamento conoscerebbe del resto diverse ipotesi, menzionate nella sentenza n. 49 del 2011, di tutela meramente risarcitoria, in particolare nell'ambito della giurisdizione esclusiva.

L'attuale sistema di tutela giurisdizionale nelle controversie relative alle sanzioni disciplinari sportive realizzerebbe un contemperamento – costituzionalmente corretto – tra le garanzie di accesso al giudice e di autonomia dell'ordinamento sportivo, consentendo di ricorrere in più gradi davanti a organi della giustizia sportiva dotati di ampia autonomia e indipendenza, e di chiedere al giudice statale – esauriti i gradi del giudizio sportivo – il risarcimento del danno derivante dalla lesione di diritti soggettivi o interessi legittimi, nonché di vedere incidentalmente accertata l'illegittimità della decisione emessa in ambito sportivo, a «riparazione piena e satisfattiva della dignità personale e [dell']onore professionale».

5.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, è intervenuto in giudizio con atto depositato il 7 febbraio 2018, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili e comunque infondate.

In primo luogo, la motivazione sulla rilevanza sarebbe insufficiente, in quanto il giudice a quo non afferma di ritenere fondata l'eccezione «procedurale» proposta dal ricorrente nel processo principale. Nonostante la natura preliminare della questione di giurisdizione, il giudice a quo, al fine di «rendere esaustiva la motivazione dell'ordinanza» e farle così superare la soglia della rilevanza, avrebbe dovuto eseguire una «valutazione prospettica» del bene della vita richiesto, che si identificherebbe – se non direttamente con la giurisdizione del giudice adito – con l'annullamento della decisione disciplinare impugnata.

Le questioni sarebbero inammissibili, e comunque infondate, anche perché il rimettente criticherebbe la sentenza n. 49 del 2011 senza sottoporre a questa Corte nuove argomentazioni o nuovi elementi rispetto a quelli già esaminati, limitandosi ad affermare che le sanzioni irrogate dalla giustizia sportiva hanno natura di provvedimenti amministrativi, sindacabili come tali davanti al giudice amministrativo.

Quest'ultimo presupposto non sarebbe comunque condivisibile, poiché i provvedimenti adottati dalle federazioni sportive nazionali presentano tale natura quando recidono il rapporto di tesseramento o di affiliazione, che è condizione essenziale per l'esercizio dell'attività sportiva non amatoriale. Al contrario, le sanzioni disciplinari esauriscono la loro efficacia all'interno del rapporto di tesseramento o di affiliazione e rimangono così confinate nella sfera sportiva e «privatistica, come tale irrilevante per l'ordinamento giuridico statale», salvo il diritto al risarcimento del danno che derivi dalla sanzione, previo incidentale accertamento della sua illegittimità da parte del giudice amministrativo.

6.– Le parti costituite e l'interveniente hanno depositato memorie in prossimità dell'udienza.

6.1.– Il ricorrente nel processo principale, replicando alle eccezioni di inammissibilità, osserva che il potere del giudice a quo non si è esaurito con la concessione interinale della cautela, poiché all'esito della decisione di questa Corte l'incidente cautelare dovrà essere comunque definito, in attesa della pronuncia sul merito. Ai fini della rilevanza, inoltre, lo stesso giudice a quo non avrebbe dovuto valutare anche la fondatezza delle censure mosse al provvedimento impugnato, ma solo la questione preliminare relativa all'ammissibilità della domanda di annullamento.

Nel merito, le questioni non riprodurrebbero quelle già esaminate dalla sentenza n. 49 del 2011, che si sarebbe limitata ad affermare che la norma censurata non preclude qualsiasi forma di tutela giurisdizionale, essendo ammessa dal diritto vivente la tutela risarcitoria. La questione sarebbe stata respinta, dunque, con esplicito riferimento alla sola violazione dell'art. 24 Cost., mentre in questa sede il giudice a quo solleverebbe questioni non ancora esaminate.

6.2.– La FIGC insiste per l'inammissibilità e, comunque, per la manifesta infondatezza delle questioni, richiamando e illustrando ulteriormente le deduzioni già svolte.

Anche a suo avviso, il sopravvenuto accoglimento dell'appello contro l'ordinanza cautelare di sospensione inciderebbe sulla rilevanza delle questioni, se riferita al petitum cautelare. Ove la rilevanza dovesse invece apprezzarsi con riguardo al petitum di merito, la motivazione fornita dal giudice a quo non sarebbe sufficiente, in quanto «il deficit di tutela paventato potrebbe […] ipoteticamente profilarsi soltanto qualora il giudice amministrativo, dopo avere accertato la illegittimità degli atti impugnati alla stregua del sindacato incidentale che gli è pacificamente consentito ai fini risarcitori, dovesse essere costretto ad abdicare all'esercizio del potere di annullamento per la limitazione reputata incompatibile con il dettato costituzionale».

Le sanzioni disciplinari sportive non avrebbero natura di provvedimenti amministrativi, in quanto la potestà punitiva delle federazioni troverebbe fonte esclusiva nell'accettazione, da parte dei tesserati e delle società affiliate, degli obblighi nascenti dalla costituzione del legame associativo, sicché le sanzioni sportive si collocherebbero nell'area del cosiddetto "indifferente giuridico", potendo «approdare alla cognizione del giudice amministrativo quale incidentale elemento di valutazione della ricorrenza, nell'operato federale, degli indici rivelatori di un illecito civile, perseguibile ai sensi dell'art. 2043 cod. civ.». Inoltre, si dovrebbe respingere la tesi del giudice a quo secondo cui le federazioni sarebbero sempre organi del CONI, posto che esse agiscono, di regola, nella veste di associazioni private, svolgendo funzioni di rilevanza pubblicistica solo quando operano nell'esercizio dei poteri loro conferiti direttamente dalla legge ovvero su delega del CONI, nel quadro di una relazione intersoggettiva non più configurabile in termini di immedesimazione organica, a seguito della riforma introdotta dal decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - C.O.N.I., a norma dell'articolo 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59), che ha conferito alle federazioni un'autonoma personalità giuridica.

Né si potrebbe affermare che, negando la natura autoritativa del potere disciplinare, non si spiega l'attribuzione dei contenziosi risarcitori alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, in quanto il rapporto di «preordinazione teleologica» tra lo sport e «la cura del benessere fisico in termini di salute, di formazione della personalità, di educazione alla cooperazione ed alla sana competizione, elementi tutti che afferiscono alla dignità della persona umana (e che, dunque oggi rilevano ai sensi dell'art. 2 Cost.)», si riflette necessariamente sul perimetro della tutela risarcitoria, giustificando la previsione di «una particolare tutela giurisdizionale pubblica, che ha per basi espresse quelle dell'organizzazione pubblicistica dell'attività sportiva e della garanzia del suo legittimo funzionamento».

6.3.– Il CONI illustra i profili di inammissibilità delle questioni per difetto di motivazione, sia sulla rilevanza, non essendo esaminato il fondamento nel merito della domanda di annullamento, sia sulla non manifesta infondatezza, non essendo considerata la motivazione della sentenza n. 49 del 2011, là dove essa giudica positivamente il bilanciamento operato dal legislatore tra i valori costituzionali «cristallizzati dagli artt. 2 e 18 Cost.» e il diritto alla pienezza della tutela giurisdizionale sancito dagli artt. 24 e 113 Cost.

Nel merito, ribadisce che, a differenza di quanto afferma il giudice a quo, la citata sentenza n. 49 del 2011 avrebbe già considerato la censura, mettendone in evidenza il carattere sostanzialmente unitario e scrutinandola alla luce del principio di effettività della tutela

giurisdizionale, che investe congiuntamente gli stessi parametri evocati in questa sede, quando si faccia questione di interessi legittimi.

Affermare che la tutela di annullamento, pur avendo natura costituzionalmente necessaria, può essere sostituita con la tutela risarcitoria solo mediante una scelta espressa del legislatore sarebbe contraddittorio, in quanto il legislatore potrebbe invece operare tale scelta anche per implicito e l'interprete potrebbe raggiungere lo stesso risultato attraverso una lettura costituzionalmente orientata della disciplina vigente. L'ordinamento conosce invero significative ipotesi di limitazione della tutela giurisdizionale in forma specifica, prima fra tutte quella disciplinata dall'art. 2058 cod. civ.

Il giudice a quo avrebbe ulteriormente errato nel qualificare le sanzioni sportive come provvedimenti amministrativi, in quanto le federazioni sportive avrebbero natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato, svolgenti funzioni pubblicistiche solo nei casi previsti dall'art. 23 dello statuto del CONI, nei quali non ricadono le decisioni di natura disciplinare.

Lo stesso legislatore, pur consapevole della pronuncia di questa Corte e della conforme giurisprudenza amministrativa, non avrebbe mutato la sua scelta nemmeno in occasione della recente modifica introdotta all'art. 3, comma 1, del d.l. n. 220 del 2003 dall'art. 1, comma 647, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021). Con essa, intervenendo sui rapporti tra giustizia sportiva e giustizia statale, il legislatore si è limitato a riservare alla giustizia statale la cognizione delle controversie «aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche».

6.4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ribadisce le eccezioni di inammissibilità delle questioni per mancanza di elementi e argomenti nuovi rispetto a quelli già esaminati da questa Corte e osserva che l'autonomia dell'ordinamento sportivo deriva dal riconoscimento – da parte dell'ordinamento giuridico dello Stato, che in tal modo autolimita la propria sovranità – della sfera di autonomia dei fenomeni associazionistici e di carattere collettivo, nel rispetto dei principi di cui agli artt. 2 e 18 Cost.

Considerato in diritto

1.– Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio – adito da un dirigente sportivo tesserato della Federazione italiana giuoco calcio (FIGC) per l'annullamento, previa sospensione e con condanna al risarcimento dei danni, della decisione del Collegio di garanzia dello sport istituito presso il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), che ha confermato l'irrogazione nei suoi confronti della sanzione disciplinare dell'inibizione per tre anni disposta dalla Corte federale di appello della FIGC – dubita della legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280.

Nella parte sottoposta all'esame di questa Corte, l'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003 (rubricato «Autonomia dell'ordinamento sportivo») stabilisce che è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive» (comma 1, lettera b), e che in tale materia «le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui gli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n.

242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo» (comma 2).

Ad avviso del rimettente, le citate disposizioni presenterebbero profili di illegittimità costituzionale anche nell'interpretazione fornita dalla sentenza n. 49 del 2011. In base a tale pronuncia, resa su questioni analoghe a quelle riportate ora all'esame di questa Corte, nelle controversie aventi per oggetto sanzioni disciplinari sportive non tecniche incidenti su situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale è possibile proporre domanda di risarcimento del danno al giudice amministrativo in regime di giurisdizione esclusiva, mentre resta sottratta alla sua giurisdizione la tutela di annullamento.

Anche così interpretata, la normativa violerebbe gli artt. 103 e 113 della Costituzione sotto profili «non compiutamente esaminati» dalla precedente pronuncia, perché «ritenuti "assorbiti" nella censura concernente la violazione dell'art. 24 Cost.». Essa continuerebbe inoltre a presentare i profili di contrasto con l'art. 24 Cost. «letto in combinato disposto con gli stessi artt. 103 e 113 Cost.», già esaminati da questa Corte in ordine all'esclusione della tutela caducatoria davanti al giudice statale.

2.– Vanno considerate in via preliminare le eccezioni sollevate dalle parti costituite in giudizio, nonché il rilievo della normativa intervenuta in materia.

2.1.– Il CONI ha eccepito l'inammissibilità delle questioni per difetto di rilevanza, in quanto il potere esercitato dal giudice a quo contestualmente all'atto di rimessione, di sospensione del provvedimento impugnato fino alla decisione di questa Corte, si è esaurito per effetto della successiva pronuncia del Consiglio di Stato, che, accogliendo l'appello proposto dalla FIGC, ha respinto la domanda cautelare. Analoga eccezione è stata sollevata dalla FIGC nella memoria depositata in prossimità dell'udienza.

L'eccezione non è fondata.

L'intervenuta ordinanza del Consiglio di Stato non altera invero la pregiudizialità delle questioni sulle quali questa Corte è chiamata a pronunciarsi. La definizione dell'incidente cautelare non fa venire meno la necessità per il giudice rimettente di applicare l'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del d.l. n. 220 del 2003, come interpretato da questa Corte con la sentenza n. 49 del 2011, per decidere sull'eccezione preliminare di difetto di giurisdizione sull'azione di annullamento, sollevata dalle parti resistenti nel giudizio a quo.

A ciò si aggiunga, in ogni caso, che le vicende del provvedimento cautelare successive all'ordinanza di rimessione, compresa la sua riforma in appello, non sono idonee a produrre effetti sul giudizio costituzionale. Per costante orientamento di questa Corte, il giudizio incidentale di costituzionalità è autonomo rispetto al giudizio a quo, nel senso che non risente delle vicende successive all'atto di rimessione che concernono il rapporto dedotto nel processo principale, come previsto dall'art. 18 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale. La rilevanza della questione deve quindi essere valutata alla luce delle circostanze sussistenti al momento dell'ordinanza di rimessione, senza che assumano rilievo eventi sopravvenuti (ex plurimis, sentenze n. 276 del 2016, n. 236 del 2015, n. 242 e n. 164 del 2014, n. 120 del 2013, n. 274 e n. 42 del 2011), e in quel momento essa certamente sussisteva.

2.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha eccepito l'inammissibilità delle questioni sotto due ulteriori profili.

2.2.1. – In primo luogo, è eccepito il difetto di motivazione sulla rilevanza, in quanto il giudice a quo avrebbe dovuto eseguire anche una «valutazione prospettica» del bene della vita richiesto, da identificare non nel riconoscimento della giurisdizione del giudice adìto ma nell'annullamento della decisione disciplinare impugnata, in quanto lesiva, secondo il ricorrente nel processo principale, di una regola «procedurale» sull'estinzione del giudizio

disciplinare. Un analogo profilo di inammissibilità è sollevato dalla FIGC nella memoria depositata in prossimità dell'udienza.

L'eccezione non è fondata.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale, «[l]a motivazione sulla rilevanza è da intendersi correttamente formulata quando illustra le ragioni che giustificano l'applicazione della disposizione censurata e determinano la pregiudizialità della questione sollevata rispetto alla definizione del processo principale» (ex plurimis, sentenza n. 105 del 2018), essendo a tal fine sufficiente la non implausibilità delle ragioni addotte (ex plurimis, sentenze n. 93, n. 39 e n. 32 del 2018).

Il rimettente osserva che «[l]a norma de qua, così come interpretata dal giudice delle leggi […], precluderebbe all'odierno ricorrente di ottenere l'annullamento della sanzione disciplinare a lui irrogata […], che solo consentirebbe l'immediato ripristino della situazione giuridica soggettiva, asseritamente lesa». La motivazione, incentrata sul carattere decisivo della questione preliminare e sulla necessità, per risolverla, di applicare la normativa censurata, è sufficiente a dare conto della rilevanza, non essendo richiesta a tali fini una delibazione nel merito della domanda di annullamento, la cui cognizione da parte del giudice a quo è preclusa dalla stessa normativa censurata.

2.2.2.– In secondo luogo, le questioni sarebbero inammissibili poiché il rimettente si sarebbe limitato a criticare la sentenza n. 49 del 2011 senza sottoporre a questa Corte nuovi elementi o argomentazioni rispetto a quelli già a suo tempo da essa esaminati, affermando semplicemente che le sanzioni irrogate dalla giustizia sportiva hanno natura di provvedimenti amministrativi, come tali sindacabili davanti al giudice amministrativo.

Nemmeno questa eccezione è fondata. La riproposizione di questioni identiche a quelle già dichiarate non fondate – se di questo si dovesse trattare nel caso di specie – non comporterebbe comunque, nemmeno in mancanza di nuovi argomenti che possano militare nel senso di una diversa soluzione, l'inammissibilità delle questioni stesse ma, in ipotesi, la loro manifesta infondatezza (ex plurimis, ordinanze n. 96 del 2018, n. 162, n. 138 e n. 91 del 2017, n. 290 del 2016).

2.3.– Ancora in via preliminare conviene ricordare che, dopo la pronuncia dell'ordinanza di rimessione, il d.l. n. 220 del 2003 è stato oggetto di modificazioni, ancorché non riguardanti la normativa censurata, ad opera della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021).

In particolare, l'art. 1, comma 647, della citata legge n. 145 del 2018 ha aggiunto alla fine del comma 1 dell'art. 3 del d.l. n. 220 del 2003 alcune previsioni riguardanti le controversie relative ai provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche.

Non investendo tuttavia nemmeno indirettamente la normativa censurata, che concerne le sanzioni disciplinari sportive, si deve concludere che lo ius superveniens lascia inalterato, per quello che qui rileva, il quadro normativo di riferimento.

3.– Nel merito le questioni sollevate non sono fondate.

3.1.– Il rimettente lamenta innanzitutto la violazione degli artt. 103 e 113 Cost. La qualificazione delle decisioni disciplinari sportive come provvedimenti amministrativi, espressione dei poteri pubblici attribuiti alle federazioni sportive nazionali e al CONI, imporrebbe di classificare come interessi legittimi le situazioni soggettive da essi incise, con la conseguenza che ai loro titolari non potrebbe essere negata la tutela di annullamento davanti

al giudice amministrativo, pena la violazione delle citate previsioni costituzionali in tema di garanzie giurisdizionali contro gli atti della pubblica amministrazione.

3.2. – Il giudice a quo afferma innanzitutto che, sotto questo aspetto, la nuova questione proposta presenterebbe profili diversi da quelli valutati nella sentenza n. 49 del 2011. In tale pronuncia sarebbe stata trattata solo la questione sollevata in riferimento all'art. 24 Cost., con "assorbimento" della prospettata violazione degli artt. 103 e 113 Cost., che il rimettente chiede venga ora esaminata.

Tale preliminare rilievo sulla portata della sentenza n. 49 del 2011 va respinto. Nella citata pronuncia questa Corte, scrutinando la legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del d.l. n. 220 del 2003 in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 Cost., dà espressamente conto del «carattere unitario» della censura sulla quale è chiamata ad esprimersi, che «non attiene ad aspetti specifici relativi alle suddette disposizioni costituzionali, in quanto si incentra su un unico profilo», «compendiabile nel dubbio che la normativa […] precluda "al giudice statale" […] di conoscere questioni che riguardino diritti soggettivi o interessi legittimi». Invocando gli artt. 103 e 113 Cost. – prosegue la sentenza – il giudice a quo non ha prospettato «illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate con riferimento all'art. 24 Cost.», ma ha indicato «il fondamento costituzionale delle funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo che il rimettente [stesso], ai sensi di quanto dispone la normativa di cui deve fare applicazione, individua come il "giudice naturale" delle suddette controversie» (punto 4.4. del Considerato in diritto).

Nel suo impianto complessivo, d'altro canto, la sentenza non omette di considerare i profili di illegittimità allora segnatamente prospettati – e ora riproposti dall'odierno rimettente – in riferimento agli artt. 103 e 113 Cost. In essa si afferma che la previsione di una «diversificata modalità di tutela giurisdizionale» dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi limitata al risarcimento del danno per equivalente – secondo l'interpretazione offerta dal diritto vivente – è idonea a scongiurare l'illegittimità della norma censurata. Tale conclusione – raggiunta sul rilievo che il legislatore ha realizzato in questo modo un non irragionevole bilanciamento degli interessi in gioco – implica un giudizio di compatibilità costituzionale della «esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono […] irrogate le sanzioni disciplinari» (punto 4.5. del Considerato in diritto), esclusione che comprende la tutela reale degli interessi legittimi sui quali le sanzioni eventualmente incidano. Cosicché è evidente che, là dove afferma che «la mancanza di un giudizio di annullamento» non vìola «quanto previsto dall'art. 24 Cost.», la sentenza n. 49 del 2011 non lascia spazio nemmeno ai diversi dubbi di legittimità per violazione degli artt. 103 e 113 Cost., i quali, secondo le parole della stessa pronuncia, costituiscono il «fondamento costituzionale» della tutela demolitoria.

A ciò si può aggiungere che non apporta nuovi profili di illegittimità, diversi da quelli già esaminati, nemmeno la prospettata qualificazione delle decisioni degli organi della giustizia sportiva come provvedimenti amministrativi, dal momento che la stessa sentenza n. 49 del 2011 non esclude che le sanzioni sportive possano ledere anche situazioni giuridiche aventi consistenza di interesse legittimo e ne colloca di conseguenza la tutela risarcitoria per equivalente nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo secondo quanto previsto dall'art. 133, comma 1, lettera z), dell'Allegato 1 (Codice del processo amministrativo) al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104 (Attuazione dell'art. 44 della legge 18 giugno 2009, n. 69, recante delega al Governo per il riordino del processo amministrativo).

3.2.1.– La pronuncia richiamata considera dunque in modo unitario e sistematico la compatibilità della normativa censurata con gli artt. 24, 103 e 113 Cost. e in questa prospettiva estende la sua analisi al profilo della pienezza e dell'effettività della tutela giurisdizionale degli interessi legittimi, contrariamente a quanto assunto dal giudice a quo, che pretende di isolare tale specifico profilo e di escluderlo dal decisum senza considerare, come sarebbe stato necessario, che «l'art. 24, come pure il successivo art. 113 Cost., enunciano [entrambi] il

principio dell'effettività del diritto di difesa, il primo in ambito generale, il secondo con riguardo alla tutela contro gli atti della pubblica amministrazione» (ex plurimis, sentenza n. 71 del 2015).

Nel merito la sentenza n. 49 del 2011 esclude che delle menzionate disposizioni costituzionali vi sia stata lesione, dal momento che la normativa contestata, nell'interpretazione offerta dal diritto vivente e fatta propria da questa Corte, tiene ferma la possibilità, per chi ritenga di essere stato leso nei suoi diritti o interessi legittimi da atti di irrogazione di sanzioni disciplinari, di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno e che questa forma di tutela per equivalente, per quanto diversa rispetto a quella di annullamento in via generale assegnata al giudice amministrativo, risulta in ogni caso idonea, nella fattispecie, a corrispondere al vincolo costituzionale di necessaria protezione giurisdizionale dell'interesse legittimo. La scelta legislativa che la esprime è frutto infatti 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 – che trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 Cost. – «bilanciamento che lo ha indotto […] ad escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente» su tale autonomia, mantenendo invece ferma la tutela per equivalente.

3.2.2.– Chiarito così che i profili di censura della normativa contestata in riferimento agli artt. 103 e 113 Cost. risultano essere stati diffusamente esaminati nella più volte citata sentenza n. 49 del 2011, questa Corte ritiene che non vi siano ragioni di sorta per discostarsi dalle conclusioni di infondatezza della questione espresse nella stessa pronuncia, che meritano di essere integralmente confermate, sia per quanto riguarda il rilievo dei valori costituzionali in gioco, sia per quanto attiene alla valutazione di ragionevolezza del bilanciamento operato dal legislatore con la articolata definizione – nella disciplina definita nel d.l. n. 220 del 2003 così come interpretata dal diritto vivente – del sistema della tutela giurisdizionale in ambito sportivo.

Richiamando per il resto quanto già ampiamente esposto nella citata sentenza, è sufficiente sottolineare di seguito alcuni profili la cui trattazione è sollecitata dalle argomentazioni svolte nell'ordinanza di rimessione.

Il primo riferimento è alla natura, per taluni profili originaria e autonoma, dell'ordinamento sportivo, che di un ordinamento giuridico presenta i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria.

Nel quadro della struttura pluralista della Costituzione, orientata all'apertura dell'ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti, anche il sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18). Con la conseguenza che eventuali collegamenti con l'ordinamento statale, allorché i due ordinamenti entrino reciprocamente in contatto per intervento del legislatore statale, devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice.

Per altro verso, la disciplina legislativa di meccanismi di collegamento, anche diretto, fra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale trova un limite nel necessario rispetto dei principi e dei diritti costituzionali.

La regolamentazione statale del sistema sportivo deve dunque mantenersi nei limiti di quanto risulta necessario al bilanciamento dell'autonomia del suo ordinamento con il rispetto

delle altre garanzie costituzionali che possono venire in rilievo, fra le quali vi sono – per quanto qui interessa trattando della giustizia nell'ordinamento sportivo – il diritto di difesa e il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale presidiati dagli artt. 24, 103 e 113 Cost.

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

Con la sentenza n. 49 del 2011, come visto, questa Corte ha adottato una pronuncia adeguatrice che individua nell'interpretazione offerta dal diritto vivente la «chiave di lettura» della normativa sottoposta al suo esame, idonea a fugare il dubbio, giustificato dal dato letterale della norma censurata, che essa precluda ogni forma di protezione giurisdizionale. In base a tale ricostruzione il giudice amministrativo può comunque conoscere delle questioni disciplinari che riguardano diritti soggettivi o interessi legittimi, poiché l'esplicita riserva a favore della giustizia sportiva, se esclude il giudizio di annullamento, non intacca tuttavia la facoltà di chi ritenga di essere stato leso nelle sue posizioni soggettive, ivi comprese quelle di interesse legittimo, di agire in giudizio per ottenere il risarcimento del danno. A tali fini non opera infatti la riserva a favore della giustizia sportiva, davanti alla quale del resto la pretesa risarcitoria non potrebbe essere fatta valere.

Questa scelta interpretativa, costituzionalmente orientata, si fonda su una valutazione di non irragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore, che ha escluso «la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo» (punto 4.5. del Considerato in diritto) e limitato l'intervento stesso alla sola tutela per equivalente di situazioni soggettive coinvolte in questioni nelle quali l'autonomia e la stabilità dei rapporti costituisce di regola dimensione prioritaria rispetto alla tutela reale in forma specifica, per il rilievo che i profili tecnici e disciplinari hanno nell'ambito del mondo sportivo. Ambito nel quale, invero, le regole proprie delle varie discipline e delle relative competizioni si sono formate autonomamente secondo gli sviluppi propri dei diversi settori e si connotano normalmente per un forte grado di specifica tecnicità che va per quanto possibile preservato.

3.2.3.– Deve essere poi respinta la tesi del carattere costituzionalmente necessitato della tutela demolitoria degli interessi legittimi, dal quale il rimettente desume l'incompatibilità con gli artt. 103 e 113 Cost. di qualsiasi limitazione legislativa di tale forma di tutela giurisdizionale contro gli atti e i provvedimenti della pubblica amministrazione.

Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, se è fuor di dubbio che i principi fondamentali del nostro sistema costituzionale espressi dagli artt. 24 e 113 Cost. devono avere applicazione rigorosa a garanzia delle posizioni giuridiche dei soggetti che ne sono titolari, ciò non significa che il citato art. 113 Cost., correttamente interpretato, sia diretto ad assicurare in ogni caso e incondizionatamente una tutela giurisdizionale illimitata e invariabile contro l'atto amministrativo, spettando invece al legislatore ordinario un certo spazio di valutazione nel regolarne modi ed efficacia (sentenze n. 100 del 1987, n. 161 del 1971 e n. 87 del 1962). Ancora più precisamente, questa Corte ha affermato che «[i]l […] secondo comma dell'art. 113 non può essere interpretato senza collegarlo col comma che lo segue immediatamente e che contiene la norma, secondo la quale la legge può determinare quali organi di giurisdizione possano annullare gli atti della pubblica Amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge medesima. Il che sta a significare che codesta potestà di annullamento non è riconosciuta a tutti indistintamente gli organi di giurisdizione, né è ammessa in tutti i casi, e non produce in tutti i casi i medesimi effetti» (sentenza n. 87 del 1962). Ciò, fermo restando naturalmente che, affinché il precetto costituzionale di cui agli artt. 24 e 113 Cost. possa dirsi

rispettato, è comunque «indispensabile […] che la norma, la quale si discosti dal modello accolto in via generale per l'impugnazione degli atti amministrativi, sia improntata a ragionevolezza e adeguatezza» (sentenza n. 100 del 1987).

3.2.4. Le limitazioni alla tutela giurisdizionale – delle quali il rimettente si duole sottolineando la mancanza di un rimedio di integrale ripristino della posizione soggettiva compromessa – non solo restano, come appena visto, nell'ambito di ciò che è costituzionalmente tollerabile in esito al descritto bilanciamento, ma non sono comunque ignote al sistema normativo.

Come ricordato anche nella sentenza n. 49 del 2011 (punto 4.5. del Considerato in dirtto, dove si menziona il disposto dell'art. 2058 del codice civile, richiamato dall'art. 30 cod. proc. amm.), l'esclusione della tutela costitutiva di annullamento e la limitazione della protezione giurisdizionale al risarcimento per equivalente non è un'opzione sconosciuta al nostro ordinamento. Si tratta, al contrario, di una scelta che corrisponde a una «tecnica di tutela assai diffusa e ritenuta pienamente legittima in numerosi e delicati comparti», tra i quali l'ambito lavoristico, come ha osservato la giurisprudenza di legittimità occupandosi proprio delle disposizioni qui censurate (Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 13 dicembre 2018, n. 32358). E anche questa Corte, pronunciandosi sullo stesso tema delle tutele obbligatorie in ambito lavoristico, «ha espressamente negato che il bilanciamento dei valori sottesi agli artt. 4 e 41 Cost., terreno su cui non può non esercitarsi la discrezionalità del legislatore, imponga un determinato regime di tutela (sentenza n. 46 del 2000, punto 5. del Considerato in diritto)», riconoscendo che «[i]l legislatore ben può, nell'esercizio della sua discrezionalità, prevedere un meccanismo di tutela anche solo risarcitorio-monetario (sentenza n. 303 del 2011), purché un tale meccanismo si articoli nel rispetto del principio di ragionevolezza» (sentenza n. 194 del 2018).

D'altro canto, se, come appena visto, il risarcimento rappresenta in linea generale una forma in sé non inadeguata di protezione delle posizioni dei soggetti colpiti dalle sanzioni sportive, non va trascurato il rilievo che assume, nell'ambito di una vicenda connotata pubblicisticamente quale quella in esame, l'accertamento incidentale condotto dal giudice amministrativo sulla legittimità dell'atto, di cui anche gli organi dell'ordinamento sportivo non possono non tenere conto.

L'esclusione della tutela costitutiva non comporta di regola conseguenze costituzionalmente inaccettabili nemmeno sul piano della adeguatezza della tutela cautelare, nel senso dell'impossibilità di ottenere la sospensione interinale dell'efficacia degli atti di irrogazione delle sanzioni disciplinari sportive. L'esigenza di protezione provvisoria delle pretese fatte valere in giudizio, ricadente essa stessa nell'ambito di operatività delle garanzie offerte dagli artt. 24, 103 e 113 Cost., può trovare invero una risposta nei caratteri di atipicità e ampiezza delle misure cautelari a disposizione di tale giudice – che in base all'art. 55 cod. proc. amm. può adottare le «misure cautelari […] che appaiono, secondo le circostanze, più idonee ad assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso» – e nella possibilità che in questo ambito vengano disposte anche ingiunzioni a pagare somme in via provvisoria.

3.3.– In secondo luogo, il TAR rimettente chiede espressamente un riesame della questione già decisa da questa Corte nella citata sentenza n. 49 del 2011, sull'assunto che permarrebbero profili di contrasto con l'art. 24 Cost. letto in combinato disposto con gli stessi artt. 103 e 113 Cost., perché la sentenza n. 49 del 2011 avrebbe riconosciuto la «equipollenza» tra le due forme di tutela, caducatoria e risarcitoria, in mancanza di un principio generale dell'ordinamento che lo consenta e di una «espressa scelta» del legislatore, che dovrebbe avere comunque natura eccezionale.

In questa prospettiva i motivi di censura si risolvono in una critica alla pronuncia di questa Corte nella parte in cui ha giudicato conforme a Costituzione un assetto normativo che, in base

al diritto vivente, riconosce al destinatario della sanzione la sola tutela risarcitoria. La critica tende, in definitiva, a dimostrare che le disposizioni censurate, anche se interpretate nel senso accolto dalla sentenza n. 49 del 2011, violerebbero l'art. 24 Cost., riconoscendo una tutela che non equivale a quella caducatoria, sia per la diversità del bene della vita conseguibile ope iudicis, giacché con l'annullamento di una sanzione disciplinare non ancora eseguita si può ottenere il completo ripristino della situazione soggettiva compromessa, anziché una «prestazione diversa da quella originaria», sia per l'aggravio dell'onere probatorio da assolvere ai fini del risarcimento del danno, avente per oggetto gli elementi costitutivi dell'illecito civile.

Il giudice a quo muove da una lettura non corretta della sentenza n. 49 del 2011, la quale non afferma la «equipollenza» tra le due tutele, ma si limita a escludere che la mancanza di un giudizio di annullamento sia di per sé in contrasto con quanto previsto dall'art. 24 Cost., in quanto la disciplina in discussione riconosce all'interessato, secondo il diritto vivente, «una diversificata modalità di tutela giurisdizionale». La sentenza prende le mosse dall'espresso presupposto che la forma di tutela per equivalente sia sicuramente diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo, ma giudica il rimedio risarcitorio di regola idoneo a garantire un'attitudine riparatoria adeguata (punto 4.5. del Considerato in diritto).

La soluzione non si fonda dunque su una presunta equiparazione dei due rimedi, che all'evidenza non sussiste, ma, come ripetuto più volte, sulla non irragionevolezza dello specifico limite legislativo posto alla tutela delle posizioni soggettive lese, la cui introduzione non deve ritenersi in assoluto preclusa dalle norme costituzionali che garantiscono il diritto di difesa e il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Per tutte le ragioni già esposte sopra, non è quindi pertinente il richiamo, operato dal giudice a quo, alla natura generale della tutela caducatoria di fronte all'invalidità degli atti amministrativi, e alla prospettata eccezionalità delle disposizioni che ne prevedono la sostituzione con quella risarcitoria. E del resto è lo stesso giudice a quo che, nell'ipotizzare che alla tutela generale di annullamento possa sostituirsi il risarcimento del danno, sia pure per scelta legislativa eccezionale, finisce per presupporre che la prima non ha natura costituzionalmente inderogabile.

4.– In conclusione, le questioni non sono fondate sotto nessuno dei profili prospettati dal rimettente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280, sollevate dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, con l'ordinanza indicata in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 17 aprile 2019.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Daria de PRETIS, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 25 giugno 2019.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.