

19 GIUGNO 2019

Il rapporto tra ordinamento statale ed
ordinamento sportivo nell'attuale
contesto costituzionale

di Paco D'Onofrio

Professore aggregato di Istituzioni di diritto pubblico
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale *

di Paco D'Onofrio

Professore aggregato di Istituzioni di diritto pubblico
Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

Sommario 1. Inquadramento sistematico del fenomeno. 2. Contesto costituzionale e dimensione sovranazionale dell'ordinamento giuridico sportivo.

1. Inquadramento sistematico del fenomeno

Il sempre fervente dibattito in ordine alla reale autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo rispetto alle continue pretese di controllo da parte dello Stato, si arricchisce fatalmente di ulteriori profili critici, alla luce della recente approvazione della legge di bilancio 2019¹.

Nel testo, infatti, viene previsto che la società Coni Servizi, ente strumentale ed economico del Coni, diventi più enfaticamente “Sport e salute”, ma che, soprattutto, i suoi amministratori non siano più individuati dal movimento sportivo (il Coni appunto quale autorità governativa in materia di sport), quanto, per converso dall'esecutivo².

Non pare possa revocarsi in dubbio che la conseguente politicizzazione della gestione finanziaria dello sport comporti quantomeno il rischio di un condizionamento dell'ordinamento sportivo che, per converso, è strutturato in modo irrinunciabilmente globale e comunque sovranazionale, sotto l'egida del Comitato Olimpico Internazionale.

La questione non appare di scarso momento e coinvolge il concetto stesso di ordinamento giuridico derivato, nonché l'effettiva autonomia³ di cui lo stesso dovrebbe godere anche ai sensi di un inequivoco

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Legge 30 dicembre 2018, n. 145, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

² Art. 1, comma 633, l. 145/2018, “La società è amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre membri, di cui uno con funzioni di presidente. Il presidente è nominato dall'autorità di Governo competente in materia di sport previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, ha la rappresentanza legale della società, presiede il consiglio di amministrazione di cui è componente e svolge le funzioni di amministratore delegato. Gli altri componenti sono nominati rispettivamente dal Ministro della salute e dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti”.

³M. SANINO, Il lento cammino verso la piena autonomia dell'ordinamento sportivo, in *Diritto amministrativo e società civile*, Bologna, 2018, vol. I, p. 173 ss.

dettato costituzionale, orientato nel senso di consentire allo Stato un generico potere di controllo, ma non certo di condizionamento, come già nel lontano 1949 teorizzava Giannini in ordine al rapporto tra i diversi ordinamenti⁴.

Sul punto, peraltro, si segnala che recentemente alla Camera dei Deputati è stato presentato un disegno di legge delega (n.1603 – 1603 bis – 1603 ter del 15 febbraio 2019), con ampi poteri in capo al Governo di provvedere ad una riforma strutturale dell'ordinamento giuridico sportivo, soprattutto in considerazione della mancata conversione in legge del precedente decreto legge n. 115/2018, che si era reso necessario a seguito delle evidenti e pericolose aporie manifestate dal sistema di giustizia sportiva federale⁵.

Per meglio inquadrare la questione, anche da un punto di vista evolutivo, si consideri che in una prima fase storica si afferma la dottrina normativista, elaborata dal giurista austriaco Hans Kelsen, che rivolge la propria attenzione al concetto di norma, intesa come ordine generale ed astratto posto dal Legislatore secondo le modalità a ciò dettate dalla Legge fondamentale del singolo ordinamento e diretta alla totalità dei componenti la collettività.

Orbene, in questa prospettiva, l'ordinamento giuridico consta di un insieme di norme, al vertice del quale vi è la norma fondamentale, identificata da Kelsen nel generale dovere di obbedienza alle norme medesime, sussistente in capo a tutti i cittadini; seguendo, quindi, questa impostazione, la validità della norma e dell'ordinamento è indipendente dalla effettività o reale efficacia della stessa, e consiste nella sua positività, nel senso ristretto di essere posta e convalidata dall'ordinamento⁶.

P. SANDULLI – M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, Milano 2015; G. NAPOLITANO, *Contro lo spettro del neopubblicismo: sul carattere privatistico delle leghe sportive e delle procedure di commercializzazione dei diritti audiovisivi*, in *Riv. Dir. Sport*, 2016, p.100 ss.

⁴ M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1949, 1 e 2, 10

⁵ Il testo è suddiviso in 14 articoli, ripartiti su 4 differenti capi: art. 1 ordinamento sportivo, art. 2 centri sportivi scolastici, art. 3 cessione, trasferimento ed attribuzione dei titoli sportivi, art. 4 enti sportivi professionistici e dilettantistici e rapporto di lavoro, art. 5 rappresentanza degli atleti e delle società sportive ed esercizio della professione di agente sportivo, artt. 6-10 misure di controllo dei fenomeni di violenza durante le manifestazioni sportive, art. 11 misure di prevenzione e contrasto, art. 12 norme sulla sicurezza degli impianti sportivi, art. 13 norme di semplificazione ed art. 14 sicurezza nelle discipline sportive invernali.

⁶ G. BONGIOVANNI, *Reine rechtslehre e dottrina giuridica dello Stato- H. Kelsen e la costituzione austriaca del 1920*, Milano, 1998; V. FROSINI, saggi su Kelsen e Capograssi *Due interpretazioni del diritto*, Milano, 1998; F. DE ALOYSIO, *Kelsen, la dottrina pura del diritto e il puzzle del formalismo*, in *Rivista di Diritto Commerciale*, 1996, I, 177; G. O. LONGO, *Il concetto del mutamento costituzionale in Hans Kelsen e Carl Schmitt*, in *Rivista internazionale di Filosofia del diritto*, 1996, 256; F. DE ALOYSIO, *Kelsen e il giuspositivismo un'affinità ipotetica*, in *Rivista Internazionale di Diritto*, 1995, 291; N. IRTI, *Autonomia privata e forma di stato (intorno al pensiero di Hans Kelsen)*, in *Rivista di Diritto Civile*, 1994, I, 15; A. CATANIA, *Kelsen e la democrazia*, in *Rivista internazionale di Filosofia del diritto*, 1992, 377; F. KOJA, *Hans Kelsen Ritratti di un grande austriaco*, in *Istituita*, 1992, 26; R. TREVESE, *Società e natura nell'opera di Hans Kelsen in Sociologia del diritto*, 3, 33; O. ROSSELLI, *L'attività giurisdizionale nella teoria di Kelsen*, in *Rivista di Diritto Civile*, 1991, I, 153; A. CARRINO, *Autopoiesi e ordinamento dinamico Diritto e sociologia in Kelsen*, in *Sociologia del diritto*, 1991, fascicolo 2, 13; B. CELANO, *L'interpretazione del conflitto fra norme nell'ultimo Kelsen*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del diritto*, 1990, 13;

In un secondo momento viene a prevalere la teoria istituzionalista, che nega che il diritto possa essere ridotto alla norma o all'insieme di norme che costituiscono l'ordinamento, poiché questo, essendo inteso come organizzazione o istituzione, trascende e condiziona il suo aspetto meramente normativo.

L'ordinamento per questa teoria è un complesso sistema di fattori regolatori della società, dotati di valenze diversificate di efficacia e persuasività nell'ambito della nazione. È solo all'interno di questa complessa architettura che deve essere collocata la norma, la quale, unica fra i summenzionati fattori, è caratterizzata dal potere della cogenza e dalla peculiare caratteristica della sanzionabilità attuata mediante l'esercizio della giurisdizione, ma, nondimeno, non costituisce la sola regola di disciplina della società.

Secondo l'impostazione istituzionalistica l'insufficienza della nozione di diritto come esclusivo insieme di norme si manifesta in tutta la propria evidenza quando si ha riguardo all'intero ordinamento giuridico di uno Stato, per esempio quando si parla di diritto italiano o francese, poiché l'ordinamento giuridico di uno Stato, nella propria interezza, va ben oltre l'idea dello stesso come insieme di regole.⁷

Tre dunque sono gli elementi necessari alla individuazione di un ordinamento giuridico. Il primo è la normazione e gli altri due, definiti materiali, sono la società, come unità ulteriore e distinta dagli individui, che sono comunque compresi in essa, legata in modo indissolubile all'ordinamento giuridico, come dimostrato dal brocardo *ubi societas, ibi ius* e dal suo reciproco *ubi ius, ibi societas*; ed infine l'ordine sociale che comprende ogni elemento normativo extragiuridico⁸.

L'ordinamento prima di essere norma, intesa come regola di uno o di una serie di rapporti sociali è organizzazione, struttura, posizione della società stessa nel suo spazio territoriale e nel suo incessante divenire, e regola, quindi, ogni tipo di rapporto sociale astrattamente e potenzialmente immaginabile nella società stessa.

Fatte queste considerazioni, secondo Santi Romano, l'unico concetto utilizzabile per definire l'ordinamento giuridico è quello di Istituzione: ogni ordinamento giuridico è perciò una istituzione e

F. MATERAZZI, *Hans Kelsen e il sillogismo normativo*, *Studi senesi*, 1989, 299; C. CATTANEO, *Kelsen tra neo-kantismo e positivismo giuridico* in *Rivista Internazionale di Filosofia del diritto*, 1987, 476; W. LUTHARDT; *Aspetti teorico politici nell'opera di Hans Kelsen*, in *Materiali di storia e cultura giuridica*, 1984, 367; F. CALVO, *Norma e applicazione: Hans Kelsen tra Kant e Aristotele* in *Legalità e giustizia*, 1984, 8; A. GIOVANNELLI, *Dottrina pura e teoria della costituzione in Kelsen*, Milano; V. FROSINI *Kelsen e Romano*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del diritto*, 1983, 199.

⁷ Per un approfondimento sulla teoria istituzionalistica, si veda F. MODUGNO, *Istituzione*, in *Enciclopedia del diritto*; V. FROSINI, *Santi Romano e l'interpretazione giuridica della realtà sociale*, in *Rivista Internazionale di Filosofia del diritto*, 1989, 706; M. FUCHSAS, *La genossenschaftstheorie di Otto von Gierke come fonte primaria della teoria generale del diritto di Santi Romano* in *Materiali di storia e cultura giuridica*, 1979, 65

⁸ Il momento normativo, pertanto, conclude il Santi Romano, può essere considerato elemento dell'ordinamento giuridico, ma non può senz'altro esaurirlo: a conferma di ciò, egli richiama l'esperienza di ordinamenti giuridici come quelli di Common Law, in cui non si rinvencono norme scritte e nei quali non trova posto la figura del legislatore, ma solo quella del giudice; in questi ordinamenti il momento giuridico non coincide con quello normativo, che manca quasi completamente, ma si identifica nel potere del magistrato, il quale esprime l'obiettivo coscienza sociale, ovvero la volontà autonoma dell'ordinamento stesso.

viceversa ogni istituzione è un ordinamento giuridico: l'equazione fra i due concetti è necessaria ed assoluta.

La teoria istituzionalista porta evidentemente ad una conclusione obbligata: poiché esistono oltre all'ordinamento principale altri fenomeni associativi dotati dei tre indici sopraindicati, non si può negare l'esistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici. L'altra constatazione che si deve fare è che, ovviamente, pur essendoci una pluralità di ordinamenti giuridici, uno di questi deve fatalmente trovarsi in una posizione di supremazia rispetto agli altri, posizione che viene occupata dall'ordinamento giuridico statale, essendo lo Stato l'unica istituzione detentrica di interessi universali e dotata di sovranità; toccherà dunque allo Stato regolare i rapporti con gli altri ordinamenti giuridici sprovvisti della sovranità e quindi sottomessi allo Stato medesimo.

È dunque nell'ambito della teoria istituzionalistica che è possibile configurare e provare l'assunto per cui non esiste un solo ordinamento giuridico, bensì una pluralità di ordinamenti che collocano la propria soggettività nel contesto dell'ordinamento statale e con esso svolgono e sviluppano le proprie attività e funzioni.

Una delle istituzioni che compongono la pluralità degli ordinamenti compresi in quello principale è appunto l'ordinamento sportivo, presentando esso i tre indici di plurisoggettività, organizzazione e normazione.

Il primo di questi elementi è sicuramente riscontrabile, nell'ordinamento sportivo, per il fatto che l'atleta, pur essendo il soggetto principale di questa particolare istituzione, è circondato da numerose altre figure, come ad esempio quelle addette alla amministrazione dell'attività sportiva⁹, le associazioni sportive, professionistiche e dilettanti, le Federazioni sportive nazionali e il C.O.N.I.

Per quanto concerne l'indice dell'organizzazione, occorre dire che l'ordinamento sportivo ha quindi provveduto in modo del tutto autonomo a darsi una peculiare morfologia organizzativa estesa a livello internazionale, consentendo di considerarlo, in questa prospettiva, necessariamente originario.

In una tale prospettiva di sistema emerge con nitidezza un significativo profilo critico, riguardante una duplice qualificazione dello stesso, originario nel senso appena declinato, ma, contemporaneamente, derivato, secondo la collocazione che gli riserva lo Stato, con conseguente insorgenza di rilevanti problemi per un'effettiva applicazione delle norme sportive internazionali in ambito statale.

Si pensi, a titolo puramente esemplificativo, alla riforma voluta da un'organizzazione sportiva internazionale (nel caso di specie la FIFA, poiché l'ambito di afferenza era il gioco del calcio) in materia

⁹ Per usare una terminologia del M. S. GIANNINI si tratta dei cosiddetti “*Ministri dello sport*”



di agenti sportivi, cioè quei professionisti che, in forza di un contratto di mandato ricevuto, assistono e tutelano un atleta nella sottoscrizione di un contratto di prestazione sportiva.

Così preliminarmente inquadrata, la questione sembrerebbe porsi all'interno di un certo e confortante perimetro di incontestabile autonomia sportiva, considerando, infatti, che i prefati contratti producono i loro effetti nell'ambito dell'ordinamento domestico, con conseguente competenza esclusiva della giustizia federale.

Tuttavia, nel disciplinare una tale figura professionale la FIFA, pur lasciando ampi margini di autonomia alle rispettive federazioni nazionali, con un proprio atto ufficiale ha formalizzato alcuni principi e linee guida vincolanti, tra cui la qualificazione giuridica di "intermediari" in capo a quelli che erano stati, fino a quel momento, semplicemente agenti.

La riforma, così considerata, appariva certamente epocale ed anzi significativamente ampliativa, poiché consentiva a queste nuove figure professionali di non limitarsi ad una rappresentanza negoziale a favore di una parte, ma di poter, appunto, ricevere il mandato anche dagli altri contraenti, svolgendo proprio quella ruolo di intermediario di cui si è detto.

Nel momento in cui la Federazione nazionale (FIGC) ha inteso dare attuazione alla norma sportiva internazionale, si è dovuta fatalmente confrontare con la vigente legislazione statale che, in materia di lavoro subordinato (quale quello del calciatore) vieta l'intermediazione, fatti i salvi i casi espressamente previsti per legge, ma tra i quali non rientravano gli intermediari sportivi, ovviamente.

La soluzione, di dubbia legittimità, fu rinvenuta nel qualificare un tale professionista come "procuratore" e non intermediario, pur, di fatto, potendo svolgere un'attività di effettiva intermediazione, optando per una "elusione" formale, in luogo di un'insanabile contraddizione sostanziale.

Dunque, la piena discrezionalità normativa tipica di un ordinamento originario (sportivo internazionale) presenta profili di dubbia compatibilità con la disciplina attuativa di un ordinamento derivato (sportivo nazionale), che si colloca in una posizione di evidente subordinazione rispetto alle leggi dello Stato di riferimento, con conseguente riduzione della pur riconosciuta autonomia ordinamentale.

Riguardo al terzo indice, quello della normazione, si può affermare, senza tema alcuno di smentita, che la sua esistenza in ambito sportivo appaia oramai un dato incontestabile, essendo ormai pacifico che l'ordinamento sportivo obbedisce, almeno in parte, ad un corpus normativo che nasce all'interno dell'ordinamento medesimo; meno pacifica appare invece la giuridicità delle prescrizioni ivi contenute, nonostante la dottrina sembri pressoché unanimemente orientata nel riconoscerla.¹⁰

¹⁰ Tra gli altri assume particolare rilievo il principio di lealtà sportiva che negli ordinamenti sportivi si trasferisce dal piano etico a quello più propriamente giuridico ed acquista una più pregnante effettività

Essa è comunque da dividersi in tre parti: una retta da norme esclusivamente statali, un'altra, retta da norme esclusivamente sportive ed una terza, nella quale le due normative coesistono o, come più di sovente si registra, confliggono.

Milita in tal ultimo senso la presenza nelle c.d. carte federali (statuti e codici di giustizia sportiva del Coni e delle Federazioni "controllate") di norme e di principi che, nella migliore delle ipotesi, differiscono sensibilmente da analoghe fattispecie statali, ma che, talvolta, vi si pongono in decisa contrapposizione. Significativa è la formalizzazione del principio di responsabilità presunta (*rectius* presunzione di colpevolezza), nonché il richiamo a criteri evidentemente privi del carattere di necessaria tassatività di una norma incriminatrice, ma costantemente impiegati dai giudici federali per comminare sanzioni gravi come la preclusione (c.d. radiazione sportiva).

Il riferimento è indubbiamente ai criteri di lealtà, probità e correttezza¹¹, il cui contenuto esatto non presenta un perimetro di certa delimitazione ed agevole individuazione, ma la cui violazione rappresenta, per converso, il presupposto per pronunce di condanna che, inibendo l'effettivo esercizio dell'attività sportiva, risultano idonee ad incidere su valori costituzionalmente protetti, come il diritto al lavoro.

In ogni caso, la libera ed incondizionata partecipazione alla dimensione associativa sportiva da parte di un tesserato, ha convinto anche la Corte costituzionale a considerare insuperabile e meritevole di protezione la ricordata autonomia dell'ordinamento sportivo, tant'è che a seguito della pronuncia della Consulta n. 49/2011, i rapporti tra la giustizia sportiva e quella statale (precisamente amministrativa, in ragione della riservata operata dalla legge 280/03), ma più in generale tra l'ordinamento giuridico sportivo e quello statale, si sarebbero dovuti caratterizzare per una più spiccata autonomia della dimensione associativa endofederale, in un quadro di ampio riconoscimento sostenuto da solide basi costituzionali. In effetti, l'intervento della Corte costituzionale finì per considerare illegittimo, proprio in quanto violativo della prefata autonomia dell'ordinamento sportivo, l'intervento demolitorio del Giudice amministrativo nei confronti di sentenze della giustizia sportiva, poiché quei provvedimenti, sarebbero impugnabili solo per finalità risarcitorie, in tal mondo assicurando effettività ed invulnerabilità al giudicato federale. Dunque, al fine dichiarato di garantire piena autonomia alla giustizia federale e quindi all'intero sistema associativo che la esprime, la Consulta, nel pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale della legge 280/03, la quale aveva introdotto il meccanismo della pregiudiziale sportiva, che garantiva l'accesso alla giustizia statale per questioni sportive solo previo esperimento dei rimedi

¹¹ *Ex multis*, Codice di Giustizia sportiva FIGC, art. 1 bis "Le società, i dirigenti, gli atleti, i tecnici, gli ufficiali di gara e ogni altro soggetto che svolge attività di carattere agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale o comunque rilevante per l'ordinamento federale, sono tenuti all'osservanza delle norme e degli atti federali e devono comportarsi secondo i principi di lealtà, correttezza e probità in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva".

domestici, ha ridefinito i confini d'intervento (quindi di ammissibilità dell'impugnazione) della magistratura amministrativa, già limitata legislativamente al solo Tar Lazio. Poiché, una pronuncia di tipo demolitorio che avesse annullato un provvedimento disciplinare federale (sentenza sportiva) avrebbe indubbiamente costituito un *vulnus* nell'autonomia dell'ordinamento sportivo, generando non pochi problemi anche di tipo sistemico, considerando la tipicità delle norme domestiche asseritamente violate e le ontologicamente diverse categorie giuridiche utilizzate dai giudici statali, con la sentenza in esame la Consulta ha limitato l'intervento giurisdizionale statale al solo eventuale riconoscimento di un diritto al risarcimento del danno in capo al ricorrente¹².

¹² Nella pronuncia la Corte sottolinea, innanzitutto, che l'autonomia dell'ordinamento sportivo trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 della Costituzione, considerato che le associazioni sportive sono tra le più diffuse «formazioni sociali dove [l'uomo] svolge la sua personalità» e che deve essere riconosciuto a tutti il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive. La Corte muove, quindi, dall'esame dei lavori preparatori del decreto-legge n. 220, osservando come - nella originaria versione del decreto-legge - "fra le materie che, essendo inserite al comma 1 dell'art. 2, potevano considerarsi sottratte alla cognizione del giudice statale, erano anche le questioni aventi ad oggetto l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, associazioni o singoli tesserati nonché quelle relative alla organizzazione e svolgimento delle attività agonistiche ed alla ammissione ad esse di squadre ed atleti". La Corte prosegue: "la circostanza che, in sede di conversione del decreto-legge, il legislatore abbia espunto le lettere c) e d) del comma 1 dell'art. 2, ove erano indicate le summenzionate materie, fa ritenere che su di esse vi sia la competenza esclusiva del giudice amministrativo allorché siano lesi diritti soggettivi od interessi legittimi". Ne consegue che la possibilità di essere ammessi a svolgere attività agonistica disputando le gare ed i campionati organizzati dalle Federazioni sportive facenti capo al CONI "non è situazione che possa dirsi irrilevante per l'ordinamento giuridico generale e, come tale, non meritevole di tutela da parte di questo. Ciò in quanto è attraverso siffatta possibilità che trovano attuazione sia fondamentali diritti di libertà - fra tutti, sia quello di svolgimento della propria personalità, sia quello di associazione - che non meno significativi diritti connessi ai rapporti patrimoniali - ove si tenga conto della rilevanza economica che ha assunto il fenomeno sportivo, spesso praticato a livello professionistico ed organizzato su base imprenditoriale - tutti oggetto di considerazione anche a livello costituzionale". Pertanto, per le controversie sui provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche (oggetto delle norme in esame) - nel sistema di giustizia sportiva delineato in precedenza dal decreto-legge n. 220 - trova applicazione il codice del processo amministrativo una volta "esauriti i gradi della giustizia sportiva" (art. 3, comma 1). Vale ricordare come la Corte Costituzionale, nella citata sentenza n. 49 del 2011, abbia altresì specificato quale sia la tutela in tal caso approntata "qualora la situazione soggettiva abbia consistenza tale da assumere nell'ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, in base al ritenuto "diritto vivente" del giudice che, secondo la suddetta legge, ha la giurisdizione esclusiva in materia". È tutela (esclusivamente) risarcitoria (per equivalente). "In tali fattispecie deve, quindi, ritenersi che la esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari - posta a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo - non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi lamenta la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno". "È sicuramente una forma di tutela, per equivalente, diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo (ed infatti si verte in materia di giurisdizione esclusiva), ma non può certo affermarsi che la mancanza di un giudizio di annullamento (che, oltretutto, difficilmente potrebbe produrre effetti ripristinatori, dato che in ogni caso interverrebbe dopo che sono stati esperiti tutti i rimedi interni alla giustizia sportiva, e che costituirebbe comunque, in questi casi meno gravi, una forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo) venga a violare quanto previsto dall'art. 24 Cost.. Nell'ambito di quella forma di tutela che può essere definita come residuale viene, quindi, individuata, sulla base di una argomentata interpretazione della normativa che disciplina la materia, una diversificata modalità di tutela giurisdizionale" (Centro Studi Camera e Senato, dossier 27 dicembre 2018).

In ogni caso, sin da queste prime argomentazioni, si consideri la ferma determinazione con cui l'ordinamento sportivo si è dato un compiuto sistema di concreta gestione e risoluzione delle controversie sorte al proprio interno, recependo nei propri “principi di giustizia sportiva”, approvati con deliberazione del CONI il 9 novembre del 2015, il principio del giusto processo, che si concretizza, secondo quanto stabilito nell'art.2 del predetto codice, nell'assicurare alle parti il *contraddittorio* nel giudizio, nel quale il soggetto legittimato a giudicare si pronuncerà in *corrispondenza alla domanda*, provvedendo con *atto motivato e pubblico*, con l'assicurazione che la giustizia sportiva sia *rapida ed efficace*, garantendo la *ragionevole durata* del processo.

I richiami costituzionali appaiono fin troppo scontati, così come l'acquisizione dei dettami contenuti negli artt. 24, 111 e 113 della Costituzione, ma non si trascuri come il giusto processo faccia parte integrante dell'ordinamento giuridico internazionale, stante quanto disposto dalla *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* del 1948, nonché dalla *Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali* del 1950¹³.

Una definizione che prenda in considerazione il fenomeno sportivo nella sua interezza è comunque rinvenibile nella articolo 2, primo comma della Carta Europea dello Sport, approvata nel 1992 a Rodi dalla settima conferenza dei Ministri Europei dello Sport; in essa si può leggere: “*si intende per sport qualsiasi forma di attività fisica che, attraverso una partecipazione organizzata o non, abbia per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli.*”

Affrontando il tema della nascita e della strutturazione dell'ordinamento giuridico sportivo, risulta particolarmente arduo e problematico condividere la tesi di chi sostiene, con rigorosa fermezza, che il fenomeno sportivo, così come la sua organizzazione, non poteva che sorgere in maniera del tutto spontanea e senza alcuna rilevanza organizzativa, visto che le sue finalità, nonché le sue modalità di esercizio, non rientravano sicuramente tra gli interessi primari delle autorità che avrebbero avuto legittimazione ad intervenire.

Si tratta, in breve, della costituzione di autonomi moduli organizzativi, attraverso i quali, coloro che intesero esercitarsi nelle arti del movimento corporeo, avvertirono come irrinunciabile la necessità di provvedere ad autoregolamentare la propria attività, dando luogo, forse inconsapevolmente, ad una primordiale ma presente ed effettiva forma di ordinamento.

In effetti, sin da queste prime battute, si può anticipare il rilievo che in futuro avrebbe assunto questa modalità organizzativa e di quanto i sempre maggiori interessi economici avrebbero in tal senso orientato.

¹³ MAIETTA, *Lineamenti di diritto dello sport*, Torino, 19 ss.; P. MORO, *Giustizia sportiva e diritti processuali*, in *AAVV, La giustizia sportiva, analisi critica della legge 17 ottobre 2003 n. 280*, Trento, 2004, 18 ss.

2. Contesto costituzionale e dimensione sovranazionale dell'ordinamento giuridico sportivo

Una breve storia dell'evoluzione del fenomeno sportivo in Italia e dei soggetti che sono intervenuti in tale processo¹⁴ non può prescindere dal concetto che allo sport, alla sua organizzazione ed al suo complesso meccanismo, occorre affiancare il concetto di autoregolazione dei soggetti praticanti; si può notare, infatti, come questa realtà, così complessa e articolata si manifestò, sin dai suoi primordi, in modo assolutamente spontaneo, spesso anche caotico, rinunciando immediatamente a ogni intervento eteroregolatore¹⁵. L'ordinamento giuridico statale dovette quindi, necessariamente, iniziare ad occuparsi della pratica sportiva dal momento che questa andava assumendo dimensioni tali da escludere una sua qualsiasi classificazione come fenomeno poco incidente sulla complessiva vita sociale e, in tempi relativamente recenti, dapprima attraverso una disciplina normativa che non regolamentava lo sport in sé, quanto i riflessi che il suo esercizio poteva avere sotto il profilo penale, amministrativo o civile; questo, fino a quando l'esercizio sportivo mantenne il carattere dell'occasionalità, cosicché i principali conflitti di interessi da esso implicati erano quelli correlati alla singola attività agonistica e perciò ignorati dal legislatore nazionale.

Con l'incessante diffondersi dell'attività sportiva, il formarsi di aggregazioni sempre più rilevanti e la proliferazione delle competizioni ai vari livelli, richiedenti la predisposizione di regole sempre più complesse, si creò una struttura che necessitava di una disciplina generale: nacque così un sistema organizzato, con norme proprie.

In ragione di quanto fin qui affermato, si può senza dubbio rilevare come l'ordinamento sportivo sia un ordinamento giuridico, nonché, sulla scorta di una preliminare ricognizione, affermare che la Costituzione Italiana del 1948 riconosca e tuteli indirettamente¹⁶ l'ordinamento sportivo sulla base del principio pluralistico che la nostra Legge Fondamentale accoglie al suo interno.

¹⁴ La materia è stata costantemente analizzata da reiterati interventi dottrinali, alcuni dei quali hanno indubbiamente costituito un momento di illuminante produzione scientifica. Si veda pertanto M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1949, 10 e sempre di M. S. GIANNINI, "Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi?", in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1996, 671 in cui si legge "...Che il mondo sportivo si sia dato ormai un proprio diritto costituisce opinione recepita e consolidata nei maggiori Paesi europei e americani. Molto meno si parla, invece, di un ordinamento giuridico sportivo. Ma avendo presente le teorizzazioni che sono state fatte sugli ordinamenti giuridici, neanche ciò appare più contestabile: degli ordinamenti giuridici infatti tale mondo possiede gli elementi costitutivi tipici...". Vanno anche ricordati P.M. PIACENTINI, *Sport*, in *Dizionario Amministrativo*, a cura di G. GUARINO, II, Milano, 1983, 1147; L. DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1998, 5; G. MORBIDELLI, *El deporte en la Europa de las Regiones in Atti del congresso internazionale di diritto dello sport*, Madrid, 2001

¹⁵ F. FRACCHIA, *Sport*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, XVI, Torino, 1999, 467; R. FRASCAROLI, *Sport*, in *Enciclopedia del Diritto*, LXIII, Milano, 1990, 513; M. SANINO, *Sport*, in *Enciclopedia Giuridica Italiana*, XXX, Roma

¹⁶ La scelta del nostro Costituente di non contemplare espressamente lo sport all'interno di alcuno dei 139 articoli risulta piuttosto singolare; la Costituzione del Portogallo, all'art. 79 stabilisce che "Ognuno ha il dovere di ricevere l'educazione fisica e di esercitare lo sport. E' dovere dello Stato, unitamente alla scuola, ai gruppi ed alle associazioni sportive promuovere, stimolare, guidare e supportare la pratica e la diffusione dell'educazione fisica e dello sport e, altresì, prevenire la violenza

La rilevanza di tale ordinamento è altresì da considerare in rapporto alla rilevanza dei gruppi intermedi tra cittadino e Stato riconosciuta dalla stessa Costituzione come momento insopprimibile della sfera di libertà dell'individuo, considerato sia per sé stesso, sia nel suo inserimento in comunità più o meno vaste, più o meno dotate di forza aggregatrice; tale valore è espresso negli articoli 2 e 3 secondo comma della Costituzione, dove vengono riconosciuti e garantiti i diritti inviolabili dell'uomo *“sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”*, affermandosi al contempo l'esigenza di rimuovere gli ostacoli di tipo economico e sociale che *“impediscono il pieno sviluppo della persona e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*.

Ci troviamo in presenza di affermazioni di portata generale, che si calano con evidenza in ogni settore della vita sociale organizzata, e che, unitariamente considerate, affermano esplicitamente il principio pluralista, conferendo specifica protezione ai gruppi sociali intermedi, ai quali può essere ascritto certamente anche il mondo sportivo e la sua complessa organizzazione.

Considerando quindi l'impianto legislativo dello sport e altre norme che concernono separati campi di applicazione (quali la Legge n.91/1981 sul lavoro sportivo e quelle sulla tutela sanitaria), nonché il complesso sistema su cui si articola all'interno il fenomeno sportivo, ci si confronta con un vero e proprio ordinamento giuridico, poiché in possesso dei già analizzati requisiti di plurisoggettività, organizzazione e normazione, distinto rispetto all'ordinamento statale, individuabile nei suoi elementi concreti e riconosciuto per tale nell'ambito del sistema generale.

Si può anche affermare, collegandoci a quanto affermato poc'anzi circa la teoria istituzionalista dell'ordinamento giuridico, che si tratta appunto di un autonomo corpo sociale, intermedio rispetto al sistema generale, avente un insieme organizzato di norme, di meccanismi e di ingranaggi con vari organismi a diversi livelli, operante con collegamenti anche di autorità e di forza che producono, modificano, applicano e garantiscono tutte le relative norme: si tratta, dunque, del concetto di *“istituzione”* nel senso fatto proprio da Santi Romano nei suoi studi circa la nascita degli ordinamenti giuridici, in perfetta coerenza con quanto detto in apertura di questo scritto.

nello sport”; la costituzione della Grecia, all'art. 16 comma 9, statuisce che *“Gli sport dovranno svolgersi sotto la protezione e la finale supervisione dello Stato. Lo Stato si farà garante e controllerà tutti i tipi di associazioni sportive specificate dalla legge. L'utilizzo dei sussidi, in conformità con i propositi e gli scopi delle associazioni beneficiarie, dovrà essere disciplinato dalla legge”*; la Costituzione della Russia, all'art.55 specifica che *“Lo Stato assume le misure volte allo sviluppo della cultura fisica e dello sport”*; la Costituzione dell'Ungheria disciplina il dovere dello Stato di assicurare ai cittadini il diritto all'esercizio dell'attività fisica e sottolinea la necessaria azione sinergica delle autorità locali; la Costituzione della Croazia, prevede che *“La Repubblica incoraggia ed aiuta la cultura fisica e lo sport”*; la costituzione della Turchia, all'art.59 stabilisce che *“E' dovere dello Stato assumere tutte le misure necessarie per lo sviluppo della salute, fisica e morale, dei cittadini di tutte le età ed incoraggiare la pratica degli sport tra la popolazione”*.



Al fine di comprendere nella sua esatta e concreta dimensione il complesso meccanismo che caratterizza l'ordinamento sportivo, occorre considerare che lo stesso, a livello nazionale, costituisce un'espressione localmente definita di una struttura internazionale idonea ad esercitare una notevole influenza sugli ordinamenti statali nazionali.

In una difficile prospettiva di equo temperamento tra esigenze talvolta contrapposte, gli ordinamenti sportivi nazionali e l'organizzazione delle attività motorie, quale strumento per il perseguimento di finalità riconosciute e protette dalla Costituzione, si devono mantenere comunque in armonia con la legislazione statale, lasciando ovviamente fermi i principi che promanano dal sistema internazionale sportivo, che tra l'altro essi stessi contribuiscono a formare e che rappresentano in ogni caso la condizione essenziale per una presenza attiva di ciascun organismo nazionale nell'ambito internazionale del mondo sportivo.

Le norme emanate dall'ordinamento sportivo, pur nell'ambito della riconosciuta autonomia, non potranno comunque violare diritti costituzionalmente garantiti e dovranno sempre risultare conformi ai principi fondamentali di ordine costituzionale, con particolare riferimento ai diritti di libertà e di personalità individuale.

L'ordinamento sportivo, dunque, si pone doverosamente all'interno di una dimensione derivata e non originaria, con la conseguenza che la sovranità di cui l'ordinamento statale è dotato non ne risulta in alcun modo limitata, pur manifestandosi, da parte statale, un'apprezzabile riduzione di ingerenza in ambito sportivo, onde lasciare impregiudicata l'organizzazione ed il funzionamento dell'ordinamento sportivo internazionale.

Per garantire il rispetto della normazione che da esso proviene lo stesso ordinamento è dotato di particolari organi giurisdizionali che hanno il compito di procedere alla risoluzione delle controversie che insorgano in tema di interpretazione di statuti e regolamenti.

Sul punto, è opportuno evidenziare una significativa circostanza, relativa al fatto che ordinamento sportivo mondiale e ordinamento sportivo nazionale, anche se presentano molti vincoli di connessione, si muovono su due piani diversi: il primo è originario, sebbene non dotato di sovranità né di effettività di poteri nell'ambito della comunità internazionale, gli altri sono derivati dai singoli ordinamenti statuali. Caratteristica comune risulta poi essere quella per cui ci troviamo davanti ad ordinamenti cosiddetti "aperti", nel senso che la plurisoggettività, che ne costituisce elemento determinante, è individuata in una comunità di persone o di enti di tipo diffusa.

Per ciò che concerne l'ordinamento sportivo nazionale, proprio perché agisce nel territorio dello Stato, lo stesso si scontra inevitabilmente con l'ordinamento statale¹⁷; il primo consta infatti di un complesso di

¹⁷ M. SANINO, *Giustizia sportiva*, Padova, 2016.

istituzioni che, pur se collegate, come detto in precedenza, con l'ordinamento sportivo internazionale, presenta le caratteristiche di un ordinamento nazionale, derivato da quello statale, che non si limita a tollerarlo, ma gli riconosce formalmente il carattere della giuridicità. L'ordinamento sportivo nazionale, dunque, può definirsi come un ordinamento giuridico di settore, il quale, anche se non dotato di sovranità, è caratterizzato da un'ampia sfera di autonomia e presenta numerosi nessi di collegamento con l'ordinamento generale dello Stato.¹⁸

In tal senso, la normazione sportiva consiste in un articolato e organico sistema di disposizioni disciplinanti il fenomeno sportivo, il quale conosce un ordinamento fondato su due diverse fonti giuridiche: i principi di portata generale dell'ordinamento sportivo internazionale e i principi costituzionali della Repubblica Italiana. In virtù di tale ambivalenza, la normazione è esercitata in via esclusiva allorché essa verte su materie e competenze riguardanti solo l'ordinamento sportivo internazionale; la summenzionata caratteristica si perde allorché essa è esercitata in relazione ad aree giuridiche sulle quali insiste una disciplina di base statale. Si pone quindi una primaria esigenza di armonia con i principi costituzionali, evitando conflitti con quanto disposto dal diritto sportivo internazionale, la cui caratteristica peculiare è l'originarietà, intendendosi con tale termine il carattere secondo cui la costituzione di un ordinamento fonda la propria efficacia esclusivamente sulla "forza" dell'ordinamento stesso; in altri termini, l'ordinamento originario si autopone come soggetto giuridico, al di fuori di qualsiasi partecipazione o determinazione esogena, e trae la propria esistenza e cogenza esclusivamente da sé stesso, e non da altri ordinamenti, i quali, di conseguenza, sono arbitri dell'esistenza o della validità dell'ordinamento derivato.

La summenzionata caratteristica appartiene al solo ordinamento sportivo internazionale, mentre non sono originari gli ordinamenti sportivi nazionali, per due diverse ragioni.

¹⁸ Sui rapporti tra norma speciale e norma statale e sugli effetti della prima sull'ordinamento statale, meritevole di menzione è una recente sentenza della Corte di Cassazione per la quale la non conformità dei contratti stipulati tra società sportive per lo svolgimento delle proprie attività istituzionali, ai modelli ed alle prescrizioni della federazione sportiva di appartenenza, genera la nullità del contratto non già per violazione di norme imperative di legge (in quanto le suddette norme federali non costituiscono fonti del diritto), ma per inidoneità del negozio a realizzare uno scopo meritevole di tutela. Si legge nei motivi della decisione che “[...] le violazioni di norme dell'ordinamento sportivo non possono non riflettersi sulla validità di un contratto concluso tra soggetti assoggettati alle regole del detto ordinamento anche per l'ordinamento dello Stato, poiché se esse non ne determinano direttamente la nullità per violazione di norme imperative (articolo 1418 cc.), incidono necessariamente sulla funzionalità del contratto medesimo, vale a dire sulla sua idoneità a realizzare un interesse meritevole di tutela secondo l'ordinamento giuridico (articolo 1322, comma 2, cc.); non può infatti ritenersi idoneo, sotto il profilo della meritevolezza della tutela dell'interesse perseguito dai contraenti, un contratto posto in essere in frode alle regole dell'ordinamento sportivo, e senza l'osservanza delle prescrizioni formali all'uopo richieste e, come tale, inidoneo ad attuare la sua funzione proprio in quell'ordinamento sportivo nel quale detta funzione deve esplicarsi”. Cass. Civ., sez. terza, 4 novembre 2003-23 febbraio 2004, n. 3545, in *Diritto e Giustizia*, aprile 2004, n. 13, 26 ss., con nota di L. GIACOMARDO – F. PECCHIA, *La frode alle federazioni sportive non merita tutela da parte dello Stato*.



In primis, perché l'ordinamento sportivo mondiale si scinde nei diversi ordinamenti sportivi detti "settoriali" (ciascuno per ogni sport), i quali possono operare nell'ambito (e sotto la supremazia) di un ordinamento sovrano (caratteristica che, come vedremo, non appartiene all'ordinamento sportivo).

In secundis, perché gli ordinamenti sportivi settoriali sono subordinati (derivati) da quelli delle Federazioni internazionali nei diversi settori.

Il principio di originarietà di cui si sta trattando è accolto nell'ordinamento nazionale in virtù del disposto dell'art. 11 della Costituzione italiana, il quale afferma la legittimità delle limitazioni alla sovranità statale che siano idonee a consentire la nascita e lo sviluppo della pace e della cooperazione fra i popoli, permettendo così di comprendere l'ordinamento sportivo nell'ambito di questi ordinamenti incidenti sulla sfera della sovranità dello Stato.

L'originarietà dell'ordinamento sportivo si rinviene anche nella peculiarità di taluni suoi principi, quali il principio di lealtà, che nell'ordinamento sportivo acquista valore giuridico, il principio dell'unitarietà di governo di ogni sport, il principio di obbligatorietà di partecipazione ad ogni gara, che non trovano riscontro in nessun altro ordinamento giuridico e nei cui confronti lo Stato rinuncia ad esprimere una sua diversa qualificazione giuridica.

E' possibile, dunque, collocare l'ordinamento sportivo internazionale all'interno di quel vasto insieme di istituzioni e organizzazioni giuridiche sovranazionali autonome dotati di personalità giuridica internazionale che caratterizza l'attuale momento storico. Tuttavia, siamo chiamati a distinguere l'ordinamento sportivo dagli altri sistemi giuridici sovranazionali che, per la natura dei fini che perseguono e per la funzione che essi adempiono nella società, ricevono uno specifico riconoscimento. Ancora, bisogna ricordare come l'attuale assetto istituzionale conosca particolari ordinamenti giuridici ad estensione nazionale ed a carattere specifico, anch'essi caratterizzati da autonomia, i quali esercitano rilevanti poteri e funzioni, sovente essenziali per l'armonia e il corretto svolgimento della vita della Nazione. Per questi, che la Costituzione considera autonomi, l'ingresso nell'ordinamento è subordinato all'osservanza di regole volte a garantire il rispetto dei valori prevalenti dell'ordinamento generale¹⁹.

Dunque l'ordinamento sportivo non è da assimilare agli ordinamenti autonomi, dai quali differisce per l'esclusività del suo diritto anche nei confronti del diritto statale.

¹⁹ Così per l'art.8 della Costituzione "Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano". Per l'art.33 "Le istituzioni di alta cultura, università ed accademie, hanno diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato". Per l'art.39 "E' condizione per la registrazione che gli statuti dei sindacati sanciscano un ordinamento interno a base democratica". Lo stesso obbligo è imposto dall'art.49 ai partiti politici che, nel concorrere a determinare la politica nazionale, devono assicurare il rispetto del "metodo democratico" sotto il profilo organizzativo e funzionale.

Si rende necessario a questo punto distinguere tale ordinamento anche da quello internazionale, dal quale differisce sebbene siano entrambi superstatuali, poiché quest'ultimo ha come propri soggetti giuridici gli Stati, mentre nell'ordinamento sportivo mondiale sono soggetti le persone fisiche e giuridiche che lo compongono e gli Stati diventano delle semplici misure spaziali, sono cioè le sedi di sue articolazioni, di sue istituzioni nazionali.

Inoltre all'ordinamento internazionale fa difetto il carattere dell'originarietà, derivando lo stesso dall'accordo manifestato dagli Stati nelle forme del diritto internazionale.

Per l'ordinamento sportivo, invece, non è richiesta alcuna fonte statale di intermediazione, perché è comunemente riconosciuta la specificità e l'esclusività del suo diritto che trova immediata applicazione nell'ambito del territorio nazionale.

L'ordinamento sportivo, pertanto, è ordinamento originario mondiale, superstatale, distinto e diverso dall'ordinamento internazionale.

Non è ordinamento territoriale, non essendo il territorio elemento costitutivo o attributivo di esso; anzi, la rilevanza del territorio è minima in esso, essendo semplicemente rilevante come presupposto per il compimento di atti e lo svolgimento di attività, rispetto agli ordinamenti statali nel cui ambito esso può farsi valere (per esempio disciplina statale di Federazioni e società sportive nazionali, organi statali per l'amministrazione dello sport, eccetera).

In merito alla possibile natura "sovrana", i caratteri di tale concetto si identificano nell'indipendenza, nella libera determinazione della propria sfera d'azione, nell'autogaranzia, ovvero nel possesso dei mezzi capaci di assicurare la disponibilità effettiva di detta sfera d'azione.

Dei tre elementi richiamati, se i primi due possono essere ricondotti all'ordinamento sportivo, l'autogaranzia, cioè l'autosufficienza intesa come piena capacità di perseguire un fine disponendo dei mezzi e degli strumenti necessari, è il requisito che rende quanto meno incerta l'attribuzione della sovranità all'ordinamento sportivo.

Per questo aspetto, infatti, l'ordinamento sportivo si avvale dell'ordinamento dello Stato, il cui consenso è presupposto necessario per lo svolgimento delle attività sul territorio nazionale e richiede, inoltre, la disponibilità e l'utilizzo degli impianti e delle strutture che lo Stato appresta per consentire la competizione agonistica e, dunque, l'effettivo perseguimento del fine sportivo.

Quantunque l'ordinamento sportivo paia non essere sovrano, le sue organizzazioni possiedono delle potestà particolarmente penetranti; ad ogni buon conto, il problema della sovranità dell'ordinamento sportivo viene a perdere importanza a fronte di una regola dei rapporti improntata alla reciproca cooperazione, in virtù della specificità e, dunque, della esclusività dei rispettivi diritti.



In una tale prospettiva di rapporti tra ordinamenti, la rilevanza giuridica della sovranità deve essere temperata dal principio dell'integrazione delle reciproche normative, nel quale prevale la considerazione della specificità del fine e della adeguatezza del soggetto che lo persegue.

Nel riconoscimento della sussidiarietà tra sfera d'azione statale e sfera d'azione sportiva, che segna il confine delle reciproche zone di rispetto ed esclude ogni possibilità di sostituzione o di sovrapposizione, va fondato, allora, il principio dell'autogoverno del fenomeno sportivo e l'effettività del suo diritto, come solennemente affermato nel già ricordato arresto della Corte costituzionale (sent.49/2011).

Tuttavia, questa riconosciuta autonomia non si sottrae ad un legittimo potere di controllo da parte dello Stato che, nei casi in cui il governo nazionale dello sport (CONI e Federazioni) si dimostrasse incapace di disciplinare ed amministrare questioni di ambito sportivo ma idonee a coinvolgere diritti costituzionalmente garantiti, si riserva d'imperio la possibilità di intervenire con norme sia di carattere sostanziale che processuale, come nel caso della recente legge di bilancio 2019.

Infatti, a seguito di vicende legate al mancato riconoscimento per alcune squadre di calcio dell'effettivo diritto di iscriversi ai campionati di effettiva spettanza, aggravate da un atteggiamento di pregiudizievole incoerenza tra gli organi politici e quelli giurisdizionali dell'ordinamento sportivo, nella legge statale richiamata è stata introdotta (art.1, comma 647) la seguente disciplina: *"Sono in ogni caso riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza funzionale inderogabile del tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche. Per le stesse controversie resta esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva, fatta salva la possibilità che lo statuto e i regolamenti del CONI e conseguentemente delle Federazioni sportive di cui gli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, prevedano organi di giustizia dell'ordinamento sportivo che, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del presente decreto decidono tali questioni anche nel merito ed in unico grado e le cui statuizioni, impugnabili ai sensi del precedente periodo, siano rese in via definitiva entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato. Con lo spirare di tale termine il ricorso all'organo di giustizia sportiva si ha per respinto, l'eventuale decisione sopravvenuta di detto organo è priva di effetto e i soggetti interessati possono proporre, nei successivi trenta giorni, ricorso dinanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio"*²⁰.

²⁰ Il comma 647 integra l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 220 del 2003 al fine di introdurre apposita disposizione che riserva in ogni caso alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, le controversie relative a provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche. Per le medesime controversie viene espressamente esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva. È previsione di tenore innovativo, che rovescia l'impostazione previgente secondo cui il processo sportivo ha carattere di pregiudizialità rispetto al processo non sportivo.



Dunque, dinanzi ad una rilevata incapacità di efficace esercizio dell'autonomia istituzionale pur riconosciuta esplicitamente (legge 280/2003 e Corte costituzionale 49/2011)²¹, lo Stato individua strumenti di effettiva tutela dei valori e degli interessi giuridici meritevoli di tutela, prevedendo l'intervento del Giudice amministrativo, qualora l'ordinamento sportivo non sia in grado di predisporre procedure rapide e certe per la definizione delle controversie evidenziate.

Da tale espressa esclusione prevista dalla disposizione viene fatta salva l'ipotesi in cui lo statuto e i regolamenti del CONI - e conseguentemente delle Federazioni sportive (disciplinate dagli artt. 15 e 16 del decreto legislativo n. 242 del 1999) - prevedano organi di giustizia dell'ordinamento sportivo che decidono le controversie in questione anche nel merito e in unico grado e le cui pronunce sono rese in via definitiva entro il termine perentorio di 30 giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato.

La disposizione in esame specifica che le pronunce rese alle predette condizioni dagli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo sono "impugnabili ai sensi del precedente periodo".

La mancata pronuncia degli organi di giustizia sportiva entro il termine di 30 giorni dà luogo ai seguenti effetti: il ricorso è considerato respinto; decisioni eventualmente assunte successivamente sono prive di effetto; i soggetti interessati possono proporre ricorso al Tar del Lazio entro i 30 giorni successivi allo spirare del termine.

²¹ M. SANINO – F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Vicenza, 2015.