

LA «CIVILIZZAZIONE» DELLA
GIUSTIZIA DISCIPLINARE SPORTIVA

THE «CIVILIZATION» OF
SPORT DISCIPLINARY JUSTICE

Actualidad Jurídica Iberoamericana, núm. 2 bis, junio 2015, pp. 9 a 32

Fecha entrega: 05/06/2015
Fecha aceptación: 15/05/2015

MARCO ANGELONE
Ricercatore confermato di Diritto privato
Università degli Studi “G. d’Annunzio” di Chieti-Pescara
marco.angelone@unich.it

RIASSUNTO: L’esigenza di «civiltà» della giustizia disciplinare sportiva ha alimentato il graduale adeguamento delle procedure e dei rimedi giurisdizionali previsti nei codici e negli statuti federali agli *standard* costituzionali (obiettivi nell’art. 111 cost.) che assistono l’esercizio della funzione giurisdizionale. Tale evoluzione è peraltro da ultimo culminata – in concomitanza con la riforma del 2014 – nell’adozione dei nuovi «Principi di giustizia sportiva» del CONI, i quali identificano un nucleo di garanzie sostanziali e processuali segnando un’importante tappa nell’affermazione del «giusto processo sportivo». Tuttavia, nell’attuale scenario del diritto vivente, ad allontanare dal traguardo di una tutela piena ed effettiva dei diritti fondamentali degli incolpati concorre il penalizzante orientamento giurisprudenziale – avallato dalla Corte costituzionale – che consente di impugnare dinanzi al giudice amministrativo statale i provvedimenti disciplinari illegittimi (*rectius*, ingiusti) soltanto ai limitati fini del risarcimento del danno.

PAROLE CHIAVE: sanzione disciplinare; giustizia disciplinare sportiva; giusto processo (diritto a un).

ABSTRACT: The impulse of «civilization» of sport disciplinary justice has promoted the gradual adjustment of the procedures and remedies provided by federal codes and statutes to the constitutional standards (portrayed in Article 111 of the Italian Constitution) required for the judicial capacity. This evolution is recently culminated – in conjunction with the reform of 2014 – in the adoption of the new «Principles of sport justice» of C.O.N.I., which identify a core of substantive and procedural guarantees marking an important step in the affirmation of «due process» in sport law. However, in the current scenery, to move away from the goal of a full and effective protection of the fundamental rights of the accused concurs the penalizing jurisprudence – endorsed by the Constitutional Court – that allows to appeal the unlawful disciplinary sanctions before the administrative courts only to obtain the compensation for the loss suffered.

KEY WORDS: disciplinary sanction; sport disciplinary justice; due process (right to a).

SUMARIO: I. GIUSTIZIA DISCIPLINARE SPORTIVA E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI INCOLPATI. LA PORTATA ESPANSIVA E PRECETTIVA DELLE GARANZIE COSTITUZIONALI CHE ASSISTONO L'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE GIURISDIZIONALE. – II. I «PRINCIPI DI GIUSTIZIA» DEL CONI E LA PROGRESSIVA AFFERMAZIONE DEL «GIUSTO PROCESSO SPORTIVO». – III. I PERSISTENTI LIMITI DEL SISTEMA: IL SINDACATO «ESOFEDERALE» SULLE SANZIONI DISCIPLINARI E IL PENALIZZANTE ORIENTAMENTO GIURISPRUDENZIALE CHE RICONOSCE AVVERSO IL PROVVEDIMENTO ILLEGITTIMO IL SOLO RIMEDIO RISARCITORIO.

I. GIUSTIZIA DISCIPLINARE SPORTIVA E TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DEGLI INCOLPATI. LA PORTATA ESPANSIVA E PRECETTIVA DELLE GARANZIE COSTITUZIONALI CHE ASSISTONO L'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE GIURISDIZIONALE.

È noto che il fenomeno sportivo è presidiato da un sempre più complesso¹ sistema giustiziale «interno»², che racchiude gli «istituti previsti non dalle leggi statali bensì negli statuti, e nei regolamenti federali, per dirimere le controversie che insorgono tra gli atleti, le associazioni di appartenenza e le Federazioni»³.

Nell'ambito delle tradizionali espressioni della giustizia sportiva⁴ e, segnatamente, tra quelle che il legislatore riserva all'ordinamento sportivo (ai

¹ Cosicché è anacronistico quanto scritto sessant'anni addietro da ALBANESI, A.: «Il procedimento disciplinare nell'organizzazione sportiva», *Riv. dir. sport.* (1956), p. 166, il quale a proposito dell'organizzazione giurisdizionale sportiva rilevava che «Le norme procedurali sono così sintetiche da potersi affermare che, praticamente, non esistono meno che per quanto riguarda la statuizione dei termini per ricorrere, il versamento delle tasse di reclamo e l'affermazione che deve essere fatto salvo il diritto di difesa dell'incolpato».

² DE SILVESTRI, A.: «La giustizia sportiva nell'ordinamento federale», *Riv. dir. sport.* (1981), p. 5.

³ SANINO, M. e VERDE, F.: *Il diritto sportivo*. Padova (4^a ed., 2015), p. 493; in termini pressoché identici, FERRARA, L.: «Giustizia sportiva», *Enc. dir.*, Annali, III. Milano (2010), p. 491.

⁴ In base alla classica quadripartizione elaborata da LUISO, F.P.: *La giustizia sportiva*. Milano (1975), p. 36 ss., si usa distinguere, a seconda dell'oggetto e della natura della contesa, la «giustizia tecnica», «disciplinare», «economica» e «amministrativa». In estrema sintesi e lasciando in disparte la giustizia disciplinare di cui si dà conto nel testo, la prima mira a garantire il rispetto delle regole federali che governano il gioco della disciplina praticata consentendo la confrontabilità e l'omologazione dei risultati delle diverse competizioni. La

sensi dell’art. 2, comma 1, del d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, in l. 17 ottobre 2003, n. 280) un ruolo centrale in vista del ragionamento che si intende sviluppare va riconosciuto alla giustizia c.d. «disciplinare»⁵ cui è demandato il compito di infliggere sanzioni nei confronti dei soggetti, individuali e/o collettivi, che non osservino i comportamenti qualificati come doverosi dalle norme sportive⁶. Ciascun ente federale devolve infatti a propri organi «domestici» la potestà disciplinare che si esplica sulla base di procedimenti – oggi non più variabili da federazione a federazione, ma sagomati entro la rigida intelaiatura comune fissata dal CONI⁷ – volti ad accertare e reprimere le eventuali condotte illecite poste in essere dagli affiliati allo scopo di assicurare la salvaguardia e la conservazione degli irrinunciabili valori che informano l’attività sportiva quali, in particolare, il dovere deontologico-morale di lealtà⁸ nonché «la parità competitiva e la connessa uniformità dei criteri di classificazione dei risultati»⁹.

In quest’ottica, il c.d. «diritto disciplinare» si rivela una componente imprescindibile per la vita ed il funzionamento delle istituzioni dello sport¹⁰, concorrendo a rimarcare la coesistenzialità e la consustanzialità con la

«giustizia economica» si occupa della risoluzione delle dispute di carattere patrimoniale (ad esempio quelle attinenti al rapporto di lavoro sportivo) che vedono contrapporsi società sportive o queste e i loro tesserati. La «giustizia di tipo amministrativo», infine, si configura ogni qualvolta si riconosce la possibilità (contemplata dalla maggior parte delle federazioni) di impugnare dinanzi ad organi interni i provvedimenti federali concernenti il mantenimento del rapporto associativo (ad esempio, di decadenza o diniego dell’affiliazione o del tesseramento) ovvero il livello di tale *status* (si pensi al diniego di ammissione ad un campionato di un’atleta, di una società o di un’associazione).

⁵ Le riflessioni che seguono si concentrano deliberatamente sulla sola giustizia disciplinare, in quanto le controversie tecniche abbracciano modelli non contenziosi che mal si conciliano e rendono «materialmente impossibile» [così FERRARA, L.: “Il contenzioso sportivo tra situazioni giuridiche soggettive e principi del diritto processuale”, *Foro amm. C.d.S.* (2009), p. 1597] l’adozione – durante il gioco (si pensi, per l’appunto, ad una decisione di un ufficiale di gara) – dei presidi del giusto processo. Questa inevitabile *deminutio* va allora compensata potenziando il ricorso alla tecnologia in modo da ridurre al minimo gli inevitabili errori umani e le loro conseguenze pregiudizievoli (spesso patrimonialmente molto significative).

⁶ SANINO, M. e VERDE, F.: *Il diritto sportivo*, cit., p. 494; LIOTTA, G. e SANTORO, L.: “*Lezioni di diritto sportivo*”, Milano (2^a ed., 2014), p. 277; CONTE, M.: *Il risarcimento del danno nello sport*, Torino (2004), p. 52 s.

⁷ Cfr., *infra*, § II e ivi nota 36.

⁸ FRATTAROLO, V.: “Il procedimento disciplinare sportivo”, *Riv. dir. sport.* (1992), p. 574 ss.

⁹ Così LIOTTA, G. e SANTORO, L.: “*Lezioni*”, cit., p. 278.

¹⁰ RIGAUX, F.: “Il diritto disciplinare dello sport”, *Riv. dir. sport.* (1997), pp. 388 e 398. La «disciplina» è difatti «una delle manifestazioni più rilevanti della sovranità sportiva» (ALBANESI, A.: “Il procedimento disciplinare”, cit., p. 148). Ad avviso della giurisprudenza, «È [...] da reputare intimamente ed immancabilmente connessa con l’autonomia dell’ordinamento sportivo la sua idoneità a munirsi in via indipendente di un circuito normativo che reagisca alla negazione dei valori del mondo dello sport» (Corte di Giustizia Federale, Sez. un., com. uff. n. 019/CGF del 2 agosto 2012).

dimensione associativa tipica del fenomeno sportivo¹¹: la propensione di ogni gruppo organizzato o formazione sociale a dotarsi di un insieme di regole dirette ad orientare l'azione dei singoli membri al perseguimento dei fini prescelti implica, per l'appunto, l'emersione di un potere gerarchico o di supremazia in grado di imporre in via autoritativa (mediante congegni più o meno sofisticati) l'osservanza di tali regole¹², finanche giungendo nelle ipotesi più gravi all'espulsione dei trasgressori ossia a recidere il rapporto di appartenenza all'ente.

L'aspirazione al mantenimento dell'ordine istituzionale consente altresì di cogliere – non potendosi qui indagare la dibattuta natura pubblicistica o privatistica¹³ – la funzione repressivo-punitiva¹⁴ insita nella sanzione disciplinare sportiva e nella correlativa responsabilità che matura in capo all'autore della violazione, la quale giustifica il mantenimento, benché con qualche licenza e approssimazione¹⁵, del consueto parallelismo con la giustizia penale dell'ordinamento statale¹⁶.

¹¹ In tal senso LUISO, F.P.: *La giustizia sportiva*, cit., p. 38, spiega come la potestà disciplinare trovi la sua ragion d'essere «nel fatto che le federazioni sportive sono figure associative», il che rende «così necessaria una gestione dell'appartenenza degli associati all'associazione, nel senso di reprimere i comportamenti contrari ai valori di base ed agli scopi per i quali l'associazione stessa si è costituita e vive».

¹² RIGAUX, F.: “Il diritto disciplinare”, cit., p. 398; ALBANESI, A.: “Il procedimento disciplinare”, cit., pp. 150, 152 e 167. D'altronde, secondo LANDI, G.: *Disciplina (diritto pubblico)*, *Enc. dir.*, XIII. Milano (1964), p. 27, il potere disciplinare si esplica nella potestà di un soggetto d'imporre ad altri l'osservanza di un insieme di regole dettate per il conseguimento dei fini di una certa istituzione o ordinamento, garantendone così la «auto-conservazione»: difatti «si tratta di una sorta di “difesa immunologica” naturale, tipica di ogni organizzazione esistente e disciplinata secondo regole» [così BORTOLOTTI, D.: *Disciplina (dir. amm.)*, *Enc. giur.* Treccani, XI. Roma (1989), p. 2]. Cfr., sul punto anche FORTI, V.: “Riflessioni in tema di diritto disciplinare sportivo e responsabilità oggettiva”, *Riv. dir. econ. sport.* (2007), n. 2, p. 15 s.

¹³ Le contrapposte teorie dottrinarie sono attentamente tratteggiate da BLANDO, F.: “Sanzioni sportive, sindacato giurisdizionale, responsabilità risarcitoria”, *Danno resp.* (2011), p. 931 ss.

¹⁴ VALORI, G.: *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*. Torino (2ª ed., 2009), p. 127.

¹⁵ Difatti, la vaghezza e la ridotta tassatività di molte (se non della maggior parte) delle fattispecie sanzionatorie [VALORI, G.: *o.l.c.*; DE SILVESTRI, A.: “Illecito penale e illecito sportivo”, *Riv. dir. sport.* (1981), p. 431 ss.; FRATTAROLO, V.: “Il procedimento disciplinare sportivo”, cit., p. 580 s.] – che, per questo, hanno sovente suscitato dubbi di compatibilità con i principi costituzionali [IZZO, C.G.: “Le responsabilità nello sport”, in ID., MERONE, A. e TORTORA, M. (diretto da), *Il diritto dello sport*. Torino (2007), p. 124] – impediscono una perfetta assimilabilità o sovrapponibilità dei due impianti rimediali in parola [LUISO, F.P.: *La giustizia sportiva*, cit., p. 225 s.; VIDIRI, G.: “Il caso Maradona: la giustizia sportiva e quella ordinaria a confronto”, *Foro it.* (1991), III, c. 341]. Ad ogni modo, val l'opera rammentare che, ragionando sulla falsariga di quanto già acquisito in altri ambiti [cfr. Corte cost., 7 maggio 1981, n. 100, *Giust. civ.* (1981), p. 2171 ss., con nota di FICI, A.: “In tema di tipizzazione degli illeciti disciplinari dei magistrati”; e *Giur. cost.* (1981), p. 845 ss., con nota di GRASSO, P.G.: “Il principio *nullum crimen sine lege* e le trasgressioni disciplinari dei

Proprio l'intrinseca vocazione repressivo-punitiva ha reso nel tempo sempre più avvertita e impellente l'esigenza di «civilizzazione»¹⁷ della giustizia disciplinare, onde assicurare che l'esercizio del relativo potere avvenga in ossequio alle garanzie minime di tutela degli incolpati, scongiurando così che in importanti segmenti del diritto dello sport possano perpetuarsi «sacche» di (tendenziale) incostituzionalità¹⁸, dovute a deficienze o incertezze in ordine all'effettivo rispetto dei diritti fondamentali¹⁹ e della stessa dignità²⁰ dei soggetti coinvolti; situazioni giuridiche che, in ogni caso, non possono essere sterilizzate o sacrificate in nome della pretesa «autonomia» o «insularità» dell'ordinamento sportivo²¹.

Tutto ciò ha fatto sì che, a più riprese ma con intensità crescente, si innescasse a livello normativo un'opera di graduale armonizzazione e adeguamento alle fisionomie del «giusto processo» delle procedure e dei rimedi giustiziali previsti dai codici e dagli statuti federali, in modo da favorirne l'allineamento all'assiologia costituzionale²².

magistrati dell'ordine giudiziario ordinario], che – in materia di illecito disciplinare dei magistrati ordinari – ha giudicato conforme a Costituzione l'allora vigente art. 18 del r.d.lg. 31 maggio 1946, n. 511], si ritiene tuttora giustificata (e perciò non irragionevole) la diversa tecnica di formulazione del precetto disciplinare sportivo rispetto a quello penale la quale costituisce il fondamento di una precisa scelta normativa diretta a sublimare la salvaguardia dei valori sportivi e dei relativi principi morali [MORZENTI PELLEGRINI, R.: *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*. Milano (2007), p. 208 s.; D'ONOFRIO, P.: “L'ordinamento sportivo tra giustizia sportiva e giustizia statale”, *www.cahiers.org*, p. 6].

¹⁶ GRECO, A.: *La giustizia sportiva nel calcio*. Milano (2012), p. 245 s.; più in generale sulla comune matrice – che tuttavia lascia impregiudicate le differenze – del potere penale e di quello disciplinare, BORTOLOTTI, D.: *Disciplina*, cit., p. 2.

¹⁷ Così RIGAUX, F.: “Il diritto disciplinare”, cit., p. 404, il quale, di seguito, chiariva come «Il verbo civilizzare deve essere inteso in senso lato: senza voler negare la natura giuridica e l'autonomia del diritto sportivo, occorre che anche quest'ultimo sia sottomesso ai principi fondamentali dello Stato di diritto».

¹⁸ Non a caso era stato sollevato «l'interrogativo se la giustizia sportiva, specie allorché comporta l'irrogazione di sanzioni, possa essere definita “giustizia” ed anzitutto se essa non sia così “inferiore” a quella ordinaria, sul piano degli *standard*, da doversi auspicare una sua radicale riforma [...]» [AIELLO, M.: “Sanzioni disciplinari sportive e tutela giurisdizionale”, *Iustitia* (2008), p. 195].

¹⁹ MORO, P.: “La fonte europea del giusto processo sportivo”, in TOGNON, J. (a cura di), *Diritto comunitario dello sport*. Torino (2009), p. 100.

²⁰ Anticipando di pochissimo il discorso, val l'opera citare le parole di PICOZZA, E.: “I rapporti generali tra ordinamenti”, in FRANCHINI, C. (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*. Torino (2004), p. 10, secondo il quale «il richiamo alle regole del giusto processo, all'obbligo di motivazione delle decisioni, alla facoltà di impugnazione delle decisioni medesime attiene ad una serie di valori comuni che non sono solo dello sport, ma della dignità umana: sono cioè quelle idee di libertà e di tutela dei diritti che risultano ormai immanenti nella realtà giuridica odierna».

²¹ Sull'inattualità di una simile impostazione teorica, cfr., *infra*, nota 66.

²² Cfr., *amplius*, § II.

Analizzando il *trend* evolutivo in parola in una prospettiva più ampia, sembrano essersi dunque riproposte anche nel contesto sportivo le diffuse e meritorie manovre di attrazione o riconduzione nell'orbita della Costituzione che hanno via via interessato le più rilevanti manifestazioni di potere disciplinare²³. Iniziative, queste, spesso (se non sempre) innescate e alimentate dalla portata archetipica e trascendente dei canoni obiettivati nell'art. 111 cost.²⁴, la quale consente di trasporre gli stilemi e i valori processuali oltre i confini elettivi della giurisdizione e di spiegare la loro travolgente influenza conformativa non soltanto in riferimento alle funzioni *lato sensu* «giustiziali» o comunque «paragiurisdizionali»²⁵ ovvero

²³ Si pensi, a titolo esemplificativo, alle riforme che nel corso dell'ultimo decennio hanno investito – nel segno del riconoscimento e del potenziamento delle garanzie connaturate alla giurisdizione, quali *in primis* la terzietà e l'imparzialità dell'autorità giudicante – la potestà disciplinare inerente alla carriera magistratuale ordinaria [PERLINGIERI, P.: *Funzione giurisdizionale e Costituzione italiana*, lezioni svolte negli a.a. 2007 e 2008 raccolte e corredate da M. Angelone, O. Clarizia e M. D'Ambrosio. Napoli (2010), p. 80 s.; FRESA, M.: “Profili procedurali: il procedimento disciplinare innanzi al C.S.M.: iniziativa, istruttoria, conclusione”, in FANTACCHIOTTI, M. - FRESA, M. - TENORE, V. e VITELLO, S. (a cura di), *La responsabilità disciplinare nelle carriere magistratuali*. Milano (2010), p. 350; APOSTOLI, A.: *Implicazioni costituzionali della responsabilità disciplinare dei magistrati*. Milano (2009), p. 181, la quale fa presente che «La nuova disciplina, delineata dal Capo II del decreto 109 del 2006, non pare tuttavia accogliere in pieno i principi del “giusto processo” posti, in particolare, dall'art. 111 Cost.»] ovvero alla professione forense [DANOVI, R.: “Il procedimento disciplinare nell'avvocatura e il giusto processo”, *Rass. for.* (2003), p. 15; LO CALZO, A.: “Le garanzie del giusto procedimento nella giustizia disciplinare forense”, in FLAMINI, A. - MEZZASOMA, L. - RUGGERI, L. e A. TARTAGLIA POLCINI (a cura di), *Giustizia disciplinare e professioni legali: casi e questioni*. Napoli (2012), p. 236 ss.]. Anche la giurisprudenza nazionale e sovranazionale ha dal canto suo contribuito ad estendere l'osservanza dei principi del giusto processo alle diverse normative in tema di procedimenti disciplinari: cfr., per quanto attiene ai magistrati, Corte EDU, Sez. I, 5 febbraio 2009, n. 22330, *Cass. pen.* (2009), p. 4036; e Cass., Sez. un., 21 maggio 2004, n. 9727, *Foro it.* (2004), I, c. 2746 ss., con nota di CEA, M.C.: “Incompatibilità del giudice e giudizio disciplinare dei magistrati”; per quanto attiene agli avvocati, si vedano Cass., Sez. un., 15 dicembre 2008, n. 29294, *Giust. civ.* (2009), I, p. 577 ss., con nota di MOROZZO DELLA ROCCA, F.: “Disciplina forense: ammissibilità del ricorso al Consiglio nazionale forense avverso delibera di apertura del procedimento disciplinare”; nonché Cass., Sez. un., 1 luglio 2008, n. 17938 e Cass., Sez. un., ord., 8 maggio 2008, n. 11213, *Foro it.* (2009), I, c. 1547 ss., con nota di SCARSELLI, G.: “L'avvocato e il giusto processo disciplinare”.

²⁴ Che d'altra parte riflette la precettività che accomuna le norme costituzionali. Sul punto cfr., per tutti, PERLINGIERI, P.: *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti*. Napoli (3^a ed., 2006), pp. 205 (ed ivi la bibliografia citata alla nota 170), ma spec. 543 ss.

²⁵ Al riguardo, si pensi ai procedimenti paragiurisdizionali che si svolgono dinanzi alle *authorities* e che parte della dottrina ritiene debbano essere ugualmente assistiti dalle più piene garanzie del giusto processo. In argomento, RICCIUTO, V.: “Nuove prospettive del diritto privato dell'economia”, in PICOZZA, E. e RICCIUTO, V. (a cura di), *Diritto dell'economia*. Torino (2013), p. 284 ss.; RAGANELLA, E. e VALLA, L.: “La tutela giustiziale dinanzi alle autorità indipendenti”, in IID. (a cura di), *La tutela giustiziale*. Milano, (2007), p. 232 ss. Finanche la giurisprudenza, pur essendosi attestata su posizioni più morbide, ha

«semigiurisdizionali» (come taluno suole reputare quelle connesse all'amministrazione della giustizia – anche disciplinare – nel mondo dello sport²⁶); ma, addirittura, in riferimento all'*agere* della p.a., essendo ampiamente documentata la c.d. «processualizzazione» del procedimento amministrativo che, proprio attraverso l'estensione a questo di alcune garanzie paradigmatiche del processo, ha dissolto gran parte delle originarie differenze che contrapponevano le due fenomenologie²⁷.

Tale omologazione peraltro consente – almeno in merito al presente svolgimento – di accantonare le incertezze sul carattere giurisdizionale o amministrativo degli organi disciplinari della giustizia sportiva e, quindi, sulla natura di processo o procedimento (di qui l'utilizzo fluttuante dei due termini nel lessico normativo multilivello) dei relativi itinerari decisorii, i quali sembrano ad ogni buon conto assumere «connotati sempre più assimilabili agli atti e alle peculiarità proprie dei procedimenti giudiziari in senso stretto»²⁸.

II. I «PRINCIPI DI GIUSTIZIA» DEL CONI E LA PROGRESSIVA AFFERMAZIONE DEL «GIUSTO PROCESSO SPORTIVO».

La riferita evoluzione in chiave moderna e garantista delle dinamiche giustiziali/disciplinari «endofederali», in coerenza con gli *standard* costituzionali così come con quelli di derivazione internazionale e europea²⁹, rinviene i suoi prodromi all'interno del decreto di «Riordino del Comitato

preso sintomaticamente atto di come «Il legislatore [...], pur non essendo obbligato a farlo né in base all'art. 6, par. 1, CEDU, né in base a precetti costituzionali, ha, comunque, scelto di estendere al procedimento sanzionatorio di competenza della Consob alcune garanzie tipiche del c.d. giusto processo (come appunto il contraddittorio, la piena conoscenza degli atti e la separazione tra funzioni istruttorie e funzioni decisorie)» (Cons. St., Sez. VI, 26 marzo 2015, n. 1595, www.giustizia-amministrativa.it).

²⁶ In tal senso, FUMAGALLI, L.: “La risoluzione delle controversie sportive. Metodi giurisdizionali, arbitrari ed alternativi di composizione”, *Riv. dir. sport.* (1999), spec. p. 251 ss., il quale propone di distinguere le controversie sportive tra quelle che si svolgono secondo moduli di tipo semigiurisdizionale, da un lato, e arbitrale, dall'altro.

²⁷ BUFFONI, L.: “Il rango costituzionale del «giusto procedimento» e l'archetipo del «processo»”, *Quad. cost.* (2009), spec. pp. 290 ss. e 295 ss. Ancora, sui rapporti tra procedimento e processo, COMPORI, G.D.: “Il giudice amministrativo tra storia e cultura: la lezione di Pier Giorgio Ponticelli”, *Dir. proc. amm.* (2014), p. 818 ss. Sia altresì consentito rinviare a ANGELONE, M.: “La motivazione delle leggi. Profili funzionali ed implicazioni sistematiche”, in PERLINGIERI, P. (a cura di), *Sulle tecniche di redazione normativa nel sistema democratico*. Napoli (2010), p. 127, ed ivi nota 38.

²⁸ RUI, A.: “Le novità introdotte dal nuovo Codice di giustizia sportiva: organi, atti e termini per un nuovo processo sportivo”, www.giustiziasportiva.it (2014), n. 3, p. 66.

²⁹ Rimarcano la medesima tendenza anche AGOSTINIS, B. e VIGNA, M.: “Il nuovo Codice di giustizia sportiva: una vera rivoluzione per lo sport italiano”, www.giustiziasportiva.it (2014), n. 2, p. 90.

olimpico nazionale italiano - CONI», che affida alla Giunta nazionale il compito di enucleare «i criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva», affinché questi assecondino «i principi del contraddittorio tra le parti, del diritto di difesa, della terzietà e imparzialità degli organi giudicanti, della ragionevole durata, della motivazione e della impugnabilità delle decisioni» (art. 7, comma 2, lett. *b*-bis, d.lg. 23 luglio 1999, n. 242³⁰). L'impegno di addivenire alla definizione di «requisiti procedurali minimi»³¹ trova eco nello stesso Statuto del CONI che, all'art. 2, comma 8, fa carico all'ente, nell'assolvimento della sua *mission* istituzionale, di adoperarsi per «garanti[re] giusti procedimenti per la soluzione delle controversie nell'ordinamento sportivo».

Dando seguito e implementazione alle richiamate previsioni, sono stati emanati – dapprima nel 2003, ma poi riformulati nel 2007³² e, da ultimo, in concomitanza con la più ampia riforma varata nel 2014³³ – i «Principi di giustizia sportiva»³⁴ che ordinano il catalogo³⁵ dei principali diritti in ambito processuale-sportivo ai quali devono uniformarsi³⁶, a pena di illegittimità, gli statuti ed i regolamenti delle singole federazioni nazionali³⁷.

³⁰ Nel testo novellato dal d.lg. 8 gennaio 2004, n. 15 (c.d. «decreto Pescante»).

³¹ Si mutua l'espressione da RIGAUX, F.: «Il diritto disciplinare», cit., p. 402.

³² Non è casuale che un primo intervento correttivo si sia compiuto all'indomani dello scandalo (noto ai più come «Calciopoli») che nel 2006 ha coinvolto il calcio italiano e che – come tra l'altro ricordano AIELLO, M.: «Sanzioni disciplinari», cit., pp. 195 e 204 s., nonché D'ONOFRIO, P.: «La giustizia sportiva, processo o procedimento?», *Dir. sport* (2007), p. 802 – si era dipanato in una serie di vicende processuali asseritamente caratterizzate da diffuse carenze e violazioni delle garanzie proprie del giusto processo quali il diritto di difesa, ad un giudice naturale e terzo, *etc.*

³³ Sui contenuti complessivi della riforma della giustizia sportiva, cfr. BASILICO, A.E.: «La riforma della giustizia sportiva», *Gior. dir. amm.* (2014), p. 647 ss.; CIVALE, S.: «La riforma della giustizia sportiva adottata dal CONI: un nuovo sistema procedurale unico», *Riv. dir. econ. sport* (2014), p. 159 ss.; SANTONASTASO, F.: «Considerazioni a margine della nuova riforma della giustizia sportiva», *www.giustiziasportiva.it* (2014), n. 3, p. 95 ss.

³⁴ Cfr. deliberazione n. 1519 del 15 luglio 2014. Si tenga presente che il medesimo *corpus* di principi trova collocazione e, in alcuni casi, ulteriore svolgimento anche all'interno del «Codice della giustizia sportiva» del CONI (adottato con deliberazione n. 1532 del 10 febbraio 2015 e successivamente approvato con d.P.C.M. 3 aprile 2015).

³⁵ Di «base comune» discorre CIVALE, S.: «La riforma», cit., p. 193 s.

³⁶ L'innalzamento del tasso di uniformità delle procedure federali, con conseguente declassamento dell'autonomia dei codici di giustizia delle singole federazioni, costituisce una delle cifre distintive della richiamata riforma della giustizia sportiva: «mai prima d'ora, infatti, era stata imposta dall'esterno una codificazione dei procedimenti federali, da sempre disciplinati con 'regolamenti di giustizia' a efficacia meramente interna» (FERRARA, L. e ORSO, F.: «Il Codice di Giustizia del Coni tra omogeneizzazione procedurale e autonomia federale», *www.rivistadirittosportivo.coni.it*, p. 1 s., i quali esaminano la tensione innescata tra le pretese autonomistiche delle federazioni e la spinta del Coni verso l'omogeneizzazione della giustizia sportiva; cfr. spec. p. 9 ss.); e similmente: «È la prima volta, infatti, in cui il Comitato Olimpico emana un insieme di norme e prescrizioni, che esondano dai confini dei principi di giustizia sportiva consistenti in mere linee guida, atte a delineare in maniera

Si intuisce già a prima lettura che i Principi in parola ricalcano in modo fedele quelli di rango costituzionale dettati in tema di «giusto processo», al dichiarato scopo di esportare le corrispondenti tutele³⁸ anche al cospetto dei giudici sportivi, con ciò disattendendo le deduzioni della pregressa giurisprudenza amministrativa³⁹ e, per converso, recependo quelle decisamente più «protettive» espresse dalla Consulta, la quale aveva già chiarito in linea generale come anche in campo disciplinare si imponga «il rispetto di garanzie nella contestazione degli addebiti, nell’istruttoria, nella partecipazione dell’interessato al procedimento, nella valutazione e nel giudizio»⁴⁰.

L’opzione normativa confederale – incoraggiata dalle suggestioni promananti dalla giurisprudenza⁴¹ e dalla dottrina più attenta⁴² – si attesta quindi sulla

netta e inderogabile i confini temporali, processuali e strutturali del procedimento sportivo» (RUI, A.: “Le novità”, cit., p. 56). Sul punto anche AGOSTINIS, B. e VIGNA, M.: “Il nuovo Codice”, cit., p. 91.

³⁷ Come ribadito *expressis verbis* dal «Principio di giustizia sportiva» sancito dall’art. 15 dei «Principi fondamentali degli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali, delle Discipline Sportive Associate» (approvati con deliberazione n. 1523 del 28 ottobre 2014). Sulla medesima lunghezza d’onda anche l’art. 9, comma 1, del citato «Codice della giustizia sportiva» del CONI.

³⁸ In ordine alle quali, cfr. – senza alcuna pretesa di completezza – PERLINGIERI, P.: *Funzione giurisdizionale*, cit., p. 25 ss.; CECCHETTI, P.: *Giusto processo (dir. cost.)*, *Enc. dir.*, Agg., V. Milano (2001), p. 595 ss.; nonché ANDRONIO, A.: “Sub art. 111”, BIFULCO, R. – CELOTTO, A. e OLIVETTI, M. (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, *Artt. 101-139. Disposizioni transitorie e finali*. Torino (2006), spec. p. 2111 ss.

³⁹ Secondo la quale le decisioni degli organi di giustizia sportiva «sono l’epilogo di procedimenti amministrativi (seppure in forma giustiziale), e non già giurisdizionali, sì che non possono ritenersi presidiati dalle garanzie del processo» [TAR Lazio, Roma, Sez. III-ter, 8 giugno 2007, n. 5280, *Foro amm. TAR* (2007), p. 2078]; ne consegue che sono «inapplicabili [...] le norme di rango costituzionale che concernono l’attività giurisdizionale e l’organizzazione dei plessi giudiziari» (TAR Lazio, Roma, Sez. III-ter, 21 giugno 2007, n. 5645, *ivi*, p. 2084). Alla sessa conclusione potrebbe giungersi seguendo la giurisprudenza ordinaria [Cass., Sez. I, 5 dicembre 2002, n. 17245, *Società* (2003), p. 702 ss., con nota di SOLDATI, N.: “Opposizione alla delibera di esclusione del socio di società cooperativa”] e la dottrina [GALGANO, F.: *Delle persone giuridiche*, in *Comm. c.c.* Scialoja e Branca. Bologna-Roma (2^a ed., 2006), p. 386] che hanno ritenuto che non è neppure ipotizzabile un problema di imparzialità dell’organo giudicante là dove questo sia espressione di meccanismi di giustizia «endoassociativa».

⁴⁰ Corte cost., 1 marzo 1995, n. 71, *Foro it.* (1995), I, c. 1738 ss., con osservazione anepigrafa di AMATO, G.; e *Giur. cost.* (1995), p. 679 ss., con nota di MARZO, P.: “Il Consiglio della magistratura militare: dubbi di legittimità costituzionale”.

⁴¹ «[...] i principi del giusto processo e quindi del contraddittorio tra le parti in condizioni di parità davanti ad un giudice imparziale, già esistenti nell’art. 24 della Costituzione e confermati ed esplicitati con assoluta chiarezza ed immediata cogenza nei primi due commi dell’art. 111 Cost. [...] sono principi generali applicabili ad ogni procedimento con le garanzie giustiziali (organo indipendente con garanzie procedurali ed in contraddittorio) e quindi anche nel settore della giustizia sportiva, regolata dall’ordinamento sportivo e in

rotta della progressiva affermazione di un «giusto processo sportivo»⁴³, quale frutto di una convergenza osmotica (che l'oramai preponderante dimensione economica e affaristica che governa lo sport ha acuito e accelerato) tra il modello processuale sportivo e quello giurisdizionale.

Nel dettaglio, il CONI ha innanzitutto imposto – riproducendo pressoché pedissequamente il recitativo dell'art. 111 cost. e dell'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali – che anche nelle controversie sportive sia assicurata la parità delle parti ed il contraddittorio (art. 2, comma 2). Ne discende che l'incolpato non può essere costretto a subire gli effetti di una misura punitiva presa dall'organo titolare della potestà disciplinare senza essere stato messo in condizione – con le medesime prerogative e con le stesse facoltà riconosciute all'accusa – di partecipare effettivamente al procedimento e, quindi, di concorrere alla formazione della decisione finale. L'integrità della dialettica processuale sottintende, altresì, la necessaria corrispondenza tra gli addebiti contestati e quelli in seguito stigmatizzati nel provvedimento sanzionatorio finale, non potendosi ammettere – se non a detrimento del diritto di difesa (sul quale si tornerà tra breve) – che la sanzione riguardi fatti (diversi o nuovi) che, ancorché emersi nel corso dell'istruttoria, non siano stati previamente oggetto di specifica censura.

È del pari riconducibile ai succitati referenti italo-comunitari la previsione secondo cui «I giudici e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo nell'interesse del regolare svolgimento delle competizioni sportive e dell'ordinato andamento dell'attività federale» (art. 2, comma 3): si vuole così assicurare che l'attivazione (*id est*, l'esercizio dell'azione da parte dell'autorità inquirente) e la conclusione dell'*iter*

ogni caso rispettosa dei principi della Costituzione» (Alta Corte di Giustizia, 8 luglio 2011, n. 15); «l'ordinamento della giustizia sportiva, per quanto autonomo ed indipendente, non può sottrarsi ai principi fondamentali irrinunciabili contenuti nella Costituzione Italiana e negli atti anche essi fondamentali della Unione Europea, dovendo, invece, interpretare ed applicare le norme dello stesso ordinamento sportivo alla luce degli anzidetti principi fondamentali soprattutto quelli attinenti alla persona umana e alla sua tutela» (Alta Corte di Giustizia, 3 aprile 2012, n. 9).

⁴² FERRARA, L.: «Il contenzioso sportivo», cit., p. 1599; AIELLO, M.: «Sanzioni disciplinari», cit., p. 199 s.; VIGORITI, V.: «Giustizia statale e sport: fra ingerenza e garanzia», *Riv. arb.* (2005), p. 442.

⁴³ Adoperano tale locuzione: SANDULLI, P.: «Brevi note in tema di giusto processo sportivo», *Riv. dir. econ. sport.* (2015), in corso di pubblicazione; MORO, P.: «La fonte europea», cit., p. 94; MARINO, G.: «Ordinamento sportivo e diritti fondamentali: verso il «giusto processo sportivo»», in BRUSCUGLIA, L. – ROMBOLI, R. e FAMIGLIETTI, G. (a cura di), *Sport e ordinamenti giuridici*. Pisa (2009), pp. 155 ss. e 158 ss. Si ricordi, infine, il convegno organizzato dal Comitato Regionale Sicilia della Lega Nazionale Dilettanti, dal titolo «*Verso un giusto processo sportivo. Idee e prospettive di riforma*» (Caltanissetta, 12-13 aprile 2013).

disciplinare siano tempestive e per quanto più possibile rapide⁴⁴, non tanto e non solo per le menzionate ragioni di «efficienza del sistema» (cioè per agevolare l'ordinato e celere svolgimento dell'attività federale), quanto piuttosto per salvaguardare il diritto di difesa del soggetto sottoposto a procedimento, posto che l'aumento del *gap* temporale dal momento di commissione del presunto illecito potrebbe rendere man mano più arduo il reperimento di prove ed elementi a discarico.

Un ulteriore tassello sul quale alligna l'innalzamento della soglia di tutela e la «torsione costituzionale» dei meccanismi punitivi sportivi si rintraccia nel successivo comma 4, là dove si stabilisce che «La decisione del giudice è motivata [e pubblica]», dovendo essere corredata da una espressa motivazione dalla quale si evinca – «in maniera chiara e sintetica» (comma 5) – il percorso logico-giuridico seguito del giudicante. L'obbligo motivazionale risponde infatti, com'è noto⁴⁵, sia ad una esigenza «endoprocessuale», connessa al riconoscimento della possibilità di impugnare il provvedimento dinanzi ad altro organo; sia ad una esigenza «extraprocessuale» (si spiega così anche il perché della asserita pubblicità), in quanto garantisce un controllo diffuso sulle decisioni giudiziali da parte della comunità sportiva che ha in tal modo la possibilità di verificare, sebbene *ab externo* e *a posteriori*, l'operato dei giudici.

Gli organi di giustizia sportiva⁴⁶ devono poi essere posti in condizione di operare in piena indipendenza nonché con autonomia di giudizio e di valutazione (art. 3, comma 3)⁴⁷. La terzietà e l'imparzialità dei giudici, quale attributo basilare di ogni sistema giustiziale⁴⁸, si perfeziona nella fissazione – demandata per quanto concerne gli aspetti di dettaglio al Codice di giustizia sportiva del CONI ed ai regolamenti federali – di specifici requisiti soggettivi che ne assicurano l'elevata professionalità, ai quali si affiancano precisi limiti

⁴⁴ Ai sensi dell'art. 38, comma 1 e 2, del «Codice della giustizia sportiva» del CONI, «Il termine per la pronuncia della decisione di primo grado è di novanta giorni dalla data di esercizio dell'azione disciplinare», mentre «Il termine per la pronuncia della decisione di secondo grado è di sessanta giorni dalla data di proposizione del reclamo». Anche l'introduzione della condanna al pagamento delle spese processuali per la lite temeraria (art. 10) dovrebbe contribuire alla deflazione del contenzioso ed al conseguente miglioramento della *performance* della giustizia sportiva anche sul versante della tempistica.

⁴⁵ ANDRONIO, A.: “*Sub art. 111*”, cit., pp. 2102 s. e 2120.

⁴⁶ In concreto identificati nel Giudice sportivo nazionale, nei Giudici sportivi territoriali, nella Corte sportiva di appello, nel Tribunale federale e nella Corte federale di appello. In ordine alle rispettive competenze sia consentito il rinvio a SANINO, M. e VERDE, F.: *Il diritto sportivo*, cit., p. 534 ss.; e a CIVALE, S.: “La riforma”, cit., pp. 167 ss. e 169 ss.

⁴⁷ In merito alle innovazioni introdotte, cfr. PROTO, M.: “Su autonomia e indipendenza dei ‘nuovi’ organi di giustizia”, *www.rivistadirittosportivo.coni.it*, p. 2 ss.

⁴⁸ BAGATTINI, F.: “Gli organi della giustizia sportiva”, in D'AVIRRO, A. (a cura di), *Commento al nuovo codice di giustizia sportiva. Aspetti giuridici e casi pratici*. Milano (2008), p. 255.

di durata (e di rinnovabilità) dell'incarico⁴⁹; nella determinazione di apposite cause di incompatibilità e astensione che precludono ai componenti, durante il mandato, di intrattenere «rapporti di lavoro subordinato o continuativi di consulenza o di prestazione d'opera retribuita, ovvero altri rapporti di natura patrimoniale o associativa che ne compromettano l'indipendenza con la Federazione o con i tesserati, gli affiliati e gli altri soggetti sottoposti alla sua giurisdizione, né di avere rapporti di coniugio, di parentela o affinità fino al terzo grado con alcun componente del Consiglio federale, impegnandosi a rendere note eventuali sopravvenienze» (art. 3, comma 3)⁵⁰; come pure nel divieto di cumulare gli incarichi, posto che «La carica di organo di giustizia presso una Federazione è incompatibile con la carica di organo di giustizia presso il Coni o di componente della Procura Generale dello Sport, nonché con la carica di organo di giustizia o di procuratore presso altre Federazioni» (comma 5).

L'esigenza di custodire al massimo l'autonomia e l'indipendenza dei giudici sportivi è peraltro alla base della scelta organizzativa, costituente una delle principali novità introdotte dalla riforma del 2014, di istituire presso ogni federazione una Commissione federale di garanzia⁵¹, composta da tre o cinque membri designati – per la durata di sei anni, rinnovabili una sola volta e salvi gli ulteriori requisiti eventualmente stabiliti da ciascuna federazione – tra i magistrati, anche a riposo, delle giurisdizioni ordinaria, amministrativa, contabile o militare, tra i professori universitari di ruolo, anche a riposo, in materie giuridiche, tra gli avvocati dello Stato e tra gli avvocati abilitati all'esercizio dinanzi alle giurisdizioni superiori (art. 4, comma 1)⁵². La Commissione ha, tra l'altro, il compito di individuare, con determinazione insindacabile, «i soggetti idonei a essere nominati componenti del Tribunale federale e della Corte federale di appello» nonché di quelli «idonei a essere nominati procuratore, procuratore aggiunto e sostituto procuratore federale»; è inoltre chiamata ad adottare «nei confronti dei componenti degli organi di giustizia e della Procura federale, oltre ai provvedimenti stabiliti dalle disposizioni federali, le sanzioni del richiamo e, eventualmente, della rimozione dall'incarico, nel caso di violazione dei doveri di indipendenza e riservatezza, nel caso di grave negligenza nell'espletamento delle funzioni, ovvero nel caso in cui altre gravi ragioni lo rendano comunque

⁴⁹ Si da minimizzare le tentazioni di preconstituirsì posizioni di potere finalizzate alla riconferma nell'incarico.

⁵⁰ Esamina i contenuti della disposizione *de qua*, MERONE, A.: “Nomina dei giudici sportivi e federali. Terzietà, autonomia ed indipendenza”, *www.rivistadirittosportivo.coni.it*, p. 3 s.

⁵¹ In alternativa alla costituzione della Commissione federale, la singola federazione può optare di avvalersi della Commissione di garanzia di cui all'art. 13-ter dello Statuto del CONI.

⁵² CIVALE, S.: “La riforma”, cit., p. 164 s.; MERONE, A.: “Nomina dei giudici”, cit., p. 4 s.

indispensabile; in tale ultima ipotesi, la rimozione può anche non essere preceduta dal richiamo» (comma 2).

Risulta in tutta evidenza ispirato all’art. 24 cost., quale epifania del più ampio diritto di difesa e di effettività della tutela giurisdizionale (sancito anche a livello sovranazionale dall’art. 19, par. 1, comma 2, del Trattato sull’Unione europea e dall’art. 47, comma 1, della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea), il riconoscimento a tutti i tesserati, affiliati e a ogni altro soggetto legittimato della possibilità di adire gli organi di giustizia per la tutela delle pretese riconosciute loro dall’ordinamento sportivo (artt. 2, comma 1 e 5, comma 1)⁵³. A tal proposito, ogni federazione garantisce l’accesso ai servizi di giustizia determinando l’importo del contributo iniziale in modo da non renderlo eccessivamente oneroso (comma 2) e prevedendo, al contempo, forme di patrocinio gratuito per quanti non possano sostenere i costi di assistenza legale (comma 3)⁵⁴.

In perfetta sintonia con l’obiettivo di ravvicinamento della giustizia sportiva al «*due process of law*» si colloca sia il rinvio residuale agli «altri principi del giusto processo» (art. 2, comma 2) (per vero non necessario, dovendosi ritenere questi ultimi immediatamente applicabili a prescindere dall’esplicito richiamo, in forza della incidenza diretta della Costituzione sui rapporti intersoggettivi – c.d. «*Drittwirkung*»⁵⁵) sia la previsione che «Per quanto non disciplinato, gli organi di giustizia conformano la propria attività ai principi e alle norme generali del processo civile»⁵⁶ (art. 2, comma 6): entrambi

⁵³ Il corrispondente art. 6, comma 2, del «Codice della giustizia sportiva» del CONI – nel regolare ulteriormente l’accesso alla giustizia – aggiunge che «L’azione è esercitata soltanto dal titolare di una situazione giuridicamente protetta nell’ordinamento federale». Il che, secondo CIVALE, S.: *o.c.*, p. 165, fa sì che «l’accesso alla giustizia sportiva federale risult[is] subordinato al superamento di un “*giudizio preliminare di ammissibilità*”» (corsivo dell’autore), nel senso che «si rende necessario non solo il possesso di un interesse qualificato ad agire ma, altresì, della titolarità di una posizione giuridicamente rilevante, tutelata dall’ordinamento», spettando all’organo adito la verifica *in limine litis* della sussistenza di tale doppio presupposto.

⁵⁴ Cfr. inoltre l’art. 8 del «Codice della giustizia sportiva» del CONI. Ad ogni buon conto, ad oggi, le disposizioni attuative non sono state ancora licenziate.

⁵⁵ Cfr., *retro*, testo e nota 24.

⁵⁶ Sottolineano SANINO, M. e VERDE, F.: *Il diritto sportivo*, cit., p. 525, che «Se si considera che, fino ad oggi, i codici di giustizia sportiva federale prevedevano un richiamo esplicito ai principi del diritto processuale penale, si può comprendere come la disposizione in questione, con la quale il legislatore sportivo sembra aver mutato radicalmente il proprio orientamento in materia, abbia suscitato qualche perplessità e nel contempo particolare interesse». Difatti, il normatore sottopone le controversie sportive, quanto agli aspetti non regolati, ai dettami del processo civile, nonostante l’impianto generale e alcuni istituti previsti nei vari codici di giustizia sportiva risultino di chiara derivazione processualpenalistica. La scelta si pone peraltro in controtendenza rispetto ad altri sistemi disciplinari: si pensi a quello a carico dei magistrati ordinari che, in base al d.lg. n. 109 del 2006, è guidato dalle norme del codice di rito penale, in quanto compatibili.

confermano e assecondano l'applicazione diretta degli ulteriori paradigmi (di estrazione costituzionale e non) che caratterizzano l'esercizio della funzione giurisdizionale, identificando così un nucleo di garanzie sostanziali e procedurali supplementare⁵⁷ che si coniugano con quelle espressamente evocate nei Principi di giustizia sportiva del CONI e di cui del pari si esige il rispetto in sede disciplinare, pur nel silenzio delle norme federali.

Ecco dunque che, nonostante l'assenza di uno specifico riferimento testuale, l'interpretazione sistematica (condotta alla luce delle norme costituzionali⁵⁸ e di quelle ordinarie dettate in altri analoghi contesti⁵⁹) ha imposto anche nel diritto disciplinare sportivo il principio di proporzionalità che esige di tenere conto della gravità degli illeciti commessi e del loro effettivo disvalore ai fini della selezione e della dosimetria della sanzione da irrogare⁶⁰. D'altronde, la necessaria congruità del trattamento sanzionatorio rispetto al grado di

⁵⁷ «L'idea [è quella] di non rinserrare in un elenco "chiuso" i principi del processo sportivo» [PANZAROLA, A.: "Sui principi del processo sportivo (riflessioni a margine dell'art. 2 del Codice di Giustizia Sportiva)", *www.rivistadirittosportivo.coni.it*, p. 6 ss.].

⁵⁸ Anche secondo la Consulta è d'obbligo – da parte dell'organo competente ad irrogare la sanzione – una valutazione «compiuta alla stregua del principio di proporzionalità della pena disciplinare al caso concreto» [Corte cost., 1 giugno 1995, n. 220, *Giur. cost.* (1995), p. 1642 ss., con nota di CERRI, A.: "Dalla garanzia del «giusto procedimento» in sede disciplinare al criterio della «proporzionalità»: spunti problematici e riflessioni a partire da un'interessante sentenza della Corte].

⁵⁹ Si osservi, ad esempio, in riferimento all'illecito disciplinare nel lavoro privato, l'art. 2106 c.c. (valevole *ex art.* 55 del d.lg. 30 marzo 2001, n. 165 anche nel pubblico impiego) in forza del quale occorre valutare «la gravità dell'infrazione»; nonché, in riferimento all'illecito disciplinare a carico dei magistrati ordinari, l'art. 12 del d.lg. n. 109 del 2006, che dà più volte rilevanza alla «gravità» ed alla «abitudine» della condotta.

⁶⁰ Numerose sono le decisioni che impiegano tale criterio: cfr., *ex multis*, Corte di Giustizia Federale, Sez. un., com. uff. n. 035/CGF (2011/2012) del 13 settembre 2011, nel quale si legge: «Occorre [...] valutare il complesso degli elementi acquisiti agli atti, nel tentativo di commisurare la sanzione alla concreta gravità del fatto ed al suo effettivo disvalore. Si ritiene, infatti, debba essere questo il criterio-guida nella fase commisurativa, alla luce dei principi di stretta proporzionalità, adeguatezza retributiva ed efficacia in termini di prevenzione, sia essa generale o speciale, nella prospettiva, in particolare, della riduzione della frequenza ed intensità lesiva dei comportamenti non aderenti alle indicazioni dell'ordinamento federale. In tal ottica, come correttamente sostenuto dai reclamanti, si rivelerebbe inutile, inefficace e deresponsabilizzante una sanzione priva di effettivo carattere afflittivo e l'attribuzione di un corposo rilievo scusante all'errore sulla norma potrebbe suggerire nell'agente un preordinato, quanto pericoloso, disinteresse per la corretta applicazione della normativa che regola l'attività delle società affiliate alla F.I.G.C. Nel contempo, però, sarebbe strutturalmente inidonea una sanzione eccessiva rispetto al fatto ed alla sua gravità ed intensità lesiva, alla luce del contesto complessivo in cui si inserisce la condotta e tenuto conto delle ragioni della stessa. Insomma, il difficile compito di concreta determinazione del tipo e della misura della sanzione attribuito, nella fattispecie, agli organi di giustizia sportiva si connota per una tensione ideale verso l'individuazione della giusta strategia sanzionatoria da costruire in rapporto allo specifico fatto ed al rilievo degli elementi necessari per graduare la colpevolezza».

offensività della condotta dell'incolpato, misurata in riferimento al bene giuridico protetto e tenuto attentamente conto dei fatti contestati⁶¹, diviene una priorità nei sistemi – come quello in esame – nei quali non sempre sussiste una correlazione netta e predeterminata tra illecito e sanzione da infliggere (di cui spesso non si stabilisce né la natura né l'entità) ovvero nei quali sono numerose le fattispecie prive della componente c.d. «precettiva in senso stretto», essendo imperniate sulla mera violazione di generici doveri di lealtà, correttezza e probità⁶². La proporzionalità (al pari della gradualità e dell'equità) della sanzione concorre allora a fissare (in funzione di garanzia) un argine agli ampi margini di discrezionalità lasciati al giudicante, offrendo un utile parametro⁶³ per sindacarne le scelte⁶⁴, che – a loro volta – vanno sempre adeguatamente motivate sul punto⁶⁵.

⁶¹ Sulla necessità di un'analisi puntuale degli elementi di fatto e di una comparazione degli stessi congiuntamente alle norme invocate onde evitare giudizi affrettati o incompleti, cfr. Lodo arbitrale nel procedimento di arbitrato (prot. n. 1869 del 27 agosto 2010) del TNAS del 29 ottobre 2010.

⁶² Cfr. FRASCAROLI, R.: *Sport (diritto pubblico e privato)*, Enc. dir., XLIII. Milano (1990), p. 533.

⁶³ Lodo arbitrale nel procedimento di arbitrato n. 643 (prot. n. 2223 del 4 settembre 2012) del TNAS del 10 ottobre 2012; Lodo arbitrale nel procedimento di arbitrato n. 504 (prot. n. 1445 del 31 maggio 2011) del TNAS del 23 luglio 2011. Ad ogni modo, la cognizione deve contenersi nel limite della censura dei soli provvedimenti palesemente sproporzionati tra gravità della violazione ed entità della sanzione, non rispettosi dei criteri di equità e di gradualità e tali da condurre a risultati abnormi e non conformi a giustizia: tra i molti precedenti in tal senso cfr., per tutti, il Lodo arbitrale nel procedimento di arbitrato n. 597 (prot. n. 1017 del 27 aprile 2012) del TNAS del 11 giugno 2012, ed il Lodo arbitrale nel procedimento di arbitrato (prot. n. 2724 del 10 dicembre 2010) del TNAS del 25 luglio 2011; si ripropone *mutatis mutandis* il principio – pacifico nella giurisprudenza del g.a. [Cons. St., Sez. IV, 25 maggio 2005, n. 2705, *Foro amm. C.d.S.* (2005), p. 1411; Cons. St., Sez. IV, 30 ottobre 2001, n. 5868, *Foro it.* (2002), III, c. 412; Cons. St., Sez. IV, 12 aprile 2001, n. 2259, *Foro amm.* (2001), p. 833; Cons. St., Sez. IV, 31 luglio 2000, n. 3647, *ivi* (2000), p. 2573] – secondo cui la valutazione della gravità di un comportamento ai fini disciplinari, così come della proporzione tra la sanzione disciplinare irrogata e la gravità dei fatti contestati, costituisce manifestazione del discrezionale apprezzamento dell'amministrazione, suscettibile di sindacato di legittimità soltanto per macroscopici vizi logici.

⁶⁴ Ciò comunque non abilita gli incolpati a segnalare eventuali «disparità di trattamento» rispetto ad altre decisioni adottate in casi analoghi, poiché le singole fattispecie sono «da ritenere sempre assolutamente specifiche, e mai tra loro assimilabili e/o comparabili». Così Corte di Giustizia Federale, III sezione L.N.D. Comitato Interregionale, com. uff. n. 275/CGF (2009/2010) del 27 maggio 2010: 1) *Ricorso A.S.D. Calcio Pomigliano avverso la sanzione dell'ammenda di € 2.500,00 e diffida, inflitta alla reclamante seguito gara Pianura/Pomigliano del 14.2.2010*; nello stesso senso Alta Corte di Giustizia Sportiva, 11 maggio 2012, n. 9; e il Lodo arbitrale nel procedimento di arbitrato (prot. n. 2151 del 15 settembre 2011) del TNAS del 25 giugno 2012, nel quale si legge che il semplice raffronto con altre decisioni assunte dal giudice sportivo non vale a dimostrare la disparità di trattamento «in quanto la legittimità della misura sanzionatoria contestata [...] va valutata *ex se* sulla scorta di un sindacato riferito alle peculiarità proprie del caso concreto, che verifichi la rispondenza del *decisum* alla normativa di riferimento».

III. I PERSISTENTI LIMITI DEL SISTEMA: IL SINDACATO «ESOFEDERALE» SULLE SANZIONI DISCIPLINARI E IL PENALIZZANTE ORIENTAMENTO GIURISPRUDENZIALE CHE RICONOSCE AVVERSO IL PROVVEDIMENTO ILLEGITTIMO IL SOLO RIMEDIO RISARCITORIO.

Non può sottacersi – nonostante la questione sia abitualmente affrontata nel prisma dei rapporti di forza che si generano dal (presunto) riconoscimento della «autonomia» dell'ordinamento sportivo⁶⁵ – che una tappa essenziale nel percorso di «civiltà» del potere disciplinare è segnata, oltre che dalla diffusione delle garanzie minime che devono assistere qualsivoglia sistema giustiziale, da un appropriato controllo «esterno» sulle decisioni rese dagli organi federali. In altri termini, ragioni di giustizia sostanziale e di coerenza con l'orizzonte valoriale costituzionale raccomandano che le pretese punitive non sfuggano al vaglio giurisdizionale dello Stato territoriale: d'altronde, «infliggendo pene a coloro che hanno accettato la competenza delle organizzazioni sportive, restringendo la loro libertà, escludendoli dall'accesso alla formazione ed alle competizioni, le istituzioni di diritto privato si pronunciano sui diritti e le libertà dei cittadini; a questi ultimi, pertanto, deve

⁶⁵ Ad esempio, il Lodo arbitrale nel procedimento di arbitrato n. 313 (prot. n. 0853 del 5 maggio 2009) del TNAS del 28 gennaio 2010, ha ritenuto incongrua, per eccesso, la pena irrogata rilevando che la relativa decisione era dotata «di una motivazione eccessivamente sintetica, la quale non appare totalmente rispettosa del principio di adeguatezza sancito, a livello generale, dall'art. 132, comma 1, c.p. La riportata motivazione, infatti, non tiene adeguatamente conto né dei principi e precetti normativi generali e speciali che regolano la materia, né di tutti i dati della complessa fattispecie come sopra esposta ed analizzata»; in termini pressoché identici si esprimono il Lodo arbitrale nel procedimento di arbitrato n. 316 (prot. n. 0866 del 5 maggio 2009) del TNAS del 28 gennaio 2010; ed il Lodo arbitrale nel procedimento di arbitrato n. 315 (prot. n. 0865 del 5 maggio 2009) del TNAS del 28 gennaio 2010.

⁶⁶ Invero, la dottrina moderna «ha posto decisamente in dubbio la costruzione ordinamentale» del sistema sportivo (così FERRARA, L.: «Giustizia sportiva», cit., p. 493), sostenendo l'assoluta improprietà del linguaggio del legislatore ordinario e costituzionale che pertanto non dà né intende dare vita o riconoscimento a un ordinamento (in senso tecnico, come tale) distinto e separato da quello dello Stato. Sul punto cfr., *amplius*, LEPORE, A.: *Responsabilità civile e tutela della «persona-atleta»*. Napoli (2009), p. 46 ss.; PERLINGIERI, P.: «Riflessioni conclusive», in AA.VV. (a cura di), *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*. Napoli (2008), p. 716 s.; FEMIA, P.: «Due in uno. La prestazione sportiva tra pluralità e unitarietà della qualificazione», *ivi*, pp. 235 ss., ma spec. 282 s.; INDRACCOLO, E.: *Rapporti e tutele nel dilettantismo sportivo*. Napoli (2008), *passim*, ma spec. p. 64 ss.; nonché DI NELLA, L.: *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*. Napoli (1999), p. 83 ss., il quale – già tempo addietro – riteneva non convincente l'inquadramento del fenomeno sportivo sulla scia teorica della pluralità degli ordinamenti giuridici, potendosi al più parlare di un settore normativo comunque integrato all'interno dell'unitario tessuto ordinamentale italo-comunitario, la cui autonomia (no già indipendenza) deve nondimeno svolgersi nella cornice dei valori dell'ordinamento giuridico generale.

essere riconosciuto il diritto di domandare al giudice statale di verificare, perlomeno, la legalità della sanzione disciplinare irrogata»⁶⁷.

Quest’ultima asserzione mette a fuoco l’ontologica rilevanza «esoassociativa» delle sanzioni disciplinari⁶⁸, attesa l’attitudine di molte (se non addirittura della maggior parte) di queste ad incidere negativamente su situazioni giuridiche tutelate dall’ordinamento generale e facenti capo al soggetto dichiarato responsabile del comportamento disapprovato⁶⁹. In simili eventualità, precludere l’accesso alla giustizia statale – come peraltro potrebbe suggerire un’interpretazione del «vincolo di giustizia sportiva»⁷⁰ non conforme al quadro superprimario⁷¹ – entrerebbe in aperta risonanza con il principio che accorda a chiunque la facoltà di agire in giudizio a protezione dei propri diritti soggettivi ed interessi legittimi desumibile dagli artt. 24, 103 e 113 cost.⁷².

⁶⁷ RIGAUX, F.: “Il diritto disciplinare”, cit., p. 394.

⁶⁸ FRANCHINI, C.: “La rilevanza giuridico-economica delle decisioni dei giudici sportivi”, in LOMBARDI, R. - RIZZELLO, S. – SCOCA, F.G. e SPASIANO, M.R. (a cura di), *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*. Milano (2009), spec. pp. 91, 94 s., e 99 s.; DEL GIUDICE, I.: “La rilevanza giuridica della sanzione sportiva nella recente giurisprudenza del giudice amministrativo: luci ed ombre”, *ivi*, pp. 201 s. e 204 s.

⁶⁹ Il che emerge in modo plastico specie dinanzi a quelle misure a contenuto interdittivo (ad esempio, la revoca dell’affiliazione per le società o la radiazione per i tesserati) ovvero aventi quale effetto quello di inibire o impedire una o più prerogative connesse alla pratica della disciplina sportiva di appartenenza (ad esempio, la squalifica temporanea di un tesserato o una sanzione pecuniaria a carico di una società) che arrecano un indubbio pregiudizio alla sfera patrimoniale (e non: si pensi alla limitazione della libertà di associazione o di svolgimento della personalità del singolo tesserato; del diritto al lavoro; della libertà di iniziativa economica delle società professionistiche; *etc.*) del destinatario.

⁷⁰ Che campeggia negli statuti e nei regolamenti della quasi totalità delle federazioni, obbligando tesserati e affiliati a deferire ogni insorgenza controversia alle autorità «domestiche». Sull’argomento, SPASIANO, M.R.: “La giustizia sportiva”, in SCOCA, F.G. (a cura di), *Giustizia amministrativa*. Torino (6^a ed., 2014), p. 564 s.; FERRARA, L.: “Giustizia sportiva”, cit., p. 522 ss.; FRATTAROLO, V.: “Il procedimento disciplinare sportivo”, cit., p. 584 s.

⁷¹ L’impostazione che struttura la giustizia sportiva e quella statale «a compartimenti stagni» trova smentita anche a livello sistematico, poiché è lo stesso legislatore che prefigura e apre a forme di collegamento e di «dialogo» tra le rispettive sfere settoriali (e, dunque, tra i rispettivi plessi giurisdizionali), là dove nell’art. 1, comma 2, della stessa l. n. 280 del 2003 dispone che «I rapporti tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia», ma facendo subito dopo «salvi i casi di rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo».

⁷² Come pure con il divieto di istituzione di «giudici straordinari» o «speciali» di cui all’art. 102, comma 2, cost., dal momento che i giudici sportivi finirebbero per configurare una sorta di magistratura speciale.

Ecco allora perché la giurisprudenza⁷³ più sensibile ha sostenuto – come peraltro già additato in ambiente europeo⁷⁴ – la ricorribilità dinanzi al giudice amministrativo (in particolare presso il TAR del Lazio cui è oggi rimessa la competenza funzionale inderogabile *ex art.* 135, comma 1, lett. g, del codice del processo amministrativo sulle controversie aventi ad oggetto atti del CONI o delle federazioni sportive) e quindi la sindacabilità stessa delle sanzioni disciplinari inflitte a livello federale allorché da esse discendano effetti sfavorevoli che non si esauriscono all'interno del fenomeno e dell'universo sportivo, ma che per contro si proiettano all'esterno investendo la sfera morale, professionale, giuridica ed economica di società o singoli tesserati. Spingendo tale approdo alle sue logiche conseguenze, si giunge altresì ad ammettere la possibilità per il g.a. di procedere – ove ne ravvisi l'illegittimità – all'annullamento dei provvedimenti afflittivi emanati dalle federazioni.

Per altro verso, fatta salva l'affermazione (costituzionalmente necessitata) della giurisdizione amministrativa, va ricordato che un difforme orientamento giurisprudenziale ha suggerito di circoscriverne e di ridimensionarne i poteri cognitivi, avanzando dei dubbi circa la possibilità di azionare in tale sede il classico rimedio di tipo demolitorio avverso l'atto impugnato. Secondo un noto arresto del Consiglio di Stato⁷⁵, infatti, il giudice speciale non potrebbe essere investito delle vicende disciplinari direttamente ai fini dell'annullamento delle sanzioni sportive, potendo al più conoscere di queste in via meramente incidentale e indiretta ai (più limitati) fini del risarcimento del danno. Il sillogismo decisorio fa leva sul fatto che il legislatore, sebbene fosse ben consapevole che le statuizioni disciplinari avrebbero potuto comportare effetti nell'ordinamento statale, ha comunque optato per la riserva a favore della giustizia sportiva, ribadendo così la propria intenzione

⁷³ Cfr., *ex multis*, TAR Lazio, Roma, Sez. III, 21 giugno 2007, n. 5645, *Foro it.* (2007), III, c. 473; TAR Lazio, Roma, Sez. III, ord., 22 agosto 2006, n. 4666, *Giur. merito* (2006), p. 2532; TAR Lazio, Roma, Sez. III, 18 aprile 2005, n. 2801, *Foro amm. T.A.R.* (2005), p. 1095.

⁷⁴ Corte giust. UE, Sez. III, 18 luglio 2006, c. 519/04, Meca-Medina e Majcen c. Commissione, *Giust. amm.* (2006), p. 902 ss., con nota di DEL GIUDICE, I.: “La Corte di giustizia delle Comunità europee si pronuncia sulla possibile rilevanza esterna delle norme sportive”. In disparte il famoso precedente appena ricordato, la c.d. «rilevanza esterna» delle norme sportive (e, più in generale, delle questioni connesse al fenomeno sportivo) è ampiamente accreditata nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea e, in particolare, all'interno delle decisioni concernenti la libera circolazione dei calciatori: si legga, da ultimo, Corte giust., 16 marzo 2010, c. 325/08, Olympique Lyonnais SASP c. Bernard e altro, *Dir. un. eur.* (2010), p. 707 ss., con nota di BASTIANON, S.: “Da Bosman a Bernard: note sulla libera circolazione dei calciatori nell'Unione europea”.

⁷⁵ Cons. St., Sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782, *Dir. proc. amm.* (2010), p. 1417 ss., con nota di GOISIS, F.: “Verso l'arbitrabilità delle controversie pubblicistiche-sportive?”; *Danno resp.* (2009), p. 612 ss., con nota di CIMELLARO, L.: “Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale”; e *Foro it.* (2009), III, c. 197 ss., con nota di PALMIERI, A. “In tema di giustizia sportiva”.

di impedire che tali contese fuoriescano dall’ordinamento di settore; il che lascia pertanto spazio – non essendo concepibile una compromissione totale del diritto di azione e di difesa – alla sola tutela risarcitoria mediante la quale reintegrare le eventuali ingiustizie subite da chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante.

La tenzone così insorta all’interno della magistratura amministrativa ha trovato composizione a seguito dell’intervento della Consulta cui era stata sottoposta⁷⁶ la questione di legittimità costituzionale del criterio di riparto tra giurisdizione sportiva e statale risultante dal c.d. «decreto salva-calcio».

Il Giudice delle leggi⁷⁷ – fornendo una lettura *secundum Constitutionem* delle norme sospette di illegittimità – ha infatti avuto modo di chiarire che non è fondata, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 cost., la questione di costituzionalità dell’art. 2, comma 1, lett. *b*, e comma 2, d.l. n. 220 del 2003, «nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche ove i loro effetti superino l’ambito dell’ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi e interessi legittimi. Tali norme, infatti, devono essere interpretate nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle federazioni sportive o dal CONI abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell’atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva,

⁷⁶ Cfr. l’ordinanza di rimessione TAR Lazio, Roma, Sez. III-ter, ord., 11 febbraio 2010, n. 241, *Giur. merito* (2010), p. 2567 ss., con nota di MARZANO, L.: “La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto fra Tar e Consiglio di Stato approda alla Corte Costituzionale”.

⁷⁷ Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49, *Riv. trim.* (2012), p. 1009 ss., con nota di PESCATORE, V.: “Corte costituzionale e risarcimento del danno da sanzione sportiva”; *Giust. civ.* (2012), I, p. 2519 ss., con nota di SANTAGADA, G.: “Le sanzioni disciplinari sportive: se non sono annullabili non sono «atti amministrativi», ma «fatti storici» non arbitrabili e la domanda risarcitoria si propone davanti al giudice ordinario”; *Giur. it.* (2012), p. 187 ss., con nota di PIAZZA, I.: “Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio individuato dalla Corte costituzionale”; *Corr. giur.* (2011), p. 1548 ss., con nota di SCOCA, F.G.: “I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore”; *Danno resp.* (2011), p. 919 ss., con nota di BLANDO, F.: “Sanzioni sportive”, cit.; *Giur. cost.* (2011), p. 688 ss., con nota di MANFREDI, G.: “Gruppi sportivi e tutela endoassociativa”; e di DI TODARO, A.A.: “La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: la strana «fuga» della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente”; sulla decisione in parola si sofferma anche il saggio a firma di DI NELLA, L.: “Costituzionalità della «giustizia sportiva» e principio di specificità dello sport”, *Rass. dir. econ. Sport* (2012), pp. 45 ss., ma spec. 50 ss.

innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere. In particolare, quindi, il giudice amministrativo può conoscere, nonostante la riserva a favore della giustizia sportiva, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni e atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione. In tali fattispecie l'esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari – posta a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo – consente comunque a chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno». Quest'ultima, aggiunge l'organo di garanzia costituzionale, integra «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'articolo 24 della Costituzione», posto peraltro che «ipotesi di tutela esclusivamente risarcitoria per equivalente non sono certo ignote all'ordinamento», come attesta l'art. 30 del codice del processo amministrativo che svincola l'azione di condanna dalla previa impugnazione del provvedimento fonte di pregiudizio.

Si è perciò ritenuto «non irragionevole» il bilanciamento operato dal legislatore che ha individuato un adeguato «punto di equilibrio» tra le contrapposte esigenze di autonomia dell'ordinamento sportivo, da un lato, e di irrinunciabile tutela giurisdizionale dei tesserati, dall'altro, riconoscendo al soggetto colpito da una sanzione disciplinare che abbia inciso su posizioni di diritto soggettivo o interesse legittimo di disporre di un «doppio binario» di tutela: questi può sia azionare i rimedi domestici approntati dall'apparato federale per reagire e vedersi neutralizzare la sanzione; sia ricorrere al giudice amministrativo, non al fine di ottenere la caducazione del provvedimento illegittimo (che permane prerogativa esclusiva degli organi di giustizia sportiva), bensì per far emergere gli eventuali profili risarcitori derivanti da tale illegittimità.

Com'era prevedibile, le indicazioni maturate in seno alla Corte sono successivamente filtrate a livello pretorio⁷⁸. In una delle ultime decisioni in

⁷⁸ Cons. St., Sez. VI, 20 novembre 2013, n. 5514, *Foro amm. C.d.S.* (2013), p. 3164; Cons. St., Sez. VI, 27 novembre 2012, n. 5998, *ivi* (2012), p. 3019; Cons. St., Sez. VI, 24 gennaio 2012, n. 302, *Foro it.* (2012), III, c. 213; TAR Lazio, Roma, Sez. III, 27 novembre 2013, n. 10158, *Foro amm. T.A.R.* (2013), p. 3433; TAR Lazio, Roma, Sez. III, 16 gennaio 2013, n.

materia⁷⁹ il giudice amministrativo ha ribadito il proprio difetto assoluto di giurisdizione in ordine alla domanda di risarcimento in forma specifica ai sensi dell'art. 2058 c.c. Il risarcimento in forma specifica – espressamente richiamato dall'art. 30, comma 2, del codice del processo amministrativo – è caratterizzato dalla rimozione della fonte del danno e delle sue conseguenze pregiudizievoli, essendo volto a ristabilire lo *status quo* risalente al momento in cui si è verificato l'evento dannoso, con l'attribuzione al danneggiato della medesima utilità giuridico-economica lesa dalla condotta illecita o, comunque, delle stesse utilità garantite dalla legge, non già quindi, come per l'altra forma di risarcimento, di utilità solo equivalenti. Dunque, la necessità, per ottenere la *restitutio in pristinum*, di annullare l'atto lesivo tronca *a priori* la possibilità di far rientrare tale modalità di riparazione tra quelle «assentite» dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 49 del 2011: l'annullamento della sanzione comporterebbe infatti quella «forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo» che lo *Iudex legum* ha voluto evitare con la sua pronuncia di manifesta infondatezza della questione di costituzionalità.

Opposta è stata invece l'accoglienza serbata dalla dottrina maggioritaria⁸⁰ che ha sin da subito criticato aspramente le conclusioni, per così dire, «compromissorie» patrocinata dalla Consulta alla quale si rimprovera di aver fornito una soluzione tanto castrante per gli organi federali, sui cui già risicati bilanci viene riversato il peso economico dei risarcimenti accordati dal giudice statale; quanto deludente per i soggetti sanzionati, cui si appronta una tutela irragionevolmente «dimidiata».

A tal ultimo proposito, la decisione di riconoscere a chi è stato leso da un provvedimento punitivo ingiusto il solo rimedio risarcitorio appare «molto

392, *ivi*, p. 164; TAR Lazio, Roma, Sez. III, 11 dicembre 2012, n. 10304, *ivi* (2012), p. 3900, che, quanto ai termini per proporre l'azione risarcitoria, ha chiarito che il definitivo superamento della c.d. «pregiudizialità amministrativa» comporta la generale applicazione del principio per cui il *dies a quo* della prescrizione quinquennale del diritto al risarcimento del danno coincide con la data del provvedimento lesivo, e non più con quella del passaggio in giudicato della sentenza che lo ha annullato.

⁷⁹ TAR Lazio, Roma, Sez. III, ord., 24 aprile 2013, n. 1783, *Giur. merito* (2013), p. 1673 s., confermata poi da Cons. St., Sez. VI, ord., 7 maggio 2013, n. 1628, www.giustizia-amministrativa.it.

⁸⁰ SPASIANO, M.R.: “La giustizia sportiva”, cit., p. 581 ss.; LUBRANO, E.: “La Corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?”, *Riv. dir. econ. sport.* (2011), p. 43 ss.; BASILICO, A.E.: “L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto ad agire in giudizio: una tutela «dimezzata»?”, *Gior. dir. amm.* (2011), p. 734 ss.; PALMIERI, A.: “Tutela giurisdizionale dimezzata per le sanzioni disciplinari in ambito sportivo”, *Foro it.* (2011), I, c. 2611 ss.; SCALA, A.: “Autonomia dell'ordinamento sportivo, diritto di azione *ex art.* 24 cost., effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?”, in *Annali. 2010 – 2011*. Torino (2011), p. 519.

discutibile»⁸¹, anche alla luce del fatto che, essendo le federazioni sportive associazioni riconosciute, dovrebbe venire in rilievo – a scampo di ingiustificate disparità di trattamento – la disciplina civilistica e, nella specie, l'art. 23 c.c. che conferma l'annullabilità (e la sospensibilità) delle deliberazioni illegittime; senza poi considerare che il richiamo stesso all'art. 30 del codice del processo amministrativo, compiuto al fine di avallare la totale autonomia del rimedio annullatorio (da esperire innanzi a giudice sportivo) rispetto a quello risarcitorio (affidato invece alla giurisdizione del g.a.), non persuade e per di più contrasta sia con la lettura della citata disposizione data dalla successiva giurisprudenza sia con gli stessi principi ispiratori del nuovo sistema codicistico di giustizia amministrativa che lasciano la scelta tra l'uno o l'altro strumento alla libera determinazione del ricorrente⁸².

Infine, si centra un ulteriore e non meno delicato *punctum dolens* quando si denunciano le «indubbie difficoltà di quantificazione» dei pregiudizi subiti che devono fronteggiare i giudici investiti del risarcimento⁸³: si pensi solo al caso di un atleta non professionista attinto da un provvedimento inibitorio illegittimo e alle incertezze che accompagnano la monetizzazione del danno emergente, ma soprattutto del lucro cessante (il quale dovrebbe avere cura, ad esempio, delle potenzialità e delle *chance* di carriera frustrate).

È proprio sotto questo punto di vista che l'assetto attuale – nonostante gli innegabili passi in avanti effettuati nella giusta direzione del superamento della concezione ordinamentale e autonomistica del sistema sportivo – sconta ancora dei limiti, scoprendo il suo perenne «tallone d'Achille», che allontana la *societas* sportiva e i suoi accoliti da una tutela piena ed effettiva, confacente all'ortodossia costituzionale⁸⁴.

⁸¹ Così DI NELLA, L.: «Costituzionalità della «giustizia sportiva»», cit., p. 85.

⁸² STANGHELLINI, L.: *La risarcibilità del danno provocato da sanzioni disciplinari sportive e da errori arbitrali*. Napoli (2013), p. 75 s.: «È vero che l'art. 30 cod. proc. amm. consente di proporre [...] l'azione di condanna autonomamente rispetto al rimedio annullatorio», ma è altrettanto vero che ciò costituisce «una facoltà rimessa alla decisione del ricorrente, dalla quale non è consentito dedurre che il giudice amministrativo sia stato privato della giurisdizione sugli atti amministrativi».

⁸³ DI NELLA, L.: «Costituzionalità della «giustizia sportiva»», cit., pp. 87 e 89 s.

⁸⁴ Il che, su più ampia scala, ripropone l'inesauribile problematica della protezione del singolo nei confronti della pubblica amministrazione.

