

## Costituzione e sport

**Sommario:** 1. Profili generali. – 2. I principi contenuti nel decreto legislativo n. 112 del 1998. – 3. Il decreto legislativo n. 242 del 1999. – 4. Il decreto legislativo n. 15 del 2004. – 5. La legge n. 280 del 2003. – 6. La sentenza della Corte Costituzionale n. 69 del 1962. – 7. La decisione della Corte Costituzionale n. 49 del 2011. – 8. Le altre decisioni della Corte Costituzionale. – 9. La nuova questione di costituzionalità. – 10. Analisi dell'ordinanza n. 10127 del 2017. – 11. Conclusioni.

### 1. Profili generali.

Il termine sport<sup>1</sup> nella Costituzione Italiana, entrata in vigore –come è noto - il primo gennaio 1948, non trova alcuna collocazione.

Uscito dal ventennio fascista lo Stato italiano conservava il ricordo infausto dei tentativi di condizionare, anche attraverso lo sport, la vita degli italiani.

Invero, il regime fascista non ha perso occasione di utilizzare manifestazioni sportive, o para sportive, per affermare la potenza dello Stato totalitario ed il rinato spirito bellico degli italiani<sup>2</sup>.

Quale reazione a questo stato di cose la Costituente, eletta il 2 giugno 1946, ha ritenuto opportuno non occuparsi direttamente di sport, ma lasciare che esso trovasse la sua disciplina normativa attraverso l'utilizzo del contenuto di altri articoli della Carta costituzionale<sup>3</sup>.

A partire da quanto contenuto nell'articolo 2 nel quale si parla di “formazioni sociali” ove si svolge “la personalità dell'individuo” (e lo Sport integra certamente una attività di carattere sociale), per giungere all'art. 18, nel quale si richiama la libertà di associazione<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Il termine inglese *sport* ha radici lessicali francesi rinvenibili nella parola *desport*, vale a dire divagazione, divertimento. Il significato odierno si è andato ampliando notevolmente fino a ricomprendervi varie accezioni nelle quali è facile individuare il tema delle regole, del rispetto di esse e della giustizia disciplinare, che da queste deriva. Vedi, al riguardo, M. Sanino, *Sport*, in *Enc.giur.*, vol. XXXII, Roma, 2006.

<sup>2</sup> F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, Milano 1975, p. 25, afferma, anche, che “nel clima, anche di indigenza materiale, in cui è nata la Costituzione, lo sport non abbia assunto agli occhi del Costituente quella rilevanza che oggi, indubbiamente, ha”.

<sup>3</sup> L'unico intervento in tema di sport che è possibile rinvenire nei lavori dell'Assemblea costituente è stato fatto dal deputato Giuliano Pajetta (fratello di Giancarlo) nella giornata del 19 aprile 1947 nel corso della discussione relativa all'art. 31 della Costituzione. È sintomatico, al riguardo, come nell'intervento operato l'On. Pajetta si preoccupi di riferirsi allo sport esclusivamente in funzione di tutela della salute dell'infanzia, prendendo le distanze dall'aspetto marziale di esso.

<sup>4</sup> Vedi, sul punto, G. Bonadonna, *Aspetti costituzionale dell'ordinamento sportivo*, in Riv. Dir. Sportivo, 1965, p. 193.

È stato necessario attendere il ventunesimo secolo per vedere richiamata, nel novellato articolo 117<sup>5</sup> della Carta costituzionale, l' "organizzazione sportiva" tra le materie concorrenti sulla quale si alternano le diverse competenze di Stato e regioni<sup>6</sup>.

Certamente il riferimento, entrato nella Costituzione, con la modifica del quinto titolo di essa, nel 2001, è significativo e non può essere marginalizzato alla sola indicazione del terzo comma dell'articolo 117, ma esso è chiamato a dare forma esplicita a tutto ciò che in precedenza la dottrina<sup>7</sup> aveva ritenuto fosse implicitamente desumibile dal testo degli altri articoli della nostra Carta fondamentale, in particolare, da ciò che è contenuto nell'articolo 2 e nel secondo comma dell'articolo 3<sup>8</sup>.

Tale stato di cose ha, però, determinato il sorgere di un debito dello Stato verso il mondo sportivo ed anche un discutibile modo di operare del legislatore sulle questioni di diritto sportivo.

Sintomatiche sono, al riguardo, due circostanze. La prima agevolmente desumibile dalla lettura dell'articolo 1 della legge 280, del 2003, in cui testualmente si legge: *"La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale. I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo"*.

Invero, come si nota dal linguaggio un po' arcaico, del primo comma, che ricorda lo stile dei padri costituenti, può intuirsi che il legislatore avverta un certo disagio nel trattare il tema

---

<sup>5</sup> Cfr. L. Pirozzi, *L'ordinamento sportivo*, in *Le materie di competenza regionale*, a cura di G. Guzzetta, Napoli 2015.

<sup>6</sup> Vedi, sul punto, B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino 2002, p. 79. L'A. fa ricomprendere nell'area del *welfare* anche la competenza in tema di ordinamento sportivo. Al riguardo deve essere ricordato anche il testo dell'art. 157 del decreto legislativo n. 112, del 1998, che riserva allo Stato la vigilanza sul CONI e sull'Istituto di Credito sportivo di cui si dirà in seguito.

<sup>7</sup> Vedi, al riguardo la ampia ricostruzione di F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, Milano 1975, p. 25.

<sup>8</sup> Vedi, sul punto, M. Sanino, *Giustizia sportiva*, Padova 2016, p. 38.

dello sport e sembra voler “pagare”, con quanto indicato dall’art. 1, comma primo, della legge n. 280/03, il debito assunto nei confronti del mondo sportivo.

La seconda circostanza è individuabile dal modo che il legislatore italiano ha, da sempre, utilizzato per normare le questioni relative al mondo dello sport. Infatti, il legislatore si è occupato di emanare leggi relative allo sport solo se esse venivano dettate dall’emergenza, come è accaduto per la legge sul professionismo sportivo<sup>9</sup>, resasi necessaria dopo che il pretore del lavoro di Milano aveva sequestrato il “mercato” dei calciatori<sup>10</sup>; oppure per la normativa che regola l’autonomia della giustizia sportiva, resasi indispensabile per risolvere conflitti divenuti insanabili tra i giudici sportivi e la giurisdizione amministrativa.

In sostanza, la iniziale mancata costituzionalizzazione dello sport ha (forse inconsciamente) consentito al legislatore statale di non occuparsi di esso se non quando un intervento normativo era divenuto urgente e non più procrastinabile.

Oggi il riferimento dell’articolo 117 della Costituzione e l’affermazione contenuta nel primo articolo della legge n. 280, del 2003, hanno restituito alla materia sportiva la piena dignità del “rango costituzionale” di essa, in via diretta e senza la necessità di ricorrere ad ipotesi interpretative delle norme dalle quali far discendere una sorta di “mutuo riconoscimento implicito”<sup>11</sup>.

## **2. I principi contenuti nel decreto legislativo n. 112 del 1998.**

Come ricordato in precedenza il Parlamento italiano, nel corso della tredicesima legislatura, fallito l’ambizioso programma di riforme portato avanti dalla Commissione bicamerale (1996-

---

<sup>9</sup> La legge n. 91 del 1981.

<sup>10</sup> Cfr., al riguardo, M.T. Spadafora, *Diritto del lavoro sportivo*, Torino 2012, p. 70; P. Sandulli-M. Sferrazza, *Il giusto processo sportivo*, Milano 2015, p. 346, nota 10.

<sup>11</sup> Vedi, al riguardo, F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, Milano 1975, p. 181, che ricorda la decisione della Corte costituzionale n. 69 del 26 giugno 1962 (Foro. It. 1962, I, c. 1226) che ha notevolmente inciso nei rapporti tra cittadini e federazioni sportive.

1997)<sup>12</sup>, varò alcune norme<sup>13</sup> finalizzate a realizzare il decentramento a Costituzione invariata, delegando l'esecutivo alla esecuzione delle deleghe attuative.

In particolare la legge n. 59 del 15 marzo 1997 con l'articolo 11 detta al governo le linee guida per regolare, con uno o più decreti legislativi, gli enti pubblici (comma 1, lettera b) normando, anche in virtù del contenuto dell'intero capo primo della legge n. 59 del 1997 i rapporti in tema di sport tra Stato e Regioni.

In base a tali deleghe l'esecutivo ha posto mano a due diversi decreti legislativi che alla fine del ventesimo secolo hanno iniziato la produzione di norme organiche relative allo sport in generale ed al CONI in particolare.

Per primo è stato emanato il decreto legislativo n. 112 del 31 marzo 1998<sup>14</sup> e nel capo VII di esso l'art. 157 sono state individuate le competenze in materia di sport da assegnare alle regioni e quelle che invece sono attribuite alla sola potestà normativa dello Stato<sup>15</sup>.

In particolare il terzo ed il quarto comma, dell'art. 157, statuiscono che la vigilanza sul Comitato Olimpico Nazionale Italiano (legge 16 febbraio 1942, n. 426) e sull'Istituto di Credito Sportivo (legge 15 marzo 1957, n. 59) resta riservata allo Stato, anche se per il secondo si prevede una riforma atta a garantire una *“adeguata presenza nell'organo di amministrazione di rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali”*.

---

<sup>12</sup> Vedi, sul punto, AAVV, *La riforma della costituzione nei lavori della bicamerale*, Napoli 1998. Nel volume sono stati pubblicati gli atti dell'incontro di studio del 6-7 maggio 1998 organizzato dalla Cattedra di diritto Costituzionale. In particolare il saggio di C. Capolupo (Principio di sussidiarietà e forma di Stato, p. 31), pone l'accento sulla necessità del decentramento tra lo Stato e le Regioni.

<sup>13</sup> Vedi al riguardo le leggi n. 59 del 1997 e 127 dello stesso anno.

<sup>14</sup> In G.U. 21 aprile 1998, n. 92; integrato dalla pubblicazione delle condizioni in G.U. 21 maggio 1998, n. 116.

<sup>15</sup> Art. 157 (**Competenze in materia di sport**). 1. L'elaborazione dei programmi, riservata alla commissione tecnica di cui all'art. 1, commi 4 e 5, del D.L. 3 gennaio 1987, n. 2, convertito con modificazioni dalla L. 6 marzo 1987, n. 65, e successive modificazioni, è trasferita alle regioni. I relativi criteri e parametri sono definiti dall'autorità di governo competente, acquisito il parere del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e della Conferenza unificata. 2. Il riparto dei fondi è effettuato dall'autorità di governo competente con le modalità di cui al comma 1. È soppressa la commissione tecnica di cui all'art. 1, commi 4 e 5, del citato D.L. n. 2/1987. 3. Resta riservata allo Stato la vigilanza sul CONI di cui alla L. 16 febbraio 1942, n. 426, e successive modificazioni e sull'Istituto per il credito sportivo di cui alla L. 24 dicembre 1957, n. 1295. 4. Con regolamento di cui all'art. 7, comma 3, della L. 15 marzo 1997, n. 59, si provvede al riordino dell'Istituto per il credito sportivo, anche garantendo una adeguata presenza nell'organo di amministrazione di rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali.

Dal testo del primo comma dell'art. 157 si ricava che sono state trasferite alle regioni le competenze in tema di costruzione degli impianti sportivi in precedenza regolate dalla legge n. 65 del 6 marzo 1987, che aveva convertito, con modificazioni, il decreto legge del 3 gennaio 1987, n. 2<sup>16</sup> dettato anche esso sulla spinta della emergenza della costruzione (o l'ammodernamento) degli stadi per i mondiali di calcio del 1990, svoltisi – come è noto – in Italia; circostanza questa che emerge chiaramente dalla lettura del primo comma, lettera a), dell'art. 1 del decreto legge.

Come si legge chiaramente nelle norme in esame le linee da esse desumibili sono quelle che, anche dopo la modifica dell'art. 117 della Costituzione (intervenuta con la legge costituzionale n. 3 del 2001), offrono la chiave di lettura del discrimine delle competenze tra Stato e Regioni in tema di organizzazione sportiva.

### **3. Il decreto legislativo n. 242 del 1999.**

In base alla medesima delega, contenuta nella legge numero 59 del 1997 (art. 11), il 23 luglio 1999 l'esecutivo emanava il decreto legislativo numero 242<sup>17</sup> inerente il riordino del comitato olimpico; decreto che successivamente veniva integrato dal d. lgs. n. 15, dell'8 gennaio 2014, con le norme relative alle regole del giusto processo sportivo.

Il principio fondamentale del decreto legislativo è individuabile nell'articolo 1 dove si legge:

*“Il Comitato olimpico nazionale italiano, di seguito denominato CONI, ha personalità giuridica di diritto pubblico, ha sede in Roma ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali”.*

Alla luce di questa prima considerazione ed in ossequio al rilievo contenuto nell'ultimo comma dell'art. 157 del decreto legislativo n. 112/98, anche al fine di chiarire i dubbi sorti in

---

<sup>16</sup> In G.U. 5 gennaio 1987, n. 3.

<sup>17</sup> In G.U. 29 luglio 1999, n. 176.

dottrina<sup>18</sup> ed in giurisprudenza<sup>19</sup>, relativi alla natura delle federazioni sportive, l'articolo 15 del decreto legislativo n. 242, così come integrato dalle modifiche ad esso apportate dal successivo decreto legislativo n. 15/2004 prevede: “ *Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, delle federazioni internazionali e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologia di attività individuate nello statuto del CONI. Ad esse partecipano società ed associazioni sportive e, nei soli casi previsti dagli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate in relazione alla particolare attività anche singoli tesserati.*

*Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato. Esse non perseguono fini di lucro e sono soggette per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione”.*

È importante rilevare come il secondo comma dell'articolo in esame chiarisca che a differenza del C.O.N.I. che ha “personalità giuridica di diritto pubblico” (art. 1 d. lg. 242/1999) le singole federazioni, come le discipline sportive associate, vengono qualificate, dal legislatore delegato, come munite di “personalità giuridica di diritto privato”; chiarisce, altresì, il decreto legislativo 242/99 che Federazioni e discipline sportive associate non possono perseguire fini di lucro e sono soggette, per quanto non normato dal decreto legislativo in esame, “alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione”<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Sul punto l'ampio esame di S. Cassese, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive sull'applicazione ad essa della disciplina del “parastato”* in *Riv. dir. sport.*, 1979, p. 117. Inoltre, vedi G. Napolitano, *La riforma del C.O.N.I. e delle federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, p. 118; E. Lubrano – L. Musumarra, *Diritto dello Sport*, Roma 2017, p. 168.

<sup>19</sup> Vedi, sul punto: Cass. S.U. 9 luglio 1999, n. 390, in [www.iusexplorer.it](http://www.iusexplorer.it); Cass. S.U. 12 luglio 1955, n. 7640, in *Giust. Civ. Mass.*, 1995, 1362.

<sup>20</sup> In base all'articolo 18 del decreto legislativo n. 242 del 1999 mantengono la personalità giuridica di diritto pubblico: l'Aereo Club d'Italia; l'Automobile Club d'Italia; l'Unione italiana di tiro a segno.

Segnando, in tal modo, un netto confine tra la natura giuridica ed il ruolo del CONI, posto sotto il controllo del Ministero dei Beni Culturali<sup>21</sup> e chiamato ad operare “in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal C.I.O.<sup>22</sup>” e le federazioni che hanno personalità giuridica di diritto privato e che operano sotto il controllo del C.O.N.I. (art. 7, lettera f) del secondo comma).

Si segna così una netta linea di confine tra il ruolo pubblico del CONI e l’attività organizzativa privata delle Federazioni. Anche se la Corte dei Conti<sup>23</sup> ha ritenuto, al riguardo (anche sulla scorta delle normative europee ed in particolare del sistema europeo dei conti nazionali e regionali dell’Unione Europea del 2010), che la nozione di controllo vada tarata non sulla base della natura dell’ente, bensì in virtù degli indicatori europei relativi alla quantità di finanziamento pubblico ed alla autonomia di indirizzi, ponendo accanto alla indicazione normativa privatistica delle Federazioni altri indicatori, di fonte comunitaria, che oggi le Federazioni sono chiamate a valutare non potendosi accontentare della sola classificazione del decreto legislativo n. 242/99<sup>24</sup>.

#### **4. Il decreto legislativo n. 15 del 2004.**

Dopo l’avvento della legge n. 280 del 2003, che ha convertito, con rilevanti modificazioni, il decreto legge numero 220 dell’agosto 2009 l’esecutivo ha nuovamente posto mano al decreto legislativo n. 242/99 inserendo in esso con il decreto legislativo n. 15/2004, tra i poteri assegnati alla giunta del CONI, alcuni rilevanti profili inerenti la giustizia sportiva, in precedenza poco considerata nella normativa di riordino del CONI.

---

<sup>21</sup> Anche questa indicazione è la conseguenza del mancato riconoscimento dell’importanza dello sport nella Carta Costituzionale. Oggi sono maturi i tempi per il costante inserimento dell’esecutivo di un Ministero dello Sport con piena dignità di ruolo ed investito del controllo sul CONI.

<sup>22</sup> Al riguardo vedi anche l’ultima parte del secondo comma dell’art. 1 del decreto legislativo n. 165 del 2001 che estende al CONI (seppure in via temporanea) la normativa sull’amministrazione pubblica.

<sup>23</sup> Cfr. la decisione n. 18 del 2006 delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale.

<sup>24</sup> Vedi, al riguardo, M. Sanino, *Giustizia sportiva*, Padova, 2016, p. 90.

In particolare è stata inserita la lettera H bis) all'articolo 7, nel quale sono indicati i compiti della giunta nazionale del CONI.

La indicazione aggiunta dal decreto legislativo n. 15 del 2004 testualmente prevede: che la Giunta del CONI individua *“con delibera sottoposta all'approvazione del Ministero per i beni e le attività culturali, i criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva, secondo i seguenti principi: 1) obbligo degli affiliati e tesserati, per la risoluzione delle controversie attinenti lo svolgimento dell'attività sportiva, di rivolgersi agli organi di giustizia federale; 2) previsione che i procedimenti in materia di giustizia sportiva rispettino 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; 3) razionalizzazione dei rapporti tra procedimenti di giustizia sportiva di competenza del CONI con quelli delle singole federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate”*.

In base a tali indicazioni il CONI ha varato, nel 2014, il codice unico di giustizia sportiva, valido per tutte le Federazioni, che ha così puntualizzato, nell'art. 2, i principi ispiratori di esso<sup>25</sup>.

Invero, l'articolo 2, nel recepire quanto in precedenza indicato dal CONI con la deliberazione avente numero di protocollo 1519 del 15 luglio 2014, ha così statuito: *“(Principi del processo sportivo) 1. Tutti i procedimenti di giustizia regolati dal Codice assicurano l'effettiva osservanza delle norme dell'ordinamento sportivo e la piena tutela dei diritti e degli interessi dei tesserati, degli affiliati e degli altri soggetti dal medesimo riconosciuti. 2. Il processo sportivo attua i principi della parità delle parti, del contraddittorio e gli altri principi del giusto processo. 3. I giudici e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo nell'interesse del regolare svolgimento delle competizioni sportive e*

---

<sup>25</sup> Precedentemente il CONI, con la deliberazione n. 1519 del 15 luglio 2014, aveva emanato i “principi di giustizia sportiva”, successivamente trascritti nell'articolo 2 del codice di giustizia sportiva.

*dell'ordinato andamento dell'attività federale. 4. La decisione del giudice è motivata e pubblica. 5. Il giudice e le parti redigono i provvedimenti e gli atti in maniera chiara e sintetica. I vizi formali che non comportino la violazione dei principi di cui al presente articolo non costituiscono causa di invalidità dell'atto. 6. Per quanto non disciplinato, gli organi di giustizia conformano la propria attività ai principi e alle norme generali del processo civile, nei limiti di compatibilità con il carattere di informalità dei procedimenti di giustizia sportiva.*

### **5. La legge n. 280 del 2003.**

Anche questo intervento del legislatore ha il carattere dell'urgenza e si è reso necessario per dirimere taluni conflitti insorti nell'estate del 2003 tra i giudici statali e la giustizia sportiva.

La legge n. 280 del 17 ottobre 2003 nel convertire, con rilevanti modificazioni, il decreto legge n. 220/03 ha disegnato i confini tra la tutela interna al sistema endofederale, propria delle diverse federazioni e delle discipline associate (due gradi di giudizio di merito), e tutela esofederale propria del CONI ed esercitata dal Collegio di Garanzia cui sono state assegnate competenze unificanti dei giudizi tanto da far affermare<sup>26</sup> che i collegi sono investiti di valenze "nomofilattiche".

Fondamentale è il riparto tra materie, per alcune delle quali previste dall'articolo 2 (questioni tecniche e disciplinari), non è previsto l'intervento del giudice statale se esse sono considerate irrilevanti per la tutela, comunque, anche a queste garantita dalla Carta costituzionale sulla base del dettato dell'art. 24.

Come si è ricordato in precedenza con l'articolo 1 della legge in esame il legislatore si è posto anche l'obiettivo di colmare il vuoto lasciato aperto dalla Costituzione in tema di sport attraverso il riconoscimento della autonomia della organizzazione sportiva e di quella conseguente della giustizia sportiva. Per le materie non riservate alla sola giustizia sportiva,

---

<sup>26</sup> Vedi: M. Sanino, *La giustizia sportiva*, Padova, 2016, p. 324.

dall'articolo 2 della legge n. 280/03, è possibile il ricorso al giudice statale<sup>27</sup> solo dopo che si siano esauriti i gradi interni alla giustizia sportiva, sia endo, che eso federale.

## **6. La sentenza della Corte Costituzionale n. 69 del 1962.**

La mancanza, prima del 2001, nella Costituzione di ogni riferimento diretto allo sport ed alla sua organizzazione, ha determinato la circostanza che gli interventi del giudice della legittimità delle leggi sul tema, prima dell'emanazione della legge n. 280 del 2003, sono stati estremamente limitati.

Tra le pochissime pronunce in materia l'unica alla quale, in questa sede, è opportuno fare riferimento, per alcune utili precisazioni, in essa contenute, è la decisione numero 69 del 26 giugno 1962<sup>28</sup>. In quella decisione la Corte si era occupata dell'obbligo per i cacciatori di iscrizione alla Federazione della caccia<sup>29</sup> ricordando che se da una parte si rinviene, nell'articolo 18 della Costituzione, la libertà di associazione per i cittadini, apparve importante, anche "la libertà di non associarsi", dopo un periodo nel quale la politica legislativa di un regime totalitario aveva mirato ad inquadrare i fenomeni associativi nell'ambito di strutture pubblicistiche, poste sotto il controllo dello Stato.

Accogliendo la questione di costituzionalità sollevata la Corte Costituzionale ha avuto modo di segnalare una importante distinzione "tra attività sportiva e attività agonistica e l'obbligatorietà della iscrizione per coloro che esercitano la seconda e non per coloro che esercitano la prima": in tal modo i giudici della legittimità delle leggi, con questa prima decisione in materia, hanno circoscritto l'ambito di attività del CONI e delle Federazioni

---

<sup>27</sup> La legge n. 280/03 prevede la creazione di una nuova "giurisdizione esclusiva" (poi recepita dall'articolo 133 del codice del processo amministrativo) per la tutela dei diritti soggettivi non patrimoniale; mentre i diritti soggettivi patrimoniali restano di competenza del giudice ordinario.

<sup>28</sup> In *Foro it.*, 1962, I, c. 1226.

<sup>29</sup> La questione di costituzionalità era stata sollevata dal giudice conciliatore di Onano (VT) in quanto per il rilascio della licenza di caccia veniva imposta la iscrizione alla sezione cacciatori, del luogo di residenza e la ricevuta della quota dovuta al CONI.

lasciando la libertà della pratica sportiva anche a tutti quei cittadini che non intendono dedicarsi all'attività agonistica.

### **7. La decisione della Corte Costituzionale n. 49 del 2011.**

È trascorso quasi un cinquantennio da quella rilevante decisione prima che i giudici della legittimità delle leggi siano stati investiti da un'altra importante decisione in materia sportiva.

La questione di legittimità costituzionale portata all'attenzione della Corte riguarda l'articolo 2 della legge n. 280 del 2003, che sottrae alla tutela dei giudici statali le violazioni intervenute nell'ambito di vicende legate allo sport, relativamente alle sanzioni tecniche e disciplinari.

Con la sentenza numero 49 dell'undici febbraio 2011 i giudici sedenti nel Palazzo della Consulta pur respingendo la questione di costituzionalità, sollevata dal Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, hanno offerto una lettura costituzionalmente orientata dalla normativa esaminata in base alla quale: *“laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N.I. 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, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere. Si precisa, altresì, che il Giudice amministrativo può, quindi, conoscere, nonostante la riserva a favore della “giustizia sportiva”, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione. Quindi, 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 riconosciuta la tutela risarcitoria”.*

La Corte costituzionale, in conclusione, ha offerto dell'articolo 2, della legge n. 280/03, la seguente lettura "costituzionalmente orientata": le sanzioni dei giudici sportivi in tema di violazioni tecniche e disciplina possono essere giudicate in via esclusiva dalla giustizia sportiva, con l'unica esclusione di vicende per le quali si rileva l'esistenza di fattispecie rilevanti per lo Stato. In questa ipotesi viene fatta salva la possibilità "di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno".

Continua la Corte precisando che si tratta di "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 della Costituzione. 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".

In tal modo, i giudici della legittimità delle leggi hanno inteso realizzare "un ragionevole punto di equilibrio tra le esigenze proprie" dei due diversi settori.

Al di là delle valutazioni che sono state date dalla dottrina<sup>30</sup>, alla decisione della Corte, non può negarsi che essa costituisca un importante punto fermo per concretizzare l'autonomia del giudizio sportivo all'interno di un bilanciamento di esigenze rilevanti sotto il profilo costituzionale.

---

<sup>30</sup> Vedi sul punto l'analisi contenuta in P. Sandulli – M. Sferrazza, *Il giusto processo sportivo*, Milano, 2015, p. 33.

## 8. Le altre decisioni della Corte costituzionale.

Dopo la sentenza n. 49 del 2011 la Corte si è occupata della materia “sport” solo in due circostanze.

La prima con la sentenza del 22 luglio 2011, n. 230<sup>31</sup> con la quale ha sancito la incostituzionalità della legge regionale calabrese del 22 novembre 2010, n. 28 che aveva istituito (articoli 3, 11 e 17) gli albi relativi alle figure professionali operanti in ambito sportivo. La decisione della Corte pur riscontrando che la normazione operata è ascrivibile alla legislazione concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), ha tuttavia affermato che poiché l’attività della regione Calabria ha inciso sui principi genetici delle professioni operanti nel mondo dello sport, tale attività avendo “carattere di principio”, compete al solo legislatore statale.

In particolare “non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all’unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato”.

Con la pronuncia in esame, dunque, i giudici della legittimità delle leggi hanno riconfermato la centralità delle regole operanti nel mondo sportivo, ribadendo le linee di confine tra competenze statali e regionali.

La seconda decisione della Consulta in tema di sport, intervenuta dopo la modifica costituzionale del 2001, ha ad oggetto il tema della pesca ed è finalizzata a dirimere un conflitto di attribuzioni insorto tra lo Stato centrale e la regione autonoma della Sardegna sulla materia.

Anche se apparentemente la decisione del 23 gennaio 2013, n. 9<sup>32</sup> non sembra rilevante per il presente studio, tuttavia, è possibile leggersi la riaffermazione del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni che deve sempre, nelle materie concorrenti, ispirare “un

---

<sup>31</sup> V. in *Giust. civ.*, 2012, f. 7-8, 1, p. 1661.

<sup>32</sup> In *Foro it.*, 2013, 11, I, c. 3083.

atteggiamento di dialogo” finalizzato alla ottimizzazione delle scelte, principio questo particolarmente sentito in materia di sport.

## **9. La nuova questione di costituzionalità.**

La giurisprudenza amministrativa, sulla scorta dell’indicazione resa dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 49/2011, da ultimo, si è arricchita di una serie di rilevanti pronunce<sup>33</sup> relative al tema del risarcimento dei danni derivanti da sanzioni in materia disciplinare, inflitte dai giudici sportivi sia endo, che eso-federali.

Prendendo le mosse dall’analisi di quelle decisioni, la prima sezione *ter* del TAR del Lazio, con l’ordinanza n. 10.171 dell’11 ottobre 2017<sup>34</sup>, ha fatto scaturire una nuova questione di costituzionalità legata alla legge n. 280 del 2003, tornando sul tema della riserva in favore dei giudici sportivi, relativa alle materie contenute nell’articolo 2: la materia tecnica e quella disciplinare.

Invero, l’analisi del TAR inizia dove era giunta la riflessione operata dalla Corte Costituzionale con la decisione n. 49 del 2011.

E’ necessario ricordare che la Corte, pur ribadendo la costituzionalità dell’articolo 2 della legge n. 280/03, ha ritenuto che nelle ipotesi considerate “rilevanti” per lo Stato, in presenza di sanzioni disciplinari illegittime, fosse dovuto, al tesserato danneggiato da tali decisioni, un risarcimento del danno per equivalente, danno attribuito e quantificato dai giudici amministrativi muniti, sul punto, di giurisdizione esclusiva, in base al dettato dall’articolo 3 della stessa legge n. 280<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> Vedi, sul punto, i miei commenti a tali sentenze: *Osservazioni sui limiti della giustizia sportiva rispetto alla giurisdizione statale*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, p. 120; *In tema di risarcimento del danno derivante da una ingiusta sanzione sportiva: tra vecchie questioni e nuovi profili di costituzionalità*, in *RDES*, 2017, f. 3, p. 103.

<sup>34</sup> V. in *RDES*, 2017, f. 3, p. 189.

<sup>35</sup> L’articolo 3 della legge n. 280 del 2003 ha stabilito che “esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia, avente ad oggetto atti del C.O.N.I. o delle Federazioni, non riservata agli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo ai sensi dell’articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”.

Rileva, infatti, la Corte Costituzionale che pur essendo la tutela avverso gli atti con cui sono comminate sanzioni disciplinari rimessa alla giustizia sportiva, tuttavia, come afferma la decisione n. 49/2011, quando “il provvedimento adottato dalle federazioni sportive o dal C.O.N.I. abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento giuridico statale” può essere esperita, innanzi ai giudici amministrativi muniti di giurisdizione esclusiva, una azione mirante ad ottenere non l’annullamento dell’atto, ma il risarcimento del danno da esso prodotto.

Partendo dunque dalla considerazione dei giudici della legittimità delle leggi, secondo i quali “il giudice amministrativo può conoscere, nonostante la riserva a favore della *giustizia sportiva*, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione” reputata ingiusta, la prima sezione *ter* del TAR del Lazio, con l’ordinanza n. 10171 dell’11 ottobre 2017, non ha ritenuto di poter condividere l’interpretazione dell’articolo 2, comma 1, lettera b), della legge n. 280/03, come operata dalla Corte Costituzionale, con la decisione del 2011, con pronuncia interpretativa di rigetto e, quindi non vincolante per i giudici comuni.

Il TAR, riscontrando la natura amministrativa degli atti dei giudici sportivi, come rilevato dal Consiglio di Stato in più circostanze<sup>36</sup>, ritiene che su di essi debba poter pronunciare il giudice amministrativo, al fine di rimuoverne gli effetti pregiudizievoli, operando sulla base della giurisdizione propria, in tema di interessi legittimi così come previsto dal riparto disegnato dall’articolo 113 della Costituzione.

Afferma, infatti, il TAR che “la natura amministrativa delle decisioni degli organi di giustizia sportiva è stata, d’altra parte, già affermata da questo stesso Tribunale, che ha sottolineato che *“le decisioni degli organi di giustizia sportiva ... sono l’epilogo di procedimenti*

---

<sup>36</sup> Cfr. Consiglio di Stato sentenza n. 5025/2004, in *Riv. Arbitrato*, 2005, 555; Consiglio di Stato sentenza n. 527/2006, in *Guida al dir.*, 2006, n. 98, con nota di S. Mezzacapo.

*amministrativi (seppure in forma giustiziale), e non già giurisdizionali, sì che non possono ritenersi presidiate dalle garanzie del processo”<sup>37</sup>; per giungere da ultimo a ritenere che “le decisioni degli organi di giustizia sportiva, dunque, devono considerarsi alla stregua di provvedimenti amministrativi ogniqualvolta, seppur in materia disciplinare riservata, ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. B, d.l. n. 220 cit., all’ordinamento sportivo, vengano ad incidere su posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento statale, che come tali, non possono sfuggire alla tutela giurisdizionale statale pena la lesione del fondamentale diritto di difesa, espressamente qualificato come inviolabile dall’art. 24 cost.<sup>38</sup>*

*A fronte dell’esercizio del potere pubblicistico degli organi giustiziali federali e del C.O.N.I., in conclusione, sta la posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo del soggetto al quale non può essere negata l’impugnazione di atti e provvedimenti amministrativi, dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, pena la violazione degli artt. 103 e 113 Cost.”*

Dunque, argomentando in base alla non equipollenza tra tutela reale e tutela risarcitoria il TAR del Lazio ha sollevato la seguente questione di legittimità costituzionale dell’art. 2, primo comma, lett. B), e, *in parte qua*, secondo comma, d.l. 19 agosto 2003 n. 220, convertito dalla l. 17 ottobre 2003 n. 280, così come interpretati dalla Corte Costituzionale nella sentenza 11 febbraio 2011, n. 49, “*nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N.I. 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*”, per contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 Cost., laddove, nelle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari sportive incidenti su situazioni giuridicamente rilevanti per l’ordinamento statale, risulta

---

<sup>37</sup> TAR Lazio, III ter, 14 aprile 2016, n. 4391.

<sup>38</sup> TAR Lazio, I ter, 23 gennaio 2017, n. 1163.

essere così sottratta al giudice amministrativo la cognizione della domanda caducatoria, con palese incidenza sui principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale”.

#### **10. Analisi dell’ordinanza n. 10127 del 2017.**

Le questioni sollevate dal TAR del Lazio, puntualizzate nel precedente paragrafo, suscitano, però, alcune perplessità.

È fuor di dubbio che sussiste una rilevante differenza tra la tutela di annullamento e quella risarcitoria, così come è altrettanto evidente che la tutela propria dei giudici amministrativi in tema di vizi dell’atto amministrativo presupponga, in via principale, l’annullamento dell’atto e solo in via sussidiaria il risarcimento del danno, ipotesi questa entrata nell’ordinamento statale solo alla fine dello scorso secolo con l’articolo 35 del decreto legislativo n. 80 del 1998<sup>39</sup>.

Tuttavia, la questione posta dal TAR all’attenzione dei giudici sedenti nel Palazzo della Consulta, se portata alle sue estreme conclusioni, non può che far venir meno l’autonomia della giustizia sportiva, vanificando così anche la “mediazione” equilibratrice portata avanti dalla Corte Costituzionale con la decisione n. 49 del 2011<sup>40</sup>.

Invero, per consentire ai giudici statali amministrativi la valutazione sull’atto dei giudici sportivi è evidente che gli stessi debbano essere investiti della medesima cognizione oggi affidata, in via esclusiva, ai giudici sportivi, venendo, in tal modo, meno la autonomia in materia tecnica e disciplinare della giustizia sportiva.

Una possibile soluzione può essere ricercata nell’analisi del caso concreto dedotto in giudizio e da altri che sono stati, in precedenza, sollevati innanzi ai giudici amministrativi.

La fattispecie che ha prodotto la trasmissione del quesito di costituzionalità alla Corte, ha avuto la sua origine dalla doglianza avanzata da un tesserato della F.I.G.C., il quale lamentava

---

<sup>39</sup> Al riguardo vedi la ricostruzione del tema di P. Sandulli, *La tutela dei diritti dalla giurisdizione esclusiva alla giurisdizione per materia*, Milano, 2004, p. 177.

<sup>40</sup> Cfr. P. Sandulli – M. Sferrazza, *Il giusto processo sportivo*, Milano, 2015, p. 36.

il mancato rispetto dei termini processuali ad opera della Corte Federale d'appello della Federcalcio, con conseguente violazione del suo diritto alla difesa. Il ricorso, dunque, non entrava nel merito della sanzione comminatagli dai giudici endo federali<sup>41</sup> e poi confermata da quelli del C.O.N.I.<sup>42</sup>, ma si limitava a lamentare la violazione delle regole del “giusto processo sportivo”, contenute – come si è visto in precedenza – nel decreto legislativo n. 242/1999 (modificato dal decreto legislativo n. 15/2004) e ribadite dall'articolo 2 del codice di giustizia sportiva del C.O.N.I., entrato in vigore il 31 luglio 2014.

Il bene della vita che il tesserato della Federcalcio ha chiesto venisse tutelato nel caso di specie è, quindi, legato al diritto alla difesa. Egli non contesta il potere disciplinare dei giudici sportivi, né l'entità della sanzione alla quale, con il tesseramento ed il conseguente vincolo di giustizia, ha prestato la previa adesione.

Va al riguardo considerato che la deroga alla giustizia statale, in favore dei giudici sportivi, sulle materie di cui all'articolo 2 della legge n. 280 del 2003<sup>43</sup>, intanto è operativa di effetti, in quanto siano stati rispettati i principi del giusto processo sportivo teorizzati dall'art. 7, lettera H bis), del decreto legislativo n. 242 del 1999, così come integrato, dopo l'entrata in vigore della legge n. 280/03, dal decreto legislativo n. 15/2004, successivamente recepiti dal CONI ed inseriti nell'articolo 2 del codice di giustizia sportiva<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> Vedila in Comunicato Ufficiale n. 067/CFA, della Federcalcio, relativo alla riunione del 5 ottobre 2016.

<sup>42</sup> Decisione n. 14 del 14 febbraio 2017 del Collegio di Garanzia dello sport del C.O.N.I. a Sezioni Unite, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

<sup>43</sup> L'originario testo della normativa, dettata con il decreto legge dell'agosto 2003, prevedeva quattro ipotesi di tutela riservate al solo ordinamento della giustizia sportiva; invero, oltre alle due contenute nelle lettere a) e b), sopravvissute alla conversione intervenuta con la legge n. 280/03, erano ipotizzati altri due casi riservati alla sola giustizia sportiva: il primo, previsto dal punto c), relativo “all'ammissione ed alla affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive, di singole tesserati”; il secondo, contenuto nel punto d), inerente all'“organizzazione e allo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre e degli atleti”. Tuttavia, di queste due ipotesi che riguardano sia l'ammissione di tesserati che l'organizzazione di attività agonistiche, il Parlamento in sede di conversione, ha ritenuto di non doverle sottrarre al controllo finale dei giudici statali. Pertanto, la normativa vigente, per effetto della conversione del decreto nella legge n. 280/2003, riserva esclusivamente all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.

<sup>44</sup> Vedi: *supra*, paragrafo 4.

La regolarità del procedimento è condizione necessaria per la operatività della deroga in favore dei giudici sportivi ed è evidente che sulla corretta applicazione delle norme procedurali resti il sindacato del giudice amministrativo, analogamente a quanto avviene per l'arbitrato, a norma dell'articolo 829, punti 1 e 6, del codice di rito civile.

È necessario ricordare che la giustizia sportiva ha natura pattizia<sup>45</sup> ed ad essa ci si assoggetta esclusivamente attraverso la sottoscrizione di un tesseramento per una Federazione e per una disciplina sportiva associata al CONI.

Alla luce di quanto sopra ed in analogia con le regole dell'arbitrato<sup>46</sup>, il sindacato di controllo assegnato al giudice statale non può estendersi oltre la corretta applicazione delle regole che presiedono al giudizio sportivo e non può e non deve estendersi al merito di esso, come previsto dall'articolo 2 della legge n. 280/03<sup>47</sup>.

Nella sola ipotesi di mancato rispetto delle regole del processo sportivo può trovare applicazione anche la tutela di annullamento dell'atto, se sono ancora in essere i suoi effetti; per tutte le altre ipotesi deve operare la tutela risarcitoria, come previsto dalla decisione n. 49/11 della Corte Costituzionale.

## **11. Conclusioni.**

Come si è potuto, in precedenza, ricostruire, il vuoto di attenzione per lo sport della nostra Carta fondamentale è stato colmato, nel tempo, sia dalla modifica del titolo quinto della Costituzione, avvenuta nel 2001, che dagli interventi del legislatore che hanno regolamentato la materia.

---

<sup>45</sup> Vedi sul punto: F. Zerboni, *L'arbitrato sportivo*, in *Disegno sistematico dell'arbitrato*, a cura di C. Punzi, Vol. III, Padova, 2012, p. 328.

<sup>46</sup> Vedi, per tutti, C. Punzi, *Disegno sistematico dell'arbitrato*, Vol. II, Padova, 2012, p. 507.

<sup>47</sup> Del resto anche volendo seguire la tesi fatta propria dall'ordinanza n. 10127 del 2017, e cioè che ci si trovi in presenza di un atto amministrativo, essendo ad esso equiparate le pronunce dei giudici sportivi, è necessario ricordare che l'intervento del giudice amministrativo, finalizzato all'annullamento dell'atto, deve essere realizzato valutando i vizi di legittimità dell'atto amministrativo (incompetenza, eccesso di potere e violazione di legge) e non può, in nessun caso, estendersi al merito del provvedimento. Cfr A. Pazzaglia, *Commento all'articolo 134 del codice del processo amministrativo*, in *Codice del processo amministrativo ragionato*, a cura di F. Caringella-M. Giustiniani-M. Proto-L. Tarantino, Roma 2017, p. 798.

Si è visto come allo sport è stata restituita la dignità di rango “costituzionale” anche attraverso il dettato della legge n. 280 del 2003, che ha sancito l’autonomia della organizzazione sportiva sotto il controllo del Ministero dei Beni Culturali<sup>48</sup>, nonché l’indipendenza della giustizia sportiva, con il solo vincolo della “irrilevanza” per lo Stato, sulle materie tecniche e disciplinari. Tale indipendenza, però, deve essere bilanciata dalla corretta attuazione delle regole del procedimento sportivo, puntualizzate dal decreto legislativo n. 242 del 1999 (art. 7, comma 2, lettera h *bis*) e recepite dal C.O.N.I. nell’articolo 2 del codice di giustizia sportiva. Il mancato rispetto delle regole processuali, che pattiziamente il mondo dello sport si è dato, produce il venir meno dell’autonomia del sistema giustizia con il recupero del sindacato del giudice statale (ordinario ed amministrativo) sia per equivalenti, con la condanna al risarcimento del danno patito, non dalla decisione di merito, ma dalla non corretta applicazione della normativa processuale, che attraverso l’annullamento del provvedimento emesso (equiparabile ad un atto amministrativo) senza il rispetto delle prescritte regole, quando ciò è ancora possibile, cioè quando la sanzione comminata è ancora in essere.

---

<sup>48</sup> Va rilevato, al riguardo, che il testo dell’art. 1 del decreto legislativo n. 242 del 1999, non è mai stato modificato, esso continua a far riferimento al Ministero dei beni culturali quale organismo di vigilanza sul C.O.N.I.; invece, leggendo lo Statuto del C.O.N.I., nella sua ultima versione approvata nel 2016, è possibile rinvenire il dato che la vigilanza sul medesimo C.O.N.I. è esercitata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, tale indicazione, però, in assenza della modifica del decreto legislativo, atto avente valore di legge, non può essere presa in considerazione derivando da una fonte di rango inferiore.