

# RIVISTA TRIMESTRALE DI DIRITTO E PROCEDURA CIVILE

Anno LXVI Fasc. 3 - 2012

Valerio Pescatore

---

## CORTE COSTITUZIONALE E RISARCIMENTO DEL DANNO DA SANZIONE SPORTIVA

---

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

## Corte costituzionale e risarcimento del danno da sanzione sportiva (\*)

SOMMARIO: 1. Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49 e le « forme di tutela » dei rapporti sportivi. — 2. L'« irrilevante giuridico » e il fenomeno sportivo. — 3. Irrilevanza, indifferenza, autonomia. — 4. La deroga al diritto comune della responsabilità civile. — 5. Quali presupposti per il risarcimento del danno? — 6. L'illiceità del provvedimento sportivo nell'ordinamento generale. — 7. La responsabilità civile dei soggetti che operano nel sistema della giustizia sportiva.

1. — Una recente decisione della Corte costituzionale <sup>(1)</sup> induce a riflettere ancora <sup>(2)</sup> sul tema della possibile rilevanza delle sanzioni sportive, comminate dal Comitato olimpico nazionale italiano (Coni) ovvero dalle federazioni ad esso affiliate, quali fatti illeciti per l'ordinamento dello Stato.

Innanzitutto per autorevolezza, la sentenza — che ha dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità costituzionale <sup>(3)</sup> dell'art. 2, commi 1°, lett. b) e 2°, d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito con modificazioni nella l. 17 ottobre 2003, n. 280 — rappresenta un momento significativo nella evoluzione della ricostruzione dei reciproci confini degli

(\*) Lo scritto è destinato agli *Studi in onore di Lucio V. Moscarini*.

<sup>(1)</sup> Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49, pres. De Siervo, red. Napolitano, in *Gazz. uff.*, 16 febbraio 2011; in *Foro it.*, 2011, I, c. 2602 ss., con nota di AL. PALMIERI, *Tutela giurisdizionale dimidiata per le sanzioni disciplinari in ambito sportivo*; in *Giust. civ.*, 2011, I, pp. 664-745, con note di MANFREDI, *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, e di TODARO, *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: la strana « fuga » della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*; in *Resp. civ. e prev.*, 2011, pp. 1997-2017, con nota di PAVONI, *La Corte costituzionale esclude il giudizio di annullamento sulle sanzioni disciplinari sportive*; in *Nuova resp. civ.*, 2011, p. 417 ss., con nota di FACCI; in *Giur. it.*, 2012, p. 187 (s.m.), con nota di I. PIAZZA, *Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio individuato dalla Corte costituzionale*.

<sup>(2)</sup> Sia consentito il richiamo di V. PESCATORE, *Sanzione sportiva, responsabilità civile e arbitrato*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2010, II, p. 467 ss.

<sup>(3)</sup> Questione sollevata da Tar Lazio, sez. III-ter, 11 febbraio 2010, n. 241, in *Foro it.*, 2010, III, cc. 528-534; in *Giur. merito*, 2010, p. 1124 ss., nonché p. 2567 ss., con nota di MARZANO, *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto fra Tar e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*.

ordinamenti sportivo e statale; ed offre, altresì, l'occasione per un chiarimento sulla portata dell'autonomia dell'uno rispetto all'altro. Un'autonomia che — come ha ribadito lo stesso legislatore — rappresenta un « principio generale » della normativa in materia <sup>(4)</sup>.

Anche ad una prima lettura, se si tiene conto delle più approfondite ricostruzioni proposte nel corso degli ultimi anni, la decisione della Consulta consente di fermare una serie di risultati; sebbene in ordine ad alcuni specifici profili, sui quali si avrà modo di tornare, essa non riesca del tutto appagante.

Per agevolarne la comprensione, giova inizialmente precisare che l'intervento della Corte costituzionale riguarda soltanto uno <sup>(5)</sup> dei possibili eventi che, verificandosi in occasione di manifestazioni sportive, è suscettibile di integrare la fattispecie dell'illecito civile: l'ipotesi in cui un atleta, un tesserato, un'associazione o una società, destinatari di sanzione disciplinare, lamentino l'illegittimità del provvedimento della federazione (ovvero del Coni) che l'ha comminata e l'ingiustizia del danno subito in conseguenza di essa.

D'altra parte, la sentenza neppure tocca lo snodo, nel rapporto tra ordinamento sportivo e statale, considerato tra i più delicati e meritevoli di approfondimento: quello relativo alla natura e all'ampiezza della competenza delle procedure arbitrali <sup>(6)</sup> che, previste nel primo sistema normativo, inevitabilmente incidono sull'esercizio dei diritti degli sportivi nell'ambito dell'altro.

<sup>(4)</sup> Sotto la rubrica « *Principi generali* », l'art. 1 l. n. 280/2003 prevede testualmente che:

« 1. La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale.

2. 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 ».

<sup>(5)</sup> Rassegne dei numerosi problemi in SANINO-F. VERDE, *Il diritto sportivo*<sup>3</sup>, Padova, 2011, pp. 487-506; FRANZONI, *Lo sport nella responsabilità civile*, in *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Atti del 3° Convegno nazionale della Società Italiana degli Studiosi del Diritto Civile (Capri, 27-29 marzo 2008), Napoli, 2009, pp. 127-159; PONZANELLI, *Le regole ordinarie di responsabilità civile nell'attività sportiva*, ivi, pp. 161-170; DI CIOMMO-VITI, *La responsabilità civile in ambito sportivo*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di Cantamessa-Riccio-Sciancalepore, Milano, 2008, pp. 277-282.

<sup>(6)</sup> A meno che non s'intenda il riferimento della Corte agli « organismi interni » dell'ordinamento sportivo — v. anche *infra* nel testo — come comprensivo degli organi arbitrali, e innanzitutto del Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport, istituiti in seno al Coni e alle singole Federazioni: sul punto cfr. G. VERDE, *Sul difficile rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, cit., p. 681; LUISO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport. Il punto di vista del processualista*, in *Riv. arb.*, 2010, p. 3 ss.; nonché — sia ancora consentito — V. PESCATORE, *op. cit.*, specie p. 469 ss.

La motivazione muove, dandola per presupposta, dalla tradizionale distinzione tra sanzioni tecniche — « preordinate ad assicurare la regolarità della competizione e la rispondenza del risultato ai valori sportivi in essa espressi » — e sanzioni *diverse* da quelle tecniche (7).

L'ordinanza di rimessione ha sollevato la questione di legittimità costituzionale esclusivamente in riferimento a queste ultime; ponendo l'interrogativo se non fosse contraria agli artt. 24, 103 e 113 cost. (8) la norma che attribuisce al giudice sportivo, sottraendola a quello amministrativo, la cognizione delle controversie relative alle sanzioni disciplinari « non tecniche » inflitte ad atleti, tesserati, associazioni o società sportive, anche qualora i relativi effetti incidano su diritti ed interessi legittimi rilevanti per l'ordinamento generale.

Il dato positivo, da cui ha tratto origine l'ampio dibattito cui si è fatto cenno, è contenuto nell'art. 2, comma 1°, l. n. 280/2003.

La disposizione riserva all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni concernenti, per un verso, « 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 »; per l'altro, « i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari ».

Il ragionamento della Corte costituzionale è impostato su una linea precisa, incentrata, con una scelta che merita riflessione, sulla « forma di tutela giustiziale » che presidia i rapporti sportivi alla stregua delle novità introdotte dal legislatore del 2003.

Più precisamente, interpretando in una prospettiva generale l'art. 3 della l. n. 280/2003 (9), la Corte ha ricostruito l'articolato sistema delle tutele di cui beneficiano i diversi rapporti che nell'ordinamento sportivo

(7) Distinzione non più in discussione: cfr. LUIO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, *passim*, specie pp. 35-38, testo e nota 14.

(8) In realtà, la Corte costituzionale precisa che — come si trae già dall'ordinanza di rimessione — la censura riveste « carattere unitario » e « non attiene ad aspetti specifici relativi agli artt. 103 e 113 ». La motivazione, pertanto, s'incentra sul diritto alla difesa e sulla tutela della « sfera giuridica » del cittadino « dinanzi ad un giudice statale, ordinario o amministrativo che sia », mentre il richiamo degli artt. 103 e 113 cost. sarebbe stato formulato dal giudice *a quo* perché « rappresentano il fondamento costituzionale delle funzioni giurisdizionali del giudice amministrativo che il rimettente [...] individua come il “giudice naturale” delle controversie » di cui si discute.

(9) Art. 3 (« *Norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria* »):

« 1. 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 Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle

trovano origine. Di qui l'individuazione di tre diverse « forme », che corrispondono alla tripartizione ricavabile dalla l. n. 280/2003 <sup>(10)</sup>.

La prima, limitata ai rapporti di carattere patrimoniale intercorrenti tra i soggetti dell'ordinamento sportivo, « è demandata alla cognizione del giudice ordinario ». Su di essa, tenuto conto delle applicazioni pratiche degli ultimi anni <sup>(11)</sup>, non sembrano addensarsi dubbi o incertezze.

Nella seconda, la tutela « non è apprestata da organi dello Stato ma da organismi interni all'ordinamento » sportivo, in coerenza con uno schema che la Corte riconosce come « proprio della cosiddetta “giustizia associativa” ». È appunto in questo ambito che viene in rilievo l'attuazione delle regole sportive meramente tecniche.

Infine, la « terza forma di tutela » — certamente la più delicata nella prospettiva dei rapporti tra gli ordinamenti — ha carattere « residuale » ed è « rimessa al giudice amministrativo »; in ordine alla relativa ampiezza la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi.

2. — Prima di affrontare la questione centrale sottoposta alla sua decisione, la Corte ha svolto una serie di considerazioni, in chiave siste-

Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91.

2. La competenza di primo grado spetta in via esclusiva, anche per l'emanazione di misure cautelari, al tribunale amministrativo regionale con sede in Roma. Le questioni di competenza di cui al presente comma sono rilevabili d'ufficio ».

<sup>(10)</sup> Anche la suddivisione tra questioni « di carattere tecnico », « economico » e « disciplinare » è ormai data per pacifica: cfr. SANINO, *La prestazione sportiva. Problematiche relative alla sua collocazione giuridica e alla tutela giurisdizionale*, in *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, cit., specie p. 354 s.

<sup>(11)</sup> Tra le più recenti il regolamento di giurisdizione deciso da Cass., sez. un., (ord.) 22 novembre 2010, n. 23598, in *Foro it.*, 2011, I, c. 2602 ss., con nota di AL PALMIERI, *Tutela giurisdizionale dimidiata per le sanzioni disciplinari in ambito sportivo*, cit.; in *Giust. civ.*, 2011, I, pp. 1753-1757, con nota di VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo: natura privata delle federazioni e riparto della giurisdizione*, in ordine a domanda risarcitoria avanzata da società affiliata alla Federazione italiana giuoco calcio nei confronti della stessa federazione, del suo organismo interno di vigilanza e dei relativi componenti: la Cassazione ha distinto la situazione della federazione da quella dei « soggetti privati » riconoscendo, per la prima, la giurisdizione amministrativa, per gli altri quella del giudice ordinario. In tal senso anche Cass., sez. un., 21 ottobre 2009, n. 22231, in *Foro it.*, 2010, I, c. 2838 s., in ordine alla domanda risarcitoria promossa da società affiliata alla Federazione italiana pallacanestro nei confronti della Lega società di pallacanestro serie A e di un suo dipendente, rispetto alla quale è stata dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario; la motivazione poggia sul presupposto che « il comportamento illecito che si assume causativo del danno di cui si chiede il risarcimento [...] non può essere individuato in atti o decisioni degli organi della Federazione »: si trattava, in effetti, della condotta di un singolo che, sebbene in contrasto con le norme federali, « non impinge in atti emanati dalla Federazione o dal Coni ».

matica, sulla seconda forma di tutela, quella apprestata in via esclusiva dagli organi sportivi.

Ne costituiscono oggetto situazioni che, considerate nella prospettiva dell'ordinamento statale, non assumono — per utilizzare le parole della sentenza — « la consistenza » del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo. Sul presupposto, infatti, che le regole tecniche dello sport non configurano « norme di relazione », la Consulta ha espressamente richiamato le sezioni unite della Cassazione <sup>(12)</sup> per affermare che le posizioni soggettive disciplinate da quelle previsioni « non hanno rilevanza nell'ordinamento giuridico generale ». Se ne è tratta la conseguenza che le decisioni che le riguardano « sono collocate in un'area di non rilevanza per l'ordinamento statale », cui consegue l'« assenza della tutela giurisdizionale ».

Il ragionamento è lineare: poiché le regole tecniche sportive non incidono su situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento generale, la giurisdizione dello Stato è esclusa.

Proprio al fenomeno dell'« irrilevante giuridico » la Corte dedica considerazioni che meritano di essere richiamate <sup>(13)</sup>: se non altro perché lasciano apprezzare quale sia l'attuale stato di avanzamento del pensiero della giurisprudenza, ed al più alto livello, in ordine ai rapporti tra gli ordinamenti statale e sportivo e dunque, in generale, al tradizionale tema della pluralità degli ordinamenti giuridici <sup>(14)</sup>.

<sup>(12)</sup> Cass., sez. un., 23 marzo 2004, n. 5775, in *Giust. civ.*, 2005, I, p. 1625 ss., con nota di VIDIRI, *Le controversie sportive e il riparto di giurisdizione*.

<sup>(13)</sup> Sempre attuale IRTI, *Rilevanza giuridica*, in *Jus*, 1967, p. 55 ss.; in *Noviss. dig. it.*, XV, Torino, 1968, pp. 1094-1112; e in *Norme e fatti. Saggi di teoria generale del diritto*, Milano, 1984, p. 3 ss. (da cui le successive citazioni).

<sup>(14)</sup> Innanzitutto per tale ragione non potrà nel prosieguo non farsi assiduo, talvolta implicito riferimento alle storiche pagine di Santi ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, seconda edizione con aggiunte, Firenze, 1945, *passim*; CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, 1965, *passim* (da cui le successive cit., ma già in *Riv. it. sc. giur.*, 1929, p. 42 ss.); ID., *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1953, I, c. 1381 s.; GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, p. 10 ss.

Che il pensiero di questi aa. rappresenti momento imprescindibile anche nelle ricostruzioni più attuali è dimostrato, se non altro, dai continui richiami all'interno degli interventi riprodotti in *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, cit. Per un'analisi critica si veda, invece, DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999, specie pp. 74 ss., 127 ss., la cui proposta ricostruttiva inquadra l'autonomia di enti e soggetti sportivi nel sistema gerarchico delle fonti, quindi all'interno dell'unitario ordinamento dello Stato, al cui potere di conformazione sarebbe dunque soggetta. Su questa linea FEMIA, *Due in uno. La prestazione sportiva tra pluralità e unitarietà delle qualificazioni*, in *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, cit., p. 293, con aperta contrapposizione di « pluralismo delle fonti » e « pluralismo degli ordinamenti ». Anche N. LIPARI, *Introduzione alla Tavola rotonda La prestazione sportiva*, ivi, p. 232, rileva come « l'ordinamento sportivo ha forti ragioni di simmetria con

In primo luogo, riprendendo un passaggio dell'ordinanza di rimesione, si precisa che, nei casi in cui venga in discussione l'applicazione di regole tecniche, difetto assoluto della giurisdizione statale significa che la giustizia sportiva costituisce uno « strumento di tutela definitivo ».

La riflessione, almeno per certi versi, può apparire singolare.

Per un momento, infatti, il giudice delle leggi abbandona il punto di osservazione del diritto statale (al cui interno — superfluo segnalarlo — esplica la propria funzione) e si colloca nella prospettiva di un *diverso ordinamento*. Da questa peculiare angolatura <sup>(15)</sup> chiarisce che, rispetto ad una certa categoria di vicende, la posizione dello sportivo riceve protezione unicamente nelle forme, nei tempi e nei modi della giustizia associativa.

Si delinea, in tal guisa, una tutela per così dire *endosportiva*, tutta interna all'ordinamento di settore <sup>(16)</sup>; che infatti rimane estranea all'or-

i vari sistemi di regole di fonte privata che oggi si sovrappongono (e spesso si impongono) alle regole di fonte statale ». Per quanto non in prospettiva apertamente critica, NAPOLITANO, *Le parabole dell'ordinamento sportivo tra pubblico e privato*, ivi, p. 653 s., osserva che « Il paradigma ordinamentale offre i suoi efficaci strumenti analitici non più all'irenica rappresentazione della perfetta sintesi tra ordinamento sportivo e ordinamenti pubblici, ma all'inquieta raffigurazione dei ripetuti conflitti che possono sorgere tra l'uno e gli altri ».

<sup>(15)</sup> È tradizionale, nell'affrontare il tema, l'utilizzo di formule quali *punto di vista, prospettiva dell'interprete, angolatura, molteplicità dello sguardo*: dal momento che — come sottolinea IRTI, *Diritto senza verità*, Roma-Bari, 2011, p. 56 — « La coscienza normativa, poiché valuta i fatti, ha bisogno di un criterio di giudizio, di una misura che, per così dire, calcoli e pesi il singolo fatto. Non si può assegnare alcun *predicato giuridico* — lecito o illecito, osservanza o trasgressione, adempimento o violazione, e via seguitando —, se non assumendo un criterio di giudizio. Il quale determina, esso e non il puro e semplice accadere, la "verità" giuridica del fatto, la verità, come è ovvio, secondo il prescelto punto di vista ».

<sup>(16)</sup> La configurazione del sistema di norme sportive quale ordinamento « sezionale » risale a GIANNINI, *op. cit.*, p. 18 ss., da cui è stata costantemente ripresa. La sua persistente attualità — su cui si interroga GENTILI, *Lo sport come fatto e come ordinamento*, in *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, cit., p. 443 s. — è negata da CAPOTOSTI, *Rapporti tra ordinamento giuridico generale e impresa sportiva*, ivi, p. 703, per cui la « progressiva ingerenza di forme di disciplina statale, comunitaria e, per certi aspetti, internazionale » avrebbe « fatto perdere all'organizzazione sportiva quella connotazione di specialità e separatezza che c'è stata in questi sessant'anni e che, via via, [...] si è progressivamente attenuata ». Registra « molti indici di una crisi della specialità del fenomeno sportivo e di un ritirarsi delle regole che, un tempo, autorizzavano a costruire l'ordinamento sportivo in termini di autonomia » ZOPPINI, *Cooperazione, competizione e concorrenza nello sport*, ivi, p. 567; così come di una « crisi » dell'« ordinamento sportivo, con la sua pretesa di autosufficienza » discorre apertamente NAPOLITANO, *op. cit.*, p. 653 s. E tuttavia, secondo il rilievo di Mar. NUZZO, *Ordinamento sportivo e ordinamento dello Stato: autonomia e interferenze*, ivi, p. 529, si manifesterebbe oggi un'evidente « linea di tendenza orientata alla costruzione di un sistema che, pur segnato dalla sostanziale disomogeneità dei suoi principi ordinanti, è però attraversato dalla pretesa di una specialità che si risolve in sostanziale indipendenza dall'ordi-

dinamento dello Stato rispetto al quale è neutra, ininfluente o, secondo quanto scrive la Corte, irrilevante. Con l'ulteriore effetto che l'intervento della giurisdizione statale « è escluso ».

Il soggetto sportivo che si senta leso dall'applicazione di una regola tecnica del relativo sistema, in altri termini, non riceve tutela dagli organi giudiziari dello Stato per la semplice ragione che il provvedimento che la regola tecnica ha attuato, benché rilevi per l'ordinamento sportivo, non configurerebbe un fatto giuridico per quello statale <sup>(17)</sup>.

Con quella che soltanto all'apparenza si rivela una divagazione, la Corte ha quindi negato, in riferimento ai provvedimenti sportivi che applicano regole tecniche, la *doppia qualificazione* <sup>(18)</sup>: ha escluso, cioè, che essi rilevino in entrambi gli ordinamenti.

Che il ragionamento sia svolto, di fondo, dall'interno dell'ordinamento generale lo dimostra il fatto che la stessa Corte chiarisce, a distanza di poche righe, che l'irrilevanza della posizione del soggetto sportivo per lo Stato, ed il conseguente difetto di giurisdizione, non integrano « violazione dell'art. 24 cost. ». La Consulta, dunque, avverte l'esigenza di una precisazione che ha senso soltanto se inquadrata nell'ordinamento generale: la circostanza che, rispetto alle controversie in materia di regole tecniche, lo sportivo non riceva tutela dallo Stato non lede il diritto (costituzionalmente garantito) alla difesa giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi.

3. — La ricostruzione della Corte suggerisce ulteriori riflessioni sul rapporto tra il concetto di « irrilevante giuridico », evocato nella sentenza, e quello di autonomia, principio ispiratore della materia per espressa definizione positiva.

Secondo un'opinione, che riprende una visione piuttosto diffusa, dalla versione definitiva dell'art. 1 del d.l. n. 220/2003 si trarrebbe che l'autonomia « si realizza attraverso l'irrilevanza, nell'ordinamento statale, di quanto è invece rilevante nell'ordinamento sportivo » <sup>(19)</sup>.

namento dello Stato e nell'invocazione di un peculiare trattamento anche a livello comunitario »; con l'effetto che i « principi di diversità e non interferenza divengono così il criterio sistematico di valutazione delle relazioni tra ordinamento sportivo e ordinamento statale ».

<sup>(17)</sup> Per IRTI, *Rilevanza giuridica*, cit., p. 58, « Il fatto, rifiutato dal diritto, non è un fatto giuridico negativo, ma un fatto non giuridico: o, meglio, un "non-fatto" ».

<sup>(18)</sup> Cfr. ora IRTI, *Concetto giuridico di « comportamento » e invalidità dell'atto*, in *Foro amm. - Tar*, 2004, p. 2765 ss., e in questa rivista, 2005, p. 1053 ss., specie p. 1059 (da cui le successive cit.); ripreso da FEMIA, *op. cit.*, *passim*, specie p. 236 s.

<sup>(19)</sup> Così LUISO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport*, cit., p. 5. In funzione del dato positivo del tempo, e dunque sul presupposto della « formazione troppo recente » dell'ordinamento sportivo, Cesarini Sforza segnalava che i suoi « principi generali » e le sue « norme tecniche » « sono, per la legislazione statale, assolutamente irrilevanti » (*Il diritto dei privati*, cit., p. 35).

La rilevanza di un fatto disciplinato in un ordinamento, rispetto alle norme di altro sistema, deve essere in realtà valutata su duplice piano.

Essa dipende innanzitutto dalla relazione che intercorre, a livello generale, tra i due sistemi di norme: per dirla con Santi Romano, dalla « rilevanza che uno di essi può avere per l'altro »<sup>(20)</sup>. L'analisi non può che essere svolta in funzione del dato positivo.

Quello attuale, il menzionato art. 1, segnala che lo Stato « riconosce » l'ordinamento sportivo nazionale « quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale ». Da una posizione, per così dire, di superiorità — tradita dall'uso della formula linguistica del riconoscimento<sup>(21)</sup> —, il legislatore statale pare dunque ammettere l'originaria autonomia dell'ordinamento sportivo, che gli deriva dall'essere parte di un sistema sovrastatale<sup>(22)</sup>.

Sempre a livello generale, ciò significa che l'ordinamento sportivo non è irrilevante per quello dello Stato. Irrilevanza si darebbe, infatti, se il primo non fosse preso in considerazione dal secondo: per il quale ultimo, quindi, non esisterebbe né come ordinamento né come altro fatto giuridico<sup>(23)</sup>.

Al contrario, come dimostra l'art. 2 della l. n. 280/2003, la materia sportiva è considerata dall'ordinamento dello Stato ed è rilevante per le sue

<sup>(20)</sup> Santi ROMANO, *op. cit.*, p. 118.

<sup>(21)</sup> Per DI NELLA, *op. cit.*, p. 104, il « rapporto di riconoscimento » tra fenomeno sportivo e ordinamento dello Stato è più risalente, essendo « effetto della l. n. 426 del 1942 ». Di un « riconoscimento da parte dello Stato italiano, di questo ordinamento che non è statale e che non è neppure di ambito nazionale perché è pur sempre governato dal Comitato olimpico internazionale » discorre GALGANO, *Introduzione alla Tavola rotonda Istituzioni ed eventi sportivi*, in *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, cit., p. 617. « Un ordinamento, dunque, » — chiosa GENTILI, *op. cit.*, p. 444 — « con una propria giuridicità, che l'ordinamento dello Stato riconosce ed ingloba senza cancellarne l'autonomia ».

<sup>(22)</sup> Nelle parole di Santi ROMANO, *op. cit.*, p. 133, si tratta di « una superiorità limitata [...] da un'indipendenza propria e originaria dell'ordinamento inferiore »; sicché l'ordinamento sportivo sarebbe « in parte originario e in parte derivato » (p. 115). Il carattere « derivato dall'ordinamento statale » è segnalato, insieme alla connessa carenza di « sovranità », da GIANNINI, *op. cit.*, p. 20, che chiarisce altresì trattarsi « di derivanza sempre parziale, in quanto rimane sempre una zona regolata dalla normazione dell'ordinamento sportivo mondiale ». All'esito dei numerosi interventi del legislatore, per MIRABELLI, *Ordinamento giuridico generale e persona dell'atleta*, in *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, cit., p. 691, quello sportivo si pone come « ordinamento di settore non, quindi, con un carattere di specialità rispetto ad un ordinamento comune, ma come ordinamento che è dotato di autonomia nell'ambito di una disciplina materiale, non di indipendenza ». La carenza di « omogeneità », nel confronto tra studiosi sul punto, è segnalata da N. LIPARI, *op. cit.*, p. 233, poiché « alcuni dialogano all'interno del sottordinamento, altri ragionano nella logica del sovraordinamento ».

<sup>(23)</sup> Cfr. Santi ROMANO, *op. cit.*, p. 164.

funzioni <sup>(24)</sup>: per quella giudiziaria, poiché i tribunali statali, con i limiti indicati sui quali ci si soffermerà, senz'altro possono conoscere e giudicare almeno di alcuni fatti sportivi; e per quella legislativa, se solo si tiene conto che l'art. 117 cost. attribuisce alla legislazione concorrente di Stato e Regioni l'« ordinamento sportivo » <sup>(25)</sup>.

Sotto un secondo aspetto, poi, di irrilevanza potrebbe discorrersi se l'ordinamento statale ignorasse anche « i singoli rapporti o i singoli fatti che si svolgono » nell'« orbita » di quello sportivo <sup>(26)</sup>.

Concentrando l'attenzione, per ora, sull'applicazione delle regole tecniche, è in questa prospettiva che si apprezza il ruolo decisivo della l. n. 280/2003: poiché l'art. 2 riserva proprio all'« ordinamento sportivo » (e si noti la formula linguistica identica a quella inserita in Costituzione) la « disciplina delle questioni aventi ad oggetto », tra l'altro, « 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 ».

Sebbene, quindi, il legislatore statale non abbia esercitato il potere di regolare da sé tali « questioni », non si può dire che non se ne sia occupato: vi ha provveduto, « negativamente », « per far posto » ad un altro ordinamento <sup>(27)</sup>.

Per tali ragioni non pare corretto valutare le regole sportive, regolamentari e organizzative in termini di assoluta irrilevanza giuridica per l'ordinamento dello Stato <sup>(28)</sup>.

Se infatti, nell'uso più rigoroso del termine, irrilevanza denota « assenza di una norma che faccia uso del concetto » <sup>(29)</sup>, è innegabile che l'ordinamento generale abbia, al proprio interno, una previsione che contempla l'applicazione, nel sistema sportivo, delle regole tecniche. E tale previsione è, appunto, l'art. 2, comma 1°, lett. a), l. n. 280/2003.

La particolarità è data, allora, dal fatto che la norma contiene, sì, il riferimento alle regole tecniche sportive, ma unicamente per stabilire che dinanzi ad esse l'ordinamento generale si arresta; ovvero, per meglio dire,

<sup>(24)</sup> Santi ROMANO, *op. cit.*, p. 139.

<sup>(25)</sup> Di qui la « costituzionalizzazione dello sport », sottolineata da FROSINI, *L'ordinamento sportivo nell'ordinamento costituzionale*, in *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, cit., p. 305, cui si sarebbe « finalmente » proceduto anche nel nostro sistema « al pari di quanto previsto in altri ordinamenti costituzionali ». Per CAPOTOSTI, *op. cit.*, p. 698 s., « il nuovo art. 117 cost. » rappresenta « il massimo di ingerenza statale » nella storia del rapporto con l'ordinamento sportivo.

<sup>(26)</sup> Santi ROMANO, *op. cit.*, p. 164.

<sup>(27)</sup> Le espressioni nel testo sono mutuare, ancora, da Santi ROMANO, *op. cit.*, p. 140.

<sup>(28)</sup> Si utilizza, qui, la nozione di « rilevanza interna (o nomologica) » chiarita da IRTI, *Rilevanza giuridica*, cit., p. 26, che « esprime la posizione generica del concetto, cioè il suo impiego nell'intero sistema delle norme » che « costituiscono un dato ordinamento giuridico ».

<sup>(29)</sup> IRTI, *op. loc. ult. cit.*

che non ha un interesse diretto alla relativa applicazione. Si comprende, su questa linea, perché si sia parlato, in riferimento a questa peculiare relazione, non di irrilevanza, ma di « indifferenza » da parte dello Stato <sup>(30)</sup>.

Anche tale metaforico inquadramento, peraltro, rischia di rimanere approssimativo, se non di essere impreciso <sup>(31)</sup>.

Al di là della non condivisibile venatura psicologica del termine, infatti, discorrendo di indifferenza non si coglie che, in realtà, la posizione dell'ordinamento statale rispetto al fenomeno sportivo non è di totale disinteresse. Non si spiegherebbe, diversamente, il menzionato, diretto riferimento costituzionale (art. 117); né si può omettere di considerare che all'interno delle istituzioni sportive e, in generale, grazie al fenomeno sportivo il cittadino svolge e sviluppa la propria personalità (art. 2), esercitando il diritto di associazione (art. 18) <sup>(32)</sup>.

La più lineare ricostruzione del sistema di norme, allora, dimostra che anche per le regole sportive tecniche si può parlare di *pluriqualificazione*. Con l'avvertenza, tuttavia, che mentre l'ordinamento sportivo disciplina la loro applicazione, quello statale, con una disposizione che un tempo si sarebbe detta « di collisione » <sup>(33)</sup>, si limita a dichiarare espressamente di non occuparsene <sup>(34)</sup>.

E se si riflette, ancora, sul dato positivo, non riesce difficile individuare la *ratio* di tale scelta di politica legislativa. L'arrestarsi dello Stato sulla soglia delle regole tecniche si spiega proprio con il concetto di autonomia dell'ordinamento sportivo. Un'autonomia che, sebbene affermata a livello di principî, viene concretamente riconosciuta per intero non all'ordinamento sportivo in generale, ma in riferimento ad un peculiare suo aspetto: quello più squisitamente tecnico, che non coinvolge né diritti soggettivi né interesse legittimi.

Se si ritiene, infatti, che compete allo Stato stabilire le modalità

<sup>(30)</sup> G. VERDE, *op. cit.*, p. 676 s., riprendendo un'espressione di CESARINI SFORZA, *op. ult. cit.*, p. 36. FEMIA, *op. cit.*, p. 239 ss., ricostruisce il fenomeno, ora, in termini di « inqualificazione », non irrilevanza: « Inqualificare » è un argomento che discrimina applicazioni corrette e applicazioni scorrette del diritto; « non qualificare » è un non argomento, non ha capacità di fondare alcuna soluzione applicativa come giusta, perché le cose stanno bene tutte, essendole tutte indifferenti. Non qualificare è « indifferenza »; inqualificare è « rilevanza » giuridica » (nota 13).

<sup>(31)</sup> DI NELLA, *op. cit.*, p. 106, rileva come discorrono « ora di « irrilevanza », ora di « autonomia », ora di disinteresse da parte dell'ordinamento generale » anche le sez. un. della Cassazione: ciò facendo, tuttavia, « in modo tecnicamente contraddittorio ».

<sup>(32)</sup> Disposizioni richiamate anche dalla Corte costituzionale; cfr., per tutti, SANINO-F. VERDE, *op. cit.*, p. 19; DI CIOMMO-VITI, *op. cit.*, p. 277.

<sup>(33)</sup> Santi ROMANO, *op. cit.*, p. 140.

<sup>(34)</sup> Per GIANNINI, *op. cit.*, p. 26, ci si troverebbe nella « zona intermedia, nella quale le due normazioni si trovano in contatto » e, più precisamente, in uno di quei « punti » in cui esse « si escludono a vicenda ».

attraverso le quali deve essere salvaguardata l'autonomia dello sport <sup>(35)</sup>, ciò significa che essa, in concreto, può essere graduata; cioè accresciuta o diminuita in funzione dell'interesse dell'ordinamento generale alle singole categorie di situazioni toccate dalle vicende del sistema sportivo.

4. — È specificamente in chiave di autonomia, del resto, che la sentenza indaga e spiega la « terza forma » di tutela assicurata al soggetto sportivo, per l'eventualità in cui risultino coinvolte situazioni che, ancorché trovino origine nel relativo ordinamento, rilevano altresì per quello della Repubblica.

Torna di nuovo utile, in argomento, il concetto di *pluriqualificazione*, poiché un'altra categoria di fatti, ulteriore rispetto a quelli che rappresentano l'applicazione delle regole meramente tecniche, è utilizzata in norme di entrambi gli ordinamenti. Con, tuttavia, due precisazioni.

La prima: il perimetro di questa diversa area di doppia rilevanza è individuato dal legislatore statale con criterio residuale, se è vero che vi rientrano (lo si argomenta dall'art. 1, comma 2°, e dall'art. 2, comma 1°, l. n. 280/2003) tutte le vicende che non riguardano né la sfera squisitamente patrimoniale dei rapporti sportivi né, esclusivamente, l'applicazione delle regole tecniche.

La seconda: anche rispetto a tale area, rilevanza (statale) del fatto e principio di autonomia (sportiva) inevitabilmente si intersecano. Con una formula di certo non casuale, anzi densa di significato, la Consulta afferma che in queste ipotesi l'autonomia « recede ». Meglio si direbbe, forse, che è la legge dello Stato — almeno nell'interpretazione che ora se ne offre — a stabilirne la limitazione in ragione dell'interesse dell'ordinamento generale alle situazioni giuridiche coinvolte.

In definitiva, quindi, l'autonomia, *filtrata* attraverso la rilevanza per lo Stato di uno specifico aspetto del sistema sportivo, riceve un autorevole, definitivo riconoscimento; ma al contempo subisce un sicuro ridimensionamento. Interessante può risultare l'individuazione degli strumenti e delle modalità attraverso i quali tale ridimensionamento si attua.

La decisione della Corte riprende, sul punto, la sentenza del Consiglio di Stato <sup>(36)</sup> che, diversamente da altre <sup>(37)</sup>, ha negli ultimi anni proposto un'interpretazione dichiaratamente equilibrata della l. n. 280/2003.

<sup>(35)</sup> G. VERDE, *op. cit.*, p. 677. FROSINI, *op. cit.*, p. 309, descrive la « concezione » sulla quale si fonda la l. n. 280/2003 come « limitativa dell'autonomia rivendicata a favore dell'ordinamento sportivo », riassumendo: « autonomia sì, ma fin dove e soprattutto fin quando vuole lo Stato ». Prima di tale normativa, e nella prospettiva critica illustrata alla nota 14, DI NELLA, *op. cit.*, p. 107, aveva segnalato che « L'abdicazione della sovranità statale e la sospensione del potere di conformazione del diritto in questa area non possono essere condivise in quanto illegittime alla luce della gerarchia delle fonti e dei valori ».

<sup>(36)</sup> Cons. Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782, in *Foro it.*, 2009, III, c. 199 (da cui le successive citazioni), con osservazioni di AL. PALMIERI; e in *Danno e resp.*,

La conclusione cui perviene non è, dunque, nuova <sup>(38)</sup>: qualora il provvedimento adottato dalle federazioni sportive o dal Coni incida su situazioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento statale, al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva può essere rivolta la domanda per il risarcimento del danno, non quella diretta alla caducazione dell'atto. Nonostante la riserva in favore della giustizia sportiva, pertanto, il giudice amministrativo può conoscere le sanzioni disciplinari comminate ad atleti, associazioni o società sportive « in via incidentale e indiretta », con l'unica finalità di pronunciarsi sul risarcimento invocato dal relativo destinatario.

Con una lettura (che si vuole) costituzionalmente orientata, sul piano sistematico si giunge al risultato della « esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari »: quelli definiti dal Consiglio di Stato « atti-fonte » <sup>(39)</sup>, appunto perché sono i fatti (dell'ordinamento sportivo) suscettibili di determinare un danno ingiusto (nell'ordinamento generale).

È appunto in questo senso che l'autonomia sportiva riceve un'innegabile conferma: e tuttavia l'esclusione della giurisdizione amministrativa non si estende fino alla preclusione, per chi lamenti la lesione di una situazione rilevante per lo Stato, ad agire per il ristoro del danno. Con l'effetto che la decisione del giudice amministrativo, che non tocca l'annullamento del provvedimento, investe invece l'accertamento del conseguente pregiudizio ed il relativo risarcimento.

La soluzione reca con sé molteplici corollari, che per la verità la Corte non sviluppa fino in fondo. La sentenza fa riferimento ad una « diversificata modalità di tutela giurisdizionale »: una tutela unicamente « per equivalente » <sup>(40)</sup>, definita « diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo ».

Sotto il profilo argomentativo, colpisce che il nucleo centrale della decisione sia interamente sviluppato in termini di *rimedi*. Ma se si considera l'attenzione che studiosi e giurisprudenza riservano, ormai con costanza, al tema delle tutele <sup>(41)</sup>, il dato è tutt'altro che sorprendente.

2009, p. 608 ss., con nota di CIMELLARO, *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*.

<sup>(37)</sup> Cfr. Cons. giust. amm. Regione Sicilia, 8 novembre 2007, n. 1048, in *Guida dir.*, 2007, f. 48, p. 95 ss.; in *Foro it.*, 2008, III, c. 134 ss.; in *Giur. it.*, 2008, p. 1020 ss.

<sup>(38)</sup> Già per G. VERDE, *op. cit.*, p. 678, gli organi della giustizia dello Stato non possono « intervenire sulle sanzioni sportive, ma [...] soltanto eliminare gli eventuali danni subiti per effetto di tali sanzioni a causa della violazione di beni comunque riconosciuti dall'ordinamento statale ».

<sup>(39)</sup> Cons. Stato, 25 novembre 2008, n. 5782, cit., c. 202; la formula, con significato non del tutto identico, è in CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*<sup>6</sup>, II, 1, *L'ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, 1993, p. 43 ss.

<sup>(40)</sup> Identica formula già in Cass., sez. un., (ord.) 12 marzo 2009, n. 5973, in *Foro it.*, 2009, I, c. 3045, ed ora anche in Cass., sez. un., (ord.) 22 novembre 2010, n. 23598, in *Mass. Giust. civ.*, 2010, c. 1489, e in *Foro amm. - CdS*, 2010, p. 2623.

<sup>(41)</sup> Soltanto per citare alcuni tra gli studi più recenti, pur in ambito differente:

Servendosi di questa chiave di lettura, e collocandosi nella prospettiva dell'ordinamento generale, ciò che distingue le tre diverse forme di difesa degli interessi degli sportivi è, per un verso, la giurisdizione chiamata a valutarli; per l'altro, l'intensità della tutela che il sovrapporsi <sup>(42)</sup> delle normative statale e sportiva riserva ad essi.

Tale tutela deve essere considerata *piena* esclusivamente per i rapporti patrimoniali tra società e tesserati, sui quali decide il giudice ordinario; è *negata* per quanto attiene ai profili, squisitamente sportivi, inerenti all'applicazione di regole tecniche oggetto della giustizia interna; è *parziale*, infine, perché non consente la rimozione del provvedimento comminatorio, ma è assicurata soltanto dal risarcimento per equivalente, con riferimento alle vicende disciplinari i cui effetti rilevino, oltre che nel mondo dello sport, anche per l'ordinamento dello Stato.

Sul piano della valutazione della legittimità costituzionale, l'istituzione di una tutela esclusivamente risarcitoria non è considerata irragionevole. Essa attua, in realtà, un apprezzabile bilanciamento tra protezione del danneggiato e autonomia dell'ordinamento sportivo: assicurate, l'una, dal risarcimento comunque garantito; l'altra, dall'intangibilità del provvedimento sanzionatorio. Da un lato, dunque, la richiamata, significativa conferma dell'autonomia sportiva, dal momento che al danneggiato dalla sanzione è precluso di rimuovere dall'esterno (cioè con un intervento del giudice statale) il provvedimento comminatorio, che al termine dell'*iter* della giustizia interna rimane definitivo ed immutabile.

Per altro verso, il diritto costituzionale alla difesa (art. 24 cost.) non è

MAZZAMUTO, *La nozione di rimedio nel diritto continentale*, in *Europa dir. priv.*, 2007, pp. 585-597; in *Remedies in Contract. The Common Rules for a European Law*, a cura di Vettori, Padova, 2008, p. 149 ss., e ora, con il titolo *La nozione di rimedio*, in *Id.*, *Rimedi specifici e responsabilità*, Perugia, 2011, p. 19 ss.; P. TRIMARCHI, *Il contratto: inadempimento e rimedi*, Milano, 2010, *passim*; DI MAJO, *La responsabilità civile nella prospettiva dei rimedi: la funzione deterrente*, in *Europa dir. priv.*, 2008, p. 209 ss.; *Id.*, *Adempimento e risarcimento nella prospettiva dei rimedi*, *ivi*, 2007, p. 1 ss.; anche in *Il diritto delle obbligazioni e dei contratti: verso una riforma? Le prospettive di una novellazione del libro quarto del codice civile nel momento storico attuale* (Atti del convegno per il cinquantenario della Rivista, Treviso, 23-25 marzo 2006), in *Riv. dir. civ.*, 2006, I, *passim*. Su quello che è comunemente definito l'approccio rimediario del diritto privato europeo cfr. VETTORI, *Contratto e rimedi*<sup>2</sup>, Padova, 2009, *passim*; *Id.*, *Giustizia e rimedi nel diritto europeo dei contratti*, in *Europa dir. priv.*, 2006, p. 53 ss.; V. SCALISI, *Il diritto europeo dei rimedi: invalidità e inefficacia*, in *Riv. dir. civ.*, 2007, I, p. 843 ss.; NAVARRETTA, *La complessità del rapporto fra interessi e rimedi nel diritto europeo dei contratti*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2007, II, p. 415 ss.; *Id.*, *Le ragioni della causa e il problema dei rimedi - L'evoluzione storica e le prospettive nel diritto europeo dei contratti*, in *Riv. dir. comm.*, 2003, I, p. 979 ss.

<sup>(42)</sup> Cfr. GIANNINI, *op. cit.*, p. 26: si rientrerebbe, qui, nella medesima « zona intermedia » in cui ordinamento statale e sportivo « si trovano in contatto », in uno dei « punti » nei quali « si sovrappongono ».

leso dalla peculiare modalità di risarcimento — soltanto per equivalente — che costituisce l'approdo principale del ragionamento della Corte.

Come non manca di rilevare la stessa sentenza, infatti, non è la prima volta che la discrezionalità del legislatore arriva ad « apportare una deroga al diritto comune della responsabilità civile ». Ma è proprio sul terreno della responsabilità civile, e più precisamente nelle applicazioni che i singoli giudici amministrativi sono chiamati a farne, che il principio dell'autonomia sportiva, ancorché esaltato nella sua astratta configurabilità, rischia di essere ancora una volta ridimensionato, se non concretamente violato.

5. — Con l'obiettivo di evitare questo rischio, non si può tacere di un profilo che — lo si è accennato — desta motivate perplessità.

Si è consapevoli, in primo luogo, che l'adozione della prospettiva rimediale porterebbe il discorso su itinerari diversi; i cui esiti, tuttavia, non sarebbero lontani da quelli ai quali si confida di pervenire servendosi di uno strumentario concettuale più tradizionale.

In effetti, la sentenza della Corte costituzionale, delineando le sfere di competenza dei diversi giudici, arresta il ragionamento sulla soglia di un aspetto che, proprio in ragione di questa delimitazione, a ben vedere rappresenta il centro del problema.

Sebbene al giudice statale <sup>(43)</sup>, per quel che si è detto, sia precluso l'annullamento del provvedimento comminatorio della sanzione sportiva, egli è tuttavia chiamato a decidere se da esso derivino danni: i quali, per essere risarcibili secondo la normativa generale, devono risultare ingiusti. Come si è in parte avuto modo di segnalare <sup>(44)</sup>, i nodi da sciogliere stanno allora in ciò: verificare, in astratto, la possibilità che il danno ingiusto sia conseguenza di un provvedimento di giustizia considerato definitivo dall'ordinamento sportivo; per stabilire poi, sul piano squisitamente applica-

<sup>(43)</sup> Amministrativo o ordinario che sia: precisazione doverosa, tenuto conto che la rispettiva competenza dipende dall'effettivo destinatario dell'azione di risarcimento, come si trae da Cass., sez. un., (ord.) 22 novembre 2010, n. 23598, cit., secondo cui « La domanda di risarcimento del danno, proposta avverso la Federazione italiana gioco calcio (Figc) e la Commissione di vigilanza delle società calcistiche (Covisoc) per l'illegittima ammissione, da parte della federazione, pur in mancanza dei requisiti prescritti, di altra società calcistica al campionato di calcio di serie A, dalla quale sia derivato il mancato "ripescaggio" della società attrice, retrocessa in serie B, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 3 d.l. 19 agosto 2003 n. 220 (convertito nella l. 17 ottobre 2003 n. 280) ». Per converso, « la domanda di risarcimento del danno, avanzata contro i singoli componenti della federazione sportiva e della Covisoc, nonché contro la società calcistica concorrente ed i suoi amministratori, per i comportamenti illeciti loro ascritti, che quell'illegittima iscrizione avrebbero indotto », costituisce « una controversia fra soggetti privati, devoluta al giudice ordinario ».

<sup>(44)</sup> V. PESCATORE, *op. cit.*, p. 472.

tivo, in cosa consista e su quali elementi si appunti la valutazione incidentale e indiretta che di quel provvedimento è consentita al giudice statale.

La risposta al primo interrogativo è fornita dalla teoria della *doppia qualificazione*, di recente richiamata per l'inquadramento di fattispecie non così lontana, ed anzi assimilabile a quella qui esaminata <sup>(45)</sup>. Se « lo stesso *quid*, già riconosciuto da una norma come atto giuridico » — o, si dirà qui, come provvedimento sportivo — può « ricevere un'ulteriore qualifica in base a una diversa norma » <sup>(46)</sup>, tanto più agevolmente una differente qualificazione è concepibile quando la *diversa norma* appartenga ad un *diverso ordinamento* <sup>(47)</sup>.

Il definitivo provvedimento comminatorio di sanzioni, in altri termini, è configurato dall'ordinamento sportivo come atto finale di un procedimento disciplinare; ma ciò non esclude che, nell'ordinamento dello Stato, possa essergli riferita un'ulteriore qualifica, che attiene al profilo della illiceità <sup>(48)</sup>.

Proprio perché la doppia qualificazione ha luogo in sistemi normativi diversi, il giudizio al quale è chiamato il giudice statale non è suscettibile di incidere sull'esistenza (giuridica) del provvedimento originato nell'ordinamento sportivo. Eppure, nonostante ciò, quel giudizio necessita comunque di una valutazione del fatto produttivo del danno, che non può che essere effettuata alla stregua dell'art. 2043 c.c. L'illustrata deroga al diritto comune della responsabilità civile, infatti, riguarda la tutela assicurata al danneggiato; non i *presupposti* del risarcimento, cioè gli elementi della fattispecie al ricorrere dei quali sorge l'obbligo risarcitorio.

Sennonché la sentenza della Consulta nulla dice quanto all'individuazione dei danneggiati e dei responsabili civili né, soprattutto, sui criteri ai quali i giudici dello Stato devono ispirarsi nell'applicazione della disciplina generale, in particolare per quel che attiene alla valutazione dell'antigiuridicità del provvedimento sportivo.

È indiscutibile, in proposito, che il *danneggiato* s'identifichi con il destinatario della sanzione sportiva o, meglio, del provvedimento che la

<sup>(45)</sup> È tornato sul fenomeno della doppia qualificazione — « di esistenza giuridica » e « di illiceità » — di atti posti in essere dalla pubblica amministrazione IRTI, *Concetto giuridico di « comportamento » e invalidità dell'atto*, cit., p. 1059, sul presupposto generale che le qualifiche « discendono da autonome valutazioni normative ».

<sup>(46)</sup> Questo il « criterio » proposto da IRTI, *op. loc. ult. cit.*, enfasi nel testo. « Nulla » — segnala l'a. alla pagina precedente — « è di per sé valido, nulla è di per sé illecito: i predicati sono attribuiti, sempre e soltanto, da "singole norme". Nessun principio, né logico né giuridico, impedisce che l'atto annullabile o annullato [...] sia preso in considerazione da un'altra norma: "altra" rispetto a quella, statuyente ipotesi e modi dell'annullabilità ».

<sup>(47)</sup> Cfr. FEMIA, *op. cit.*, p. 237.

<sup>(48)</sup> La peculiarità del conflitto tra i due ordinamenti è particolarmente evidente se si considera che « per una norma statale un certo atto è un illecito civile », mentre « per una norma dell'ordinamento sportivo » esso è « atto lecito, o perfino dovuto »: GIANNINI, *op. cit.*, p. 27.

dispone: sebbene egli non sia, necessariamente, l'effettivo autore di condotte anti-giuridiche nel sistema statale <sup>(49)</sup>.

Più incerta si presenta l'individuazione del *fatto causativo del danno*: che potrebbe essere identificato nella condotta del giudice sportivo come pure nell'intero svolgimento del relativo procedimento. Si deve segnalare peraltro che, nell'impostazione del problema che hanno finora mostrato di dare i giudici statali, il c.d. atto-fonte è fatto coincidere con il provvedimento che esaurisce i gradi della giustizia sportiva <sup>(50)</sup>.

Per le medesime ragioni, anche l'individuazione del *danneggiante* è meno immediata di quanto non appaia. Perché se l'atto che ingenera il danno è il provvedimento sportivo definitivo, suo autore può essere considerato tanto il soggetto o l'organo che l'hanno materialmente predisposto o emesso, quanto l'ente nel cui nome è stato pronunciato <sup>(51)</sup>: esattamente allo stesso modo in cui la sentenza civile penale amministrativa è atto di un giudice e al contempo dello Stato. Occorre stabilire, quindi, se *responsabili civili* debbano essere considerati l'estensore persona fisica, l'organo di cui l'estensore è componente ovvero, ancora, la federazione o il Coni.

La risposta a tali interrogativi dipende, in larga misura, proprio dalla intrinseca, peculiare natura dell'*atto di giustizia sportiva*: un atto di indole, se così si può dire, giurisdizionale che, al momento di divenire rilevante per lo Stato, è insindacabile.

Se si tralascia il pur possibile inquadramento della vicenda nei termini di un pregiudizio derivante da atto lecito — il quale presuppone che la valutazione circa la liceità dell'atto e la costituzione dell'obbligo di indennizzo siano l'una regolata, l'altra prevista da norme del medesimo ordinamento — gli atteggiamenti del giudice statale dinanzi a un definitivo provvedimento sanzionatorio sportivo sono in astratto due.

Potrebbe esaminarlo, innanzitutto, per risalire alla condotta dell'atleta, del dirigente, della società o dell'associazione sanzionati, con l'obiettivo di valutare se essa, in base ai criteri dell'ordinamento generale, determini conseguenze diverse rispetto a quelle disposte dagli organi sportivi. Tale soluzione, che si tradurrebbe nel sostanziale riesame di una vicenda intangibile nell'ordinamento sportivo, non è logicamente improponibile <sup>(52)</sup>: ci si troverebbe dinanzi ad un provvedimento che svolge i suoi effetti nell'ordinamento dello sport, all'interno del quale non potrebbe più

<sup>(49)</sup> Si pensi ai casi, non infrequenti nell'ordinamento dello sport, di responsabilità oggettiva, su cui v., di recente, SANINO-F. VERDE, *op. cit.*, pp. 506-513.

<sup>(50)</sup> Esemplare la motivazione di Cass., sez. un., (ord.) 22 novembre 2010, n. 23598, cit., in vicenda in cui « la pretesa risarcitoria trova titolo, diretto ed immediato, nel provvedimento ritenuto illegittimo, con il quale » la Federazione italiana giuoco calcio « ha ammesso al campionato » una squadra determinando — è stato sostenuto — pregiudizi economici a soggetti terzi.

<sup>(51)</sup> E non a caso, nella vicenda decisa da Cass., sez. un., (ord.) 22 novembre 2010, n. 23598, cit., la domanda è stata avanzata indifferentemente nei confronti di tutti.

<sup>(52)</sup> Di compatibilità logica parla IRTI, *op. ult. cit.*, p. 1060.

essere rimosso, ma da cui potrebbero promanare, nell'ordinamento dello Stato, effetti di segno contrario. Il fenomeno della *doppia qualificazione* — la rilevanza dell'unico fatto nei due ordinamenti — troverebbe qui la sua manifestazione più dirompente: il medesimo atto, che nell'ordinamento sportivo coincide con il momento applicativo, finale e definitivo del sistema di giustizia, potrebbe essere considerato antiggiuridico nell'ordinamento statale, con la conseguente costituzione di un obbligo risarcitorio in capo a chi l'ha adottato. La medesima condotta potrebbe così risultare sanzionata dalla giustizia sportiva e giustificata, o comunque non condannata, nel sistema statale: il quale, anzi, potrebbe addirittura costituire l'obbligo di un risarcimento in capo al soggetto che, pur nel doveroso esercizio delle sue funzioni giurisdizionali sportive, l'ha reputata scorretta.

Questa contrapposizione — lo si ribadisce, per quanto non incoerente — pare tuttavia contrapporsi apertamente alla logica più profonda dell'autonomia che l'ordinamento statale riconosce a quello sportivo; tanto più dopo che la Consulta, precisandone la portata, l'ha riaffermata.

Il rispetto di tale autonomia esige che l'eventuale ingiustizia del danno non poggia, nel sistema generale, su un nuovo accertamento, nel merito, della condotta valutata dal giudice sportivo. E ciò, tra l'altro, proprio perché il fatto che si assume illecito *ex art. 2043 c.c.* è il provvedimento, non la vicenda che, a sua volta, ne ha costituito oggetto <sup>(53)</sup>.

L'interrogativo cui occorre dare risposta, pertanto, è se, ed eventualmente come, l'ordinamento generale regoli la valutazione, da parte del giudice, di un provvedimento di contenuto decisorio non più modificabile. L'indagine muove, così, alla ricerca di indici normativi che nel sistema generale disciplinino tale fattispecie o, almeno, fattispecie analoghe.

6. — Una qualche analogia può riscontrarsi con le norme dettate in materia di revocazione di sentenze (artt. 395 ss. c.p.c. nonché, per le pronunce di cassazione, definitive, art. 391-*bis*).

Ma queste previsioni disciplinano i presupposti — il dolo di una parte, la falsità delle prove, il ritrovamento di documenti decisivi, la contrarietà al giudicato — al ricorrere dei quali gli effetti del provvedimento decisorio possono essere sì rimossi, ma all'interno di un unico ordinamento (quello statale) e nell'ambito di una medesima giurisdizione (quella civile). La norma non dice, inoltre, se la revocazione determini conseguenze di natura risarcitoria, né quali soggetti ne beneficino e quali, per converso, debbano farsene carico.

<sup>(53)</sup> Cfr. già Santi ROMANO, *op. cit.*, p. 103, con riferimento ai casi in cui i « tribunali sono chiamati a giudicare sugli effetti di una misura disciplinare, che può aver leso gli interessi di qualcuno »: « pel diritto dello Stato, le misure disciplinari [...] non possono aver rilievo se non sotto un aspetto che non è il loro proprio: che se poi non sono suscettibili di assumere un tale aspetto, occorre senz'altro che lo Stato le dichiari antiggiuridiche ».

Accostamento più adeguato, allora, può forse proporsi rispetto ad una fattispecie in cui, pur sempre all'interno dello stesso ordinamento (statale), il giudice è chiamato a valutare un atto di contenuto decisorio adottato in *altra* giurisdizione <sup>(54)</sup>.

Torna utile, in proposito, la breve esperienza del periodo nel corso del quale — dopo la pubblicazione della sentenza n. 500/1999 delle sezioni unite sul risarcimento degli interessi legittimi <sup>(55)</sup> (e unicamente per i rapporti ai quali non erano applicabili, *ratione temporis*, il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e la l. 21 luglio 2000, n. 205) — si instaurò, di fatto, una sorta di « doppio binario » per la tutela del destinatario di atti illegittimi posti in essere dalla pubblica amministrazione. Una tutela assicurata, da un lato, dal giudice amministrativo per il non più imprescindibile annullamento dell'atto; dall'altro dal giudice ordinario, chiamato a decidere in via autonoma, quindi indipendentemente da tale caducazione, sul risarcimento invocato dal titolare dell'interesse legittimo <sup>(56)</sup>.

La pressoché immediata attribuzione al giudice amministrativo, con la menzionata l. n. 205/2000, della competenza a decidere anche del profilo risarcitorio ha privato il tema di attualità pratica. Merita, tuttavia, di essere ricordato che già la Cassazione, in quella sentenza rimasta storica, aveva avuto modo di segnalare un profilo non privo di incidenza sul discorso qui svolto.

Riferendosi, infatti, all'« autonomia » delle giurisdizioni amministrativa e ordinaria, rilevò che essa « risulta ancor più netta ove si consideri »,

<sup>(54)</sup> In linea con questa impostazione l'osservazione di Mar. Nuzzo, *op. cit.*, p. 530: « il problema della responsabilità degli organi federali per il risarcimento del danno provocato dall'illegittima adozione di sanzioni sportive » emergerebbe con particolare evidenza dai « più recenti sviluppi della giurisprudenza in materia di risarcibilità del danno provocato dall'attività amministrativa illegittima ».

<sup>(55)</sup> Cass., sez. un., 22 luglio 1999, n. 500, in *Foro it.*, 1999, I, c. 2487 ss., con nota di Al. PALMIERI-PARDOLESI; ivi, 1999, I, c. 3201 ss., con note di CARANTA, *La pubblica amministrazione nell'età della responsabilità*; FRACCHIA, *Dalla negazione degli interessi legittimi all'affermazione della risarcibilità di quelli giuridicamente rilevanti: la svolta della Suprema Corte lascia aperti alcuni interrogativi*; A. ROMANO, *Sono risarcibili; ma perché devono essere interessi legittimi?*; SCODITTI, *L'interesse legittimo e il costituzionalismo. Conseguenze della svolta giurisprudenziale in materia risarcitoria*; in *Contratti*, 1999, p. 869 ss., con nota di L.V. MOSCARINI, *La risarcibilità degli interessi legittimi: un problema tutt'ora aperto* (anche in *Diritto privato e interessi pubblici. Scritti minori*, I, Milano, 2001, p. 214-218, da cui le successive citazioni); in *Arch. civ.*, 1999, p. 1107; in *Giust. civ.*, 1999, I, p. 2261, con nota di MORELLI, *Le fortune di un obiter: crolla il muro virtuale della irrisarcibilità degli interessi legittimi*; in *Corriere giur.*, 1999, p. 1367, con note di DI MAJO, MARICONDA; in *Danno e resp.*, 1999, p. 965, con note di V. CARBONE, MONATERI, Al. PALMIERI, PARDOLESI, PONZANELLI, ROPPO.

<sup>(56)</sup> Che la « gara tra i due giudici a divenire “giudici pieni” » avrebbe creato « problemi » tanto all'interno della giurisdizione civile quanto in quella amministrativa fu segnalato da BUSNELLI, *Dopo la sentenza n. 500. La responsabilità civile oltre il « muro » degli interessi legittimi*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, I, p. 352.

oltre al diverso ambito dei giudizi, « l'applicazione, ai fini di cui all'art. 2043 c.c., di un criterio di imputazione della responsabilità *non correlato alla mera illegittimità del provvedimento*, bensì ad una *più complessa valutazione, estesa all'accertamento della colpa*, dell'azione amministrativa denunciata come fonte di danno ingiusto » (57). Su questa linea si è giunti a riconoscere la possibilità di disgiungere il profilo della legittimità dell'atto amministrativo da quello che riguarda l'obbligo di risarcire il conseguente danno: ciò che è stato sottolineato soprattutto in relazione a casi nei quali la divaricazione emerge con particolare evidenza (58).

Dall'applicazione di tale spunto alla valutazione che dell'atto di giustizia sportiva è chiamato a fare il giudice dello Stato si traggono utili indicazioni.

Questa valutazione — lo si è anticipato — deve muoversi su due piani: che attengono, l'uno, all'illegittimità del provvedimento; l'altro, alle modalità con le quali è stata curata l'attività di giustizia da parte degli organi sportivi. Dal congiunto esame di questi profili emergono i criteri ai quali è tenuto ad ispirarsi il giudice dello Stato a fronte di un provvedimento sportivo che commina, in versione definitiva, una sanzione.

In ordine all'illegittimità del provvedimento, ancora una volta non si deve tralasciare il dato decisivo, cioè la posizione di autonomia, che ora anche la Consulta ha riconosciuto all'ordinamento sportivo rispetto a quello statale.

In coerenza con tale autonomia, occorre muovere da una premessa non più discutibile: che nel caso di illecito civile derivante da sanzione sportiva il giudice statale ha dinanzi a sé il provvedimento di un ordinamento *altro*, analogamente a quel che accade con una sentenza straniera: sicché, per valutare se esso sia illegittimo, è necessario verificarne la compatibilità con il sistema generale.

Per tale ragione, costituiscono riferimento irrinunciabile dell'apprezzamento cui sono chiamati i giudici dello Stato gli indici normativi che, proprio nell'ordinamento statale, disciplinano una simile, peculiare situazione; pur nella consapevolezza che, nonostante l'oggettiva differenza di presupposti escluda l'applicazione analogica, i criteri delineati da queste disposizioni rappresentano senz'altro un'indicazione utile per l'interprete.

Viene in rilievo, così, il regolamento Ce n. 44/2001 (59), che agli artt. 33-37 regola il riconoscimento della decisione — « a prescindere dalla

(57) Cass., sez. un., 22 luglio 1999, n. 500, cit., enfasi aggiunta.

(58) Tra di essi, l'eventualità che il provvedimento autoritativo lesivo non sia impugnato tempestivamente: sul dubbio in ordine alla conseguente accertabilità incidentale, da parte del giudice ordinario, della sua illegittimità cfr. L.V. MOSCARINI, *op. cit.*, p. 217 s.; Id., *Risarcibilità degli interessi legittimi e termini di decadenza*, in *Giur. it.*, 2000, p. 21 ss., ora anche in *Diritto privato e interessi pubblici*, cit., specie p. 227 ss.; Id., *Risarcibilità degli interessi legittimi e termini di decadenza: riflessioni a margine dell'ordinanza n. 1 dell'Ad. Plen. del Consiglio di Stato 2 gennaio 2000*, in *Riv. dir. proc. amm.*, 2001, p. 1 ss., e in *Diritto privato e interessi pubblici*, cit., pp. 243-253; sul medesimo aspetto BUSNELLI, *op. cit.*, p. 352.

(59) Reg. Ce 22 dicembre 2000, n. 44 del 2011, *Regolamento del Consiglio*

denominazione usata » per individuarla — adottata in un diverso Stato membro dell'Unione europea. Al di là del fatto, non privo di significato, che l'art. 36 stabilisce che « in nessun caso » la decisione straniera può formare oggetto « di riesame nel merito », l'art. 34 impedisce il riconoscimento in caso di contrarietà all'ordine pubblico <sup>(60)</sup> ovvero se, semplificando, vi sia stata lesione del contraddittorio o il provvedimento si ponga in contrasto con altro precedente tra le stesse parti, con i medesimi oggetto e titolo.

Si conferma, quindi, un convincimento già esposto <sup>(61)</sup>: doversi il giudice amministrativo limitare a verificare se il provvedimento sportivo è stato adottato nel rispetto delle regole procedurali dell'ordinamento di settore; a condizione, però, che con esso non sia stato in concreto oltrepassato il limite segnato dall'ordine pubblico interno <sup>(62)</sup>. E dunque, ad esempio, che non siano stati violati principi quali il diritto di difesa, il contraddittorio, la terzietà del giudice rispetto alle parti in causa, la non manifesta sproporzione tra sanzione e condotta sanzionata.

7. — L'illegittimità del provvedimento sportivo, accertata alla stregua dei criteri appena illustrati, non esaurisce i problemi relativi al danno derivante dall'applicazione della sanzione, dal momento che non consente di individuare, in modo automatico, i responsabili civili: ossia i soggetti nella cui sfera si costituisce l'obbligazione risarcitoria.

*concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale.*

<sup>(60)</sup> Appena il caso di segnalare la coerente, simmetrica corrispondenza tra norma processuale e sostanziale (art. 16 della l. 31 maggio 1995, n. 218), che vieta l'applicazione della « legge straniera » « se i suoi effetti sono contrari all'ordine pubblico ».

<sup>(61)</sup> V. PESCATORE, *op. cit.*, p. 473.

<sup>(62)</sup> Con la premessa che « codesto giudizio non avrebbe affatto il significato di un'attribuzione di rilevanza, da parte dell'autorità statale, all'atto di un'autorità extrastatale », cfr. già, ovviamente sulla base di altri dati positivi, CESARINI SFORZA, *op. cit.*, p. 66 s., secondo cui « l'atto dell'autorità sportiva non potrebbe mai risultare contrario, per es. all'ordine pubblico (poiché si riferisce a materia regolata da un ordinamento extrastatale e quindi non valutabile alla stregua dei principi ispiratori dell'ordinamento statale); ma contrario all'ordine pubblico potrebbe, se mai, risultare l'effetto che esso producesse nelle materie regolate dalla legge dello Stato ». G. VERDE, *op. cit.*, p. 680, chiedendosi quale sia « il tipo di controllo che il giudice statale può muovere », ritiene « inevitabile » che debba « riguardare la legittimità o meno — per conformità o meno a principi irrinunciabili dello Stato (penso all'ordine pubblico) — della sanzione ». Nello stesso senso pare FEMIA, *op. cit.*, p. 247, secondo cui « La meritevolezza è [...] la cerniera tra due ordinamenti e non ne controlla il contenuto, salvo, si dovrebbe aggiungere, il limite dell'ordine pubblico ». Considera l'ordine pubblico un limite « che purtroppo il mondo sportivo non sembra sempre capace di rispettare » GENTILI, *op. cit.*, p. 442. In termini più generali Mar. NUZZO, *op. cit.*, p. 532: « Predicare l'autonomia dell'ordinamento sportivo non significa affermare l'assoluta indipendenza dei criteri valutativi su cui esso si basa e la loro capacità di operare anche contro i principi e le regole dell'ordinamento dello Stato ».

Anche rispetto a questo profilo deve essere sottolineata la configurazione del provvedimento di giustizia sportiva quale atto di natura giurisdizionale. Ed appunto per tale ragione si è indotti ad assimilare gli organi che lo emettono, al pari dei singoli componenti che, eventualmente, tali organi compongano in collegio, a soggetti che — servendosi della formula utilizzata dal legislatore statale — « partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria » <sup>(63)</sup>: intendendosi tale funzione, nella specie, come « giudiziaria sportiva ».

Il richiamo alle norme in materia di « Risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e responsabilità civile dei magistrati » non è casuale; e il discorso — come ovvio — deve svolgersi unicamente in funzione del dato positivo attuale.

In chiave sistematica, l'interprete registra innanzitutto che anche l'art. 813-ter c.p.c., introdotto nel 2006, regola la responsabilità degli arbitri rinviando alla l. n. 117/1988. È a questo corpo di regole, dunque, che si deve necessariamente guardare per vagliare, nella prospettiva dell'ordinamento statale, la posizione dei giudici sportivi e, più in generale, dell'intero sistema di giustizia sportiva <sup>(64)</sup>. Ed è appunto il raffronto con i principi fissati da questa disciplina speciale che consente di offrire alcune soluzioni.

Così, accertata — ma soltanto secondo i rigorosi criteri esposti in precedenza — l'illiceità del provvedimento sanzionatorio sportivo, la conseguente responsabilità civile ricade innanzitutto, nel rispetto dei criteri generali di attribuzione, sul soggetto nel cui nome è stato comminato: le singole federazioni o il Coni. Poiché si tratta di enti dotati di personalità giuridica (di diritto privato le une, pubblico l'altro), rispondono degli atti compiuti dai propri organi e tra essi, in particolare, di quelli ai quali è attribuita la funzione giudiziaria.

Meno immediata risulta la ricostruzione sia dei presupposti applicativi oggettivi sia della posizione di chi, nello svolgimento del proprio compito di giudice sportivo, componente di organo monocratico ovvero collegiale, assume la decisione afflittiva emettendo il relativo provvedimento <sup>(65)</sup>.

L'art. 2 della l. n. 117/1988 — che contiene la disciplina applicabile « a tutti gli appartenenti alle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile, militare e speciali che esercitano l'attività giudiziaria », oltre che agli

<sup>(63)</sup> Art. 1, comma 1°, l. 13 aprile 1988, n. 117.

<sup>(64)</sup> Tanto più se si tiene conto del fatto che, nel delineare l'ambito di applicazione di quella normativa, l'art. 1 lo estende — con formula che non è direttamente riferibile ai giudici sportivi, ma la cui ampiezza è significativa — anche « agli estranei » (rispetto agli « appartenenti alle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile, militare e speciali, che esercitano l'attività giudiziaria ») « che partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria »: v. *infra* nel testo.

<sup>(65)</sup> Cfr. ancora, in tal senso, Cass., sez. un., (ord.) 22 novembre 2010, n. 23598, cit., che ai fini del riparto della giurisdizione « distingue la situazione » della Federazione italiana giuoco calcio e della sua Commissione di vigilanza delle società calcistiche (Co.Vi.So.C.) « da quella degli altri soggetti privati (ivi compresi i singoli componenti della Co.Vi.So.C.) coinvolti nella controversia ».

« estranei che partecipano all'esercizio della funzione giudiziaria » (e ora, per effetto del menzionato rinvio, anche agli arbitri) — legittima ad agire nei confronti dello Stato chi abbia subito un danno ingiusto come conseguenza di comportamento posto in essere da un magistrato, nell'esercizio delle sue funzioni, « con dolo o colpa grave ».

In mancanza di una norma che la preveda espressamente, tuttavia, tale eccezionale limitazione di responsabilità non è estendibile, in via analogica, al sistema della giustizia sportiva.

Sicché il destinatario della sanzione sportiva illegittima può esperire l'azione di risarcimento *nei confronti delle federazioni e del Coni* per qualsiasi provvedimento illecito: indipendentemente, quindi, dal grado di consapevolezza o negligenza dei relativi autori.

Eccezionali, del resto, devono essere considerate anche le norme contenute negli artt. 2 e 4 della l. n. 117/1988, che attribuiscono legittimazione passiva esclusiva all'ente — lo Stato — nel quale operano gli organi giudicanti. In mancanza, pertanto, di norme analoghe, i giudici sportivi che abbiano personalmente assunto o contribuito ad assumere il provvedimento sanzionatorio illecito possono risultare destinatari dell'azione di risarcimento.

Senonché, a differenza di quella delle federazioni e del Coni, la loro responsabilità è *limitata* ai casi in cui il provvedimento illecito costituisca l'effetto di dolo o colpa grave personali; intesa la colpa grave quale « negligenza inescusabile », in linea con le figure tipizzate dall'art. 2, comma 3°, lett. a), b) e c), l. n. 117/1988.

È questo l'esito più convincente dell'interpretazione complessiva del sistema di norme in esame, nonostante la ribadita inapplicabilità diretta, ai giudici sportivi, della normativa sulla responsabilità civile dei magistrati.

In effetti, la circostanza — vi si è fatto cenno — che anche la più recente modifica della disciplina sulla responsabilità degli arbitri l'abbia circoscritta, con esplicito rinvio alla l. n. 117/1988, alle sole ipotesi di dolo o colpa grave, orienta il convincimento che tale limitazione rappresenti, in questo momento storico, un principio generale dell'ordinamento giuridico dello Stato. Un principio che, assumendo rilevanza ai sensi dell'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, può invero considerarsi estendibile, in difetto di diversa disciplina legale o pattizia, a tutti i soggetti chiamati a svolgere, con compiti decisori, una funzione in senso lato giurisdizionale.

Ciò non esclude peraltro che, nell'eventualità in cui i singoli giudici sportivi tengano una condotta dolosa o gravemente colposa, la loro responsabilità solidale, *ex art. 2055 c.c.*, si affianchi a quella della federazione (o del Coni), nel cui nome hanno emesso il provvedimento comminatorio della sanzione illecita.

VALERIO PESCATORE  
Associato dell'Università di Brescia