

# dossier

10 ottobre 2018

## Decreto-legge giustizia sportiva

---

D.L. 115/2018 - A.S. n. 846

---



Senato  
della Repubblica



Camera  
dei deputati

X  
V  
I  
I  
I  
L  
E  
G  
I  
S  
L  
A  
T  
U  
R  
A



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche sulle questioni istituzionali, giustizia e cultura

TEL. 06 6706-2451 - [studi1@senato.it](mailto:studi1@senato.it) - [@SR\\_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 69



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Giustizia

Tel. 06 6760-9559 - [st\\_giustizia@camera.it](mailto:st_giustizia@camera.it) - [@CD\\_giustizia](https://twitter.com/CD_giustizia)

Progetti di legge n. 43

*La redazione del presente dossier è stata curata dal Servizio Studi del Senato della Repubblica*

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

## INDICE

GIUSTIZIA SPORTIVA E GIUSTIZIA STATALE: UNA PREMESSA .....	5
IL DECRETO-LEGGE N. 115 DEL 2018: SINTESI ED ANTEFATTI .....	9
LE DISPOSIZIONI DEL DECRETO-LEGGE N. 115 DEL 2018 .....	13
GIUSTIZIA SPORTIVA E STATALE NEL DECRETO-LEGGE N. 220 DEL 2003 (E NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE) .....	21
LA GIUSTIZIA INTERNA NELL'ORDINAMENTO SPORTIVO.....	25



## GIUSTIZIA SPORTIVA E GIUSTIZIA STATALE: UNA PREMESSA

L'attività sportiva, lo sport sono (implicitamente) ricompresi nell'ambito di tutela riconosciuto da un novero di disposizioni costituzionali, a cominciare da quelle relative alle formazioni sociali ove si svolge la personalità, al pieno sviluppo della persona umana, al diritto di associarsi liberamente (articoli 2, 3 e 18 della Costituzione).

Quale attività plurisoggettiva, lo sport concreta un ordinamento giuridico (secondo la prospettazione già di autorevole dottrina: Romano, Cesarini-Sforza, Giannini).

All'ordinamento giuridico sportivo, l'ordinamento statale italiano riconosce autonomia.

Non è però una autonomia 'originaria' (come invece le confessioni religiose). Dunque quell'ordinamento non è posto al riparo della disciplina statale.

Quest'ultima è, per una parte, di competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. Infatti l' "ordinamento sportivo" è menzionato (dopo la revisione del Titolo V della Costituzione realizzata nel 2001) tra le materie enumerate dall'articolo 117, terzo comma della Costituzione.

Per altra parte, la disciplina è riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. Sono i profili attinenti a: "giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa" (articolo 117, secondo comma, lettera l) della Costituzione).

L'autonomia dell'ordinamento sportivo (oltre a doversi ritrarre innanzi all'emersione di una fattispecie penale, sulla quale non si dà giurisdizione domestica) non può infatti giungere fino a precludere, a colui che ne entri a far parte, il diritto costituzionalmente garantito di adire il giudice statale ogniqualvolta egli lamenti la lesione di diritti soggettivi e interessi legittimi.

I rapporti tra le due giustizie - sportiva e statale - sono stati per lungo tempo regolati da una sorta di *jus receptum* di matrice giurisprudenziale. La disciplina legislativa è infine giunta con il **decreto-legge n. 220 del 2003**.

Tuttora esso reca la disciplina di diritto positivo riguardo alla giurisdizione.

Il decreto-legge n. 220 - dopo aver affermato che la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale (quale articolazione di quello sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico internazionale) - scandisce che i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento più generale 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".

Il medesimo decreto-legge n. 220 - come si esaminerà oltre - determina là dove quella "rilevanza" non si abbia, e dunque vi sia giurisdizione sportiva. È per quanto attenga ai profili tecnici e disciplinari, dunque più strettamente legati al corretto e leale svolgimento dell'attività e competizione sportive.

Anche in tal caso, tuttavia, non è escluso che possa aversi una posizione soggettiva che riverberi in rilevante per l'ordinamento statale. Ma la sua tutela - sul cui contenuto è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2011 - innanzi al giudice statale è ammessa (ai sensi dell'articolo 2, comma 2 del decreto-legge n. 220) solo dopo aver adito gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo. L'espletamento dei diversi passaggi del processo sportivo è condizione di procedibilità dell'altro processo innanzi al giudice statale.

Questo, per l'ambito tecnico e disciplinare.

Fuori di esso, si ha riserva di giurisdizione statale.

Essa è innanzi al giudice ordinario, per le controversie relative ai rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti.

È innanzi al giudice amministrativo, per ogni altra controversia (avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive).

Permane la condizione di accesso data dal previo esaurimento dei diversi gradi della giustizia sportiva. Lì risiede quel che nel lessico giuridico della materia è definito 'vincolo di giustizia', il quale trova il suo strumento nelle clausole cosiddette 'compromissorie' (vale a dire disposizioni contenute negli statuti e nei regolamenti di ogni Federazione sportiva, le quali impongono agli aderenti e agli affiliati l'obbligo di accettare e rispettare le norme e i provvedimenti federali nonché, per le controversie insorte fra di essi, di adire esclusivamente gli organi della giustizia domestica)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Sul punto si richiama la recente pronuncia del Tar Lazio (Sezione Prima Ter) n. 5690 del 27 settembre 2018, che ha respinto la domanda cautelare di sospensione della decisione emessa dal Collegio di Garanzia dello Sport presso il CONI con la motivazione che non risultavano esauriti i gradi di giustizia interna dell'ordinamento sportivo. La pronuncia del Tar Lazio fa richiamo alla espressione sintetica "pregiudiziale sportiva" (coniata in Cons. Stato, sez. V, n. 5046/2018) per illustrare uno schema di giudizio "che riconduce il rapporto tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa ad un modello progressivo a giurisdizione condizionata, dove coesistono successivi livelli giustiziali". Vi si precisa altresì che "l'eccezione di difetto di giurisdizione (...) dovrà comunque essere affrontata, in ragione della sua complessità, nella naturale sede di merito".

Il processo innanzi al giudice amministrativo è disciplinato dal **decreto-legislativo n. 104 del 2010**, recante il "Codice del processo amministrativo".

Il decreto-legge n. 115 del 2018 in esame incide con alcune novelle sia sul decreto-legge n. 220 del 2003 sia sul decreto legislativo n. 104 del 2010.





## **IL DECRETO-LEGGE N. 115 DEL 2018: SINTESI ED ANTEFATTI**

Il decreto-legge n. 115 del 2018 reca previsioni attinenti ad uno specifico ordine di controversie: quelle connesse a provvedimenti di **ammissione o esclusione dalle competizioni delle società o associazioni sportive professionistiche o comunque incidenti sulla partecipazione a competizione professionistiche.**

Riguardo a tali controversie, il decreto-legge dispone:

- ✓ l'attribuzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo;
- ✓ l'esercizio di siffatta giurisdizione da parte unicamente del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma;
- ✓ la 'sopravvivenza', rispetto a tale giudizio, di un previo giudizio sportivo, a tassativa condizione che la sua disciplina (da parte di statuto e regolamenti del CONI e delle Federazioni) risponda ad alcune stringenti condizioni: unicità di grado; decisione anche nel merito; definitività entro 30 giorni (dalla pubblicazione dell'atto impugnato);
- ✓ l'applicazione al giudizio amministrativo sopra detto di un rito abbreviato;
- ✓ la previsione - per i decreti presidenziali che in tale giudizio dispongano misure cautelari - di un particolare regime processuale, improntato anch'esso a speditezza;
- ✓ l'applicazione di tale novero di disposizioni anche alle controversie in corso;
- ✓ la facoltà per il CONI di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Può valere riepilogare quale sia il contenzioso che può dirsi aver costituito l'antefatto dell'intervento normativo intrapreso con il decreto-legge in esame - posto che nella sua premessa è rammentata espressamente una connessione della immediata efficacia con il "regolare svolgimento dei campionati in corso".

Con **delibera del 30 maggio 2018** il **Commissario straordinario della FIGC** stabiliva di fissare **i criteri e le procedure per l'integrazione degli organici** dei Campionati Professionistici di Serie A e Serie B 2018/2019. La delibera, impugnata davanti agli organi di giustizia sportiva, veniva annullata nella parte in cui aveva disposto che dovessero essere escluse dalle procedure di 'ripescaggio' le Società sanzionate in via disciplinare per inadempienze nei

confronti dei propri tesserati, dipendenti e collaboratori in riferimento alle precedenti tre stagioni sportive (2015/2016, 2016/2017, 2017/2018). Tale decisione veniva quindi impugnata davanti al **Collegio di Garanzia del CONI** per ottenerne l'annullamento e dunque la conferma della delibera commissariale del 30 maggio. Il Presidente del Collegio di Garanzia (con decreto presidenziale prot. n. 544 del 10 agosto 2018) **concedeva la misura cautelare**, sospendendo gli effetti della decisione impugnata e disponeva la trattazione del merito al 7 settembre 2018.

Nel frattempo, a seguito dell'esclusione dal campionato di serie B per la stagione 2018/2019 di tre società - (FC Bari 1908, US Avellino 1912 ed AC Cesena), ritenute non in regola con i criteri legali ed economico-finanziari per la concessione della licenza - **sei società** ammesse a partecipare al campionato di serie C (Virtus Entella, Ternana Calcio, Pro Vercelli 1892, Robur Siena, Società Calcio Catania e Società Novara Calcio) **presentavano domanda per accedere alla procedura di ripescaggio** al campionato cadetto. **La Lega Nazionale Professionisti di Serie B**, competente ad emettere le certificazioni sul possesso dei titoli idonei a concorrere al ripescaggio ed a comunicare alla FIGC le squadre che avevano superato il vaglio dei titoli, **il 31 luglio 2018 comunicava di non aver completato la procedura in quanto**, sulla base di quanto approvato con delibere assembleari del 10 e del 30 luglio, assunte all'unanimità, **intendeva ridurre l'organico del Campionato di Serie B** da 22 ad un massimo di 20 squadre.

Tenuto conto delle circostanze sopravvenute ed in considerazione dei molteplici ricorsi pendenti sia avverso le determinazioni di esclusione delle società dal campionato, sia avverso la determinazione della Lega di serie B di non procedere al ripescaggio, il **Commissario Straordinario della FIGC** adottava in data **13 agosto 2018** ulteriori delibere, con le quali si **annullava** con effetto immediato **la precedente delibera del 30 maggio** e si modificava contestualmente l'articolo 49 della Norme organizzative interne della Federcalcio, **portando da 22 a 19 il numero di squadre partecipanti al Campionato di Serie B**, per la stagione 2018/2019, mantenendo peraltro inalterato il numero delle promozioni (3 squadre) e delle retrocessioni (4 squadre). Contestualmente la Lega di Serie B provvedeva a pubblicare il calendario del Campionato di Serie B a 19 squadre e da fine agosto partiva il campionato di Serie B, mentre quello di serie C veniva sospeso in attesa dei pronunciamenti degli organi di giustizia sportiva.

L'11 settembre 2018 il **Collegio di Garanzia dello Sport** presso il CONI **respingeva tutti i ricorsi** presentati mantenendo l'assetto del campionato di serie B a 19 squadre. Alcuni ricorsi venivano dichiarati inammissibili sul presupposto della competenza sulla materia degli **organi di giustizia federale** (Tribunale Nazionale Federale, in primo grado, e Corte federale di appello); altro ricorso pendente avverso la delibera commissariale del 30 maggio 2018 - nelle more annullata - veniva invece dichiarato improcedibile. Solo a quel punto è partito anche il campionato di serie C. Avverso le pronunce del Collegio di Garanzia veniva tuttavia proposto **ricorso al Tribunale Nazionale Federale ed al TAR Lazio**, con contestuale richiesta di concessione di misure cautelari

urgenti. Il giudice amministrativo, con decreto presidenziale n.5412/18, dapprima concedeva le misure cautelari richieste, poi revocate con successivo provvedimento dal Presidente della Sezione I *ter* del Tar Lazio. Con ordinanza collegiale n. 5690 del 27 settembre 2018 il Tar adito rigettava la richiesta di sospensiva. Infine, in data **1° ottobre 2018**, il **Tribunale Federale Nazionale ha dichiarato inammissibili** i ricorsi avverso la delibera commissariale del 13 agosto 2018 sul blocco dei 'ripescaggi'.

Per completezza informativa, si segnala nella congerie di ricorsi presentati negli ultimi mesi la vicenda, che presenta talune peculiarità, della Virtus Entella. Essa aveva ottenuto dagli organi di giustizia sportiva (e segnatamente dal Collegio di Garanzia dello Sport, con determinazione n. 60 del 20 settembre 2018) il diritto ad essere ammessa a partecipare al campionato di Serie B. In data 5 ottobre, la FIGC e la Lega di Serie B - che nel frattempo avevano impugnato davanti al TAR, con richiesta di sospensiva, la predetta decisione del Collegio di Garanzia - non hanno accolto l'istanza di riammissione, confermando le precedenti determinazioni che avevano portato il campionato della serie B a 19 squadre. Il Tar, che avrebbe dovuto pronunciarsi sulla cautelare nella giornata del 9 ottobre, ha rinviato l'udienza a data da destinarsi, avendo le ricorrenti rinunciato all'istanza di sospensiva.



## LE DISPOSIZIONI DEL DECRETO-LEGGE N. 115 DEL 2018

Il decreto-legge si compone di due articoli, il secondo dei quali recante clausola circa la sua entrata in vigore.

Pertanto le disposizioni sostanziali sono contenute nell'**articolo 1**.

Le norme qui introdotte trovano applicazione con riferimento ai **provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche**:

*a)* delle **società sportive professionistiche**, disciplinate dalla legge n. 91 del 1981 e, ai sensi dell'articolo 10 della legge medesima, costituite nella forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata;

*b)* delle **associazioni sportive professionistiche**.

Ne restano invece esclusi i provvedimenti relativi alla partecipazione a competizioni delle società e associazioni sportive dilettantistiche, di cui all'articolo 90 della legge n. 289 del 2002.

Di questo primo articolo, il **COMMA 1**:

- ✓ alla **lettera a)**, viene integrato l'articolo 119, comma 1, lettera *a)*, del codice del processo amministrativo (recato dal decreto legislativo n. 104 del 2010), al fine di **estendere l'applicazione del rito abbreviato** ai giudizi aventi ad oggetto le controversie relative a provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche.

L'applicazione ai giudizi in questione del rito abbreviato comporta, ai sensi del comma 2 dell'articolo 119, che siano dimezzati tutti i termini processuali ordinari (salvo, nei giudizi di primo grado, quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti, nonché i termini per il ricorso in appello al Consiglio di Stato contro le ordinanze cautelari, di cui all'articolo 62, comma 1, del codice, e i termini espressamente disciplinati dal medesimo articolo 119).

Comporta altresì, ai sensi del successivo comma 4, in caso di estrema gravità ed urgenza, la possibilità di disporre le opportune misure cautelari.

- ✓ alla **lettera b)**, viene integrato l'articolo 133, comma 1, del codice del processo amministrativo con l'aggiunta di una lettera *z-septies*), che attribuisce alla **giurisdizione esclusiva del**

**giudice amministrativo** le controversie relative ai provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche.

Si ricorda che, ai sensi della lettera z) del medesimo articolo 133, comma 1, sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo "le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti".

- ✓ alla **lettera c)**, viene integrato l'articolo 135, comma 1, del codice del processo amministrativo con l'aggiunta di una lettera *q-sexies*), che devolve alla **competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma**, le controversie relative a provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche.
- ✓ alla **lettera d)**, viene integrato l'articolo 62, del codice del processo amministrativo con l'inserimento di un comma *3-bis*, che introduce disposizioni specifiche con riguardo al **giudizio cautelare** relativo - si è ricordato - a controversie aventi ad oggetto provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche.  
In particolare, per quanto concerne i decreti (se di accoglimento) che dispongano **misure cautelari monocratiche provvisorie** nei casi di estrema gravità ed urgenza (ex articolo 56 del codice del processo amministrativo, relativo alle misure cautelari monocratiche, *inaudita altera parte*), nonché i decreti che dispongano **misure cautelari interinali e provvisorie** nei casi di eccezionale gravità e urgenza, tali da non consentire neppure la previa notificazione del ricorso e la domanda di misure cautelari provvisorie (ex articolo 61 del codice del processo amministrativo, relativo alle misure cautelari *ante causam*), si viene a prevedere la **possibilità di ricorrere in**

**appello al Consiglio di Stato**, nei soli casi in cui l'esecuzione del decreto di accoglimento sia idonea a produrre "**pregiudizi gravissimi ovvero danni irreversibili**" prima della trattazione collegiale della domanda cautelare.

In tali casi, si prevede che il Presidente (del Consiglio di Stato o di una sua sezione), omessa ogni formalità, provveda con decreto solo se ritiene la domanda ammissibile e fondata.

Gli effetti della decisione di accoglimento in sede di appello cessano nel momento in cui i decreti appellati perdono di efficacia sulla base di quanto disposto dall'articolo 56, comma 4, e dall'articolo 61, comma 5, del codice del processo amministrativo.

Secondo l'assetto previgente al decreto-legge si configuravano come inappellabili, sia il decreto presidenziale disponente misure cautelari in corso di causa ma anticipatamente rispetto alla definizione di questa mediante la pronunzia del collegio (ex articolo 56 del codice)<sup>2</sup> sia il decreto presidenziale disponente misure cautelari anteriori alla causa (ex articolo 61 del codice: inappellabilità espressamente sancita da suoi comma 4, per il caso di rigetto dell'istanza, e comma 5, per il caso di accoglimento dell'istanza).

La ricorribilità al Consiglio di Stato in appello - seppure circoscritta al caso si paventino "pregiudizi gravissimi ovvero danni irreversibili" - viene così a costituire un *quid novi*.

Riguardo all'altra tipologia di tutela cautelare, quella in corso di causa nel contraddittorio delle parti definita mediante ordinanza collegiale (ex articolo 55 del codice del processo amministrativo), essa pare non incisa dalla novellazione effettuata dal decreto-legge e pertanto rimanere immutata nella disciplina posta dal codice del processo amministrativo.

---

<sup>2</sup> Cfr. Consiglio di Stato, Sezione V, decreto n. 3015 del 19 luglio 2017, ravvisante che il decreto cautelare monocratico presidenziale previsto dall'articolo 56 del codice del processo amministrativo costituisce una misura di carattere eccezionale, derogatoria, in presenza di massima urgenza, dei principi generali di collegialità e di contraddittorio. Tale decreto è inappellabile in quanto "ha funzione strettamente interinale «prima della trattazione della domanda cautelare da parte del collegio, in caso di estrema gravità ed urgenza, tale da non consentire neppure la dilazione fino alla data della camera di consiglio» e che il relativo «decreto» è per legge «efficace sino a detta camera di consiglio», che costituisce la giusta sede per l'esame della domanda cautelare".

Il **COMMA 2** consente al **CONI** di avvalersi del **patrocinio dell'Avvocatura dello Stato** ai sensi dell'articolo 43 del regio decreto n. 1611 del 1933.

L'articolo 43 richiamato prevede che l'Avvocatura dello Stato possa assumere la rappresentanza e la difesa - nei giudizi attivi e passivi davanti alle Autorità giudiziarie, ai Collegi arbitrali, alle giurisdizioni amministrative e speciali - di amministrazioni pubbliche non statali ed enti sovvenzionati, sottoposti a tutela o anche a sola vigilanza dello Stato, sempre che sia autorizzata da disposizione di legge, di regolamento o di altro provvedimento approvato con regio decreto.

Una volta intervenuta tale autorizzazione, la rappresentanza e la difesa sono assunte dalla Avvocatura dello Stato in via organica ed esclusiva (eccettuati i casi di conflitto di interessi con lo Stato o con le regioni) e le amministrazioni e gli enti sono tenuti ad adottare apposita motivata delibera da sottoporre agli organi di vigilanza qualora intendano, in casi speciali, non avvalersi del patrocinio della Avvocatura dello Stato.

Il **COMMA 3** integra l'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 220 del 2003 al fine di introdurre apposita disposizione che **riserva in ogni caso alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma**, le controversie relative a provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche.

Per le medesime controversie **viene espressamente esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva**. È previsione di tenore innovativo, che rovescia l'impostazione previgente secondo cui il processo sportivo ha carattere di pregiudizialità rispetto al processo non sportivo.

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



*Potrebbe parere suscettibile di approfondimento se tali prescrizioni rispondano ad una configurazione del giudizio sportivo alla stregua dei principi del giusto processo.*

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

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

*Per quanto riguarda l'espressione "impugnabili ai sensi del precedente periodo", si rileva che il periodo precedente non disciplina alcuna forma di impugnazione, avendo ad oggetto - come ricordato - l'attribuzione delle controversie in questione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma.*

*Presumibilmente la disposizione intende fare riferimento all'applicazione del codice del processo amministrativo una volta esauriti i gradi di giustizia interna, disposta dall'articolo 3, comma 1, del decreto-legge n. 220.*

Il **decreto legislativo n. 242 del 1999** (modificato dal decreto legislativo n. 15 del 2004) ha provveduto al riordino del CONI ai sensi dell'art. 11 della legge n. 59 del 1997 (successivamente l'art. 8 del decreto-legge n. 138 del 2002 ha costituito una società per azioni con la denominazione «CONI Servizi spa»).

In particolare l'articolo 15 - che reca disposizioni in materia di Federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate - ha statuito che le Federazioni sportive nazionali hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato, non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto nel decreto legislativo n. 242, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione.

Il successivo articolo 16 reca disciplina degli Statuti delle Federazioni sportive nazionali.

Il **COMMA 4** dispone che il CONI e le Federazioni sportive **adeguino i propri statuti** ai principi stabiliti dall'articolo in esame.

Reca inoltre le seguenti **disposizioni transitorie**:

- ✓ le disposizioni di cui ai commi da 1 a 3 si applicano anche **ai processi e alle controversie in corso**;
- ✓ le **controversie pendenti** aventi ad oggetto provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche, **possono essere riproposte dinanzi al Tar nel termine perentorio di 30 giorni** dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, **decorsi i quali la domanda non è più proponibile**.

*La disposizione pone in capo a società, associazioni, affiliati e tesserati (che già hanno adito gli organi di giustizia interna), i cui procedimenti risultino ancora pendenti, l'onere di adire il giudice amministrativo nel termine perentorio di 30 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, termine scadente prima della conversione in legge del decreto medesimo.*

- ✓ In caso di riproposizione sono fatti salvi gli effetti processuali e sostanziali della domanda (analogamente a quanto previsto dall'art. 11, comma 2, del codice del processo amministrativo per la fattispecie di riproposizione del processo innanzi al giudice indicato dal giudice amministrativo che declina la giurisdizione);
- ✓ entro il medesimo termine di **30 giorni** dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, **possono essere impugnate in sede giurisdizionale le decisioni degli organi di giustizia sportiva** pubblicate anteriormente alla data di entrata in vigore del decreto-legge in esame, i cui termini di impugnazione risultino ancora pendenti.

Il **COMMA 5** dispone che dalle disposizioni di cui all'articolo in esame non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

Conferisce altresì mandato alle autorità interessate di provvedere con le risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente.

Infine l'**articolo 2** reca la clausola di entrata in vigore del decreto-legge.



## **GIUSTIZIA SPORTIVA E STATALE NEL DECRETO-LEGGE N. 220 DEL 2003 (E NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE)**

Il **decreto-legge n. 220 del 2003** (modificato dal codice del processo amministrativo) reca norme in materia di giustizia sportiva.

In attuazione del **principio di autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale**, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale (art. 1), **l'articolo 2** del decreto-legge n. 220 **riserva all'ordinamento sportivo** la disciplina delle questioni relative all'osservanza e all'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni, finalizzate a garantire il corretto svolgimento delle attività sportive (articolo 2, comma 1, lettera *a*)), nonché la disciplina delle questioni relative ai comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e all'irrogazione ed applicazione delle conseguenti sanzioni disciplinari (articolo 2, comma 1, lettera *b*)).

In tali materie, le società, le associazioni, gli affiliati e i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e delle Federazioni sportive nazionali, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo (art. 2, comma 2).

Il **combinato disposto degli articoli 2 e 3** individua - con le parole della Corte costituzionale - "**una triplice forma di tutela giustiziale**" (**Corte costituzionale, sentenza n. 49/2011**):

- "una prima forma, limitata ai **rapporti di carattere patrimoniale** tra società sportive, associazioni sportive, atleti (e tesserati), è demandata alla cognizione del **giudice ordinario**";
- "una seconda, relativa ad alcune delle questioni aventi ad oggetto le **materie di cui all'articolo 2**, nella quale, in linea di principio, la tutela, stante la irrilevanza per l'ordinamento generale delle situazioni in ipotesi violate e dei rapporti che da esse possano sorgere, non è apprestata da organi dello Stato ma da **organismi interni all'ordinamento stesso in cui le norme in questione sono state poste** (e nel cui solo ambito esse, infatti, godono di pacifica rilevanza), secondo uno schema proprio della cosiddetta 'giustizia associativa'";

- "l'**ulteriore forma** di tutela giustiziale ha il carattere dalla **tendenziale residualità**, in quanto è relativa a tutto ciò che per un verso non concerne i rapporti patrimoniali fra società, associazioni sportive, atleti (e tesserati) - demandati, come si è detto, al giudice ordinario - e, per altro verso, pur scaturendo da atti del CONI e delle Federazioni sportive, non rientra fra le materie che, ai sensi dell'articolo 2 del decreto-legge n. 220 del 2003, sono riservate - in quanto, come detto, non idonee a far sorgere posizioni soggettive rilevanti per l'ordinamento generale, ma solo per quello settoriale - all'esclusivo interesse degli organi della giustizia sportiva. Si tratta cioè (per riprendere la originaria formulazione legislativa) di «ogni altra controversia» che è «devoluta alla **giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo**»".

Sulle disposizioni di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *b*) e comma 2, del decreto-legge n. 220 si è pronunciata la **Corte costituzionale** con la citata **sentenza n. 49 del 2011**, dichiarando non fondata la questione di legittimità in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione.

Nella pronuncia la Corte sottolinea, innanzitutto, che l'autonomia dell'ordinamento sportivo trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 della Costituzione, considerato che le associazioni sportive sono tra le più diffuse «formazioni sociali dove [l'uomo] svolge la sua personalità» e che deve essere riconosciuto a tutti il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive.

La Corte muove, quindi, dall'esame dei lavori preparatori del decreto-legge n. 220, osservando come - nella originaria versione del decreto-legge - "fra le materie che, essendo inserite al comma 1 dell'art. 2, potevano considerarsi sottratte alla cognizione del giudice statale, erano anche le questioni aventi ad oggetto **l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, associazioni o singoli tesserati nonché quelle relative alla organizzazione e svolgimento delle attività agonistiche ed alla ammissione ad esse di squadre ed atleti**".

La Corte prosegue: "la circostanza che, in sede di conversione del decreto-legge, il legislatore abbia espunto le lettere *c*) e *d*) del comma 1 dell'art. 2, ove erano indicate le summenzionate materie, fa ritenere che su di esse vi sia la **competenza esclusiva del giudice**

**amministrativo allorché siano lesi diritti soggettivi od interessi legittimi".**

Ne consegue che la possibilità di essere ammessi a svolgere attività agonistica disputando le gare ed i campionati organizzati dalle Federazioni sportive facenti capo al CONI **"non è situazione che possa dirsi irrilevante per l'ordinamento giuridico generale** e, come tale, non meritevole di tutela da parte di questo. Ciò in quanto è attraverso siffatta possibilità che trovano attuazione sia fondamentali diritti di libertà - fra tutti, sia quello di svolgimento della propria personalità, sia quello di associazione - che non meno significativi diritti connessi ai rapporti patrimoniali - ove si tenga conto della rilevanza economica che ha assunto il fenomeno sportivo, spesso praticato a livello professionistico ed organizzato su base imprenditoriale - tutti oggetto di considerazione anche a livello costituzionale".

Pertanto, per le controversie sui provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche (oggetto del decreto-legge in esame) - nel sistema di giustizia sportiva delineato in precedenza dal decreto-legge n. 220 - **trova applicazione il codice del processo amministrativo una volta "esauriti i gradi della giustizia sportiva"** (art. 3, comma 1).

Vale ricordare come la Corte Costituzionale, nella citata sentenza n. 49 del 2011, abbia altresì specificato quale sia la tutela in tal caso approntata "qualora la situazione soggettiva abbia consistenza tale da assumere nell'ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, in base al ritenuto "diritto vivente" del giudice che, secondo la suddetta legge, ha la giurisdizione esclusiva in materia".

**È tutela (esclusivamente) risarcitoria** (per equivalente).

"In tali fattispecie deve, quindi, ritenersi che la esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari – posta a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo – non consente che sia altresì esclusa la possibilità, per chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno".

"È sicuramente una forma di tutela, per equivalente, diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo (ed infatti si

verte in materia di giurisdizione esclusiva), ma non può certo affermarsi che la mancanza di un giudizio di annullamento (che, oltretutto, difficilmente potrebbe produrre effetti ripristinatori, dato che in ogni caso interverrebbe dopo che sono stati esperiti tutti i rimedi interni alla giustizia sportiva, e che costituirebbe comunque, in questi casi meno gravi, una forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo) venga a violare quanto previsto dall'art. 24 Cost.. Nell'ambito di quella forma di tutela che può essere definita come residuale viene, quindi, individuata, sulla base di una argomentata interpretazione della normativa che disciplina la materia, una diversificata modalità di tutela giurisdizionale".



## LA GIUSTIZIA INTERNA NELL'ORDINAMENTO SPORTIVO

Il sistema della giustizia sportiva - il quale muove entro l'autonomia dell'ordinamento sportiva - si articola in un doppio livello di giurisdizione.

Il primo è affidato all'autonomia giurisdizionale delle singole Federazioni; il secondo, esofederale, si svolge presso gli organi giudicanti presso il CONI.

Il giudice statale può conoscere delle questioni (purché esse abbiano "rilevanza" per l'ordinamento giuridico statale) solo dopo che siano stati esperiti i gradi interni della giustizia sportiva (profilo su cui viene ad incidere peraltro il decreto-legge in esame, riguardo all'ammissione od esclusione di società o associazioni sportive professioniste dalle competizioni).

**Il giudizio interno alle Federazioni** tiene fermo il doppio grado di giudizio di merito, ed ha diversa articolazione a seconda delle materie trattate.

Si ha il percorso: Giudice sportivo nazionale o giudici sportivi territoriali (in base alla dimensione nazionale o territoriale delle competizioni), indi la Corte sportiva di appello, per tutte le questioni connesse allo svolgimento delle gare e in particolare la loro regolarità (ivi compresa quella degli impianti), l'omologazione dei relativi risultati, i comportamenti di atleti, tecnici o altri tesserati in occasione o nel corso della gara (si tratta quindi della cd. giustizia tecnica, definita nel titolo II del Codice di giustizia sportiva del 2014, in base a tempi rapidi e massima informalità).

Si ha invece il percorso: Tribunale federale, indi Corte federale di appello, che hanno competenza residuale (in primo e secondo grado), su tutti i fatti rilevanti per l'ordinamento sportivo in relazione ai quali non sia stato instaurato né risulti pendente un procedimento innanzi ai giudici sportivi nazionali o territoriali. La competenza riguarda quindi le questioni disciplinari per fatti accaduti al di fuori dello svolgimento di gare, le questioni patrimoniali ed economiche (se non deferite, in base a norme dei singoli statuti, a collegi arbitrali) nonché, secondo un rito speciale di natura tipicamente impugnatoria, le questioni amministrative.

Riepilogando dunque, l'articolazione del sistema di giustizia interna alle Federazioni prevede due diversi percorsi, in relazione alle materie trattate, e, in ogni caso, con applicazione del doppio grado di giudizio

di merito: *a)* il Giudice sportivo nazionale, i Giudici sportivi territoriali e la Corte sportiva di appello; *b)* il Tribunale federale e la Corte federale di appello.

Il Giudice sportivo nazionale e i Giudici sportivi territoriali pronunciano in prima istanza, senza udienza e con immediatezza, sulle questioni connesse allo svolgimento delle gare.

La Corte sportiva di appello giudica in seconda istanza sui ricorsi avverso le decisioni del Giudice sportivo nazionale e dei Giudici sportivi territoriali.

Il Tribunale Federale giudica in prima istanza sui fatti rilevanti per l'ordinamento sportivo in relazione ai quali non sia stato instaurato né risulti pendente un procedimento dinanzi ai Giudici sportivi nazionali o territoriali.

La Corte federale di appello giudica in seconda istanza sui ricorsi proposti contro le decisioni del Tribunale federale.

Avverso tutte le decisioni non altrimenti impugnabili nell'ambito dell'ordinamento federale ed emesse dai relativi organi di giustizia (ad esclusione di quelle in materia di *doping* e di quelle che abbiano comportato l'irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a 90 giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro) è proponibile ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport, di cui all'articolo 12-*bis* dello Statuto del Coni.

Il **giudizio eso-federale** è delineato dagli articoli 12 e seguenti dello **Statuto del CONI**, che istituisce presso il CONI, in piena autonomia e indipendenza, il Collegio di Garanzia dello Sport e la Procura Generale dello Sport.

Il **Collegio di Garanzia dello Sport** è organo di ultimo grado della giustizia sportiva, cui è demandata la cognizione delle controversie decise in via definitiva dagli organi di giustizia federale (ad esclusione di quelle in materia di *doping*, per le quali è istituito il Tribunale Nazionale Antidoping, e di quelle che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di minore rilevanza).

L'accesso al giudizio presso il Collegio di Garanzia è ammesso esclusivamente per violazione di norme di diritto (nonché per omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti). Esso si configura dunque come il giudice 'di cassazione' della giustizia sportiva, quale giudice di mera legittimità.

Il Collegio di Garanzia giudica altresì le controversie ad esso devolute dalle disposizioni del Codice, nonché dagli Statuti e dai Regolamenti federali, sulla base di speciali regole procedurali definite d'intesa con il Coni.

In tali casi il giudizio può essere anche di merito e in unico grado.

La **Procura generale dello Sport** ha il compito di coordinare e vigilare le attività inquirenti e requirenti svolte dalle Procure federali.

A fini di maggiore terzietà, autonomia e indipendenza degli organi di giustizia (oltre che di controllo e di tutela dell'etica sportiva, è inoltre istituita una Commissione di garanzia con il compito, tra l'altro, di indicare alla Giunta Nazionale i nominativi dei membri che dovranno essere nominati negli organi di giustizia.

Al Consiglio Nazionale del CONI è affidato il compito di emanare il **Codice di giustizia sportiva**, che deve essere osservato dalle Federazioni sportive nazionali e dalle Discipline sportive associate.

Un nuovo Codice è stato emanato dal Consiglio Nazionale del CONI il 15 luglio 2014 (deliberazione n. 1518). Tra le sue previsioni innovative figura la dismissione dell'arbitrato quale meccanismo per la risoluzione delle controversie sportive.

Il Codice regola l'ordinamento e lo svolgimento dei procedimenti di giustizia dinanzi alle Federazioni sportive nazionali e alle Discipline sportive associate, nonché l'ordinamento e lo svolgimento dei procedimenti di giustizia dinanzi al Collegio di garanzia dello Sport e i rapporti tra le procure federali e la Procura generale dello Sport.

Tra i principi del processo sportivo viene posta la cooperazione dei giudici e delle parti per la realizzazione della ragionevole durata del processo, nell'interesse del regolare svolgimento delle competizioni sportive e dell'ordinato andamento dell'attività federale.