

**CAPITOLO XIV:**  
**ORDINAMENTO SPORTIVO E GIUSTIZIA**  
**STATALE.**

**Enrico Lubrano**

*Sommario:* 1. Introduzione. – 2. Ordinamento statale e ordinamenti settoriali. – 3. L'ordinamento sportivo. – 4. Ordinamento sportivo e ordinamento statale. – 5. La legge 17 ottobre 2003, n. 280. – 6. Conclusioni.

**1. Introduzione**

Il rapporto tra ordinamento sportivo e giustizia statale costituisce soltanto uno degli aspetti del più complesso rapporto tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale ed, in particolare, tra l'autonomia del primo e la supremazia del secondo.

Tale rapporto è stato ampiamente discusso ed ha trovato la propria regolamentazione (seppure ovviamente in termini generali ed astratti) nella disciplina prevista dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280, la quale ha sostanzialmente «codificato» i principi generalmente riconosciuti in dottrina ed in giurisprudenza.

Pertanto, ancor prima di analizzare i contenuti della legge n. 280/2003, è opportuno inquadrare i termini del rapporto tra gli ordinamenti in questione alla luce dei principi generali del diritto.

## 2. Ordinamento statale e ordinamenti settoriali.

L'inquadramento del fenomeno sportivo complessivamente inteso, ovvero di tutto il sistema istituzionale sportivo nazionale ed internazionale, come «ordinamento giuridico» discende dal superamento della «dottrina normativista»<sup>1</sup> e dal comune riconoscimento in dottrina della teoria c.d. «istituzionalista»<sup>2</sup> e della conseguente esistenza di una «pluralità degli ordinamenti giuridici»<sup>3</sup>: secondo questa impostazione, infatti, l'ordinamento giuridico è un concetto che va ben oltre l'insieme delle norme statali, in quanto esso coincide, in sostanza, con l'«istituzione»,

---

<sup>1</sup> In una prima fase storica (fine XIX sec.), si era affermata in dottrina la teoria c.d. «normativista» (KELSEN, «*La teoria pura del diritto*»), secondo la quale l'ordinamento giuridico era esclusivamente un insieme di norme, coincidente con l'ordinamento normativo.

<sup>2</sup> In una seconda fase storica, viene a prevalere in dottrina la teoria c.d. «istituzionalista» (SANTI ROMANO, «*L'ordinamento giuridico*», 1918), la quale disconosce il fatto che il diritto possa ridursi alla norma o all'insieme delle norme che costituiscono l'ordinamento, in quanto quest'ultimo, inteso come «*Istituzione*» o organizzazione, trascende e condiziona il suo aspetto meramente normativo: la «*Istituzione*» (ovvero l'ordinamento) è, per questa teoria, organizzazione, posizione della società ed il «*momento istitutivo*» precede e produce quello normativo.

<sup>3</sup> Sulla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, si vedano tra gli altri in particolare: ALLORIO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'accertamento giudiziale*, Riv. dir. civile 1955, 247; BOSCO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici nell'ambito del diritto delle genti*, in Studi in memoria di Guido Zanobini, IV, 93; CAMMAROTA, *Il concetto di diritto e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, Catania 1926, ora in Formalismo e sapere giuridico, Milano 1963; CAPOGRASSI, *Note sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici*, in Opere, IV, Milano 1959, pagg. 181 ss.; GIANNINI, *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in Atti del Congresso internazionale di sociologia; GUELI, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e condizioni della loro consistenza*, Milano 1949; A. LAMBERTI, *Gli ordinamenti giuridici: unità e pluralità*, Salerno 1980, 148 ss.; S. PANUNZIO Sen., *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'unità dello Stato*, in Studi filosofici-giuridici dedicati a G. Del Vecchio nel XXV anno di insegnamento, 11, Modena, 1931; L. PICCARDI, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e il concetto di rinvio*, in Scritti giuridici in onore di Santi Romano, pag. 249 ss.; F. SATTA, *Introduzione ad un corso di diritto amministrativo*, Padova, Cedam, 1980.

ovvero con ogni fenomeno di carattere associazionistico che abbia i caratteri della plurisoggettività, dell'organizzazione e della normazione; ne consegue che, non potendosi disconoscere l'esistenza di una pluralità di «istituzioni» dotate di tali caratteristiche, deve ammettersi il corollario dell'esistenza di una «pluralità di ordinamenti giuridici»<sup>4</sup> anche nell'ambito di un unico ordinamento statale.

L'accoglimento della tesi pluralistica esposta pone il problema del corretto inquadramento dei rapporti tra l'ordinamento statale ed i vari ordinamenti c.d. «settoriali» o «particolari», costituiti da tutti i fenomeni di carattere associazionistico comunemente riconoscibili come «istituzioni», in quanto dotati dei caratteri della plurisoggettività, dell'organizzazione e della normazione.

Da una parte, quindi, vi è lo Stato, che è l'unica istituzione che persegue interessi di carattere generale, ovvero comuni a tutta la collettività nazionale; dall'altra parte vi sono i vari ordinamenti settoriali (militare, ecclesiastico, sportivo, ecc.), che, invece, perseguono interessi di carattere collettivo<sup>5</sup>, ovvero comuni esclusivamente alla collettività dei soggetti che fanno parte di quel

---

<sup>4</sup> Il principio della pluralità degli ordinamenti giuridici è principio cardine del nostro ordinamento: esso è espressione del pluralismo riconosciuto, anche a livello costituzionale, sia in via generale con riferimento alle c.d. «formazioni sociali» (art. 2) ed al diritto di associazione (art. 18), sia in particolare in relazione a specifiche forme associazionistiche quali quelle di carattere religioso (art. 19), sindacale (art. 39) e politico (art. 49).

<sup>5</sup> Questa potestà di regolare i propri interessi, riconosciuta nel nostro ordinamento non solo ai singoli individui, ma anche ad alcuni gruppi sociali per la tutela degli interessi collettivi, viene definita da Santoro Passarelli «*autonomia privata collettiva*» (Cfr. SANTORO PASSARELLI F., voce *Autonomia collettiva* in Enc. Dir., vol. IV.) essendo gli interessi perseguiti dalla singola Istituzione superiori a quelli individuali dei partecipanti, ma distinti e subordinati a quelli della società generale.

singolo ordinamento.

Proprio in ragione della natura degli interessi (general) dallo stesso perseguiti, l'ordinamento statale ha una posizione di supremazia su tutti i vari ordinamenti settoriali, tanto che soltanto esso ha facoltà di emanare norme di fonte primaria (ovvero norme di rango legislativo). I vari ordinamenti settoriali, invece, proprio per la natura (collettiva) degli interessi da essi perseguiti, si pongono in una posizione sicuramente subordinata rispetto all'ordinamento statale nell'ambito del quale esplicano la propria attività; ad essi è comunque consentita, in genere, una certa autonomia, tanto è che essi pongono in essere un'attività normativa propria, con facoltà di emanare norme di fonte secondaria (ovvero norma di grado regolamentare).

Vi è, pertanto, nell'ambito della pluralità degli ordinamenti giuridici, un principio generale di «gerarchia delle Istituzioni»: da una parte lo Stato, istituzione sovraordinata alle altre (in ragione del fatto che esso persegue interessi generali), dall'altra parte i vari ordinamenti settoriali, subordinati ad esso (in ragione del fatto che essi perseguono interessi di carattere collettivo) ma dotati comunque di una propria (limitata) autonomia.

Tale principio di «gerarchia delle Istituzioni» trova un proprio fondamentale momento esplicativo nel principio di «gerarchia delle fonti del diritto», alla luce del quale le norme di rango subordinato non possono contrastare con le norme di rango sovraordinato: ne consegue che, pur avendo i vari ordinamenti settoriali una propria autonomia nell'ambito dello svolgimento delle attività per realizzare gli interessi perseguiti, tale autonomia, che si concreta soprattutto nella facoltà di emanare una normativa (di rango regolamentare) propria, trova un proprio limite nel

necessario rispetto delle normative (di rango superiore) poste in essere dallo Stato (norme di grado costituzionale e di grado legislativo).

### 3. L'ordinamento sportivo.

Il fenomeno associazionistico sportivo è stato, pertanto, alla luce di quanto sopra esposto, generalmente inquadrato come ordinamento giuridico «settoriale» o «particolare»: tale inquadramento del sistema sportivo, sotto il profilo organizzativo ed istituzionale, come «ordinamento giuridico» è stato comunemente riconosciuto dalla dottrina sin dalla fine degli anni quaranta<sup>6</sup> ed è stato formalmente «codificato» prima con il Decreto Legislativo 23 luglio 1999, n. 242 (c.d. «Decreto-Melandri») e poi con la legge 17 ottobre 2003, n. 280.

L'ordinamento sportivo nazionale è, in sostanza, costituito da tutto il sistema che fa capo al Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.), il quale, a sua volta, fa capo all'ordinamento sportivo internazionale, che è costituito da tutto il sistema che fa

---

<sup>6</sup> La concezione del diritto sportivo come manifestazione ordinamentale del diritto dei privati viene per la prima volta affermata da Cesarini Sforza. In particolare, si veda CESARINI-SFORZA, *Il diritto dei privati*, in *Il corporativismo come esperienza giuridica*, Milano: tale tesi, pur confermata dall'esistenza di un momento normativo e giurisdizionale proprio, inizialmente non trova largo seguito in dottrina proprio per il suo contenuto innovatore, anche per le resistenze dell'ordinamento statalizzatore proprio del regime fascista.

Solo in un secondo momento, con la rimediazione della tesi del Cesarini-Sforza da parte del GIANNINI (*Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, Riv. dir. sportivo 1949, 1, 10), in un quadro storico-politico più largamente ispirato al pluralismo, viene ammessa la natura ordinamentale del fenomeno sportivo; vengono così riconosciute nell'ordinamento sportivo le tre caratteristiche necessarie per configurarsi come ordinamento giuridico: plurisoggettività, organizzazione e normazione propria.

capo al Comitato Internazionale Olimpico (C.I.O.).

E', in realtà, più appropriato parlare di «pluralità di ordinamenti sportivi»<sup>7</sup>, nel senso che deve riconoscersi un «ordinamento giuridico» per ciascuna disciplina sportiva, ovvero in ogni sistema che fa capo a ciascuna federazione sportiva nazionale affiliata al C.O.N.I., in quanto dotato dei caratteri della plurisoggettività (insieme dei tesserati), organizzazione (insieme degli organi istituzionali) e normazione (insieme dei regolamenti federali).

La peculiarità dell'ordinamento sportivo è, pertanto, costituita dal fatto che ogni «ordinamento sportivo nazionale» (sia complessivo sia di ogni singola disciplina sportiva) è affiliato al relativo «ordinamento sportivo internazionale» (in quanto il C.O.N.I. è affiliato al C.I.O. e le federazioni sportive nazionali sono affiliate alle rispettive federazioni sportive internazionali), alle cui direttive deve pertanto conformare la propria attività se non vuole essere da questo disconosciuto (con conseguente impossibilità di partecipare alle competizioni internazionali).

Ne consegue che l'ordinamento sportivo nazionale esplica la propria attività nell'ambito di una duplice «tensione» alla quale è sottoposto, in quanto la propria attività deve essere conforme sia con i regolamenti dell'ordinamento sportivo internazionale al

---

<sup>7</sup> La specificità di ciascuna organizzazione sportiva e la particolare complessità di queste è tale da costituire, ciascuna, un "ordinamento sportivo". Nella lettura del fenomeno sportivo fatta da MARANI-TORO, la molteplicità delle Federazioni e la peculiarità di ogni singola Federazione appare tale da configurare il fenomeno sportivo non più come unico ordinamento, ma come comprensivo di più ordinamenti sportivi (*Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè 1977). In questa interpretazione ogni Federazione assume il carattere di ente esponenziale del singolo ordinamento sportivo.

quale è affiliato, sia con le norme (di rango superiore) dell'ordinamento statale nell'ambito del quale esso svolge la propria attività.

#### **4. Ordinamento sportivo e ordinamento statale.**

In tale quadro complessivo deve, pertanto, essere collocato il problema dei rapporti tra l'ordinamento sportivo nazionale e l'ordinamento statale, tra l'autonomia del primo<sup>8</sup> e la supremazia del secondo, con conseguente definizione dei limiti dell'autonomia del primo e della facoltà del secondo di sindacare, anche per mezzo dei propri organi giurisdizionali, l'operato del primo.

Di particolare rilievo, nell'ambito della delimitazione di tali rapporti tra ordinamenti, è la questione della legittimità del «vincolo di giustizia», ovvero della norma (contenuta in tutti gli ordinamenti delle varie federazioni sportive nazionali) in base alla quale ai tesserati (ovvero ai soggetti dell'ordinamento sportivo) è preclusa la facoltà di adire gli organi di giustizia statale per la tutela dei propri interessi derivanti dallo svolgimento dell'attività sportiva.

Tale vincolo di giustizia (norma di grado regolamentare) risulta di dubbia legittimità in relazione alla superiore normativa statale, di rango costituzionale, in base alla quale tutti i cittadini

---

<sup>8</sup> In via generale, l'ordinamento statale, pur non essendo lo sport contemplato dalla nostra Carta Costituzionale, ha interesse all'inserimento dell'organizzazione sportiva nell'ambito della realtà sociale, di modo che consente, per non mortificarne l'insopprimibile vocazione autonomistica, che l'intera struttura del mondo dello sport assuma forma e sostanza di ordinamento separato, e tuttavia impone che le norme di questo si armonizzino con le proprie.

hanno il diritto di adire gli organi di giustizia statale (artt. 24, 103 e 113 Cost.) per la tutela dei propri diritti soggettivi ed interessi legittimi.

Alla luce dei principi sopra accennati (di gerarchia delle fonti e di autonomia degli ordinamenti giuridici sportivi), dottrina e giurisprudenza hanno comunemente riconosciuto un ambito limitato di legittima operatività all'istituto del vincolo di giustizia, nel senso di ritenerlo legittimamente operante soltanto nei limiti in cui le questioni derivanti dallo svolgimento dell'attività sportiva avessero una rilevanza meramente interna nell'ambito dell'ordinamento sportivo, ovvero nei limiti in cui provvedimenti emanati dagli organi dell'ordinamento sportivo non determinassero la lesione di posizioni giuridico-soggettive rilevanti anche per l'ordinamento statale, in quanto riconoscibili come diritti soggettivi o come interessi legittimi<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Secondo la pacifica giurisprudenza statale tale rinuncia preventiva alla tutela giurisdizionale statale è ammissibile giuridicamente solo se e quando abbia ad oggetto diritti disponibili, ma non quando abbia ad oggetto diritti indisponibili o interessi legittimi, insuscettibili di formare oggetto di una tale rinuncia preventiva, generale e temporaneamente illimitata, al proprio diritto alla difesa. In tali casi, pertanto, non è possibile negare la configurabilità di una tutela giurisdizionale statale qualora vi sia stata una lesione di posizioni giuridiche soggettive rilevanti anche per l'ordinamento giuridico statale (in tal senso si veda: C. Si., Sez. Giur., 9 ottobre 1993, n. 536; nello stesso senso Cons. Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050; Cons. Stato, Sez. II, 20 ottobre 1993, n. 612; Cass. 17 novembre 1984, n. 5838; Cass. 1 marzo 1983, n. 1531; Cass. 19 febbraio 1983, n. 1290).

Da tale impostazione generale è conseguito che:

- a) le questioni c.d. tecniche (ovvero le decisioni sportive tecniche, quali quelle espresse dall'arbitro sul campo) sono state comunemente riconosciute come irrilevanti per l'ordinamento statale e quindi insindacabili dai giudici statali<sup>10</sup>;
- b) le questioni di carattere disciplinare (ad esempio provvedimenti di squalifica o sospensione di tesserati) sono state ritenute rilevanti anche per l'ordinamento statale, quando esse fossero idonee a incidere in misura sostanziale sullo status di affiliato (in sostanza, quando esse assumevano una notevole consistenza)<sup>11</sup>;

---

In merito agli effetti del c.d. vincolo di giustizia, è stato più volte sottolineato come la collocazione di atleti e Società sportive nell'ambito dell'ordinamento sportivo non vale a precludere ad essi l'esercizio del diritto alla tutela giurisdizionale ordinaria, al fine di tutelare le loro posizioni giuridiche rilevanti anche nell'ambito dell'ordinamento statale (art. 24 Cost.) e quindi l'ambito di validità della clausola compromissoria va ritenuto limitato alle controversie prive di rilevanza esterna nell'ordinamento giuridico generale (cfr. in proposito, R. FRASCAROLI, *Sport*, in Enc. Dir., vol. XLIII, 528; A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento giuridico statale*, Riv. dir. sportivo, 1979, 41; G. VIDIRI, *Il caso Maradona tra giustizia sportiva e giustizia statale*, Foro it. 1991, 338; A. VIGORITA, *Validità della giustizia sportiva*, Riv. dir. sportivo, 1970, 10; RUOTOLO, *Giustizia sportiva e Costituzione*, Riv. dir. sport, 1998, 403).

<sup>10</sup> Tale orientamento, affermato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la nota sentenza 26 ottobre 1989, n. 4399, è stato poi generalmente ribadito dalla giurisprudenza e dottrina successiva (si vedano tra gli altri, in giurisprudenza, Trib. di Roma, 20 settembre 1996; T.A.R. Lazio, 24 ottobre 1985, n. 1613; idem, 15 luglio 1985, n. 1099; ed in dottrina: G. NACCARATO, *Sulla carenza di giurisdizione del giudice statale in ordine alla organizzazione di competizioni sportive*, Riv. dir. sport., 1997, pag. 548).

<sup>11</sup> In particolare si veda T.A.R. Lazio, Sez. III, 26 aprile 1986, n. 1641; nello stesso senso si veda anche l'ordinanza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 12 gennaio 1996, n. 1, la quale ha sospeso l'efficacia di una sanzione disciplinare interdittiva (due anni di squalifica) al pugile Gianfranco Rosi, riducendola a 10 mesi (sull'argomento si veda G. AIELLO e A. CAMILLI, *Il caso Rosi: il riparto di giurisdizione nel provvedimento disciplinare sportivo*, Riv. dir. sport. 1996, 2741).

- c) le questioni di carattere economico (controversie di tipo patrimoniale tra pariordinati, ovvero tra due società o tra una società ed un atleta) sono state comunemente riconosciute come rilevanti anche per l'ordinamento statale (in quanto incidenti direttamente sulla sfera economica degli interessati) e, pertanto, la giurisprudenza ha sancito la regola dell'«alternatività», ovvero il principio in base al quale tale tipo di questioni potevano essere alternativamente devolute alla giustizia sportiva oppure a quella statale<sup>12</sup>;
- d) le questioni di carattere amministrativo (categoria residuale, nell'ambito della quale generalmente si ricomprendono i provvedimenti relativi al tesseramento, all'affiliazione ed alla partecipazione ai campionati di competenza) sono state comunemente riconosciute come rilevanti anche per l'ordinamento statale (ciò in quanto la mancata ammissione o l'espulsione dall'ordinamento sportivo o dal relativo

---

<sup>12</sup> La giurisprudenza ha infatti precisato che «*in tema di rapporto tra Società sportiva e tesserati della F.I.G.C., l'arbitrato instaurato ai sensi dell'art. 4, comma quinto, legge n. 91/1981 e delle norme interne delle Federazioni, ha natura irrituale: pertanto, non essendo attribuito a tale arbitrato carattere di obbligatorietà, non è ravvisabile, nell'ipotesi di contrasto di natura economica, alcun ostacolo che impedisca a ciascuna delle parti di adire in via diretta ed immediata il giudice ordinario per la tutela dei propri diritti*» (Pret. Roma, 9 luglio 1994; nello stesso senso Pret. Prato, 2 novembre 1994). Nello stesso senso si veda anche Pret. Trento 10 dicembre 1996 per la quale «*nell'ambito dei rapporti di lavoro tra Società e tesserati della Figc, l'arbitrato di cui all'art. 4 legge n. 91 del 1981 ha natura irrituale; l'avvenuta pronuncia del lodo arbitrale irrituale determina una causa di improponibilità della domanda in sede giurisdizionale*»; con nota di G. FRONTINI, *Sulla natura e gli effetti dell'arbitrato nel rapporto di lavoro tra società e tesserati della Figc*, in Nuovo Dir., 1997, 909. Sull'argomento si veda inoltre LUISO, *L'arbitrato sportivo fra ordinamento statale e ordinamento federale* (Nota a Coll. Arb. Padova, 26 ottobre 1990): Riv. arbitrato, 1991, 840; C. CECCELLEA, *Giurisdizione e arbitrato nella riforma del 1981 sullo sport*, Riv. dir. proc., 1995, 841.

campionato comportano conseguenze, anche economiche, di indiscutibile rilievo)<sup>13</sup>.

A fronte di tale apparentemente chiara delimitazione dei limiti di sindacabilità, da parte degli organi giurisdizionali statali, dei provvedimenti emanati dagli ordinamenti sportivi, si è storicamente assistito, nell'esplicazione dei rapporti tra ordinamenti sportivi ed ordinamenti statali, al verificarsi di situazioni conflittuali, concretatesi nel rifiuto da parte degli ordinamenti sportivi di eseguire le decisioni emanate in materia sportiva dagli organi giurisdizionali statali, come nei casi del Catania Calcio nel 1993<sup>14</sup> o dell'atleta Butch Reynolds nel 1992<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Con sentenza 30 settembre 1995, n. 1050 (sentenza-storica in materia di diritto sportivo), la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha ammesso la conoscibilità da parte del giudice statale dei provvedimenti di revoca dell'affiliazione e di diniego di iscrizione al campionato di competenza quando essi abbiano come destinataria una Società sportiva di rango professionistico.

<sup>14</sup> Nel luglio del 1993, il Catania calcio non fu iscritta al Campionato di Serie C1 (per il quale possedeva il titolo sportivo) per irregolarità amministrativo-contabili; in relazione a tale provvedimento (oltre che a quello successivo di revoca dell'affiliazione) la Società propose ricorso al T.A.R. Sicilia ed ottenne due ordinanze (n. 729/1993 e 802/1993) con le quali veniva riammessa a tale campionato (ampliato dal Commissario ad acta a 19 squadre, al fine di ricomprendervi anche il Catania); ma la F.I.G.C., minacciata dalla F.I.F.A. di essere da questa «disconosciuta», non ottemperò a tali decisioni del giudice amministrativo, sostenendo una (presunta) autonomia assoluta ed illimitata dell'ordinamento sportivo rispetto all'ordinamento statale (e, conseguentemente, ai giudici dello stesso).

<sup>15</sup> Molto simile al caso-Catania era stato, in precedenza, il caso-Reynolds (atleta quattrocentista statunitense), squalificato dalla federazione internazionale di atletica leggera, riammesso a correre dai giudici degli Stati Uniti, ma mai effettivamente riammesso (prima della fine della squalifica) dalla federazione stessa, la quale sostenne, anche in tale caso, di non dovere eseguire le decisioni dei giudici statali in base alla (presunta) autonomia dell'ordinamento sportivo.

o degli atleti pallavolisti cubani<sup>16</sup> nel 2003: tale rifiuto, palesemente illegittimo per violazione degli art. 328 (omissione atti d'ufficio) e 650 c.p. (inosservanza dei provvedimenti dell'Autorità), è stato generalmente giustificato dagli ordinamenti sportivi in base ad una (presunta) autonomia assoluta degli stessi rispetto agli ordinamenti statali ed alla necessità di rispettare le normative del relativo ordinamento sportivo internazionale.

L'esigenza di disciplinare in maniera chiara, con fonte legislativa, i confini del rapporto ordinamento sportivo ed ordinamento statale ed i limiti dell'autonomia del primo rispetto alla supremazia del secondo era, pertanto, estremamente sentita da tempo: l'occasione di intervenire è stata data al Governo dalla necessità di risolvere la situazione eccezionale di contenzioso in essere instauratosi nell'estate 2003 tra la Federazione Italiana Giuoco Calcio ed alcune società professionistiche, che rivendicavano, innanzi ai vari T.A.R. territoriali, il proprio diritto di partecipare al successivo campionato di Serie B; tali contenziosi rischiavano di bloccare l'avvio dei successivi campionati, in quanto alcune società (Catania e Salernitana) erano state già riammesse a tale campionato dai rispettivi T.A.R., mentre altre società (Cosenza e Genoa) erano in attesa della relativa decisione

---

<sup>16</sup> Analoga a quella del Catania nel 1993 è la c.d. «vicenda dei Cubani» – ovvero dei 5 pallavolisti cubani (Dennis, Gato, Hernandez, Marshall e Romeo) fuggiti dal ritiro della propria Nazionale in Belgio il 29 dicembre 2001 – i quali hanno chiesto ed ottenuto l'asilo politico per ragioni umanitarie: a seguito delle loro azioni giudiziarie, i Tribunali italiani hanno ordinato alla F.I.P.A.V. (Federazione Italiana di Pallavolo) ed alla F.I.V.B. (Federazione Internazionale di Pallavolo) di consentirne il tesseramento, pure in mancanza del rilascio del relativo «transfert» da parte della Federazione Cubana, ma la F.I.P.A.V., vista la minaccia della F.I.V.B. di disconoscerla nel caso in cui essa avesse eseguito le decisioni dei giudici statali (esattamente come era avvenuto nel “caso-Catania” dieci anni prima), non ha dato esecuzione alle decisioni dei vari giudici statali e non ha consentito il tesseramento di nessuno di tali giocatori

(attesa in tempi immediatamente successivi all'inizio del campionato); il calcio italiano correva, in sostanza, il serio rischio di vedere partire il campionato di Serie B con 20 squadre (in quanto, nel frattempo, la F.I.G.C. non aveva ancora eseguito le decisioni relative ai ricorsi di Catania e Salernitana) e di dovere poi ampliare lo stesso fino a 24 squadre (a seconda dell'esito dei relativi ricorsi). In tale situazione è allora intervenuto il Governo, emanando il Decreto Legge 19 agosto 2003, n. 220, con il quale, oltre a regolamentare i rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, ha «bloccato d'autorità» l'esecutività delle decisioni già emanate dai vari T.A.R. ed ha conferito alla Federazione ed al C.O.N.I. il potere straordinario di ampliare il «format» dei campionati (in modo da estendere la Serie B a 24 squadre, «ripescando» le società ricorrenti e facendo, in tal modo, venir meno l'interesse ai relativi ricorsi).

Tale Decreto Legge n. 220/2003<sup>17</sup> è stato poi convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280.

## **5. La legge 17 ottobre 2003, n. 280.**

La legge 17 ottobre 2003, n. 280, ha, in sostanza, realizzato una «codificazione» dei principi generali sanciti da dottrina e giurisprudenza in materia di rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, riconoscendo l'autonomia del primo rispetto al secondo e delimitando i limiti di tale autonomia.

---

<sup>17</sup> Con riferimento a tale Decreto Legge, si vedano i commenti di L. GIACOMARDO, *Autonomia per le Federazioni ed una delega in bianco al C.O.N.I.*, in *Diritto e giustizia* n. 31/2003, pagg. 9 e segg.; NAPOLITANO G., *Il decreto è un rimedio, il male resta*, in *Il Riformista* 20 agosto 2003.

L'autonomia dell'ordinamento sportivo (art. 1) trova infatti un limite nei casi in cui provvedimenti emanati dagli ordinamenti sportivi assumano una «rilevanza esterna» all'ordinamento sportivo (ovvero una rilevanza anche per l'ordinamento statale), ovvero laddove tali provvedimenti determinino una potenziale lesione di situazioni giuridiche soggettive (rilevanti), configurabili come diritti soggettivi o come interessi legittimi: in tal caso, il vincolo di giustizia deve ritenersi inoperante e quindi tali provvedimenti sono impugnabili innanzi agli organi di giurisdizione statale<sup>18</sup>.

Alla luce di tale principio generale, l'art. 2 della legge n.

---

<sup>18</sup> Tale principio generale di autonomia trova però un limite logico nel fatto che l'ordinamento sportivo nazionale esplica comunque la propria attività nell'ambito del territorio dello Stato Italiano, dal cui ordinamento necessariamente deriva; i soggetti che partecipano all'attività sportiva organizzata dal C.O.N.I. o dalle singole Federazioni Nazionali (Società sportive o atleti) sono, inoltre, dei soggetti che fanno parte anche dell'ordinamento statale; l'attività di una parte di tali soggetti, individuati dalle singole Federazioni come «sportivi professionisti», ai sensi dell'art. 2 della legge 23 marzo 1981, n. 91, o come “società professionistiche” ai sensi dell'art. 10 della legge n. 91/1981, viene regolamentata, almeno nelle linee essenziali, da una legge statale: ne consegue che a tali soggetti non può essere legittimamente precluso il diritto fondamentale, costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.) alla difesa delle proprie posizioni giuridiche soggettive innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato.

Per tali ragioni l'art. 1, secondo comma, della legge n. 280/2003 ha sancito un limite ben preciso al principio di autonomia dell'ordinamento sportivo nei confronti dell'ordinamento statale nei casi di «*rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*»: una previsione, a livello legislativo, di tale limite era sicuramente necessaria, in quanto l'eventuale riconoscimento di un'autonomia assoluta dell'ordinamento sportivo rispetto all'ordinamento statale si sarebbe concretato in una sostanziale separazione degli ordinamenti, che avrebbe costituito una soluzione difforme dalla realtà dei fatti, nella quale vi è invece un'interazione necessaria tra i due ordinamenti derivante sia dal fatto che l'attività dell'ordinamento sportivo nazionale si esplica nel territorio dello Stato, sia dal fatto che i soggetti che svolgono la propria attività nell'ambito dell'ordinamento sportivo sono dei soggetti facenti parte anche dell'ordinamento statale, con l'effetto che sarebbe stato manifestamente incostituzionale privare gli stessi, per le questioni derivanti dallo svolgimento dell'attività sportiva, dei propri diritti fondamentali.

280/2003 riserva alla giustizia sportiva le questioni tecniche e le questioni disciplinari, stabilendo una sorta di «presunzione di irrilevanza» di tali questioni (precludendo astrattamente l'impugnazione, innanzi alla giustizia statale, di provvedimenti relativi a tale genere di questioni): è comunque evidente il fatto che, proprio alla luce del principio generale di cui all'art. 1, anche provvedimenti di carattere tecnico o disciplinare devono ritenersi impugnabili nei casi in cui essi assumano una rilevanza esterna all'ordinamento sportivo, ovvero nei casi in cui essi possano determinare una sostanziale lesione di posizioni giuridiche soggettive riconoscibili come diritti soggettivi o come interessi legittimi.

Le questioni di carattere economico sono, invece, per il loro contenuto patrimoniale, riconosciute come rilevanti, tanto che l'art. 3 della legge n. 280/2003 ammette il fatto che tali questioni spettano (in via alternativa alla giustizia sportiva anche) alla giustizia ordinaria (così, in sostanza, riconoscendo il «principio di alternatività» già sancito dalla giurisprudenza con riferimento a tale genere di questioni)<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> Ne consegue che deve ritenersi ancora applicabile, anche dopo l'entrata in vigore della legge n. 280/2003, il principio, già sancito in precedenza dalla giurisprudenza, della c.d. «alternatività», ovvero della esistenza di una doppia facoltà dei soggetti interessati, di rivolgersi, alternativamente, agli organi previsti dalla giustizia sportiva (Commissioni Vertenze Economiche o Collegi Arbitrali) oppure agli organi di giustizia statale competenti (Tribunali ordinari in caso di questioni tra più Società oppure Giudici del Lavoro, in caso di questioni tra Società e tesserati derivanti dall'applicazione del contratto di lavoro sportivo).

Sotto un diverso profilo si rileva l'improprietà del dettato legislativo, laddove l'art. 3 fa salva la giurisdizione del giudice ordinario per le controversie patrimoniali tra «società, associazioni ed atleti»: si ritiene, infatti, che tale riferimento avrebbe dovuto avere una portata più ampia, comprendendo anche le eventuali controversie tra società e tutti i soggetti con esse tesserati (non solo gli atleti, ma anche tutti gli «sportivi», così come definiti dall'art. 2 della legge n. 91/1981, ovvero anche «gli allenatori, i direttori tecnico-sportivi ed i preparatori atletici»); tale dettato normativo, pertanto, se

Non sono invece più riservate alla giustizia sportiva le questioni di carattere c.d. «amministrativo» (relative a tesseramento, affiliazione ed iscrizione ai campionati), in quanto la legge n. 280/2003, riconoscendo il loro carattere indiscutibilmente rilevante anche per l'ordinamento statale, ha soppresso le lettere c e d dell'art. 2 del Decreto Legge n. 220/2003 (che riservava tali questioni alla giustizia sportiva)<sup>20</sup>.

---

interpretato in senso meramente letterale si pone in contrasto sia con l'art. 3 della Costituzione, in quanto è manifestamente discriminatorio ammettere soltanto per le controversie patrimoniali tra società ed atleti (e non per quelle tra società e direttori tecnico-sportivi, tra società ed allenatori, tra società e preparatori atletici) la configurabilità di una giurisdizione del giudice statale ordinario, sia con l'art. 24 della Costituzione, in quanto priva le categorie di sportivi diverse dagli atleti del diritto di tutelare i propri interessi innanzi agli organi di giustizia statale. Si ritiene, pertanto, che la norma vada interpretata (in senso logico e presuntivamente teleologico) nel senso (estensivo) di riconoscere la stessa come applicabile anche alle controversie tra società e sportivi complessivamente intesi (allenatori, direttori tecnico-sportivi e preparatori atletici); in caso contrario non si potrebbe che dubitare fortemente della legittimità costituzionale della stessa.

<sup>20</sup>

Le questioni di carattere amministrativo (ad esempio espulsione definitiva dall'ordinamento sportivo ovvero diniego di ammissione al campionato di competenza) devono, invece, inequivocabilmente riconoscersi come questioni aventi rilevanza anche esterna all'ordinamento sportivo, proprio perché l'emanazione di tali provvedimenti lede indiscutibilmente posizioni giuridiche soggettive rilevanti anche per l'ordinamento statale (come pacificamente riconosciuto dalla giurisprudenza), in quanto, nei confronti di soggetti professionisti, limita il proprio diritto di iniziativa economica (per le Società) o il proprio diritto al lavoro (per i tesserati), mentre, nei confronti dei non professionisti, limita comunque in maniera che può essere assoluta (se si tratta di provvedimenti di espulsione dall'ordinamento sportivo) o relativa (se si tratta di un provvedimento di diniego di ammissione al campionato di competenza) il proprio diritto di associazione (art. 18 Cost.) nell'ambito dell'ordinamento sportivo.

La conferma di tale impostazione è data non soltanto dalla semplice lettura dell'art. 2 (che non comprende, tra le materie riservate all'ordinamento sportivo, le questioni di carattere amministrativo), ma anche da un'interpretazione dello stesso in termini logici e teleologici: dal punto di vista logico, infatti, si osserva che tale materia non poteva rientrare nel novero di quelle «riservate», in quanto manifestamente rilevante anche per l'ordinamento statale, dato che i relativi provvedimenti hanno sicuramente efficacia potenzialmente lesiva su situazioni giuridiche soggettive, qualificabili come diritti soggettivi o come interessi legittimi, rilevanti anche per l'ordinamento statale (per

L'art. 3 della legge n. 280/2003 ha, inoltre, risolto il problema dell'individuazione del giudice statale competente in materia di cognizione di questione originata in ambito sportivo, stabilendo che i provvedimenti emanati dagli ordinamenti sportivi sono impugnabili (nei limiti, sopra indicati) innanzi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo<sup>21</sup> (a parte per le questioni di carattere economico tra pariordinati, devolvibili alla giurisdizione del giudice ordinario) e stabilendo la competenza territoriale esclusiva del T.A.R. Lazio<sup>22</sup>.

---

tutti Cons. Stato, Sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050); dal punto di vista teleologico, la precisa volontà del legislatore di escludere tale materia dal novero di quelle riservate è inequivocabilmente confermata dal fatto che, mentre nell'originario decreto legge n. 220/2003 tali materie erano specificamente ricomprese tra quelle di cui all'art. 2 (rispettivamente l'affiliazione alle federazioni alla lett. c e l'ammissione alle attività agonistiche alla lett. d), nella conversione in legge di tale decreto tali lettere c e d sono state radicalmente «soppresse».

<sup>21</sup>

In ogni caso, anche qualora si tratti di provvedimenti in materia non riservata all'ordinamento sportivo, devono essere stati comunque previamente aditi gli organi di giustizia sportiva e devono essere stati «esauriti i gradi della giustizia sportiva».

In ordine a tale onere imposto ai tesserati di dovere necessariamente avere già percorso, ed esaurito, tutti i gradi della giustizia sportiva, sono stati correttamente posti dei dubbi di legittimità: in particolare MANZI G., *Un limite alla possibilità di adire la magistratura non sembra in linea con le regole costituzionali* (in Guida al Diritto n. 34/2003, pagg. 138 e segg.) ha ravvisato in tale previsione aspetti di dubbia costituzionalità «soprattutto per quanto concerne la previsione di adire ope legis gli organi di giustizia sportiva per la tutela delle prerogative giuridiche dei soggetti affiliati alle federazioni, riguardanti le materie riservate all'autonomia regolamentare e decisionale degli organismi dell'ordinamento sportivo, poiché in tal modo si è di fatto creato una sorta di giudice speciale in violazione dell'art. 102, secondo comma, della Costituzione».

<sup>22</sup>

L'art. 3, secondo comma, della legge n. 280/2003 attribuisce la competenza di primo grado in tale materia, anche per l'emanazione delle misure cautelari, al T.A.R. Lazio con sede in Roma; le questioni di competenza territoriale sono rilevabili d'ufficio.

Tale attribuzione della competenza territoriale al T.A.R. Lazio costituisce il frutto di una scelta ben precisa del legislatore, che trova la propria ratio nella portata generalmente ultraregionale dei provvedimenti emanati in ambito sportivo e nel fatto che la sede del C.O.N.I. e delle varie Federazioni è proprio a Roma.

Tale scelta, è del resto, in linea con quanto già disposto dal legislatore in

Tale art. 3 ha, inoltre, dettato delle disposizioni processuali specifiche relative ai giudizi innanzi al giudice amministrativo in tale materia (volte a garantire la celerità di tali giudizi), ovvero, in particolare:

- a) l'abbreviazione alla metà di tutti i termini processuali,

---

materia di impugnazione dei provvedimenti emanati dalle Autorità Amministrative Indipendenti, in particolare con riferimento alla Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato ed alla Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni pur avendo essa la propria sede centrale a Napoli (e soltanto una sede di rappresentanza a Roma).

L'attribuzione della competenza territoriale al T.A.R. Lazio in materia sportiva è stata verosimilmente dettata anche dalla necessità di evitare i ricorsi da parte delle Società sportive ai vari T.A.R. territoriali, più volte accusati di «campanilismo»: indicativa sotto tale profilo è la precisazione costituita dall'inciso «*anche per l'emanazione di misure cautelari*», volta proprio ad evitare, anche nella fase cautelare (che, in materia sportiva, ha spesso rilievo determinante, come si è potuto riscontrare nelle questioni della calda estate del 2003), un aggiramento della norma attributiva della competenza territoriale.

Di dubbia legittimità costituzionale è, invece, la disposizione di cui all'art. 3, quarto comma, della legge n. 280/2003 che dispone l'applicazione della normativa sulla competenza territoriale anche ai processi in corso ed addirittura la sospensione delle misure cautelari già emanate da T.A.R. locali fino all'eventuale conferma, modifica o revoca di esse da parte del T.A.R. Lazio, con facoltà per gli interessati di riassumere innanzi allo stesso i ricorsi già pendenti presso altri T.A.R. entro quindici giorni dall'entrata in vigore del Decreto Legge n. 220/2003: tale disposizione sembra, infatti, porsi in contrasto con il principio di indipendenza della magistratura rispetto agli altri poteri dello Stato sancito dall'art. 104 della Costituzione, in quanto, in tale caso, sembra molto difficile potere negare il fatto che si sia effettivamente avuta un'ingerenza da parte del potere legislativo sul potere giudiziario, costituita da una sospensione di autorità di decisioni già emanate da organi giurisdizionali. La dubbia legittimità costituzionale di tale disposizione è stata (correttamente) rilevata da T. E. FROSINI, *Perplexità sull'applicazione ai processi in corso*, in Guida al Diritto n. 34/2003, pagg. 144 e segg., il quale ha sottolineato che «*altro aspetto che deve essere evidenziato, che non sfugge affatto ad una serie di profili di incostituzionalità, è quello concernente l'applicazione delle norme previste nel decreto legge n. 220/2003 anche ai processi in corso; in questo caso il decreto legge mira a stravolgere il contenuto dispositivo di atti giurisdizionali, i quali sono riformabili solo a seguito di appello o ricorso per Cassazione: su questo specifico punto la violazione di norme costituzionali appare chiara e sullo sfondo emerge altresì un oscuramento del principio della separazione dei poteri; il fatto poi che la sospensione dei provvedimenti non abbia effetti caducanti definitivi non vale certo a salvaguardarne la tenuta costituzionale*».

- come previsto dall'art. 23 bis della legge n. 1034/1971;
- b) la definizione del giudizio con “sentenza-breve” ai sensi dell'art. 26 della legge n. 1034/1971<sup>23</sup>.

## 6. Conclusioni.

La legge n. 280/2003<sup>24</sup> costituisce uno dei (pochi) casi in cui lo Stato è intervenuto per regolamentare aspetti relativi alla materia sportiva: essa rappresenta un momento fondamentale nella definizione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, tra l'autonomia del primo e la supremazia del secondo; tale legge ha avuto il grande merito, da una parte, di riconoscere formalmente (per la prima volta) l'esistenza di una sfera di autonomia dell'ordinamento sportivo e, dall'altra parte, di delimitare i confini di tale sfera di autonomia, precisando che la stessa cede il passo alla supremazia dell'ordinamento statale nei casi in cui questioni derivanti dall'esercizio dell'attività sportiva vengano ad assumere una rilevanza anche per l'ordinamento statale, potendo derivare da esse la potenziale lesione di posizioni giuridico soggettive rilevanti anche per i giudici dello Stato.

Particolarmente rilevanti, sotto il profilo della certezza del

---

<sup>23</sup> L'introduzione di tali disposizioni è legata proprio alla peculiarità della materia sportiva, in quanto, come ribadito anche nella Relazione Governativa al Decreto Legge n. 220/2003, “*il mondo sportivo ha bisogno di decisioni adottate in tempi brevissimi*”: pertanto, come indicato nella Relazione Governativa al decreto legge, in tale materia, innanzi al giudice amministrativo, «*si prevedono modalità accelerate di definizione del giudizio nel merito quali la sentenza in forma abbreviata e la riduzione di tutti i termini processuali alla metà*»

<sup>24</sup> Per un'ampia disamina sulla legge n. 280/2003, si veda P. MORO, A. DE SILVESTRI, E. CROSETTI BERNARDI, E. LUBRANO, *La giustizia sportiva: Analisi critica della legge 17 ottobre 2003, n. 280*.

diritto, sono le disposizioni che riconoscono, nei limiti indicati, la configurabilità di una giurisdizione statale in materia sportiva e quelle che (chiudendo definitivamente l'annosa questione dottrina relativa alla natura, pubblicistica, privatistica o «doppia», delle federazioni sportive) attribuiscono la giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo e, risolvendo anche in via preliminare la questione della competenza territoriale, attribuiscono la stessa al T.A.R. Lazio (salvi i casi di questioni patrimoniali tra pariordinati, come si è visto).

Merito fondamentale della legge n. 280/2003 è, inoltre, quello di avere ridisegnato (mediante la soppressione delle lettere c e d dell'art. 2 del Decreto Legge n. 220/2003) il quadro dei rapporti tra autonomia dell'ordinamento sportivo e supremazia dell'ordinamento statale, riducendo i confini della prima ed ampliando quelli della seconda, configurando tale rapporto in maniera più conforme ai principi generali (laddove prima, invece, la riserva praticamente onnicomprensiva in favore della giustizia sportiva, realizzata dall'art. 2 del Decreto Legge n. 220/2003, risultava di dubbia legittimità in relazione agli art. 24, 103 e 113 della Costituzione).

In conclusione, la legge n. 280/2003, codificando i principi già espressi dalla comune giurisprudenza e dottrina in materia, ha inquadrato, alla luce dei principi generali dell'ordinamento, il sistema sportivo come ordinamento giuridico settoriale, ha sancito l'autonomia dell'ordinamento sportivo, ma soprattutto i limiti della stessa, riconoscendo espressamente la configurabilità della giurisdizione statale in materia sportiva e stabilendo gli organi giurisdizionali competenti al riguardo.

Pertanto, se è pur vero che da oggi sarà giuridicamente

corretto parlare di «autonomia dell'ordinamento sportivo» (e questa è sicuramente una grande conquista dello Sport), è anche vero che tale autonomia non potrà più essere sbandierata oltre i limiti in cui essa è stata sancita e delimitata, con l'effetto che se, fino a ieri, la proposizione, da parte di un tesserato in ambito sportivo, di un'azione giurisdizionale innanzi alla giustizia statale costituiva una violazione dei regolamenti federali (vincolo di giustizia) e ciò faceva sentire gli esponenti degli ordinamenti sportivi «autorizzati» a non eseguire poi le decisioni dei giudici statali sulla base di una presunta autonomia assoluta ed illimitata dell'ordinamento sportivo, oggi, al contrario, la proposizione di un'azione di tal genere costituisce esercizio di un diritto fondamentale, formalmente riconosciuto, oltre che in via generale dalla Costituzione (art. 24), anche con specifico riferimento alla materia sportiva dalla legge (n. 280/2003). Ciò comporta che, nelle questioni sportive in cui il giudice statale abbia ritenuto sussistere la propria giurisdizione ed abbia emanato una propria decisione, l'ordinamento sportivo dovrà necessariamente eseguire tale decisione, e questa è sicuramente una grande vittoria da parte di uno Stato capace di fare rispettare effettivamente le garanzie ed i diritti fondamentali sanciti dalla Carta Costituzionale.

**Enrico Lubrano**, Avvocato amministrativista, Studio Legale Lubrano e Associati, Assistente alla Cattedra di Diritto dello Sport presso la L.U.I.S.S. Guido Carli in Roma.