

# GIUSTIZIA CIVILE

ISSN 0017-0631

RIVISTA MENSILE DI GIURISPRUDENZA

Vol. LXI - Luglio-Agosto 2011

7-8

DIRETTA DA  
ANTONIO LA TORRE

VICE DIRETTORI  
ANIELLO NAPPI - PAOLO STELLA RICHTER

## *Si segnalano all'attenzione del lettore*

- C. giust. UE 10 maggio 2011 in causa C-147/08**  
*sull'illegittima discriminazione, in materia pensionistica, della persona legata a un partner da unione civile rispetto a quella sposata* 1641
- C. cost. 10 giugno 2011 n. 181**  
*sull'incostituzionalità delle norme che, nel caso di espropriazione di un'area non edificabile non coltivata, prevedono un'indennità determinata in base al criterio del valore agricolo medio* 1657
- Cass. 23 giugno 2011 n. 13817**  
*sull'atto di frode del venditore ammesso al concordato preventivo e sulla sua rilevanza ai fini della revoca dell'ammissione alla procedura* 1673
- Cass. 20 maggio 2011 n. 11185 (ord.)**  
*sul potere officioso delle sezioni semplici della Corte di cassazione, anche in sede camerale, di enunciare il principio di diritto nell'interesse della legge* 1682
- Cass. 12 maggio 2011 n. 10453**  
*sul divieto di usufrutto perpetuo, non più ammesso dal codice civile del 1942, che stabilisce una durata non superiore ai trent'anni* 1698
- Cass., sez. un., 29 marzo 2011 n. 7098**  
*sulla forma scritta della rinuncia al legato (di bene immobile) in sostituzione di legittima* 1709
- Cass. 17 febbraio 2011 n. 3847**  
*sul dovere del medico, operante all'interno di una clinica privata, di informare il paziente di eventuali carenze o limiti organizzativi o strutturali della clinica stessa* 1719



GIUFFRÈ EDITORE

## I.

CORTE DI CASSAZIONE — Sez. II — 3 dicembre 2010 n. 24646 — Pres. Rovelli — Est. Mazzacane — P.M. Golia (concl. parz. diff.) — C. (avv. Ferrara Fierro) c. FIGC-Federazione italiana giuoco calcio e a.

(Conferma App. Roma 14 aprile 2005 n. 1689).

[8148/36] Sport - **CONI ed enti sportivi in genere - Federazioni sportive - Funzioni di natura pubblicistica e di natura privatistica - Conferimento di incarico professionale in materia di contenzioso tributario - Attività di natura pubblica riconducibile all'esercizio delle funzioni proprie del CONI - Configurabilità - Conseguenze - Necessità della forma scritta del contratto d'opera professionale.**

(C.c., art. 2222, 2230; r.d. 18 novembre 1923 n. 2440, nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità dello Stato, art. 16, 17, 18; d. lgs. 23 luglio 1999 n. 242, riordino del Comitato olimpico nazionale italiano-CONI, a norma dell'art. 11 l. 15 marzo 1997 n. 59, art. 19).

*Nel regime anteriore al d. lgs. 23 luglio 1999 n. 242, le federazioni sportive nazionali presentano un duplice aspetto, l'uno di natura pubblicistica, riconducibile all'esercizio in senso lato di funzioni pubbliche proprie del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), e l'altro di natura privatistica, riconnesso alle specifiche attività delle federazioni medesime, attività che, in quanto autonome, sono separate da quelle di natura pubblica e fanno capo soltanto alle dette federazioni. Si ricollega, pertanto, alla funzione pubblica, propria del CONI, dell'organizzazione dello sport, mediante la gestione di rapporti di carattere economico, il conferimento da parte di una federazione sportiva nazionale dell'incarico professionale di consulenza e difesa nell'ambito di un contenzioso tributario per omessa applicazione e omesso conseguente versamento di ritenute d'acconto su contributi e premi vari erogati dalla predetta federazione a società sportive e tesserati, e il relativo contratto d'opera professionale è soggetto alla forma scritta richiesta dagli art. 16, 17 e 18 r.d. 18 novembre 1923 n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato (1).*

(Massima ufficiale).

## II.

CORTE DI CASSAZIONE — Sez. un. — 22 novembre 2010 n. 23598 (ord.) — Pres. Vittoria — Est. Botta — P.M. Iannelli (concl. parz. diff.) — FIGC-Federazione italiana giuoco calcio (avv. Gentile, Modugno) c. G.F. e Finanziaria G.F. s.r.l. e a. (avv. Manzi, Croze, De Nova, Greco, Moscardini, Sovicini) c a.

(Regolamento di giurisdizione).

[3936/372] Giurisdizione civile - **Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Determinazione e criteri - Sport - Ammissione di società sportiva a partecipare ai campionati nazionali - Mancato ripescaggio di altra società - Domanda di risarcimento del danno da provvedimento illegittimo proposta contro la federazione sportiva e la sua struttura di vigilanza interna - Giurisdizione del giudice amministrativo - Sussistenza - Domanda di risarcimento del danno formulata contro soggetti privati per avere cagionato l'illegittima iscrizione - Giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria - Sussistenza.**

(D.l. 19 agosto 2003 n. 220, disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva, conv., con mod., in l. 17 ottobre 2003 n. 280, art. 3).

*La domanda di risarcimento del danno, proposta avverso la Federazione italiana giuoco 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, conv. in l. 17 ottobre 2003 n. 280. Costituisce, al contrario, una controversia fra soggetti privati, devoluta al giudice ordinario, quella avente ad oggetto la domanda di risarcimento del danno, avanzata contro i singoli componenti della federazione sportiva e della Covisoc, nonché contro la società calcistica concorrente e i suoi amministratori, per i comportamenti illeciti loro ascritti, che quell'illegittima iscrizione avrebbero indotto (2).*

(Massima ufficiale).

### III.

CORTE DI CASSAZIONE — Sez. un. — 4 agosto 2010 n. 18052 (ord.) — Pres. Carbone — Est. Di Cerbo — P.M. Ciccolo (concl. conf.) — Figc-Federazione italiana giuoco calcio (avv. Medugno, Mazzarelli, Gallavotti) c. P. (avv. Pellegrino) e a.  
(Regolamento di giurisdizione).

[3936/372] Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Determinazione e criteri - Sport - Federazioni sportive - Controversia concernente la riduzione del numero degli arbitri di calcio di serie A - Contestazione circa la giustiziabilità della pretesa dinanzi agli organi giurisdizionali dello Stato - Proponibilità per mezzo di regolamento preventivo - Esclusione.  
(C.p.c., art. 37; d.l. 19 agosto 2003 n. 220, art. 2, 3).

*È inammissibile il regolamento preventivo di giurisdizione col quale il ricorrente allega che né il giudice amministrativo, né quello ordinario, né alcun altro giudice statale sia competente a conoscere della controversia, in quanto la giustiziabilità della pretesa dinanzi agli organi della giurisdizione statale costituisce una questione non di giurisdizione, ma di merito (nella specie, era stato dedotto il difetto assoluto di giurisdizione di qualsiasi giudice statale a conoscere della legittimità dell'estromissione dall'attività di un arbitro decisa dall'Associazione italiana arbitri e dalla Federazione italiana giuoco calcio) (3).*

(Massima ufficiale).

### I.

(Omissis). — Preliminarmente deve procedersi alla riunione dei ricorsi in quanto proposti contro la medesima sentenza.

Venendo quindi all'esame del ricorso principale, si osserva che con il primo motivo il C., denunciando violazione e falsa applicazione di norme di diritto e vizio di motivazione, censura la sentenza impugnata per aver escluso la sussistenza di un valido incarico professionale conferito dalla controparte all'esponente per la mancanza della forma scritta richiesta dagli art. 16-18 r.d. 18 novembre 1923 n. 2240 applicabile anche alla Figc in quanto ritenuta ente pubblico; in realtà quest'ultima è una associazione o ente di diritto privato avente fini di rilevanza pubblica riconosciuti dalla legge e, come tali, assoggettati a controlli di tipo pubblicistico che, tuttavia, non ne modificano la natura originaria: ciò è confermato dall'art. 2, comma 2, d.P.R. 28 marzo 1986 n. 157 che definisce le federazioni sportive nazionali « organi del Comitato relativamente all'esercizio delle attività sportive ricadenti nell'ambito di rispettiva competenza », da cui si evince che esse hanno natura privatistica, e

che diventano organi del CONI solo per quanto attiene alle attività sportive di loro competenza.

Il ricorrente principale evidenzia poi la contraddittorietà delle argomentazioni espresse dalla sentenza impugnata, che dapprima ha riconosciuto la validità del mandato conferito dalla FIGC al C. (nel rispetto delle regole vigenti in materia tributaria e dei principi generali dell'ordinamento giuridico) e successivamente ne ha negato l'efficacia sull'erronco presupposto della natura pubblicistica della suddetta Federazione.

Il C. infine rileva che, pur volendo ipotizzare la natura pubblicistica della FIGC, il mandato e conseguentemente l'incarico professionale sarebbero stati comunque legittimamente conferiti all'esponente ai sensi dell'art. 18.2 dello statuto della suddetta Federazione che prevede che il presidente « adotto, sotto la sua responsabilità, i provvedimenti di ordine amministrativo, tecnico e sportivo corrispondenti alle attribuzioni [...] e non specificatamente devoluti ad altri organi ».

La censura è infondata.

Come già esposto il giudice di appello ha ritenuto insussistente un valido incarico professionale conferito dalla FIGC al C. per la mancata presenza delle sottoscrizioni di entrambe le parti stipulanti in calce a ricorso introduttivo del giudizio proposto dinanzi alla Commissione tributaria di primo grado, non avendo il C. sottoscritto il suddetto ricorso; tale rilievo è stato espresso sul presupposto della natura pubblica delle federazioni sportive, intese quali articolazioni organizzative del CONI, e quindi assoggettate sia ai controlli interni da parte del CONI stesso sia indirettamente a quelli della Corte dei conti ai sensi della l. 21 marzo 1958 n. 259.

Si deve premettere che alla fattispecie non è applicabile *ratione temporis* il d. lgs. 23 luglio 1999 n. 242, recante il riordino del CONI a norma dell'art. 11 l. 15 marzo 1997 n. 59, che all'art. 15, comma 2, stabilisce che le federazioni sportive nazionali hanno natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato, non perseguenti fini di lucro e disciplinate, per quanto non previsto nel citato decreto, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo; invero tale decreto non è munito di efficacia retroattiva e quindi dispone solo per l'avvenire.

Ciò posto, si deve rilevare che secondo l'orientamento consolidato di questa Corte le federazioni sportive, sulla base della legislazione precedente al menzionato decreto, presentano un duplice aspetto, l'uno di natura pubblicistica, riconducibile all'esercizio in senso lato di funzioni pubbliche proprie del CONI, l'altro di natura privatistica, collegato alle specifiche attività delle federazioni medesime, attività che, in quanto autonome, sono separate dalle attività di natura pubblica e fanno capo soltanto alle suddette federazioni (Cass., sez. un., 9 maggio 1986 n. 3092; Cass., sez. un., 12 luglio 1995 n. 7640; Cass., sez. un., 11 ottobre 2002 n. 14530; Cass., sez. un., 20 giugno 2006 n. 14103); pertanto alla luce di tale indirizzo nella fattispecie occorre accertare se il conferimento del sopra richiamato incarico professionale al C. attenesse alla organizzazione interna della FIGC ovvero alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva.

Sotto tale profilo è rilevante osservare che il ricorso in materia tributaria in ordine al quale il C. ha preteso il riconoscimento di un compenso professionale era conseguente, secondo quanto emerge pacificamente sia dal ricorso principale che dal controricorso, ad un avviso di accertamento dell'ufficio distrettuale delle imposte di Roma con il quale erano stati contestati alla FIGC l'omessa applicazione e l'omesso conseguente versamento della ritenuta d'acconto sui contributi erogati in conto esercizio alle società calcistiche, sui premi corrisposti a giocatori professionisti e tecnici e sui rimborsi spese corrisposti ad arbitri, guardialinee e commissari di campo; pertanto il conferimento del suddetto incarico al C. si inseriva nell'ambito di un contenzioso tributario inerente all'attività della FIGC relativa all'organizzazione del gioco del calcio mediante la gestione di rapporti di carattere economico con tutti i soggetti indispensabili allo svolgimento di tale disciplina sportiva; orbene, tenuto conto che tra i compiti primari del CONI, fin dalla sua legge costitutiva (n. 426 del 1942), vi è proprio l'organizzazione dello sport, ne deriva che la predetta attività della FIGC non si esaurisce nella sua sfera interna, ma si ricollega alla funzione pubblica propria del CONI, venendo a coincidere con uno dei compiti essenziali di questo; la sentenza impugnata è quindi immune dalle censure in proposito sollevate dal ricorrente. (*Omissis*)

## II.

(*Omissis*). — SVOLGIMENTO DEL PROCESSO. — La controversia concerne una azione di risarcimento danni derivati agli attori — G.F. e Finanziaria G.F. s.r.l. — dalla supposta illegittima ammissione della Reggina Calcio al campionato di serie A, stagione 2005-2006, nonostante la società non avesse i requisiti, così impedendo il « ripescaggio » del Bologna Calcio, retrocessa in serie B, alla fine della precedente stagione, quale terzultima classificata.

Nel costituirsi in giudizio innanzi al Tribunale di Modena, la Federazione italiana giuoco calcio (Ficc) e gli altri convenuti (la commissione di vigilanza delle società calcistiche e i suoi singoli componenti, nonché la Reggina Calcio, il presidente e il consigliere) eccepivano il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a favore del giudice amministrativo.

Nel corso di tale giudizio la Federazione italiana giuoco calcio ha proposto regolamento preventivo di giurisdizione, assumendo che la controversia deve essere devoluta alla giurisdizione del giudice amministrativo e segnatamente al TAR per il Lazio.

Si sono costituiti gli altri convenuti del giudizio ordinario, e il terzo chiamato Zurich Insurance Company, a sostegno della domanda del ricorrente, cui resistono, invece, con controricorso il dottor G.F. e la società Finanziaria G.F. s.r.l. Hanno depositato memoria la Zurich Insurance Company, la Federazione italiana giuoco calcio, il dottor G.F. e la società Finanziaria G.F. s.r.l.

MOTIVAZIONE. — 1. La Federazione ricorrente — rilevato che le pretese risarcitorie avanzate *ex adverso* ineriscono ad un asserito illegittimo esercizio della funzione pubblica esplicita dalla Federazione medesima in materia di ammissione ai campionati — deduce la necessità di devolvere la controversia alla giurisdizione del giudice amministrativo alla luce di quanto dispone l'art. 3, comma 1, d.l. n. 220 del 2003, a norma del quale « 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'art. 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ».

2. A questa prospettazione si oppone da parte avversa che nella specie si tratta di controversia tra privati, rispetto alla quale è inammissibile il regolamento di giurisdizione, dato che la pretesa risarcitoria è azionata nei confronti di soggetti privati (prima tra tutti la Reggina Calcio) per gli illeciti comportamenti che essi avrebbero posto in essere.

3. La soluzione della questione impone di distinguere la situazione della Ficc e del Covisoc da quella degli altri soggetti privati (ivi compresi i singoli componenti del Covisoc) coinvolti nella controversia.

4. Orbene, quello che emerge nella situazione descritta nel ricorso (ed anche nell'atto di citazione che del ricorso in esame è all'origine) è il rapporto diretto tra danno lamentato e supposta illegittimità del provvedimento di iscrizione della Reggina Calcio al campionato. È tale illegittima iscrizione la causa immediata del danno subito dagli attori, mentre gli illeciti comportamenti, che tale illegittima iscrizione avrebbero indotto, ascritti ai soggetti privati convenuti in giudizio sono solo la causa mediata del danno (per un caso in qualche misura analogo, cfr. Cass. n. 26286 del 2009). Quindi la pretesa risarcitoria trova titolo, diretto ed immediato, nel provvedimento, ritenuto illegittimo, con il quale la Ficc ha ammesso al campionato la Reggina Calcio.

5. In questa prospettiva non può che essere ribadito il principio già enunciato da queste sezioni unite, secondo cui « la domanda di risarcimento del danno scaturito da provvedimenti asseritamente illegittimi adottati dalla Federazione italiana giuoco calcio è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ai sensi dell'art. 3 d.l. 19 agosto 2003 n. 220 (conv. nella l. 17 ottobre 2003 n. 280), indipendentemente dall'essere o meno il ricorrente associato ad essa, in quanto l'attribuzione al giudice amministrativo della tutela risarcitoria conseguente all'illegittimo esercizio della funzione pubblica costituisce una

modalità di tutela per equivalente necessariamente destinata a trovare sede nel medesimo alveo giurisdizionale in cui si colloca la tutela in forma specifica a carattere demolitorio» (Cass., sez. un., ord. n. 5973 del 2009).

6. A diverse conclusioni occorre giungere per quanto concerne la controversia riguardate i « soggetti privati », rispetto ai quali un problema di conflitto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario nemmeno si può porre.

7. Pertanto, conclusivamente, deve essere dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo per quanto riguarda la controversia rispetto alla FIGC e al Covisoc, rimettendo le parti innanzi al TAR per il Lazio competente *ex lege* ai sensi dell'art. 3, comma 4, d.l. n. 220 del 2003. Va, invece, dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario per quanto riguarda la controversia tra i « soggetti privati » (ossia tutti i convenuti ad esclusione degli enti per i quali sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo). (*Omissis*)

### III.

(*Omissis*). — **PREMESSO IN FATTO.** — La Federazione italiana gioco calcio (FIGC) e l'Associazione italiana arbitri della Federazione italiana gioco calcio (AIA) hanno proposto ricorso per regolamento di giurisdizione ai sensi dell'art. 41 c.p.c.

La vicenda prende le mosse dalla proposta, formulata dalla CAN (Commissione arbitri per i campionati nazionali di serie A e B, che è organo tecnico dell'AIA) al termine della stagione sportiva 2007-2008, di ridimensionare l'organico degli arbitri abilitati a dirigere le gare della serie A e della serie B mediante una progressiva riduzione degli stessi da quarantatre, che avevano operato nell'annata sopra indicata, a trentasette unità. Nel formulare le proprie proposte al riguardo la suddetta commissione evidenziava la particolare situazione di tre arbitri, fra i quali il signor P., che erano rimasti inattivi nel corso dell'intera stagione e rispetto ai quali pertanto non era possibile esprimere una valutazione attitudinale ancorata al riscontro del livello delle prestazioni rese.

Nella seduta del 4 luglio 2008 il Comitato nazionale dell'AIA stabiliva di escludere dal ruolo degli arbitri, per normale avvicendamento, nove elementi fra i quali sei valutati negativamente sotto il profilo attitudinale e i tre (fra i quali il P.) mai utilizzati nel corso della precedente stagione agonistica. Contemporaneamente veniva decisa la promozione di cinque arbitri provenienti dalla serie C in applicazione di un criterio di reclutamento desinato a favorire l'acquisizione di elementi più giovani e meritevoli di valorizzazione.

Il P. proponeva ricorso al TAR per il Lazio avverso tale soluzione organizzativa.

Il TAR, decidendo in via cautelare, riservato ogni approfondimento sull'eccezione di difetto di giurisdizione formulata dalla FIGC, riteneva fondata la tesi del ricorrente secondo cui vi era stata violazione del giusto procedimento in quanto il P. era stato escluso in assenza di una proposta precisa della CAN che si era infatti limitata a una generica richiesta di valutazione sull'opportunità di ridurre l'organico. La decisione del TAR veniva confermata dal Consiglio di Stato.

A seguito del suddetto provvedimento cautelare veniva acquisita una proposta più articolata della CAN e, in base ad essa, il Comitato nazionale, con delibera approvata all'unanimità dal Comitato nazionale nella seduta del 18 febbraio del 2009, confermava l'esclusione del P.

Avverso tale provvedimento il P. ha proposto, da un lato, domanda di arbitrato, e, dall'altro, contemporaneamente, un ricorso per motivi aggiunti al TAR per il Lazio.

Il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport (TNAS), in accoglimento dell'eccezione dedotta in via pregiudiziale dalla FIGC, ha dichiarato la propria incompetenza.

A sua volta il TAR, adito in sede cautelare, ha accolto l'istanza del P. Il Consiglio di Stato, ha accolto il gravame proposto dalla FIGC avverso la suddetta ordinanza di sospensione del TAR, avendolo ritenuto fornito del prescritto *fumus* con riguardo alla carenza di giurisdizione del plesso giurisdizionale amministrativo *in subiecta materia*, e ha pertanto respinto la domanda di tutela interinale formulata dal P.

Il ricorso *ex art. 41 c.p.c.* in esame è stato proposto nella pendenza del giudizio di merito dinanzi al TAR promosso dal P. Con tale ricorso viene chiesta la declaratoria del difetto assoluto di giurisdizione sulla questione oggetto del contendere.

Resiste con controricorso P.

CONSIDERATO IN DIRITTO. — Il problema posto dal ricorso in esame è quello di stabilire se, ai sensi del d.l. 19 agosto 2003 n. 220, conv., con mod., in l. 17 ottobre 2003 n. 280, la controversia originata dalla decisione di una federazione sportiva nazionale di ridimensionare il numero degli arbitri effettivi sulla base dei criteri fissati dall'organo tecnico a ciò deputato sia riservata, o meno, all'autonomia dell'ordinamento sportivo e, in quanto tale, sia sottratta alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria.

Ad avviso delle organizzazioni ricorrenti gli atti impugnati con il ricorso introduttivo del giudizio dinanzi al TAR hanno natura squisitamente tecnica in quanto finalizzati ad assicurare, attraverso il ridimensionamento di un organico arbitrale ritenuto pletorico, una più frequente utilizzazione degli arbitri effettivi e ad ottimizzare il loro rendimento. In questo contesto ha natura altrettanto tecnica la decisione di favorire l'utilizzo dei più giovani e di « dismettere » gli arbitri con maggiore anzianità di servizio. Sussiste pertanto l'eccepito difetto assoluto di giurisdizione vertendo la controversia su materie sicuramente riservata all'autonomia dell'ordinamento sportivo.

Il controricorrente eccepisce preliminarmente l'inammissibilità del ricorso per regolamento di giurisdizione deducendo che il problema della configurabilità, o meno, di una situazione giuridicamente rilevante e tutelabile non rientra tra le questioni di giurisdizione ma integra una questione di merito. Sotto altro profilo deduce la sussistenza di una situazione giuridicamente rilevante per l'ordinamento generale atteso che il provvedimento che lo ha riguardato è stato adottato al di fuori di valutazioni tecniche e, più in particolare, per motivi di ritorsione nei suoi confronti e quindi in maniera illegittima. Ad avviso del controricorrente la controversia in esame rientra nella giurisdizione amministrativa, ai sensi della l. n. 280 del 2003, atteso che la legge stessa attribuisce alla giurisdizione del giudice ordinario unicamente le controversie relative a rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti.

Il ricorso è inammissibile.

Deve premettersi, in linea di principio, che, in base ai criteri di riparto di giurisdizione stabiliti dall'art. 3 d.l. 19 agosto 2003 n. 220, conv. nella l. 17 ottobre 2003 n. 280, contenente disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva, mentre spettano alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (una volta esaurito il rispetto di eventuali clausole compromissorie) le controversie che hanno per oggetto l'impugnativa di atti del Coni o delle Federazioni sportive nazionali, che si configurano come decisioni amministrative aventi rilevanza per l'ordinamento statale, sono invece devolute alla giurisdizione del giudice ordinario (sempre previo il rispetto delle clausole compromissorie) le controversie concernenti i rapporti patrimoniali fra società, associazioni ed atleti aderenti alle singole Federazioni (cfr. Cass., sez. un., 23 marzo 2004 n. 5775).

L'art. 2, comma 1, del suddetto decreto-legge (nel testo risultante dalla legge di conversione) riserva invece all'ordinamento sportivo nazionale la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie di quell'ordinamento e delle sue articolazioni, al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle sanzioni disciplinari sportive. In queste materie vige il sistema del c.d. « vincolo sportivo ». Le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati, infatti, hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Coni e delle federazioni sportive indicate negli art. 15 e 16 d. lgs. n. 242 del 1999, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo » (art. 2, comma 2). È stato precisato dalla già citata Cass., sez. un., 23 marzo 2004 n. 5775 che la previsione *sub a* concerne le questioni che hanno per oggetto l'osservanza di norme regolamentari, organizzative e statutarie da parte di associazioni che hanno personalità giuridica di diritto privato. Le regole che sono emanate in questo ambito sono espressione dell'autonomia normativa interna delle federazioni e non hanno rilevanza nell'ordinamento giuridico generale; le decisioni adottate in base ad esse

sono collocate in un'area di non rilevanza (o d'indifferenza) per l'ordinamento statale, non costituiscono pertanto espressione di potestà pubbliche e non possono essere pertanto considerate alla stregua di decisioni amministrative. La generale irrilevanza per l'ordinamento statale di tali norme e della loro violazione conduce all'assenza di una tutela giurisdizionale statale. Analoghe considerazioni valgono per la previsione *sib b*. Essa riguarda infatti le questioni che nascono da comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, derivanti dalla violazione, da parte degli associati, di norme anch'esse interne all'ordinamento sportivo. Pure per queste situazioni sussiste la stessa condizione di non rilevanza per l'ordinamento statale prima indicata. È da sottolineare che la suddetta disciplina non significa assenza totale di tutela, ma garanzia di una giustizia di tipo associativo che funziona secondo gli schemi del diritto privato (così la sentenza da ultimo citata).

Nel caso di specie il problema che viene sottoposto all'esame di queste sezioni unite non è quello di individuare il giudice (ordinario o amministrativo) competente a conoscere della controversia *de qua*, bensì quello di stabilire se tale controversia, originata, quanto meno formalmente, dalla decisione di una federazione sportiva nazionale di ridimensionare il numero degli arbitri effettivi sia riservata, o meno, all'autonomia dell'ordinamento sportivo e, in quanto tale, sia sottratta alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria.

Tale problema non può essere considerato come questione di giurisdizione.

Nella giurisprudenza di queste sezioni unite è stato da tempo affermato, infatti, che questione della configurabilità, o meno, di una situazione giuridicamente rilevante e tutelata non rientra tra le questioni di giurisdizione, costituendo, invece, questione di merito, che deve essere pertanto rimessa alla valutazione del giudice del merito (Cass., sez. un., 15 giugno 1987 n. 5256, ribadito in motivazione dalla già citata Cass., sez. un., 23 marzo 2004 n. 5775). Il principio è stato sviluppato, in particolare, con riferimento alle federazioni sportive ed è stato dichiarato che la censura diretta ad escludere ogni forma di tutela giurisdizionale nei confronti di provvedimenti della Figg, costituisce questione di merito (Cass., sez. un., 29 settembre 1997 n. 9550).

Sulla base del suddetto principio, che deve essere pienamente ribadito in questa sede, deve escludersi che il ricorso in esame contenga una questione di giurisdizione che debba essere risolta in questa sede.

Il ricorso deve essere in definitiva dichiarato inammissibile, come correttamente eccepito dal controricorrente. (*Omissis*)

(1-3) [3936/372] [8148/36] **Autonomia dell'ordinamento sportivo: natura privata delle federazioni e riparto della giurisdizione.**

SOMMARIO: 1. L'autonomia sportiva nell'ambito del pluralismo ordinamentale. — 2. Il d. lgs. n. 242 del 1999 e la natura privata delle federazioni sportive nazionali. — 3. L'emersione a livello giurisprudenziale della doppia natura delle federazioni. — 4. L. n. 280 del 2003 e il riparto della giurisdizione nelle controversie di diritto sportivo.

**L. L'autonomia sportiva nell'ambito del pluralismo ordinamentale.** — Le tre decisioni delle Corte di cassazione offrono lo spunto per un *excursus* su alcune problematiche le cui soluzioni assumono rilievo in ragione delle ricadute che esse comportano sull'intero mondo dello sport e su quanti operano a vario titolo in questo specifico settore.

Il più recente *dignum* giurisprudenziale — relativo a una fattispecie riguardante il conferimento di un incarico professionale da parte di una federazione sportiva nazionale di consulenza e difesa nell'ambito di un contenzioso tributario — affronta il tema della natura e delle funzioni delle federazioni sportive alla stregua del d. lgs. n. 242 del 1999 che, nel riordinare il Comitato olimpico nazionale italiano (Coni) ha apprestato per la prima volta un'articolata normativa delle suddette federazioni, inserendosi in un ricco dibattito — di cui qui si darà atto — a seguito dell'entrata in vigore della l. 16 febbraio 1942 n. 426, abrogata poi dal summenzionato decreto.

Le due ordinanze sollecitano, invece, alcune osservazioni su altre tematiche, che hanno immediati effetti sul versante della giustizia sportiva e della tutela degli interessi e dei diritti azionabili davanti ai giudici ordinari e a quelli amministrativi da parte dei soggetti dell'ordinamento sportivo.

E infatti la più risalente di esse consente qualche riflessione sull'autonomia dell'ordinamento sportivo e sul suo rapporto con la legislazione statale permettendo anche di individuare le specifiche materie riservate per la loro specifica natura esclusivamente agli organi di giustizia sportiva.

L'altra ordinanza, invece — per avere regolato il riparto di giurisdizione in una fattispecie riguardante un'azione di risarcimento dei danni per una supposta illegittima ammissione (per mancanza dei requisiti prescritti) di una società (la Reggina Calcio) al campionato nazionale di serie A con conseguente mancato ripescaggio di altro sodalizio sportivo (Bologna Calcio) retrocessa in serie B alla fine della stagione di calcio 2005-2006, quale terz'ultima in classifica — induce ad alcune riflessioni sul criterio regolatore del riparto di giurisdizione nel settore sportivo e sull'individuazione delle controversie da devolvere al giudice ordinario e di quelle invece da assegnare al giudice amministrativo.

Prima dell'esame di tutti gli indicati pronunziati appaiono utili alcune preliminari considerazioni sul generale contesto ordinamentale, alla stregua del quale esaminare i citati approdi giurisprudenziali, al fine di acquisire le coordinate necessarie per la determinazione della loro portata e dei loro consequenziali effetti nella realtà fattuale.

È sicuramente noto a quanti si sono interessati in passato delle vicende di alcuni club calcistici di antiche tradizioni e di vasto seguito come siano sempre stati difficili i rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo (1).

La causa di tale difficoltà è stata in passato rinvenuta in una legislazione che, pur prendendo doverosamente atto di un sempre più diffuso « pluralismo sociale », caratterizzante gli Stati democratici, si manifesta però in bilico tra una concezione volta a regolare i fenomeni di gruppo, come quello sportivo, in un'ottica relativamente « privatistica », e una distinta opzione volta invece a demandare allo Stato non marginali poteri di controllo e di ingerenza in ragione della specifica natura degli interessi coinvolti che sovente pervengono a dimensione collettiva (2).

E in una prospettiva volta a valutare l'ordinamento sportivo nell'ambito della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici si è osservato come la distinzione tra diritto pubblico e diritto privato abbia un senso solo entro l'ordinamento statale nel presupposto che non vi sia altro ordinamento giuridico che quello statale. Molti rapporti sfuggono però alle definizioni della legge statale e anzi talvolta addirittura le contrastano, sicché in questi casi è il diritto dei privati che affiora, concretizzandosi appunto in una serie di ordinamenti, la cui giuridicità non deriva dalla loro posizione entro la gerarchia del diritto statale, essendo il diritto dei privati una formazione giuridica non sottoposta ma parallela al diritto statale (3).

Non è mancato in dottrina chi, in una visione ottimistica capace di ridimensionare le problematiche riguardanti i rapporti tra i due ordinamenti — sempre non agevoli e talvolta tumultuosi nella materia in oggetto quando le vicende sportive hanno riguardato celebri sodalizi sportivi con contrapposte tifoserie — ha rilevato che la salvezza e l'efficienza dello Stato moderno va ravvisata anche « nella sua capacità di organizzare le autonomie: anzi di organizzare se stesso come rete, come collettore e relais nelle varie autonomie » (4), e ha, a tale riguardo, pure rimarcato come il rapporto che sembrava faticoso se non conflittuale, fra autonomia sportiva (come regolamento fatto di regole e di istituzioni per farle applicare e ristabilire, se violate) e l'ordinamento statale (osse ormai giunto a piena maturazione perché « l'autonomia dell'ordinamento sportivo non è un risultato di contenimento dell'ordinamento statale, ma è il modo normale, ordinario di

(1) In argomento, v., *amplius*, VIDIRI, *Il "caso Catania": i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro it.*, 1994, III, 511 ss.

(2) Cfr., al riguardo, DE SILVESTRI, *Le qualificazioni giuridiche dello sport e nella sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1992, 295, nt. 4, secondo cui a partire dall'entrata in vigore della l. 23 marzo 1981 n. 91 si è assistito a un progressivo allargamento dell'area dell'intervento del legislatore statale, che ha comportato l'emersione nell'ordinamento generale dei principi che erano esclusivi dell'ordinamento sportivo.

(3) In questo senso, v. i classici contributi di CESARINI SFORZA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici ed il diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1969, 359 ss., e di GIANNINI M.S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, *ivi*, 1949, 10, e, sempre in argomento, MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti*, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano 1983, 32 ss., cui *adde*, più di recente, per profili critici alle opinioni dei suddetti autori, DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli 1999, 83 ss.

(4) Cfr., in tali termini, MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 2.

autogoverno di una comunità » in quanto « l'eccezione sarebbe che lo Stato si ingerisse nel governo dello sport » (5).

Un approccio realistico alle tematiche da esaminare non può però che partire dalla presa d'atto che la coesistenza nell'ambito dello stesso territorio, di due ordinamenti si accompagna sovente a un'ineliminabile area di conflittualità, la cui estensione è tanto maggiore quanto più consistente risulta la pretesa di ciascun ordinamento di ampliare la gestione dei rapporti con i propri destinatari, e di esercitare conseguentemente in via estensiva, se non esclusiva, il diritto a punire. Né può sottacersi che un utile approccio teorico al generale assetto ordinamentale non può prescindere dal fatto che qualsiasi processo di rafforzamento delle autonomie non può però mai importare l'abbandono da parte dell'ordinamento statale del nucleo di regole e principi fondamentali che, per il loro carattere unificante, non sopportano limitazioni di alcun genere perché la rinuncia ad essi si traduce in una vanificazione delle funzioni e dei poteri sovrani dello Stato (6).

Orbene, la tematica scrutinata dalla meno recente delle ordinanze annotate configura uno dei tanti aspetti delle indicate difficoltà di coesistenza tra l'ordinamento sportivo e quello statale non potendosi escludere — pur in presenza del disposto dell'art. 2, comma 1, d.l. 19 agosto 2003 n. 220 (conv. con mod. in l. 17 ottobre 2003 n. 280, sulle disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva) — che, pur nel ricorrere delle fattispecie in detta disposizione specificatamente disciplinate, siano configurabili ipotesi di violazioni di norme regolamentari o statutarie o di condotte disciplinari, le cui conseguenze non si esauriscono nell'ordinamento sportivo ma risultino rilevanti anche nell'ordinamento giuridico generale.

2. *Il d. lgs. n. 242 del 1999 e la natura privata delle federazioni sportive nazionali.* — È opportuno, in relazione alle questioni che si intendono scrutinare, evidenziare anche che tra gli interventi normativi di maggiore impatto nell'ordinamento sportivo vanno annoverati sicuramente: dapprima il d. lgs. 23 luglio 1999 n. 242 (Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano-CONI, a norma dell'art. 11 l. 15 marzo 1997 n. 59) che, nell'abrogare la risalente l. 16 febbraio 1942 n. 426, ha tra l'altro espressamente attribuito alle federazioni sportive nazionali (non più incluse tra gli organi del CONI), la natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato, che non perseguono fini di lucro e che sono disciplinate, per quanto non previsto dal decreto stesso, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo (7); e più di recente il d.l. n. 220, cit., che è stato emanato per superare il rischio del fraporsi di ostacoli al regolare svolgimento dei campionati sportivi attraverso possibili e perduranti blocchi all'esercizio dei compiti istituzionali delle federazioni. Rischio verificatosi per la FIGC a seguito del proliferare di numerosi interventi dei tribunali amministrativi che, con le loro decisioni, volte a legittimare la partecipazione di alcune squadre di calcio ai rispettivi campionati della stagione 2003-2004, ne avevano messo oggettivamente a rischio il regolare svolgimento alimentando anche non trascurabili problemi di ordine pubblico (8).

In particolare, con riferimento alla natura delle federazioni — oggetto dell'annotata sentenza dei giudici di legittimità — è stato affermato che la natura duplice (e quindi ambigua) delle federazioni sportive, unitamente alla difficoltosa definizione del rapporto giuridico intercorrente tra esse e il CONI, ha avuto termine con il d. lgs. n. 242, cit., ricordandosi al riguardo che il suddetto decreto, nel confermare la personalità giuridica pubblica del CONI, ha poi espressamente dichiarato di diritto privato la personalità giuridica delle federazioni sportive, recidendo in tal modo il legame strutturale tra CONI e federazioni e impedendo ogni possibile ricostruzione di una duplice natura delle federazioni ovvero di un loro incardinamento nell'ente pubblico in qualità di organi del medesimo (9).

(5) Così ancora MANZELLA, *op. cit.*, 3 ss.

(6) Sul punto, VIDIRI, *op. cit.*, 514.

(7) Per un ampio esame del d. lgs. n. 242 del 1999, v., per tutti, ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il CONI e la regolamentazione dello sport*, Milano 2000, 18 ss. Più di recente per quanto attiene alla natura delle federazioni sportive, cfr: SANNINO, VERDE, *Il diritto sportivo*, Padova 2011, 176 ss.; FORLENZA, *I soggetti degli ordinamenti sportivi nazionali*, in COCCIA, DE SILVESTRI, FORLENZA, FUMAGALLI, MUSUMARCA, SELLI, *Diritto dello sport*, Firenze 2004, 73 ss.

(8) Sulla l. n. 280 del 2003, cfr.: SANNINO, VERDE, *op. cit.*, 621 ss.; SPADAFORA, *Diritto del lavoro sportivo*, Torino 2004, 191 ss.; VIDIRI, *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e d.l. n. 220 del 2003*, in questa *Rivista*, 2003, II, 509 ss.; e, da ultimo, STERRAZZA, *Il riparto di giurisdizione in materia sportiva*, in *Dir. lav. Marche*, 2010, 302 ss.

(9) In questi termini, FORLENZA, *op. cit.*, 75.

È stato anche rilevato: che la nuova normativa elimina ogni incertezza sul punto per riconoscere alle federazioni natura di associazione di diritto privato, dotate di personalità giuridica ai sensi dell'art. 12 c.c. ponendo come condizione per l'acquisto della personalità il riconoscimento, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, da parte del Consiglio nazionale del CONI (10); ed è stato anche ribadito che dette federazioni, non incluse tra gli organi del CONI, non perseguono fini di lucro e sono disciplinate — per quanto non espressamente previsto — dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo, con l'effetto che le modifiche apportate dal d. lgs. n. 242, cit. spingono verso una rivisitazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, prospettando la configurabilità di una giustizia sportiva incentrata sul potere disciplinare spettante alle federazioni — come a ogni altra associazione — sui propri associati (11).

La natura privata delle federazioni ha trovato poi ulteriore fondamento sia nel riferimento al loro momento genetico che vede l'aggregazione spontanea e volontaria di soggetti, società e associazioni per il perseguimento del comune obiettivo dello svolgimento di una specifica attività agonistica, intervenendo solo successivamente il riconoscimento delle federazioni da parte del CONI (12), sia in una più articolata opinione che — oltre a rilevare come l'ingresso di soggetti, persone fisiche o giuridiche ovvero entità non personificate, nella comunità sportiva non avvenga per un atto di un'autorità dotata di poteri pubblicistici, bensì esclusivamente in base all'accettazione convenzionale delle regole che gli organismi preposti all'organizzazione sportiva liberamente si sono date (13) — precisa poi contestualmente che se anche si volesse ammettere che le federazioni sono organi del CONI, lo diventerebbero soltanto in quanto « esplicano un'attività diretta alla realizzazione del fine che al CONI stesso è assegnato » mentre « tutto ciò che non attiene alla realizzazione di un tale fine è fuori da ogni ingerenza pubblicistica » (14).

Comunque pur riconoscendosi che la disputa sulla natura delle federazioni sportive nazionali appare essersi ora ridimensionata a seguito del chiaro dettato normativo di cui al d. lgs. n. 242, cit., si è però attribuita ancora adesso una valenza pubblica alle loro attività in ragione dell'ampia potestà di controllo attribuita su di esse al CONI (15), e in tale direzione si è poi finito per riconoscere rispetto al passato una doppia anima delle federazioni, quella pubblica che continuerà ad essere finanziata da contributi ordinari e straordinari (per la preparazione olimpica e per l'attività di vertice del Comitato), e quella privata economicamente affidata alle stesse federazioni (16).

Nello stesso tempo, però, si è evidenziato in senso critico come non possa pervenirsi, sulla base della lettura dell'art. 15 d. lgs. n. 242, cit., a definire in maniera certa quali « specifici aspetti » dell'attività delle federazioni abbiano valenza pubblicistica non essendo di ausilio il richiamo agli indirizzi del Cio e del CONI perché soltanto nel secondo caso è configurabile — per quel che può incidere — una relazione con un ente pubblico (17).

Il breve *excursus* sulla natura delle federazioni assume ricadute dirette sul versante della giustizia sportiva.

(10) Così, SPADAFORA, *op. cit.*, 18.

(11) In tal senso, VIDIRI, *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, in *Foro it.*, 2000, I, 1481, che dalla natura privata delle federazioni ne fa conseguire il carattere di atti meramente interni dei regolamenti, privi quindi di efficacia per l'ordinamento in quanto mera espressione dell'autonomia riconosciuta ai privati nei rapporti associativi in applicazione dell'art. 36 c.c.

(12) In tal senso, MARANI TORO I. e A., *Gli ordinamenti di liberazione*, in *Riv. dir. sport.*, 1977, 143 ss.

(13) In questo senso, QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Saggi di diritto sportivo* (Autori vari), Milano 1999, 28.

(14) Per tale assunto, cfr. JANNUZZI, *Per la legittimità della giurisdizione sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1955, 255.

(15) In questi termini, SFERRAZZA, *op. cit.*, 311.

(16) Per tale assunto, cfr. SANNINO VERDE, *op. cit.*, 181, secondo cui l'entità dei finanziamenti dipende inevitabilmente dalla forza imprenditoriale e dalle potenzialità economiche commerciali della disciplina sportiva affidata a ciascuna federazione e in ultima analisi dall'appetibilità della disciplina sportiva sotto il profilo televisivo.

(17) Per tale considerazione, cfr. FORLENZA, *op. cit.*, 76, secondo cui sembra potersi affermare che con l'art. 15, comma 1, d. lgs. n. 240 del 1999 si sia semplicemente inteso richiamare la possibile rilevanza pubblicistica di taluni aspetti delle attività delle federazioni, il che giustifica anche la regolazione dell'attività sportiva da parte di un ente pubblico, senza però che si sia voluto revocare in dubbio la personalità giuridica privata contestualmente attribuita.

All'indomani dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 242, cit. è stato sostenuto che le significative modifiche apportate da detto decreto imponevano una rivisitazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale perché permettevano di configurare una giustizia sportiva incentrata sul potere disciplinare spettante alle federazioni — come a ogni altra associazione — sui propri associati e portavano a configurare nei regolamenti federali meri atti interni privi quindi di efficacia per l'ordinamento statale in quanto mera espressione dell'autonomia riconosciuta alle associazioni dall'art. 16 c.c., con l'ulteriore conseguenza di ritenere l'ingresso dei soggetti nella comunità sportiva (e la loro fuoriuscita da detta comunità) non più materia di provvedimenti amministrativi ma di atti meramente privatistici sì da ravvisare nel tesseramento un atto di natura negoziale tra l'atleta, da un lato, e la federazione, dall'altro, e la revoca dell'affiliazione (e la radiazione dal ruolo federale) come una vera e propria esclusione da detta federazione, assoggettabile come tale alla disciplina dell'art. 24 c.c., con conseguente ridefinizione in tutta la materia in oggetto delle competenze del giudice ordinario (18).

Sotto un distinto versante si è però sostenuto — sempre nell'imminenza del d. lgs. n. 242, cit. — che la qualificazione positiva delle federazioni quali associazioni dotate di personalità giuridica di diritto privato non sembra che abbia definitivamente risolto il dibattito a favore della giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria in ogni ipotesi delle decisioni federali, perché era la stessa legge di riordino del CONI a riconoscere che determinati profili dell'attività federale venivano ad assumere rilievo pubblicistico. Per di più lo stesso statuto del CONI, da un lato, precisava che venivano ad acquisire valore pubblicistico proprio i provvedimenti federali maggiormente suscettibili di incidere su situazioni soggettive protette in capo ai soggetti privati (art. 23, comma 1, dello statuto) e, dall'altro, finiva per assoggettare a ricorso gerarchico alla giunta nazionale del Comitato olimpico i provvedimenti di revoca o di diniego dell'affiliazione di società sportive con la possibilità di adire successivamente alla loro emanazione il giudice amministrativo (art. 7, comma 5, lett. n. del nuovo statuto del CONI in attuazione del rinvio di cui all'art. 7, comma 2, lett. h. d. lgs. n. 242, cit.) (19).

E per un analogo approccio, volto a fare emergere i numerosi aspetti pubblicistici delle federazioni, si caratterizza l'opinione di chi ha rilevato che dopo le modifiche introdotte dal d. lgs. 8 gennaio 2004 n. 15 (Modifiche ed integrazioni al d. lgs. 23 luglio 1999 n. 242, recante riordino del Comitato olimpico nazionale italiano-CONI) si è resa meno netta la distinzione tra CONI e federazioni sportive perché queste ultime, pur riconfermate nella loro natura di soggetti privati, ricevono una disciplina e assistono a un'osmosi di componenti dei propri organi direttivi presenti a vario titolo negli enti pubblici, che rende sicuramente meno percepibile la distinzione tra ente pubblico e soggetti privati (20).

Né può sottacersi che non era mancato chi, su un piano più generale, aveva già sottolineato come, pur nel rispetto dell'autonomia delle organizzazioni sportive, non potesse trascurarsi di considerare che lo sport era una realtà di dimensioni tali da farlo rientrare nel campo d'azione comunitaria, sia per i profili economici sia per quelli sociali, e che il rapporto tra diritto nazionale e diritto comunitario si era sviluppato al punto da configurare un sistema caratterizzato dall'integrazione delle fonti dei due ordinamenti (21).

In questa direzione si è anche sostenuto che l'espressa enunciazione del principio dell'art. 16 d. lgs. n. 242, cit. (« Le federazioni sportive nazionali sono rette da norme statutarie e regolamentari sulla base [...] del principio di partecipazione dell'attività sportiva da parte di chiunque in condizione di parità e in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale e internazionale ») dovrebbe comportare l'introduzione di un vincolo e di una conseguente possibilità di sindacato da parte del CONI

(18) Così, VIDIRI, *loc. cit.*, e, in senso analogo, alla stregua sempre della ritenuta natura privatistica delle federazioni sportive, LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano 1975, 79 ss.; Id., *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questioni di giurisdizione*, in questa *Rivista*, 1980, I, 2545; nonché, in epoca meno risalente, ROSATI DI MONTEPRANDONE, *Istituzioni di diritto sportivo*, Perugia 1999, 101 ss., specialmente 103, nt. 4, che rileva tra l'altro come per i sostenitori della tesi privatistica delle federazioni il tesseramento venga considerato un atto di natura negoziale che lega chi l'ottiene contemporaneamente alla società sportiva affiliata e alla federazione sportiva.

(19) Cfr., al riguardo, ALVISI, *op. cit.*, 251 s.

(20) Così testualmente, FORLENZA, *op. cit.*, 78.

(21) Sul punto, v., *amplius*, DI NELLA, *La tutela della pluralità degli ordinamenti giuridici: analisi critica dei profili teorici e delle applicazioni del fenomeno sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 37 ss. che, con riferimento agli aspetti di diritto comunitario riguardanti anche il fenomeno sportivo, richiama espressamente il Trattato sull'Unione di Maastricht, modificato dagli accordi di Amsterdam del 2 ottobre 1997.

nonché dell'autorità giudiziaria in sede di determinazione statutaria delle condizioni di affiliazione e tesseramento alla federazione, con l'ulteriore conseguenza che sebbene la federazione — in quanto associazione di diritto privato, assoggettata a nessun obbligo contrattuale legale di contrattare — debba godere in linea di principio della massima libertà nella determinazione di ammissione alla compagine associativa di nuovi iscritti, la legge tuttavia vincola l'autonomia dell'associazione al principio di non discriminazione e della massima partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità. Ne conseguirebbe così l'ammissibilità, quanto meno in astratto, di un sindacato del giudice ordinario sulle clausole statutarie volte a porre ingiustificate restrizioni o discriminazione all'adesione di nuovi adepti (22).

È stato constatato che anche la giurisprudenza, non senza qualche posizione differenziata, sembra avere assunto la duplice natura delle federazioni nazionali a criterio base per il riparto della giurisdizione, affermando comunque il difetto assoluto della giurisdizione statale nel caso di controversie che atengono all'applicazione delle norme tecniche che disciplinano il regolare e ordinato svolgimento delle competizioni sportive (23); ed è stato anche ravvisato — a seguito della l. n. 280 del 2003 — uno strettissimo legame tra autonomia privata dei gruppi e « zone di immunità dal diritto statale », per essere coesistente al riconoscimento della libertà di costituire l'associazione anche il rispetto delle determinazioni da questa assunte in ambito interno, con la conseguenza che i provvedimenti di giustizia endoassociativa, basati su clausole di autodichia e adottati alla stregua degli statuti e degli altri regolamenti federali, devono godere della stessa insindacabilità esterna di cui gli atti associativi sono dotati per dettato costituzionale (art. 18 cost. e 1322 c.c.) (24); ed è stato, infine, aggiunto che non è consentito ignorare come l'autonomia delle federazioni debba essere temperata con altri valori della Costituzione a presidio della persona umana con particolare riguardo al diritto di libertà e al diritto al lavoro, non potendo al contrario patrocinarsi, in nome dei comuni scopi perseguiti, l'indiscriminata posposizione degli interessi dei singoli, né in ogni caso l'abbandono dei tesserati e delle affiliate società, rappresentative a loro volta di altri gruppi di persone, a ogni possibile abuso vessatorio delle medesime federazioni (25).

E in linea con le richiamate opinioni che continuano a riconoscere una doppia natura alle federazioni si colloca la recente sentenza dei giudici di legittimità che, in un rapporto instauratosi a seguito del conferimento da parte di una federazione sportiva nazionale dell'incarico professionale di consulenza e difesa nell'ambito di un contenzioso tributario — per omessa applicazione e omesso conseguente versamento di ritenute d'acconto su contributi e premi vari erogati dalla predetta federazione a società sportive e tesserati — ha statuito che il contratto d'opera dovesse essere nel caso di specie assoggettato alla forma scritta e dovesse rispettare la normativa sulla contabilità dello Stato (26); e sempre nella stessa direzione si pone il *dicum* giurisprudenziale secondo cui il rapporto di lavoro del dipendente della federazione, che svolga mansioni di carattere (non tecnico, ma) amministrativo presso la struttura centrale dell'organizzazione, ha natura pubblicistica sicché la costituzione di fatto di tale rapporto è in violazione delle norme imperative che presidono alla costituzione dei rapporti di lavoro pubblico, per cui ne deriva l'inapplicabilità della tutela legale relativa ai licenziamenti illegittimi (27).

(22) In questi termini, ALVIST, *op. cit.*, 246.

(23) Cfr., in questi sensi, SFERRAZZA, *op. cit.*, 312.

(24) In tali termini, v. da ultimo, FORLENZA *op. cit.*, 104.

(25) Così, FORLENZA, *loc. cit.*; nonché RUOTOLO, *Giustizia sportiva e Costituzione*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 407 s., il quale rimarca infatti come l'applicazione della teoria della pluralità degli ordinamenti non implichi affatto l'abbandono del singolo alle vessazioni inflitte dai poteri privati proprio perché non si traduce nella negazione di limiti per la giustizia endoassociativa, implicando semmai « il contemperamento tra il principio personalista e il principio pluralista, la necessità dell'individuazione di limiti ai poteri privati che, anche quando assumono la veste di formazioni sociali, sono sempre soggetti alla regola dell'armonia con il quadro dei valori costituzionali ».

(26) Per la doppia natura delle federazioni sportive nazionali, v., in giurisprudenza, tra le altre: Cass., sez. un., 11 ottobre 2002 n. 14530, in *Diritto e giustizia*, 2003, n. 3, p. 20 ss.; Cass. 12 luglio 1995 n. 7640, in *Riv. dir. sport.*, 1995, 75; e, tra i giudici di merito, Pret. Roma 10 novembre 1997, *ivi*, 1997, 550; in dottrina, cfr.: NAPOLITANO, *La riforma del Coni e delle federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 118 ss.; TRIVELLATO, *Spunti di riflessione su Coni, ordinamento sportivo e rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento a fini generali*, in *Dir. soc.*, 2000, 61 ss.

(27) Cfr., al riguardo, Cass. 4 marzo 2009 n. 5217, cui *adde* Cass., sez. un., 21 novembre 2002 n. 16427, che in sede di regolamento di giurisdizione proprio in ragione della natura pubblica del rapporto lavorativo ha riconosciuto la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per il

A ben vedere, la tesi della doppia natura delle federazioni finisce per ridimensionare la portata chiaramente innovativa del disposto dell'art. 15, comma 2, d. lgs. n. 242, cit., che ha inteso attribuire alle federazioni sportive la capacità di agire all'interno dell'ordinamento sportivo come soggetto di diritto privato e non più come organo del CONI.

E invero una volta riconosciuta alle federazioni sportive nazionali — non più quindi organi del CONI — natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato non possono che fare sorgere consistenti riserve quelle tesi che finiscono sostanzialmente per negare il carattere innovativo del dettato normativo allorquando, sul presupposto della doppia natura di dette federazioni, attribuiscono — sempre e per qualsiasi ragione vengano concessi o negati — la natura di atti amministrativi al tesseramento degli atleti, alla loro radiazione dai ruoli federali, ai provvedimenti di affiliazione delle società e delle associazioni sportive, alle iscrizioni ai campionati, e più in generale a tutti i provvedimenti attinenti il momento genetico e terminale dell'attività agonistica. E infatti, risulta requisito imprescindibile del riconoscimento e della stessa sussistenza di qualsiasi associazione una libera, incondizionata e autonoma aggregazione di persone che — nel pur doveroso rispetto dei principi generali dell'ordinamento statale e dei diritti della persona a copertura costituzionale — ne condividano i valori fondanti, che una giustizia endoassociativa è poi chiamata a tutelare attraverso forme sanzionatorie di condotte disapplicative degli stessi.

Al riguardo appare opportuno ricordare come la dottrina civilistica abbia in un'ottica meramente privatistica riconosciuto con i summenzionati limiti la validità delle clausole statutarie delle associazioni che riservano a organi di giustizia interna la definitiva composizione delle controversie (28), e come sia stato sostenuto con un puntuale *iter* argomentativo — risalente nel tempo ma ancora valido pur dopo l'entrata in vigore della l. n. 280, cit. — che nei casi in cui i provvedimenti federali intervengano su materia disponibile, la clausola di riserva deve considerarsi valida sia nel suo contenuto punitivo (obbligo di devolvere le controversie interne e dunque il giudizio in ordine all'applicazione delle regole del gruppo a organi endoassociativi) sia nel suo contenuto negativo (divieto di devolvere al giudice statale sia le medesime controversie rimesse alla competenza degli organi federali sia il giudizio in ordine alla corretta applicazione delle regole del gruppo, fino a che non sia pronunciato l'organo interno competente) (29), seppure si sia poi precisato di volta in volta: che il ricorso all'autorità giudiziaria è consentito comunque « quanto meno per le nullità procedurali » (30); che tutte le sanzioni disciplinari sono suscettibili di impugnazione davanti al giudice ordinario con la sola eccezione di alcune sanzioni morali prive di rilevanza patrimoniale, quali il biasimo o la censura (31); e che devono ritenersi comunque invalide tutte quelle clausole che contengono la rinuncia assoluta e generalizzata e in via preventiva al diritto costituzionale di ricorrere alla giurisdizione statale, sanzionando la mancata osservanza di tale clausola con lo scioglimento del vincolo associativo (32).

Le precedenti considerazioni dirette a denunciare un sostanziale svuotamento contenutistico della natura associativa delle federazioni trovano conforto nell'assunto di chi ha opportunamente rilevato come l'atteggiamento dei giudici si mostri in materia di sanzioni disciplinari particolarmente invasivo e capace di trasformarsi in un pericolo per l'autonomia dell'ordinamento sportivo. Al riguardo pur precisando che il controllo su dette sanzioni è consentito solo allorquando le stesse non esauriscano le loro ricadute nell'ambito strettamente sportivo per incidere anche nell'ordinamento generale — perché una diversa opinione finirebbe per fare dubitare della legittimità della riserva a

---

periodo precedente al 30 giugno 1998; e, negli stessi sensi, ancora, Cass., sez. un., 4 luglio 2002 n. 9890, in questa *Rivista*, 2002, I, 3332; e Cass., sez. un., 19 giugno 1998 n. 5763.

(28) Cfr. sostanzialmente in tali sensi, BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano 1975, 267 ss.

(29) Così, DE SILVESTRI, *Le qualificazioni giuridiche dello sport e nello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1992, 298, secondo il quale dall'affermata natura associativa delle federazioni nazionali sportive ne dovrebbe derivare che le sanzioni disciplinari debbano essere riguardate dallo Stato come pene private, così come ogni altra sanzione di associazioni non necessariamente strutturate in ordinamento.

(30) Cfr., in tali sensi, BIANCA C.M., *Le autorità private*, Napoli 1977, 49.

(31) Per tale assunto, LUISO, *La giustizia civile*, cit., 280.

(32) In tali sensi, cfr. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 41; FRASCAROLI, *Sport (diritto pubblico e privato)*, in *Enc. dir.*, LXIII, Milano 1990, 528 s.

favore dell'ordinamento sportivo (33) — si fa poi rilevare come di fatto si finisca per fare refluire nell'ordinamento statale anche le sanzioni meno severe e, persino, quelle temute, che non hanno alcuna efficacia esterna (34).

In questo quadro estremamente articolato delle opinioni formatesi sulle problematiche scrutinate, si è più volte ribadita — come attesta la più recente delle due ordinanze annotate — la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo: nelle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione di società sportive al campionato e di loro retrocessione; nelle liti relative all'ammissione e all'affiliazione alle federazioni di società, associazioni sportive e di singoli tesserati; e ancora in quelle attinenti all'organizzazione e allo svolgimento delle attività agonistiche (35) e infine, come detto, anche in quelle relative alle irrogazioni di sanzioni disciplinari ai tesserati, compresi gli arbitri, i loro designatori e i dirigenti federali (36).

Non sono mancate di contro pronunce che hanno riconosciuto il difetto assoluto di giurisdizione sulla domanda diretta a ottenere il sindacato sulle decisioni prese dagli organi di giustizia sportiva in sede di verifica della regolarità di una competizione agonistica e in applicazioni delle norme tecniche regolanti la condotta di gara (37), perché a fronte di provvedimenti emessi in sede di verifica dei risultati di gara — e in applicazione delle norme interne dell'ordinamento sportivo — non si configurano posizioni di interessati qualificabili come diritti soggettivi o come interessi legittimi (38).

Alla stregua di quanto sinora esposto, parafrasando quanto è stato già in precedenza affermato, va rilevato che — al di fuori di quelle ipotesi in cui è la legge stessa a prevedere posizioni di interesse legittimo secondo « il principio di tipicità degli atti amministrativi » — va fatto riferimento al fine di risolvere il problema della giustiziabilità degli atti posti in essere dalle federazioni, quali « private autorità », alle norme del codice civile e in particolare agli art. 16, 23 e 24, non potendosi far rivivere espressamente o surrrettivamente la tesi della doppia natura delle federazioni asse-

(33) Per tale precisazione, cfr. TAR Lazio, sez. III-ter, ord. 22 agosto 2006 n. 4666 e 4671, in *Foro it.*, 2006, III, 538, relative alle vicende note come « calciopoli » — oggetto di interventi ripetuti degli organi della giustizia sportiva delle federazioni giuoco calcio nell'estate del 2006 — che hanno visto all'esito dei procedimenti disciplinari il commissario straordinario nominato dalla FIGC stabilire che mentre per la stagione 2004-2005 il titolo di campione d'Italia doveva rimanere vacante, quello per la stagione 2005-2006 andava assegnato all'Inter (squadra che, tenuto conto delle sanzioni, risultava prima classificata).

(34) Sul punto, *amplius*, VIGORITI, *Giustizia sportiva. in Il diritto. Enc. giur. del Sole-24Ore* diretta da PATTI, VII, Milano 2007, 124 s., che — dopo avere evidenziato come gli enti internazionali siano fermissimi nel vietare qualsiasi forma di controllo da parte del giudice statale sulle decisioni degli organi sportivi di tutela ma che, nonostante ciò, non si rinvenga non solo in Italia alcuna disponibilità al riguardo — rileva poi come sia tuttavia necessario trovare un criterio ragionevolmente restrittivo, del tipo di violazione di legge foriera di un *serious and irreparable harm* americano, o altro, che comunque risulti rispettoso delle prerogative della giustizia sportiva.

(35) Cfr., al riguardo, tra le altre, Cons. St., sez. VI, 9 luglio 2004 n. 5025, con nota di GIOIS, *Le funzioni di giustizia delle federazioni sportive e della camera arbitrale Cons nelle controversie che la l. 280 del 2003 affida al giudice amministrativo*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 997.

(36) Per il riconoscimento della giurisdizione amministrativa: in caso di esclusione di una squadra di calcio dal campionato in quanto incidente sullo *status* soggettivo legittimante l'accesso all'attività sportiva, cfr. TAR Sic., sez. Catania, ord. 14 settembre 1993 n. 802, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 441; per l'azione proposta da una società calcistica per la declaratoria di nullità del provvedimento d'irrogazione della retrocessione in sede inferiore, cfr. Trib. Genova 27 agosto 2005, in *Corr. merito*, 2005, 1161, con nota di BELFIORE, *È costituzionalmente legittima la giurisdizione esclusiva del TAR in materia sportiva?*; per il caso di inibizione per cinque anni dall'attività in precedenza svolta (e di un'ammonda) ai danni di un ex dirigente di una società sportiva responsabile della commissione di un illecito sportivo, cfr. TAR Lazio, sez. III-ter, ord. 22 agosto 2006 n. 4666, cit.; e ancora, nel caso di squalifica per quattro mesi e della soggezione per altro quattro mesi dopo la squalifica a controlli senza preavviso in caso di violazione da parte di un calciatore professionista del regolamento dell'attività *antidoping*, cfr. TAR Lazio, sez. III-ter, 19 aprile 2005 n. 2801. In dottrina, negli stessi sensi, v., *amplius*, ALVISEI, *op. cit.*, 380 ss.

(37) Cfr. Trib. Venezia 2 ottobre 2004, con nota di IZAR, *Obbligo di lealtà sportiva e inadempimento contrattuale: rapporti tra giustizia sportiva e giustizia di Stato*, in *Contratti*, 2005, 865.

(38) Cfr., al riguardo, Cass., sez. un., 26 ottobre 1989 n. 4399; in questa *Rivista*, 1990, I, 709; in *Foro it.*, 1990, I, 899, con nota di CATALANO, *Quando il giuoco si fa pesante: le Sezioni Unite sul parquet*.

gnando apodittica natura pubblicistica ad attività federali, assentamente ricomprese fra le finalità del CONI, per frarne conseguenze in ordine alla loro giurisdizione, così come è stato più volte ritenuto dai giudici amministrativi (39).

3. *L'emersione a livello giurisprudenziale della doppia natura delle federazioni.* — Con la l. n. 280, cit. — emanata al fine di risolvere i problemi contingenti legati, come si è già ricordato, al calcio e al regolare svolgimento del campionato analogamente a quanto era già accaduto in occasione della l. 23 marzo 1981 n. 91 (40) — si è tentato di dare organicità al complesso sistema giurisdizionale in materia sportiva, disciplinando i rapporti tra la giustizia statale e la c.d. «giustizia sportiva» attraverso la delimitazione dei rispettivi ambiti di operatività, sino a quel momento tracciati da oscillanti indirizzi giurisprudenziali (41).

Più specificatamente con l'art. 2 l. n. 280, cit. si è inteso riservare all'ordinamento sportivo, da un lato, l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie del suddetto ordinamento e delle sue articolazioni — al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive — e, dall'altro, la valutazione dei comportamenti rilevanti sul piano punitivo e l'irrogazione e applicazione delle relative sanzioni disciplinari.

Al riguardo va premesso che la svolgimento di qualsiasi attività agonistica, soprattutto a livello professionistico, non può prescindere dall'osservanza di ben individuate disposizioni tecniche, che costituiscono le regole alle quali i contendenti devono sottostare al fine di assicurare la regolarità dello svolgimento e dei risultati della gare. Tali disposizioni, come è stato osservato, presentano l'aspetto strutturale delle norme giuridiche e assumono carattere di indisponibilità, «a tutela di un necessario principio di uniformità dell'attività sportiva e dei risultati atletici ad essi connessi, anche in ragione di un indispensabile criterio di garanzia della *par condicio* dei gareggianti» (42). La loro osservanza, poi, nel corso delle diverse competizioni è assicurata nel calcio — come in ogni altra disciplina — dall'arbitro (43), che quale tipico organo di giustizia sportiva è chiamato ad adottare sul campo di giuoco decisioni definitive di natura disciplinare (ad esempio, l'espulsione di un giocatore) o tecnica (ad esempio: l'annullamento di un goal per fuori giuoco, assegnazione di un calcio di punizione o di un rigore), che da sempre sono considerate insindacabili dal giudice statale (44).

Nelle zone dell'indifferente giuridico sono, infatti, collocate non solo le questioni tecniche — come quella oggetto dell'ordinanza n. 18052 in commento circa l'estromissione dall'attività sportiva di un arbitro — ma anche quelle relative all'esercizio del potere punitivo delle federazioni, per essere anche queste espressioni della loro autonomia privata che, comunque, pur nella totale

(39) In tali sensi, FORLENZA, *op. cit.*, 105 s., che tra i numerosi arresti giurisprudenziali in materia richiama: TAR Lazio, Roma, sez. III, 14 maggio 2002 n. 4228; TAR Puglia, Bari, sez. I, 30 maggio 2001 n. 3477; nonché TAR Sic., Palermo, sez. II, ord. 19 dicembre 2001 n. 2146, in *Foro amm.*, 2001, 3337.

Per analoga opinione, cfr. SANINO, VERDI, *op. cit.*, 132 e nt. 83, 84, i quali — dopo avere escluso che all'individuazione almeno approssimativa della natura delle federazioni pervenga un particolare aiuto dagli art. 1 e 2 l. n. 280, cit. — hanno poi rilevato che l'esercizio di pubbliche funzioni, quando queste riguardino attività amministrative in senso stretto, non può compiersi che tramite atti sostanziali amministrativi, i quali non possono che essere soggetti alla giurisdizione amministrativa, in quanto provenienti da organo che si sostituisce all'amministrazione.

(40) Per una completa ricostruzione di tutte le vicende giudiziarie che hanno portato all'emanazione del d. lgs. n. 220, cit., in materia di giustizia sportiva, cfr. FRANCHINI, *Il riordino del CONI*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, n. 11, nt. 26.

(41) Cfr., in tali sensi, SPADAFORA, *op. cit.*, 191 s.

(42) Cfr., in questi precisi termini, FRASCAROLI, *op. cit.*, 530.

(43) Per la qualifica dell'arbitro come organo tecnico della giustizia sportiva, v., per tutti, LUISSO, *La giustizia civile*, cit., 514; DE SILVESTRI, *La giustizia sportiva nell'ordinamento federale*, in *Riv. dir. sport.*, 1981, 22; FRASCAROLI, *op. cit.*, 530. *Contra*, RAMAT, *Alcuni aspetti fondamentali della giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1954, 135, secondo il quale l'arbitro svolge attività più di natura amministrativa che giurisdizionale, per essere titolare di uno speciale «ufficio sportivo» e per esercitare una attività dai limiti ben precisati e diretti al solo scopo di «portare agli organi federali superiori la gara regolare, in modo che possa essere omologata».

(44) Così, VIDIRI, *Il caso Maratona: la giustizia sportiva e quella ordinaria a confronto*, in *Foro it.*, 1991, III, 337.

irrelevanza per l'ordinamento statale, assicura ai soggetti sportivi una garanzia di tipo associativo modellato secondo schemi di diritto privato (45).

Nell'operare il riparto della giurisdizione si è poi voluto con l'art. 3 l. n. 280, cit., assegnare al giudice ordinario le vertenze di carattere c.d. « economico », tra le quali devono farsi rientrare quelle insorte tra società o tra società e tesserati, ivi comprese quelle di lavoro che coinvolgano sportivi professionisti (46), in linea con quanto già in precedenza era stato più volte statuito dalla giurisprudenza di legittimità (47).

E sempre con l'art. 3, cit. — modificato sul punto dal d. lgs. 2 luglio 2010 n. 104 (recante il nuovo codice del processo amministrativo) (48) — si è infine attribuito alla giustizia amministrativa una sorta di competenza residuale per tutte le controversie che, per non essere riservate alla giustizia sportiva e non attribuite alla cognizione del giudice ordinario, hanno ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle federazioni sportive nazionali. E, su tale premessa, si è poi affermato che l'esame complessivo del testo legislativo conduce a ritenere che alla giustizia amministrativa vadano ora attribuite anche le controversie relative alle questioni delle affiliazioni e dell'ammissione alle federazioni sportive, fatti salvi, ovviamente, gli effetti della clausola compromissoria (49); e sempre in tale direzione si è detto che è ormai consacrata la giurisdizione del giudice amministrativo pure in ordine alle impugnazioni di sanzioni amministrative — diverse da quelle c.d. « tecniche » — inflitte a dirigenti sportivi, ad arbitri o a società calcistiche, ricordandosi al contempo come già prima dell'entrata in vigore del d. lgs. n. 220, cit. la giurisprudenza avesse affermato la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo su controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di non ammissione di una società di calcio a un determinato campionato (50).

(45) In questi sensi, cfr. Cass., sez. un., 23 marzo 2004 n. 5774 (in questa *Rivista*, 2005, I, 1625, con nota di VIGNA, *Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione*) cui *adde*. Cass., sez. un., 11 marzo 2008 n. 6423, che, a conferma dell'applicabilità nella materia in esame di schemi privatistici, ha ribadito — nell'ambito di una controversia tra un calciatore dilettante e una società sportiva pendente dinanzi al giudice ordinario — l'inammissibilità del regolamento preventivo di giurisdizione in base all'asserita esistenza di clausole compromissorie che attribuiscono tale controversia a organi di giustizia sportiva, poiché l'arbitrato irrituale (come quello rituale) trova il proprio fondamento in un atto di investitura privata rispetto al quale non è possibile parlare di giurisdizione o competenza in senso tecnico, essendo demandata agli arbitri un'attività negoziale e non una funzione giurisdizionale.

(46) In dottrina, per tutti, SPADAFORA, *op. cit.*, 201 ss.; SANINO, VERDE, *op. cit.*, 631 ss.

Anche se la lettera dell'art. 3 non contempla inspiegabilmente figure professionali, quali gli allenatori, i direttori sportivi e i preparatori atletici, le loro vertenze di carattere economico devono essere assegnate ugualmente al giudice ordinario (così, DE SILVESTRI, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in *La giustizia sportiva* a cura di MORO, Forlì 2004, 102) e anche se non si presenta del tutto chiara sul punto la disposizione va interpretata nel senso della sua applicabilità anche alle controversie tra società o associazioni (cfr., al riguardo, LUBRANO, *La giurisdizione amministrativa in materia sportiva dopo la l. 17 ottobre 2003 n. 280*, ivi, 169).

(47) Sulla giurisdizione del giudice ordinario, tra le tante, cfr.: Cass. 10 luglio 2006 n. 15612, in *Foro it.*, 2006, I, 3355, in materia di rapporto di lavoro tra la FIt e un suo dipendente; Cass., sez. un., ord. 1° ottobre 2003 n. 14666, in *Foro amm.*, 2004, 93, con nota di FERRARA, *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l'autonomia dell'ordinamento sportivo fu da spettatore?*, in una controversia avente per oggetto l'impugnativa della deliberazione con la quale la Federazione italiana pallavolo (FIPAV), tenendo conto dell'irregolare tesseramento di un atleta, ha determinato la classifica del campionato in ragione della configurabilità come diritto soggettivo della situazione denunciata, cui *adde*. in epoca più risalente, Cass., sez. un., 1° marzo 1983 n. 1531, con riferimento a una domanda di un giocatore professionista contro una società sportiva per il pagamento dell'indennità di anzianità e della tredicesima mensilità e per la regolarizzazione della posizione contributiva.

(48) E infatti, l'art. 133 d. lgs. n. 104 del 2010 indica tra le materie di giurisdizione esclusiva « le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle federazioni sportive non riservate agli organi della giustizia dell'ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti » (comma 1, lett. z) e l'art. 135, lett. g, devolve le suddette controversie alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, sede di Roma.

(49) In questi termini, SFERRAZZA, *op. cit.*, 327.

(50) Così, SANINO, VERDE, *op. cit.*, 642 ss. Per una chiara, ragionata ed esauriente ricognizione di problematiche in materia in giurisprudenza — anche con specifico riferimento ai provvedimenti di

4. *L. n. 280 del 2003 e il riparto della giurisdizione nelle controversie di diritto sportivo.* — In relazione alla giustizia sportiva è stato da più parti rilevato che anche le questioni di carattere disciplinare non possono essere considerate come riservate all'ordinamento sportivo allorché le stesse vengano ad assumere un effettivo rilievo per l'ordinamento statale in ragione della loro capacità di ledere posizioni soggettive qualificabili come diritti soggettivi o interessi legittimi, e a fondamento di tale opinione si è fatto richiamo al disposto del comma 2 dell'art. 1 l. n. 280, cit., secondo cui i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica vengono regolati in base al principio dell'autonomia «salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo» (51).

Tale indirizzo è stato però ritenuto viziato per considerare non già il fatto sportivo in sé come condizione per radicare la competenza ma gli eventuali suoi riflessi economici. E a tale riguardo è stato osservato che si finisce così per violare la volontà del legislatore, che ha operato una scelta netta a favore dell'autonomia dello sport e di un'impostazione liberale del pluralismo ordinamentale pur avendo ovviamente «consapevolezza che l'applicazione di una norma regolamentare sportiva ovvero l'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva hanno normalmente grandissimo rilievo patrimoniale indiretto»; scelta questa che «l'interprete è tenuto ad applicare, senza potere sovrapporre la propria discrezionalità interpretativa a quella esercitata dal parlamento» (52).

In prossimità dell'emanazione della l. n. 280, cit. era stato affermato che detta legge aveva normato il principio guida nella determinazione dei rapporti tra giudice statale e giudice sportivo secondo il quale la giurisdizione statale è sempre competente a decidere quando è in gioco la tutela, costituzionalmente garantita, di diritti soggettivi o di interessi legittimi, ma era stato contestualmente aggiunto che si trattava tuttavia di verificare quanto la scarna disciplina contenuta in materia di giurisdizione (art. 3) fosse coerente con il principio di esordio della legge (53); principio che — è bene rimarcare nuovamente — aveva affermato il riconoscimento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

E ancora in epoca ben più risalente, a fronte già allora di una consistente incertezza sull'effettiva natura delle federazioni sportive, si auspicava — nella prospettiva di annunciate proposte sul lavoro professionistico nello sport e sulla configurazione penalistica dell'illecito sportivo — la necessità di una definitiva opzione per la natura pubblica o privata delle suddette federazioni al fine di evitare che ogni intervento dottrinale o giurisprudenziale in materia dovesse ripartire «*ab ovo*, ripercorrendo sempre tutte le tappe della questione sull'inquadramento dell'attività federale nel settore del diritto pubblico o nel settore del diritto privato» (54).

Orbene, una rivisitazione allo stato di problematiche — attestanti per quanto ora detto la permanenza di un cantiere sempre aperto — induce a considerazioni che, sebbene sollecitate da tematiche specifiche, finiscono per assumere una ben più ampia portata.

È di certo un dato difficilmente contestabile che il d. lgs. n. 242, cit. ha rappresentato attraverso il riconoscimento della natura privata delle federazioni sportive nazionali — non più organi del CONI — un importante passaggio per l'esplicito riconoscimento con la l. n. 280, cit. dell'autonomia sportiva, i cui effetti non potevano che essere funzionalizzati, in base alla sua *ratio*, a un maggiore operatività oltre che dell'autonomia negoziale delle federazioni anche di quella ordinamentale, con

---

non ammissione di una società di calcio al campionato — v. *ex plurimis*, Cons. St., sez. VI, 7 maggio 2001 n. 2546, in *Cons. St.*, 2001, I, 1084; Cons. St., sez. VI, 30 settembre 1995 n. 1050, in *Foro it.*, 1996, III, 276.

(51) Cfr. SANINO, VERDE, *op. cit.*, 645, che ricordano al riguardo come sia stata affermata la giurisdizione del giudice amministrativo nei ricorsi proposti da dirigenti, da società sportive e da arbitri avverso le sanzioni inflitte con la decisione della corte federale della FIGC per illecito sportivo, per fatti connessi alla vicenda c.d. «calcipoli», insorta nella stagione calcistica 2005-2006.

(52) Così, al riguardo, tra gli altri, SFERRAZZA, *op. cit.*, 322, che conclude per l'esclusione delle controversie riservate agli organi della giustizia sportiva «tanto dalla giurisdizione del giudice ordinario quanto da quella del giudice amministrativo», essendo «per definizione di legge tali controversie [...] prive di ogni rilievo per il diritto statale».

Per una diversa posizione, v., invece, SANINO, VERDE, *op. cit.*, 653, che evidenziano, infatti, come faccia sorgere dubbi di costituzionalità una opzione ermeneutica del dato normativo secondo cui sono devoluti alla giurisdizione esclusiva del giudice sportivo «tutti i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive», indipendentemente dalla loro rilevanza esterna.

(53) Sul punto, SPADAFORA, *op. cit.*, 194.

(54) In questi esatti termini, LUISSO, *Natura giuridica delle federazioni sportive*, cit., 2547.

prevedibili ricadute — per il carattere sotto molti versanti innovativi dei suddetti interventi legislativi — sulla giustizia sportiva, e segnatamente su quella c.d. « tecnica ». Orbene, un *excursus* della giurisprudenza amministrativa e di quella ordinaria attesta come nella realtà fattuale le finalità legislative siano state spesso di fatto vanificate da opzioni interpretative che hanno in molti casi finito per ridurre eccessivamente l'autonomia dell'ordinamento sportivo limitandone oltre il dovuto il riconoscimento attraverso rigide opzioni ermeneutiche del disposto del comma 2 dell'art. 1 l. n. 280, cit. Opzione questa che, nel bilanciamento degli interessi in gioco, ha assegnato nella quasi totalità dei casi rilevanza pubblica a condotte relative a materie (quali l'organizzazione delle diverse discipline agonistiche, l'applicazione delle norme di carattere tecnico e l'irrogazione di sanzioni ai tesserati che tali norme hanno violato) di naturale e istituzionale competenza delle federazioni in quanto associazioni private, e sulle quali si è invece riconosciuto — al di là di qualche isolato precedente giurisprudenziale — la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (55).

Come è stato puntualmente e perspicuamente osservato che occorre prendere realisticamente atto che la legge non ha raggiunto l'obiettivo di riservare in modo certo la disciplina di specifiche questioni all'ordinamento sportivo, né tanto meno l'altra, più generale, finalità di offrire finalmente parametri sicuri per distinguere le pretese endoassocieative statualmente indifferenti da quelle che devono ritenersi giustiziabili perché fondate su diritti soggettivi o interessi legittimi (56).

È innegabile che la non certo encomiabile formulazione del combinato disposto degli 1 e 2 d. lgs. 220, cit. — a seguito delle modifiche apportate l. n. 280, cit. — può determinare a seguito dei pronunziati della giurisprudenza la formazione del c.d. « diritto vivente », capace di trasformare di fatto il riconoscimento normativo della natura privata delle federazioni sportive e con essa dell'autonomia dell'ordinamento sportivo in espressioni, se non meramente evocative, di certo di scarsa rilevanza contenutistica. E da qui il pericolo di un intervento continuo, sistematico e assorbente sulla giustizia sportiva da parte di quella statale che — coniugato a una cultura volta a rimarcare sino a enfatizzarli i pure innegabili effetti socioeconomici ricollegabili all'esercizio dell'agonismo sportivo — può tradursi in una negazione di quegli spazi di autonomia e di libertà, a livello individuale o associativo, che devono connaturare l'ordinamento sportivo in un giusto equilibrio con quello statale (57).

Equilibrio che in verità è difficile trovare, con risultati resistenti nel tempo, risultando — in un assetto ordinamentale dello sport spesso lacunoso e per di più chiamato sempre più spesso a misurarsi anche con il diritto comunitario — compito oggettivamente arduo individuare le controversie sottratte alla giustizia sportiva e assoggettate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Difficoltà queste ricollegabili in buona misura a una normazione a contenuto del tutto generico, destinata come tale a disciplinare in maniera uniforme fenomeni sportivi estremamente articolati e enormemente differenziati anche sul versante delle ricadute sociali e degli interessi da tutelare. Al riguardo non può infatti sottacersi — anche a fronte di recenti approdi di diritto

---

(55) Per un'approfondita valorizzazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e per la statuizione — rimasta isolata in giurisprudenza — che le controversie riservate agli organi della giustizia sportiva per essere per definizione di legge prive di rilievo per il diritto statale sono sottratte sia alla giurisdizione del giudice ordinario che a quella del giudice amministrativo, cfr. Cons. giust. amm. sic. 8 novembre 2007 n. 1048, in *Riv. dir. ec. sport.*, 2007, n. 3, p. 100.

(56) In questi sensi, DE SILVESTRI, *La giustizia sportiva*, in *Diritto dello sport*, cit., 110 ss., che nel prevedere le difficoltà interpretative che si sarebbero presentate all'interprete rileva tra l'altro come l'indiscriminata ricomprendimento di ogni comportamento rilevante sul piano disciplinare tra le questioni riservate all'ordinamento sportivo imporrebbe di sostenere l'indifferenza sul piano dell'ordinamento statale di sanzioni — quali la revoca dell'affiliazione, la radiazione e l'esclusione da un campionato professionistico — la cui giustiziabilità esterna è sempre stata invece ritenuta pacifica al di fuori di ogni ragionevole dubbio.

(57) OSSERVA NAPOLETANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrativo sportivo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 1162, che l'intervento della giustizia statale nella controversie sportive può trovare giustificazione soltanto « se e nella misura in cui le istituzioni dello sport non risultino in grado di predisporre adeguate forme di tutela ». Per un analogo approccio teorico sulla giustizia sportiva, cfr., ancora, SFERRAZZA, *op. cit.*, 305 s.

OSSERVA PUNTUALMENTE GIACOMARDO, *Autonomia per le federazioni ed una delega in bianco al COMI*, in *Dir. giust.*, 2003, p. III-IV, come sussista uno strettissimo legame tra autonomia privata dei gruppi e « zone di immunità dal diritto statale », dovendosi ritenere coesistente al riconoscimento della libertà di costituire l'associazione anche il rispetto delle determinazioni da questa assunte in ambito interno.

comunitario — di rilevare come nel determinare l'ambito di applicabilità della giustizia sportiva e di negare, conseguentemente, ogni tutela esterna, faccia sorgere consistenti riserve una normazione che regola e tutela nella stessa modo sia lo sport professionistico — che si caratterizza per la rilevanza degli interessi economici in gioco (specialmente dopo che la l. 18 novembre 1996 n. 586 ha legittimato il perseguimento dello scopo di lucro delle società sportive) — che quello dilettantistico, in cui la soglia di tutela da devolvere alla giustizia civile deve limitarsi ai casi in cui vengano lesi i diritti inviolabili della persona o venga limitata l'esercizio di libertà fondamentali (58).

GIULIO VIDARI