

Le Sezioni unite della Corte di cassazione dichiarano inammissibile il ricorso avverso la sentenza del Consiglio di Stato che afferma la giustiziabilità della pretesa dinanzi al giudice sportivo, non trattandosi di motivo inerente alla giurisdizione ex art. 111, comma 8 Cost.

Corte di cassazione, sezioni unite civili, sentenza 9 novembre 2018, n. 28652 – Pres. Vivaldi, Est. Conti

Giurisdizione e competenza – Ricorso in cassazione avverso sentenze del Consiglio di Stato – Motivo inerente alla asserita erronea giustiziabilità della pretesa dinanzi al giudice sportivo – Inammissibilità

E' inammissibile il ricorso in cassazione ai sensi dell'art. 111, comma 8, Cost., avverso la sentenza del Consiglio di Stato che affermi la giustiziabilità della pretesa (impugnazione della radiazione inflitta dal giudice sportivo) dinanzi al giudice sportivo anziché al giudice amministrativo. (1)

(1) I. – La pronuncia è stata resa dalle Sezioni unite della Corte di cassazione in sede di ricorso per motivi inerenti alla giurisdizione, ex art. 111 Cost., avverso la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 15 marzo 2017, n. 1173 che ha confermato la sentenza del T.a.r. per il Lazio, 14 ottobre 2016, n. 10304 recante la declinatoria di giurisdizione con riferimento ad un giudizio avente ad oggetto la impugnazione della sanzione disciplinare della radiazione inflitta dal giudice sportivo.

Il Consiglio di Stato, in particolare, nel confermare la pronuncia di inammissibilità, non riteneva rilevante la circostanza per cui l'irrogazione della sanzione in contestazione fosse avvenuta nei confronti di un soggetto non più tesserato al momento dell'inizio del procedimento di giustizia sportiva, trattandosi di fatti comunque commessi in epoca anteriore alle dimissioni volontarie e tenuto conto della indisponibilità dei presupposti di operatività dei criteri di riparto tra giurisdizione settoriale sportiva e giurisdizione generale di legittimità. Al contempo confermava, sulla contestazione disciplinare, la riserva di giurisdizione in favore del giudice sportivo, secondo quanto previsto dell'art. 2, comma 1, del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 (recante Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280, alla luce dei principi espressi da Corte costituzionale, 11 febbraio 2011, n. 49 (in *Foro it.*, 2011, I, 2602, con nota di PALMIERI A., *La responsabilità civile*, 2011, 417, con nota di FACCI, *Giornale dir. amm.*, 2011, 733 (m), con nota di BASILICO, *Danno e resp.*, 2011, 919, con nota di BLANDO, *Corriere giur.*, 2011, 1543, con nota di SCOCA, *Giur. costit.*, 2011, 664, con nota di MANFREDI, DI TODARO, *Resp. civ. e prev.*, 2011, 1997, con nota di PAVONI, *Giur. it.*, 2012, 187 (m), con nota di PIAZZA, *Giust. civ.*, 2012, I, 2519 (m), con nota di SANTAGADA) che ha ricostruito il rapporto tra l'ordinamento settoriale sportivo e l'ordinamento generale statale, in materia di sanzioni

disciplinari e correlative impugnazioni, confermando la legittimità della attribuzione delle relative controversie all'ordinamento sportivo.

Avverso tale sentenza l'interessato proponeva ricorso in cassazione, ai sensi dell'art. 111 Cost. e 110 c.p.a., lamentando che il Consiglio di Stato avrebbe erroneamente ritenuto che le dimissioni volontarie non determinino la reviviscenza della giurisdizione di legittimità del giudice amministrativo, almeno con riguardo alla sanzione disciplinare sportiva della radiazione (che comporta la perdita dello *status* di tesserato); ciò sul presupposto che la riserva della materia disciplinare in favore della giustizia sportiva si giustifica solo se lo *status* di tesserato persista al momento della applicazione della sanzione; la doglianza era corroborata in ragione della necessità di tutelare diritti costituzionalmente garantiti incisi dalla radiazione; sul punto sollecitava una nuova remissione della questione alla Corte costituzionale. Con un secondo motivo, l'interessato lamentava l'omessa pronuncia, da parte del Consiglio di Stato, sull'istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia Ue, ai sensi dell'art. 267 del Trattato, in quanto l'impossibilità di adire il giudice statale comporterebbe, a suo dire, una lesione dei principi fondamentali dell'ordinamento europeo in materia di diritti di difesa e di giusto processo.

II. – La pronuncia della Corte di cassazione.

Le Sezioni unite hanno dichiarato il ricorso inammissibile sulla scorta delle seguenti motivazioni:

- a) premettono che il ricorrente intende porre in discussione i principi espressi dal giudice amministrativo che ha affermato il proprio difetto di giurisdizione rispetto alla reclamata tutela demolitoria della sanzione irrogatagli in ambito sportivo, prospettando la giurisdizione del giudice statale dallo stesso adito;
- b) osservano che in tal modo il ricorrente sollecita un sindacato delle Sezioni unite che trascende dalle prerogative alle stesse riservate dall'art. 111, comma 8, Cost.;
- c) il sindacato delle Sezioni unite della Corte di cassazione sulle decisioni del Consiglio di Stato è infatti circoscritto ai motivi inerenti alla giurisdizione, ossia ai vizi concernenti l'ambito della giurisdizione in generale o il mancato rispetto dei limiti esterni della giurisdizione del giudice amministrativo, con esclusione di ogni sindacato sul modo di esercizio della funzione giurisdizionale, cui invece attengono gli errori "*in iudicando*" e "*in procedendo*", i quali esorbitano dai confini dell'astratta valutazione di sussistenza degli indici definitivi della materia ed investono l'accertamento della fondatezza, o meno, della domanda;
- d) il ricorso in Cassazione contro le decisioni del Consiglio di Stato, consentito per i soli motivi inerenti alla giurisdizione dall'art. 111 Cost., è ammissibile per il difetto assoluto di giurisdizione solo quando manchi nell'ordinamento una

- norma di diritto astrattamente idonea a tutelare l'interesse dedotto in giudizio, sì che non possa individuarsi alcun giudice titolare del potere di decidere;
- e) è dunque ammissibile il ricorso ai sensi dell'art. 111 Cost., comma 8, quando si configura un rifiuto dell'esercizio della giurisdizione nell'affermazione - contro la *regula iuris* che attribuisce a quel giudice il potere di *dicere ius* sulla domanda - che la situazione soggettiva fatta valere in giudizio sia, in astratto, priva di tutela e corredata dal rilievo dell'estraneità di tale situazione non solo alla propria giurisdizione, ma anche a quella di ogni altro giudice;
 - f) il sindacato che le Sezioni unite hanno ricondotto sotto il cono d'ombra dell'art. 111 comma 8 Cost. riguarda esclusivamente i casi di vero e proprio rifiuto dell'esercizio della giurisdizione del giudice ordinario o di quello amministrativo rispetto ad una questione concernente materia riservata alla cognizione di altri organi costituzionali o di difetto assoluto di giurisdizione, ipotizzabile soltanto ove il Consiglio di Stato o la Corte dei conti abbia affermato la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (c.d. invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, l'abbia negata sull'erroneo presupposto che la materia non possa formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (c.d. arretramento);
 - g) resta, pertanto, estraneo al sindacato delle Sezioni unite la verifica sulla delimitazione interna dell'ambito di un plesso giurisdizionale dal medesimo concretamente operata, posto che un controllo siffatto involgerebbe un inammissibile sindacato sui limiti interni a quella stessa giurisdizione;
 - h) con specifico riferimento alla questione dei rapporti fra ordinamento sportivo e organi giurisdizionali, in linea con Cass. civ., sez. un., 4 agosto 2010, n. 18052, e Cass. civ., sez. un., 16 gennaio 2015 n. 647, le Sezioni unite ribadiscono che la giustiziabilità della pretesa dedotta dinanzi agli organi della giurisdizione statale costituisce una questione non di giurisdizione, ma di merito, con conseguente declaratoria d'inammissibilità dei ricorsi proposti avverso la sentenza con la quale il giudice amministrativo dichiara il difetto di giurisdizione;
 - i) stabilire cosa ed in qual modo sia giustiziabile innanzi al plesso giurisdizionale amministrativo - qui dotato di residuale giurisdizione esclusiva, alla stregua dell'art. 3 del d.l. n. 220/2003 - rispetto al contenzioso in materia disciplinare sportiva, non appartiene alle Sezioni unite in relazione al motivo di cui all'art. 111 comma 8, Cost., ma è riservato alla cognizione di quel medesimo giudice;
 - j) né può ritenersi che, nel caso di specie, si verta in ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, poiché il giudice amministrativo, nel dare atto dell'esistenza di una tutela giurisdizionale soltanto per equivalente garantita ai soggetti

destinatari di sanzioni sportive, non ha, come già detto, in alcun modo denegato la giurisdizione, ma ha semmai segnato i confini della giustiziabilità della situazione giuridica presa in considerazione, allineandosi alla lettura del quadro normativo offerta dal diritto vivente di quello stesso giudice e dalla sentenza della Corte cost. n. 49 del 2011.

III. – Per completezza si segnala che:

- k) con la sentenza in rassegna le Sezioni unite prendono atto dell'orientamento interpretativo restrittivo di recente espresso - sulla nozione di "*motivi inerenti alla giurisdizione*" ex art. 111, comma 8, Cost. - da Corte cost., 18 gennaio 2018, n. 6 (in *Foro it.*, 2018, I, 373, oggetto della News US del 30 gennaio 2018) che ha segnato il superamento dell'orientamento interpretativo estensivo sugellato da Cass. civ., sez. un., 29 dicembre 2017, n. 31226 (in *Foro it.*, 2018, I, 1709, con nota di SIGISMONDI, nonché oggetto della News US in data 11 gennaio 2018, cui si rinvia per la completa analisi ivi contenuta circa il percorso sistematico e argomentativo che ha caratterizzato la questione ed i relativi contributi dottrinari); da ultimo sul tema si veda R. VILLATA, *In tema di questioni di giurisdizione (alla luce di un recente Memorandum)*, in *Foro it.*, 2018, V, 167 con ampi richiami di dottrina, tra cui F. PATRONI GRIFFI, *Per un «dialogo tra le corti» al servizio del cittadino e non di giudici e giuristi*, in *Foro it.*, 2018, V, 96; *Il Memorandum sulle tre giurisdizioni superiori*, con scritti di A. PROTO PISANI, G. SCARSELLI, G. CANZIO, A. CARRATTA, G. COSTANTINO, G. RUFFINI, A. LAMORGESE, E. SCODITTI, G. AMOROSO, F. PATRONI GRIFFI, M. LUCIANI, S. CASSESE - L. TORCHIA, A. TRAVI, C. CONSOLO, A. COSENTINO, A. PAJNO, C.M. BARONE R. PARDOLESI, G. D'AURIA è pubblicato su *Foro it.*, 2018, V, 58 e ss.;
- l) sono seguite numerose pronunce delle Sezioni unite che hanno dichiarato inammissibili i ricorsi proposti avverso le sentenze del Consiglio di Stato facendo applicazione dei principi espressi da Corte cost., n. 6 del 2018 cit. (richiamata espressamente in motivazione), e, in particolare:
- 11) Cass. civ., sez. un., ordinanza 27 novembre 2018, n. 30655, che ha escluso la possibilità di prospettare censure che consistono nell'addebitare al Consiglio di Stato "*di non avere correttamente esercitato la propria giurisdizione avendo commesso degli errores in procedendo che l'avevano portato preliminarmente a ritenere che i motivi dell'appello fossero inammissibili (Corte Cost. n. 6 del 2018 e Cass. sez. un. n. 24742 del 2016)*";
 - 12) Cass. civ., sez. un., ordinanza 27 novembre 2018, n. 30654, che ha ritenuto inammissibile il tentativo di censurare "*la valutazione delle condizioni di*

ammissibilità dell'istanza di revocazione da parte del Consiglio di Stato, giacché con esso non viene posta una questione di sussistenza o meno del potere giurisdizionale di operare detta valutazione e, dunque, dedotta una violazione dei limiti esterni alla giurisdizione del giudice amministrativo, rispetto alla quale soltanto è consentito ricorrere in sede di legittimità in base alle anzidette norme» (Cass. sez. un. n. 1520 del 2016; Cass. sez. un. n. 9150 del 2008)”; il ricorrente infatti “ha in realtà addebitato al Consiglio di Stato di non aver correttamente esercitato la propria giurisdizione per aver commesso degli errores in procedendo che l’avevano portato a ritenere – in violazione degli artt. 106 c.p.c. e 395 n. 4 c.p.c. – che mancassero le condizioni di ammissibilità del ricorso per revocazione (Corte Cost. n. 6 del 2018 e Cass. sez. un. n. 24742 del 2016)”;

- 13) Cass. civ., sez. un., ordinanza 27 novembre 2018, n. 30653, che ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 1 giugno 2017, n. 2635, in quanto “*nell’ambito del sindacato sui limiti esterni della giurisdizione sono ricomprese le sole ipotesi di difetto assoluto ovvero di difetto relativo di giurisdizione, mentre non sono tali gli errores in iudicando o in procedendo (Corte Cost. n. 6 del 2018; Cass. sez. un. n. 24742 del 2016)*” qual è la possibile erronea interpretazione delle NTA;
- 14) Cass. civ., sez. un., ordinanza 27 novembre 2018, n. 30652, che ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso l’ordinanza cautelare del Consiglio di Stato, sez. IV, 19 maggio 2017, n. 2138, in quanto: “*nessun superamento dei limiti esterni alla giurisdizione può derivare da un provvedimento che come quello cautelare in parola – avente carattere pienamente strumentale - non ha deciso la controversia sulla legittimità del provvedimento che ha irrogato la sanzione della «perdita del grado» (Cass. sez. un. n. 24247 del 2015)*”, escludendo, al contempo, che tale limitazione possa ritenersi in contrasto con l’art. 111, comma 8, della Costituzione;
- 15) Cass. civ., sez. un., ordinanza 27 novembre 2018, n. 30651, che ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, 9 maggio 2017, n. 2129 rilevando che: “*nessun superamento dei limiti esterni alla giurisdizione si è verificato in quanto - mentre con il secondo motivo viene censurato un errore di attività del giudice pacificamente commesso nell’esercizio della giurisdizione amministrativa - con il primo motivo vengono addebitati al Consiglio di Stato semplicemente un paio di errores in iudicando, per aver erroneamente ritenuto l’art. 47 d.p.r. 16 dicembre 1992 n. 495 applicabile alla concreta fattispecie e per aver erroneamente ritenuto*

che l'atto di costituzione del diritto di superficie fosse una concessione (Corte Cost. n. 6 del 2018; Cass. sez. un. n. 2802 del 2018)";

- 16) Cass. civ., sez. un., ordinanza 27 novembre 2018, n. 30650, che ha dichiarato inammissibile il ricorso avverso la sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 16 dicembre 2016, n. 5339 *"anche alla luce di Corte cost. n. 6 del 2018 perché nella sostanza la censura si risolve in un semplice addebito di violazione di legge; e questo laddove, in particolare, la ricorrente ha sostenuto la violazione dell'art. 2 bis L. 241 cit. per aver il Consiglio di Stato interpretato la disposizione nel senso che il risarcimento del danno discendente dal ritardo non poteva essere accordato attesa la legittimità del provvedimento; che invece il sindacato che deve ritenersi permesso a queste Sezioni Unite della Corte può soltanto comprendere le ipotesi di difetto assoluto ovvero di difetto relativo di giurisdizione; e che tali non sono - per quanto qui direttamente interessa - gli errores in iudicando"*. Precisano che *"il rifiuto di giurisdizione da parte del giudice amministrativo rientra tra i motivi attinenti alla giurisdizione, soltanto quando sia stato determinato dall'affermata estraneità alle attribuzioni giurisdizionali dello stesso giudice della domanda (Cass. sez. un. 13976 del 2017)";*

m) quanto ai rapporti tra ordinamento sportivo e quello statale si rammenta che:

- m1) l'art. 2, comma 1, del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 (recante Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280 afferma che *"In applicazione dei principi di cui all'articolo 1 [quello cioè dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale], è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:...b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive"*; il successivo comma 2 aggiunge *"Nelle materie di cui al comma 1, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui agli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo"*;
- m2) la Corte costituzionale, con sentenza 11 febbraio 2011, n. 49 cit. ha ricostruito il rapporto tra l'ordinamento settoriale sportivo e l'ordinamento generale statale affermando che *"È infondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, 1° comma, lett. b), e 2, d.l. 19 agosto 2003 n. 220, conv., con modif., in l. 17 ottobre*

2003 n. 280, nella parte in cui riserva al giudice sportivo la competenza a decidere in via definitiva le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari non tecniche inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al giudice amministrativo, anche se i loro effetti superano l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti ed interessi legittimi, in riferimento agli art. 24, 103 e 113 cost."

- m3) di recente il T.a.r. per il Lazio con ordinanza 11 ottobre 2017, n. 10171 (erroneamente citata dalla sentenza in rassegna con il numero 197, in *Foro it.*, 2017, III, 660; *Riv. dir. sport.*, 2017, 401, con nota di MORLINO, nonché oggetto della News US in data 23 ottobre 2017, cui si rinvia per ogni approfondimento di dottrina e giurisprudenza), ha nuovamente sollevato, ritenendola rilevante e non manifestamente infondata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, lett. b), e, *in parte qua*, secondo comma, d.l. 19 agosto 2003 n. 220, convertito dalla l. 17 ottobre 2003 n. 280, così come interpretati dalla Corte costituzionale nella sentenza 11 febbraio 2011, n. 49, "nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal C.O.N.I. abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva", per contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 Cost., laddove, nelle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari sportive incidenti su situazioni giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale, risulta essere così sottratta al giudice amministrativo la cognizione della domanda caducatoria, con palese incidenza sui principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale;
- m4) il decreto legge 5 ottobre 2018, n. 115 - recante "Disposizioni urgenti in materia di giustizia amministrativa, di difesa erariale e per il regolare svolgimento delle competizioni sportive", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 233 del 6 ottobre 2018, ed entrato in vigore il 7 ottobre 2018 - all'art. 1 ha introdotto "Norme in materia di giustizia amministrativa e di difesa erariale" (oggetto di commento con la News US del 15 ottobre 2018 alla quale si rinvia);
- m5) quanto alla irrilevanza delle dimissioni sopravvenute al fine di poter ricondurre alla giurisdizione statale la competenza a decidere sulle sanzioni disciplinari sportive si veda:

- Cons. Stato, sez. VI, 24 gennaio 2012, n. 302 secondo la quale per la sottoponibilità a procedimento disciplinare di un tecnico che non fa più parte dell'ordinamento sportivo perché già dimessosi, i momenti ai quali occorre fare riferimento sono quello in cui il fatto contestato all'interessato si è verificato e quello in cui vi è la relativa contestazione con l'inizio del procedimento disciplinare, poiché l'esercizio del potere sanzionatorio ha i presupposti su tali circostanze, non potendosi ammettere che le dimissioni siano rassegnate al fine precipuo di impedire o interrompere il procedimento disciplinare: per cui la giurisdizione si radica avendo riguardo alla sola natura "disciplinare" del provvedimento in contestazione;
- Cons. Stato, sez. VI, 24 settembre 2012, n. 5065, secondo cui le dimissioni volontarie dalle cariche sportive e dal tesseramento del destinatario di sanzioni sportive sono atto di libera scelta, di suo inidoneo a determinare la «reviviscenza» della giurisdizione statale, attesa l'indisponibilità dei presupposti di operatività dei criteri di riparto tra la giurisdizione settoriale sportiva e la giurisdizione generale statale.