

Il Tar per il Lazio rimette alla Corte costituzionale la norma che sottrae al giudice amministrativo la tutela annullatoria nei confronti delle sanzioni disciplinari sportive, riconoscendogli solo quella risarcitoria.

[Tar Lazio, sez. I ter, ordinanza 11 ottobre 2017, n. 10171 – Pres. Panzironi, Est. Romano](#)

Sport – Sanzioni disciplinari diverse da quelle tecniche – Riserva al giudice sportivo – Giurisdizione amministrativa – Tutela solo risarcitoria – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità

È rilevante e non manifestamente infondata, in relazione agli artt. 24, 103 e 113 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b) e, in parte qua, comma 2, d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito dalla l. 17 ottobre 2003, n. 280, così come interpretato dalla Corte costituzionale nella sentenza 11 febbraio 2011, n. 49, nel senso che è sottratta al sindacato del giudice amministrativo la tutela annullatoria nelle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari sportive incidenti su situazioni giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale, permanendo in capo al giudice dello Stato la sola cognizione della domanda risarcitoria (1).

(1) I. - Con l'ordinanza in epigrafe il Tar per il Lazio solleva nuovamente dinanzi alla Consulta la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 d.l. 19 agosto 2003 n. 220, nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo.

Come noto, con sentenza 11 febbraio 2011, n. 49 (in Foro it., 2011, I, 2602 con nota di PALMIERI; Responsabilità civile e previdenza, fasc.10, 2011, pag. 2003 con nota di PAVON; Giur. cost. 2011, 1, 664 con nota di MANFREDI e DI TODARO), la Consulta - nel dichiarare non fondata analoga questione relativa alla medesima norma (nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche ove i loro effetti superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi ed interessi legittimi) - faceva salva la possibilità di proporre la conseguente domanda risarcitoria dinanzi al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva.

L'ordinanza in epigrafe prende le mosse dalla esplicita non condivisione dell'interpretazione dell'art. 2 avallata dalla Consulta nel 2011.

La riproposizione della questione viene quindi fondata sulla considerazione che le sentenze interpretative di rigetto non determinano, in linea generale, un vincolo generale

per i giudici comuni, spiegando effetti limitati al caso deciso, escludendo tuttavia che gli stessi giudici possano procedere ad una diversa interpretazione senza prima avere sollevato una nuova questione di legittimità costituzionale.

A tal fine il Tar approfondisce l'analisi della possibile violazione dei parametri costituzionali di riferimento.

A quest'ultimo riguardo evidenzia la costante qualificazione giurisprudenziale della posizione azionata in giudizio in termini di interesse legittimo, incentrata sulla natura mista (pubblica e privata) delle Federazioni Nazionali Sportive e sulla natura dei poteri ad esse attribuiti (quali il potere di controllo sulle società sportive affiliate e sulla loro attività gestionale, secondo modalità approvate dal CONI nell'esercizio di una potestà amministrativa attribuita da una norma di legge statale e tendente alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva).

Di fronte al potere pubblicistico esercitato dagli organi giustiziali federali e dal CONI, campeggia la posizione giuridica del destinatario certamente qualificabile in termini interesse legittimo, al quale non può essere negata l'impugnazione di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, pena la violazione degli artt. 103 e 113 Cost.

Viene quindi riproposta la questione connessa all'esclusione della tutela caducatoria innanzi al giudice statale, con conseguente contrasto con l'art. 24 Cost., in combinato disposto con gli stessi artt. 103 e 113 Cost., in quanto la preclusione della tutela annullatoria dinanzi al giudice amministrativo giunge a ledere, comunque, il diritto di difesa e il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

L'ordinanza in esame, fortemente critica rispetto alla limitazione della tutela a quella esclusivamente risarcitoria, oltre a stigmatizzare anche la mancanza di una espressa disposizione legislativa (quale, a titolo meramente esemplificativo, la scelta in sede di riforma societaria della sostituzione della tutela reale a quella risarcitoria per i soci di minoranza in ipotesi di invalidità delle delibere assembleari), evidenzia come non possa ricavarsi alcuna equipollenza tra forme di tutela reale e forme di tutela risarcitoria: di fronte all'invalidità di atti amministrativi sta, innanzitutto, il rimedio caducatorio che, attraverso la rimozione dell'atto viziato, consente la restaurazione dell'interesse violato. Le misure di carattere risarcitorio, la cui azionabilità è consentita dal nostro ordinamento anche in via autonoma, non potrebbero considerarsi equipollenti.

II. - Per completezza - in specie sui rapporti fra ordinamento statale e sportivo, sul riparto di giurisdizione e sul risarcimento del danno - si segnala:

a) Tar per il Lazio sez. I, 10 novembre 2016, n. 11146 in Foro it., 2017, III, 33, con nota di PARDOLESI, secondo cui *"posto che, laddove il provvedimento adottato dalle autorità sportive incida su situazioni giuridiche subiettive rilevanti per l'ordinamento statale, preclusa la tutela*

caducatoria, è dato proporre domanda risarcitoria al giudice amministrativo, il quale può a tal fine dichiarare incidenter tantum l'illegittimità dell'atto contestato, la Federazione ginnastica d'Italia e il Coni, che abbiano disposto, tramite i propri organi giustiziali, l'irrogazione di sanzioni disciplinari a carico di un affiliato per aver adito il giudice amministrativo al fine di far valere istanze non accolte in sede di giustizia sportiva, vanno condannati, in relazione alle rispettive condotte colpose, al risarcimento dei danni, patrimoniali e non patrimoniali, conseguenti all'illecito";

b) Tar per il Lazio, sez. I, 6 settembre 2016, n. 9563, in *Foro it.*, 2016, III, 559, secondo cui *"è infondata la domanda risarcitoria, proposta nei confronti della Federazione italiana giuoco calcio da una società sportiva che lamenti il danno derivante dal provvedimento con cui il commissario straordinario della convenuta aveva assegnato ad altra squadra lo scudetto revocato all'attrice, ove risultino inconfigurabili gli elementi dell'illecito per essere già intervenuto un accertamento inoppugnabile, in ordine alla legittimità del predetto provvedimento;*

c) Tar per il Lazio, sez. III 9 marzo 2016, n. 3055, in *Foro it.*, 2016, III, 289 con nota di PARDOLESI, secondo cui *"La domanda di risarcimento dei danni ricade nella giurisdizione del giudice amministrativo che può incidentalmente pronunciarsi sui provvedimenti di giustizia sportiva a tali fini, senza annullarli ma dichiarandone l'illegittimità incidenter tantum ai sensi dell'art. 133 comma 1, lett. a), n. 1), e lett. z), c.p.a. alla stessa stregua di quanto può fare il giudice ordinario nei confronti dei provvedimenti amministrativi ai sensi degli artt. 4 e 5, della L.A.C., regolatori del rapporto tra giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria. È illegittima la decisione degli organi di giustizia sportiva federale - che sanzioni un'atleta con la sospensione dall'attività sportiva - qualora non siano rispettati, nel corso del processo sportivo stesso, i principi fondamentali di diritto processuale in tema di acquisizione di prove. La federazione di appartenenza deve, dunque, risarcire l'atleta di tutti i danni - patrimoniali e non patrimoniali, compresi i danni da perdita di chance e di immagine - dalla stessa subito a causa della sentenza illegittima";*

d) Cass. civ., sez. III, 20 settembre 2012, n. 15934, in *Foro it.*, 2013, I, 2941, con nota di PALMIERI; *Giust. civ.* 2013, 9, I, 1811 con nota di VIDIRI, secondo cui *" il contratto di mandato tra un procuratore sportivo e un calciatore professionista, configurandosi come contratto misto normativo, è disciplinato dalle norme codicistiche sul mandato, integrate dalle disposizioni del regolamento della Federazione italiana giuoco calcio, la cui inosservanza determina la invalidità del contratto, in quanto incide sulla stessa funzionalità del negozio, rendendone illecita la causa per violazione dell'ordine pubblico sportivo";*

e) Cass. civ., sez. I, 1 dicembre 2010, n. 24391, in *Foro it.*, 2011, I, 2121 con nota di SIMONETTI, secondo cui *"L'ordinamento sportivo detta una disciplina di carattere particolare e non generale, applicabile solo ai soggetti che ne fanno parte, onde nessun effetto invalidante si determina per effetto del mancato rispetto delle disposizioni dell'ordinamento sportivo cui è sottoposto solo uno dei contraenti, non potendo quello estendere i suoi effetti al di fuori dell'ambito circoscritto, anche di carattere soggettivo, in cui opera. Di conseguenza, in ipotesi di conclusione di un contratto di apertura di credito in conto corrente fra una società sportiva ed una banca, senza l'approvazione,*

prevista dall'art. 12 l. 23 marzo 1981 n. 91, della federazione sportiva nazionale cui la prima è affiliata, il contratto è valido ed efficace, sebbene la mancata richiesta dell'approvazione sia suscettibile di un provvedimento sanzionatorio verso la società, ai sensi dell'art. 13 della legge stessa";

f) Cass. civ., sez. unite, 22 novembre 2010, 23598, in *Foro it.*, 2011, I, 2602 con nota di PALMIERI, secondo cui " Rientra nella giurisdizione amministrativa la controversia promossa nei confronti della Federazione italiana giuoco calcio e della commissione di vigilanza delle società calcistiche, al fine di ottenere il risarcimento dei danni derivanti dall'asserita illegittima ammissione di una squadra al campionato di serie A, che aveva impedito il ripescaggio di altra squadra, retrocessa in serie B alla fine della precedente stagione sportiva";

g) Cass. civ., sez. III, 2 marzo 2012, n. 3252, in *Foro it.*, 2012, I, 2408, secondo cui "rientra nella giurisdizione esclusiva del g.a. la domanda con cui si chiede il risarcimento dei danni asseritamente cagionati dalla Figc per aver privato una società calcistica della possibilità di disputare il campionato di una serie superiore, indipendentemente dal fatto che l'azione risarcitoria sia stata promossa da soggetti affiliati, o non, alla Figc";

h) Cons. Stato, sez. V, 22 dicembre 2014, n. 6244 in *Foro amm.*, 2014, 3103, secondo cui "è inammissibile l'accesso diretto alla giurisdizione amministrativa senza il previo esaurimento dei rimedi giustiziali sportivi";

i) Cons. Stato, sez. V, 27 marzo 2015, n. 1602, in *Foro amm.*, 2015, 745, secondo cui "L'obiettivo perseguito dall'art. 19 dello statuto - regolamento della Lega calcio, nella parte in cui prevede che le risorse economiche e finanziarie derivanti dalla commercializzazione in forma centralizzata dei diritti audiovisivi relativi alle competizioni organizzate dalla Lega serie A sono in parte attribuite alle società che retrocedono in serie B, ma con esclusione delle società la cui retrocessione è conseguente all'applicazione di sanzioni, è incrementare le risorse delle società sportive che, retrocedendo dal campionato di serie A a quello di serie B, subiscono presumibilmente una riduzione dei ricavi (con frequente mantenimento dei compensi dei calciatori, che rimangono ragguagliati alla partecipazione alla massima serie); in coerenza con tale obiettivo, l'erogazione del contributo è subordinato all'effettiva partecipazione al campionato di serie B, tanto che la sua entità complessiva è distribuita nell'arco di due anni e in misura decrescente proprio perché gli ipotizzabili squilibri di bilancio sono più impellenti nel primo anno successivo alla retrocessione dovendosi presumere che, in virtù di una oculata gestione, con il passare del tempo siano adottate efficaci misure organizzative";

j) Cons. Stato, sez. VI, 24 gennaio 2012, n. 302 in *Foro it.*, 2012, III, 213, secondo cui "Il termine per impugnare le disposizioni del regolamento dei tecnici emanato dalla Federazione italiana tennis, che sono dotate di immediata portata precettiva, precludendo la possibilità di insegnare nei circoli, decorre, per un ex tecnico federale che non sia più affiliato all'ordinamento sportivo, dal momento delle dimissioni da tesserato, allorquando le predette disposizioni si rivelano idonee a determinare una lesione attuale dei suoi interessi (nella specie, è stata dichiarata la tardività del ricorso di primo grado, nella parte in cui contestava le disposizioni regolamentari). Inoltre, statuisce

che “non appartiene alla cognizione del giudice amministrativo l’impugnazione delle sanzioni disciplinari inflitte dalla Corte federale della Federazione italiana tennis a un soggetto che, all’epoca dei fatti contestati e all’inizio del procedimento disciplinare, ricopriva la carica di tecnico federale, a nulla rilevando che al momento della decisione il ricorrente non era più affiliato all’ordinamento sportivo”;

k) Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2007, n. 268, in *Guida al diritto*, 2007, 9, 90 con nota di PONTE, secondo cui “il provvedimento di affiliazione delle società sportive va inquadrato nell’ambito delle “ammissioni” amministrative, in quanto determina l’acquisizione di uno stato, appunto quello di soggetto dell’ordinamento sportivo, che postula il potere delle Federazioni di inserire i sodalizi sportivi nelle proprie organizzazioni. Si tratta, quindi, di un provvedimento adottato dalla Federazione nell’esplicazione di un potere pubblicistico, di fronte al quale sono configurabili interessi legittimi giurisdizionalmente tutelabili davanti al giudice amministrativo, per la loro incidenza sullo stato di associato e sulle facoltà ad esso connesse. Di tale natura partecipa anche la revoca dell’affiliazione, che si concreta nell’espulsione delle società affiliate dall’ordinamento sportivo, quando si verificano circostanze che ne rendano la sopravvivenza inconciliabile con le finalità dell’ordinamento sportivo”.

III. - In dottrina, nell’ambito di una vasta letteratura, v., con particolare riferimento ai nuovi assetti della giustizia sportiva, alla tutela nei confronti delle sanzioni sportive ed ai diritti economici degli sportivi:

l) S. FILUCCHI, *Il riparto di giurisdizione in materia di sanzioni disciplinari sportive*, in *Dir. e processo amm.*, 2015, 107;

m) A.G. BASILICO, *La riforma della giustizia sportiva*, in *Giornale dir. amm.*, 2014, 64;

n) M. SERIO, *Genesi e conseguenze del nuovo sistema di giustizia sportiva: alcune considerazioni preliminari*, in *Rass. dir. economia sport*, 2014, 350;

o) A. CERBARA, *Agente di calciatori, libertà economiche, clausola compromissoria e poteri regolamentari della Figc*, in *Rass. dir. economia sport*, 2012, 460; in argomento, v. anche M.T. SPADAFORA, *Diritto del lavoro sportivo*, 2° ed., Torino, 2012, 130 ss.;

p) M. SANINO-F. VERDE, *Il diritto sportivo*, 3° ed., Padova, 2011, 106 ss.

q) F.G. SCOCA, *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, in *Corriere giur.*, 2011, 1548

r) F. PAVONI, *La Corte costituzionale esclude il giudizio di annullamento sulle sanzioni disciplinari sportive*, in *Resp. civ.*, 2011, 2003;

s) F. BLANDO, *Sanzioni sportive, sindacato giurisdizionale, responsabilità risarcitoria*, in *Danno e resp.*, 2011, 919;

t) L. CARBONE, *L’attività degli agenti di calciatori*, in *Toga picena*, 2008, fasc. 2, 5;

u) L. DI NELLA, *Potere regolamentare della Fifa e attività degli agenti di calciatori*, in *Rass. dir. economia sport*, 2008.