



L'ORDINAMENTO SPORTIVO DI NUOVO AL VAGLIO DELLA  
CONSULTA. SPUNTI DI RIFLESSIONE IN MERITO  
ALL'ORDINANZA DI RIMESSIONE ALLA CORTE  
COSTITUZIONALE DEL TAR LAZIO  
(SEZIONE PRIMA TER), N. 3514, 11 OTTOBRE 2017\*

di Dario Martire\*\*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. Il precedente della Corte costituzionale: la sentenza n. 49 del 2011 – 3. La questione sollevata dall'odierna ordinanza di rimessione n. 3514 del 2017 – 4. L'ordinamento sportivo come ordinamento riconosciuto e garantito dalla Costituzione repubblicana

## 1. Premessa

**L**a presente ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale origina da un ricorso proposto da un dirigente sportivo tesserato F.I.G.C. (Federazione Italiana Giuoco Calcio) avanti il Tribunale amministrativo regionale del Lazio al fine di ottenere l'annullamento del provvedimento n. 14 del 14 febbraio 2017 con cui il Collegio di Garanzia dello Sport ha confermato l'irrogazione nei suoi confronti della sanzione disciplinare della inibizione per tre anni<sup>1</sup>.

\* Contributo sottoposto a *double blind peer review*.

\*\* Avvocato penalista. Assistente giudiziario Collegio di Garanzia CONI. Professore a contratto UNISA.

<sup>1</sup> Come è noto il Tar Lazio ha, per tale materia e ovviamente in primo grado, competenza esclusiva. Nello specifico, l'art. 14 del d.lgs. n. 104/2010 (recante il nuovo codice del processo amministrativo), stabilisce che «sono devolute funzionalmente alla competenza inderogabile del Tribunale amministrativo regionale del Lazio, sede di Roma, le controversie indicate dall'art. 135 e dalla legge». L'art. 135, a sua volta, include, tra le controversie di competenza del Tar Lazio in sede esclusiva, l'art. 133, comma 1, lett. z), ossia le «controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservate agli organi di giustizia dell'Ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti». Il Collegio di Garanzia, istituito presso il CONI con le modifiche disposte dall'art. 12 dello Statuto, in posizione di autonomia e

Il ricorrente deduceva, come unico motivo di illegittimità, la manifesta violazione dell'art. 34 bis del codice di giustizia sportiva della F.I.G.C secondo il quale «*Il termine per la pronuncia della decisione di secondo grado [della Corte d'Appello Federale] è di sessanta giorni dalla data di proposizione del reclamo*» e che «*Se i termini non sono osservati per ciascuno dei gradi di merito, il procedimento disciplinare è dichiarato estinto, anche d'ufficio, se l'incolpato non si oppone*».

La fattispecie in esame prevede quindi un'ipotesi di estinzione del procedimento disciplinare nel momento in cui la decisione dell'organo di giustizia giunga allo spirare del termine, come tale perentorio, di 60 giorni dal deposito del ricorso. Il ricorrente lamentava la violazione della norma in esame in quanto, nonostante il reclamo avverso la decisione del Tribunale Federale Nazionale (organo di primo grado della giustizia sportiva) fosse stato proposto in data 26 luglio 2016, la relativa decisione della Corte d'Appello Federale (organo di secondo grado) sarebbe stata emessa e pubblicata ben oltre il termine perentorio previsto dalla normativa, ossia il 5 ottobre 2016. Il Collegio di Garanzia, tuttavia, non dichiarava l'estinzione del giudizio: la data di udienza per la relativa trattazione era infatti stata fissata dalla Corte Federale d'Appello il 21 settembre 2016, quindi entro il termine suddetto, e spostata alla successiva del 5 ottobre solo su richiesta dell'incolpato.

Trattandosi quindi di una richiesta della difesa, il Collegio riteneva di poter applicare la fattispecie sospensiva disciplinata dall'art. 38, comma 5, lett. c), c.g.s CONI, secondo cui «*Il corso dei termini è sospeso: (...) c) se il procedimento disciplinare è rinviato a richiesta dell'incolpato o del suo difensore o per impedimento dell'incolpato o del suo difensore*»<sup>2</sup>.

Secondo la difesa, al contrario, tale ipotesi di sospensione non poteva trovare applicazione in quanto la richiesta di differimento dell'udienza originava dal mancato rispetto, da parte della Corte Federale d'Appello, dei termini fissati dall'art. 41 c.g.s. FIGC per l'avviso di convocazione. L'ipotesi di sospensione, pertanto, non avrebbe dovuto trovare applicazione, trattandosi di un'ipotesi di rinvio imposta da esigenze difensive, conseguenti al mancato rispetto del termine di avviso di fissazione dell'udienza.

Ciò nonostante il Collegio ha ritenuto di affermare che «*il mancato rispetto del termine di comparizione (...) può essere oggetto di specifica eccezione, ben potendo la parte processuale, interessata alla spedita celebrazione del giudizio, rinunciarvi, in tutto o in parte, anche implicitamente (e cioè non sollevando la relativa eccezione), senza che ciò si ripercuota sulla legittimità del giudizio*».

---

indipendenza, costituisce l'organo di ultimo grado della giustizia sportiva, cui è demandata la cognizione delle controversie decise in via definitiva in ambito federale, ad esclusione di quelle in materia di doping e di quelle che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro. Il ricorso presso tale organo è ammesso esclusivamente per violazione di norme di diritto, nonché per omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti.

<sup>2</sup> Il comma 5 stabilisce che «il corso dei termini di estinzione è sospeso nelle ipotesi previste dal Codice della Giustizia Sportiva del CONI, fatta salva la facoltà del Collegio giudicante di disporre la prosecuzione del procedimento disciplinare». Le ipotesi di sospensione disciplinate dall'art. 38, comma 5, c.g.s. CONI, sono: a) se per lo stesso fatto è stata esercitata l'azione penale, ovvero l'incolpato è stato fermato o si trova in stato di custodia cautelare, riprendendo a decorrere dalla data in cui non è più soggetta ad impugnazione la sentenza di non luogo a procedere ovvero sono divenuti irrevocabili la sentenza o il decreto penale di condanna, fermo che l'azione disciplinare è promossa e proseguita indipendentemente dall'azione penale relativa al medesimo fatto; b) se si procede ad accertamenti che richiedono indispensabilmente la collaborazione dell'incolpato, e per tutto il tempo necessario; c) se il procedimento disciplinare è rinviato a richiesta dell'incolpato o del suo difensore o per impedimento dell'incolpato o del suo difensore; d) in caso di gravi impedimenti soggettivi dei componenti del collegio giudicante, per il termine strettamente necessario alla sostituzione.

Ad avviso dell'organo di ultima istanza dell'ordinamento sportivo la legittimità della decisione dell'organo di secondo grado federale si desumeva pertanto dalla possibilità per l'incolpato di rinunciare al termine a difesa connesso alla mancanza dei termini di preavviso. In altri termini, lo svolgimento dell'udienza in una data successiva, anche se per motivi difensivi, non incideva sulla validità del procedimento, che rimaneva pertanto legittimo.

Avanti il giudice amministrativo si chiedeva l'annullamento della decisione dell'organo di giustizia sportiva di ultima istanza e, preventivamente, la rimessione della questione di costituzionalità relativa alla norma che, nell'interpretazione attuale, impedisce il relativo accertamento da parte del giudice dell'ordinamento statale. Come vedremo più avanti la Corte costituzionale, seppur con motivazioni diverse rispetto alla giurisprudenza del Consiglio di Stato (considerata dal rimettente diritto vivente), ha escluso la tutela caducatoria statale nei confronti dei provvedimenti dell'ordinamento sportivo, riconoscendo esclusivamente la tutela risarcitoria.

Prima di procedere all'analisi del merito della questione affrontata dalla Corte costituzionale ed alle differenze che sussistono rispetto al caso odierno, è necessario rilevare come il decreto-legge n. 220 del 2003, così come convertito dalla legge n. 280 del 2003, all'art. 2, abbia riservato, come è noto, all'ordinamento sportivo, ed ai suoi "giudici", le questioni inerenti: l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive e, per quel che interessa maggiormente in questa sede, i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.

In tali materie il comma II dello stesso articolo stabilisce che 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, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo.

Il legislatore, pertanto, dopo aver previsto, all'art. 1 che la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo del Comitato Olimpico Internazionale, e che i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo, esplicitando la natura ordinamentale del fenomeno sportivo, ha previsto gli strumenti necessari per consentire l'esplicazione effettiva di quell'autonomia, stabilendo da un lato una riserva di "giurisdizione" degli organi di giustizia sportiva nelle materie di cui all'art. 2, comma I, e, dall'altro, il meccanismo della pregiudiziale sportiva, ossia l'onere di adire preventivamente gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> La pregiudiziale sportiva rappresenta il fondamento normativo statale mediante il quale si "protegge" l'ordinamento sportivo dall'ingerenza senza limiti della giurisdizione dell'ordinamento statale. In tal senso mi sembra il pensiero di R.M. PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, 255, secondo cui la stessa costituisce appunto il tentativo del legislatore di difendere la natura ordinamentale del fenomeno sportivo. Difatti per l'Autore «l'onere di esaurire preventivamente i gradi della giustizia sportiva appare costituire una forma di garanzia a favore dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, costituendo, peraltro, anche un filtro all'attività giurisdizionale alla quale il legislatore "auspica" che non si addivenga per una duplice ragione: da un lato, perché l'intervento della giustizia statale, pur imprescindibile in talune situazioni costituzionalmente protette, mal si attaglia allo spedito e lineare funzionamento del fenomeno sportivo,

Occorre peraltro sottolineare come, dal canto suo, l'ordinamento sportivo si sia, da sempre, munito di strumenti tendenti ad affermare la supremazia sulla giustizia statale, mediante l'istituto del c.d. vincolo di giustizia sportiva, per cui gli affiliati, e quindi sia le società che i tesserati, debbono necessariamente, pena la sanzione disciplinare, in caso di controversia relativa all'ambito sportivo, adire gli organi federali, con esclusione dell'autorità giudiziaria statale<sup>4</sup>.

Venendo alla questione odierna, il giudice a quo non ha ritenuto di dubitare della legittimità dell'intero sistema delineato dal legislatore nel 2003. Nell'ordinanza di rimessione si legge infatti che né la riserva al giudice sportivo delle controversie concernenti la violazione delle norme c.d. tecniche né la c.d. pregiudiziale sportiva rappresentano delle questioni da contestare e suscettibili di assurgere a questione di legittimità costituzionale<sup>5</sup>.

La questione che, ad avviso del giudice a quo, al contrario merita una valutazione della Corte costituzionale riguarda le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari sportive.

Mentre infatti la prima area di riserva "giurisdizionale", quella tecnica, appartarrebbe all'irrilevante giuridico dal punto di vista dell'ordinamento statale, la seconda, concernente il potere disciplinare delle federazioni sportive, si porrebbe in contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 Cost.

## 2. Il precedente della Corte costituzionale: la sentenza n. 49 del 2011

Nel 2011 la Consulta aveva avuto modo di pronunciarsi su una questione in parte analoga<sup>6</sup>. Il Tar Lazio aveva infatti sollevato questione di legittimità costituzionale sugli artt. 2, comma 1, lettera b), e comma 2, per contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, nella parte in cui si riservava al giudice sportivo la competenza a decidere in via definitiva sulle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari non tecniche inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive; in particolare il giudice a quo lamentava la sottrazione della controversia anche se gli effetti della stessa superavano l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti ed interessi legittimi<sup>7</sup>.

---

caratterizzato da dinamiche peculiari che necessiterebbero di strumenti di regolazione *ad hoc*, onde evitare possibili "crisi di rigetto" del sistema sportivo sul quale vengano innestati procedimenti utilizzati in ambito generale, dall'altro lato, per ragioni deflative del contenzioso». V. inoltre G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e tutela giurisdizionale*, Torino, 2007, nonché P. SANDULLI, *La giurisdizione "esclusiva" in materia di diritto sportivo*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2005, 395 ss.

<sup>4</sup> Sul vincolo di giustizia v. F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 341 ss.; M. SFERRAZZA, *Il vincolo di giustizia sportiva: natura ed effetti alla luce dell'attuale quadro normativo*, in *Riv. diritto ed economia dello sport*, V, 3/2009.

<sup>5</sup> Punto 3 del considerato in diritto dell'ordinanza di rimessione.

<sup>6</sup> Sulla decisione cfr. F.G. SCOCA, *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, in *Corriere giur.*, 2011, 1548; E. LUBRANO, *La Corte cost. n. 49/2011, nascita della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva*, in *Riv. dir. ed economia sport.*, 2011, I, 63; G. MANFREDI, *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, in *Giur. cost.*, 1/11, 688 ss.

<sup>7</sup> Della questione si era già occupato il Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Sicilia, che, con la nota sentenza 8 novembre 2007 n. 1048, aveva ritenuto di escludere nettamente la giurisdizione statale in materia disciplinare, in quanto il legislatore con la legge del 2003 «ha operato una scelta netta, nell'ovvia consapevolezza che l'applicazione di una norma regolamentare sportiva ovvero l'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva hanno normalmente grandissimo rilievo patrimoniale indiretto; e tale scelta l'interprete è tenuto ad applicare, senza poter sovrapporre la propria "discrezionalità interpretativa" a quella legislativa esercitata dal Parlamento». Per il Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia il rilievo patrimoniale, e quindi la sussistenza di situazioni giuridiche connesse con l'ordinamento sportivo rilevanti per l'ordinamento giuridico della Repubblica, non incide sulla giurisdizione determinando quello spostamento (in realtà previsto dalla legge del 2003) dalla giurisdizione sportiva a quella statale. Lo stesso legislatore ha infatti dettato un criterio elastico che

La Corte costituzionale ritenne la questione non fondata. In particolare la Consulta, dopo aver affermato che l'ordinamento sportivo nazionale costituisce l'articolazione nazionale di un più ampio ordinamento autonomo, avente tuttavia una dimensione internazionale, elemento che, seppur non sviluppato in quanto ritenuto non decisivo per la decisione, risulta, ad avviso di chi scrive, di estrema rilevanza, ha enunciato il principio, oggi messo in discussione dall'ordinanza di rimessione, per cui la normativa impugnata non viola l'art. 24 Cost. in quanto, qualora la situazione soggettiva assuma i connotati del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo, pertanto rilevanti per l'ordinamento statale, è riconosciuta al ricorrente la tutela risarcitoria.

Occorre rilevare come peraltro il giudice costituzionale ritenga che, nonostante il rimettente estenda il giudizio agli artt. 103 e 113 Cost., in realtà la censura faccia riferimento esclusivamente al profilo relativo all'art. 24 della Costituzione<sup>8</sup>.

Il rimettente afferma infatti che dai parametri costituzionali di cui si chiede l'applicazione si deve dedurre che a nessuno possa essere negata la tutela della propria sfera giuridica dinanzi ad un giudice statale e che la deroga al principio costituzionale del diritto ad ottenere la tutela della propria posizione giuridica di diritto soggettivo o di interesse legittimo dinanzi ad un giudice statale determina il dubbio di costituzionalità, comportando una lesione del diritto di difesa.

Come si avrà modo di constatare nell'odierna ordinanza di rimessione il giudice a quo cerca di distaccarsi da tali affermazioni evidenziando autonomi profili di contrasto della disciplina legislativa con gli artt. 103 e 113 Cost. Tornando al fulcro della decisione, la Consulta evidenzia come l'esclusione della giurisdizione statale di annullamento dei provvedimenti dell'ordinamento sportivo non sia elemento idoneo a determinare una violazione del diritto ad agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi, trattandosi di un tipo di giudizio privo della necessaria effettività e una «forma non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo»<sup>9</sup>.

Per la Consulta pertanto il diritto di agire in giudizio, previsto dall'art. 24 Cost., richiederebbe sì una tutela, ma non necessariamente in forma specifica. La tutela per equivalente, che rappresenta una diversa modalità di tutela giurisdizionale già peraltro sperimentata dal legislatore, alla luce dei principi costituzionali non appare irragionevole, ma, al contrario, la soluzione più idonea in quanto forma meno incisiva sull'autonomia dell'ordinamento sportivo.

---

avrebbe dovuto consentire al giudice statale di affermare o escludere la propria giurisdizione a seconda dell'incidenza su una situazione giuridica soggettiva rilevante appunto per l'ordinamento generale. Escludere nettamente la giurisdizione statale in materia disciplinare significa, al contrario, pronunciarsi sulla base di un criterio rigido "a prescindere dalle conseguenze ulteriori" come li definisce la stessa decisione, che dovevano, al contrario, indirizzare la decisione del giudice statale in tema di giurisdizione. Anche il Consiglio di Stato, nella sentenza n. 5782 del 25 novembre 2008, sez. VI, ritenne, in quanto maggiormente conforme al dato letterale, di dover aderire all'interpretazione prospettata dal Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Sicilia.

<sup>8</sup> Secondo la Consulta la censura attiene ad un unico profilo, chiaramente definito dal rimettente quando afferma che dai parametri costituzionali invocati «si vince che a nessuno può essere negata la tutela della propria sfera giuridica dinanzi ad un giudice statale, ordinario o amministrativo che sia». Anche se nell'ordinanza di rimessione il riferimento è ai tre articoli richiamati, la censura ha un carattere unitario, non prospettandosi illegittimità costituzionali diverse da quelle formulate con riferimento all'art. 24 Cost.

<sup>9</sup> Punto 4.5 del considerato in diritto.

Il giudizio di annullamento rappresenterebbe quindi, ad avviso della Consulta, una forma di intromissione nell'ordinamento sportivo non armonica con i principi costituzionali. Si legge infatti nella sentenza che «anche prescindendo dalla dimensione internazionale del fenomeno, deve sottolinearsi che l'autonomia dell'ordinamento sportivo trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 della Costituzione, dato che non può porsi in dubbio che le associazioni sportive siano tra le più diffuse «formazioni sociali dove [l'uomo] svolge la sua personalità» e che debba essere riconosciuto a tutti il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive»<sup>10</sup>.

La decisione ha ricevuto una serie di obiezioni da parte di quella dottrina secondo cui i principi affermati dalla Corte costituzionale appartengono ad un "ordine giuridico medievale"<sup>11</sup>. Sarebbe infatti fuori di dubbio, a parere di tale dottrina, che le formazioni sociali siano tutelate dalla Costituzione repubblicana, tuttavia tale tutela andrebbe ricercata nell'attuazione dei diritti inviolabili dell'uomo<sup>12</sup>. Su tali obiezioni si tornerà nel prosieguo del lavoro.

### 3. La questione sollevata dall'odierna ordinanza di rimessione n. 3514 del 2017

La questione di costituzionalità che viene oggi sollevata dal giudice a quo ripropone in parte il medesimo dubbio di costituzionalità e pone pertanto in discussione l'orientamento espresso dal giudice costituzionale nella suddetta decisione.

Con esso si è affrontata una questione particolarmente delicata, avente ad oggetto il rapporto tra l'ordinamento statale e uno dei più significativi ordinamenti autonomi che vengono a contatto con quello statale, cioè l'ordinamento sportivo. Ordinamento che, già ad una prima analisi, si caratterizza per due particolarità, estremamente connesse: da un lato la sua imponente struttura associativa, articolata a livello nazionale, dall'altro il suo collegamento genetico, messo in luce anche dalla sentenza della Corte costituzionale, con l'ordinamento sportivo internazionale. Il tutto sorretto da una forte tradizione.

Peraltro, come già in parte sottolineato, nella odierna ordinanza il giudice a quo cerca di evidenziare un aspetto che, ad avviso dello stesso, non è stato oggetto della pronuncia del 2011, ossia che l'irrogazione di sanzioni disciplinari sia attività idonea a ledere anche posizioni di interesse legittimo<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Punto 4.1 del considerato in diritto.

<sup>11</sup> G. MANFREDI, *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, cit., 688 ss.

<sup>12</sup> G. MANFREDI, *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, cit., 691-692, dove afferma che: "nello Stato pluriclasse non ha più ragion d'essere la separatezza tra l'ordinamento statale e gli ordinamenti infrastatali che rispecchiava la cesura tra Stato e società che connotava lo Stato borghese. Ma dato che l'unico strumento per tutelare questi diritti consiste in un intervento dello Stato, a questa stregua si corre il rischio di indebolire le formazioni sociali, e, quindi, la garanzia che esse rappresentano per la persona: sicché non è facile conciliare libertà delle associazioni e libertà nelle associazioni. Cfr. inoltre F. GALGANO, *Delle associazioni non riconosciute e dei comitati*, in *Commentario Scialoja-Branca del codice civile*, Bologna-Roma, 1976, 160 ss., G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano, 1977, A. FUSARO, *L'associazione non riconosciuta. Modelli normativi ed esperienze atipiche*, Padova, 1991, G. PASTORI, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: l'attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, in AA.VV. *Il pluralismo sociale nello Stato democratico. Atti del corso di aggiornamento culturale dell'Università cattolica*, Milano, 1980, L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1988, E. TOSATO, *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, 1989, E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, 1989, A. PACE, *Problematiche delle libertà costituzionali, parte speciale*, II ed., Padova, 1992, M. BASILE, *L'intervento dei giudici nelle associazioni*, Milano, 1975.

<sup>13</sup> Nella decisione del 2011 la Corte costituzionale aveva disatteso l'eccezione di inammissibilità della questione, proposta dalla difesa del CONI, in relazione alla mancata adeguata valutazione da parte del rimettente della natura del provvedimento emesso

Il giudice a quo ritiene quindi che i provvedimenti disciplinari adottati dalle federazioni costituiscano esercizio di attività amministrativa. La particolare configurazione del Collegio di Garanzia, organo di giustizia di ultimo grado istituito presso il CONI in posizione di autonomia, non consentirebbe di giungere ad una conclusione diversa, in quanto le sue decisioni sarebbero partecipe della natura pubblicistica dell'ente entro cui è istituito.

Le decisioni della giustizia federale e del Collegio di Garanzia presso il CONI sarebbero quindi, a tutti gli effetti, provvedimenti amministrativi<sup>14</sup>. Trattandosi di esercizio di potere pubblicistico da parte degli organi di giustizia federali e del C.O.N.I. e, di converso, di posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo, al soggetto, in conclusione, non potrebbe essere negata l'impugnazione di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, pena la violazione degli artt. 103 e 113 Cost.

Peraltro viene evidenziato nell'ordinanza di rimessione come, senza una espressa presa di posizione del legislatore<sup>15</sup>, non possa ricavarsi, sulla base dei principi generali dell'ordinamento, alcuna equipollenza tra forme di tutela reale e forme di tutela risarcitoria.

Nell'ordinanza si legge che «*Al di fuori di un'espressa scelta legislativa (...) infatti, non può ricavarsi sulla base dei principi generali dell'ordinamento alcuna equipollenza tra forme di tutela reale e forme di tutela risarcitoria. La distinzione tra regole di invalidità e regole risarcitorie resta marcata e non può considerarsi superata dalle eccezioni (espresse) rinvenibili nel nostro sistema*»<sup>16</sup>.

Che vi sia una netta differenza e non equipollenza tra la tutela reale e quella risarcitoria è evidente. Mentre infatti, come evidenzia l'ordinanza di rimessione, la prima determina, qualora sia possibile, il ripristino della situazione giuridica soggettiva compromessa, la seconda importa anzitutto un onere probatorio più incisivo, ossia l'onere di provare il danno ingiusto e tutti gli altri elementi dell'illecito civile e, in secondo luogo, realizza l'interesse del creditore attraverso una prestazione diversa da quella originaria.

Ed allora, se è vera la premessa, è chiaro che ci si trova dinanzi a due forme di tutela diverse, sia in ordine al grado di effettività, sia in relazione al grado di intromissione nell'autonomia dell'ordinamento sportivo, evidentemente maggiori per la tutela reale.

Ciò che non convince è la conclusione cui il giudice a quo sembra giungere in virtù di quella premessa. La suddetta differenziazione e, di conseguenza, il riconoscimento solo della tutela risarcitoria è, secondo il giudice a quo, elemento sufficiente a determinare «una chiara compromissione del diritto di difesa nonché del principio di effettività della tutela giurisdizionale, con violazione dei principi costituzionali posti dagli artt. 24, 103 e 113

---

dalla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport. Ad avviso del CONI il provvedimento della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport rappresentava un caso di lodo arbitrale e, data la soggezione di tali atti a ipotesi tipizzate di motivi di impugnazione, secondo quanto stabilito dal codice processuale civile, il relativo ricorso di fronte al giudice *a quo* doveva essere dichiarato inammissibile e, di conseguenza, la sollevata questione di legittimità costituzionale irrilevante. La Corte costituzionale, conformemente alla sua giurisprudenza pregressa, aveva rigettato l'eccezione ritenendo che l'eventuale difetto di giurisdizione non fosse macroscopico e, come tale, non rilevabile nel corso del suo giudizio.

<sup>14</sup> Punto 5.1 del considerato in diritto dell'ordinanza di rimessione.

<sup>15</sup> Il giudice a quo fa riferimento alla 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.

<sup>16</sup> Punto 5.2 del considerato in diritto, corsivi nostri.

Cost.»<sup>17</sup>. La compromissione sembrerebbe invece evitata qualora l'equipollenza fosse dettata espressamente dal legislatore.

Il ragionamento seguito dal giudice a quo sembrerebbe pertanto il seguente: poiché il legislatore non ha previsto espressamente la tutela risarcitoria come unico mezzo di tutela giurisdizionale; poiché la tutela risarcitoria è mezzo diverso e non assimilabile a quello reale; allora l'interpretazione che riconosca solo quest'ultimo a tutela della posizione lesa del soggetto è incostituzionale in quanto determina una compressione illegittima del diritto di difesa.

Ad avviso di chi scrive tale ragionamento non può essere condiviso. Proviamo a ragionare a contrario secondo le direttive del giudice a quo, ponendo quindi in dubbio e rovesciando il presupposto; che il legislatore abbia quindi previsto espressamente la sola tutela risarcitoria. Venendo meno il primo anello della catena argomentativa si dovrebbe concludere che l'interpretazione risultante sia legittima e conforme a Costituzione. Il ragionamento diverrebbe allora il seguente: il legislatore ha previsto espressamente la tutela risarcitoria per i provvedimenti dell'ordinamento sportivo; tale tutela è quindi, come avviene nel caso delle delibere assembleari invalide per i soci di minoranza, legittima in quanto conforme a Costituzione.

Il vizio sarebbe pertanto individuato nella mancata previsione espressa da parte del legislatore.

È evidente allora che, seguendo l'interpretazione del giudice a quo, la costituzionalità o meno della normativa sembrerebbe ancorata alla distribuzione del potere di creare norme. Solo il legislatore sarebbe in grado di stabilire un limite alla tutela di agire in giudizio.

Il giudizio di costituzionalità delle leggi è tuttavia diretto, anzitutto, alla valutazione delle scelte legislative in relazione ad uno o più parametri costituzionali. Che una data interpretazione sia o meno conforme a Costituzione non può essere determinato dal collegamento, più o meno marcato, con il testo della legge. In altri termini che l'interpretazione dell'art. 2 comma 1, lett. b, d.l. n. 220/2003, secondo cui «In applicazione

<sup>17</sup> Sull'effettività della tutela giurisdizionale cfr. F.F. GUZZI, *Effettività della tutela e processo amministrativo*, Milano, 2013; G.A. PRIMERANO, *L'autonomia «disincentivata» dell'azione risarcitoria nel codice del processo: una conferma del difficile equilibrio tra buon andamento dell'azione amministrativa ed effettività della tutela giurisdizionale*, in *Foro amm. – CdS*, 2012, 2566 ss.; A. POLICE, voce *art. 24*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), 509 ss. e Id., *Il ricorso di piena giurisdizione davanti al giudice amministrativo*, I, Padova, 2000, 162 ss.; M. MIDIRI, *Diritti fondamentali, effettività della tutela, giudice amministrativo*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Torino, 2016, II, 1428 ss.; F. SAITTA, *Il principio di giustiziabilità dell'azione amministrativa*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, 583 ss.; G.B. GARRONE, *Contributo allo studio del provvedimento impugnabile*, Milano, 1990, 96 ss.; R. CAPONIGRO, *Il principio di effettività della tutela nel codice del processo amministrativo*, in *giustiziaamministrativa.it*, 11 ottobre 2010; M. CARBONE, *Principio di effettività e diritto comunitario*, Napoli, 2009, 7 ss.; N. LIPARI, *Il problema dell'effettività del diritto comunitario*, in *Diritto comunitario e sistemi nazionali: pluralità delle fonti e unitarietà degli ordinamenti*, Napoli, 2009, pp. 635 ss.; M. ROSS, *Effectiveness in the European Legal Order(s): Beyond Supremacy to Constitutional Proportionality?*, in *Eur. Law Rev.*, 2006, 476 ss.; M. ACCETTO, S. ZLEPTNIG, *The Principle of Effectiveness: Rethinking Its Role in Community Law*, in *Eur. Public Law*, 2005, 375 ss.; A.M. ROMITO, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, Bari, 2015, 9 ss.; A. ROTTOLA, *L'effettività dell'ordinamento comunitario e del suo sistema giurisdizionale*, Bari, 2008, 10 ss.; P. MENGOZZI, *L'applicazione del diritto comunitario e l'evolversi della giurisprudenza della Corte di giustizia nella direzione di una chiamata dei giudici nazionali ad assicurare una efficace tutela dei diritti ad esso attribuiti ai cittadini degli Stati membri*, in *Diritto amministrativo comunitario*, L. RANDELLI, C. BOTTARI, D. DONATI (a cura di), Rimini, 1994, 29 ss.; S. TARULLO, *Il giusto processo amministrativo. Studio sull'effettività della tutela giurisdizionale nella prospettiva europea*, Milano, 2004; F. MONTANARI, *Evoluzione del principio di effettività e rimborso dei tributi incompatibili con il diritto comunitario*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 2009, pp. 89 ss.; O. PORCHIA, *L'effettività del diritto dell'Unione tra tutela del singolo e salvaguardia dell'ordinamento*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, 2014, IV, 2311 ss.; E. CHITI, *Il ricorso per annullamento e l'effettività della tutela giurisdizionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, 1169 ss. e Id., *Misure cautelari positive ed effettività del diritto comunitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1996, 333 ss.; L. LIMBERTI, *Principio di effettività della tutela giurisdizionale e diritto comunitario: a proposito del potere del giudice nazionale di concedere provvedimenti cautelari "positivi"*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1996, 999 ss.



dei principi di cui all'articolo 1, 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» non consenta di prevedere la sola tutela risarcitoria come strumento di tutela del soggetto leso non può comportarne l'incostituzionalità, quantomeno per violazione dei parametri invocati dal giudice a quo (art. 24, 103 e 113 Cost.). Si potrebbe sostenere che la lettera della legge non consenta quell'interpretazione, ma, una volta ritenuto che il legislatore possa legittimamente prevedere la sostituzione della tutela reale con quella risarcitoria, in quanto conforme a Costituzione (v. il caso societario), ne deriva che, anche se non prevista espressamente, il contenuto di quella interpretazione sia conforme a Costituzione e, pertanto, su questo piano, la violazione non sussista.

Affermare, come fa il giudice a quo, che sia necessaria una legge per introdurre l'equipollenza tra le due forme di tutela risulta peraltro apodittico, non essendo ancorato ad alcun principio di diritto positivo. Come vedremo nel prossimo paragrafo, tale modo di procedere risulta peraltro non condivisibile alla luce di una ulteriore considerazione. Anche considerando come vera la premessa del ragionamento, l'elemento legislativo sarebbe in ogni caso superato dal piano cui accede la Corte costituzionale nella precedente sentenza, ossia il piano dei principi costituzionali.

La prova del vizio logico del ragionamento risiede infatti nella seguente considerazione: il Tar sembra muoversi all'interno di un unico principio, riassumibile nel diritto di difesa ad agire in giudizio e nella tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa contro gli atti della pubblica amministrazione senza limiti ai particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti. La Corte costituzionale, al contrario, bilancia due principi che si pongono in conflitto e, come tali, da contemperare: oltre ai valori posti in luce dall'ordinanza di rimessione si aggiunge infatti quello dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

#### **4. L'ordinamento sportivo come ordinamento riconosciuto e garantito dalla Costituzione repubblicana**

Se ci fermassimo, come sembra fare il giudice a quo, all'analisi della normativa del 2003 con riferimento esclusivo ai principi stabiliti dagli artt. 24, 103 e 113 Cost., la conclusione non potrebbe non essere la dichiarazione di incostituzionalità delle norme impugnate.

Si tratterebbe infatti, a fronte dell'esercizio di potere pubblicistico, e quindi di incisione su una posizione soggettiva di interesse legittimo, di una mancata possibilità di impugnazione degli atti e provvedimenti amministrativi dinanzi ad organi di giustizia statale. Il soggetto leso potrebbe solo sperare nella "giustizia" sportiva, ma, una volta concluso l'iter "interno", non vi sarebbe altra via che accettare la decisione dell'ordinamento sportivo e, al più, ottenere il risarcimento del danno.

Se si rimane nella prospettiva monistica del giudice a quo il diritto di agire in giudizio del cittadino subirebbe una ingiusta limitazione, la tutela giurisdizionale sarebbe limitata a particolari mezzi di impugnazione e per determinate categorie di atti in violazione delle norme costituzionali invocate.

Se, al contrario, si accede ad una visione pluralistica del sistema costituzionale, le conclusioni cui giunge il giudice a quo assumono necessariamente una valenza diversa e la sentenza n. 49 del 2011 della Corte costituzionale torna ad esprimere l'esigenza, già messa in luce da autorevole dottrina, di contemperare due opposte esigenze, entrambe tutelate a livello costituzionale<sup>18</sup>.

La Costituzione repubblicana all'art. 2 Cost. prevede che "la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità"; come ho avuto modo di affermare in un altro scritto precedente, per tramite dell'art. 2 e dell'art. 18 Cost. si riconosce il principio associativo, elemento insopprimibile dell'agire umano<sup>19</sup>.

L'ordinamento repubblicano riconosce pertanto non solo i diritti individuali, intesi come diritti del singolo, ma anche, e questo assume rilevanza decisiva per il discorso che stiamo conducendo, come soggetto sociale, tutelando pertanto la sua dimensione relazionale.

Il riconoscimento dell'aspetto ordinamentale delle formazioni sociali da parte della Costituzione trova infatti la propria ragion d'essere nella tutela di entrambe le dimensioni, individuale e collettiva, dei diritti della persona<sup>20</sup>.

La questione prioritaria è allora stabilire se lo sport, e soprattutto la struttura organizzativa che lo supporta, possa essere considerato una formazione sociale riconosciuta e garantita dalla Costituzione repubblicana.

Occorre anzitutto rilevare come la Costituzione, nella sua versione originaria, non contenesse alcuna norma esplicita di riferimento del fenomeno sportivo, né nel senso di diritto allo sport del singolo, né tanto meno come ordinamento sportivo<sup>21</sup>.

Il legislatore costituzionale, con la riforma del 2001, ha invece aggiunto, tra le materie inserite nel comma 3 dell'art. 117, vale a dire nell'ambito della materia oggetto di riparto della funzione legislativa tra Stato e Regioni, la locuzione "ordinamento sportivo".

La Costituzione contiene quindi un esplicito riferimento all'aspetto ordinamentale dello sport, anche se tale riferimento non appare decisivo in quanto il legislatore utilizza lo stesso termine anche in relazione al settore della comunicazione, di cui certamente si può negare il carattere ordinamentale, se non nel senso di disciplina normativa, significato certamente diverso.

<sup>18</sup> F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, cit.

<sup>19</sup> Sia consentito rinviare a D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana. Spunti di riflessione alla luce dell'esperienza costituzionale*, in *Diritto pubblico*, 3/2017, 861 ss.

<sup>20</sup> Sulle formazioni sociali v. M. NIGRO, *Formazioni sociali, poteri privati e libertà del terzo*, in *Politica del diritto*, 1975, 581. P. GROSSI, *La famiglia nella evoluzione della giurisprudenza costituzionale*, in *La famiglia nel diritto pubblico*, G. DALLA TORRE (a cura di), Roma, 1996, 14 ss., A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte generale*, 3ª ed., Padova, 2003, 14 ss., A. BARBERA, *Art. 2 Cost.*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, 1975, 113 ss., E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, cit., U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in *A.A.V.V., Il pluralismo sociale nello stato democratico*, cit., 72, A. PIZZORUSSO, *Art. 128 suppl.*, in *Comm. Cost. Branca*, Bologna-Roma, 1996, 33, F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, Venezia, 1975, 57, C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sulla garanzia dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, Milano, 1978.

<sup>21</sup> C. MORTATI in *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, cit., 1574-1575, aveva rilevato che «in ultimo luogo vengono in considerazione le comunità sportive, per le quali è meno facile trovare la norma di collegamento poiché solo in modo indiretto potrebbe farsi ricorso all'art. 32 che tutela la salute, alla quale potrebbe ritenersi che anche lo sport concorra, anche se, quando assume carattere agonistico, possa condurre a pregiudicarla. Tuttavia la considerazione del vasto e diffuso interesse che le circonda e la tendenza a soddisfarla mediante la costituzione di strutture autoritarie fanno sorgere il problema della tutela del singolo nel loro interno».

Sembrerebbe quindi che, nonostante il riferimento esplicito, la Costituzione all'art. 117 Cost. non attribuisca rilevanza costituzionale all'aspetto ordinamentale del fenomeno sportivo. Tuttavia la riconducibilità del fenomeno sportivo, anche nella sua dimensione oggettiva, alle formazioni sociali e alla tutela loro garantita dalla Costituzione, sembra confermata anzitutto dall'analisi relativa alla sua genesi.

Difatti, il fenomeno sportivo nasce e si diffonde attraverso libere associazioni, in una prospettiva di autonomia e indipendenza dall'ordinamento dello Stato<sup>22</sup>, mediante la costituzione di una organizzazione internazionale (elemento richiamato anche dalla Corte costituzionale) separata da quelle dei singoli Stati nazionali.

Queste brevi considerazioni non sono certo sufficienti per giungere alla conclusione che la Costituzione tuteli il fenomeno sportivo come formazione sociale. È necessario procedere con l'analisi dello sport come fenomeno sociale.

Lo sport rappresenta infatti uno degli ambiti in cui i membri della comunità sono "uniti" da alcuni valori, i quali rappresentano motivo di coesione; come è stato affermato «deve trattarsi di una comunità, piccola o grande, che trova il suo fattore di coesione in valori assunti (e condivisi) da ciascuno dei suoi membri quale fondamento ineludibile, quel fondamento che giustifica interamente ogni regola comunitaria e la assolutizza nella coscienza dei soci, imponendone una inderogabile osservanza; quel fondamento che, nella sua tipicità e irripetibilità identifica quel singolo ordinamento rispetto a ogni altro, lo rende in sé - cioè nel proprio ordine - completo ed autosufficiente»<sup>23</sup>.

Questi elementi di coesione consentono di ritenere il movimento sportivo un ordinamento giuridico originario, in quanto avente elementi che lo contraddistinguono rispetto all'altro da sé. Se si accede all'interpretazione dell'originarietà, caratteristica indefettibile dell'ordinamento, come legame indissolubile tra i membri dell'istituzione in virtù di determinati valori condivisi, ne risulta che il fenomeno sportivo assurge ad ordinamento sportivo originario e, come tale, riconosciuto dalla Costituzione e riqualificato, mediante gli artt. 2 e 18, come ordinamento autonomo<sup>24</sup>.

Lo sport è, pertanto, una formazione sociale, che consente all'essere umano lo sviluppo della sua personalità, spiegando «una dimensione della persona attinente alla sua spiritualità; (...) Lo sportivo autentico è, prima di tutto, un soggetto virtuoso, nel senso che è chiamato al dovere irrinunciabile di esercitare alcune virtù, ritenute supreme e il cui mancato esercizio lo pone fuori della comunità: il *puro agonismo* come atteggiamento di fondo, la *lealtà*. L'etica,

<sup>22</sup> Tra i principi fondamentali della Carta olimpica si legge: «L'organizzazione e la gestione dello sport devono essere controllate da organismi sportivi indipendenti, riconosciuti come tali» mentre all'art. 31 che «I C.N.O. devono operare per mantenere armoniose relazioni di cooperazione con gli organismi governativi interessati; essi devono altresì contribuire efficacemente a mettere a punto dei programmi destinati alla promozione dello sport a tutti i livelli. Poiché lo sport contribuisce all'educazione, alla salute, all'economia ed all'ordine sociale, è auspicabile che i C.N.O. possano beneficiare del sostegno dei Poteri pubblici nella realizzazione dei propri obiettivi. I C.N.O. dovranno tuttavia preservare la loro autonomia e resistere a tutte le pressioni, incluso quelle di ordine politico, religioso od economico che potrebbero impedire loro di rispettare la Carta Olimpica» e «Al di fuori delle misure e delle sanzioni previste nei casi di trasgressione della Carta Olimpica, il C.I.O. potrà, dopo averlo ascoltato, sospendere un C.N.O. o revocarne il riconoscimento: se l'attività del C.N.O. viene ostacolata in seguito a disposizioni legali o regolamentari in essere nel proprio Paese o all'operato di altre organizzazioni sportive o simili, del Paese; se la formazione o l'espressione della volontà delle Federazioni nazionali od altre entità membri del C.N.O. o in esso rappresentate, sono ostacolate in seguito a disposizioni legali o regolamentari in essere nel proprio Paese o all'operato di altre entità sportive o non, del Paese stesso», corsivi nostri.

<sup>23</sup> P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. amm.*, 1-2/2012, 11.

<sup>24</sup> Sia consentito ancora rinviare a D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana. Spunti di riflessione alla luce dell'esperienza costituzionale*, cit.

una certa etica, un'etica assolutamente specifica, è il momento di rilievo — è momento caratterizzante — del fenomeno sportivo»<sup>25</sup>.

Ora, tornando all'analisi della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Tar Lazio, appare evidente che il legislatore del 2003 abbia inteso riservare alla giustizia sportiva alcuni ambiti, più o meno intrinsecamente connessi con l'ordinamento sportivo stesso, tra cui spicca in primo luogo la materia c.d. tecnica, settore per definizione appartenente al fenomeno sportivo e, in secondo luogo, quella disciplinare, prevedendo però nel contempo la norma di collegamento tra i due ordinamenti, per cui la giurisdizione statale ha titolo di intervento quando vengono in rilievo per il suo ordinamento situazioni giuridiche soggettive connesse con quelle dell'ordinamento sportivo.

Tuttavia nell'ambito delle controversie disciplinari, il relativo provvedimento punitivo adottato nell'ambito dell'ordinamento sportivo non di rado incide, almeno indirettamente, per i gravi effetti, soprattutto economici che comporta, su quelle situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo, che assumono rilevanza per l'ordinamento generale. La stessa Corte costituzionale aveva avuto modo di affermare che «da possibilità, o meno, di essere affiliati ad una Federazione sportiva o tesserati presso di essa nonché la possibilità, o meno, di essere ammessi a svolgere attività agonistica disputando le gare ed i campionati organizzati dalle Federazioni sportive facenti capo al CONI (...) non è situazione che possa dirsi irrilevante per l'ordinamento giuridico generale e, come tale, non meritevole di tutela da parte di questo. Ciò in quanto è attraverso siffatta possibilità che trovano attuazione sia fondamentali diritti di libertà — fra tutti, sia quello di svolgimento della propria personalità, sia quello di associazione — che non meno significativi diritti connessi ai rapporti patrimoniali — ove si tenga conto della rilevanza economica che ha assunto il fenomeno sportivo, spesso praticato a livello professionistico ed organizzato su base imprenditoriale — tutti oggetto di considerazione anche a livello costituzionale»<sup>26</sup>.

È allora evidente il rischio che si determini un conflitto di valori tra il riconoscimento costituzionale di autonomia della formazione sociale (e del suo ordinamento) e la tutela degli individui e pertanto, tra quanto previsto dall'art. 2 e dall'art. 24 Cost. Il conflitto poi, nel caso di specie, se si aderisce alla tesi della natura pubblicistica delle federazioni e del CONI più in

<sup>25</sup> P. GROSSI, *Op. ult. cit.*, 12. Anche G. GUARINO, in *Lo sport quale «formazione sociale» di carattere sovranazionale*, in *Scritti in onore di Aldo Piras*, Milano, 1996, 349, ritiene che lo sport sia una formazione sociale riconosciuta e garantita dall'art. 2 Cost.; secondo l'Autore «Nel periodo anteriore all'entrata in vigore della Costituzione lo sport costituiva un ordinamento derivato. Esso riceveva l'esistenza dall'ordinamento dello Stato e trovava unicamente in questo la sua legittimazione. L'ordinamento dello Stato poteva conseguentemente atteggiare o modificare l'ordinamento minore nel modo che meglio avesse ritenuto opportuno. Ai sensi dell'art. 2 della Costituzione, il rapporto si capovolge. Lo sport, come è poi nella realtà storica, è un ordinamento che esiste indipendentemente dallo Stato e che lo Stato riconosce ed accetta in quanto tale. Il suo essere una "formazione sociale", una formazione per di più sovranazionale, comporta per lo Stato un obbligo di garanzia e di tutela. Lo sport è pertanto un ordinamento che si pone come "indipendente" nei confronti dello Stato».

Tale concezione del fenomeno sportivo non è stata accolta da quella parte della dottrina che ha ritenuto di decisiva importanza il sempre crescente rilievo economico che tale fenomeno è venuto ad assumere negli ultimi decenni. Per tale via si è giunti a sostenere la preminenza gerarchica del principio personalistico rispetto al principio pluralistico. Cfr. G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*, cit., 277. Che l'aspetto economico sia oramai elemento determinante all'interno del fenomeno sportivo non può certamente essere posto in dubbio. Ciò che tuttavia non si condivide è che, a causa di tale elemento, sia venuto meno anche quell'aspetto "originario" del fenomeno sportivo che, al contrario, continua a caratterizzarlo e a differenziarlo dall'altro da sé, la sua componente ludica improntata al rispetto di regole e principi propri dello sport. Sia consentito rinviare a D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti e Costituzione repubblicana*, in *gruppodipisa.it*.

<sup>26</sup> Punto 4.3 del considerato in diritto, corsivi nostri.

generale e, come tale, alla tesi della natura di provvedimenti amministrativi dei loro atti, si estende anche alle ulteriori regole previste dagli artt. 103 e 113 Cost.

In ogni caso, aderendo, come fa la Corte costituzionale, alla impostazione pluralistica, non può non concludersi che il suddetto conflitto imponga un bilanciamento, che implica «la possibilità della limitazione del singolo valore fino al punto di estrema tensione che non produca il suo totale sacrificio, che non pregiudichi cioè la sua ineliminabile ragion d'essere»<sup>27</sup>.

La Corte costituzionale, con una decisione che appare, per quanto detto, condivisibile, ha individuato, in aderenza al pluralismo ordinamentale, tale limitazione massima nel riconoscimento da un lato della tutela del singolo in seno alla giustizia statale (comprimendo l'autonomia dell'ordinamento sportivo) e dall'altro nel riconoscere al soggetto leso esclusivamente la tutela risarcitoria.

---

<sup>27</sup> F. MODUGNO, *I «nuovi diritti» nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995.