

La giustizia sportiva spagnola a confronto con il sistema italiano: spunti critici sul modello interventista

di Riccardo De Napoli

Abstract: Spanish sports justice compared to the Italian system: constructive ideas on the interventionist model – The article aims to compare the sports justice systems of Spain and Italy, starting from the assumption that the two sports regulatory models are highly similar. The first part is focused on highlighting that these are two interventionist models: in both countries, in fact, following an initial period of private regulation, the sports organizations became mostly public. The second part compares the relevant models of sports justice: in Spain, the strong presence of public authorities has led to a system that always allows full judicial control over administrative measures; in Italy, conversely, this possibility is still partially subject to limitations.

1115

Keywords: Public regulations of sport; Interventionist models; Sports justice; Juridical review; Protection of rights.

1. Le ragioni dell'opportunità di una comparazione: punti in comune ed elementi di differenziazione nell'ambito della regolamentazione dello sport

Nell'ordinamento giuridico spagnolo lo sport – oltre che essere compiutamente disciplinato dal legislatore¹ – è oggetto di ampio approfondimento da parte della dottrina², con particolare riferimento alla sua correlazione con il mondo del diritto

¹ In particolare, il settore sportivo è disciplinato, a livello nazionale, dalla *Ley del Deporte*, 15 ottobre 1990, n. 10, nonché, a livello autonomistico, da ben 16 leggi delle *Comunidades Autónomas*, stante il peculiare assetto di riparto di competenze sul tema delineato dalla Costituzione spagnola: ai sensi dell'art. 43, quarto comma, è competenza dei "poteri pubblici", nei quali rientrano sia lo Stato che le Comunità autonome, fomentare lo sport, inteso, secondo la ricostruzione ad opera di L.M. Cazorla, A. Palomar Olmeda, J. M. Cagigar, *Deporte y estado*, Barcellona, 1979, 61, quale "*deporte para todos, o deporte popular, es el que puede practicar todo ciudadano libremente, sin necesidad de integrarse en organización alguna que dote de 'oficialidad' a la actividad que realice*". Il successivo art. 148, primo comma, n. 19, attribuisce alla competenza esclusiva delle Comunità autonome la "promozione dello sport". Tuttavia, l'intervento dello Stato è stato giustificato, come evidenzia, in particolar modo, E. Gamero Casado, *Bases estructurales del sistema deportivo*, in Id. (a cura di), *Fundamentos de derecho deportivo*, Madrid, 2012, 72 ss., sulla base dell'art. 149, primo comma, n. 3 (relazioni internazionali), n. 7 (legislazione del lavoro), n. 18 (basi giuridiche del regime delle amministrazioni pubbliche) e sulla base dei principi europei in tema di concorrenza.

² In Spagna, del tema di diritto sportivo si sono occupati, *ad multis*, M. Carmelo Gonzalez Grimaldo, *El ordenamiento jurídico del deporte*, Madrid, 1974; L.M. Cazorla Priedo, A. Palomar Olmeda, J. M. Cagigar, *op. cit.*; M. Trapero Trapero, *El campo semántico "Deporte"*, Santa Cruz de Tenerife, 1979; M. Bassols Coma, *La administración deportiva: evolución y posible configuración*, in A. Nieto, *34 artículos seleccionados de la revista de Administración Pública con*

e alle conseguenti implicazioni giuridiche.

La comparazione del modello italiano³ con quello spagnolo presenta spunti di riflessione di notevole impatto, poiché – come si avrà modo di approfondire nel resto della trattazione – i due sistemi hanno molteplici aspetti in comune. In primo luogo, infatti, il fondamento dogmatico individuato dalla dottrina è analogo, in quanto entrambi i modelli sono stati “costruiti” sulla base delle teorie ordinamentali di stampo romaniano⁴. In secondo luogo, con specifico riferimento ad organizzazione, regolazione e giustizia, la disciplina dello sport in Spagna è stata qualificata come ‘interventista’, al pari di quella italiana, poiché è caratterizzata da una forte presenza dello Stato in ogni aspetto del fenomeno⁵.

ocasión de su centenario, 1983, 375-390; J. Huizinga, *Homo Ludens*, Madrid, 1987; A. L. Monge Gil, *Aspectos básicos del ordenamiento jurídico deportivo*, Zaragoza, 1987; G. Robles Morchón, *Las reglas del Derecho y las reglas de los juegos. Ensayo de teoría analítica del Derecho*, México, 1988; G. Real Ferrer, *Derecho público del deporte*, Madrid, 1991; L. M. Cazorla Prieto (a cura di), *Derecho del deporte*, Madrid, 1992; I. Agirreazkuénaga Zigorraga, *Intervención pública en el deporte*, Madrid, 1998; J. Bermejo Vera (a cura di), *Estudio sistemático de la Ley de deporte de Aragón*, Zaragoza, 1998; J. Espartero Casado, *Deporte y derecho de asociación (las federaciones deportivas)*, León, 2000; N. F. De la Plata Caballero, *Los servicios públicos deportivos*, Madrid, 2001; J. C. Tejedor Bielsa, *Público y privado en el deporte*, Barcellona, 2003; E. Gamero Casado, *Las sanciones deportivas*, Barcellona, 2003; M. Lora-Tamayo Vallvé, *El derecho deportivo: entre el servicio público y el mercado*, Madrid, 2003; J. M. Cuchi Denia, *La distribución de las competencias deportivas en España*, Barcellona, 2005; I. Jiménez Soto, E. Arana García, *El derecho deportivo en España 1975-2005*, Sevilla, 2005; L. Morillas Cueva, L. Mantovani (a cura di), *Estudios sobre derecho y deporte*, Madrid, 2008; J. Espartero Casado, *Introducción al derecho del deporte*, Madrid, 2009; T.R. Fernández, *La justicia deportiva, cuatro estudios*, Navarra, 2015; A. Palomar Olmeda, *El sistema deportivo español: una visión diferentes y pautas de reformas*, Navarra, 2011; E. Gamero Casado, *Fundamentos de derecho deportivo*, cit.; A. Palomar Olmeda, J. Rodríguez García, *Derecho del deporte*, Navarra 2017; I. Jiménez Soto, J.L. Pérez-Serrabona González, F.M. Bombillar Sáenz, M. Del Carmen García Miranda, *Los retos del deporte profesional y profesionalizado en la sociedad actual*, Madrid, 2017.

³ In relazione agli aspetti giuridici del fenomeno sportivo – rinviando al prosieguo dell’opera per la dottrina più recente – si segnalano sin d’ora le prime ricostruzioni della dottrina: W. Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, 1383 e *Il diritto dei privati*, Milano, 1963; M. S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 3 ss.; F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975; I. Marani Toro, A. Marani Toro, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Giuffrè, 1977; F. Carnelutti, *Gioco e processo*, in *Riv. dir. proc.*, 1951, I, 101 ss.; C. Furno, *Note critiche in tema di giuochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1952, 619 ss.; F. Carnelutti, *Figura giuridica dell’arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, I, 1953, 20 ss.; G. Buongiorno, *Giustizia comune e giustizia sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 1964, 23 ss.; I. Scotto, *Il C.O.N.I. e le Federazioni sportive*, in *Riv. dir. sport.*, 341 ss.; G. Rossi, *Enti pubblici associativi*, Napoli, 1979, 79 ss.; S. Cassese, *Sulla natura giuridica delle Federazioni sportive e sull’applicazione ad esse della disciplina del “parastato”*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 117 ss.; A. Quaranta, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 30 ss.; M. Sanino, *L’organizzazione dello sport in Italia*, in *Riv. amm.*, 1985, II, 115 ss.; F. Modugno, *Legge – Ordinamento giuridico – Pluralità degli ordinamenti*, Milano, 1985, 185 ss.; R. Perez, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell’ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, I, 1988, 508 ss.; G. Alpa, *L’ordinamento sportivo*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1986, II, 326 ss.; C. Punzi, *Le clausole compromissorie nell’ordinamento sportivo*, in *Atti del convegno generale “la giustizia nello sport”*, 1986, 238 ss.

⁴ Rinviando al successivo approfondimento dell’argomento, si anticipa sin d’ora che, in Italia, la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici è stata applicata al fenomeno sportivo da W. Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici*, cit., e Id., *Il diritto dei privati*, cit.; M. S. Giannini, *op. ult. cit.*, 3 ss.; in Spagna, invece, l’Autore che per primo ha ricostruito il fenomeno sulla base di questa impostazione teorica è M. Carmelo Gonzalez Grimaldo, *op. cit.*

⁵ Vi sono molteplici approfondimenti, nella dottrina internazionale, in tema di modelli di regolazione dello sport, tra i quali si individuano: A. N. Wise, B. S. Meyer, *International sport*

Tuttavia, nonostante questi aspetti comuni, si avrà modo di evidenziare come l'ordinamento spagnolo abbia assunto progressivamente dei connotati molto differenti, specialmente per quanto riguarda il controllo da parte dello Stato degli atti di giustizia sportiva⁶: si anticipa sin d'ora, infatti, che in Spagna gli atti di giustizia sportiva sono provvedimenti amministrativi *in toto* sindacabili di fronte al giudice statale⁷; in Italia, invece, vi è una limitazione legislativa molto consistente, ad opera del d.l. 19 agosto 2003, convertito con la legge 18 ottobre 2003, n. 280⁸.

Il contributo, conseguentemente, si pone l'obiettivo di individuare queste differenze normative tra i due modelli – con particolare riguardo al tema dell'esercizio della giustizia – al fine di valutare se le scelte divergenti siano sorrette da sufficienti esigenze di differenziazione.

2. La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici quale fondamento dogmatico comune: dalle ricostruzioni del Giannini e del Cesarini Sforza al c.d. *complejo de isla* spagnolo

In entrambi gli ordinamenti giuridici che sono oggetto di analisi, la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici ha assunto un rilievo determinante, poiché è stata individuata come causa giustificatrice dell'esistenza di un ordinamento giuridico sportivo⁹. Tuttavia, le modalità con le quali è avvenuta questa operazione

law and business, Alphen aan den Rijn, 1997, 149 ss.; M. Pescante, *The Different European Models of Sport Legislations*, in *Juridical Seminars – Sport Laws and Regulations in Europe*, Roma, 1993, 26 ss.; E. Gamero Casado, *Las sanciones deportivas*, cit., 39 ss.; G. Real Ferrer, *op. cit.*, 191 ss.; M. R. Will, *La société sportive dans quelques ordres juridiques étrangers*, in *La forme sociale des organisations sportives*, Ginevra, 1999, 73 ss. Le suddette ricostruzioni individuano due tipologie di modelli che ricorrono nelle legislazioni nazionali, ossia quello interventista e quello astensionista: il primo, qualificando come pubblicistici gli interessi legati al fenomeno dello sport, è caratterizzato da una forte presenza dello Stato nell'organizzazione, nella regolazione e nell'esercizio della giustizia in materia; il secondo, al contrario, qualifica il fenomeno sportivo come integralmente privatistico, e se ne disinteressa *in toto*, rimettendo organizzazione, regolazione e giustizia all'autonomia privata. Tradizionalmente, al secondo modello si riconducono la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, la Germania e la Svizzera mentre al primo la Spagna, la Francia e l'Italia.

⁶ Come noto, infatti, il problema principale legato alla giustizia sportiva è rappresentato dall'ambito di estensione del sindacato del giudice statale sugli atti degli organi delle istituzioni sportive incaricati di risolvere le controversie. Il tema verrà compiutamente approfondito *infra* al paragrafo 3.

⁷ Art. 84, primo comma, della *Ley del Deporte* n. 10 del 1990, il quale qualifica espressamente gli atti finali della giustizia sportiva quali provvedimenti amministrativi, senza in alcun modo derogare al loro regime di impugnabilità.

⁸ Artt. 2-3 d.l. n. 220/2003.

⁹ La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici è stata elaborata in Italia dal Santi Romano. Le principali opere nelle quali l'Autore si è occupato del tema sono: Santi Romano, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1917, 95; Santi Romano, *Corsi di diritto costituzionale*, Padova, 1943, 3 ss.; Santi Romano, *Lo stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969, 31 ss.; Santi Romano, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947. Successivamente, numerosi Autori si sono occupati del tema, approfondendolo nei suoi elementi essenziali e ampliando la definizione di ordinamento giuridico. In particolare, si fa riferimento a M.S. Giannini, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 221 ss.; M. S. Giannini, *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Atti del XIV Congresso internazionale di sociologia*, IV, Roma, 1950, 461 ss.; W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, cit.; T. Perassi, *Necessità e stato di necessità nella*

sono parzialmente differenti.

In entrambi i paesi il lavoro di riferimento è rappresentato dall'applicazione delle teorie ordinamentali all'ordinamento sportivo attraverso le opere del Giannini e dal Cesarini Sforza risalenti agli anni Trenta e Quaranta¹⁰. Gli Autori, come noto, al fine di dare uno sfondo giuridico al fenomeno sportivo che si era sviluppato autonomamente nella realtà sociale, hanno preso spunto dall'attività del Santi Romano in tema di ordinamenti¹¹.

Tuttavia, dal punto di vista applicativo, si possono notare rilevanti differenziazioni, causate (prevalentemente) dal diverso momento di "costituzionalizzazione" dell'ordinamento, avvenuto nel 1948 in Italia e nel 1978 in Spagna, a seguito della caduta dei rispettivi regimi fascisti.

1118

In Italia, infatti, la teoria che qualifica il sistema sportivo quale ordinamento giuridico autonomo è stata seguita fin dagli anni Cinquanta, in particolar modo dalla giurisprudenza chiamata a decidere di questioni legate all'attività di giustizia delle Federazioni sportive¹². Conseguentemente, lo sviluppo del sistema sportivo stesso – il quale, come noto, ha progressivamente incrementato la sua rilevanza sociale ed economica – è avvenuto con il contorno giuridico delle teorie elaborate dalla dottrina¹³.

Al contrario, in Spagna, il sistema sportivo si è sviluppato durante il regime franchista in assenza una teorizzazione adeguata e in una situazione di sostanziale "isolamento" giuridico. La dottrina successiva, infatti, per descrivere quel periodo ha fatto riferimento alla nozione di *complejo de isla*¹⁴: le istituzioni di vertice

teoria dommatica della produzione giuridica, in *Riv. dir. pubbl.*, 1917; G. Miele, *Le situazioni di necessità dello stato*, in *Archivio di diritto pubblico*, 1936; V.E. Orlando, *Ancora del metodo in diritto pubblico con particolare riguardo all'opera di Santi Romano*, in *Diritto pubblico generale*, Milano, 1954, 43 ss.; V. Gueli, *Pluralità degli ordinamenti e condizione della loro coesistenza*, Milano, 1949; S. Panuzio, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'unità dello Stato*, in *Studi filosofico-giuridici dedicati a G. Del Vecchio nel XXV anno di insegnamento*, Modena, 1931, II, 179 ss.

¹⁰ Si fa riferimento ai già citati W. Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici*, cit., e *Il diritto dei privati*, cit.; M. S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit., 3 ss.

¹¹ Il fenomeno sviluppatosi nella realtà sociale è ampiamente approfondito in un'ulteriore opera relevantissima in ambito sportivo. Si fa riferimento a F.P. Luiso, *op. cit.*, il quale si pone, quale obiettivo, la ricostruzione del sistema di giustizia sportiva a partire dall'analisi dei modelli presenti presso le Federazioni stesse.

¹² Per una ricostruzione completa della giurisprudenza statale sulle decisioni delle Federazioni sportive, si vedano le ricostruzioni di E. Picozza, *I rapporti generali tra ordinamenti*, e F. Lubrano, *Decisioni dei giudici sportivi e diritto amministrativo*, entrambi in C. Franchini (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004, 1 ss. e 39 ss.

¹³ Per la principale ricostruzioni sul tema, che evidenzia accuratamente l'evoluzione del fenomeno sportivo nell'impronta delle tesi ordinamentali, si faccia riferimento a G. Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*, Torino, 2007, 119 ss. L'Autore si è approfonditamente soffermato sul rapporto tra fenomeno sportivo e tesi ordinamentale anche in molte ulteriori opere e, in particolare, in Id., *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organi sportivi*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 615 ss.; Id., *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro amm. TAR*, 2006, 2971 ss.; Id., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 2012, III, 299ss.; Id., *Giuridificazione dello sport*, in *Giur. ita.*, 2016, II, 485 ss.

¹⁴ L'espressione è stata utilizzata per la prima volta da L. M. Cazorla Prieto, *Deporte y Estado*, nel *Mirador literario*, 1979, 25-26, per poi essere ripresa nella monografia a cura di L. M. Cazorla Prieto, A. Palomar Olmeda, J. M. Cagigar, *op. cit.*

dell'organizzazione sportiva sono state mantenute dal regime in uno stato di sostanziale isolamento dal resto dell'ordinamento giuridico, pur mantenendo una stretta connessione con i vertici del partito¹⁵.

La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici – la cui applicazione al fenomeno sportivo, in Spagna, si deve al Gonzalez Grimaldo¹⁶ – è arrivata solo in un periodo successivo, e in particolare nel 1974, quando il regime franchista volgeva al termine. Essa, conseguentemente, è stata adottata per descrivere un regime già esistente e per (tentare di) giustificarne il suo isolamento dal resto del mondo del diritto¹⁷.

Questa differenza “cronologica” assume una notevole rilevanza dal punto di vista degli sviluppi successivi, poiché – come si approfondirà nei prossimi paragrafi – mentre in Italia, da un lato, si è arrivati addirittura ad un recepimento legislativo del modello ordinamentale, in Spagna esso è stata completamente superato dalla dottrina e dallo stesso legislatore.

2.1. Due differenti evoluzioni. Il sostanziale superamento della teoria pluralistica nell'ordinamento e nella dottrina spagnoli

La dottrina spagnola recente, in ambito sportivo, ha evidenziato un sostanziale superamento della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, attraverso un'opera di ricostruzione della nozione di sport – quale concetto polisemantico¹⁸ – e del quadro normativo¹⁹.

¹⁵ Si fa riferimento alla *Delegación Nacional de Deportes*, istituita con Decreto del Comando Centrale dello Stato del 22 febbraio 1941, alla quale venne attribuita la direzione e rappresentazione dello sport nazionale.

¹⁶ M. Carmelo Gonzalez Grimaldo, *op. cit.*, 224 ss.

¹⁷ In questa direzione, tra gli altri, si esprime J. Espartero Casado, *Deporte y derecho de asociación*, cit., 62 ss.

¹⁸ Sul carattere polisemantico dello sport si sono soffermati, tra gli altri, L. M. Cazorla Prieto, A. Palomar Olmeda, J. M. Cagigar, *op. cit.*, 80 ss.; M. Traperero Traperero, *op. cit.*, 67 ss.; D. Medina Morales, *El Deporte en la Sociedad actual. Reflexiones en cuanto a su Ubicación y Perspectivas*, in *Los retos del deporte profesional y profesionalizado en la sociedad actual*, cit., 20 ss. In particolare, J. Espartero Casado, *op. ult. cit.*, 35, sottolinea come “*efectivamente, el deporte considerado en su vertiente educativa, en su manifestación a través de la competición, como cauce de expresión corporal, o, en fin, desde la perspectiva lúdico-recreativa, se presenta como acotación de una realidad humana polisémica y diversa, en definitiva, como señala Amador, calidoscópica*”.

¹⁹ Relativamente alle diverse concezioni di sport prese in considerazione dalla dottrina spagnola al fine di individuarne i rapporti con il diritto, si possono inquadrare, prevalentemente, tre orientamenti. In primo luogo, la dottrina ha qualificato il fenomeno quale mero gioco: si tratta di un concetto dai confini molto labili avente un valore più ideologico che reale, il quale identifica un bene giuridico che l'ordinamento può decidere di proteggere, promuovere, sostenere o, all'opposto, reprimere o addirittura vietare. Questa accezione risulta, *in primis*, dalla ricostruzione di J. Huizinga, *op. cit.*, 45 ss., il quale sottolinea che “*el juego es una acción u ocupación libre, que se desarrolla dentro de unos límites temporales y espaciales libremente aceptadas, acción que tiene su fin en sí misma y va acompañada de un sentimiento de tensión y alegría y de la conciencia de 'ser de otro modo' que en la vida corriente*”. Al contrario, altra parte degli Autori, e in particolare E. Gamero Casado, *Bases estructurales del sistema deportivo*, cit., 56, hanno ritenuto che il concetto di mero gioco fuoriesca dalla nozione moderna di sport. In secondo luogo, lo sport è stato qualificato da altra parte della dottrina come attività professionistico lavorativa: si veda, a tal fine, la ricostruzione di J. Espartero Casado, *op. ult. cit.*, 40, il quale ne sottolinea la sua attuale predominanza ed importanza: “*Hoy en día, en cambio, el movimiento deportivo profesional ha cobrado un'auge exacerbado en el mundo. Se trata de una circunstancia tan*

Dal punto di vista della ricostruzione del diritto e dei suoi aspetti di contatto con il mondo dello sport, la dottrina spagnola è partita da una premessa concettuale: l'aspetto giuridico è quasi inesistente nello sport-educazione fisica, mentre risulta particolarmente rilevante nello sport-competizione²⁰. Alla luce di ciò, l'approfondimento si concentrerà sul diritto connesso a questa seconda categoria concettuale, il quale può essere ricostruito attraverso una duplice bipartizione.

Anzitutto, gli Autori che si sono occupati del tema hanno distinto tra “diritto sportivo” e “diritto dello sport”.

Il primo concetto è rappresentato dall'insieme delle regole del gioco che permettono lo sviluppo di un'attività fisica in una competizione vera e propria²¹. Si tratta di un *corpus* normativo composto da regole tecniche e organizzative – di fonte regolamentare e non legislativa – prive di qualsiasi carattere autoritativo, ma necessarie affinché si possa sviluppare una corretta competizione.

Il secondo concetto è stato definito quale insieme di tutte le norme giuridiche che gravitano attorno al mondo dello sport, dal punto di vista organizzativo, contrattualistico, disciplinare-sanzionatorio e internazionalistico²². Si tratta di una disciplina trasversale e molto ampia, la quale può, a sua volta, essere suddivisa e portare alla seconda bipartizione.

Il primo concetto di “diritto dello sport” che è stato individuato, in realtà, è quello che rientra all'interno di altri rami giuridici: diritto amministrativo, per quanto riguarda l'esercizio di funzioni pubbliche; diritto civile e del lavoro, per quanto riguarda i rapporti tra privati nel settore; diritto penale, in relazione ai crimini commessi nel mondo dello sport; diritto dell'Unione Europea, per quanto

omnipresente, que todo análisis sobre la misma choca con condicionamientos económicos, sociales e ideológicos, que parecen tratar de impedir el conocimiento de las estructuras y relaciones del profesionalismo en el deporte. De ahí que el deporte profesional haya sido objeto de consideraciones de diversa índole. Infine, il fenomeno sportivo viene qualificato come spettacolo ed esibizione, tra gli altri, da D. Medina Morales, *El deporte en la sociedad actual. Reflexiones en cuanto a su ubicación y perspectivas*, in *Los retos del deporte profesional y profesionalizado en la sociedad actual*, cit., 39 ss., 42, il quale, nello specifico, sottolinea che “precisamente esta circunstancia, la de un deporte contaminado por la economía, hecho ‘negocio’, es la que ha dado origen a que, habiéndose convertido el deporte en un mero ‘objeto de consumo’ (en todas sus plurales u distintas facetas) el Derecho Estatal haya resultado necesario como mediador en muchos de los ‘nuevos conflictos’ que el deporte como ‘negocio’ genera”. Questa ricostruzione risulta particolarmente brillante poiché pone in evidenza quella che è la caratteristica che ha maggiormente rivoluzionato l'idea di sport nel mondo contemporaneo: tutta l'attività sportiva – competitiva o meramente fisica, professionistica o dilettantistica – può essere utilizzata quale spettacolo al fine di vendere un prodotto sul mercato.

²⁰ Cfr. J. Espartero Casado, *op. ult. cit.*, 40 ss. e E. Gamero Casado, *op. ult. cit.*, 56 ss.

²¹ Così, E. Gamero Casado, *op. ult. cit.*, 59: “El termino Derecho deportivo hace referencia al régimen jurídico aplicable a la actividad deportiva, con especial consideración de las competiciones deportivas oficiales y de la organización pública y privada que las sustenta. Se trata de una noción estricta que pone el acento en la actividad deportiva propiamente dicha”.

²² Ivi, 59: “Por el contrario, la expresión Derecho del deporte incorpora, además de la acepción anterior, todas las especialidades o particularidades que se presentan en cualquier campo o materia cuando inciden sobre el hecho deportivo: el Derecho del deporte sería pues un grupo normativo integrado por el conjunto de disposiciones que regulan el mundo del deporte”.

riguarda gli aspetti legati al mercato unico²³.

Con il secondo concetto di “diritto dello sport”, invece, si è individuato quell’insieme di norme giuridiche le quali – in quanto volte a regolamentare i meccanismi di funzionamento e sviluppo del fenomeno sportivo – presentano delle caratteristiche particolari che le differenziano dalle altre norme giuridiche²⁴: si tratta della disciplina in tema di organizzazione, funzionamento ed esercizio della giustizia da parte delle istituzioni sportive nazionali ed internazionali²⁵.

Da quanto sin qui esposto è emerso – sulla base dello studio della dottrina spagnola in tema – il concetto di “diritto dello sport” quale oggetto di differenziazione rispetto al restante diritto dello Stato. Si può, dunque, ritenere che questo concetto coincida con quello di “ordinamento giuridico sportivo” teorizzato dalla dottrina italiana e utilizzato dal legislatore italiano in tema di giustizia sportiva²⁶.

Alla luce di ciò, presenta un certo interesse valutare a quali conclusioni pervenga la dottrina spagnola in tema di (pretesa) autonomia del “diritto dello sport” (o ordinamento sportivo) rispetto al diritto dello Stato (o ordinamento generale).

Da questo punto di vista, in Spagna si registra un’inversione rispetto a quanto sostenuto dalla dottrina italiana: mentre, infatti, vi sono stati alcuni Autori

²³ *Ivi*, 60: “El derecho del deporte representa una corte transversal del ordenamiento jurídico que afecta a muchas ramas jurídicas diferentes: al derecho administrativo, en la medida que las Federaciones deportivas ejercen funciones públicas delegadas (la organización de las competiciones deportivas oficiales, la imposición de sanciones disciplinarias...); al derecho civil, en la medida que muchas entidades deportivas se rigen como ya se ha visto por el régimen de las asociaciones; al derecho laboral, en relación con los deportista profesionales; al derecho mercantil, que juega en el régimen de las SADs y en muchos contratos y relaciones jurídicas; al derecho internacional, por lo que se refiere a las organizaciones deportivas internacionales; al derecho de la Unión Europea, en relación con la libre circulación de trabajadores (recuérdese el caso Bosman) o el régimen de la libre competencia”.

²⁴ *Ivi*, 58 ss., il quale sottolinea che le peculiarità vanno ad influenzare, in particolare modo, il regime lavorativo degli sportivi professionisti, le regole societarie delle *sociedades anónimas deportivas*, il riconoscimento di una serie di agevolazioni fiscali in favore di organizzazioni sportive, il sistema dei diritti televisivi e di ritrasmissione nonché il regime delle scommesse sportive.

²⁵ *Ivi*, 60. Sul tema, v. anche I. Agirreazkuénaga Zigorraga, *op. cit.*; N. F. De la Plata Caballero, *op. cit.*; G. Real Ferrer, *op. cit.*; J. C. Tejedor Bielsa, *op. cit.*

²⁶ Cfr. art. 1 d.l. 220/2003. In dottrina, si fa riferimento a W. Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, cit., 1383 ss., e *Il diritto dei privati*, cit.; M. S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, cit., 3 ss.; F. P. Luiso, *op. cit.* In particolare, il Giannini descrive compiutamente la ricostruzione del fenomeno sportivo in termini ordinamentali (6 *op. cit.*): “Gli elementi costitutivi degli ordinamenti giuridici sono tre: una plurisoggettività, una normazione, un’organizzazione. La plurisoggettività consiste nell’esistenza di un congruo numero di soggetti, persone fisiche o enti, legati dall’osservanza di un corpo comune di norme, alle quali essi attribuiscono valore vincolante. Tale corpo di norme costituisce la normazione, in senso proprio: si parla di corpo di norme, in quanto le norme devono formare, con le mutue interconnessioni, un sistema, cioè un insieme ordinato in modo gerarchico, culminante in alcune norme fondamentali, o principi, e via via svolgentesi per norme subordinate. L’organizzazione è un complesso collegato di persone, di servizi personali e di servizi reali – cioè di servizi resi da cose, o mezzi. Essa deve avere carattere permanente, duraturo, ed esercita sui soggetti componenti l’ordinamento un potere (autorità), che limita, in nome dell’interesse comune del gruppo, le libertà di ciascun soggetto [...]. Come ciò avvenga, ancora una volta è un fenomeno sociologico: il diritto lo registra, o meglio lo registrerà; non lo potrà mai assumere nel proprio ordine di rilevanze”.

che hanno sostenuto l'autonomia e l'indipendenza del "diritto dello sport" dal diritto dello Stato²⁷, la dottrina dominante sul tema ha, al contrario, sostenuto che esso è parte dell'ordinamento dello Stato e – pur con le sue complessità e specificità – è solo all'interno del diritto statale che va collocato e regolamentato²⁸.

Tre sono le principali argomentazioni apportate dalla dottrina spagnola sul tema al fine di sostenere quanto esposto.

In primo luogo, l'insieme delle istituzioni sportive nazionali ed internazionali non sono soggetti pubblici, ma mere persone giuridiche private: le regole che queste istituzioni stabiliscono non sono leggi, ma mere discipline privatistiche assimilabili a quelle delle associazioni²⁹. Alla luce di ciò, sono sottoposte, come qualsiasi regolamentazione privata, all'ordinamento giuridico statale.

In secondo luogo, secondo la ricostruzione maggioritaria in Spagna, non vi è alcuna pluralità di ordinamenti giuridici, bensì un unico ordinamento sottoposto alla Costituzione che abbraccia tutti i rami del diritto³⁰.

Infine, viene evidenziato che la specificità del fenomeno sportivo – la quale

²⁷ In particolare, vi sono due Autori spagnoli che hanno sostenuto l'autonomia e separatezza dell'ordinamento giuridico sportivo da quello generale, durante il periodo di riforma che ha caratterizzato il sistema giuridico spagnolo nel periodo di transizione dalla dittatura franchista alla democrazia costituzionale. Si tratta, in primo luogo, di M. Carmelo Gonzalez Grimaldo, *op. cit.*, 224, il quale si mostra particolarmente favorevole ad un'autonomia piena, poiché evidenzia che "ex efecto, el ordenamiento jurídico-deportivo comporta en sí una organización, que además está personificada, tiene una potestad normativa propia y se compone de una variedad de sujetos que se hallan sometidos a una relación de supremacía especial". In secondo luogo, si mostra favorevole alla separatezza anche M. Bassols Coma, *op. cit.*, 375-390, il quale, tuttavia, si dimostra maggiormente propenso alla integrazione, poiché sottolinea che "el Derecho administrativo no podía mantenerse ajeno a esta línea de evolución, especialmente cuando el Estado se ha interesado y ha asumido un papel de dirección e impulsión de este nuevo servicio social. Entre las muchas facetas que al Derecho administrativo interesan con relación al deporte, destaca el tema de la Administración deportiva, en cuanto organización gestora de esta singular actividad social. La configuración concreta de esta Administración deportiva es de indudable importancia y trascendencia político-social, pero que precisa ser articulada en un cuerpo de normas jurídicas. Las reflexiones que a continuación se exponen responden a esta preocupación en un momento en que la organización deportiva existente ha experimentado un cambio de rumbo decisivo que debe ser encauzado a través de un sistema de ordenación jurídica eficaz".

²⁸ In questa direzione si sono espressi, tra gli altri, I. Agirreazkuénaga Zigorraga, *op. cit.*; J. Bermejo Vera (a cura di), *op. ult. cit.*; A. L. Monge Gil, *op. cit.* In particolare, J. Espartero Casado, *op. ult. cit.*, 62, si mostra critico, definendo l'esigenza di autonomia come un "complejo de isla", che tenta di essere giustificato poiché "la especificidad del deporte puede dar lugar a la tentación de erigirlo en un mundo cerrado y aparte, immune o refractario a la intervención pública y desprovisto de las garantías jurídicas consustanciales a un Estado de Derecho".

²⁹ J. Espartero Casado, *op. ult. cit.*, 275: "Como se puso de manifiesto, la Ley 10/1990, siguiendo la doctrina sentada por la decisiva STC 67/1985, vino a reconocer explícitamente – por la primera vez, en la legislación española – la naturaleza jurídico-privada de las Federaciones Españolas [...]. Por tanto, si expresa es la declaración legal, en cuanto a la naturaleza y configuración asociativa privada de las Federaciones, también resulta evidente la desnaturalización de esta afirmación que deviene, como expondremos, tanto de la propia Ley como de sus disposiciones de desarrollo".

³⁰ Ivi, 60: "En efecto, el ordenamiento jurídico es uno sólo, encuentra su cúspide en la Constitución, y a partir de ella se engrazan y ensamblan todo tipo de regulaciones, que necesariamente han de moverse en el marco constitucional sin que pueda sostenerse la autonomía o independencia de una determinada actividad o régimen jurídico respecto al resto del ordenamiento".

individua il diritto dello sport quale ramo giuridico autonomo – certamente determina l'individuazione di principi e regole proprie; tuttavia, non prova affatto l'esigenza di autonomia e separatezza³¹.

2.2. Segue. Il recepimento della teoria pluralistica da parte del legislatore italiano con l'avallo della Corte costituzionale

In Italia, al contrario, la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici ha mantenuto una sua attualità, poiché, come accennato, vi è un espresso riferimento legislativo nell'art. 1 del d.l. 220/2003, il quale statuisce che “la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale”.

La ragione giustificatrice di questa disposizione normativa deve essere fatta risalire all'evento che ha determinato l'esigenza di emanare un decreto-legge in ambito sportivo. Preliminarmente, quindi, occorre analizzare la situazione di fatto che ha portato alla necessità di un intervento, relativa al c.d. secondo “caso Catania”.

In questa circostanza, a seguito di diverse irregolarità da parte delle società sportive nello svolgimento delle gare di gioco, alcune di queste venivano retrocesse e, di conseguenza, veniva loro negata la possibilità di iscriversi alla Serie B di calcio. Tuttavia, le società in questione adivano al giudice amministrativo al fine di ottenere un sindacato sui provvedimenti di esclusione; a seguito del ricorso, il giudice amministrativo interveniva in via cautelare, al fine di evitare che potessero prodursi effetti pregiudizievoli nei confronti delle società sportive. Questo intervento cautelare, tuttavia, otteneva l'effetto di paralizzare i campionati, compromettendone l'effettivo svolgimento³².

³¹ *Ibidem*. In Italia, al contrario, la dottrina classica già citata arriva a conclusioni opposte, secondo il percorso argomentativo ben descritto (e criticato) da G. Manfredi, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. Amm.*, 3, 2012, 1 e ss., il quale analizza “i principali argomenti che da sempre vengono impiegati per sostenere il primato del diritto sportivo consistono in un uso a fini prescrittivi della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici di Santi Romano. Questi argomenti vengono presentati in modi diversi, ma in sostanza si basano su un ragionamento che ha questo svolgimento: a) Romano ha dimostrato che ogni gruppo sociale può darsi un proprio ordinamento; b) anche quello dei gruppi sportivi è un ordinamento giuridico; c) perciò lo Stato non può ingerirsi (oppure, secondo la variante più diffusa: può ingerirsi solo limitatamente) nell'ordinamento sportivo. Ora, anche se talora viene avanzato qualche dubbio, a quasi un secolo di distanza dalla sua elaborazione la teoria di Romano è notoria, e può considerarsi senz'altro pacifica: mi pare impensabile che oggi si possa tornare a sostenere seriamente la coincidenza tra Stato e diritto”.

³² In generale, il secondo caso Catania è stato l'occasione per l'apertura di un amplissimo dibattito in dottrina, in particolar modo per la sua relazione con il successivo intervento del legislatore attraverso il d.l. n. 220/2003 e per la successiva qualificazione dell'organizzazione sportiva in termini di vera e propria autonomia e separatezza. Si segnalano, sul tema, *ad multis*, le seguenti pubblicazioni: P. Amato, *Il vincolo di giustizia sportiva e la rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale; brevi riflessioni alla luce delle recenti pronunce del TAR Lazio*, in *Riv. dir. ec. sport.*, 2006, III, 44 ss.; M. Basile, *La giurisdizione sulle controversie con le federazioni sportive*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2005, 280; A. Bonomi, *Giustizia sportiva e giustizia statale. Qualche riflessione sulla legittimità costituzionale della legge 17 ottobre 2003, n. 280*, in *Riv. dir. cost.*, 2004, 171; A. Cariola, *I rapporti tra giurisdizione sportiva e statale: è possibile un ritorno al privato*, in *Foro amm.-Cds*, 2010, X, 2257 ss.; L. Cimellaro, *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Danno e resp.*, 2009; M.G. De Marco, *La sentenza Mazzoleni: un grave passo indietro per la tutela giurisdizionale nello sport?*, in *Dir. sport.*, 2007; A.

Alla luce dei fatti sopra esposti, il governo ha ritenuto necessario intervenire con urgenza, dettando alcune disposizioni generali che avessero come obbiettivo la limitazione del sindacato del giudice amministrativo al fine di permettere il corretto svolgimento delle manifestazioni³³.

I profili giuridici interessanti, in relazione alla situazione che si era creata, sono i seguenti.

In primo luogo, l'intervento della giurisprudenza si è posto in piena continuità con il solco tracciato dai giudici statali a partire dagli anni Ottanta: le Federazione e le Lege calcistiche, infatti, relativamente all'attività di iscrizione delle società alle competizioni sportive, svolgono una funzione connessa a quelle pubblicistiche attribuite al CONI; di conseguenza, in conformità a quanto sostenuto dalla giurisprudenza ordinaria³⁴ e dalla giurisprudenza amministrativa³⁵, gli atti espressione di questa attività sono soggetti al sindacato del giudice amministrativo.

In secondo luogo, l'applicazione dei principi elaborati in sede giurisprudenziale andava a comprimere eccessivamente l'autonomia dell'ordinamento

De Silvestri, *La c.d. autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale*, in *La Giustizia Sportiva, analisi critica della legge 17 ottobre 2003, n. 280*, a cura di P. Moro, Trento, Expert, 2004; G. Manfredi, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organi sportivi*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, I, 615 ss.; P. Moro, *Critica al vincolo di giustizia sportiva*, su *giustiziasportiva.it*; P. Moro, *Vincolo sportivo e diritti fondamentali*, Pordenone, 2004; P. Sandulli, *I limiti della giurisdizione sportiva*, in *Foro amm.-Tar*, 2008, 2088 ss.; M.R. Spasiano, *La giustizia sportiva innanzi al giudice amministrativo: problemi aperti*, in *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, a cura di R. Lombardi, A. Rizzello, F.G. Scoca, M.R. Spasiano, Milano, 2009, 103 ss.; G. Vidiri, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia ed azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, in *Corriere giur.*, 2007, VIII, 1115 ss.

³³ In particolare, in ragione a ciò che ha spinto il legislatore ad intervenire con urgenza, v. G. Calcerano, *Il secondo "caso Catania": interesse pubblico al regolare svolgimento delle competizioni sportive ed autonomia dell'ordinamento giuridico sportivo*, in *Foro amm. TAR*, 2004, 855 ss., il quale rileva come la pretesa invasione dell'autonomia sportiva da parte dei giudici amministrativi, posta a fondamento della asserita necessità di un intervento legislativo d'urgenza, fosse in realtà, nella specie, un intervento giudiziale difficilmente contestabile, perché si trattava di imporre il rispetto non di regole tecnico-sportive, ma del riparto di competenze tra gli organi della F.I.G.C.

³⁴ Si fa riferimento alle sentenze gemelle della Cassazione 9 maggio 1986, n. 3091 e 3092, in *Foro it.*, 1986, I, 1251 ss., nelle quali la Suprema Corte ha statuito che "qualora la Federazione [...], in applicazione delle proprie norme regolamentari circa l'ammissione di professionisti stranieri, rifiuti il tesseramento ad un giocatore proveniente da federazione estera, e quindi neghi la ratifica del contratto da questi stipulato con una società sportiva italiana, la tutela giurisdizionale esperibile da parte di detto giocatore, del rapporto con la FIP, indipendentemente dagli eventuali rimedi contemplati dalla cosiddetta giustizia sportiva, è soltanto quella del ricorso al giudice amministrativo per la denuncia dell'illegittimità di quegli atti, atteso che le suddette norme regolamentari, rientrando fra i provvedimenti di organizzazione che la FIP adotta non quale soggetto privato, bensì quale organo del Comitato olimpico nazionale italiano (secondo la disciplina introdotta dalla l. 23 marzo 1981 n. 91 ed in considerazione del fatto che i provvedimenti medesimi perseguono esigenze della federazione coincidenti con quelle del CONI), configurano atti amministrativi, e che, a fronte di tali atti, espressione di potestà pubblicistica, le posizioni del professionista escluso hanno natura e consistenza non di diritti soggettivi, ma di interessi legittimi".

³⁵ Per tutti, Cons. Stato, V, 20 ottobre 1978, n. 1053, in *Foro italiano*, 1979, 375 ss., il quale ha statuito che "rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo il ricorso contro la deliberazione con la quale il consiglio di un ente pubblico (nella specie, il CONI), designa come presidente dell'ente il presidente uscente, motivata con la confermabilità di questo".

sportivo, rendendo impossibile lo svolgimento delle funzioni relative all'organizzazione delle manifestazioni sportive; è opportuno sottolineare che, essendo questa funzione attribuita al CONI, essa stessa ha connotati pubblicistici e, di conseguenza, deve essere tutelata dall'ordinamento giuridico.

Alla luce di ciò, era necessario il bilanciamento tra due interessi giuridicamente rilevanti: da un lato, permettere un sindacato relativo ad atti aventi rilievo pubblicistico; dall'altro lato, consentire al CONI lo svolgimento delle proprie funzioni, relative all'organizzazione delle manifestazioni sportive.

Sulla base di quanto sin qui esposto, in relazione alla natura dell'organizzazione sportiva e alle principali ricostruzioni giuridiche sul tema, è dunque possibile comprendere le scelte intraprese dal legislatore in materia di giustizia sportiva attraverso il d.l. n. 220/2003.

Anzitutto, l'art. 1 della presente legge³⁶ si pone in continuità sia con l'origine sovranazionale dell'organizzazione sportiva che con la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici.

Da un lato, infatti, si è dato formale riconoscimento del legame tra ordinamento sportivo interno e organizzazione sportiva internazionale, legittimando la dipendenza delle istituzioni sportive interne da quelle sovranazionali³⁷.

Dall'altro lato, il legislatore ha riconosciuto espressamente che l'organizzazione sportiva assume i connotati di un vero e proprio ordinamento giuridico, autonomo e separato da quello della Repubblica, legittimando sostanzialmente le principali ricostruzioni della dottrina sul tema fondate sulla tesi della pluralità degli ordinamenti giuridici³⁸.

Il successivo art. 2 della legge in oggetto³⁹, inoltre, si è posto in continuità con la ricostruzione per materie operata dal Luiso: ha riconosciuto, infatti, che vi sono due tipologie di ambiti, quello disciplinari e quello tecnico, che sono sottratte all'ordinamento giuridico generale e sono regolate esclusivamente dalle istituzioni sportive⁴⁰. Di conseguenza, le possibilità di intervento da parte dei pubblici poteri

³⁶ Art. 1 d.l. n. 220/2003: "La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale. I rapporti tra gli ordinamenti di cui al comma 1 sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di effettiva rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo".

³⁷ Cfr. F. Bonini, *Le istituzioni sportive italiane: storia e politica*, Torino, 2006, 20.

³⁸ Così, G. Manfredi, *Pluralità di ordinamenti e tutela giurisdizionale*, cit., 225, secondo il quale "il paradigma pluralista viene piuttosto svolto in modo coerente con le tesi di Santi Romano e (soprattutto) con quelle di Cesarini Sforza sugli ordinamenti infrastatali, in particolare ove la distinzione tra ordinamento sportivo e ordinamento statale viene temperata dall'affermazione che sono fatti salvi i casi di "rilevanza" (s'è già detto che nel testo della l. 280 viene eliminata l'aggettivazione che compariva nel d.l. 220) per l'ordinamento statale delle situazioni giuridiche soggettive "connesse con l'ordinamento sportivo".

³⁹ Art. 2 d.l. n. 220/2003: "In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive".

⁴⁰ Si consenta un riferimento, al fine di comprendere la *ratio* dell'esclusione, alla descrizione dei due ambiti effettuata dal F. P. Luiso, *op. cit.*, 38-39: relativamente alla giustizia tecnica,

sul tema sono limitate agli ambiti economico ed amministrativo: sia per quanto riguarda il potere esecutivo, che per quanto riguarda il potere giurisdizionale. In definitiva, l'autonomia e separatezza troverebbero un'espressione piena in ambito tecnico e disciplinare.

L'art. 3 del d.l. n. 220/2003⁴¹, infine, si è occupato dell'aspetto strettamente giurisdizionale, regolamentando il riparto di competenze del giudice ordinario e di quello amministrativo in relazione alle questioni sportive.

1126

In primo luogo, ha introdotto la c.d. pregiudiziale sportiva: la giurisdizione del giudice statale in tema di sport sarebbe, in altre parole, una giurisdizione condizionata dal preventivo esperimento dei rimedi giustiziali forniti dall'organizzazione sportiva; solo successivamente all'infruttuoso esperimento di questi ricorsi, sarebbe possibile rivolgersi al potere giurisdizionale al fine di far valere i propri diritti o interessi legittimi⁴².

evidenzia che “ciò che caratterizza questo procedimento è il tipo di realtà sostanziale che esso regola, cioè l'attività ludica; ed inoltre che esso è l'unico modo di manifestarsi della giustizia sportiva che non può mai mancare, poiché è connotato allo stesso concetto di gara, e la gara è l'ineliminabile fulcro di tutta l'attività sportiva”. Relativamente alla giustizia disciplinare, evidenzia che “il procedimento disciplinare trova la propria ragione d'essere nel fatto che le federazioni sportive sono figure associative, sicché è necessaria, per così dire, una gestione della appartenenza degli associati all'associazione, nel senso di reprimere i comportamenti dei primi che siano contrari ai valori di base ed agli scopi per i quali la seconda si è costituita e vive. Più precisamente il procedimento disciplinare ha la funzione di colpire con sanzioni coloro che contravvengono alle regole che vigono nell'associazione, fino al limite estremo dell'esclusione dell'associato”.

⁴¹ Art. 3 d.l. n. 220/2003: “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'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91”.

⁴² Risulta discussa la natura della c.d. pregiudiziale sportiva, la quale è descritta per la prima volta, in dottrina, da R. Colagrande, *Commento alla l. 280/2003*, in *Leggi Civ. Comm.*, 2004, 705 ss. In particolare, se la stessa sia o meno sostitutiva del c.d. vincolo di giustizia, il quale impone ai consociati di adire agli organi di risoluzione delle controversie federali al fine di ottenere soddisfazione in relazione ad eventuali liti. In dottrina, una ricostruzione favorevole alla coincidenza dei due istituti, dopo l'emanazione del d.l. n. 220/2003, risale a M. Mancini, *Attività sportive ufficiali, intervento pubblico e sussidiarietà*, Padova, 2012, 230, il quale sottolinea che, “una volta acclarata la sussistenza di una pluralità di argomenti che impediscono l'attribuzione al “vincolo di giustizia” della natura di clausola compromissoria e ai procedimenti giustiziali federali di quella di arbitrati irrituali, è inevitabile giungere a predicare la coincidenza dell'istituto in parola con la c.d. “pregiudiziale sportiva” e cioè con l'onere, posto a carico di chi intende ricorrere alla giurisdizione statale, di adire previamente agli organi giustiziali sportivi fino al loro ultimo grado, a pena di inammissibilità/improcedibilità dell'azione. La funzione precipua che sarebbe chiamato ad assolvere il “vincolo di giustizia” – “pregiudiziale sportiva” sarebbe pertanto quella di contenere, per quanto possibile, le controversie tra FSN, affiliati e tesserati entro i confini dell'ordinamento sportivo (108), al fine di pervenire ad un'autocomposizione interna della lite, e di configurare l'intervento della giurisdizione statale quale *extrema ratio*”. Sul tema, in dottrina, v. anche G. Napolitano, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2004, 1153 ss., e S. De Paolis, *Cartellino rosso per il giudice amministrativo. Il sistema di giustizia sportiva alla luce della l. 280 del 2003*, in *Foro Amm. TAR*, 2005, 2874 ss.

In secondo luogo, ha ripartito le competenze tra giudice ordinario e giudice amministrativo: il primo di occupa esclusivamente dei rapporti patrimoniali; il secondo, invece, si occupa di ogni altra controversia che non rientri nell'ambito tecnico e disciplinare, riservato in via esclusiva all'ordinamento sportivo; si tratta di una materia di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo⁴³.

A seguito dell'emanazione del provvedimento legislativo analizzato, si è sviluppato un ampio dibattito in dottrina e giurisprudenza in ordine alla compatibilità del d.l. n. 220/2003 con la Costituzione e, in particolare, con gli artt. 24, 103 e 113⁴⁴. In definitiva, si è fin da subito dubitato che, in ambito tecnico e, soprattutto, disciplinare, ai soggetti dell'ordinamento sportivo non fosse attribuita alcuna posizione giuridicamente rilevante, per la quale dovesse essere garantita la tutela giurisdizionale.

La giurisprudenza immediatamente successiva alla legge in questione, tuttavia, ha cercato di risolvere il problema attraverso un'interpretazione evolutiva del dettato legislativo, facendo leva, in particolare, su quanto disposto dall'art. 1, secondo comma, del d.l. n. 220/2003⁴⁵. In questa disposizione, infatti, il legislatore, nel riconoscere l'autonomia tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, fa "salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento della Repubblica delle situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo"⁴⁶.

Attraverso l'interpretazione di questa clausola, la giurisprudenza di merito amministrativa ha permesso l'estensione del sindacato del giudice statale anche alle materie disciplinari: secondo la ricostruzione del giudice amministrativo⁴⁷,

⁴³ Art. 133 del Codice del Processo Amministrativo: "Sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, salvo ulteriori previsioni di legge: [...] z) 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; [...]".

⁴⁴ Il dibattito dottrinale e giurisprudenziale precedente all'intervento della Corte costituzionale è ben descritto da L. Marzano, *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive il contrasto tra Tar e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*, in *Giur. mer.*, 2010, X, 2567 ss.

⁴⁵ In particolare, il panorama giurisprudenziale successivo alla modifica legislativa è ben descritto da G. Manfredi, *op. ult. cit.*, 252: "A partire dal 2004, vengono emanate diverse pronunzie che in pratica giungono a disapplicare la clausola di cui alla lett. b) del comma 1 dell'art. 2 della legge 280, che riserva alla giustizia sportiva tutti "i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione e l'applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive".

⁴⁶ Art. 1 secondo comma d.l. n. 220/2003.

⁴⁷ La giurisprudenza amministrativa sul tema è intervenuta copiosamente, cercando di attenuare l'autonomismo dell'ordinamento sportivo in presenza di danni alle situazioni giuridiche rilevanti. In particolare, si fa riferimento a TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza 21 giugno 2007, n. 5645; TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza 8 giugno 2007, n. 5280; TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza 12 aprile 2007, n. 679; TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza 8 giugno 2007, n. 5280; TAR Lazio, sez. III-ter, sentenza 21 giugno 2007, 5645, tutte in *giustizia-amministrativa.it*. Di grandissima importanza è, poi, la sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 9 luglio 2004, n. 5025, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 990 ss., con note di F. Goisis, *Le funzioni di giustizia delle federazioni sportive e della camera arbitrale del C.O.N.I. nelle controversie che la l. 280/2003 affida al giudice amministrativo*, e M. Antonioli, *Sui rapporti fra giurisdizione amministrativa e ordinamento sportivo*, nonché in *Foro amm. CdS*, 2005, 1218 ss., con note di L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*, e, infine, in *Nuova giur. civ. commentata*, 2005, 280 ss., con

infatti, l'autonomia dell'ordinamento sportivo si esplica solo nel caso in cui la posizione giuridica del membro di tale ordinamento non sia un diritto soggettivo o un interesse legittimo. In caso contrario, ai sensi dell'art. 1, secondo comma, in piena compatibilità con l'art. 24 della Costituzione, si riespanderebbe il potere giurisdizionale, permettendo al giudice di sindacare anche ciò che rientra nel concetto di ambito tecnico e disciplinare⁴⁸.

1128

Nonostante quanto sin qui esposto, il dibattito relativo alla compatibilità tra l'intervento legislativo del 2003 e la Costituzione non è affatto cessato dopo l'interpretazione elaborata da parte di alcune pronunce del giudice amministrativo, al punto che il TAR Lazio ha ritenuto opportuno richiedere l'intervento della Corte Costituzionale⁴⁹.

Il giudice delle leggi, con le sentenze 7 febbraio 2011, n. 49⁵⁰, e 25 giugno 2019, n. 160⁵¹, è intervenuto al fine di determinare la compatibilità dell'impianto

note di M. Basile, *La giurisdizione sulle controversie con le federazioni sportive*, e A. Romano Tassone, *Tra arbitrato amministrativo e amministrazione arbitrale: il caso della 'Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport'*.

⁴⁸ In particolare, il percorso argomentativo della giurisprudenza amministrativa risulta evidente dall'ordinanza TAR Lazio, III Sez., 22 agosto 2006, n. 4666, in *giustizia-amministrativa.it*: "Considerato infatti che, ancorché l'Art. 2, lett. b, decreto-legge n. 220 del 2003, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo da quello statale, riservi al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive», tuttavia detto principio, letto unitamente all'art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell'ordinamento generale dello Stato".

⁴⁹ La problematica in cui è incorso il TAR, ben descritta da M. Mancini, *op. ult. cit.*, 217, è rappresentata dal fatto che il Consiglio di Stato, in un parere, ha sostanzialmente disatteso l'interpretazione sin qui descritta: "il Consiglio di Stato ha adombrato la possibilità di ricorrere ad un'interpretazione costituzionalmente orientata, formulata però su basi completamente diverse rispetto a quella seguita dai giudici di primo grado. Secondo la pronuncia in commento, infatti, i soggetti federati potrebbero adire il giudice amministrativo avverso gli atti federali "disciplinari" asseritamente lesivi di loro posizioni giuridiche soggettive "qualificate" al solo scopo di ottenere la tutela meramente risarcitoria. Si tratterebbe pertanto di una interpretazione conforme a Costituzione "correttiva" rispetto a quella dei giudici di prime cure. Identiche, infatti, sono le premesse di partenza, relative alla potenziale "rilevanza" esterna delle controversie "riservate" dalla legge alla giustizia sportiva e alla conseguente facoltà di ricorrere alla tutela giurisdizionale statale. Diverse, invece, sono le conseguenze che se ne fanno discendere in ordine alle modalità di tutela. L'iter argomentativo seguito dal Consiglio di Stato ha ricevuto di recente l'avallo della Corte costituzionale".

⁵⁰ Si tratta della sentenza della Corte costituzionale, 12 febbraio 2011, n. 49, in *Giur. cost.*, 2011, p. 664 ss., con note di G. Manfredi, *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, 687 ss., e A. A. Di Todaro, *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: la strana "fuga" della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, cit., 696 ss., nonché in *Dir. sport.*, 2011, 71 ss., con nota di M. Mancini, *La Corte costituzionale individua il punto di equilibrio nei rapporti tra ordinamento "autonomo" sportivo e ordinamento "sovrano" statale, tra espansione degli ambiti di "rilevanza" e riduzione delle modalità di tutela*, e in *Resp. civ.*, 2011, p. 417 ss., con nota di G. Facci, *Il risarcimento del danno come punto di bilanciamento tra il controverso principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e l'art. 24 cost.*, 420 ss.

⁵¹ Si fa riferimento alla sentenza Corte costituzionale, 20 giugno 2019, n. 160, in *cortecostituzionale.it*, commentata da A. Basilio, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, II, 213 ss.; A. Averardi, *L'ordinamento sportivo e la tutela giurisdizionale dei singoli*, in *Giorn. dir. amm.*, 2020, II, 221 ss.; S. Papa, *Effettività della tutela e autonomia dell'ordinamento sportivo: la Corte costituzionale conferma la legittimità della disciplina vigente*, in *GiustAmm.it*, 2019, fasc. 7; A. Trentini, *Giustizia sportiva e giurisdizione. La consulta e la stabilità delle regole nella sentenza n. 160 del 25 giugno 2019*, in *GiustAmm.it*, 2019,

giustiziale disposto con il d.l. 220/2003 e l'ordinamento costituzionale.

La decisione, dal punto di vista precettivo, è in realtà assai limitata, poiché si riferisce esclusivamente all'ambito disciplinare (rimanendo escluso l'ambito tecnico e quello relativo all'ammissione o esclusione di squadre o atleti alle manifestazioni sportive)⁵².

Tuttavia, dal punto di vista sistematico è estremamente rilevante. La Corte, infatti, da un lato, ha disconosciuto le conclusioni raggiunte dal giudice amministrativo, negando la necessità di una tutela piena ed effettiva laddove vi siano in gioco situazioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento generale⁵³. Dall'altro lato, ha espressamente riconosciuto il rilievo della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, ammettendo che questa possa "affievolire" il diritto alla difesa: la Corte, infatti, ha ritenuto che la "scelta interpretativa, costituzionalmente orientata, si fonda su una valutazione di non irragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore, che ha escluso la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo e limitato l'intervento stesso alla sola tutela per equivalente di situazioni soggettive coinvolte in questioni nelle quali l'autonomia e la stabilità dei rapporti costituisce di regola dimensione prioritaria rispetto alla tutela reale in forma specifica, per il rilievo che i profili tecnici e disciplinari hanno nell'ambito del mondo sportivo"⁵⁴.

La sentenza in oggetto, la quale ha diviso la dottrina in ordine alla sua opportunità e legittimità⁵⁵, ha avuto (in sostanza) un duplice effetto: in primo

VII; L. La Rosa, *La tutela reale in caso di sanzioni disciplinari sportive: profili di giurisdizione*, in *Il diritto amministrativo*, 2019.

⁵² Come risulta dall'ordinanza di remissione TAR Lazio, III Sez., n. 4666 del 2006, cit., poiché il giudizio *a quo* riguardava una sanzione di tipo disciplinare.

⁵³ Corte costituzionale, sentenza n. 49/2011: "La diversa opinione formulata dal rimettente, secondo la quale, ferma restando la distinzione fra sanzioni tecniche e sanzioni ordinarie, sarebbero rilevanti per l'ordinamento generale le sanzioni disciplinari ordinarie incidenti su di un interesse patrimoniale o morale del destinatario di esse, sarebbe tale che travolgerebbe anche la stessa distinzione, essendo evidente che anche da una sanzione tecnica possono derivare rilevanti conseguenze sia di carattere patrimoniale che di carattere morale".

⁵⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 160/2019, punto 3.2.2.

⁵⁵ Sembrano, tuttavia, prevalere le critiche agli elogi. In senso favorevole alla decisione della Corte si sono espressi T.E. Frosini, *La giustizia sportiva davanti alla giustizia costituzionale*, in *Rass. dir. econ. sport.*, 2012, I, 1 ss.; F. Blando, *Finale di partita. La Corte Costituzionale "salva" l'autonomia dell'ordinamento sportivo italiano*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, I speciale, 1 ss.; L. Giacomardo, *Sanzioni disciplinari sportive e rapporti tra ordinamenti*, in *giustiziasportiva.it*, 2014, 154. In senso contrario, invece, la maggior parte della dottrina, ed in particolare: G. Manfredi, *Pluralità di ordinamenti e tutela giurisdizionale*, cit.; M. Mancini, *Attività sportive ufficiali, intervento pubblico e sussidiarietà*, cit.; F.G. Scoca, *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, in *Corr. Giur.*, 2011, XI, 1543 ss.; M.R. Spasiano, *Il rito sportivo*, in *Giustizia amministrativa*, F.G. Scoca (a cura di), Torino, 2011, p. 212 ss.; A.A. Di Todaro, *La tutela effettiva degli interessi tra giurisdizione sportiva e statale: la strana "fuga" della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, in *Giust. Cost.*, 2011, 697 ss.; A. Scala, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, diritto di azione ex art. 24 Cost., effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, II, 205; A. De Silvestri, *La Corte Costituzionale "azzoppa" il diritto d'azione dei tesserati e delle affiliate*, in *giustiziasportiva.it*, n. 1, Anno VII, 2011, 16 ss.; S. Fantini, *La soluzione di compromesso della sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, I, 181 ss.; I. Piazza, *Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio della Corte Costituzionale*, in *Giur.it.*, I, 2012, 187

luogo, ha preso atto del recepimento legislativo della tesi pluralistica; in secondo luogo, ha ritenuto compatibile con la Costituzione questa scelta.

Alla luce di quanto sin qui descritto può concludersi che l'ordinamento italiano in tema di sport, così come costituzionalmente orientato – nonostante la dottrina quasi unanime si esprima in senso contrario⁵⁶ – riconosce pienamente l'applicazione della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici al fenomeno sportivo⁵⁷.

3. Organizzazione e ruolo della pubblica amministrazione nel diritto sportivo. La comune impronta interventista di Spagna ed Italia

1130

Un ulteriore aspetto che accomuna gli ordinamenti giuridici oggetto di analisi è rappresentato dall'organizzazione e dal ruolo della pubblica amministrazione in ambito sportivo. Come accennato in premessa, si tratta di due sistemi qualificati come "interventisti" dalla dottrina internazionale, poiché presentano una significativa presenza di pubblici poteri in capo alle istituzioni di gestione del fenomeno sportivo⁵⁸.

In primo luogo, in entrambi i paesi il soggetto posto al vertice dell'organizzazione sportiva ha natura di ente pubblico.

In Spagna, l'ente in questione è il *Consejo Superior del Deporte* (C.S.D.), il quale viene compiutamente disciplinato dalla *Ley del deporte* spagnola del 1990⁵⁹. Come

ss.; A. Palmieri, *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*, in *Riv. Dir. sport.*, 2012, I, 198; G. Barozzi Reggiani, *La Corte costituzionale ridisegna i confini tra giustizia statale e giustizia sportiva*, in *Dir. econ.*, 2011; A.E. Basilico, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio: una tutela dimezzata?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011.

⁵⁶ In senso contrario all'applicazione della tesi ordinamentale al fenomeno sportivo, infatti, si esprime la maggior parte della dottrina recente. Si fa riferimento, in particolare, a G. Manfredi, *op. ult. cit.*, 259 ss.; C. Bottari, *L'ordinamento sportivo alla prova del TAR. La difficile autonomia dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. dello sport*, 2007, III, 397 ss.; A. Massera, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 2008, I, 113 ss.; L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, I, 1 ss.; A.R. Tassone, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e tutela ordinamentale*, in R. Lombardi, A. Rizzello, F.G. Scoca, M.R. Spasiano (a cura di) *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, cit., 65 ss.; A. Bonomi, *L'ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2005, XXV, 362 ss.; M.R. Spasiano, *Sport professionistico, giustizia sportiva e sindacato del giudice ordinario*, in *Giustamm.it*, 2006, VII; F. Lubrano, *Diritto dello sport e "giustizia" sportiva*, in *Dir. dello sport*, 2007, 1, 11 ss.; E. Picozza, *op. cit.*, 5 ss.

⁵⁷ Una voce molto rilevante a favore della teoria ordinamentale è rappresentata da P. Grossi, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 2012, I, 11, il quale ritiene che lo sport sia un ordinamento poiché si tratta di "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 indelebile osservanza".

⁵⁸ Cfr. A. N. Wise, B. S. Meyer, *op. cit.*, 149 ss.

⁵⁹ Si tratta della legge 17 ottobre 1990, n. 10, entrata in vigore il 6 novembre dello stesso anno, dopo un percorso legislativo di 10 anni nel quale, come ben evidenziato e riassunto da J. Espartero Casado, *op. ult. cit.*, 239 e ss., si è a lungo discusso circa la natura giuridica delle Federazioni sportive – la quale sarà oggetto di successivo e specifico approfondimento.

si evince da un'analisi dalle sue competenze⁶⁰, si tratta dell'ente che svolge le funzioni pubbliche che in Italia sono attribuite al Comitato Olimpico Nazionale (C.O.N.I.)⁶¹.

Per quanto riguarda la natura giuridica, come accennato, il *Consejo Superior* e il Comitato Olimpico presentano le medesime caratteristiche: entrambi sono enti con personalità giuridica di diritto pubblico⁶²; entrambi godono di particolare autonomia organizzativa e decisionale⁶³; entrambi, tuttavia, non sono indipendenti dal Governo, poiché sottoposti gerarchicamente ad un Ministero⁶⁴. La stessa dottrina spagnola sul tema, inoltre, ci fornisce una spiegazione molto valida in ordine alle ragioni per cui l'organo di vertice della regolazione interna del sistema sportivo debba essere di natura pubblicistica⁶⁵: il fenomeno sportivo, infatti, è strettamente connesso a molteplici settori che richiedono una regolamentazione pubblica – quali educazione, salute, industria, lavoro, economia, consumo, ecc.⁶⁶ – i quali non possono essere esclusivamente gestiti e controllati da organizzazioni private.

⁶⁰ *Ex art. 8 della legge 10/1990, sono competenze del Consejo Superior del Deporte* – tra le altre – autorizzare o revocare il riconoscimento delle Federazioni, disciplinare le modalità di svolgimento dello sport e i programmi di sviluppo, concedere sovvenzioni economiche o altre promozioni di varia natura, autorizzare lo svolgimento di competizioni sportive sul territorio spagnolo, autorizzare i finanziamenti pluriennali delle Federazioni, autorizzare l'iscrizione delle società sportive nel registro dello sport, ecc.

⁶¹ *Ex art. 5 del D.Lgs. 242/1999, sono competenze del Comitato Olimpico Nazionale Italiano* – tra le altre – autorizzare o revocare il riconoscimento delle Federazioni nonché individuare i principi a cui devono uniformarsi i loro statuti, esercitare un controllo sulle Federazioni organizzativo e finanziario, svolgere gli altri compiti previsti dal decreto in oggetto e dal suo statuto. In particolare, lo statuto del C.O.N.I., agli artt. 2 ss., prevede una serie di compiti in tema di disciplina e regolazione – come controllo dell'attività sportiva, promozione, rispetto dei principi fondamentali – e gestione – come formazione ed aggiornamento, nonché tutela della regolarità delle manifestazioni.

⁶² Art. 1 d.lgs. 242/1999 e art. 7, primo comma, *Ley del Deporte 10/1990*.

⁶³ Il C.O.N.I., *ex art. 2 d.lgs. 242/1999*, è dotato di ampia autonomia statutaria ed organizzativa. Sembra minore, invece, l'autonomia del *Consejo*, il quale, *ex art. 10 Ley 10/1990*, è organizzato attraverso un regolamento governativo.

⁶⁴ Art. 1 d.lgs. 242/1999 e art. 7, secondo comma, *Ley del Deporte 10/1990*.

⁶⁵ Come messo in luce, tra gli altri, da A. Palomar Olmeda, *Las Federaciones deportivas*, in *Derecho del deporte*, A. Palomar Olmeda, J. Rodriguez Garcia (a cura di), cit., 395 ss. e da J. Espartero Casado, *Introducción al derecho del deporte*, cit., 87 ss., a seguito della caduta del fascismo si è ritenuto fortemente inopportuno mantenere una organizzazione sottratta al controllo della *Administración pública* in tema sportivo e, di conseguenza, attraverso l'istituzione del *Consejo* nel 1977 e l'emanazione della *Ley del Deporte* del 1990, si è creata una struttura caratterizzata da un forte controllo pubblicistico, nella quale l'unica eccezione è rappresentata dalla natura giuridica privata delle Federazioni sportive (la quale sarà oggetto di successivo approfondimento).

⁶⁶ J. Rodriguez Ten, in *Los retos del deporte profesional y profesionalizado en la sociedad actual*, cit., 67, elenca in maniera dettagliata le materie che, secondo l'Autore, richiedono una regolamentazione pubblica in ambito sportivo: “pensemos en materias como la investigación o las titulaciones deportivas (educación), la representatividad de España a través de las selecciones nacionales (asuntos exteriores), la seguridad de los eventos y recintos deportivos (interior), la protección de la salud de los deportistas (sanidad), la potenciación de la mujer a todos los niveles (igualdad), el uso del deporte como herramienta de integración (asuntos sociales), los derechos de los espectadores (consumo), las reglas sobre la titularidad de derechos y transmisiones de los acontecimientos deportivos y el deporte como sector económico (industria, economía), los derechos y deberes de los deportistas profesionales (trabajo/empleo), el régimen tributario y contable singular de las entidades deportivas (hacienda)”.

In secondo luogo, sia in Spagna che in Italia le Federazioni sportive svolgono funzioni pubbliche⁶⁷, pur essendo stata oggetto di controversia la loro natura giuridica⁶⁸.

Nell'ottica comparatistica con il sistema italiano⁶⁹, risulta interessante notare che lo stato dell'arte normativo è pressoché lo stesso: in primo luogo, secondo espressa previsione legislativa⁷⁰, le Federazioni sono enti di diritto privato; in secondo luogo, e sempre *ex lege*⁷¹, svolgono funzioni pubbliche per delegazione del *Consejo Superior del Deporte*.

Tuttavia, sul piano dell'elaborazione dottrinale, gli Autori spagnoli, successivamente alla introduzione della legge sullo sport, si sono suddivisi tra coloro che ne riconoscono la natura di enti privati⁷² e coloro che, al contrario – smentendo espressamente il dato normativo – ritengono che siano entità di diritto

⁶⁷ Del tema delle Federazioni sportive, in Spagna, si sono occupati, senza pretesa di esaustività, A. Palomar Olmeda, *op. ult. cit.*, 393 ss.; R. Serrano Lozano, *Las federaciones deportivas*, in *Fundamentos de derecho deportivo*, E. Gamero Casado (a cura di), cit., 123 ss.; J. Espartero Casado, *Deporte y derecho de asociación*, cit., 275 ss.; I. Agirreazkuénaga Zigorraga, *op. cit.*, 337 ss.; L. Osorio Itumendi, *El ejercicio de funciones públicas por las Federaciones Deportivas Españolas. Régimen aplicable*, in *Revista Española de Derecho Deportivo*, IV, 1994, 273 ss.; J. C. Tejedor Bielsa, *op. cit.*, 51 ss.; J. M. Souvirón Morenilla, *Fronteras entre lo público y lo privado: las llamadas asociaciones deportivas*, in *Derecho del deporte: el nuevo marco legal*, J. L. Carretero Lestón (a cura di), Málaga, 1992, 82 ss.; J. Bermejo Vera, *Entes instrumentales para la gestión pública del deporte: las federaciones deportivas*, in M.F. Clavero Arévalo, A. Pérez Moreno, M. F. Clavero Arévalo (a cura di), *Administración instrumental*, Vol. 1, Tomo 1, 1994, 299 ss.; L. M. Cazorla Prieto, *Informe acerca de la consideración que en términos jurídicos debe merecer a la Federación Española de Baloncesto la huelga actualmente planteada por jugadores de baloncesto y todo ello en relación al llamamiento de alguno de ellos para formar parte de la Selección Española de Baloncesto*, in *Revista española de derecho deportivo*, II, 1993, 255 ss.; M. Fuertes López, *Las facultades de la Administración autonómica sobre las federaciones deportivas: la sentencia del Tribunal Supremo de 21 de octubre de 1994*, in *Poder Judicial*, n. 36, 1994, 403 ss.; E. Gamero Casado, *Naturaleza y régimen jurídico de las federaciones deportivas*, in *Revista jurídica de deporte y entretenimiento: deportes, juegos de azar, entretenimiento y música*, VIII, 2002, 25 ss.

⁶⁸ Il tema, in Italia, è stato affrontato principalmente in passato, prima che la legge ne definisse chiaramente la natura privatistica. Tra gli Autori che se ne sono occupati si segnala, senza pretesa di esaustività, I. Scotto, *op. cit.*, 341 ss.; A. Quaranta, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico statale*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 36 e ss.; S. Cassese, *Sulla natura giuridica delle Federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del 'Parastato'*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 117 ss.; A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1981, II, 1081; L. Trivellato, *Considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive*, in *Dir. e società*, 1991, I, 141 ss.

⁶⁹ In Italia le disposizioni vigenti in materia di natura giuridica delle Federazioni sportive sono contenute nel più volte citato D.Lgs. 242/1999: ai sensi dell'art. 15, secondo comma, sono associazioni con personalità giuridica di diritto privato; ai sensi dell'art. 15, primo comma, si desume che vi sono dei compiti attribuiti alle Federazioni dal C.O.N.I. che hanno valenza pubblicistica. Sul tema, risulta interessante il riparto individuato dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione a sezioni unite, la quale, nelle sentenze gemelle 9 maggio 1986, n. 3091 e 3092, cit., ha ritenuto determinante la natura dell'interesse perseguito di volta in volta dalle Federazioni sportive: se pubblico, l'atto avrebbe natura pubblicistica, e la controversia sarebbe di competenza del giudice amministrativo; se privato, l'atto avrebbe invece natura privatistica e sarebbe competenza del giudice sportivo risolvere un'eventuale disputa.

⁷⁰ Cfr. art. 30, primo comma, *Ley del Deporte* 10/1990.

⁷¹ Cfr. art. 30, secondo comma, *Ley del Deporte* 10/1990.

⁷² In particolare, questa tesi – fortemente sostenuta da un chiaro contesto legislativo – è stata sostenuta, tra gli altri, da J. Bermejo Vera, *op. ult. cit.*, 299 ss.; L. M. Cazorla Prieto, *op. ult. cit.*, 255 ss.; M. Fuertes López, *op. cit.*, 403 ss.

pubblico e che non sia nella disponibilità del legislatore una qualificazione differente⁷³. In sostanza, il dibattito che ha caratterizzato la dottrina italiana negli anni Settanta⁷⁴ - collocato in un periodo storico successivo in Spagna, a causa della tardiva caduta del regime fascista - è ancora attuale nella dottrina spagnola.

Alla luce di quanto sin qui analizzato, risulta evidente che la presenza dei pubblici poteri nelle istituzioni sportive è pressoché analoga in Italia e in Spagna: il vertice dell'ordinamento sportivo è un soggetto pubblico e, inoltre, le Federazioni svolgono per delega pubblici poteri. Questo dato risulta estremamente rilevante nell'ottica dell'analisi della giustizia sportiva, poiché in entrambi i paesi questo sistema si è strutturato secondo il modello del controllo amministrativo degli atti delle istituzioni sportive, qualificabili - in quanto espressione di pubblici poteri - quali provvedimenti amministrativi.

4. I modelli di esercizio della giustizia sportiva a confronto

I temi sin qui trattati permettono di comprendere ed analizzare le differenze tra il modello di giustizia spagnolo e quello italiano, al fine di poter individuare sufficienti ragioni giustificative.

Da un lato, infatti, il fatto che la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici sia stata superata in Spagna permetterà di comprendere come mai non vi è alcuna limitazione al sindacato da parte del giudice statale sulle decisioni delle istituzioni sportive.

Dall'altro lato, l'impianto integralmente pubblicistico-amministrativo permetterà di comprendere come mai il sindacato, analogamente al modello italiano, sia improntato sul controllo degli atti delle istituzioni sportive qualificati come provvedimenti amministrativi.

4.1. Il problema comune a tutte le giustizie sportive: le fonti olimpiche contro la giustizia interna e le possibili direzioni nazionali di regolazione statale dello sport

Il problema relativo alla giustizia sportiva - come evidenziato dalla dottrina spagnola comparatista sul tema⁷⁵ - è comune a tutti i paesi, poiché trae la sua

⁷³ Questa tesi, contraria al dato normativo, è sostenuta da E. Gamero Casado, *op. ult. cit.*, 25 ss. nonché da I. Agirreazkuénaga Zigorraga, *op. cit.*, 337 ss., il quale evidenzia che “*sin perjuicio que desde una perspectiva puramente formal y legislativa, se persista en destacar su naturaleza privada como asociaciones de configuración legal*” e, di conseguenza, sostenere che in realtà sono soggetti pubblici.

⁷⁴ La tesi privatistica fu sostenuta in primis da I. Scotto, *op. cit.*, 341 ss., sottolineando come “le Federazioni sportive (siano) costituite dalle Società e dagli organismi ad esse affiliati”, e confermando, di conseguenza il substrato privatistico delle stesse; venne ribadita da A. Quaranta, *op. cit.*, e da S. Cassese, *op. cit.*, 117 ss. La tesi pubblicistica, invece, fu sostenuta solo in tempi più recenti, in conformità in particolare con quanto disposto dalla L. 23 marzo 1981, n. 91, da A. M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, cit., e da L. Trivellato, *op. cit.*, 141 ss.

⁷⁵ In particolare, T.R. Fernández, *op. cit.*, 19, evidenzia che “*el deporte es un ordenamiento jurídico de unas características muy singulares que propician su colisión con el ordenamiento estatal o, para más preciso, con el ordenamiento de cada Estado*”. Lo stesso Autore - nel prosieguo dell'opera citata - ripercorre la nascita del sistema internazionale sportivo, composto da Federazioni internazionali e C.I.O., evidenziando che fin da subito le organizzazioni hanno avuto la pretesa

origine dalle fonti normative delle organizzazioni olimpiche e delle Federazioni internazionali: sia la Carta Olimpica⁷⁶ che gli statuti delle Federazioni⁷⁷, infatti, proibiscono il ricorso di fronte ai tribunali ordinari contro le decisioni delle istituzioni sportive – tra le quali, quindi, rientrerebbero anche le Federazioni ed i Comitati Olimpici nazionali.

1134

A ciò si aggiunge, inoltre, il potere giuridico in capo al Comitato Internazionale Olimpico per il caso di violazione di queste disposizioni: sulla base della Carta Olimpica⁷⁸, infatti, è possibile arrivare ad una sorta di ‘scomunica’ – ossia squalifica da qualsiasi competizione nazionale o internazionale – la quale può essere adottata nei confronti di singoli club⁷⁹ o perfino nei confronti di uno Stato (in relazioni alle rappresentanze nazionali alle manifestazioni internazionali)⁸⁰.

di escludere i ‘tribunali ordinari’ di tutti i paesi dall’esercizio della giustizia sportiva, con conseguente divieto verso gli Stati e gli sportivi di adire al giudice per esercitare la propria tutela. Sul tema v. anche E. Gamero Casado, *Las sanciones deportivas*, cit., 447 ss., il quale – dopo aver evidenziato che il problema della giustizia sportiva è comune a tutti gli Stati poiché trae la sua origine dalle norme olimpiche – evidenzia che la normativa di ciascuno Stato si è evoluta nella medesima direzione, ossia verso un’apertura alla giustizia statale.

⁷⁶ Cfr. regola 61 della Carta Olimpica aggiornata ad agosto 2015: “1. *The decisions of the IOC are final. Any dispute relating to their application or interpretation may be resolved solely by the IOC Executive Board and, in certain cases, by arbitration before the Court of Arbitration for Sport (CAS).* 2. *Any dispute arising on the occasion of, or in connection with, the Olympic Games shall be submitted exclusively to the Court of Arbitration for Sport, in accordance with the Code of Sports-Related Arbitration*”.

⁷⁷ Cfr. art. 59 dello Statuto Fifa aggiornato ad agosto 2018: “1. *The confederations, member associations and leagues shall agree to recognise CAS as an independent judicial authority and to ensure that their members, affiliated players and officials comply with the decisions passed by CAS. The same obligation shall apply to intermediaries and licensed match agents.* 2. *Recourse to ordinary courts of law is prohibited unless specifically provided for in the FIFA regulations. Recourse to ordinary courts of law for all types of provisional measures is also prohibited*”.

⁷⁸ Cfr. regola 27, comma 9, della Carta Olimpica aggiornata ad agosto 2015: “*Apart from the measures and sanctions provided in the case of infringement of the Olympic Charter, the IOC Executive Board may take any appropriate decisions for the protection of the Olympic Movement in the country of an NOC, including suspension of or withdrawal of recognition from such NOC if the constitution, law or other regulations in force in the country concerned, or any act by any governmental or other body causes the activity of the NOC or the making or expression of its will to be hampered. The IOC Executive Board shall offer such NOC an opportunity to be heard before any such decision is taken*”.

⁷⁹ Emblematico appare, da questo punto di vista, il “caso Sion” del 2008, ben descritto da T.R. Fernández, *op. cit.*, 28 ss.: nonostante la sospensione della possibilità di ingaggiare giocatori – adottata dalla F.I.F.A. a causa del tesseramento di un giocatore ancora legato contrattualmente alla precedente squadra – il Sion F.C. metteva sotto contratto sei giocatori; a seguito di ciò, la Federazione svizzera respingeva l’iscrizione del club al campionato e, successivamente, la U.E.F.A. lo lasciava fuori dalla *Europa league*. Contro le suddette decisioni il Sion F.C. otteneva due ordinanze cautelari (successivamente confermate nel merito) dal giudice del distretto di Martigny e dal Tribunale Civile del Cantone di Vaud, le quali ordinavano la riforma delle decisioni delle istituzioni sportive (si noti, tutte con sede in Svizzera e, quindi, *in toto* sottoposte al potere giurisdizionale degli organi decidenti). Ciononostante, la F.I.F.A. alla fine è riuscita comunque a far valere le sue ragioni ed ottenere il rispetto delle decisioni delle istituzioni sportive: con decisione del 17 dicembre 2011 la Federazione dava un termine perentorio al Sion F.C. per conformarsi alle decisioni sportive, minacciando la piena scomunica ai sensi dell’art. 59 dello statuto F.I.F.A. In pochi giorni il club svizzero ha preso la decisione di conformarsi a quanto chiesto, rendendo – di fatto – completamente inefficaci le pronunce dei giudici che gli davano ragione.

⁸⁰ In primo luogo, si segnala, in relazione al tema, anche la lettera del C.I.O. al C.O.N.I., nella quale – relativamente allo svolgimento delle olimpiadi invernali 2026 a Milano e Cortina nonché alla possibilità di portare la bandiera italiana alle olimpiadi 2020 di Tokio – il Comitato

Alla luce della suddetta normativa, quindi, lo sport è nato come organizzazione privata dotata di una fortissima autonomia nell'esercizio della giustizia⁸¹, la quale, tuttavia, si è dovuta successivamente adattare all'evoluzione della realtà economica: come evidenziato dalla dottrina spagnola – ma anche dalla stessa dottrina italiana sul tema⁸² – lo sport si è evoluto, passando da organizzazione del tempo libero non lucrativa e dilettantistica a fenomeno economico molto rilevante⁸³. Alla luce di ciò, è stato necessario un ripensamento del modello esclusivamente privato ed autonomo (il quale – relativamente all'ordinamento spagnolo – sarà *infra* oggetto di analisi).

internazionale minaccia la revoca della “concessione” per il caso in cui il Governo italiano emani un decreto legislativo – in esecuzione della legge delega – che comprometta l'autonomia del Comitato olimpico italiano. Inoltre, risulta emblematico, da questo punto di vista, il “caso Grecia”: il 17 giugno 1999 il Parlamento greco adottava la legge n. 2725, recante disposizioni che disciplinano *in toto* l'ordinamento sportivo; tuttavia, la F.I.F.A. e la U.E.F.A. ripetutamente opponevano un'eccessiva presenza dello Stato nella regolamentazione del fenomeno sportivo, fino ad arrivare, il 3 luglio 2006, ad una decisione del Comitato d'urgenza della Federazione internazionale che determinava la sospensione di qualsiasi atleta, club o arbitro ellenico dalle competizioni calcistiche internazionali. A seguito di questa delibera disastrosa per il mercato calcistico greco, il Parlamento ha approvato un emendamento alla legge 3479 del 2006, disponendo che – relativamente al solo ambito calcistico – le disposizioni statutarie e regolamentarie delle istituzioni sportive prevalgono sulla legge n. 2725. Si tratta di una peculiare inversione della gerarchia delle fonti che – di fatto – ha spogliato il Parlamento della sua sovranità in ambito calcistico.

⁸¹ In particolare, si vedano A. Palomar Olmeda, *op. ult. cit.*, 393 ss., nel quale l'Autore sottolinea l'origine strettamente privata del fenomeno, e J. Espartero Casado, *op. ult. cit.*, 62, dove l'Autore si sofferma sulla giustizia e sul c.d. *complejo de isla* dell'organizzazione sportiva al fine di mantenere una piena autonomia in ambito regolamentare e di risoluzione delle controversie.

⁸² In particolare, seguendo, *ad multis*, le ricostruzioni di F. Bonini, *op. cit.*, 20 ss.; G. Manfredi, *op. ult. cit.*, 188 ss.; M. Sanino, F. Verde, *Il diritto sportivo*, Padova, Cedam, 2015, 449 ss., emerge come la ricostruzione dello sport – secondo la dottrina italiana – sia scandita in differenti fasi, l'ultima delle quali è la c.d. fase economica che emerge a partire dagli anni '80.

⁸³ In particolare, E. Gamero Casado, *op. ult. cit.*, 55 ss., relativamente alle ragioni dell'intervento pubblico dello Stato in materia sportiva, ritiene “oportuno llamar a la atención sobre la relevancia económica de la actividad deportiva, que apodera con nuevos títulos de intervención pública, reunidos principalmente bajo el paraguas del Título VII de la Constitución española. En la Introducción, con toda intención, hemos recordado la enorme entidad de los recursos económicos comprometidos en la actividad deportiva”. Per quanto riguarda il passaggio dal dilettantismo al professionismo, questo è ben descritto da T.R. Fernández, *op. cit.*, 17, il quale evidenzia che, mentre “la separación del deporte aficionado y el profesional fue celosamente guardada durante mucho tiempo por la regla 26 de la Carta Olímpica [...] a partir de 1971 esta regla se flexibilizó, aunque la separación se mantuvo hasta 1980, fecha en la que volvió a modificarse para permitir a las Federaciones Internacionales de los diferentes deportes el establecimiento de sus propias reglas para cada uno de ellos. Por esta vía la distinción entre aficionados y profesionales se difuminó prácticamente en los Juegos de Los Ángeles de 1984 y terminó por desaparecer en Seul '88”. In Italia, sull'argomento, si veda F. Bonini, *op. cit.*, 157, il quale sottolinea come – negli anni '80 – venga “definitivamente archiviato il mito dilettantistico, strenuamente difeso nel dopoguerra da Brundage, che peraltro de Coubertin aveva già colto nei suoi evidenti limiti nelle sue memorie olimpiche. Sotto la spinta della mondializzazione del fatto sportivo, dopo la fine dei blocchi politico-militari, e dei conseguenti interessi del sistema della comunicazione e del consumo globale, questa decisione rappresenta il punto di arrivo di un processo che era già stato aperto nel 1978, con la definizione di ‘dilettantismo operoso’ e dal congresso olimpico di Baden Baden nel 1981, che aveva aperto le prime anticipazioni professionistiche ai giochi di Los Angeles e di Seoul, svoltisi nel 1984 e nel 1988”.

4.2. La soluzione spagnola: la rilevanza pubblicistica dello sport, la giuridificazione dell'esercizio del potere disciplinare e il controllo amministrativo-giurisdizionale

Il modello di giustizia adottato in Spagna riflette l'evoluzione della considerazione che l'ordinamento giuridico ha nei confronti del fenomeno sportivo, la quale si evolve in parallelo alla crescita economica e sociale del settore.

In una prima fase – nella quale, da un lato, lo Stato non era democratico e, quindi, garantiva una minor tutela delle posizioni giuridiche dei privati; dall'altro lato, lo sport era prevalentemente dilettantistico e di scarsa rilevanza economica e sociale⁸⁴ – gli interessi in gioco erano esclusivamente privati e, di conseguenza, la funzione di giustizia era svolta autonomamente dalle istituzioni sportive (seppur con l'influenza politica del partito fascista)⁸⁵.

In una seconda fase – stante l'adozione di un modello Costituzionale moderno e la crescita della rilevanza economica e sociale del settore – lo Stato è diventato fortemente interventista, pubblicizzando integralmente il settore per due principali ragioni: in primo luogo – anche alla luce dell'espressa menzione nell'art. 43 della Costituzione spagnola – il settore sportivo è stato inquadrato all'interno di quegli ambiti funzionali alla crescita sociale e culturale della popolazione⁸⁶; in secondo luogo, è stato evidenziato che – alla luce della crescita economica del settore – a fronte del monopolio giuridico relativo all'organizzazione delle manifestazioni sportive deve corrispondere un controllo pubblico affinché questo potere (di natura pubblica⁸⁷) venga esercitato correttamente e permetta a tutti di svolgere l'attività economica in oggetto⁸⁸.

La rilevanza pubblicistica sin qui evidenziata ha determinato la creazione di

⁸⁴ Cfr. T.R. Fernández, *op. cit.*, 17 ss.

⁸⁵ Come ben descritto da J. Espartero Casado, *Introducción al derecho del deporte*, cit., 85 ss., era stata istituita, con Decreto del Comando Centrale dello Stato del 22 febbraio 1941, la *Delegación Nacional de Deportes*, dando origine ad un periodo di “*dirigismo y politización absoluta; por un marcado acento ideológico y de instrumentación política*”. Si tratta, tuttavia, come evidenziato da M. Bassols Coma, *op. cit.*, 375 ss., di un sistema nel quale lo sport ha vissuto una situazione di assenza completa di diritto e si è trovato a margine dell'amministrazione pubblica: non vi era, di conseguenza, alcun intento di perseguire interessi pubblici e alcuna applicazione del conseguente regime giuridico.

⁸⁶ Con la promulgazione della Costituzione spagnola del 1978, infatti – come già approfondito – è stato introdotto un espresso riferimento allo sport, all'interno del Titolo I, dedicato ai diritti e doveri dei cittadini, e del Capitolo III, dedicato ai principi che reggono la politica sociale ed economica. Come evidenzia J. Espartero Casado, *Deporte y derecho*, cit., 61, “*la constitucionalización del deporte se corresponde con la aspiración de los poderes públicos de conseguir un adecuado nivel, cuantitativo y cualitativo, de bienestar a los ciudadanos, de ahí el reconocimiento constitucional, a los mismos, de nuevos derechos*”.

⁸⁷ E. Gamero Casado, *op. ult. cit.*, 69: “*Del ejercicio de la práctica deportiva en competiciones oficiales derivan trascendentales consecuencias de carácter público que se encuentran diseminadas por todo el ordenamiento jurídico-deportivo*”. In altre parole, l'Autore si sofferma sul fatto che, a fronte del potere monopolistico in capo alle organizzazioni sportive in tema di organizzazione delle competizioni, deve necessariamente corrispondere un potere pubblicistico in capo allo Stato avente ad oggetto il controllo dell'attività di questi soggetti.

⁸⁸ *Ivi*, 68. L'Autore – in tema di monopolio delle organizzazioni sportive relativamente all'accesso delle competizioni – sottolinea che, dalla decisione della Federazione o Lega competente, dipende la possibilità che un soggetto possa o meno esercitare la sua libertà professionale. Alla luce di ciò, risulta evidente che un eventuale pregiudizio in questo settore debba essere necessariamente sottoposto al controllo dei pubblici poteri.

un modello che – pur restando rispettoso dell'autonomia dell'organizzazione sportiva, che resta di natura giuridica privata⁸⁹ – ha permesso l'intervento pubblico dello Stato a tutela degli interessi sopra individuati.

In particolare, il potere disciplinare delle Federazioni sportive – il quale può incidere sulla possibilità di partecipare alle manifestazioni sportive – è stato qualificato dalla dottrina spagnola quale potere sanzionatorio amministrativo⁹⁰ e, di conseguenza, assoggettato a tutta la normativa amministrativa garantista della posizione giuridica del privato destinatario: in primo luogo, questo potere è stato assoggettato alla disciplina sostanziale e procedurale del diritto amministrativo generale⁹¹; in secondo luogo, si è ammessa la possibilità di agire di fronte al giudice del contenzioso amministrativo contro l'esercizio illegittimo di questo potere⁹².

In conclusione, il sistema spagnolo di giustizia risulta oggi composto da tre distinti livelli di risoluzione delle controversie, ciascuno dei quali è volto alla tutela dei differenti interessi in gioco: un primo livello, privatistico – che si svolge di fronte alle Federazioni sportive – è funzionale all'applicazione dei principi prettamente sportivi (privatistici e connessi all'organizzazione internazionale dello sport)⁹³; un secondo livello, pubblicistico-amministrativo – che si svolge di fronte al *Tribunal Administrativo del Deporte* (T.A.D.) – è funzionale alla tutela degli interessi pubblici che sono in gioco e che lo Stato ha inteso tutelare⁹⁴; un terzo livello, giurisdizionale – che si svolge di fronte al giudice ordinario con funzioni di

⁸⁹ Come risulta evidente dall'art. 30 della *Ley del deporte* n. 10 del 1990, il quale attribuisce alle Federazioni sportive natura giuridica privata.

⁹⁰ Cfr. E. Gamero Casado, *op. ult. cit.*, 71 ss.

⁹¹ In particolare, *ex art.* 84, terzo comma, della *Ley del Deporte* n. 10 del 1990 – il quale dispone che “*el procedimiento de tramitación y resolución de los expedientes de que conozca el Tribunal Administrativo del Deporte se ajustará a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, salvo las consecuencias derivadas de la violación de las reglas de juego o competición, que se regirán por las normas deportivas específicas*” – l'attività di controllo dell'utilizzo del potere sanzionatorio sportivo ha ad oggetto anche la verifica del rispetto della *Ley* n. 30 del 1992, oltretutto della legge generale del procedimento amministrativo.

⁹² Cfr. art. 84, primo comma, della *Ley del Deporte* n. 10 del 1990: “*El Tribunal Administrativo del Deporte es un órgano de ámbito estatal, adscrito orgánicamente al Consejo Superior de Deportes que, actuando con independencia de éste, asume las siguientes funciones: a) Decidir en vía administrativa y en última instancia, las cuestiones disciplinarias deportivas de su competencia, incluidas las señaladas en la Ley Orgánica de Protección de la Salud del Deportista y Lucha contra el Dopaje en la Actividad Deportiva. b) Tramitar y resolver expedientes disciplinarios a instancia del Consejo Superior de Deportes y de su Comisión Directiva, en los supuestos específicos a que se refiere el artículo 76 de la Ley del Deporte. [...]*”.

⁹³ Come evidenziano in dottrina, tra gli altri, da A. Palomar Olmeda, *op. loc. ult. cit.*; R. Serrano Lozano, *op. cit.*, 123 ss.; I. Agirreazkuénaga Zigorraga, *op. cit.*, 337 ss.; J. C. Tejedor Bielsa, *op. cit.*, 51 ss.; J. Bermejo Vera, *op. ult. cit.*, 299 ss. la natura giuridica privata delle Federazioni sportive è funzionale a mantenere un sistema di gerarchia piramidale tra le organizzazioni sportive (nazionali ed internazionali) il quale sia in grado, da un lato, di dettare regole uniformi per la stessa attività sportiva in tutto il mondo; dall'altro lato – e conseguentemente – di permettere lo svolgimento di competizioni internazionali nelle quali gli atleti sono formati sulla base delle medesime regole.

⁹⁴ Per l'analisi dettagliata di questi interessi si rinvia, nuovamente, *ad multis*, alla ricostruzione di E. Gamero Casado, *op. ult. cit.*, 60 ss.

contenzioso amministrativo⁹⁵ – svolge il normale controllo da parte dei giudici sull'attività della pubblica amministrazione.

4.3. *Il modello italiano progressivo a giurisdizione condizionata*

In Italia, il quadro attuale della giustizia sportiva è stato definito quale “modello progressivo a giurisdizione condizionata”⁹⁶, alla luce di quanto disposto dal d.l. n. 220/2003 (come oggetto di interpretazione costituzionalmente orientata⁹⁷). Rinviando alle principali opere sul tema per l'evoluzione storica e normativa⁹⁸, si procederà alla descrizione dell'attuale stato dell'arte, evidenziando aspetti comuni e differenze.

I parallelismi con il sistema spagnolo sono evidenti, alla luce della compresenza – anche in Italia – di tre distinti livelli di risoluzione delle controversie: inizialmente, il procedimento si svolge di fronte alle Federazioni sportive (le quali, come noto, sono soggetti privati); in un secondo momento, il procedimento prosegue di fronte all'ente pubblico C.O.N.I., presso il Collegio di Garanzia dello Sport⁹⁹; infine, alcuni atti del Collegio possono essere impugnati di

⁹⁵ Relativamente al modello di giustizia amministrativa spagnola – senza pretese di esaustività sul tema, rinviando per ogni ulteriore approfondimento all'opera di G. Napolitano (a cura di), *Diritto amministrativo comparato*, Giuffrè, Milano, 2007 – si segnalano le seguenti differenze rispetto al modello italiano: in primo luogo, il giudice ordinario svolge anche le funzioni di giustizia amministrativa, attraverso una sezione specializzata nel contenzioso amministrativo (e, di conseguenza, non vi è alcun giudice amministrativo); in secondo luogo, il criterio di competenza non è fondato sulla posizione giuridica dell'interessato (il c.d. interesse legittimo) bensì sulla mera presenza come parte processuale di un soggetto pubblico. Nel caso in oggetto, di conseguenza, la parte pubblica coinvolta nella causa sarà il *Tribunal Administrativo del Deporte*, quale organo dell'ente pubblico *Consejo Superior del Deporte*, contro alla decisione amministrativa del quale agirà l'atleta o il club che si considera parte lesa.

⁹⁶ La formula in oggetto è stata compiutamente definita dal Consiglio di Stato, Sez. V, sentenze 22 agosto 2018, n. 5010, e 24 agosto 2018, n. 5046, entrambe in *giustizia-amministrativa.it*. In particolare, il giudice definì il sistema di risoluzione delle controversie in ambito sportivo quale “modello progressivo a giurisdizione condizionata, dove coesistono successivi livelli giurisdizionali, susseguentisi in ragione di oggetto e natura, più o meno specialistica, delle competenze dell'organo giudicante”.

⁹⁷ Si fa riferimento alle già citate sentenze della Corte costituzionale, 12 febbraio 2011, n. 49 e 25 giugno 2019, n. 160.

⁹⁸ Il tema è stato recentemente oggetto di grandissimo approfondimento da parte della dottrina italiana; per esigenze di brevità, si riportano solo le principali opere monografiche: G. Manfredi, *op. ult. cit.*; F. Goisis, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa e arbitrato*, Milano, 2007; L. Casini, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010; M. Mancini, *op. ult. cit.*; C. Franchini (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, cit.; P. D'Onofrio, *Sport e giustizia*, Milano, 2004; C. Avisi, *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Milano, 2006; P. Moro (a cura di), *La giustizia sportiva. Analisi critica della legge 17 ottobre 2003, n. 280*, Trento, 2004; V. Frattarolo, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, Milano, 2005; P. Moro, *Vincolo sportivo e diritti fondamentali*, Pordenone, 2004; R. Morzenti Pellegrini, *L'evoluzione dei rapporti fra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007; S. Papa, *Il procedimento innanzi agli organi di giustizia sportiva*, Napoli, 2014.; R. Lombardi, A. Rizzello, F.G. Scoca, M.R. Spasiano (a cura di) *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, Milano, 2009; C. Vacca, *Giustizia sportiva e arbitrato*, Milano, 2006; P. Sandulli, M. Sferrazza, *Il giusto processo sportivo*, Milano, 2015; M. Sanino, *Giustizia sportiva*, Milano, 2016.

⁹⁹ Per una ricostruzione del quadro attuale del sistema di giustizia sportiva si rinvia, *ad multis*, alle ricostruzioni di L. Ferrara, F. Orso, *Il codice di giustizia del Coni tra omogeneizzazione procedurale e autonomia federale*, in *Riv. dir. sport.*, 2015, 1 ss.; M. Sanino, *Giustizia sportiva*,

fronte al giudice statale amministrativo in giurisdizione esclusiva¹⁰⁰.

Apparentemente, quindi, sembra che il modello sia identico a quello spagnolo, con la compresenza di una fase privatistica, una pubblicistica ed una giurisdizionale. Tuttavia, attraverso un'analisi più approfondita, si riscontrano elementi di complessità che determinano differenze notevoli.

In primo luogo, è discusso se il procedimento che si svolge di fronte alle Federazioni sportive sia pubblico o privato. Sulla base dello stato normativo attuale, infatti, queste istituzioni sono soggetti privati che svolgono per delega pubbliche funzioni¹⁰¹: occorre, quindi, comprendere se l'esercizio della giustizia sportiva rientri nell'oggetto della delega pubblicistica o meno. Da questo punto di vista, non vi è unanimità di vedute: parte della dottrina e alcune Federazioni, infatti, sostengono che si tratti di atti privatistici, i quali sono esclusivamente posti sotto il controllo, successivo e pubblicistico, del C.O.N.I.¹⁰²; altra parte della dottrina, invece, supportata anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, ritiene che la delega ricopra tutto l'ambito di esercizio della giustizia¹⁰³. Conseguentemente, aderendo a questa impostazione, la prima fase non avrebbe quale scopo la tutela degli interessi privatistici dell'associazione; al contrario, sarebbe già volta alla tutela di interessi pubblicistici.

In secondo luogo, la natura pubblicistica degli atti del Collegio di Garanzia dello Sport è stata affermata solo attraverso una fase evolutiva di matrice giurisprudenziale. Il controllo del C.O.N.I., infatti, è stato istituito solo negli anni Novanta, attraverso la creazione della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport¹⁰⁴. Tuttavia, la giurisprudenza del giudice amministrativo¹⁰⁵ – avallata,

Milano, 2016; F. Cardarelli, *Il nuovo sistema della giustizia sportiva*, in *Libro dell'anno del diritto*, 2015, ed. online.

¹⁰⁰ Artt. 2-3 d.l. n. 220/2003. Per un'analisi del d.l. in relazione ai rapporti tra i differenti gradi di giudizio, si veda L. Ferrara, *Giustizia sportiva (voce)*, in *Enc. Dir.*, III, Milano, 2009.

¹⁰¹ Art. 15 dello Statuto del C.O.N.I.

¹⁰² In senso favorevole alla natura privatistica degli atti di giustizia delle Federazioni sportive si veda, tra gli altri, G. Napolitano, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato sportivo*, cit., 1160 ss. L'opinione sul tema di una delle più rilevanti federazioni, la F.I.G.C., è riportata dalla sentenza della Corte costituzionale, n. 160/2019, punto 3 in fatto: "secondo la FIGC [...] nell'esercizio delle funzioni disciplinari previste dai rispettivi codici di giustizia, tuttavia, le federazioni nazionali sportive non agirebbero quali organi del CONI, sicché – nonostante le loro decisioni siano rimesse al sindacato giustiziale di ultima istanza del Collegio di garanzia dello sport, incardinato presso il CONI – mancherebbe un rapporto di loro immedesimazione organica con l'ente di vertice dell'ordinamento sportivo".

¹⁰³ In particolare, in questa direzione si è espresso F. Goisis, *op.ult. cit.*, 349 ss., il quale ha rilevato nell'art. 7, secondo comma, lett. h-bis), d.lgs. 242/1999, una fonte legislativa che sta alla base della delega dal C.O.N.I. alle Federazioni per l'esercizio delle funzioni di giustizia sportiva. La Corte costituzionale ha supportato, seppur in *obiter dictum* (C. Cost., sentenza n. 49/2011, punto 4.5) questa ricostruzione, parificando gli atti delle Federazioni e del C.O.N.I. per il caso in cui incidano su posizioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento statale.

¹⁰⁴ La Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport è stata istituita, a seguito dell'emanazione del d.lgs. n. 242/1999, mediante lo statuto del C.O.N.I., deliberato dal Consiglio nazionale del 15 novembre 2000, approvato con decreto del Ministero per i beni e le attività culturali il 28 dicembre 2000.

¹⁰⁵ In particolare, si fa riferimento alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 2 luglio 2004, n. 5025, cit.

seppur indirettamente, dalla Corte costituzionale¹⁰⁶ – ha statuito la natura sostanziale di provvedimenti amministrativi degli atti di questo organo del Comitato Olimpico. Queste conclusioni sono state recepite dallo stesso Comitato, il quale ha cambiato il nome dell'organo in oggetto privandolo di qualsiasi riferimento all'arbitrato (l'attuale Collegio di Garanzia)¹⁰⁷.

In terzo luogo, il controllo del giudice amministrativo sugli atti del Collegio di Garanzia non è affatto pieno, ma è frammentato in una tripartizione molto complessa la quale si cercherà di descrivere brevemente.

Una prima parte di atti – relativi all'ambito tecnico e all'ambito disciplinare che non coinvolge interessi legittimi – è esclusa da qualsiasi tutela giurisdizionale, sia in forma specifica che per equivalente, poiché riguarderebbero situazioni giuridiche non meritevoli di tutela¹⁰⁸.

Una seconda parte – relativa agli atti in ambito disciplinare che coinvolgono interessi legittimi – è sindacabile di fronte al giudice amministrativo, ma esclusivamente per richiedere il risarcimento del danno da lesione di interesse legittimo: il d.l. n. 220/2003, infatti, ne escluderebbe una tutela in forma specifica mediante annullamento dell'atto¹⁰⁹.

Una terza parte – relativa ai provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche – non solo è sindacabile di fronte al giudice amministrativo *in toto*, ma non vi è nemmeno la pregiudiziale sportiva, se non entro limiti temporali molto stringenti¹¹⁰.

Infine, una quarta parte, residuale – nella quale rientrano tutti i provvedimenti non citati – è, secondo i principi generali, pienamente sindacabile

¹⁰⁶ Corte costituzionale, sentenza n. 49/2011, punto 4.3.

¹⁰⁷ La “trasformazione” dell'organo di vertice da istituto arbitrale a soggetto amministrativo è avvenuta in due fasi: in primo luogo, nel 2008, una modifica dello Statuto del C.O.N.I. ha soppresso la Camera ed istituito l'Alta Corte di Giustizia Sportiva e il Tribunale Nazionale di Arbitrato dello Sport, con l'intento di devolvere alla prima le controversie a rilevanza pubblicistica ed al secondo quelle con rilevanza meramente privatistica. In un secondo momento, nel 2014, sono stati soppressi questi due organi ed è stato costituito l'attuale Collegio di Garanzia per lo Sport, al quale sono devolute tutte le competenze in ambito di giustizia sportiva spettanti al C.O.N.I.

¹⁰⁸ Si tratta del quadro che emerge dalla sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2011, più volte citata. In particolare, sul tema si è espresso I. Piazza, *op. cit.*, il quale, da un lato, ha evidenziato che la sentenza della Corte si rivolge esclusivamente all'ambito disciplinare; dall'altro lato, ha ipotizzato la possibile estensione dell'interpretazione adeguatrice della Corte anche all'ambito tecnico, senza che, tuttavia, ciò possa dirsi recepito nell'ordinamento, in assenza di una pronuncia in questa direzione.

¹⁰⁹ Cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 49 del 2011 e n. 160 del 2019.

¹¹⁰ Si fa riferimento alle materie disciplinate autonomamente, *in primis*, dal d.l. 5 ottobre 2018, n. 115. Tuttavia, il successivo d.d.l. di conversione, recante “disposizioni urgenti in materia di giustizia amministrativa, di difesa erariale e per il regolare svolgimento delle competizioni sportive”, non è mai stato approvato dal Parlamento. Ciononostante, il medesimo testo normativo è stato reintrodotta mediante la legge di bilancio, nell'art. 1, commi 647-650, l. 30 dicembre 2018, n. 145. Sul tema, in particolare, si faccia riferimento, in dottrina, all'esauritiva ricostruzione ad opera di F. Orso, *Lo sport alla ricerca di un giudice. Considerazioni sui rapporti tra ordinamento generale e ordinamento sportivo a partire dal d.l. 5 ottobre 2018, n. 115*, in *Oss. sulle fonti*, 2019, I, 1 ss.

di fronte al giudice amministrativo, potendosi richiedere sia l'annullamento che il risarcimento¹¹¹.

5. Conclusioni

Alla luce di quanto sin qui esposto, si ritiene che dall'analisi del modello spagnolo sia possibile giungere ad alcuni spunti riflessivi in relazione all'esercizio della giustizia sportiva nell'ordinamento italiano.

Il punto di partenza che occorre nuovamente evidenziare è rappresentato dalla circostanza che l'Italia – come la Spagna – è un paese fortemente interventista in ambito sportivo. In primo luogo, questa conclusione risulta evidente dalla ricostruzione della natura giuridica pubblica del vertice dell'ordinamento sportivo nazionale (il C.O.N.I.) e di parte dell'attività delle Federazioni sportive¹¹²; in secondo luogo, la legislazione¹¹³ e la giurisprudenza¹¹⁴ certificano un fortissimo intervento dello Stato in ambito sportivo (tanto che la recente dottrina ha ritenuto che sia avvenuta una vera e propria nazionalizzazione dello sport¹¹⁵).

Tuttavia, nonostante questo punto di partenza comune, i due sistemi si differenziano notevolmente in ordine alla tutela giurisdizionale.

In Spagna, infatti, si è avuto modo di evidenziare che gli atti delle istituzioni sportive sono, in via generale, sindacabili di fronte al giudice statale, non essendo

¹¹¹ Ciò può essere desunto attraverso un'analisi delle già citate sentenze Consiglio di Stato, n. 5025 del 2005 e Corte costituzionale, n. 49 del 2011: poiché le materie che non siano tecniche o disciplinari non subiscono alcuna deroga in ordine alla competenza all'esercizio della giustizia, e poiché gli atti del C.O.N.I. sono qualificabili quali provvedimenti amministrativi se incidono su interessi legittimi, allora saranno autonomamente impugnabili tutti i provvedimenti che non rientrano nelle predette materie.

¹¹² Come risulta dall'analisi del d.lgs. n. 242/1999.

¹¹³ Oltre al d.l. n. 220/2003 in tema di giustizia sportiva, l'intervento del legislatore italiano in tema di sport è amplissimo: limitandosi alle fonti più rilevanti, si segnala la legge 23 marzo 1981, n. 91, sul professionismo sportivo; la legge 16 dicembre 1991, n. 398, recante disposizioni tributarie relative alle associazioni sportive dilettantistiche; il d.l. 9 gennaio 2008, n. 9 – recentemente modificata dalla legge n. 205/17 – recante la disciplina in materia di diritti televisivi; le numerosissime disposizioni inserite all'interno della normativa in tema di bilancio e stabilità (fino agli ultimi interventi ad opera della l. 30 dicembre 2018, n. 145); infine, le numerose discipline regionali, adottate in ambito di ordinamento sportivo conformemente all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

¹¹⁴ In particolare, si veda la recente pronuncia del Consiglio di Stato, sentenza 22 agosto 2018, n. 5019, nella quale il giudice – addentrando in una digressione in relazione alle finalità pubblicistiche nell'ambito dell'ordinamento sportivo – evidenzia che “si esulerebbe dalle ragioni di una particolare tutela giurisdizionale pubblica che ha per base espressa quelle dell'organizzazione pubblicistica dell'attività sportiva e la garanzia del suo legittimo funzionamento: il che è quanto giustifica la condizionata giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex art. 133, comma 1, lett. z) Cod. proc. amm., che concerne atti – come quelli attorno a cui qui si verte – originati nell'esercizio di attività a valenza pubblicistica. Perciò la particolare giustizia statale approntata dalla legge corrisponde all'oggetto sostanziale della “giustizia sportiva”: diversamente, non ci sarebbero ragioni per differenziarla da quella, di diritto comune, inerente a un qualsivoglia fenomeno lucrativo privato, basato sull'utilizzo di risorse anche materiali private”.

¹¹⁵ In particolare, si fa riferimento a L. Santoro, *Il riparto di giurisdizione nella l. n. 280/2003: crisi del sistema tra sovranismo del legislatore e letture singolari della giurisprudenza*, in *Eur. dir. priv.*, 2019, III, 869, la quale parla di “spinta nazionalizzatrice diretta a regolare il sistema sportivo disancorandolo dalla sua connotazione sovranazionale”.

prevista *ex lege* alcuna preclusione¹¹⁶.

In Italia, al contrario, non vi è affatto un controllo pieno sull'esercizio del potere esercitato dalle istituzioni sportive e, in generale, sulla giustizia sportiva. Gli atti in oggetto, infatti, sono subordinati ad un complicato riparto per materie, che lascia scoperti di tutela considerevoli settori; inoltre, l'autonomia dell'esercizio della giustizia sportiva viene considerato un valore a sé, tale da legittimare una "lesione" del diritto alla difesa dei destinatari¹¹⁷.

Si tratta di una scelta, che potremmo definire "ibrida", la quale sembra presentare notevoli incongruenze: da un lato, infatti, il legislatore sceglie di tutelare alcuni interessi "sportivi", elevandoli a veri e propri interessi legittimi e creando un'organizzazione funzionale alla loro cura; dall'altro lato, tuttavia, una volta riconosciuti come legittimi e pubblicistici, priva di parte della tutela giurisdizionale – salvo (tentati) interventi di correzione da parte della giurisprudenza¹¹⁸ – gli ambiti tecnici e disciplinari, i quali sono strettamente connessi alla possibilità di realizzare gli interessi legittimi in gioco.

In conclusione, sembrerebbe che la scelta del legislatore italiano manchi – principalmente – di coerenza, riconoscendo interessi legittimi per i quali poi ha disconosciuto la tutela giurisdizionale.

Una prima possibilità, infatti, sarebbe quella di ritenere che in ambito sportivo non vi siano interessi legittimi; se così fosse, allora non sarebbe necessaria alcuna tutela giurisdizionale¹¹⁹. Si tratta, a ben vedere, di una scelta perfettamente legittima e seguita da molti paesi, i quali hanno ritenuto che lo sport non fosse di per sé stesso un valore da tutelare¹²⁰.

Una seconda possibilità, invece, è quella di individuare la presenza di interessi legittimi dei privati direttamente collegati al settore sportivo e alla sua organizzazione. L'ordinamento italiano ha optato per questa soluzione, salvo poi ritenere di disapplicare (seppur in parte) la tutela giurisdizionale costituzionalmente garantita.

Sembrerebbe che l'unico modo di ricondurre a coerenza il sistema sia quello di sposare un'interpretazione che faccia rientrare l'intera attività delle istituzioni

¹¹⁶ Si rinvia nuovamente all'art. 84, terzo comma, della *Ley del Deporte* n. 10 del 1990.

¹¹⁷ Cfr. artt. 1-2-3 del decreto n. 220/2003, così come interpretati dalla Corte costituzionale (sentenze n. 49/2019 e n. 160/2019).

¹¹⁸ Si fa riferimento, in particolare, alle pronunce del giudice amministrativo successive al 2003 ed alla pronuncia della Corte costituzionale n. 49 del 2011.

¹¹⁹ Si tratta di una soluzione caldeggiata da parte della dottrina, favorevole ad una ricostruzione in termini meramente privatistici. In particolare, si fa riferimento a L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, cit.; Id., *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport*, cit.; M. Mancini, *op. ult. cit.*

¹²⁰ La stessa dottrina internazionalistica, infatti – tra cui si segnala nuovamente A. N. Wise, B. S. Meyer, *op. cit.*, 149 ss. – individua la categoria dei paesi "non interventisti", nella quale vengono fatti solitamente rientrare la Gran Bretagna, gli Stati Uniti, la Germania e la Svizzera. Gli ordinamenti giuridici di questi paesi, infatti, non individuano alcuna tutela speciale per lo sport e, soprattutto, non attribuiscono alcuna funzione pubblicistica alle istituzioni di vertice. Conseguentemente, non riconoscono una tutela pubblicistica ai destinatari degli atti delle istituzioni sportive.

sportive in quegli ambiti subordinati al sindacato del giudice¹²¹; tuttavia, si tratterebbe di una *interpretatio abrogans* di gran parte del d.l. n. 220/2003 che – a causa di opinioni giurisprudenziali così consolidate, con particolare riguardo alle sentenze della Corte costituzionale sul tema – non sembra più percorribile.

Riccardo De Napoli
Dipartimento di Economia
Università Ca' Foscari di Venezia
riccardo.denapoli@unive.it

¹²¹ Come, invero, aveva cercato di effettuare la dottrina successiva al d.l. n. 220/2003, facendosi riferimento, in particolare, a G. Manfredi, *op. ult. cit.*, e F. Goisis, *op. ult. cit.*, salvo poi “scontrarsi” con l’opinione della Corte costituzionale espressa nelle sentenze n. 49/2011 e n. 160/2019. Sul tema si veda anche la ricostruzione di L. Ferrara, *Sport e diritto: ovvero degli incerti confini tra Stato e società (a proposito di due contributi di Goisis e di Manfredi)*, in *Dir. dello sport*, 2008, 617 ss., il quale, già prima della pronuncia della Consulta, si era espresso in senso critico in relazione alla pervasività dell’interesse pubblico in ambito sportivo.