



Osservazioni sui limiti della giustizia sportiva rispetto alla giurisdizione statale

Piero Sandulli, Professore ordinario di procedura civile presso l'Università di Teramo.

The Tar Lazio sentence deals with the issue of the limits in Sports Justice in respect to State Justice. The Judges consider that claims for damages to athletes caused by illegitimate disciplinary sanctions are admissible in the administrative courts. The court declares that claims for compensation for damages are not admissible in Sports Justice. Thus the gymnastics federation was right in presenting its case for damages to the State Court.

SOMMARIO:

[1. Posizione del tema](#) - [2. La domanda proposta al Tar del Lazio](#) - [3. La sent. n. 1163/2017 del Tar del Lazio](#) - [4. Inapplicabilità ai giudici sportivi dei dettami della legge n. 117/1988, in tema di responsabilità dei magistrati](#) - [5. Natura e funzioni dei giudici sportivi](#) - [6. Le decisioni dei giudici sportivi federali](#) - [7. La responsabilità aquiliana](#) - [8. Il vincolo di giustizia](#) - [9. L'effettivo oggetto del giudizio sportivo proposto dall'«atleta-elettore»](#) - [10. La sent. del Tar del Lazio n. 1163/2017 alla luce della decisione della Corte costituzionale n. 49/2011](#) - [11. Considerazioni di sintesi](#) - [12. Conclusioni](#) - [NOTE](#)

1. Posizione del tema

La sezione I-ter del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio ha depositato, lo scorso 23 gennaio, una interessante decisione relativa ai limiti della giustizia sportiva, rispetto a quella statale.

Tale pronuncia, avente numero di ruolo generale 1163, merita di essere esaminata con attenzione a causa dei non pochi profili di riflessione che essa propone.

La fattispecie, da cui si è originato il contenzioso, che ha portato alla decisione dei giudici amministrativi, prende le mosse dalla impugnativa di un atleta, operata nella sua qualità di elettore, dell'Assemblea elettorale della Federazione Ginnastica Italiana (F.G.I.), della quale lamentava talune irregolarità. Dopo aver agito innanzi al Consiglio Direttivo della F.G.I. ed all'Alta Corte di giustizia del CONI, l'«atleta-elettore» proponeva ricorso innanzi al Tar del Lazio, competente per materia in base al testo della legge n. 280 del 2003 (art. 3, comma 2).

A seguito della proposizione del ricorso, nonché della pendenza del giudizio innanzi ai giudici amministrativi, la Procura Federale della Federginnastica avviava un procedimento disciplinare, nei confronti del proprio atleta, per la violazione dell'articolo 2 dello Statuto della Federazione (condotta contraria alla lealtà sportiva) e dell'articolo 27 del medesimo Statuto (violazione della clausola compromissoria). L'atleta impugnava la comminata sanzione e, dopo essere risultato soccombente nei due giudizi endofederali, di primo e di secondo grado, ricorreva al T.N.A.S., organismo di giustizia all'epoca sedente presso il CONI, il quale cancellava la sanzione assegnata dalla giustizia sportiva interna alla Federazione.

Nelle more della procedura sopra descritta venivano (a seguito della pronuncia numero 15 del 2013 dell'Alta Corte, anche essa organismo di giustizia sportiva sedente presso il CONI) ripetute le elezioni per i soli rappresentanti della categoria atleti in seno alla Federazione di Ginnastica; anche nei confronti di questa seconda procedura elettorale, relativa – come detto – ai soli atleti, l'«atleta-elettore» sollevava gravame, dapprima innanzi all'Alta Corte e successivamente innanzi al Tar del Lazio, per chiederne l'annullamento in base alla lamentata irregolarità.

Pertanto, a seguito di questo secondo «sbarco» innanzi al giudice amministrativo statale la procura della Federginnastica avviava un nuovo procedimento disciplinare che si concludeva con due pronunce

endofederali di segno punitivo e con una riduzione della squalifica comminata all'atleta a quattro mesi, minore rispetto agli originari sei mesi (poi divenuti otto in secondo grado), ad opera dei giudici sportivi sedenti presso il CONI.

In virtù di quanto avvenuto nella vicenda disciplinare, innanzi ai giudici sportivi sia federali, che del CONI, la associazione sportiva, per la quale era tesserato l'«atleta-elettore», conveniva, con ricorso numero 5205, del 2015, in giudizio, innanzi al Tar del Lazio, per ottenere il risarcimento dei danni discendenti dalla squalifica comminata al suo atleta, sia la FGI, che il CONI. Affermava, infatti, la società sportiva che dalla indisponibilità dell'atleta erano, per essa, derivati: la perdita del *main sponsor*, la retrocessione nella serie inferiore, nonché il danno di immagine.

2. La domanda proposta al Tar del Lazio

Sulla base di quanto affermato dalla Corte costituzionale, con la decisione numero 49 del 2011 [\[1\]](#), che ha ribadito la legittimità costituzionale del sistema della giustizia sportiva voluto dalla legge n. 280/2003, ferma restando la possibilità di ottenere il risarcimento dei danni patiti nel caso in cui fosse interdetta la tutela diretta verso le decisioni di un giudice sportivo, la società ginnica per la quale era tesserato l'atleta squalificato ha chiesto al Tar del Lazio (competente in base alla lettera Z dell'art. 130 del codice del processo amministrativo, articolo che individua i diversi casi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) che venisse imposto un risarcimento del danno sia alla Federginnastica, che al CONI, per i danni ad essa derivati dal mancato utilizzo dell'atleta.

3. La sent. n. 1163/2017 del Tar del Lazio

La causa per ottenere il risarcimento del danno lamentato dalla società di ginnastica ricorrente ha visto accogliere la domanda proposta sulla base di rilievi che debbono essere approfonditi e che possono determinare una ampia rilettura dell'autonomia della giustizia sportiva.

Invero, i giudici del Tar muovono dalla considerazione che «sia ammissibile innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, l'azione risarcitoria per i danni conseguenti alle sanzioni disciplinari illegittimamente irrogate, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere»; chiarisce, al riguardo, il Tar che, nel caso portato al suo esame, non si tratta neppure di dover entrare nel merito della sanzione disciplinare in quanto la stessa era già stata caducata dal T.N.A.S. con la decisione del 24 settembre 2014, provvedimento questo che, tra le altre cose, aveva affermato che la attività svolta dall'atleta sanzionato, «che ha fatto valere le proprie ragioni con ostinazione», non ha in ogni caso «varcato i limiti preposti dall'ordinamento per la tutela dei propri diritti», provvedendo, inoltre, a chiarire che «la proposizione da parte dell'istante dell'azione dinanzi al giudice amministrativo appare come iniziativa legittima, oltre che espressione di un diritto riconosciuto e garantito dalla Costituzione».

Forte di questa pronuncia del Tribunale Nazionale per lo Sport, sedente presso il CONI, in qualità di giudice sportivo esofederale di ultima istanza (organismo poi sostituito, così come l'Alta Corte, a seguito della riforma della Giustizia Sportiva del CONI del 2014, dal Collegio di Garanzia per lo sport [\[2\]](#)) il Tar del Lazio ha ritenuto ammissibile la domanda risarcitoria proposta, calandola nella fattispecie inerente «la responsabilità aquiliana della pubblica amministrazione».

Ritenuta ammissibile la domanda risarcitoria azionata, in base ai dettami della giurisdizione esclusiva, innanzi al Tar del Lazio, competente funzionalmente per specifica indicazione dell'art. 135, lettera g), del cosiddetto codice del processo amministrativo (d.l. n. 104/2010), l'attenzione dei giudici amministrativi laziali, che hanno, altresì, ritenuta provata la domanda proposta, nella parte inerente alla perdita dello sponsor, si è fermata sull'ulteriore quesito relativo al soggetto o ai soggetti responsabili del danno ed a chi competesse il suo risarcimento.

4. Inapplicabilità ai giudici sportivi dei dettami della legge n. 117/1988, in tema di responsabilità dei magistrati

Preliminarmente, la decisione in esame del Tar ha sgombrato il campo dalla possibilità di estendere, in via di analogia, anche ai «giudici sportivi» i dettami della legge n. 117/1988 (ipotesi, invece, suggerita dalle difese della Federazione e del CONI). Per far questo i giudici amministrativi laziali hanno indagato sulla natura e sulle funzioni degli organi di giustizia sportiva delle federazioni giungendo, anche sulla scorta di alcuni precedenti giurisprudenziali [3], alle seguenti conclusioni: «lo statuto della responsabilità civile dei magistrati non è applicabile, nella specie, per il semplice rilievo che gli organi di giustizia federali non hanno natura giurisdizionale».

Già in precedenza la terza sezione del Tar del Lazio [4] aveva avuto modo di affermare, in relazione ad una paventata violazione degli artt. 101, 102, 104, 108 e 111 della Carta costituzionale, ad opera dei giudici sportivi, che: «deve essere evidenziato che le norme in esame non sono applicabili agli organi di giustizia sportiva i quali non hanno natura giurisdizionale e, secondo la sent. n. 49/2011, sono competenti a valutare solo questioni giuridicamente non rilevanti per l'ordinamento statale; laddove, invece, il provvedimento degli organi di giustizia sportiva coinvolga anche situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale subentra la tutela giurisdizionale (seppure solo risarcitoria) del giudice amministrativo [5]».

Esclusa, dunque, la operatività della normativa dettata dalla legge n. 117/1988 [6] agli organi di giustizia sportiva poiché non sono organismi che esercitano funzioni giudiziarie e chiarito, altresì, che non sono suscettibili di analogia le norme speciali quale quella in parola che, nel suo art. 1, determina, in modo puntuale, i soggetti giudicanti e requirenti cui riferire la norma anche in base all'insegnamento della Suprema Corte [7], la decisione del Tar, in commento, si è trovata nella necessità di chiarire la natura e le funzioni dei giudici sportivi, al fine di individuare a chi accollare i costi del richiesto risarcimento.

5. Natura e funzioni dei giudici sportivi

Una volta scartata – correttamente – la natura giurisdizionale degli organismi di giustizia sportiva (sia di quelli interni alle federazioni, che di quelli sedenti presso il CONI) i giudici amministrativi, anche al fine di valutare a chi attribuire l'onere del vantato risarcimento, hanno fermato la loro attenzione sulla effettiva natura e sulle funzioni dei componenti degli organismi di giustizia sportiva; quindi, prendendo le mosse dal d.lgs. n. 242/1999, che ha dettato le regole del riordino della organizzazione sportiva, sulla base della delega all'esecutivo contenuta nella legge n. 59/1997 [8], la sent. del Tar n. 1163, del 2017, ha affermato che, in quanto organi delle federazioni, i giudici sportivi partecipano necessariamente «della stessa natura delle federazioni sportive entro le quali sono costituiti e sono destinati ad operare».

Come è noto le federazioni, in base al discrimine tracciato dalla cosiddetta «normativa Melandri» (d.l. n. 242/1999), partecipano di una duplice natura privatistica e pubblicistica secondo l'attività da esse svolta; invero, chiarisce il provvedimento del Tar, quando le federazioni «operano in qualità di organi del CONI, svolgono attività di valenza pubblicistica rispetto alla quale non può che essere loro riconosciuta natura pubblica». Del resto, il ragionamento dei giudici amministrativi si colloca sulla stessa lunghezza d'onda del dettato dell'art. 23 dello Statuto del CONI, che assegna valenza pubblicistica alle attività delle federazioni inerenti l'ammissione e la affiliazione di società e di atleti, al controllo sulle manifestazioni sportive, all'utilizzazione di contributi pubblici, alla prevenzione e repressione del doping.

Inquadrata, dunque, la funzione dei giudici sportivi, nelle singole federazioni di appartenenza e partecipando questi alla natura delle stesse federazioni ne discende che le attività dei giudici sportivi non possono essere considerate irrilevanti per ordinamento statale.

Ricorda, infatti, il Tar del Lazio, nell'annotata sua decisione, che, in base all'art. 1 della legge n. 280/2003 (che ha convertito in legge, con modificazioni, il d.l. n. 220 del 19 agosto 2003 [9], «i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo».

6. Le decisioni dei giudici sportivi federali

In base a queste considerazioni di carattere generale, i giudici del Tar del Lazio rilevano che «gli organi di giustizia costituiti presso le federazioni sono organi giustiziali rispetto alle decisioni aventi rilevanza interna per l'ordinamento sportivo, mentre debbono considerarsi partecipare della medesima natura pubblicistica delle federazioni cui appartengono, ogni qualvolta le loro decisioni rivestano rilevanza giuridica esterna per l'ordinamento statale».

Da questo ulteriore rilievo i giudici amministrativi arrivano ad osservare: «le decisioni degli organi di giustizia federale devono considerarsi alla stregua di provvedimenti amministrativi ogniqualvolta, seppur in materia disciplinare riservata, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. a), d.l. n. 220 cit., all'ordinamento sportivo, vengano ad incidere su posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale, che come tali, non possono sfuggire alla tutela giurisdizionale statale pena la lesione del fondamentale diritto di difesa, espressamente qualificato come inviolabile dall'art. 24 della Costituzione.

Cosicché, allorquando la decisione in materia disciplinare giunga a ledere posizioni giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale, torna ad espandersi la giurisdizione residuale del giudice amministrativo in materia, innanzi al quale può essere fatta valere, appunto, la pretesa risarcitoria secondo i dettami della già richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 49/2011».

7. La responsabilità aquiliana

A detta della sent. n. 1163 del 23 gennaio 2017, quando dall'attività dei giudici sportivi, organi delle federazioni, vengano colpite «posizioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento statale, discende la sottoposizione della loro responsabilità al paradigma della responsabilità aquiliana della pubblica amministrazione».

Se, dunque, da tali attività dovessero derivare danni, va valutato chi è chiamato a risarcirli e quali prove è necessario fornire per accertare la sussistenza della illegittimità di tali attività.

Il Tar del Lazio ha chiarito, sulla scorta della giurisprudenza formatasi innanzi ai giudici amministrativi [\[10\]](#), che la illegittimità dell'atto deve essere desunta dallo stesso annullamento di esso, salvo che la decisione annullata sia il prodotto di un errore scusabile [\[11\]](#). Pertanto, la «prova dell'assenza di colpa compete alla P.A. (nel caso di specie alla Federazione) sulla quale incombe la dimostrazione «della sussistenza di cause di giustificazione legalmente tipizzate» [\[12\]](#).

Pertanto, è su questa base che il Tar del Lazio ha ritenuto di dover affermare la responsabilità della F.G.I. per il danno patito dalla società ginnica ricorrente, causato dal non aver potuto disporre delle prestazioni sportive dell'«atleta-elettore» che, a seguito della proposizione di un'azione innanzi ai giudici statali, in violazione dell'articolo 27 dello Statuto della Federazione, che contiene il vincolo della clausola compromissoria, era stato squalificato dagli organi di giustizia interna della federazione, mentre i giudici sportivi sedenti presso il CONI non hanno confermato (o nella seconda ipotesi ridotto) la sanzione comminata dalla giustizia endofederale.

Pertanto, condannando la Federazione Ginnastica Italiana al risarcimento per «il danno per perdita di *sponsor*, in quanto danno patrimoniale causato direttamente dalla sospensione dell'atleta va, dunque, risarcito, per l'intero ammontare del contratto di sponsorizzazione, preventivato dalla società per l'anno 2014, per un importo pari ad euro centomila».

Anche se non sono state accolte le altre due domande di risarcimento: per la retrocessione nella serie inferiore, nonché per il danno di immagine.

8. Il vincolo di giustizia

Per arrivare a questa conclusione il Tar è entrato nel merito del vincolo derivante dalla clausola compromissoria esistente in ogni statuto federale, presente anche in quello della F.G.I. nell'articolo 27 (oggi divenuto art. 26). In tale articolo si prevede: «la società o i tesserati, se ritengono che nell'ambito federale si siano verificate lesioni dei loro diritti od interessi che non siano tutelati in via esclusiva dall'ordinamento

dello Stato, devono adire gli Organi di Giustizia della Federazione. Le società od i tesserati che si rivolgono all'Autorità Giudiziaria per i fatti derivanti o comunque connessi all'attività federale, nei confronti di appartenenti alla Federazione, sono puniti con sanzione inibitoria fino alla radiazione. Ove ricorrano circostanze che possono essere valutate a favore di chi si rende responsabile della violazione la sanzione applicabile non può essere inferiore ad un anno di sospensione».

Come si è, in precedenza, ricordato la clausola relativa al vincolo di giustizia è presente in ogni statuto delle diverse federazioni [\[13\]](#) e la sua osservanza viene ribadita dallo Statuto del CONI, nella sua ultima edizione, quella del 4 maggio 2016, dove, al comma 4, lettera b, dell'art. 6, si postula il necessario rispetto, da parte di tutti i componenti del Consiglio Nazionale, delle norme delle singole federazioni che – come si è detto – contengono tutte un articolo che impone ai tesserati l'osservanza del vincolo di giustizia [\[14\]](#).

Alla luce dell'art. 1 della legge n. 280/2003 e di quanto contenuto nella decisione della Corte costituzionale del 2011, n. 49, il Tar del Lazio ritiene non operativo il vincolo di giustizia tutte le volte in cui si discute di una materia i cui effetti non sono tutti destinati ad esaurirsi nell'ambito dello ordinamento sportivo, in quanto – in base alle affermazioni dei giudici della legittimità delle leggi – permane, comunque, la tutela risarcitoria quando risulti precluso dal vincolo di giustizia l'esperimento di una azione innanzi al giudice statale relativa a vicende litigiose non interamente riservate agli organismi di giustizia sportiva.

Per verificare questo concetto e collocarlo nella sua giusta posizione è necessario indagare sull'effettivo oggetto del giudizio proposto al Tar del Lazio dalla associazione sportiva.

9. L'effettivo oggetto del giudizio sportivo proposto dall'«atleta-elettore»

A bene vedere l'oggetto effettivo della vicenda consumatasi innanzi alla giustizia sportiva della Federazione ginnica italiana e del CONI non riguarda un tema «strettamente» di giustizia sportiva; esso, infatti, non ha ad oggetto né questioni tecniche, né questioni disciplinari (quelle vicende, cioè, destinate, dal dettato dell'art. 2 della legge n. 280/2003, a restare circoscritte al solo ambito cognitivo della giustizia sportiva); la effettiva doglianza iniziale promossa dal tesserato che ha avviato il procedimento, prima in fase endofederale, poi in sede esofederale presso il CONI, per pervenire, infine, innanzi al giudice amministrativo, è relativa ad irregolarità, ad avviso del ricorrente, consumatesi nel corso dell'Assemblea che portava alla elezione dei rappresentanti degli atleti in seno alla Federginnastica.

Dunque, alla luce dell'effettivo oggetto del giudizio è innegabile che non possa, in alcun modo, sottrarsi, dopo l'avvento della legge n. 280/2003, al tesserato (dirigente o atleta che sia) la possibilità, esauriti i gradi della giustizia sportiva, interna al sistema CONI, di sbarcare innanzi al giudice statale per ottenere giustizia. Infatti, alla luce della modifica normativa intervenuta nel 2003, non è più possibile, per una singola Federazione e/o per il CONI, impedire, su questioni amministrative (non sottratte, quindi, alla cognizione del giudice statale), l'esercizio dell'azione innanzi al giudice amministrativo, cui la norma (art. 130, lett. z, c.p.a.) assegna la giurisdizione esclusiva al riguardo e anche al giudice ordinario nei casi previsti dall'art. 3, comma 1, della legge n. 280/2003.

Alla luce di ciò, appare evidente che tutte le clausole relative al vincolo di giustizia, contenute negli statuti federali e ribadite – come visto in precedenza – dal CONI, devono essere rimodulate in base alla sopravvenuta normativa. Invero, un eventuale divieto di adire il giudice statale per vicende diverse da quelle previste dall'art. 2, comma 1, lettere a) e b), è evidentemente operato *contra legem* e non può che essere sanzionato dall'ordinamento statale, in quanto porrebbe nel nulla quanto previsto dal comma 1 dell'art. 3 della legge n. 280/2003.

Diverso, invece, il discorso relativo alla materia tecnica e disciplinare che la legge n. 280/03 riserva alla sola cognizione dei giudici sportivi, con l'unica riserva della rilevanza per lo Stato contenuta nell'articolo 1 di tale normativa.

Un diverso modo di ragionare renderebbe, infatti, priva di ogni efficacia la modifica apportata dal legislatore, nel 2003, all'art. 2, al momento della conversione del d.l. n. 220 nell'attuale testo della legge n. 280 [\[15\]](#).

Chiarito, dunque, che non doveva essere comminata alcuna sanzione al tesserato che, esauriti i gradi interni alla giustizia sportiva, si rivolga alla giustizia statale per risolvere questioni di natura «amministrativa» non sottratte dalla legge n. 280/2003 al giudice statale, è ora necessario esaminare il portato della sent. n. 1163/2017 del Tar del Lazio, anche alla luce della decisione n. 49/2011 della Corte costituzionale.

10. La sent. del Tar del Lazio n. 1163/2017 alla luce della decisione della Corte costituzionale n. 49/2011

La più volte richiamata decisione della Corte costituzionale, come ricordato dalla stessa sentenza del Tar di cui si discute, ha ritenuto il sistema della giustizia sportiva, coniato dalla legge n. 280/2003, conforme al dettato costituzionale.

Specificando, però, che, se da vicende litigiose relative a questioni tecniche o disciplinari, sottratte dall'art. 2 della legge n. 280/2003 alla cognizione del giudice ordinario, derivano danni ai tesserati, tali danni sono risarcibili, mediante un'azione promossa, in sede di giurisdizione esclusiva, innanzi al Tar del Lazio competente funzionalmente (art. 135 c.p.a.).

Tutte le altre ipotesi di tutela, ricordano i giudici della legittimità delle leggi, non sono mai state sottratte alla tutela dei giudici statali, ma solo assoggettate ad una fase procedimentale prodromica che si svolge innanzi ai giudici sportivi, mediante due gradi di giustizia interni alla Federazione ed uno esterno, da esperirsi presso il Collegio di Garanzia del CONI; dopo tale fase prodromica, il cui compimento è ritenuto necessario dalla legge n. 280/2003 («esauriti i gradi della giustizia sportiva» art. 3), è possibile adire il giudice statale: ordinario o amministrativo [\[16\]](#).

Alla luce di quanto sopra, dunque, il vincolo di giustizia, se lo si vuole conforme al dettato normativo, deve, necessariamente, trasformarsi in una mera comunicazione data alla Federazione di appartenenza di voler intraprendere una azione innanzi al giudice statale, comunicazione suggerita dalle ragioni di lealtà e di probità che debbono connotare i rapporti tra tesserati, società e federazioni; dunque, una sorta di «pubblicità-notizia», non certamente assoggettabile ad alcuna autorizzazione, per la proposizione dell'azione, da parte delle Federazioni.

Operati questi chiarimenti, è ora necessario ritornare alla analisi della sentenza del Tar del Lazio.

Detta pronuncia apre con la seguente considerazione: «*giova brevemente premettere come, ai sensi delle statuizioni contenute nella nota pronuncia del giudice costituzionale n. 49 del 2011, sia innanzitutto ammissibile innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, l'azione risarcitoria per i danni conseguenti alle sanzioni disciplinari illegittimamente irrogate, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere*».

Nel caso di specie, però, non ha agito, innanzi al Tar, il tesserato che era stato sanzionato (illegittimamente, come si è visto nel precedente paragrafo), bensì la società con la quale lo stesso atleta era vincolato, lamentando che, dalla mancata disponibilità delle prestazioni sportive dell'atleta, siano ad essa derivati alcuni danni.

La Consulta, però, come si è detto, ha seguito una diversa rotta in virtù della quale si consentiva al tesserato, che avesse patito un danno, da una decisione tecnica o disciplinare della giustizia sportiva, relativa a vicende non irrilevanti per lo Stato, di ottenerne il risarcimento dal giudice amministrativo, in quanto munito di giurisdizione esclusiva.

La vicenda di cui si è occupato il Tar del Lazio è, di gran lunga, differente, in quanto in questa l'azione mirante al risarcimento del danno è stata intrapresa dalla società sportiva che aveva tesserato l'atleta sanzionato e non dall'effettivo titolare dell'azione risarcitoria. Pertanto, è da ritenere la carenza di legittimazione attiva della società sportiva, non essendo, al riguardo, sufficiente postulare un nesso causale tra vicende incombenti su fattispecie e soggetti diversi.

Del resto, anche la quantificazione del danno andava parametrata in base alla perdita delle *chances* derivata dalla ingiusta sanzione sportiva assegnata ad un atleta non professionista, che, al termine delle descritte vicende, è stato squalificato (ingiustamente lo si è detto) per quattro mesi da una decisione finale del Collegio di Garanzia dello sport (la numero 8 del 30 marzo 2015).

Affermata la carenza di legittimazione attiva dell'Associazione sportiva in luogo dell'«atleta-elettore», anche in base al principio contenuto nell'art. 81 del codice di rito civile, che limita la sostituzione processuale ai soli casi espressamente previsti dalla legge, tra i quali non è contemplabile quello in esame, non andava operata alcuna ricerca del soggetto su cui incombeva il risarcimento del danno, a causa del lamentato difetto di legittimazione attiva.

Anche per la quantificazione del danno, come detto, si è errato nel ritenere che i danni da risarcire erano quelli patiti dalla società sportiva e non quelli subiti dall'atleta, come postula, invece, in base alla lettura data alla legge n. 280/2003, la decisione della Corte costituzionale n. 49/2011.

11. Considerazioni di sintesi

Accertate, dunque, le piene ragioni dell'«atleta-elettore» a far valere le proprie doglianze relative alla irregolarità delle procedure di elezione per il rinnovo dei vertici della F.G.I. (esauriti i gradi di giustizia sportiva endo- ed eso- federale) innanzi al giudice statale, senza che tale suo diritto di difesa, circa vicende diverse da quelle tecniche e disciplinari (sottratte alla cognizione del giudice statale dall'art. 2, comma 1, della legge n. 280/2003), possa essere sanzionato dalla giustizia sportiva ^[17]; riscontrata, inoltre, l'esistenza di una azione diretta da proporsi innanzi al Tar del Lazio (esclusivamente e funzionalmente competente) per ottenere l'annullamento delle procedure elettorali; resta ora da osservare quale tutela può essere assegnata alla associazione sportiva nella quale l'atleta milita per i danni ad essa derivati da una ingiusta sanzione disciplinare. Come si è ricordato, in precedenza, la sanzione comminata all'atleta-elettore non aveva ad oggetto vicende interne all'ordinamento sportivo, bensì la verifica della regolarità delle procedure elettorali dei vertici della Federazione. Tale controllo, per la delicatezza della materia trattata, non può comportare un giudizio di irrilevanza ad opera dello Stato (art. 1, legge n. 280/2003). La sanzione della squalifica, impedendo una tutela accordata dal dettato dell'articolo 3 della legge n. 280/2003, in linea con il principio sancito dall'articolo 24 della Costituzione, è evidentemente illegittima. Da tale illegittima squalifica deriva per la società sportiva, per la quale l'atleta è tesserato, un danno, ma il risarcimento di esso non può essere azionato sulla base della legge n. 280/2003 attraverso una sorta di «sostituzione processuale» per le ragioni dell'atleta.

Invero, il danno lamentato deve essere tutelato in via diretta dall'associazione sportiva avanti al giudice ordinario, se gli organi sportivi della Federazione e del CONI non saranno riusciti a comporre la lite.

L'azione va proposta, però, innanzi al giudice statale ordinario, in quanto, dall'esame del comma 1 dell'art. 3 della legge n. 280/2003 ^[18] emerge chiaramente che la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo non si estende alla tutela dei diritti soggettivi patrimoniali, categoria in cui appartiene il diritto in esame.

12. Conclusioni

Alla luce di tutto quanto, sin qui, osservato, sul rilievo che, in base alla legge n. 280/2003, appare ormai evidentemente superato un vincolo di giustizia che abbia ad oggetto materie diverse da quelle contenute nelle lettere a) e b) del comma 1 dell'art. 2 di detta norma, è auspicabile che il CONI, positivamente impegnato, da qualche tempo, sul fronte della giustizia sportiva, prenda atto di questa situazione, imponendo, alle Federazioni ed alle altre discipline sportive associate, come ha già fatto per l'adozione del codice di giustizia sportiva ^[19], l'inserimento, nei diversi statuti, di clausole inerenti al vincolo di giustizia che siano in linea con la normativa statale.

Infatti, mentre per le questioni tecniche e disciplinari la legge n. 280/2003 mantiene in vita la riserva di giustizia interna all'organizzazione sportiva, con il solo limite della «rilevanza» per lo Stato di vicende derivanti da tale tipo di sanzioni (art. 1, legge n. 280/2003), per quanto riguarda le altre materie il coordinato disposto degli articoli 2 e 3 della legge n. 280 (come si è visto nei precedenti paragrafi) consente, per la loro tutela, che, «esauriti i gradi della giustizia sportiva» (art. 3) – due interni alle federazioni ed uno innanzi al Collegio di Garanzia dello sport, sedente presso il CONI – sia possibile portare la controversia innanzi ai giudici statali, sia ordinari, che amministrativi, secondo il riparto disegnato dal comma 1 dell'art. 3 della legge n. 280/2003.

In queste ulteriori ipotesi non può più ritenersi sussistente alcuna preclusione ad agire in giudizio innanzi al giudice statale, che si porrebbe in contrasto con il testo della norma statale, mentre il vincolo di giustizia dovrebbe trasformarsi in un mero obbligo di comunicare alla Federazione la volontà di proseguire la vertenza innanzi al giudice statale, finalizzata alla ricerca di una soluzione transattiva dalla lite.

Né è possibile ritenere, alla luce della normativa in esame, che la proposizione dell'azione innanzi ai giudici statali sia subordinata ad una autorizzazione della Federazione ^[20], in quanto anche tale nulla osta limiterebbe, illegittimamente, il diritto ad agire in giudizio, diritto garantito dall'art. 24 della Costituzione, vincolato al solo esperimento delle attività della giustizia interne all'organizzazione sportiva, nel rispetto del d.lgs. n. 242/1999, come novellato (a seguito dell'avvento della legge n. 280/2003) dal d.lgs. n. 15/2004 (art. 7, lettera h-bis) ^[21].

L'auspicato intervento chiarificatore del CONI potrebbe porre fine alle sempre più frequenti invasioni di campo operate dalla giustizia amministrativa ^[22]. Giungendo, in tal modo, alla piena individuazione della tutela che discende dalle vicende sportive, nonché ad un corretto riparto di essa, sulla strada che porta a disegnare regole certe ed un sistema di tutela sempre più improntato alle regole del giusto processo sportivo. Solo così sarà possibile, per il futuro, continuare a garantire l'autonomia del sistema della giustizia sportiva in uno con la possibilità di ottenere, nei casi previsti dell'art. 3, della legge 280/2003, la tutela da parte dei giudici statali.

NOTE

^[1] Vedila in *Giur. cost.*, 2011, p. 664; nonché in *Giust. civ.*, 2011, p. 1145, con nota di G. Manfredi e di A. Todaro.

^[2] Con la modifica del codice di giustizia sportiva predisposta dal CONI ed attuata da tutte le federazioni ad esso affiliate, nel luglio del 2014, il sistema della giustizia sportiva ha trovato la sua definitiva forma con due gradi di giustizia interna alle federazioni e con un grado finale da attuarsi presso il Collegio di garanzia per lo sport sedente presso il CONI.

^[3] Sull'analisi del sistema della giustizia sportiva in Italia, vedi il sempre attuale studio di F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975.

^[4] Sent. 14 aprile 2016, n. 4391, in *Foro amm.*, 2016, 4, p. 1034.

^[5] Cfr. *Giur. cost.*, 2011, p. 667.

^[6] Sul tema della responsabilità civile dei magistrati, vedi: C. Punzi, *Il processo civile – sistema e problematiche*, vol. I, Torino, 2010, p. 298. Vedi, inoltre, L. Scotti, *La responsabilità civile dei magistrati*, Milano, 1988; V. Varano, v. *Responsabilità del magistrato*, in *Dig. it., Discipline privatistiche*, vol. XVII, Torino, 1998, p. 111.

^[7] Cfr. sent. n. 18170 del 5 agosto 2010, in *Foro it.*, 2011, I, c. 12.

^[8] Vedi, al riguardo, il testo dell'art. 11 della legge n. 59/1997 in tema di deleghe all'esecutivo per realizzare il decentramento a Costituzione invariata.

^[9] Circa la conversione in legge del d.l. n. 220 del 19 agosto 2003 è interessante rilevare la modifica apportata al testo dell'art. 2. Invero, il testo dell'art. 2, comma 1, contenuto nel d.l. n. 220/2003 era il seguente: «*In applicazione dei principi di cui all'art. 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 la irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive; c) l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; d) l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti*».

All'atto della conversione, il testo definitivo dell'art. 2, comma 1, rubricato autonomia dell'ordinamento sportivo, è divenuto il seguente: «*In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statuarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive; c) (lettera soppressa); d) (lettera soppressa)*».

È sintomatico, al riguardo, che, all'atto della conversione in legge del decreto, il legislatore abbia tolto dalle materie riservate al solo ordinamento sportivo (pur con la precauzione dell'irrilevanza) quelle inerenti alla ammissione e all'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni o di singoli tesserati e quella relativa alla organizzazione e lo svolgimento di attività agonistiche. Tali materie, per le quali, a seguito della conversione in legge, non sussiste una riserva in favore della giustizia interna all'ordinamento sportivo, hanno la possibilità di essere portate «esauriti i gradi della giustizia sportiva» (art. 3, comma 1, legge n. 280/2003) innanzi ai giudici statali per ricevervi tutela.

Anche in relazione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo è interessante rilevare come essa sia possibile esclusivamente per le questioni aventi ad oggetto diritti soggettivi di natura non patrimoniale, mentre «per i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti» resta competente il giudice ordinario.

[10] Cfr. Tar Lazio, sez. III-*quater*, 1° giugno 2012, n. 4981, in *Guida al diritto*, 2012, f. 26, p. 84, con nota di A. Pappalardo, *Consiglio di Stato*, sez. VI, 26 gennaio 2012, p. 302, in *Giustizia-amministrativa.it*.

[11] Cfr. *Consiglio di Stato*, 1° agosto 2016, n. 3464, in *Red. Foro amm.*, 2016, p. 78.

[12] Sul punto vedi anche la decisione del Consiglio di Stato del 6 aprile 2016, n. 1356, in www.altervista.org.

[13] Per un panorama della giustizia sportiva nelle diverse federazioni vedi: *La Giustizia Sportiva -Nazionale*, a cura di M. Colucci e S. Civale, vol. II, Nocera Inferiore, 2015, p. 105 ss.

[14] Vedi, sul punto, M. Sanino, *Giustizia sportiva*, Padova, 2016, p. 203; F. Zerboni, *Vincolo di giustizia sportiva e clausola compromissoria*, in *L'arbitrato nelle controversie in materia sportiva*, Quaderni, I.S.S.A., Roma, 2011, p. 137.

[15] Vedi, al riguardo P. Sandulli, M. Sferrazza, *Il giusto processo sportivo*, Milano, 2015, p. 10; vedi, inoltre, quanto ricordato nella precedente nota 9.

[16] Vedi, al riguardo, M. Sanino, *Giustizia sportiva*, cit., p. 153.

[17] Invero, l'unica sanzione comminabile al tesserato può discendere dalla mancata comunicazione alla Federazione di voler agire per la tutela del suo bene della vita innanzi al giudice statale, ma tale sanzione non può, in ogni caso, essere afflittiva, dovendosi limitare ad una mera sanzione non afflittiva, quale la censura. In tal senso vanno modificati i codici sportivi.

[18] Il testo dell'articolo è il seguente: «Esauriti i gradi della giustizia 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 disciplinate dal Codice del processo 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».

[19] Vedilo in appendice a M. Sanino, *Giustizia sportiva*, Padova, 2016, p. 461.

[20] Autorizzazione espressa o negata dal Consiglio federale.

[21] La lettera in questione (*h-bis*), aggiornata – come detto nel testo – al d.lgs. n. 242/1999 solo dopo l'entrata in vigore della legge n. 280/2003, chiarisce i criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva sulla base dei seguenti principi: «1. Obbligo degli affiliati e tesserati, per la risoluzione delle controversie attinenti lo svolgimento dell'attività sportiva, di rivolgersi agli organi di giustizia federale; 2. Previsione che i procedimenti in materia di giustizia sportiva rispettino i principi del contraddittorio tra le parti, del diritto di difesa, della terzietà e imparzialità degli organi giudicanti, della ragionevole durata, della motivazione e della impugnabilità delle decisioni; 3. razionalizzazione dei rapporti tra procedimenti di giustizia sportiva di competenza del CONI con quelli delle singole federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate».

Tali principi sono, poi, stati recepiti dal Codice di giustizia sportiva del CONI del 2014 ed inseriti nell'art. 2, rubricato, appunto, «Principi del processo sportivo». Essi sono, quindi, stati sintetizzati nei seguenti sei punti: «1. Tutti i procedimenti di giustizia regolati dal Codice assicurano l'effettiva osservanza delle norme dell'ordinamento sportivo e la piena tutela dei diritti e degli interessi dei tesserati, degli affiliati e degli altri soggetti dal medesimo riconosciuti. 2. Il processo sportivo attua i principi della parità delle parti, del contraddittorio e gli altri principi del giusto processo. 3. I giudici e le parti cooperano per la realizzazione della ragionevole durata del processo nell'interesse del regolare svolgimento delle competizioni sportive e dell'ordinato andamento dell'attività federale. 4. La decisione del giudice è motivata e pubblica. 5. Il giudice e le parti redigono i provvedimenti e gli atti in maniera chiara e sintetica. I vizi formali che non comportino la violazione dei principi di cui al presente articolo non costituiscono causa di invalidità dell'atto. 6. Per quanto non disciplinato, gli organi di giustizia conformano la propria attività ai principi e alle norme generali del processo civile, nei limiti di compatibilità con il carattere di informalità dei procedimenti di giustizia sportiva».

Ed in base al coordinato disposto di tali due normative, una statale e l'altra interna al sistema di Giustizia sportiva del CONI, è possibile desumere le regole del giusto processo sportivo. Sul punto, vedi anche: P. Sandulli, M. Sferrazza, *Il giusto processo sportivo*, Milano, 2015; A. Panzarola, *Sui principi del processo sportivo (riflessioni a margine dell'art. 2 del codice di giustizia sportiva)*, in questa rivista, 2015, p. 32.

[22] Cfr. l'ord. della sez. I-ter del Tar del Lazio, avente n. 7951, del 20 dicembre 2016. Con tale provvedimento i giudici amministrativi hanno «ritenuto la propria giurisdizione e competenza» in una vicenda che aveva visto impugnare innanzi al Tar una decisione della Corte Federale d'Appello della Federnuoto», la n. 29 del 2016, senza che fossero stati esauriti, ad opera della parte ricorrente, tutti i gradi interni della giustizia sportiva.