

Sanzioni disciplinari e riserva all'ordinamento sportivo

sport2

È noto come a definire il rapporto tra ordinamento statale e sportivo, in particolare dal punto di vista della giustizia sportiva, è intervenuta la [Legge 17 ottobre 2003, n. 280](#), il cui scopo è stato appunto quello di disciplinare i delicati aspetti di ripartizione di competenza: in sostanza tale legge ha operato una codificazione dei principi generali sanciti da dottrina e giurisprudenza in materia di rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, riconoscendo l'autonomia del primo rispetto al secondo e delimitando i limiti di tale autonomia. Infatti, se è vero che a tale legge va ascritto il grande merito di aver riconosciuto formalmente (per la prima volta) l'autonomia dell'ordinamento sportivo, la medesima ha anche delimitato i confini di tale autonomia, specificando che la stessa soccombe alla supremazia dell'ordinamento statale nei casi in cui questioni derivanti dall'esercizio dell'attività sportiva vengano ad assumere una rilevanza anche per l'ordinamento statale, potendo derivare da esse la potenziale lesione di posizioni giuridico-soggettive rilevanti anche per i giudici dello Stato.

Tale nozione di autonomia del diritto e delle istituzioni dello sport in Italia, con particolare riguardo alla questione dei rapporti tra giustizia sportiva e giustizia ordinaria, palesa oggi la necessità di un intervento legislativo chiarificatore alla luce di una serie di interventi giurisprudenziali amministrativi che hanno evidenziato un sistema solo formalmente autonomo, in considerazione della possibilità per il giudice ordinario di sindacare comunque sul risarcimento a causa di illegittimità nelle pronunce sportive, principio introdotto dalla [sentenza della Corte Costituzionale n. 49 del 2011](#), e sulla cui scia si pongono le recenti decisioni del TAR Lazio in materia di responsabilità delle federazioni sportive nazionali in conseguenza di provvedimenti degli organi di giustizia federali ritenuti illegittimi[1].

La vicenda che fu portata all'attenzione della Corte Costituzionale trae origine dalla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 co. 1 lett. b) e 2 della predetta [L. 280/2003](#), in relazione agli artt. 24, 103 e 113 Cost., nella parte in cui riserva al giudice sportivo la cognizione sulle controversie relative alle sanzioni disciplinari non tecniche inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendola per l'effetto al giudice amministrativo anche laddove esse incidano su diritti ed interessi legittimi che, per l'ordinamento generale, il TAR è chiamato a tutelare. La questione era stata sollevata dal TAR Lazio nell'ambito di un procedimento di impugnazione proposto da un tesserato FIP (Federazione Italiana Pallacanestro) avverso la sanzione disciplinare dell'impedimento irrogata nei suoi confronti dall'allora Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport del CONI.

La Corte Costituzionale aveva ritenuto che, qualora la situazione soggettiva avesse consistenza tale da assumere nell'ordinamento statale la configurazione di diritto soggettivo o di interesse legittimo, era riconosciuta la tutela non in termini di annullamento, ma soltanto di natura risarcitoria, precisando che si trattava certamente di una forma di tutela per equivalente diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo, ma ciò non significava certamente che la mancanza di un giudizio di annullamento potesse ritenersi in violazione dell'art. 24 Cost. In sostanza, fu individuata una diversificata modalità di tutela giurisdizionale, sulla base della quale la Corte Costituzionale ritenne non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lazio nei termini anzidetti, ritenendo che il legislatore avesse *“operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha indotto, per i motivi già evidenziati, ad escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo”*.

Ecco dunque come la Corte Costituzionale arrivò nel 2011 ad affermare che, in virtù del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo riconosciuto dall'art. 1 [L. 280/2003](#), la riserva in favore della giustizia sportiva non determinava una violazione del diritto alla tutela giurisdizionale ex art. 24 Cost. in quanto la norma “sospettata” di illegittimità costituzionale (art. 2 lett. b [L. 280/2003](#)) in realtà non fissa una esclusione assoluta del diritto alla tutela giurisdizionale, bensì soltanto una parziale limitazione del medesimo, proprio in virtù del fatto che tale diritto, pur non potendo esplicarsi nella sua pienezza (ovvero attraverso un'azione c.d. “demolitoria”, volta all'annullamento del provvedimento disciplinare sportivo), può comunque esplicarsi in via parziale (ovvero attraverso un'azione meramente risarcitoria, volta ad ottenere il risarcimento dei danni derivanti dall'esecuzione del provvedimento disciplinare sportivo).

Il corollario più evidente della decisione in commento, come ha ben spiegato Lubrano[2], è il rischio cui si trovano esposte le istituzioni dell'ordinamento sportivo (leggasi le Federazioni sportive) di vedersi condannare al risarcimento dei danni, circostanza ben più gravosa del rischio di annullamento del provvedimento impugnato[3]. Come lo stesso Lubrano[4] altrettanto egregiamente anticipò, era evidente la rilevanza dell'impostazione che di lì in avanti avrebbe assunto la giurisprudenza con riferimento alla necessità o meno, quale presupposto per il riconoscimento della tutela risarcitoria, della sussistenza del profilo soggettivo (in termini di dolo o colpa) degli organismi di giustizia federali: infatti, ove la giurisprudenza successiva avesse ritenuto di rinvenire l'elemento soggettivo *“in re ipsa”* a fronte dell'accertamento dell'illegittimità del provvedimento impugnato (elemento oggettivo), allora l'approdo giurisprudenziale in commento sarebbe stato da considerare l'avvio della giurisdizione meramente risarcitoria in materia disciplinare sportiva.

In caso contrario, ovvero laddove la giurisprudenza avesse ritenuto di porre a carico del ricorrente l'onere della prova dell'elemento soggettivo dei vari organismi di giustizia federale, stante la difficoltà estrema di dimostrare la colpa/dolo del giudicante sportivo in ragione della complessità ed opinabilità giuridica delle valutazioni, allora sarebbe stato inevitabile prendere atto della “fine” della giurisdizione del giudice amministrativo in materia disciplinare sportiva.

È proprio in questo contesto che si appuntano le due decisioni richiamate, che hanno condannato rispettivamente la FIPAV (Federazione Italiana Pallavolo) e la FGI (Federazione Ginnastica Italiana) ad un considerevole risarcimento del danno a fronte di provvedimenti illegittimi degli organi di giustizia federale incidenti su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale in quanto impeditivi, sia pure temporaneamente, dello svolgimento dell'attività agonistica.

Per approfondimenti in materia si segnala:

Master Diritto, giustizia e management dello sport 8 incontri, 40 ore in aula

[Acquista ora](#)

Nella prima decisione (3055/2016), la FIPAV è stata condannata al pagamento a titolo di risarcimento di 208.000 € in favore della giocatrice di beach volley Greta Cicolari, dopo che la Commissione Giudicante Nazionale federale (e l'impugnazione senza esito dinanzi agli organi di giustizia endofederale - ovvero Commissione di Appello Federale e Corte Federale -, nonché dinanzi all'allora Alta Corte di Giustizia Sportiva del CONI), aveva inflitto all'atleta la sanzione disciplinare della sospensione per sei mesi dall'esercizio di ogni attività.

La seconda decisione (1163/2017) originava invece dalla richiesta di annullamento dinanzi al Consiglio Direttivo Federale FGI di due votazioni inerenti l'Assemblea Elettiva della stessa Federazione, in quanto a dire del ricorrente viziata da irregolarità, iniziative che avevano comportato *medio tempore* a carico del tesserato l'attivazione di due procedimenti disciplinari per condotta contraria alla lealtà sportiva e per violazione della clausola compromissoria. In realtà il ricorso al TAR venne proposto dalla società sportiva per la quale l'atleta era tesserato, con richiesta di risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali patiti in conseguenza della sospensione irrogata dagli organi di giustizia federale, e dunque dal mancato utilizzo dell'atleta.

E proprio sulla scia della sentenza della Corte Costituzionale su richiamata, il TAR ha affermato la riconduzione della responsabilità degli organi di giustizia sportiva (nei casi in cui l'attività dagli stessi giunga ad investire posizioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento statale, assumendo dunque natura amministrativa), nell'alveo della responsabilità aquiliana (della pubblica amministrazione) ex art. 2043 c.c.[5]: la decisione statuisce infatti che quando dall'attività dei giudici sportivi configurati quali organi delle Federazioni vengono colpite "posizioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento statale, ne deriva la sottoposizione della loro responsabilità al paradigma della responsabilità aquiliana della pubblica amministrazione".

Accertato dunque che l'atleta non doveva essere sanzionato per aver adito la giustizia statale in riferimento a questioni amministrative, sulla base di quanto precede, e chiarito che l'illegittimità dell'atto deve desumersi dall'annullamento dello stesso salvo che la decisione oggetto di annullamento sia frutto di errore scusabile[6], il TAR Lazio ha ritenuto di affermare la responsabilità risarcitoria della FGI per il danno patito dalla società ginnica causato dal non aver potuto disporre delle prestazioni sportive dell'atleta, condannando la FGI a risarcire 100.000 € a titolo di danno patrimoniale per perdita di sponsor[7], (i) fondando la ricorrenza dell'elemento soggettivo della colpa nella illegittimità del provvedimento unita alla non dimostrazione da parte dei giudici sportivi di circostanze escludenti la colpa medesima, (i) ritenendo la ricorrenza delle ragioni di danno sulla base una serie di riferimenti documentali forniti dalla società, (iii) pur non esaustivamente indagando i profili inerenti il nesso di causalità tra la sanzione della sospensione irrogata all'atleta e i danni patrimoniali lamentati dalla società.

Anche se occorre evidenziare come la decisione 3055/2016 sia stata annullata in appello dal Consiglio di Stato[8], un simile orientamento, sia pure temperato rispetto alle Federazioni dilettantistiche dalla pronuncia dei giudici di Palazzo Spada, costituisce senz'altro un aspetto che dovrà essere tenuto in debita considerazione dalle Federazioni allorquando debbano verificarsi errori di giudizio da parte degli organi di giustizia sportiva, ovvero analoghi a quelli che hanno originato le decisioni in commento.

In ultimo, la **L. 280/2003** è stata posta nuovamente al vaglio della Corte Costituzionale da parte del TAR Lazio, il quale, con ordinanza n. 10171/2017[9] ha sollevato "la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, primo comma, lett. b) e, in parte qua, secondo comma (...) così come interpretato dalla Corte Costituzionale nella **sentenza 11 febbraio 2011, n. 49**, nel senso secondo cui è sottratta al sindacato del giudice amministrativo la tutela annullatoria nelle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari sportive incidenti su situazioni giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale"[10]; il TAR Lazio ritiene infatti che laddove le sanzioni disciplinari abbiano incidenza su posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale, il giudice amministrativo debba poter procedere all'annullamento delle stesse, posto che diversamente si incorrerebbe in una violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione. Si sostiene che la pronuncia del 2011 non abbia avuto ad oggetto la circostanza per cui l'irrogazione di sanzioni disciplinari è idonea a ledere anche posizioni di interesse legittimo: agli atti conclusivi dei giudizi federali e dinanzi al Collegio di Garanzia deve riconoscersi natura amministrativa (essendo gli atti posti in essere dalle Federazioni in qualità di organi del CONI e dal CONI medesimo esplicazione di poteri pubblici, partecipando della natura pubblica dello stesso CONI[11]), e a fronte di tale potere pubblicistico si pone la posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo del soggetto, al quale ritiene il TAR, "non può essere negata l'impugnazione di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi di giustizia amministrativa, pena la violazione degli artt. 103 e 113 Cost.". In chiusura, il TAR ritiene anche di rilevare profili di contrasto con l'art. 24 Cost., in quanto la preclusione della tutela caducatoria avrebbe comunque riflessi sul diritto di difesa, in quanto dinanzi all'invalidità di atti amministrativi è solo il rimedio annullatorio che consente il ripristino dell'interesse violato, escludendo la possibilità che le sole misure risarcitorie possano essere considerate equipollenti.

Ecco quindi come il TAR Lazio è giunto recentemente a riproporre la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 co. 1 lett. b) **L. 280/2003**, così come interpretato dalla Corte Costituzionale nella **sentenza n. 49/2011** per contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 Cost. "laddove, nelle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari sportive incidenti su situazioni giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale, risulta essere così sottratta al giudice amministrativo la cognizione della domanda caducatoria, con palese incidenza sui principi di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale".

Occorrerà vedere, dunque, come la tematica in parola evolverà alla luce di questo nuovo vaglio della Corte Costituzionale, in quanto l'indagine sulla prospettiva che il risarcimento sul quale è chiamato a pronunciarsi il giudice statale possa essere da considerarsi non solo per equivalente ma anche in forma specifica costituisce un nuovo spunto di riflessione sui rapporti tra ordinamento statale e sportivo, con particolare riguardo all'ambito della risoluzione dei conflitti, da sempre teatro di accesa dialettica tra i due ordinamenti.

Sul tema si segnala:

I contratti sportivi e il sistema di risoluzione delle controversie nello sport AA.VV, ALTALEX EDITORE, 2017

[Acquista ora](#)

[1] TAR Lazio, sez. III quater, 3055 del 9 marzo 2016; TAR Lazio, sez. I ter, 1163 del 23 gennaio 2017.

[2] E. Lubrano, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2011, Vol. II, Fasc. 1, pag. 95.

[3] Ulteriore corollario è poi il rischio dei componenti degli organi di giustizia sportiva di vedersi condannati in prima persona (o su rivalsa della Federazione) a pagare il risarcimento dei danni determinati dall'emanazione dei provvedimenti in questione.

[4] E. Lubrano, op. cit., pagg. 104-105.

[5] Sotto questo profilo, il TAR rileva come non sia sufficiente ai fini della configurabilità della responsabilità della pubblica amministrazione il mero annullamento del provvedimento lesivo, essendo altresì necessaria la sussistenza dell'elemento soggettivo della colpa (a tal fine si deve verificare se l'adozione e l'esecuzione dell'atto impugnato sia avvenuta in violazione delle regole di imparzialità, correttezza e buona fede, alle quali l'esercizio della funzione pubblica deve costantemente attenersi). Se è vero che l'illegittimità dell'atto non è di per sé idonea a fondare la responsabilità aquiliana, essa costituisce tuttavia generalmente indice del ricorrere della colpa della pubblica amministrazione, spettando peraltro a quest'ultima la dimostrazione della sussistenza di cause di giustificazione tipizzate quale circostanze che escludono la colpa. In questo senso il Consiglio di Stato (6 aprile 2016, n. 1356) ha sancito che *"qualora si annulli un provvedimento illegittimo, grava su di essa [la pubblica amministrazione, ndr] l'onere di provare l'assenza di colpa, mediante la deduzione di circostanze integranti gli estremi dell'errore scusabile"*.

[6] *"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"*.

[7] Le altre due domande di risarcimento, ovvero retrocessione nella serie inferiore e danno di immagine, non sono state accolte.

[8] Consiglio di Stato, n. 3065/2017, laddove si è statuito, oltre ad altre argomentazioni parimenti di merito, che *"Si iscrive in quest'ultimo ambito il c.d. professionismo sportivo, dove l'atleta riceve un compenso in ragione dell'attività agonistica praticata; ne esula l'attività sportiva dilettantistica e in essa il fenomeno del c.d. professionismo di fatto, il quale non spiega dunque effetti riguardo alle federazioni sportive. Dette caratteristiche generali si riflettono sul perimetro della tutela risarcitoria, che rileva solo come tutela dell'eventuale lesione interna ad un ordinato e corretto sviluppo dell'attività sportiva"*.

[9] TAR Lazio, sez. I ter, ordinanza 11 ottobre 2017, n. 10171.

[10] Occorre ricordare come il medesimo organismo (TAR Lazio, sez. I ter, 10 marzo 2017, n. 3370) aveva da poco affrontato la questione determinandosi in maniera diametralmente opposta, dichiarando *"il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo con riferimento al petitum annullatorio"*, ovvero allineandosi alla chiave di lettura fornita dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 49/2011, della quale ricorda che *"nel dichiarare non fondata la questione relativa alla legittimità costituzionale dell' art. 2, comma 1, lett. b), del D.L. n. 220 del 2003, nella parte in cui riserva al solo Giudice sportivo la decisione di controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del Giudice amministrativo, ha posto in rilievo che la riserva della cognizione della materia agli organi di giustizia sportiva non comporta una lesione al principio di effettività della tutela giurisdizionale, stante comunque la tutela risarcitoria che può essere chiesta dinanzi al Giudice amministrativo, in presenza di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo"*.

[11] TAR Lazio, sez. I ter, 10 novembre 2016, n. 1146; TAR Lazio, sez. I ter, 23 gennaio 2017, n. 1163.

(C) Altalex / Wolters Kluwer