

CORTE DI CASSAZIONE — Sez un. — 23 marzo 2004 n. 5775 — Pres. Corona — Est. Di Nanni — P.M. Palmieri (concl. conf.) — Associazione Miraglia s.r.l. in liquid. (avv. Scuderi, Barreca) c. A.S. Bari s.p.a. e a. (avv. Trisorio Liuzzi).
(Regolamento di giurisdizione).

[3936/240] Giurisdizione civile - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Ordinamento sportivo - Riparto di giurisdizione ex art. 3 d.l. n. 220 del 2003, conv. in l. n. 280 del 2003 - Controversie aventi ad oggetto l'impugnativa di atti del Coni o delle Federazioni - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo - Controversie concernenti rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti - Devoluzione alla giurisdizione del giudice ordinario.
(D.l. 19 agosto 2003 n. 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva, conv., con mod., in l. 17 ottobre 2003 n. 280, art. 3).

In base ai criteri di riparto di giurisdizione, stabiliti dall'art. 3 d.l. 19 agosto 2003 n. 220, conv. nella l. 17 ottobre 2003 n. 280, contenente disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva, mentre spettano alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (una volta esaurito il rispetto di eventuali clausole compromissorie) le controversie che hanno per oggetto l'impugnativa di atti del Coni o delle federazioni sportive nazionali, che si configurano come decisioni amministrative aventi rilevanza per l'ordinamento statale, sono invece devolute alla giurisdizione del giudice ordinario (sempre previo il rispetto delle clausole compromissorie) le controversie concernenti i rapporti patrimoniali fra società, associazioni ed atleti aderenti alle singole federazioni (1).

(Massima ufficiale).

(Omissis). — SVOLGIMENTO DEL PROCESSO. — 1. Il Consiglio federale della Federazione Italiana Calcio (FIGC), con deliberazione del 31 luglio 1993 rigettò l'istanza della Acr. Messina per l'iscrizione al Campionato di calcio serie C/1 per l'anno 1993-1994 e la decisione determinò la risoluzione dei contratti in corso tra la società e i calciatori tesserati, tra i quali quello del signor. Carmelo Puglisi che fu tesserato dall'Associazione Sportiva Bari.

L'Acr. Messina ritenendo di avere diritto all'indennità di preparazione e promozione prevista dall'art. 6 l. 6 marzo 1981 n. 91 e dagli art. 96 ss. delle Norme Organizzative Interne della Federazione (NOIF), ne chiese il pagamento alla A.S. Bari A seguito del rifiuto da questa opposto, l'Acr. Messina diede corso alla procedura di riconoscimento davanti al Comitato della federazione italiana Calcio (FIGC), che determinò la somma dovuta. La determinazione fu impugnata dalla A.S. Bari davanti alla Commissione Vertenze Economiche della FIGC, che certificò in lire 1.037.000.000 il parametro dell'indennità. L'Associazione Sportiva B. impugnò nuovamente la determinazione davanti alla Commissione d'appello federale (CAF) e questa dichiarò che l'istituto era abolito, rigettando la domanda dell'Acr. Messina.

2. L'Acr. Messina con atto di citazione dell'11 febbraio 1997, ha convenuto in giudizio davanti al Tribunale di Milano l'Associazione Sportiva Bari la FIGC e la Lega nazionale professionisti della FIGC ed ha chiesto che, in confronto delle convenute, fosse accertato e dichiarato il suo diritto al pagamento dell'indennità di preparazione e promozione relativa al trasferimento del calciatore Carmelo Puglisi quantificata in lire 1.037.000.000, oltre interessi e rivalutazione del credito, e l'Associazione Sportiva Bari fosse condannata al pagamento della somma indicata.

Le convenute si sono costituite in giudizio ed hanno eccepito, per quanto è rilevante in questo giudizio, il difetto assoluto della giurisdizione statale e, in subordine, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in favore di quello amministrativo.

3. Il tribunale ha dichiarato inammissibili le domande dell'Acr. Messina ritenendo che la controversia non poneva questioni di difetto di giurisdizione, ma di rinuncia convenzionale all'azione, la tutela della quale era demandata a meccanismi di giustizia propri dell'ordinamento sportivo, aventi effetto di arbitrato irrituale, che l'attrice aveva accettato.

La decisione è stata impugnata dalla Asr. Miraglia s.r.l. (nella quale si era trasformata la s.p.a. Acr. Messina che, fra l'altro, ha chiesto che sia dichiarata la giurisdizione del giudice

ordinario a conoscere la domanda, che sia annullata la decisione della CAF e che sia accertato il suo diritto alla corresponsione dell'indennità di preparazione e promozione come quantificato, con la condanna dell'Associazione Sportiva Bari al pagamento del relativo importo.

4. La Corte d'appello di Milano, con sentenza 7 settembre 2001, ha dichiarato improponibile la domanda, affermando che l'avvenuta accettazione delle regole sportive da parte della s.p.a. Acr. Messina aveva comportato la rinuncia convenzionale all'azione. Secondo la Corte milanese, l'effetto ostativo derivante da questa rinuncia non dava luogo ad una questione di difetto di giurisdizione, ma ad una pronuncia nel merito.

5. La s.r.l. Asr. Miraglia in liquidazione ha chiesto la cassazione della sentenza ed ha depositato memoria. La s.p.a. A.S. Bari, la Lega nazionale professionisti della Figgc e la stessa Figgc hanno resistito con controricorso; le ultime due hanno proposto anche ricorso incidentale condizionato, con il quale, tra l'altro, hanno chiesto la conferma della decisione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario e, in subordine, la dichiarazione della giurisdizione del giudice amministrativo.

Il ricorso è stato assegnato alle sezioni unite, in ragione delle questioni di giurisdizione, proposte nei ricorsi incidentali.

MOTIVI DELLA DECISIONE. — 1. Riunione dei ricorsi.

Il ricorso principale e quelli incidentali debbono essere riuniti, ai sensi dell'art. 335 c.p.c., perché proposti contro la stessa sentenza.

2. Esame dei ricorsi incidentali condizionati della Lega e della Figgc, per la parte che interessa.

2.1. Con il primo motivo dei ricorsi incidentali è chiesto che sia dichiarato il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria. Le ricorrenti sostengono che, nell'interpretazione data da questa Corte alle l. 16 febbraio 1942 n. 426 e 23 marzo 1981 n. 91, i regolamenti riguardanti l'organizzazione delle federazioni sportive sono espressione dell'autonomia loro spettante, cosicché alle federazioni è riconosciuta indipendenza per l'attività tecnica, organizzativa e di gestione espletata. La Corte d'appello avrebbe dovuto riconoscere quest'autonomia, dichiarando che la controversia si riferiva alla struttura organizzativa della Federcalcio.

Con il secondo motivo, subordinatamente, è chiesto che sia dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo. Le ricorrenti sostengono che la partecipazione all'attività sportiva e la relativa regolamentazione sono disciplinate da norme di natura pubblica, riguardanti posizioni di interesse legittimo, con la conseguente giurisdizione del giudice amministrativo.

2.2. L'esame dei due motivi deve essere compiuto con priorità.

Dal disposto dell'art. 142 disp. att. c.p.c., infatti, si ricava che, nel caso in cui la parte, interamente vittoriosa nel merito, abbia proposto ricorso incidentale condizionato avverso la statuizione pregiudiziale di giurisdizione, la condizione apposta al ricorso incidentale vale come non apposta e la Corte di cassazione deve esaminare e decidere con priorità tale ricorso, perché l'interesse alla decisione di esso sorge per il fatto che il ricorrente incidentale è soccombente sulla questione pregiudiziale di giurisdizione decisa in senso sfavorevole, giacché la vittoria conseguita sul merito è resa incerta dalla proposizione del ricorso principale e non dalla sua eventuale fondatezza e perché le regole processuali sull'ordine logico delle questioni da definire non possono subire deroghe su sollecitazione delle parti: in questo senso, per tutte, Cass. 23 maggio 2001 n. 212/SU.

L'esame dei motivi, per completezza, deve essere a sua volta preceduto dalla ricognizione della normativa nella materia.

3. La normativa.

3.1. La l. 16 febbraio 1942 n. 426, istitutiva del Coni, configurava le federazioni sportive nazionali come organi dell'Ente, che partecipavano della natura pubblica di questo. La successiva l. 23 marzo 1981 n. 91 (contenente norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti), con l'art. 14, ribadì questo inquadramento, riconoscendo alle fede-

razioni funzione di natura pubblicistica, riconducibile all'esercizio in senso lato delle funzioni proprie del CONI e funzione di natura privatistica per le specifiche attività da esse svolte. Questa funzione, in quanto autonoma, era separata da quella di natura pubblica e faceva capo soltanto alle federazioni: così, sez. un., 11 ottobre 2002 n. 14530.

L'art. 6 l. del 1981, come novellato dall'art. 1 d.l. 20 settembre 1996 n. 485, conv. nella l. 18 novembre 1996 n. 586, riconoscendo alle federazioni sportive il potere di stabilire un premio di addestramento e formazione tecnica in favore delle società sportive presso le quali l'atleta si sia formato, ha confermato la natura privatistica dell'attività svolta dalle medesime federazioni in questo settore.

3.2. La l. n. 91 del 1981 è stata sostituita con il d. lgs. 23 luglio 1999 n. 242, contenente disposizioni sul riordino del CONI.

L'art. 15 del decreto legislativo ha recepito l'inquadramento attribuito dalla giurisprudenza alle federazioni sportive nazionali. La norma, infatti, dopo avere disposto che le federazioni sportive nazionali svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Cio e del CONI (comma 1), così consentendo l'esercizio di attività a valenza pubblicistica sulla base di poteri pubblicistici e mediante l'adozione di atti amministrativi, attribuisce loro natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato e dichiara che « non perseguono fini di lucro e sono disciplinate, per quanto non espressamente previsto dal decreto, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo » (comma 2).

3.3. È sopravvenuto il d.l. 19 agosto 2003 n. 220, contenente disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva, convertito nella l. 17 ottobre 2003 n. 280.

Il decreto, prendendo implicitamente atto della complessità organizzativa e strutturale dell'ordinamento sportivo, stabilisce che i rapporti tra questo e l'ordinamento dello Stato 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 » (art. 1, comma 1).

La « giustizia sportiva » si riferisce, così, alle ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive; quella statale è chiamata, invece, a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi.

Per individuare i casi in cui si applicano le sole regole tecnico-sportive, con conseguente riserva agli organi della giustizia sportiva della risoluzione delle corrispondenti controversie, è stabilito che all'ordinamento sportivo nazionale è riservata la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie di quell'ordinamento 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 sanzioni disciplinari sportive (art. 2, comma 1).

In queste materie vige il sistema del c.d. « vincolo sportivo ». Le società, le associazioni, gli affiliati e i tesserati, infatti, hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del CONI e delle federazioni sportive indicate negli art. 15 e 16 d. lgs. n. 242 del 1999, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo (art. 2, comma 2).

I casi di rilevanza per l'ordinamento dello Stato delle situazioni giuridiche soggettive, connesse con l'ordinamento sportivo, sono attribuiti alla giurisdizione del giudice ordinario e a quella esclusiva del giudice amministrativo.

Il comma 1 dell'art. 3 del decreto legge, in particolare, devolve al giudice ordinario le controversie aventi ad oggetto i rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti. Alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, invece, è devoluta « 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'art. 2 ».

3.4. Il sistema, per quanto riguarda le questioni per le quali è stabilita autonomia dell'ordinamento sportivo, continua ad essere imperniato sull'onere di adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo (art. 2, comma 2) e sulla salvezza incondizionata delle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del CONI, delle federazioni

sportive e di quelle inserite nei contratti di cui alla legge istitutiva del CONI (art. 3, ultima parte).

4. Se ne ricava che, secondo il d.l. n. 202 del 2003, la tutela fa riferimento alle seguenti quattro situazioni.

Nella prima stanno le questioni che hanno per oggetto l'osservanza di norme regolamentari, organizzative e statutarie da parte di associazioni che, per dirla con l'art. 15 d. lgs. n. 242 del 1999, hanno personalità giuridica di diritto privato. Le regole che sono emanate in questo ambito sono espressione dell'autonomia normativa interna delle federazioni, non hanno rilevanza nell'ordinamento giuridico generale e le decisioni adottate in base ad esse sono collocate in un'area di non rilevanza (o d'indifferenza) per l'ordinamento statale, senza che possano essere considerate come espressione di potestà pubbliche ed essere considerate alla stregua di decisioni amministrative. La generale irrilevanza per l'ordinamento statale di tali norme e della loro violazione conduce all'assenza di una tutela giurisdizionale statale; ciò non significa assenza totale di tutela, ma garanzia di una giustizia di tipo associativo che funziona secondo gli schemi del diritto privato, come questa Corte ha avuto già modo di rilevare (sent. n. 4399 del 1989).

Nella seconda situazione stanno le questioni che nascono da comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, derivanti dalla violazione da parte degli associati di norme anch'esse interne all'ordinamento sportivo. Pure per queste situazioni v'è la stessa condizione di non rilevanza per l'ordinamento statale, prima indicata.

Queste prime due situazioni, in definitiva, restano all'interno del sistema dell'ordinamento sportivo propriamente detto e le possibili controversie che in esso sorgono non possono formare mai oggetto della giurisdizione statale.

La terza situazione comprende l'attività che le federazioni sportive nazionali debbono svolgere in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CONI e del Cio, come dispone la prima parte del già citato art. 15.

Nel testo del d.l. n. 220 del 2003 anteriore alla legge di conversione, in essa figuravano l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati e l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate e a programma limitato e l'ammissione alle stesse delle squadre e degli atleti.

Indipendentemente dalla soppressione delle due categorie, l'indicazione vale ancora come esemplificazione delle corrispondenti controversie, l'oggetto delle quali è costituito dall'attività provvedimentale delle federazioni, la quale, esaurito l'obbligo del rispetto di eventuali clausole compromissorie, è sottoposta alla giurisdizione amministrativa esclusiva.

Infine, stanno le questioni concernenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti.

Esaurito, anche in questo caso, l'obbligo del rispetto di eventuali clausole compromissorie, le relative controversie sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario.

5. I due motivi dei ricorsi incidentali, che ora debbono essere esaminati, ricadono nella disciplina del d.l. n. 220 del 2003, entrato in vigore il 20 agosto 2003 ed immediatamente applicabile, perché, in deroga alle disposizioni contenute nell'art. 5 c.p.c., in esso è stabilito che le norme di cui al comma 1 (2 e 3) dell'art. 3 si applicano anche ai processi in corso.

5.1. Nel primo motivo dei ricorsi incidentali, sostanzialmente, si discute dell'autonomia dell'ordinamento della CAF, che non potrebbe essere sindacata dal giudice ordinario, il quale, nella materia, difetterebbe di giurisdizione.

Il motivo non pone una questione di giurisdizione.

Nella giurisprudenza di queste sezioni unite, da tempo è stato affermato, infatti, che la non configurabilità di una situazione giuridicamente rilevante e tutelabile non rientra tra le questioni di giurisdizione, costituendo invece questione di merito, che deve essere giudicata dal giudice del merito, al pari di quella dell'esistenza in concreto di essa (sez. un., 15 giugno 1987 n. 5256). Il principio è stato sviluppato con riferimento alle federazioni sportive ed è stato dichiarato che la censura diretta ad escludere ogni forma di tutela giurisdizionale nei confronti di provvedimenti della FIGC, costituisce questione di merito (sez. un., 29 settembre 1997 n. 9550).

Ciò esclude che la censura che si sta esaminando contenga una questione di giurisdizione, che debba essere risolta in questa sede, perché riservata all'esame di merito.

5.2. Il secondo motivo dei ricorsi incidentali non è fondato.

Esaminando nei suoi termini generali le disposizioni contenute nell'art. 3 d.l. n. 220 del 2003, è stato già chiarito che la giurisdizione amministrativa esclusiva in esso indicata presuppone l'emanazione di atti di natura provvedimentale, dei quali sia contestata la legittimità.

Il *petitum* sostanziale della domanda proposta dalla Società Messina non consente di giungere alla dichiarazione della giurisdizione amministrativa, trattandosi di domanda di pagamento di somma di danaro, rivolta dalla Società Messina all'Associazione Sportiva Bari.

È ben noto che la decisione sulla giurisdizione, a norma dell'art. 386 c.p.c., è determinata dall'oggetto della domanda, che s'identifica non già in base al criterio della c.d. «prospettazione» (ossia, avendo riguardo alle deduzioni ed alle richieste formalmente avanzate dall'istante), bensì sulla base del c.d. «*petitum* sostanziale», il quale s'individua indagando sull'effettiva natura della controversia, in relazione alle caratteristiche del particolare rapporto fatto valere in giudizio e alla consistenza delle situazioni giuridiche soggettive in cui esso si articola: tra le tante, sez. un., ord. 28 dicembre 2001 n. 16218; 3 marzo 2003 n. 3145.

La conseguenza che si deve trarre da questa premessa è che nella giurisdizione amministrativa esclusiva rientrano le controversie che hanno per oggetto l'impugnativa di atti del CONI o delle federazioni sportive nazionali, che si configurano come decisioni amministrative, aventi rilevanza per l'ordinamento dello Stato.

Fuori di questo ambito la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo non trova applicazione e non ricorre nel caso di specie, nel quale non vi sono atti del CONI o delle federazioni sportive che abbiano formato oggetto d'impugnazione da parte della ricorrente. Questa, si ripete, ha chiesto il riconoscimento dell'indennità di preparazione e promozione svolta in favore di un proprio tesserato e la condanna dell'A.S. Bari al pagamento del relativo importo, senza svolgere impugnative di qualsiasi genere contro atti o provvedimenti amministrativi; semmai l'applicazione di norme di produzione associativa, regolate, come tali, dal diritto privato.

La domanda oggetto di questo giudizio, infatti, è di pagamento della somma di lire 1.037.000.000.

Essa, quindi, è devoluta alla giurisdizione del giudice ordinario, secondo quanto dispone la prima parte del comma 1 dell'art. 3 del citato d.l. n. 220 del 2003, perché dà luogo ad una controversia su rapporti patrimoniali tra la ricorrente e la Società sportiva Bari.

La giurisdizione del giudice ordinario, d'altra parte, non può essere esclusa per il fatto che la ricorrente ha chiesto, solo con l'atto d'appello, l'annullamento di una decisione della CAF, perché la domanda è collegata ad una posizione di diritto soggettivo, in relazione al quale la dedotta illegittimità della deliberazione non forma oggetto del *petitum* sostanziale della domanda.

6. In conclusione, i primi due motivi dei ricorsi incidentali non sono fondati per la parte esaminata e deve essere dichiarata la giurisdizione del giudice ordinario.

Il giudizio deve proseguire davanti alla sezione semplice di questa Corte che sarà designata dal Primo Presidente, per l'esame del ricorso principale e delle altre censure contenute nei ricorsi incidentali, nelle quali si discute dell'esistenza del diritto al pagamento dell'indennità di preparazione e promozione e del suo ammontare. (*Omissis*)

(1) [3936/240] **Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione.**

1. La decisione annotata sollecita alcune considerazioni sull'attuale assetto dell'organizzazione sportiva conseguente al d.l. 19 agosto 2003 n. 220 (contenente disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), conv., con mod., nella l. 17 ottobre 2003 n. 280 (1).

(1) Cfr., in dottrina su tale normativa: DE SILVESTRI, *La giustizia sportiva*, in *Diritto dello*

Come è noto, tale intervento normativo è stato determinato dall'esigenza di superare l'impasse in cui si era venuta a trovare la Figg a seguito del proliferare di numerosi interventi di Tribunali amministrativi che, con le loro decisioni volte a legittimare la partecipazione di alcune squadre di calcio ai rispettivi campionati 2003-2004, ne mettevano oggettivamente a rischio il regolare inizio, alimentando sinanche non trascurabili problemi di ordine pubblico (2).

Ad una simile situazione si è cercato, appunto, di porre rimedio con una pluralità di norme dirette a ridisegnare i limiti di intervento della giurisdizione del giudice ordinario e di quello amministrativo nell'assetto ordinamentale sportivo, in ragione dell'acquisita consapevolezza che l'innegabile esigenza di incentivare l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione di quello mondiale facente capo al Comitato olimpico internazionale, non poteva spingersi a tal punto da relegare nell'« indifferente giuridico » l'intero contenzioso tradizionalmente incluso nell'ambito della giustizia sportiva (3). In quest'ottica, del resto, già da risalente tempo la dottrina aveva scrutinato quelle clausole che, pur volontariamente accettate, sanzionavano con la perdita del vincolo associativo il ricorso dei tesserati agli organi della giustizia statale, e ne aveva denunciato la palese illegittimità sul presupposto dell'irrinunciabilità in via generalizzata e preventiva al diritto, costituzionalmente garantito, alla giurisdizione statale (4).

A ben vedere i limiti che incontra il vincolo sportivo sono il necessario corollario del carattere originario e sovrano dell'ordinamento statale che non consente sospensioni totali e definitive della giustizia ordinaria; e invero, il riconoscere zone di extra-territorialità nello *ius dicere* finirebbe per rinnegare — in un settore, quale quello sportivo, di grande rilevanza sociale — i principi essenziali e i compiti istituzionali su cui si fonda l'ordinamento statale e significherebbe esaltare, oltre ogni ragionevole limite, la tendenza dei sistemi normativi delle varie federazioni a porsi come esclusivi, a riconoscere cioè come fonti di diritto solo gli atti e i fatti normativi da essi stessi indicati (5).

2. L'art. 2 l. n. 280, cit. devolve alla giustizia sportiva le questioni aventi ad oggetto l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo e delle sue articolazioni, al fine di garantire il corretto svolgimento dell'attività sportiva, nonché i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni. In queste materie le società, le associazioni e gli affiliati « hanno l'onere » di adire — secondo le previsioni degli statuti e dei regolamenti del Coni e delle federazioni sportive indicati negli art. 15 e 16 d. lgs. 23 luglio 1999 n. 242 — gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo.

Vengono così riconosciuti ampi spazi applicativi al c.d. « vincolo sportivo », che opera per tutte le questioni relative alla normativa tecnica delle attività sportive e alla disciplina volta a regolare, come detto, il corretto svolgimento dell'attività agonistica, sempre però che le questioni controverse non abbiano rilevanza per l'ordinamento statale, sicché indiscutibile è stata ritenuta la possibilità di adire il giudice statale quando un provvedimento disciplinare incida su diritti soggettivi, come nel caso di una sanzione comminata dalla società sportiva che comporti, a tempo indeterminato, l'impossibilità di ottenere il tesseramento per un atleta legato alla società di appartenenza da un

sport, (Autori vari), Firenze 2004, 99 ss.; GIACOMARDO, *Autonomia per le federazioni ed una delega in bianco al Coni*, in *Diritto e giustizia*, 2003, n. 31, p. 9 s. e 109 s.; VIDIRI, *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e d.l. n. 220 del 2003*, in questa Rivista, 2003, II, 509 ss.

(2) È stato opportunamente rimarcato come non si avvertisse la necessità che nelle aule di giustizia si discettasse « di calendari di calcio, ripescaggi di squadre, partecipazioni a campionati e natura di titolo sportivo ». Al riguardo, cfr. *Dal Tar sport alla giustizia nel pallone*, presentazione a *Il caso Napoli. Fallimento delle società e trasferimento del titolo sportivo*, in *Diritto e giustizia*, 2004, n. 35, suppl., II.

(3) Per l'assunto che il « vincolo di giustizia » può liberamente operare soltanto nell'ambito strettamente tecnico-sportivo e negli altri casi consentiti espressamente dalla normativa statale, cfr. Cons. giust. amm. sic., ord. 9 ottobre 1993 n. 536, in *Foro it.*, 1994, III, 511.

(4) Cfr., al riguardo, tra gli altri: FRASCAROLI, *Sport (dir. pubbl. priv.)*, in *Enc. dir.*, LXIII, Milano 1990, 528 s.; QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 41, cui adde VIDIRI, *Il caso Maradona: la giustizia civile e quella ordinaria a confronto*, in *Foro it.*, 1991, III, 338.

(5) In tali termini, VIDIRI, *Il caso Catania: i difficili rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Foro it.*, 1994, III, 514. Per l'assunto che l'appartenenza ad un ordinamento particolare, quale quello sportivo, non può mai provocare la caducazione della tutela giurisdizionale v. anche ZINGALES, *Provvedimenti di esclusione di società sportive da campionati agonistici e tutela giurisdizionale statale*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, 297 ss.

contratto avente ad oggetto le sue prestazioni lavorative (6). Soluzione questa che trova implicita conferma nell'*incipit* dell'art. 3 l. n. 280, cit. che, con il riaffermare la giurisdizione del giudice ordinario « sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti », mostra di volere devolvere al giudice dei diritti quelle controversie che, pur scaturenti da condotte sanzionabili a livello sportivo, finiscano per tradursi in gravi lesioni, talvolta irreversibili, della posizione lavorativa dell'atleta (7).

Ma al di là degli indicati spazi di operatività della giurisdizione ordinaria, ha trovato sostanziale e pieno riscontro a livello legislativo quanto già ammesso in passato dalla giurisprudenza, che aveva, infatti, sottolineato come le decisioni prese dagli organi della giustizia sportiva in ordine al rispetto delle norme tecniche (come quelle adottate in sede di verifica della regolarità di una gara o di determinazione del risultato delle competizioni), non fossero in alcun modo sindacabili dal giudice statale non essendo riscontrabili in materia norme di relazione, tali da dar luogo alla configurabilità di diritti soggettivi e di contrapposti obblighi fra i vari soggetti coinvolti nell'attività agonistica, né interessi legittimi in quanto le regole tecniche, espressione degli ordinamenti federali ed « ogni e qualunque provvedimento attuativo di esse, non potrà mai essere qualificato come provvedimento amministrativo, non potendo in alcun modo essere qualificato come espressione (diretta o indiretta) di una potestà pubblica » (8).

In quanto sinora detto trova, dunque, piena spiegazione la suddivisione delle questioni — che la sentenza annotata ritiene essere « indifferenti » per l'ordinamento statale — in quelle che nascono da comportamenti rilevanti sul piano disciplinare (scaturenti dalla violazione da parte degli associati di norme anch'esse interne all'ordinamento sportivo) e quelle aventi ad oggetto l'osservanza di norme regolamentari, organizzative e statutarie da parte delle federazioni. Assunto questo che appare condivisibile in quanto — facendosi venir meno l'incertezza riscontrabile in ordine alla natura delle federazioni sportive nazionali — si è con il d. lgs. 23 luglio 1999 n. 242 a tali federazioni, non più organi del CONI (art. 6), attribuita la natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato, che non perseguono fine di lucro e che sono disciplinate, per quanto non espressamente previsto dal decreto stesso, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo (art. 15, comma 2) (9). Dal che consegue che la vita interna delle federazioni è improntata ad ampia autonomia privatistica, come avviene per ogni altra associazione che, proprio in ragione di detta autonomia, è abilitata a gestire, sulla base di una normativa interna (statuto), i rapporti con i propri associati ed anche a rimettere, attraverso clausole compromissorie, la soluzione delle relative controversie a terzi che non siano organi dell'associazione stessa (10).

(6) Cfr. in tali esatti termini: GIACOMARDO, *Sport e diritto: giurisdizione esclusiva e diffidenza verso la giustizia interna. Le incertezze nell'applicazione della l. n. 280 del 2003*, in *Il caso Napoli*, cit., XXX.

(7) Osserva al riguardo DE SILVESTRI, *op. cit.*, 111, che « chi vorrà considerare riservate alla giustizia interna, ovvero sprovviste di tutela esterna, situazioni soggettive comunque connesse con l'ordinamento sportivo dovrà fare i conti con i principi del codice civile in materia associativa, con gli art. 10 e 12 l. n. 91 del 1981, nonché, infine, con gli art. 2, 4, 18, 24, 41 e 113 cost. », non potendosi, a tale proposito, non rilevare come brulichino di situazioni che trovano tutela in tali disposizioni « sia lo sport professionistico, ove accanto al diritto al lavoro fa da *pendant* l'altro di iniziativa economica delle società, specie dopo la possibilità, offerta dalla l. n. 586 del 1996, di perseguire lo scopo di lucro, sia lo sport dilettantistico, incentrato sui valori inviolabili della persona e sull'esercizio di libertà fondamentali ».

(8) In questi precisi termini: Cass., sez. un., 26 ottobre 1989 n. 4399, in *Foro it.*, 1990, I, 899, con osservazioni di CATALANO, cui *adde*, per lo stesso indirizzo, *ex plurimis*: TAR Lazio, sez. III, 15 luglio 1985 n. 1099, in questa *Rivista*, 1986, I, 2630, con osservazioni critiche di LUGO, *In tema di sindacato sulle decisioni delle federazioni sportive*.

(9) Per una completa ricostruzione del dibattito antecedente al d. lgs. n. 242 del 1999, sulla natura delle federazioni sportive nazionali, v., per tutti: CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Napoli 1997, cui *adde*, in epoca più antica, per l'auspicio di una chiara e definitiva risposta del legislatore, sul punto, LUIO, *Natura giuridica delle federazioni sportive nazionali e questioni di giurisdizione*, in questa *Rivista*, 1980, I, 2574.

(10) Per l'affermazione che il d. lgs. n. 242, cit. importa una globale rivisitazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, prospettando la configurabilità di una giustizia sportiva incentrata sul potere disciplinare spettante alle federazioni — come ad ogni altra associazione — sui propri associati, cfr. VMDI, *Le federazioni sportive nazionali tra vecchia e nuova disciplina*, in *Foro it.*, 2000, I, 1481, anche per la precisazione che i regolamenti federali vanno visti

3. Al giudice ordinario vengono devolute, come si è già accennato, le controversie aventi ad oggetto i rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti. L'art. 3 l. n. 280, cit. è stato oggetto di riserve perché « sembra volere liquidare in poche righe delicatissimi profili di carattere processuale ». A tale riguardo si è evidenziato come non risulti specificato se il riferimento all'esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, di cui alla citata disposizione, debba intendersi limitato ai gradi di giustizia interna alle singole federazioni o, viceversa, estendersi anche alla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport istituita ex art. 12 dello statuto del Coni; e si è anche aggiunto che non rimane chiarito se il mancato esaurimento dell'intera procedura della giustizia sportiva determini l'inammissibilità del ricorso al giudice ordinario laddove proposto o se invece — sulla falsariga di quanto avviene in materia di controversie di lavoro in relazione al (mancato) tentativo di conciliazione ex art. 31 d. lgs. n. 80 del 1998 (ora art. 65 d. lgs. n. 165 del 2001) — possa portare ad una sospensione dal giudizio, eventualmente da riassumere dopo avere esperito ogni necessaria azione innanzi agli organi di giustizia sportiva (11).

Le incertezze correlate ad un testo normativo che meritava, per le sue rilevanti ricadute, una maggiore accuratezza nella stesura possono però essere superate con il ritenere — alla stregua di una interpretazione letterale e logico-sistematica del testo stesso — che il ricorso alla giustizia ordinaria deve essere preceduto oltre che dall'avvenuta conclusione dei ricorsi interni alle singole federazioni sportive nazionali anche da un preventivo ricorso alla Camera di conciliazione ed arbitrato (sempre che non siano istituiti procedimenti arbitrali presso le federazioni), perché una tale soluzione risulta coerente con le finalità sottese alla instaurazione del suddetto organo conciliativo, che tende a soddisfare, come è stato osservato, esigenze deflative volte a rendere i procedimenti giurisdizionali più celeri, nonché a ridurre il numero delle controversie sottoposte alla cognizione dell'organo giudicante (12). Sotto altro versante l'impossibilità di attribuire ad una disposizione dettata in materia di impiego pubblico privatizzato una efficacia generalizzata per qualsiasi controversia vertente, come già detto, « su rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti » (13), induce a ritenere che l'esperimento di tutti i gradi della giustizia sportiva costituisca passaggio obbligato per l'ammissibilità della domanda in sede giudiziaria, anche perché in tal modo si finiscono per favorire quelle finalità deflative, cui si è già fatto riferimento, con l'ulteriore effetto di pervenire nella composizione delle controversie a quei tassi di celerità richiesti dai tempi cadenzati, entro i quali l'attività agonistica deve spesso svolgersi. Va di poi segnalato, nell'opera di delimitazione dell'ambito operativo della disposizione in esame, che destinatari della stessa devono considerarsi, oltre agli atleti, espressamente indicati, anche coloro che svolgono attività indispensabili per la buona riuscita dell'attività agonistica e per il successo dei sodalizi per i quali lavorano, quali ad esempio allenatori, preparatori, tecnici ecc. (14).

4. Con una formula onnicomprensiva l'art. 3 l. n. 280, cit. devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo « ogni altra controversia » — non inclusa, cioè, in quelle di natura economica o riservate agli organi di giustizia sportiva ai sensi del precedente art. 2 — « avente ad oggetto atti del Coni o delle federazioni sportive ». Alle perplessità manifestate da chi faceva notare

come meri atti interni, privi quindi di efficacia per l'ordinamento statale, in quanto mera espressione dell'autonomia negoziale riconosciuta ai privati nei rapporti associativi in attuazione dell'art. 16 c.c.

Più in generale sul rapporto associativo nonché sul recesso ed esclusione dell'associato, v., per tutti, in dottrina: TRABUCCHI, *Istituzioni di diritto civile* a cura di TRABUCCHI, Padova 2004, 303 s., che qualifica come contratto l'atto costitutivo dell'associazione; BIANCA C.M., *Diritto civile*, I. *La norma giuridica, i soggetti*, Milano 1987, 363 ss.

(11) Così GIACOMARDO, *Sport e diritto*, cit., XXX s.

(12) Sulla Camera di conciliazione, cfr. SANINO, *Diritto sportivo*, Padova 2002, 153 ss., che rimarca come il rimedio di risoluzione delle controversie ad opera di tale Camera appaia limitato dall'ampiezza dei casi di esclusione per essere « tipicamente previsti procedimenti arbitrali presso le singole federazioni nazionali » nonché, sempre in argomento, FUMAGALLI, *La giustizia sportiva*, in *Diritto dello sport*, cit., 147-158.

(13) Sulla estrema eterogeneità delle controversie di natura economica v., per tutti, DE SILVESTRI, *op. cit.*, 123-130, che vi include tra l'altro le controversie in tema di situazioni soggettive che trovano la loro fonte in accordi liberamente stipulati dalle parti (ovvero in precetti risarcitori imposti direttamente dalle norme federali) nonché le controversie tra società e sportivi professionisti, comprese quelle di natura giuslavoristica.

(14) In tali sensi GIACOMARDO, *Il caso Napoli*, cit., XXXI e, negli stessi sensi, DE SILVESTRI, *op. cit.*, 129.

come un sì ampio riconoscimento della giurisdizione amministrativa si ponesse in contrasto con la natura privata delle federazioni — riconosciuta con l'art. 15 d. lgs. n. 242 del 1999 (15) — si opponeva la considerazione che l'affidamento alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo delle controversie sportive quale « blocco di materie » predeterminate appariva del resto in linea con il *trend* legislativo in atto, inaugurato con il d. lgs. n. 80, cit., come integrato e sanato dalla l. n. 205 del 2000, secondo cui la giurisprudenza esclusiva del giudice amministrativo avrebbe subito un salto di qualità che, prescindendo dalla incertezza sulla giurisdizione, avrebbe dato luogo ad un vero e proprio ribaltamento del rapporto tra regola costituzionale di cui all'art. 103, comma 1, cost. circa la distinzione tra diritti e interessi e la sua eccezione, con la conseguenza che occorrerebbe riconsiderare la vigenza attuale del criterio del *petitum* in luogo di quello della *causa petendi* (16).

Orbene, ogni considerazione sulla disposizione in esame va rivisitata alla stregua del *dictum* dei giudici della legge che hanno rimarcato come l'art. 103, comma 1, cost. non attribuisca al legislatore ordinario un potere assoluto ed incondizionato di ampliare a dismisura le « materie » devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, fondandosi sul mero dato oggettivo della natura di tali materie e sulla mera partecipazione della pubblica amministrazione alle controversie relative. Ed inverso, il legislatore ordinario ben può ampliare l'area della giurisdizione esclusiva purché lo faccia con riguardo a materie, che si caratterizzano per « la inscindibilità delle questioni di interesse legittimo e di diritto soggettivo e per la prevalenza delle prime », e che sono definite, dall'art. 103 cost., come particolari rispetto a quelle materie devolute alla giurisdizione generale di legittimità perché « devono partecipare della loro medesima natura, che è contrassegnata dalla circostanza che la pubblica amministrazione agisce come autorità; nei confronti della quale è accordata tutela al cittadino di fronte al giudice amministrativo » (17).

Orbene i passaggi motivazionali della sentenza della Consulta — secondo cui l'unicità della giurisdizione porta ad escludere che la pubblica amministrazione possa, in quanto tale, essere assoggettata ad una particolare giurisdizione perché la specialità di un giudice può fondarsi esclusivamente sul fatto che questo sia chiamato ad assicurare la giustizia « nell'amministrazione » (e non, invece, sul mero fatto che parte in causa sia la pubblica amministrazione perché, in tal modo, si perverrebbe all'introduzione di un giudice della pubblica amministrazione, con violazione degli art. 25 e 102, comma 2, cost.) (18) — fanno sorgere dubbi sulla tenuta sul versante della legittimità costituzionale della devoluzione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo operata, dall'art. 3 l. n. 280, cit., per tutte le controversie (seppure con le esclusioni previste dalla stessa disposizione) aventi ad oggetto atti del CONI o delle federazioni sportive. Dubbi destinati ad assumere maggiore consistenza se si considera la natura di associazioni private, riconosciute espressamente dall'art. 15 d. lgs. n. 242 del 1999 alle federazioni sportive, che unitamente al CONI vengono ora assoggettate ad un giudice dell'amministrazione, indipendentemente dalla natura delle posizioni soggettive oggetto delle singole controversie; il tutto in un settore di particolare rilevanza sul piano socio-economico, nel quale si sperava, attraverso la l. n. 280, cit. di eliminare quelle incertezze che — in tema di riparto della giurisdizione — hanno, da sempre, caratterizzato il mondo

(15) Cfr., sul punto, GIACOMARDO, *Autonomia per le federazioni*, cit., 109, che sottolinea infatti come nel designare la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo siano stati accorpati gli atti del CONI, con indiscussa natura pubblica, a quelli delle federazioni sportive, con natura *ex lege* di associazioni di diritto privato.

(16) Cfr., al riguardo, CARINGELLA, *Corso di diritto processuale amministrativo*, Milano 2003, 209 s., le cui considerazioni sono richiamate da DE SILVESTRI, *op. cit.*, 112.

(17) Cfr. C. cost. 6 luglio 2004 n. 204, in *Foro it.*, 2004, I, 2594, con osservazioni di BENINI, e con note di TRAVI, *La giurisdizione esclusiva prevista dagli art. 33 e 34 d. lgs. 31 marzo 1998 n. 80, dopo la sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2004 n. 204*, e di FRACCHIA, *La parabola del potere di disporre il risarcimento: dalla giurisdizione « esclusiva » alla giurisdizione del giudice amministrativo*, che ha dichiarato la illegittimità dell'art. 33, commi 1 e 2, d. lgs. n. 80, cit., come sostituito dall'art. 7, lett. a, l. 21 luglio 2000 n. 205 (nella parte volta a devolvere tutte le controversie in materia di pubblici servizi alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) nonché dell'art. 34, comma 1, d. lgs. n. 80, cit., come sostituito dall'art. 7, lett. b, l. n. 205, cit. (nella parte in cui devolveva alla giurisdizione esclusiva le controversie aventi ad oggetto « oltre gli atti ed i provvedimenti » attraverso i quali le pubbliche amministrazioni svolgono le loro funzioni pubblicistiche in materia urbanistica ed edilizia, anche « i comportamenti »).

(18) Cfr. in motivazione (§ 3 e 3.2.) C. cost. 6 luglio 2004 n. 204, cit.

sportivo e che sovente hanno avuto ricadute enormemente pregiudizievoli sul regolare andamento dell'attività agonistica (19).

GUIDO VIDIRI

(19) Va evidenziato come, prima dell'entrata in vigore della normativa di cui al d. lgs. n. 280, cit., l'individuazione del giudice competente a dirimere le controversie sportive fosse condizionata dalla natura degli atti messi in essere dalle federazioni, cui la dottrina maggioritaria attribuiva, prima del d. lgs. n. 242, cit., natura mista in ragione dei compiti ora pubblici ed ora privati che esse erano chiamate a svolgere. In argomento, v., sul punto: VIDIRI, *Le federazioni sportive nazionali*, cit., 1480.