

**NOTA A CORTE COSTITUZIONALE,
SENTENZA 25 giugno 2019, n. 160
Di LAURA LA ROSA**

La tutela reale in caso di sanzioni disciplinari sportive: profili di giurisdizione

Premessa.

La questione sottoposta al vaglio costituzionale della Consulta, che si è espressa con la pronuncia in commento, trae origine dall'ampio dibattito, sviluppatosi nel corso degli anni in dottrina ed in giurisprudenza, sulla natura di "ordinamento", con i conseguenti caratteri di autonomia, del sistema sportivo e del suo rapporto con l'ordinamento statale.

Il tema in esame, la cui attualità emerge dal recentissimo arresto interpretativo fornito dal Giudice delle leggi, il cui intervento si è, ancora una volta, sentito l'esigenza di sollecitare, richiede, al fine di essere adeguatamente approfondito ed analizzato nei suoi aspetti più rilevanti, una preliminare disamina sulla natura dell'ordinamento sportivo e del suo rapporto con l'ordinamento giuridico statale. Senza pretesa di esaustività, occorrerà prendere le mosse dagli indirizzi interpretativi che si sono sviluppati prima della riforma, attuata con il Decreto Legge 19 agosto 2003 n. 220, e che hanno reso necessario l'intervento chiarificatore da parte del legislatore, per poi individuare le posizioni giurisprudenziali che, espresse nella vigenza del testo riformatore della disciplina sportiva, hanno condotto all'ulteriore rimessione della questione in oggetto alla Corte Costituzionale che da ultimo si è espressa, ancora una volta, confermando il proprio precedente orientamento, sulla legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del predetto decreto.

Già in tempi anteriori alla riforma, attuata col DL n. 220/2003, il sistema sportivo veniva qualificato come un vero e proprio ordinamento con i tradizionali caratteri di autonomia, sebbene non sovrano e separato rispetto all'ordinamento statale, ma da questo integrato con riferimento a quegli aspetti non disciplinati dal sistema regolatorio sportivo, i cui stessi organismi ne reclamavano da sempre l'autonomia a cagione della specificità degli aspetti caratterizzanti gli interessi sottesi alle dinamiche interne all'ambiente sportivo.

Per le predette ragioni, di fronte ad una controversia sportiva, vi era la possibilità di adire il relativo sistema giustiziale, caratterizzato da rapidità e specificità, ovvero la giustizia statale, in relazione a quelle fattispecie suscettibili di produrre effetti nell'ordinamento giuridico generale: ciò che da



sempre ha rappresentato il discrimine tra i rispettivi sistemi di risoluzione delle controversie, nel timore che la giustizia statale rallentasse le dinamiche dell'agonismo sportivo.

Tuttavia, le maggiori questioni interpretative si ponevano in ordine alle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti disciplinari (c.d. giustizia disciplinare), attesa la loro rilevanza nell'ordinamento statale generale in quanto incidenti sulle situazioni giuridiche soggettive dei destinatari delle misure adottate dall'organo sportivo.

Orientamenti giurisprudenziali ante riforma del 2003.

Nel periodo antecedente il 2003, anno in cui è entrata in vigore la riforma sull'ordinamento sportivo che ha, per certi versi (come vedremo), chiarito alcune questioni interpretative sorte nel dibattito giurisprudenziale e dottrinale, il Tribunale Amministrativo per la Regione Lazio si era espresso, in svariate occasioni, nel senso della sindacabilità del provvedimento disciplinare che incide sullo *status* del tesserato o affiliato. In dette occasioni il T.A.R. affermava chiaramente che *“Com'è noto, la giurisdizione di questo Giudice si radica tra l'altro in tutti i casi in cui l'impugnazione di misure adottate in ambito sportivo, pur quando prendano le mosse da dati o risultati tecnici, non s'esauriscano nel mero rispetto delle regole di una specifica competizione federale, ma siano atte a modificare in modo sostanziale, ancorché non totalmente irreversibile, o lo status dell'atleta come soggetto dell'ordinamento sportivo, o i rapporti patrimoniali implicati dalle gare, oppure i criteri ed i metodi di controllo e vigilanza delle Federazioni (e, in ultima analisi, la stessa fede pubblica) sul leale svolgimento di queste, ridondando in danno delle sfere giuridiche dei soggetti, così coinvolti, nell'ordinamento generale”* (TAR Lazio, sez. III, 1 aprile 2003, n. 2904; sul punto, anche la più risalente, T.A.R. Lazio, Sez. III, 16 aprile 1999, nn. 962 e 963).

Nelle medesime occasioni, la giurisprudenza ebbe anche modo di individuare nell'interesse legittimo un limite al c.d. “vincolo di giustizia”, derivante dalla clausola compromissoria dei Regolamenti con cui gli affiliati si impegnavano (a pena di sanzione disciplinare) ad adire il collegio arbitrale per la risoluzione delle eventuali controversie insorte con l'ente, a prescindere dal fatto che queste avessero ad oggetto questioni strettamente tecnico-sportive: atteso che, come espressamente affermato, il giudice amministrativo *“conosce senza limitazione, che non quella stabilita dalla legge, delle questioni su interessi legittimi, quali sono quelle che, come nella specie, scaturiscono dalla (pretesa) lesione derivante dai provvedimenti degli organi di giustizia sportiva, aventi efficacia anche su vicende o aspetti regolati dall'ordinamento generale”* (anche Cassazione civile sez. lav., 01/08/2003, n.11751, che ha ammesso la validità della clausola in questione

“sempre che la procedura arbitrale si configuri come strumento alternativo e volontario al giudizio ordinario e non determini una rinuncia assoluta alla giurisdizione”).

Tuttavia, nella qualificazione della posizione del singolo come diritto soggettivo o interesse legittimo, tutelabile nell'ordinamento statale, la giurisprudenza risolveva i conflitti attraverso un'analisi caso per caso, con la conseguenza che appariva un quadro giurisprudenziale contrastante sulla individuazione delle posizioni soggettive a rilevanza interna o esterna.

La riforma del 2003 e il conseguente contrasto giurisprudenziale.

Avvertita l'esigenza di intervenire in materia di giustizia sportiva, con decreto-legge n. 220 del 19 agosto 2003 (convertito con modificazioni nella legge n. 280 del 17 ottobre 2003) il legislatore ha voluto fissare alcuni punti fermi in materia, che, tuttavia, come vedremo, non sono stati sufficienti a sopire il perdurante dibattito sulla questione del riparto delle competenze tra giustizia sportiva e giustizia statale in materia di provvedimenti disciplinari.

In particolare, con l'art. 1, comma 2, si afferma il principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, per cui “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 della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo”, precisando, al successivo art. 2, che vengono riservate esclusivamente all’“ordinamento sportivo” le discipline aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione e l'applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.

Di fondamentale importanza, nella definizione delle controversie in materia sportiva, è la regola, fissata nell'art. 3, della c.d. “pregiudiziale sportiva” per cui “Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'art. 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo”.

Contrariamente alle aspettative del legislatore, le pronunce successive, che si sono espresse sulla interpretazione del nuovo testo normativo, hanno fatto emergere un panorama giurisprudenziale non omogeneo derivante dalla difficoltà di conciliare due principi fondamentali, entrambi aventi fonte nella carta costituzionale: da un lato, il principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo,



sancito negli artt. 2 e 18 Cost., dall'altro, il principio del diritto di azione e di difesa, espressamente qualificato come inviolabile dall'art. 24 Cost.

Sicché, una parte della giurisprudenza affermava che *“Rientrano nella giurisdizione esclusiva del g.a. le domande volte a ottenere il risarcimento del danno causato da sanzioni disciplinari in ambito sportivo, non operando in tal caso alcuna riserva a favore della giustizia sportiva e il g.a. potendo conoscere delle sanzioni disciplinari inflitte in via incidentale e indiretta, al fine appunto di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione.”*: in particolare, si precisava che *“La giustizia sportiva costituisce lo strumento di tutela per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, mentre la giustizia statale è chiamata a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi. Proprio alla luce di tale principio, oggi, c'è sostanziale concordia sul fatto che siano riservate alla giustizia sportiva le c.d. controversie tecniche (quelle cioè che riguardano il corretto svolgimento della prestazione sportiva, ovvero la regolarità della competizione sportiva), in quanto non vi è lesione né di diritti soggettivi né di interessi legittimi. Mentre, sono riservate alla giurisdizione amministrativa le questioni concernenti l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati.”* (Consiglio di Stato sez. VI, 25/11/2008, n. 5782; sul punto, anche Cassazione civile sez. I, 27/09/2006, n. 21006).

Sulla stessa linea interpretativa su esposta, si poneva l'indirizzo assunto dal Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia secondo cui *“Ai sensi dell'art. 2 comma 1, lett. a) e b), del d.l. n. 220 del 2003, convertito nella legge n. 280 del 2003, le controversie concernenti l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale, nonché l'esatta valutazione dei comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione delle relative sanzioni disciplinari sportive sono riservate all'ordinamento sportivo; pertanto, in ordine ad esse va dichiarato il difetto assoluto di giurisdizione tanto del giudice amministrativo quanto di qualsiasi altro giudice”* (nella specie era stato impugnato il provvedimento del giudice sportivo con il quale è stata disposta la squalifica del campo del Catania Calcio fino al 30 giugno 2007, e si è obbligata tale squadra a giocare a porte chiuse tutte le partite casalinghe ovunque disputate fino alla stessa data).

Un opposto indirizzo ermeneutico era, invece, rappresentato dalle svariate pronunce del T.A.R. Lazio, il quale continuava a mantenere il proprio orientamento, già espresso in epoca anteriore alla riforma, secondo cui le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari con rilevanza esterna nell'ambito dell'ordinamento statale rientravano nella cognizione del giudice amministrativo: si



afferitava, pertanto, nelle plurime pronunce, che *“Va riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo sull'impugnativa di sanzioni disciplinari da parte di società sportive sulla base di un'interpretazione estensiva del combinato disposto dell'art. 1 comma 2, e dell'art. 2 comma 1 lett. b), l. n. 280 del 2003, conformemente ad un orientamento giurisprudenziale ormai consolidato che prevalenti ragioni di coerenza sconsigliano di sottoporre a revisione”*, atteso che *“le decisioni degli organi di giustizia sportiva gravati sono l'epilogo di procedimenti amministrativi (seppure in forma giustiziale), e non già giurisdizionali, sì che non possono ritenersi presidiati dalle garanzie del processo.”* (T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 21/06/2007, n.5645).

La prima ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale e la giurisprudenza successiva alla pronuncia della Consulta n. 49/2011.

Alla luce del suesposto quadro giurisprudenziale, rappresentato da pronunce contrastanti sul tema in esame, con ordinanza n. 241 del 2011, il T.A.R. Lazio ha, per la prima volta, sollecitato una pronuncia della Corte Costituzionale sul giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lett. b), e 2 d.l. 19 agosto 2003 n. 220, conv., con modificazioni, in l. 17 ottobre 2003 n. 280, censurandolo, in riferimento agli art. 24, 103 e 113 cost., nella parte in cui riserva al solo giudice sportivo la competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche ove i loro effetti superino l'ambito dell'ordinamento sportivo, incidendo su diritti soggettivi ed interessi legittimi.

Chiamata, pertanto, a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale del testo legislativo di riforma del sistema sportivo, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 49/2011, ha ritenuto la questione infondata atteso che le norme in questione *“devono essere interpretate nel senso che laddove il provvedimento adottato dalle federazioni sportive o dal Coni abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, debba essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere. In particolare, quindi, il giudice amministrativo può conoscere, nonostante la riserva a favore della giustizia sportiva, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni e atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione. In tali fattispecie l'esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari — posta a tutela*



dell'autonomia dell'ordinamento sportivo — consente comunque a chi lamenti la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno.”

In altri termini, la Consulta, già nel 2011, ha offerto un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni oggetto di rimessione: la previsione di forme di tutela giurisdizionale esclusivamente risarcitorie non può ritenersi, a giudizio della Corte, contrastante con l'art. 24 Cost. in quanto rientra nella discrezionalità del legislatore apportare deroghe al sistema comune della responsabilità civile al fine di realizzare un punto di equilibrio ragionevole tra le opposte esigenze dei soggetti portatori di interessi contrapposti; nella specie, il legislatore ha operato un non irragionevole bilanciamento che lo ha portato ad escludere l'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo.

Successivamente, qualche il T.A.R., conformandosi all'arresto interpretativo scaturente dalla predetta sentenza costituzionale, era giunto ad affermare che *“La domanda di risarcimento dei danni ricade nella giurisdizione del giudice amministrativo che può incidentalmente pronunciarsi sui provvedimenti di giustizia sportiva a tali fini, senza annullarli ma dichiarandone l'illegittimità incidenter tantum ai sensi dell'art. 133 comma 1, lett. a), n. 1), e lett. z), c.p.a. alla stessa stregua di quanto può fare il giudice ordinario nei confronti dei provvedimenti amministrativi ai sensi degli artt. 4 e 5, della L.A.C., regolatori del rapporto tra giurisdizione amministrativa e giurisdizione ordinaria.”* (T.A.R. Roma, (Lazio) sez. III, 09/03/2016, n.3055; T.A.R. Roma, (Lazio) sez. I, 23/01/2017, n.1163; sul punto, anche Consiglio di Stato sez. V, 22/06/2017, n.3065).

Tuttavia, nel tentativo di sollecitare nuovamente un intervento della Corte Costituzionale che riaprisse ambiti di cognizione al giudice amministrativo in materia di provvedimenti disciplinari adottati dagli organi dell'ordinamento sportivo, il T.A.R. Lazio, con ordinanza dell'11 ottobre 2017 n. 197, ha sottoposto nuovamente la questione alla Consulta, ampliando il campo di scrutinio delle legge censurata, sempre alla luce delle medesime disposizioni costituzionali, anche all'interpretazione fornita dalla sentenza n. 49/2011 che, secondo il giudice rimettente, non avrebbe compiutamente esaminato le censure relative alla violazione degli artt. 103 e 113 Cost in quanto ritenute dal Giudice delle leggi assorbite nella censura concernente la violazione dell'art. 24 Cost. Nel frattempo, e nell'attesa che la Corte Costituzionale si pronunciasse nuovamente sulla questione sottopostole come su esposto, il Consiglio di Stato (Consiglio di Stato sez. V, 22/08/2018, n.5019) è intervenuto tentando di offrire utili spunti interpretativi alla luce della pronuncia costituzionale del 2011.



In particolare, i Giudici di Palazzo Spada hanno chiarito che il rapporto tra giudice sportivo e giudice amministrativo è riconducibile ad “*un modello progressivo a giurisdizione condizionata*”, ove coesistono successivi livelli giustiziali caratterizzati da specifici oggetto e natura e dalla diversificata competenza dei rispettivi organi giudicanti (pregiudiziale sportiva): in detto quadro, non v'è ragione, secondo il Consiglio di Stato, di escludere la possibilità di adire in prima istanza l'A.G.A. qualora la situazione dedotta esuli dalla finalità e scopi dell'ordinamento sportivo che ha come obiettivo ultimo il supporto dell'attività sportiva, sia individuale che collettiva. In altri termini, il Consiglio di Stato, escludendo la pregiudiziale sportiva per l'azione risarcitoria dinanzi al giudice amministrativo, afferma che gli organi della giustizia sportiva non sono veri e propri organi giurisdizionali secondo la normativa di settore e non svolgono attività giurisdizionale, ma, al più, una funzione amministrativa: sicché, quando una decisione dell'organo sportivo lede una situazione giuridica soggettiva rilevante per l'ordinamento statale, torna ad espandersi la giurisdizione residuale del giudice amministrativo innanzi al quale può essere azionata la tutela risarcitoria, che esula dall'ambito della tutela risarcitoria per equivalente quale forma sussidiaria ed estrema di protezione degli interessi pubblicistici a cui presidio è posto l'ordinamento sportivo. (anche Consiglio di Stato, sez. V, 20.12.2018, n. 7165).

Sul tema in esame, sono intervenute, di recente, anche le Sezioni Unite della Cassazione, le quali hanno in più occasioni affermato che “*In tema di sanzioni disciplinari sportive, vi è difetto assoluto di giurisdizione sulle controversie riguardanti i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni, riservate, a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, agli organi di giustizia sportiva che le società, le associazioni, gli affiliati e i tesserati hanno l'onere di adire ai sensi del d.l. n. 220 del 2003 , conv. in legge n. 280 del 2003 , anche ove si invochi la tutela in forma specifica della rimozione della sanzione disciplinare, ferma restando la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, ex art. 133, comma 1, lett. z), c.p.a. , in ordine alla tutela risarcitoria per equivalente, non operando in tal caso alcuna riserva a favore della giustizia sportiva e potendo il giudice amministrativo conoscere in via incidentale e indiretta delle sanzioni disciplinari, ove lesive di situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale.*” (Cassazione civile, sez. un. , 27/12/2018 , n. 33536; sul punto anche, Cassazione civile , sez. un. , 13/12/2018 , n. 32358; Cassazione civile , sez. un. , 09/11/2018, n. 28652).

La Corte Costituzionale si pronuncia nuovamente sulla q.l.c. con la sentenza n. 160 del 2019.

Con la sentenza in commento, la Consulta si pronuncia sulla duplice questione sottoposta dal



T.A.R. Lazio il quale, con l'ordinanza di rimessione n. 197 del 2017, ha sollevato il dubbio in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280. Il caso nasce dal ricorso proposto da un dirigente sportivo tesserato della Federazione italiana giuoco calcio (FIGC) per l'annullamento, previa sospensione e con condanna al risarcimento dei danni, della decisione del Collegio di garanzia dello sport istituito presso il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), che ha confermato l'irrogazione nei suoi confronti della sanzione disciplinare dell'inibizione per tre anni disposta dalla Corte federale di appello della FIGC.

Il T.A.R. adito, nel sollevare la questione, prende le mosse dalla qualificazione delle decisioni disciplinari sportive come provvedimenti amministrativi, idonee, in quanto tali, ad incidere su situazioni soggettive aventi la consistenza di interesse legittimo; sicché, ai loro titolari non potrebbe essere negata la tutela giurisdizionale di annullamento dinanzi agli organi della giustizia amministrativa, pena la violazione degli invocati artt. 103 e 113 Cost.; inoltre, prosegue il giudice rimettente, l'equipollenza tra la tutela reale e la tutela risarcitoria non potrebbe essere affermata al di fuori di un'espressa scelta legislativa, non derivando neanche da un principio generale dell'ordinamento, con la conseguenza che la limitazione della tutela al solo rimedio risarcitorio comprometterebbe il diritto di difesa e il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Al fine di sollecitare un nuovo intervento interpretativo della Corte Costituzionale, il T.A.R. afferma, nel rimettere la questione, che il nuovo caso presenterebbe profili diversi da quelli valutati con la sentenza n. 49/2011, atteso che questa avrebbe trattato solo la compatibilità delle disposizioni censurate con l'art. 24 Cost, assorbendo la questione con riferimento agli artt. 103 e 113 Cost.: pertanto, conclude il giudice *a quo*, i commi 1, lettera b), e 2 dell'art. 2 del D.L. n.220 del 2003 presenterebbero profili di illegittimità costituzionale anche nell'interpretazione fornita dalla sentenza n. 49 del 2011.

La Corte Costituzionale, con la sentenza in commento, n. 160 del 17 aprile 2019, depositata il 25 giugno 2019, affronta preliminarmente la questione in ordine alla portata della precedente pronuncia costituzionale, respingendo i rilievi mossi dal giudice rimettente e confermando la correttezza della scelta operata nel 2011 dal medesimo giudice delle leggi.

Precisa la Consulta, la sentenza n. 49 del 2011, nel pronunciarsi sulla q.l.c., dà espressamente conto del carattere unitario della censura, "*compendiabile nel dubbio che la normativa precluda al giudice statale di conoscere questioni che riguardino diritti soggettivi o interessi legittimi*", e, nell'affermare che la mancanza di un giudizio di annullamento non si pone in contrasto con l'art.



24 Cost., non lascia spazio nemmeno ai diversi dubbi di legittimità per violazione degli artt. 103 e 113 Cost. che rappresentano il fondamento costituzionale della tutela demolitoria.

In particolare, la Corte Costituzionale, con la recente sentenza in esame, ribadisce la correttezza della scelta compiuta dal legislatore di mantenere la possibilità di agire in giudizio per il risarcimento del danno conseguente alla lesione di diritti o interessi da atti di irrogazione di sanzioni disciplinari, non ostando a ciò la natura amministrativa del provvedimento sanzionatorio, atteso che il giudice amministrativo conosce in giurisdizione esclusiva della domanda risarcitoria per lesione di diritti soggettivi e interessi legittimi, e ribadendo che tale scelta è il frutto del non irragionevole bilanciamento fra il menzionato principio costituzionale di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale e le esigenze di salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, tutelato dagli artt. 2 e 18 Cost.. Detto bilanciamento ha, infatti, indotto il legislatore ad *“escludere la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente su tale autonomia, mantenendo invece ferma la tutela per equivalente”*.

Le argomentazioni svolte dalla Consulta, conducono questa ad approfondire il tema della natura dell'ordinamento sportivo che, rispetto all'ordinamento giuridico, *“presenta i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria”*. Infatti, preso atto della tutela costituzionale che assiste, attraverso gli artt. 2 e 18, il sistema dell'organizzazione sportiva, e della necessità di regolare i rapporti con l'ordinamento statale nel rispetto dei principi e dei diritti costituzionali (artt. 24, 103 e 113 Cost), la Corte conclude sul punto affermando che *“la tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, se non può evidentemente comportare un sacrificio completo della garanzia della protezione giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, può tuttavia giustificare scelte legislative che, senza escludere tale protezione, la conformino in modo da evitare intromissioni con essa “non armoniche”, come il legislatore ha valutato che fosse, nel caso in esame, la tutela costitutiva.”*

Premesso che il giudice amministrativo può, seppure solo incidentalmente, conoscere della legittimità del provvedimento disciplinare al fine di valutare la sussistenza dei presupposti per accordare il rimedio riparatorio alla lesione subita (atteso che la domanda risarcitoria, per essere accolta, deve essere comunque assistita dalla presenza di tutti i presupposti di cui all'art. 2043 c.c.), la Consulta avverte inoltre la necessità di chiarire il ripudio della tesi sul carattere costituzionalmente necessitato della tutela demolitoria degli interessi legittimi.

Infatti, riprendendo l'insegnamento risalente dello stesso giudice delle leggi, ricorda come il secondo comma dell'art. 113 Cost., che non ammette esclusioni o limitazioni della tutela giurisdizionale con riferimento a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di



atti, non può essere letto senza il necessario collegamento con il comma successivo secondo cui la legge può determinare quali organi di giurisdizione possano annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla medesima legge; sempre che dette eccezionali limitazioni siano il frutto di scelte legislative improntate a ragionevolezza e adeguatezza.

L'ulteriore aspetto preso in esame dalla Consulta, in quanto rimesso dal T.A.R., riguarda una questione già decisa dalla stessa Corte nella sentenza n. 49 del 2011: si tratta della presunta denunciata equipollenza tra i rimedi, rispettivamente, caducatorio e risarcitorio, attesa la diversità del bene della vita conseguibile *ope iudicis* e l'aggravio dell'onere probatorio da assolvere ai fini del risarcimento del danno, avente per oggetto gli elementi costitutivi dell'illecito civile. Sul punto, la Consulta, precisa che, in realtà, dalla sentenza n. 49 del 2011 non emerge la suddetta affermazione: infatti, la sentenza prende le mosse dall'espresso presupposto che la forma di tutela per equivalente sia sicuramente diversa rispetto a quella in via generale attribuita al giudice amministrativo, ma giudica il rimedio risarcitorio di regola idoneo a garantire un'attitudine riparatoria adeguata, sul presupposto della *“non irragionevolezza dello specifico limite legislativo posto alla tutela delle posizioni soggettive lese”*.

Considerazioni conclusive.

Al di là della valutazione sulla scelta legislativa di limitare gli strumenti di tutela a disposizione del giudice amministrativo, che da un punto di vista sostanziale potrebbe apparire, secondo alcuni, ingiustificatamente riduttiva della tutela da apprestare alle posizioni soggettive lese, occorre prendere atto dell'innegabile correttezza del percorso motivazionale condotto dalla Corte Costituzionale la quale è giunta a racchiudere le argomentazioni svolte, in ordine alla legittimità costituzionale delle disposizioni censurate, attorno alla ragionevolezza della predetta scelta legislativa.

Peraltro, come opportunamente evidenziato dalla Consulta, vanno menzionati i possibili effetti favorevoli per il ricorrente di un'eventuale decisione cautelare con cui, ai sensi dell'art. 55 cod. proc. amm., il giudice amministrativo può assicurare interinalmente gli effetti della decisione sul ricorso attraverso misure caratterizzate, come noto, da atipicità e ampiezza, recuperando, in tal modo, anche se parzialmente e temporalmente, il denunciato deficit di tutela discendente dalla previsione legislativa in questione.

Degni di particolare considerazione sono, a parere dello scrivente, anche i riferimenti, svolti nella pronuncia in commento, da un lato, all'ambito lavoristico che, come anche riferito nella sentenza



n. 49/2011, rappresenta un'altra ipotesi in cui il legislatore ha operato un'analogia scelta a favore della limitazione della protezione giurisdizionale al risarcimento per equivalente, con esclusione della tutela costitutiva di annullamento (nel bilanciamento coi valori sottesi agli artt. 4 e 41 Cost.); dall'altro, merita di essere preso in considerazione il richiamo all'inegabile e condivisibile rilevanza che, comunque, assume in un ambito pubblicistico (come quello in questione) l'accertamento incidentale condotto dal giudice amministrativo sulla legittimità dell'atto "di cui anche gli organi dell'ordinamento sportivo non possono non tenere conto".

In ordine a tale ultimo aspetto, volendo procedere ad un parallelismo con la fattispecie in cui i profili di legittimità della vicenda amministrativa vengono vagliati incidentalmente dall'autorità giudiziaria ordinaria chiamata a pronunciarsi sulla domanda risarcitoria, a parere dello scrivente, ci si potrebbe porre la questione, già emersa in ordine alla predetta fattispecie, relativa alla configurabilità, a carico dell'organo dell'ordinamento sportivo che ha adottato il provvedimento disciplinare, dell'obbligo, se non di annullare in autotutela l'atto la cui illegittimità è stata accertata incidentalmente dal giudice amministrativo, almeno di riesaminare la questione al fine di, eventualmente, rivedere, con decisione di natura discrezionale (propria degli atti espressione del potere di autotutela e discendente dalla insopprimibile autonomia dell'ordinamento sportivo) la propria precedente posizione alla luce della decisione del giudice amministrativo di accordare la tutela risarcitoria al soggetto inciso dalla sanzione rivelatasi illegittima.

Sul punto, va ricordato che, mentre l'autorità giudiziaria amministrativa, dotata in generale del potere di annullare l'atto amministrativo, non potrebbe disapplicarlo, pena la violazione del principio di decadenza - inoppugnabilità, al giudice ordinario è inibito il potere di modificare o annullare un provvedimento amministrativo, stante il relativo divieto discendente dalla legge abolitiva del contenzioso amministrativo (L. n. 2248 del 1865 artt. 4 e 5), potendo solo accertare la sua illegittimità *incidenter tantum* e decidere sulla domanda principale come se l'atto non esistesse; sicché, decorsi i termini di impugnazione, l'atto potrebbe essere rimosso dall'ordinamento giuridico solo in autotutela (potere amministrativo che, come noto, ha natura discrezionale). Nella fattispecie in esame, il giudice amministrativo è chiamato a pronunciarsi in giurisdizione esclusiva sulla domanda risarcitoria per danni provocati dall'adozione, da parte dell'organo sportivo, di un provvedimento disciplinare nei confronti del ricorrente e, in detta sede, potrebbe conoscere della illegittimità dell'atto incidentalmente, pronunciandosi sulla domanda risarcitoria come se il provvedimento disciplinare non esistesse.

Ricordiamo, peraltro, che il codice del processo amministrativo, all'art. 34 comma 3, prevede la possibilità per il giudice amministrativo di accertare incidentalmente l'illegittimità del

provvedimento impugnato (nella specie, qualora la sua rimozione non risulta più utile per il ricorrente) al fine di pronunciarsi sulla richiesta risarcitoria, sempre che detta statuizione risponda ad un interesse attuale e concreto del ricorrente.

Orbene, in entrambe le fattispecie suddette, l'impossibilità di annullare il provvedimento amministrativo discende da una previsione di legge primaria, rispettivamente, dalla legge n. 2248/1865 e dal decreto-legge n. 220/2003: ma, mentre nel caso dell'autorità giudiziaria ordinaria, la ragione costituzionale della limitazione degli strumenti di tutela di cui dispone risiede nel principio di separazione dei poteri, per cui non è ammesso, per tradizione, al giudice ordinario intervenire sulle scelte adottate in sede amministrativa, modificandole o annullandole, nella fattispecie in esame, l'impossibilità per l'autorità giudiziaria adita di pronunciarsi anche sulla rimozione dell'atto discende dalla più volte richiamata autonomia dei rispettivi ordinamenti, sportivo e statale, per cui l'organo statale (l'autorità giudiziaria amministrativa) non può intervenire su un atto adottato dall'organo operante nell'ordinamento sportivo rimuovendolo da un sistema che, sebbene non sovrano, è comunque un ordinamento autonomo e infra-statale che rivendica ambiti di valutazione caratterizzati da particolare tecnicismo e specificità. L'autonomia dell'ordinamento sportivo discende, peraltro, anche dalla partecipazione ad un sistema organizzativo di diritto internazionale (Comitato Olimpico Internazionale): la stessa Corte Costituzionale, nella più volte richiamata sentenza n. 49/2011, ha evidenziato come detto ordinamento costituisca *“l'articolazione italiana di un più ampio ordinamento autonomo avente una dimensione internazionale e che esso risponde ad una struttura organizzativa extrastatale riconosciuta dall'ordinamento della Repubblica”*.

In detto rapporto di reciproca autonomia degli ordinamenti, rispettivamente, sportivo e statale, la pronuncia in esame individua la ragionevolezza della scelta operata, in sede di legge primaria, di limitare l'intervento dell'autorità giudiziaria statale alla tutela per equivalente, accordando, al soggetto, leso da una illegittima decisione in ambito sportivo, il ristoro dei danni subiti a seguito di detta lesione.

In definitiva, la chiave di lettura della soluzione alla dibattuta questione viene chiarita dalla Corte Costituzionale, con la sentenza in commento, attraverso la seguente precisazione: lungi dal voler affermare il principio della tendenziale equiparazione dei rimedi di natura reale e di natura risarcitoria, la Consulta evidenzia, in conclusione, che detta soluzione poggia, piuttosto, sulla *“non irragionevolezza dello specifico limite legislativo posto alla tutela delle posizioni soggettive lese, la cui introduzione non deve ritenersi in assoluto preclusa dalle norme costituzionali che garantiscono il diritto di difesa e il principio di effettività della tutela giurisdizionale.”*, atteso che



l'art. 113 comma 3 Cost. affida al legislatore il potere discrezionale, nei sindacabili limiti della ragionevolezza, di stabilire quali organi di giurisdizione possano annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla medesima legge.