

## QUESTIONE DI ILLEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE E GIUDICE SPORTIVO COME GIUDICE A QUO\*

### ON SPORT JUDGE'S POWER TO APPEAL FOR CONSTITUTIONAL COMPATIBILITY

di Aniello Merone\*\*

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Disapplicazione delle norme in contrasto con il diritto euro-unitario. – 3. Pregiudizialità costituzionale e legittimazione del giudice sportivo. – 4. Pregiudizialità costituzionale e autonomia dell'ordinamento sportivo. – 5. Conclusioni.

#### 1. Premessa

La decisione del Collegio di Garanzia dello Sport n. 63/2021<sup>1</sup> merita particolare attenzione nella misura in cui, nell'affrontare la questione interpretativa legata all'introduzione di un limite al numero di mandati in cui è possibile ricoprire una carica federale, consente di ampliare l'indagine e la riflessione ad un tema d'indubbio interesse che pone non soltanto l'argomento della legittimità costituzionale delle disposizioni indagate ma, sotto il prisma di una luce nuova, interroga sulla possibilità che a sollevare tale questione (pregiudiziale) possa essere in via diretta il giudice sportivo.

Il contenzioso origina da un provvedimento di esclusione dall'elenco dei nominativi dei candidati all'elezione di componente del Consiglio di Comitato regionale, emesso in applicazione della disposizione dell'art. 54.2 dello Statuto federale<sup>2</sup>, che preclude a chi ricopre cariche elettive di svolgere le funzioni associative di rappresentanza per più di tre mandati<sup>3</sup>.

---

\* Contributo sottoposto alla procedura di *double blind peer review* ed approvato.

\*\* Professore associato di Diritto processuale civile nell'Università Europea di Roma.

<sup>1</sup> Decisione Collegio di Garanzia, Sez. III, 5 agosto 2021, n. 63, che ha respinto il ricorso n. 7/2021 promosso dal sig. Roberto Pellegrini per l'annullamento e la riforma della decisione n. 7/2020 della Corte Federale di Appello presso la FIT, con la quale è stato rigettato il ricorso proposto dal ricorrente per l'annullamento dell'esclusione della sua candidatura dalla pubblicazione dei nominativi dei candidati alla carica di Consigliere del C.R. Toscana della FIT.

<sup>2</sup> Per consultare lo Statuto della Federazione Italiana Tennis (FIT), si rinvia a [https://www.federtennis.it/media/FIT/Federtennis/Carte\\_e\\_Atti/Carte/FIT-STATUTO-2062019 - DEF-clean.pdf](https://www.federtennis.it/media/FIT/Federtennis/Carte_e_Atti/Carte/FIT-STATUTO-2062019 - DEF-clean.pdf). L'art. 54, comma 2, è stato modificato per mezzo dell'attività di apposito Commissario *ad acta* nominato dal CONI ed ora recita: "Il presidente federale, i presidenti regionali e provinciali, i componenti del consiglio federale e dei consigli regionali e provinciali della FIT non possono svolgere più di tre mandati".

<sup>3</sup> Con il provvedimento è stata esclusa l'applicazione della norma di diritto transitorio dell'art. 62 *bis* dello stesso Statuto FIT, che, al comma 2, prevede che i componenti degli organi elettivi in carica i quali, alla data di entrata in vigore della legge 11 gennaio 2018, n. 8, abbiano raggiunto il limite dei tre mandati, sono abilitati a svolgere un ulteriore mandato, fissando uno specifico quorum per l'elezione del Presidente federale uscente. La ragione dell'esclusione va ricercata nella circostanza che l'istante non faceva parte del Consiglio regionale nel quadriennio olimpico 2016-2020, ed ha svolto il proprio triplice mandato in data antecedente all'entrata in vigore della disposizione.

L'impugnazione della decisione ha onerato il Collegio del confronto con una serie di censure che miravano ad ottenere la disapplicazione delle norme, tanto di legge quanto di quelle statutarie federali, di applicazione del principio summenzionato, poiché confliggenti con le disposizioni della Convenzione europea sui diritti dell'uomo (CEDU) e con i principi della Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Carta di Nizza), oltre che tacciate d'illegittimità costituzionale, con espressa richiesta di sollevare la relativa questione di legittimità<sup>4</sup>.

Il Collegio di Garanzia ha dapprima escluso la possibilità di procedere alla disapplicazione, atteso che *“la disposizione dell'art. 54 comma 2 dello Statuto federale promana direttamente dalle regole sovraordinate del CONI e prima ancora dalla legge con il corollario che l'auspicata disapplicazione finirebbe per costituire, ancorché indirettamente, decisione incidente sulla normativa del CONI, che è evidentemente sottratta agli organi di giustizia sportiva delle singole Federazioni, che, piuttosto, sono tenute ad uniformarsi a quanto disposto dall'Ente sovraordinato”*<sup>5</sup>. Conclusione che, a detta del Collegio di Garanzia, troverebbe conforto anche nella ricostruzione del rapporto tra il CONI e le Federazioni sportive operato dalla Corte Giustizia UE nella sentenza della Sezione IV del 3 febbraio 2021 sulle cause riunite C-155/19 e C/156/19<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Più nel dettaglio veniva richiesta: a) la disapplicazione della norma dello Statuto, di cui all'art. 54, comma 2, poiché la stessa risulterebbe confligente con le disposizioni di cui agli artt. 11 e 12 della Convenzione europea sui diritti umani (CEDU) e alla Carta dei diritti fondamentali dell'UE (Carta di Nizza); b) la possibile disapplicazione dell'art. 16, comma 2, d.lgs. n. 242/1999, come modificato dagli artt. 2, comma 1 e 6, comma 2, della legge n. 8/2018 – a cui, nel tempo, si sono obbligatoriamente conformate le norme statutarie di tutte le federazioni sportive, inclusa quella che è parte nel giudizio oggetto d'indagine – affermandone il contrasto con i principi comunitari ex art. 12 della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE ed all'art. 11 della Carta Europea dei Diritti dell'Uomo, oltre che l'illegittimità costituzionale in relazione agli artt. 2, 3, 18, 41, 42 e 48 Cost., con espressa richiesta di sollevare la questione di legittimità costituzionale; c) da ultimo (e in via subordinata), comunque l'annullamento del provvedimento impugnato, alla luce di una interpretazione costituzionalmente orientata che imporrebbe di ritenere che le previsioni citate siano in contrasto con l'art. 3 Cost. e non possano impedire agli interessati di candidarsi alle cariche elettive federali, qualora essi abbiano svolto in tutto o in parte il ruolo e la funzione rilevante in epoca antecedente alla normativa attuale e alla conseguente relativa obbligatoria conformazione delle regole statutarie.

<sup>5</sup> All'uopo viene richiamato il parere n. 6 del 1° ottobre 2018 della Sezione Consultiva del Collegio di Garanzia del CONI, espresso a proposito della portata della modifica recata dalla legge 11 gennaio 2018, n. 8, al d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 intorno al limite dei tre mandati, assegnando valore decisivo al passaggio in cui si legge che *“in discussione non è neppure il principio di autonomia dello sport, ma l'adeguamento alla volontà di un legislatore statale che ha inteso modificare un atto fondamentale come lo Statuto del CONI”*. Si aggiunge, inoltre, che la regola che pone il limite dei tre mandati non può incontrare alcuna eccezione, nel rispetto dell'interesse pubblico che vi è sotteso ed in aderenza al principio di proporzionalità, ove si osservi che chi ne ha beneficiato ha già avuto l'opportunità di esercitare *“il proprio diritto di elettorato passivo e dunque il diritto di associazione e di riunione, avendo quindi avuto modo di svolgere per un lungo lasso temporale, nella formazione associativa prescelta, la sua personalità”*.

<sup>6</sup> La decisione è pubblicata in questa *Rivista*, 2021, p. 397 con nota di L. PARONA, *Gli incerti confini dell'organismo di diritto pubblico alla luce della controversa qualificazione giuridica delle federazioni sportive*. Secondo il Collegio di Garanzia, la decisione evocata consente di ritenere che *“qualora una Federazione sportiva nazionale eserciti attività di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale e quindi assicuri effettivamente la realizzazione dei compiti elencati dall'art. 23, comma 1, dello Statuto del CONI, soddisfa il requisito enunciato all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24 e quindi può essere annoverata tra gli organismi di diritto pubblico ai fini ... della sottoposizione alla disciplina in materia di appalti pubblici”*. Tale inquadramento tra gli organismi di di-

Successivamente, ha negato la propria legittimazione a sollevare questione di costituzionalità e a sospendere il giudizio *a quo*, ritenendo che l'assenza di tale facoltà, esclusa per tutti gli organi di giustizia sportiva, discenda tanto da un argomento letterale, nella misura in cui l'art. 39, comma 7, del Codice di Giustizia Sportiva del CONI indica quale unica ipotesi di possibile sospensione del giudizio quella in cui si debba provvedere alla "*risoluzione di una questione pregiudiziale di merito*", quanto da ragioni sistematiche, che si riannodano alla funzione giustiziale e non giurisdizionale del Collegio ed al carattere di autonomia dell'ordinamento sportivo<sup>7</sup>, atteso che "*coerentemente, il sistema attribuisce agli organi giurisdizionali della Giustizia amministrativa di primo grado e d'appello, dinanzi al quale possono essere impugnate le decisioni degli organi di Giustizia sportiva, la legittimazione a sollevare in via incidentale le questioni di legittimità costituzionale*", senza che si determini alcun *vulnus* alla tutela dei diritti e degli interessi dei singoli<sup>8</sup>.

Decisione, come già detto, densa di spunti e che, nell'ambito di una riflessione orientata ad indagare la relazione tra giudice sportivo e questione di pregiudizialità costituzionale, consente di sviluppare di una ricostruzione ampia, che lambisce tutti i temi su cui tradizionalmente si sofferma l'analisi della giustizia sportiva nel suo aspetto giurisdizionale<sup>9</sup> e che, tuttavia, finisce per apparire poco convincente e foriera di alcuni rilievi critici.

## 2. Disapplicazione delle norme in contrasto con il diritto euro-unitario

La controversia in oggetto pone come primo (delicato) tema quello che attiene al poterdovere degli organi di giustizia sportiva di disapplicazione *incidenter tantum* (con effetti circo-

---

ritto pubblico, che viene attribuito dalla decisione alla CGUE, consente al Collegio di Garanzia di desumere che "*alla FIT, come alle altre Federazioni sportive, si applicano le disposizioni dello Statuto del CONI, che costituiscono trasposizione di principi generali in quanto espressione del principio di democraticità interna agli enti, di trasparenza e di pari opportunità, a prescindere dalla veste giuridica e dalle modalità di istituzione dell'associazione e dal riconoscimento dell'autonomia gestionale ad esse riconosciuta dall'ordinamento sportivo*".

<sup>7</sup> Il Collegio di Garanzia, richiamando Corte cost., 25 giugno 2019, n. 160, sottolinea che il "*carattere di spiccata autonomia dell'ordinamento sportivo*", pur non potendo comportare un "*sacrificio completo della garanzia della protezione giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi*", potrebbe comunque "*giustificare scelte legislative che senza escludere tale protezione, la conformino in modo da evitare intromissioni con essa "non armoniche..."*".

<sup>8</sup> Inoltre, il Collegio di Garanzia ha escluso la possibilità di estendere la regola che fa salva la candidatura di quanti risultino in carica al momento dell'entrata in vigore della normativa anche a coloro che (non in carica) abbiano già svolto antecedentemente tutti e tre i mandati, sulla scorta del rilievo generale secondo cui la disciplina degli effetti retroattivi della legge non penale è sempre rimessa alla discrezionalità del legislatore, ulteriormente sorretto dalla volontà di evitare che si dilatino e ritardi per un lasso di tempo indefinito l'entrata a regime della nuova disciplina legislativa. Nel già richiamato parere n. 6 del 1° ottobre 2018 della Sezione Consultiva del Collegio di Garanzia del CONI, si evidenzia che l'art. 6, commi 4 e 7, della legge n. 8/2018 sarebbe chiaro nel salvaguardare, "*al fine di garantire una continuità del mandato assunto, la vigenza dello status quo, consentendo, anche nell'ipotesi del limite dei tre mandati, una ulteriore candidatura, ma la esclusiva condizione di applicabilità dell'ipotesi derogatoria al menzionato limite dei tre mandati è costituita dal requisito dell'essere in carica alla data di entrata in vigore della legge*".

<sup>9</sup> Mi sia consentito il rinvio a A. MERONE, *La giustizia sportiva nell'aspetto giurisdizionale*, in *Giur. mer.*, fasc. 6/S, 2006, p. 24 ss.

scritti al caso concreto) delle norme primarie (e dell'ordinamento interno) che si assumono in conflitto con le sovraordinate norme euro-unitarie che tutelano le libertà ed i diritti del singolo nel contesto associativo privatistico, così come interpretate dalla giurisprudenza europea.

La risposta offerta è di segno negativo, non solo perché “*l'auspicata disapplicazione finirebbe per costituire, ancorché indirettamente, decisione incidente sulla normativa del CONI*”<sup>10</sup>, ma poiché è lo stesso contrasto prospettato, tra norme federali (che hanno introdotto il limite dei tre mandati) ed euro-unitarie ad essere escluso (e corrispondentemente negata la disapplicazione delle prime), ritenendo che la FIT costituisce (al pari delle altre federazioni) un “*organismo di diritto pubblico*”<sup>11</sup> e, pertanto, in contemplazione delle finalità pubbliche perseguite, i diritti del singolo sarebbero recessivi rispetto al perseguimento dell'interesse generale.

Per il Collegio di Garanzia è l'insieme di tali argomenti a comporre ed esaurire il quadro, inducendo la Suprema corte sportiva a negare la disapplicazione, ma colpisce la risolutezza con cui “*alla luce dell'interesse pubblico perseguito dalle disposizioni di legge a cui lo stesso Statuto del CONI si è adeguato*”, pur essendo ben noto che, ai sensi del d.lgs. n. 242/1999, le federazioni sportive sono associazioni di diritto privato<sup>12</sup>, si orienta l'attenzione verso le recenti conclusioni cui è pervenuta la CGUE nella sentenza del 3 febbraio 2021<sup>13</sup>, ove si afferma che “*qualora una Federazione sportiva nazionale eserciti attività di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale e quindi assicuri effettivamente la realizzazione dei compiti elencati dall'art. 23, comma 1, dello Statuto del CONI, soddisfa il requisito enunciato all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24 e quindi può essere annoverata tra gli organismi di diritto pubblico ai fini ... della sottoposizione alla disciplina in materia di appalti pubblici*”.

Orbene, il tema della natura delle federazioni ha impegnato (e impegna) dottrina e giuri-

---

<sup>10</sup> Normativa “*che è evidentemente sottratta agli organi di giustizia sportiva delle singole Federazioni*”, anche alla luce “*dell'art. 2 del Codice della Giustizia Sportiva*”, che “*prevede l'osservanza da parte dei singoli giudici sportivi dei principi generali dell'ordinamento sportivo*”.

<sup>11</sup> La convinzione che le federazioni sportive parteciperebbero dell'essenza pubblicistica del CONI è tutt'altro che nuova, ed è stata sostenuta in dottrina sin da subito: vedi A. JANNUZZI, *Per la legittimità della giurisdizione esclusiva*, in questa Rivista, 1955, p. 252 ss., spec. p. 255, il quale, con particolare riferimento alla qualificazione delle federazioni in termini di organi del CONI, evidenzia come, anche ove si volesse aderire ad una simile impostazione, comunque, esse potrebbero essere considerate soltanto in quanto “*esplicano un'attività diretta alla realizzazione del fine che al CONI stesso è assegnato*”, considerato, invece, che “*tutto ciò che non attiene alla realizzazione di un tale fine è fuori da ogni ingerenza pubblicistica*”. La giurisprudenza amministrativa ha fatto propria tale posizione, affermando che, pur essendo le federazioni dei soggetti privati, essendo esse considerate alla stregua di associazioni non riconosciute, tuttavia, in presenza di determinati presupposti, esse assumono la qualifica di organi del CONI, partecipando, così, della medesima natura pubblica. Si veda, Cons. Stato, 10 settembre 2007, n. 4743; Cons. Stato, 9 febbraio 2006, n. 527; Cons. Stato, 10 ottobre 2002, n. 544.

<sup>12</sup> *Ex art. 15, comma 2, d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, poi modificato dal c.d. decreto Pescante, d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, richiamato dallo stesso legislatore del 2003, “le Federazioni sportive nazionali e le Discipline Sportive Associate hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato. Esse non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione”*. In argomento, cfr., *ex multis*, G. VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo: natura privata delle Federazioni e riparto di giurisdizione*, in *Giust. civ.*, 2011, I, p. 1759 ss.; G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle Federazioni sportive. Commento a d. lgs. 8 gennaio 2004, n. 15*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 353 ss.; ID., *La nuova disciplina dell'organizzazione sportiva italiana: prime considerazioni sul decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, di “riordino del CONI”*, in questa Rivista, 1999, p. 623 ss.

<sup>13</sup> Corte di Giustizia UE, Sez. IV, sent. 3 febbraio 2021 sulle cause riunite C-155/19 e C/156/19, cit.

sprudenza da decenni<sup>14</sup> e se l'alternanza di posizioni, che scorgono, ora nella natura privata<sup>15</sup>, ora nella natura pubblicistica<sup>16</sup> ed infine in quella mista<sup>17</sup>, il tratto ontologico ed incipiente delle federazioni sportive, non ha trovato composizione neppure con l'introduzione del d.lgs. n. 242/1999<sup>18</sup>, è, tuttavia, ampiamente condivisa l'idea che qualunque sia la forma giuridica prescelta essa non sarà determinante per ricavarne la natura sostanziale ovvero il regime giuridico applicabile alle federazioni.

Del pari, non può dirsi nuova neppure l'idea che le federazioni possano essere ascritte al novero degli organi pubblici, sia pure limitatamente alle sole finalità pubblicistiche concretamente perseguite<sup>19</sup>, e pertanto assoggettate alle norme pubblicistiche per una parte della pro-

<sup>14</sup> Per una ricostruzione del dibattito, si veda A. QUARANTA, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive nazionali*, in questa *Rivista*, 1986, p. 172 ss.

<sup>15</sup> Si veda L. FERRARA, voce *Giustizia sportiva*, in *Enc. dir., Ann.*, Milano, 2010, p. 514 ss.; G. VIDIRI, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, vincolo di giustizia sportiva ed azionabilità dei diritti in via giudiziaria*, in *Corr. giur.*, 2007, p. 1115, spec. p. 1119; S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle Federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del "parastato"*, in questa *Rivista*, 1979, p. 117 ss.; M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in questa *Rivista*, 1949, p. 1 ss. Si veda anche F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Pisa, 1975, p. 104 ss., che evidenzia la circostanza per la quale alle federazioni non è stata attribuita alcuna potestà normativa pubblica, non potendosi quest'ultima trarre dal disposto dell'art. 5 della legge 16 febbraio 1942, n. 426, che prevede "le Federazioni sportive nazionali stabiliscono, con regolamenti interni [...] le norme tecniche ed amministrative per il loro funzionamento e le norme sportive per l'esercizio dello sport controllato" attribuitiva della personalità di diritto pubblico al CONI. In giurisprudenza, si veda Cass., 1° dicembre 2010, n. 24391, in *Foro it.*, 2011, I, c. 2129 ss., con nota di H. SIMONETTI, (*Società sportiva. Apertura di credito in conto corrente. Mancata approvazione della Federazione sportiva nazionale*); Cass., 27 settembre 2006, n. 21006, cit.; Cass., 16 febbraio 2005, n. 18919; Cass., Sez. Un., 23 marzo 2004, n. 5775, con nota di G. VIDIRI, *Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione*, in *Giust. civ.*, 2005, p. 1625 ss. Cass., Sez. Un., 1° ottobre 2003, n. 14666, con nota di L. FERRARA, *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l'autonomia dell'ordinamento sportivo fa da spettatore?*, in *Foro amm.*, 2004, I, p. 93.

<sup>16</sup> Sostenuta tra gli altri, da E. PICCARDO, *Legge 23 marzo 1981 n. 91: norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti*, in *Nuov. legg. civ. com.*, 1982, p. 647 ss.; G. ADOBATTI, *Natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali nell'organizzazione del C.O.N.I. Riflessi pubblicistici*, in *L'Ordinamento sportivo e la responsabilità nell'ordinamento federale calcistico*, Napoli, 1977, p. 13 ss.; G. BONGIORNO, *Giustizia comune e giustizia sportiva*, in questa *Rivista*, 1964, p. 19 ss.

<sup>17</sup> In giurisprudenza opta per la natura mista già Cass., Sez. Un., 9 maggio 1986, n. 3092. In dottrina, cfr. G. NAPOLITANO, *La riforma del CONI e delle Federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, n. 118 ss.; F. FRACCHIA, voce *Sport*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1999, p. 467 ss.; G. FONTANA, *Intorno al potere di vigilanza del C.O.N.I., sulle FSN*, in questa *Rivista*, 1996, p. 83 ss.; F. PIETROSANTI, *Autonomia ed autarchia del C.O.N.I. dopo la legge 138 del 1992*, in questa *Rivista*, 1993, p. 404 ss.; A. CLARIZIA, *La natura giuridica delle Federazioni sportive anche alla luce della legge del 23 marzo 1981*, in questa *Rivista*, 1983, p. 214.

<sup>18</sup> Come osserva M. MORGESE, *La Corte di Strasburgo sul caso Platini. Spunti per una riflessione sulla rilevanza esterna delle sanzioni disciplinari sportive*, 2020, p. 138 ss., nt. 49, deve condividersi l'opinione secondo la quale "il decreto Melandri non avrebbe determinato alcuna trasformazione della forma giuridica delle federazioni, né la loro privatizzazione ex novo. Al più, esse sarebbero state espressamente sussunte sotto l'art. 12 c.c., quali associazioni riconosciute".

<sup>19</sup> E, pertanto, in un'ottica di natura mista, così permanendo quali soggetti di diritto privato, in considerazione del momento associativo che ne fonda la costituzione. Si veda in tal senso, Cass, Sez. Un., 9 luglio 1999, n. 390; Cons. Stato, 9 febbraio 2006, n. 527; Cons. Stato, 3 marzo 2016, n. 3043, che, muovendo dalla mutevolezza che caratterizza la nozione di ente pubblico nel nostro ordinamento, in quanto tale "funzionale" e "cangiante", ritiene di dover ammettere "che uno stesso soggetto possa avere la natu-

pria attività, ma senza tralasciare le esigenze di tutela della loro autonomia gestionale.

Tuttavia, ciò che appare difficile sostenere è che la Corte di Giustizia, pur impegnandosi in un'ampia e articolata disanima, abbia assunto in proposito una posizione perentoria, sol che si osservi come, da un lato, rimangono irrisolte molte delle questioni relative all'ambito soggettivo di applicazione delle regole di evidenza pubblica e, dall'altro lato, non venga assunta posizione sulla stessa qualificazione della FIGC<sup>20</sup>.

Infatti, la Corte europea si è soltanto limitata a precisare alcuni criteri ermeneutici a cui dovrà attenersi il giudice *a quo* nella costruzione del proprio *iter* argomentativo, rimettendo al Consiglio di Stato l'onere di assumere una posizione, completando l'analisi per mezzo di una rinnovata analisi da condursi nell'ambito del giudizio principale<sup>21</sup>.

Pertanto, l'omologazione della Federazione Italiana Tennis ad organismo di diritto pubblico avrebbe dovuto fare perno su un'analisi e argomentazione siffatta, piuttosto che sul rinvio alla portata della sentenza della CGUE, specie ove si osservi che la medesima equiparazione (fra organismo di diritto pubblico e federazione sportiva) risulta espressamente negata dalla pronuncia del Consiglio di Stato (di poco antecedente rispetto a quella del Collegio di Garanzia) a cui la Corte europea ha rimesso la questione<sup>22</sup> e che, come noto, ha escluso la qualificazione di organismo di diritto pubblico in capo alla FIGC<sup>23</sup>.

Ed allora, forse, appare tuttora lecito interpellarsi sull'effettiva permanenza nei confini della propria giurisdizione ad opera di quel Giudice sportivo che, per decidere la controversia che gli viene sottoposta, disapplichì una norma emessa da un organo sovraordinato (sia esso il CONI o il legislatore italiano), anche perché non sembra corretto sostenere, come fa il Collegio di Garanzia, che “*l'auspicata disapplicazione finirebbe per costituire, ancorché indirettamente*<sup>24</sup>, *decisione incidente sulla normativa del CONF*”, poiché, per sua natura, la richiesta disapplicazione è destinata ad avere effetti circoscritti al caso concreto e singolo (“*incidenter tantum*”). L'ipotesi non va confusa, infatti, con gli effetti di una domanda avente ad oggetto l'annullamento (*rectius*, l'accertamento della illegittimità) della norma statutaria, poiché, al pari del Giu-

---

*ra di ente pubblico a certi fini e rispetto a certi istituti, e possa, invece, non averla da altri fini, conservando rispetto ad altri istituti regimi normativi di natura privatistica*”.

<sup>20</sup> In senso analogo, L. PARONA, *Gli incerti confini dell'organismo di diritto pubblico*, cit., p. 431. Si veda anche I. STICCHI ILARIA, *La natura giuridica delle federazioni sportive. “The game must go on!”*, in *Riv. dir. ed econ. sport*, 2020, p. 183 ss.

<sup>21</sup> Per L. PARONA, *Gli incerti confini dell'organismo di diritto pubblico*, cit., p. 431 “[L]a reticenza del giudice europeo potrebbe invero giustificarsi, sul piano teorico, anche in virtù dell'autonomia riconosciuta all'ordinamento sportivo” anche se lo stesso Autore osserva come “*di tale argomentazione, tuttavia, non vi sono tracce significative nella pronuncia, che non pare valorizzare tale profilo*”.

<sup>22</sup> È stata, infatti, la stessa sez. V del Consiglio di Stato a rimettere le questioni pregiudiziali di interpretazione alla Corte di Giustizia, ord. 12 febbraio 2019, n. 1007, su cui S. BASTIANON, *L'incerta natura delle Federazioni Sportive nazionali: associazioni di diritto privato o organismi di diritto pubblico? Alla Corte di Giustizia l'ardua sentenza*, in *Riv. dir. ed econ. sport*, 2019, p. 149 ss.

<sup>23</sup> Cons. Stato, Sez. V, 15 luglio 2021, n. 5348, pronunciata proprio nell'ambito del giudizio da cui hanno tratto origine le questioni pregiudiziali di interpretazione risolte dalla Corte di Giustizia con la sentenza del 3 febbraio 2021, su cui si veda S. BASTIANON, *La FIGC non è un organismo di diritto pubblico. E adesso?*, in *Riv. dir. ed econ. sport*, 2021, p. 13 ss.

<sup>24</sup> Atteso che la richiesta disapplicazione aveva per oggetto direttamente la normativa primaria statale (artt. 16, comma 2, d.lgs. n. 242/1999, come modificato dall'art. 2, comma 1, legge n. 8/2018 e 6, commi 1 e 2, legge n. 8/2018) e, solo indirettamente, l'art. 54, comma 2, dello Statuto della FIT (conforme all'art. art. 36 bis, comma 3, dello Statuto del CONI).

dice ordinario quando disapplica la legge dello Stato italiano, con la disapplicazione della norma contrastante, il giudice sportivo si limiterebbe ad applicare il diritto euro-unitario, senza nel contempo (evidentemente) statuire sulla validità dell'atto normativo oggetto di disapplicazione e, pertanto, senza giustificare il timore di "incisione" del medesimo (sia esso atto di natura normativa adottato dal CONI, o atto avente forza di legge).

Ulteriormente, ci si chiede se, negando la potestà del giudice sportivo di disapplicare l'atto normativo (legislativo e statutario) in contrasto con il diritto euro-unitario<sup>25</sup> e con i principi fondamentali che lo regolano<sup>26</sup>, non si finisca per porsi in contrasto con quella rilevanza che l'ordinamento dell'Unione Europea rivendica e si attribuisce, anche rispetto alle attività sportive (senz'altro allorquando queste abbiano rilevanza economica<sup>27</sup>), al fine di garantire l'effettiva ed uniforme applicazione del suo diritto<sup>28</sup>.

### 3. Pregiudizialità costituzionale e legittimazione del giudice sportivo

Tema immediatamente connesso e su cui, parimenti, la pronuncia è pervenuta ad un esito poco appagante, è quello che attiene alla legittimazione, in capo agli organi di giustizia sportiva, a sollevare questione di costituzionalità delle norme statali, di cui le norme sportive sono

<sup>25</sup> La Corte costituzionale, in relazione alle norme comunitarie di diretta efficacia (tra cui senza dubbio rientrano le norme del Trattato, le norme di portata generale contenute nelle Direttive e le statuizioni della Corte di Giustizia), ha affermato che, fermo il generale obbligo di interpretazione conforme al diritto comunitario, "spetta al giudice naturale comune valutare la compatibilità della normativa interna censurata, utilizzando – se del caso – il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, e nell'ipotesi di contrasto provvedere egli stesso all'applicazione della norma comunitaria in luogo di quella nazionale"; cfr., Corte cost., 25 luglio 2014, n. 226; Corte cost., 18 luglio 2013, n. 207/2013, su cui A. CELOTTO, *Il completamento degli "strumenti di dialogo" tra Corte costituzionale e Corte di Lussemburgo*, in *GiustAmm.it*, 2013, 12, p. 4; Corte cost., 30 marzo 2012, n. 75; Corte cost., 28 gennaio 2010, n. 28.

<sup>26</sup> Nel caso di specie, era evocata l'applicazione dell'art. 11 CEDU – che prevede che la libertà di associazione e riunione "non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui" – e della relativa giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo e della Corte di Giustizia, cui pure deve riconoscersi rango di norme e principi comunitari direttamente applicabili, attraverso il canale privilegiato costituito dall'integrazione tra l'art. 11 Cost. e l'art. 117 Cost. In proposito, è significativo ricordare la sentenza della Corte di Giustizia del 14 giugno 2017, in causa c-75/16 (*Menini e altra c. Soc. coop. Banco popolare*), nella quale si afferma che "secondo costante giurisprudenza della corte, i diritti fondamentali non si configurano come prerogative assolute, ma possono soggiacere a restrizioni, a condizione che queste rispondano effettivamente a obiettivi di interesse generale perseguiti dalla misura di cui trattasi e non costituiscano, rispetto allo scopo perseguito, un intervento sproporzionato e inaccettabile, tale da ledere la sostanza stessa dei diritti così garantiti (sentenza 18 marzo 2010, *Alassini e a., da C-317/08 a C-320/08*)"; nello stesso senso, anche la sentenza CGUE, 15 giugno 2006, causa C 28/05, *Dokter e a.*, nonché la sentenza Corte EDU del 21 novembre 2001, *Fogarty c. Regno Unito*.

<sup>27</sup> Cfr. A. MASSERA, *Lo sport e il principio della parità delle armi, tra politiche antidoping e diritto della concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2007, p. 175 ss. e, in giurisprudenza, CGUE, 12 dicembre 1974, C-36/74, *Walrave & Koch c. Association Union Cycliste Internationale*, punto 4.

<sup>28</sup> S. BASTIANON, *Sport, antitrust ed equilibrio competitivo nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Unione Europea*, 2012, p. 485 ss.

diretta applicazione. Legittimazione che viene negata, sia con riferimento agli organi endo-federali radicati nelle singole federazioni sportive nazionali sia all'organo eso-federale rappresentato dal Collegio di Garanzia del CONI, sulla scorta di argomentazioni tutt'altro che persuasive, ed, anzi, finiscono per sollevare più dubbi di quanti avrebbero in animo dissiparne, e del rilievo che la medesima non compete comunque agli organi di giustizia sportiva ma spetta ai Giudici amministrativi dinanzi ai quali le decisioni dei primi potranno comunque essere impugnate con ricorso giurisdizionale<sup>29</sup>.

In *primis*, appare difficile comprendere il riferimento e la portata generale che il Collegio sembra voler attribuire all'art. 39, comma 7, del Codice di Giustizia Sportiva del CONI, in forza del quale la sospensione dei procedimenti pendenti di fronte agli organi di giustizia sportiva è consentita “quando debba essere decisa con efficacia di giudicato una questione pregiudiziale di merito e la relativa causa sia stata già proposta davanti all'Autorità Giudiziaria”. Si tratta di una disposizione che si occupa di un tema specifico, riguardante – come ricavabile dalla stessa rubrica dell'articolo – la “efficacia della sentenza dell'autorità giudiziaria nei giudizi disciplinari” instaurati al cospetto degli organi di giustizia sportiva, e pertanto senz'altro distinto e distante, per non dire estraneo, al tema sollevato di fronte al Collegio di Garanzia e relativo al legittimo esercizio del potere di sollevare incidente di costituzionalità.

La portata precettiva dell'art. 39 si ricollega alla previa pendenza di una causa pregiudiziale dinanzi alla Autorità giudiziaria ed all'esigenza di chiarire quale sia l'efficacia della relativa decisione rispetto alla causa (dipendente) oggetto del giudizio (disciplinare) di fronte agli organi di giustizia sportiva<sup>30</sup>. Appare, pertanto, come un richiamo sostanzialmente inconferente, riferendosi ai presupposti ed effetti della c.d. pregiudizialità di merito e non attenendo in alcun modo al tema della pregiudizialità costituzionale, che meglio avrebbe potuto essere dipanato, pur in assenza di un riferimento normativo *ad hoc*, attraverso altre disposizioni del Codice di Giustizia Sportiva del CONI ed, in particolare, quelle relative ai “principi del processo sportivo”<sup>31</sup>, fra le quali il fondamentale art. 2, comma 6, secondo cui, in linea generale, “gli organi di giustizia conformano la propria attività ai principi e alle norme generali del processo civile”<sup>32</sup>, tra cui

---

<sup>29</sup> Come anticipato in premessa, il Collegio di Garanzia sostiene che “l'equilibrio tra la funzione giustiziale e la tutela giurisdizionale piena è comunque garantito dal fatto che, il sistema attribuisce la legittimazione a sollevare in via incidentale le questioni di legittimità costituzionale agli organi giurisdizionali della Giustizia amministrativa di primo grado e d'appello, dinanzi al quale possono essere impugnate le decisioni degli organi di Giustizia sportiva”, evitando che si determini alcun “vulnus alla tutela dei diritti e degli interessi dei singoli”.

<sup>30</sup> In argomento, F.P. LUISO, *Diritto processuale civile*, I, Milano 2021, p. 267 ss. e L. MONTESANO, *Questioni e cause pregiudiziali nella cognizione ordinaria del codice di procedura civile*, in *Riv. dir. proc.*, 1988, p. 299 ss. D'altronde, è lo stesso Collegio di Garanzia a riconoscerne il fenomeno della pregiudizialità di merito, che ha un oggetto ed una *ratio* completamente differenti dalla questione di costituzionalità intesa come questione di legittimità e, tuttavia, da questa premessa, arriva a ritenere come non sia configurabile altra e diversa forma di sospensione di tali giudizi, inclusa quella che dovrebbe derivare dal promovimento in via incidentale di questioni di costituzionalità. Si veda, in argomento, anche S. RECHIONI, *Rapporto giuridico fondamentale, pregiudizialità di merito c.d. logica e giudicato implicito*, in *Riv. dir. proc.*, 2018, p. 1598 ss.

<sup>31</sup> Il c.d. “catalogo aperto”, così definito da A. PANZAROLA, *Sui principi del processo sportivo (riflessioni a margine dell'art. 2 del Codice di giustizia sportiva)*, in questa *Rivista*, 2015, p. 32 ss.; in argomento cfr. anche A.M. GAMBINO, *Giustizia sportiva e crisi della fattispecie*, in questa *Rivista*, 2018, p. 11 ss.; P. SANDULLI, *Principi e problematiche di giustizia sportiva*, Roma, 2018, p. 51.

<sup>32</sup> In argomento, A. PANZAROLA, *Sui principi del processo sportivo*, cit., p. 34, osserva come invero



senz'altro albergano norme e principi in tema di pregiudizialità costituzionale e sospensione del processo<sup>33</sup>. Si tratta, come evidente, di una base normativa (individuata nell'art. 2, comma 6, del Codice di Giustizia Sportiva) ampia e, per sua natura, passibile di disparati approdi interpretativi e, pur tuttavia, connotata da una coerenza intrinseca che appare (a chi scrive) ben maggiore di quella intercettabile nel riferimento ad una disposizione riferita ad una fattispecie altra.

In verità, il tema sollevato impatta in maniera decisa sul delicato bilanciamento tra il rispetto che è dovuto, anche dall'ordinamento sportivo, alle norme statali e comunitarie e la tutela dell'autonomia che quel medesimo ordinamento rivendica e difende<sup>34</sup>. Ovviamente non deve stupire l'idea che tale autonomia possa cedere il passo dinanzi all'ordinamento e alla giurisdizione statali<sup>35</sup>, ma non siamo persuasi che debba farlo in questo specifico contesto e sulla base delle argomentazioni offerte.

Infatti, il Collegio di Garanzia appare persuaso dall'idea che tutti gli organi di giustizia sportiva, incluso il Collegio medesimo, “operando all'interno dell'ordinamento sportivo e quindi in regime di autonomia rispetto a quello statale”, eserciterebbero “una funzione giustiziale e non giurisdizionale”<sup>36</sup>, risultando così privi del potere di “sollevare questioni di legittimità costituzionale di norme statali, che, in quanto tali, sono soggette al sindacato costituzionale di natura giurisdizionale e non giustiziale”<sup>37</sup>.

Orbene, far leva sulla distinzione tra “funzione giustiziale”<sup>38</sup> ovvero “giurisdizionale” equi-

---

sia “la complessiva tecnica che ha presieduto alla elaborazione dell'art. 2 a dissuadere dal considerare isolatamente i principi che vi sono contemplati ed invece a suggerire, se non proprio ad imporre di istituire connessioni con altre fonti, pur diverse da quelle concernenti il processo civile, comprese la Costituzione e l'ordinamento europeo”.

<sup>33</sup> In argomento, F. CIPRIANI, *Le sospensioni nel processo civile per pregiudizialità (Contributo al coordinamento degli artt. 295 e 337, comma 2, c.p.c.)*, in *Riv. dir. proc.*, 1984, p. 239 ss.

<sup>34</sup> Sull'ordinamento sportivo nazionale come ordinamento settoriale, si veda, *ex multis*, P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto istituzionale*, in *Federalismi.it.*, 2019, 12, p. 16; M. SANINO, F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Padova, 2015, p. 9 ss.; A. MAIETTA, *Lineamenti di diritto dello sport*, Torino, 2016, p. 3; R. CAPRIOLI, *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2007, p. 283 ss.; L. DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici: analisi critica dei profili teorici delle applicazioni al fenomeno sportivo*, in questa *Rivista*, 1998, p. 5 ss. e ID., *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999, p. 92; R. FRASCAROLI, voce *Sport (dir. pubbl. e priv.)*, in *Enc. dir.*, XLIII, Milano, 1990, p. 513 ss.; A. DE SILVESTRI, *Il diritto sportivo oggi*, in questa *Rivista*, 1988, p. 189 ss.; B. ZAULI, *Essenza del diritto sportivo*, in questa *Rivista*, 1962, p. 239 ss.

<sup>35</sup> Ancor prima dell'intervento legislativo del 2003, già A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in questa *Rivista*, 1979, p. 32 ss., spec. p. 35, offriva una visione dell'ordinamento sportivo come non indifferente per l'ordinamento generale, evidenziando l'assenza di alcuna antitesi tra le norme dell'uno e dell'altro. L'ordinamento sportivo, spiega l'Autore, si muove, infatti, nell'ambito di una sfera di autonomia definita e riconosciuta dallo Stato, che, in sostanza, dichiara di riconoscere la legittimità dell'ordinamento sportivo quale ordinamento di settore mirante al perseguimento di interessi non contrastanti, bensì concorrenti, con quelli dell'ordinamento generale.

<sup>36</sup> In dottrina, sulla natura degli organi di giustizia sportiva, si veda S. PAPA, *Il processo sportivo dopo il codice Coni*, Torino, 2017, p. 45 ss.; F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007, p. 203 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, p. 195 ss.; G.G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale*, Torino 2007, p. 105 ss.

<sup>37</sup> Così, già il Collegio di Garanzia, Sez. I, 9 luglio 2020, n. 31.

<sup>38</sup> In tal senso, già A. MANZELLA, *La giustizia sportiva nel pluralismo delle autonomie*, in questa *Rivi-*

vale ad erigere un ragionamento ponendone le fondamenta su una sfera, laddove è ben noto come sia ampio il dibattito sulla possibilità di esaurire e circoscrivere il fenomeno della giustizia sportiva nel recinto giustiziale, atteso che la stessa giustizia amministrativa ha finito per attribuire agli organi di giustizia sportiva “carattere giustiziale rispetto alle decisioni aventi rilevanza interna per l’ordinamento sportivo, mentre debbono considerarsi partecipare della medesima natura pubblicistica delle federazioni cui appartengono, ogni qualvolta le loro decisioni rivestano rilevanza giuridica esterna per l’ordinamento statale”<sup>39</sup>.

L’impressione è che il Collegio abbracci, in maniera (un po’ troppo) acritica e preconcepita, l’idea che una attività propriamente giurisdizionale possa essere esercitata solo dai giudici dello Stato<sup>40</sup>, con la conseguenza che attività di contenuto pressoché identiche, ma disimpegnate da soggetti o organi non riconducibili ad esso, o comunque collocati al di fuori della giurisdizione statale, debbano essere diversamente qualificate.

E tuttavia, è al contrario oramai comune e diffuso il convincimento che una attività propriamente giurisdizionale possa essere svolta anche da soggetti o organi collocati al di fuori dello Stato, con la conseguenza che, ove sussistono i caratteri oggettivi della “giurisdizione”, si deve

---

sta, 1993, p. 6, evidenziava come “*la progressiva emersione di un apparato giustiziale interno all’organizzazione dello sport ha storicamente costituito il logico precipitato del riconoscimento dell’autonomia e, ancor prima, giuridicità dell’ordinamento sportivo stesso*”. Nella descritta direzione, L. FERRARA, voce *Giustizia sportiva*, in *Enc. dir., Ann.*, Milano, 2010, p. 514 ss., spec. p. 516, secondo cui è da preferire la ricostruzione della giustizia sportiva quale giustizia endoassociativa, dunque un sistema di risoluzione delle controversie non giurisdizionale, ma privato e giustiziale. Si veda, anche, F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, cit., p. 331, secondo il quale quelli sportivi sarebbero provvedimenti “*espressione di una funzione giustiziale o, se si preferisce, di autotutela contenziosa*”. Favorevole al carattere giustiziale dei provvedimenti sportivi è anche S.S. PAPA, *Il processo sportivo dopo il codice Coni*, cit., p. 48.

<sup>39</sup> Così, TAR Lazio, 23 gennaio 2017, n. 1163, che ha escluso che i giudici sportivi possano beneficiare della limitazione della responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, prevista dalla legge 13 aprile 1988, n. 117, che è legge speciale non applicabile in via analogica a quanti non esercitano funzioni giudiziarie; su cui, si veda P. SANDULLI, *Osservazioni sui limiti della giustizia sportiva rispetto alla giurisdizione statale*, in questa *Rivista*, 2017, p. 129 ss., e M. SANINO, *La situazione della giustizia sportiva a quattro anni dalla riforma*, in questa *Rivista*, 2017, p. 302 ss., il quale, a differenza del primo, ritiene che la succitata legge debba essere applicata anche ai giudici sportivi. In argomento, anche TAR Lazio, 14 aprile 2016, n. 4391, che ha escluso che gli artt. 101, 102, 104 108 e 111 Cost. fossero applicabili alla giustizia sportiva e, quindi, suscettibili di una violazione da parte dei giudici sportivi, poiché i relativi giudizi “*non hanno natura giurisdizionale*” e TAR Lazio, 11 ottobre 2017, n. 3514, che tuttavia utilizza l’espressione “*giustiziale*” anche in riferimento ad un potere risolutivo delle controversie indubbiamente giurisdizionale: “*l’art. 3, del decreto-legge n. 220/2003 completa, dunque, il quadro normativo di riferimento, individuando una triplice forma di tutela giustiziale*”.

<sup>40</sup> Concezione risalente alla formazione degli Stati nazionali preunitari, la tesi della “*statualità della giurisdizione*” prendeva le mosse dall’identificazione tra i concetti di sovranità e giurisdizione, esercitati su un territorio, comunemente attribuita a Samuel Pufendorf e oramai superata, laddove la crisi del monopolio statale della giurisdizione ha consentito l’affermazione della teoria della “*extrastatualità della giurisdizione*”. In argomento, di assoluto riferimento, le pagine di N. PICARDI, *La giurisdizione all’alba del terzo millennio*, Milano, 2007, spec. p. 96 ss.; nonché, ID., *La vocazione del nostro tempo per la giurisdizione*, in *Riv. dir. proc. civ.*, 2004, p. 41 ss.; ID., *Giurisdizione e sovranità. Alle origini della giurisdizione statale*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2007, p. 695; ID., *Extrastatualità della giurisdizione*, in *Il diritto processuale civile nell’avvicinamento giuridico internazionale. Omaggio ad Aldo Attardi*, Padova, 2009, p. 3 ss. Si veda anche E. REDENTI, *Intorno al concetto di giurisdizione*, in *Scritti e discorsi di un mezzo secolo*, Milano, 1962, p. 229.

necessariamente parlare di attività o funzione giurisdizionale, risultando irrilevante la qualifica “statale” di chi è chiamato a somministrarla<sup>41</sup>.

Pertanto, appare opinabile sostenere che gli organi di giustizia sportiva (e, in ultimo grado, il Collegio di Garanzia) non possano svolgere un’attività propriamente giurisdizionale in ragione del solo fatto che essi appartengono ad un ordinamento “autonomo” da quello statale, poiché, ai fini del riconoscimento dell’attività o funzione giurisdizionale, l’elemento “soggettivo” non rileva in alcun modo.

Dalla giurisprudenza della Corte costituzionale si ricava<sup>42</sup>, invece, come la legittimazione a sollevare in via incidentale questione di costituzionalità<sup>43</sup> spetti pure ad organi o soggetti (collocati in una posizione *super partes*) che, quantunque estranei alla organizzazione della giurisdizione statale, siano investiti di funzioni giudicanti per l’obiettivo applicazione della legge a fatti controversi. Si richiede che la questione venga formulata da un “giudice” nell’ambito di un “giudizio”, ma in alcun modo si afferma la pretesa che la figura del “giudice” coincida con i giudici statali o, parimenti, che il “giudizio” (in pendenza del quale può essere sollevato incidente di costituzionalità) sia solo quello che si svolge davanti agli organi giurisdizionali dello Stato, riconoscendo la legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale pure in capo ad

<sup>41</sup> In termini, A. PANZAROLA, *Il controllo della Cassazione sui limiti della giurisdizione del giudice amministrativo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, p. 596, che richiama la nota pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, 9 ottobre 2008, n. 24883, con la quale la Suprema Corte ha mostrato di aderire alla posizione dell’extrastatalità della giurisdizione, intesa non quale espressione della sovranità, ma come servizio per la collettività. La stessa opinione è condivisa da M. RAMAJOLI, *Interesse generale e rimedi alternativi pubblicistici*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, p. 481 ss.; C. PUNZI, *Le nuove frontiere dell’arbitrato*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, p. 1 ss., e ID. *Dalla crisi del monopolio statale della giurisdizione al superamento dell’alternativa contrattualità-giurisdizionalità dell’arbitrato*, in *Riv. dir. proc.*, 2014, p. 1 ss.; G. VERDE, *Nuove riflessioni su arbitrato e pubblica amministrazione*, in *Riv. arb.*, 2007, p. 1 ss.; N. PICCARDI, *La giurisdizione all’alba del terzo millennio*, cit., p. 180 ss.

<sup>42</sup> Si veda, da ultimo, Corte cost., 31 gennaio 2019, n. 13, nella quale si legge testualmente che le due nozioni di “giudice” e di “giudizio” (art. 1, legge cost. n. 1/1948 e art. 23, legge n. 87/1953) sono state interpretate costantemente nella giurisprudenza costituzionale “*in modo elastico e avuto riguardo alle peculiari esigenze del caso concreto*”, “*nel dichiarato obiettivo di consentire il più ampio accesso possibile alla giustizia costituzionale ed escludere l’esistenza di ‘zone franche’ dal controllo di costituzionalità*”. Corte cost., n. 13/2019, richiama pure “*quel filone giurisprudenziale che, a partire dalla sentenza n. 12 del 1971 e sino ai giorni nostri (si vedano, da ultimo, le sentenze n. 262 e n. 213 del 2017), utilizza le categorie del giudice e del giudizio «ai limitati fini» o «ai soli fini» della legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale, così implicitamente ammettendo che esse possano differire da quelle valide ad altri, anche più generali, fini. In tal modo è stato possibile consentire il giudizio incidentale di costituzionalità pur in presenza di aspetti di volta in volta soggettivamente o oggettivamente di difficile riconduzione a generali e predeterminati schemi concettuali*”. In argomento, si veda, G. GRASSO, *La (pretesa) natura esclusivamente amministrativa delle Autorità amministrative indipendenti chiude la porta del giudizio in via incidentale dell’Autorità antitrust. Considerazioni a margine della sentenza n. 13 del 2019 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2019, p. 138 ss.

<sup>43</sup> Come noto, il rinvio ermeneutico è all’art. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d’indipendenza della Corte costituzionale), secondo cui “*La questione d’illegittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge della Repubblica, rilevata d’ufficio o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione*”; ed all’art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), che prevede: “*Nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale una delle parti o il Pubblico Ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza (...)*”.

organi o soggetti quali gli arbitri rituali<sup>44</sup>, vale a dire privati, collocati in posizione *super partes* ed investiti di funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge a fatti controversi.

In un assetto costituzionale nel quale è precluso ad ogni organo giudicante tanto il potere di disapplicare le leggi, quanto quello di definire il giudizio applicando leggi di dubbia costituzionalità, anche quegli organi "il cui giudizio è potenzialmente fungibile con quello degli organi della giurisdizione debbono utilizzare il sistema di sindacato incidentale sulle leggi"<sup>45</sup>.

E d'altronde, al di fuori dei casi di indisponibilità del diritto e di rilevanza statuaria della situazione sostanziale, non pare si diano ragioni ulteriori per dubitare dell'attitudine del sistema di giustizia sportiva, da un lato, ad offrire una tutela potenzialmente fungibile (specie ove la parte si accontenti dell'esaurimento dei gradi di giudizio ad essa interni), dall'altro lato, ad attuare quelle norme costituzionali che impegnano l'ordinamento generale ad assicurare ai propri cittadini una tutela dei diritti piena ed effettiva.

Infatti, considerato che "il fondamento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo è da rinvenire nell'art. 18 Cost., concernente la tutela della libertà associativa, nonché nell'art. 2 Cost., relativo al riconoscimento dei diritti inviolabili delle formazioni sociali nelle quali si svolge la personalità del singolo"<sup>46</sup>, e che, dunque, il sistema di giustizia posto in essere da quell'ordinamento "costituisce espressione dell'autonomia privata costituzionalmente garantita"<sup>47</sup>, la scelta

---

<sup>44</sup> Così, già Corte cost., 28 novembre 2001, n. 376, su cui A. BRIGUGLIO, *Merito e metodo nella pronuncia della Consulta che ammette gli arbitri rituali alla rimessione pregiudiziale costituzionale*, in *Riv. arb.*, 2001, p. 664 ss.; M. BOVE, *Gli arbitri di fronte alla questione di legittimità costituzionale (riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale 28 novembre 2001, n. 376)*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 2002, p. 305 ss.; G. CANALE, *Anche gli arbitri rituali possono sollevare la questione di legittimità costituzionale di una norma*, in *Giur. it.*, 2002, p. 689 ss. In questa fondamentale pronuncia il Giudice delle leggi richiama anzitutto la propria consolidata giurisprudenza, "secondo cui, per aversi giudizio a quo, è sufficiente che sussista esercizio di 'funzioni giudicanti per l'obiettiva applicazione della legge' da parte di soggetti, 'pure estranei all'organizzazione della giurisdizione', 'posti in posizione super partes' (sentenze n. 387 del 1996, n. 226 del 1976 e n. 83 del 1966)", per poi osservare che "l'arbitrato costituisce un procedimento previsto e disciplinato dal codice di procedura civile per l'applicazione obbiettiva del diritto nel caso concreto, ai fini della risoluzione di una controversia, con le garanzie di contraddittorio e di imparzialità tipiche della giurisdizione civile ordinaria. Sotto l'aspetto considerato, il giudizio arbitrale non si differenzia da quello che si svolge davanti agli organi statali della giurisdizione, anche per quanto riguarda la ricerca e l'interpretazione delle norme applicabili alla fattispecie".

<sup>45</sup> Cfr., Corte cost., 28 novembre 2001, n. 376, cit.

<sup>46</sup> In senso favorevole all'idea degli artt. 2 e 18 Cost. quali fondamento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, si segnalano, *ex multis*, S. PAPA, *Il processo sportivo dopo il Codice CONI*, cit., p. 7; M. SANINO, *Il diritto sportivo*, cit., p. 17; M. MANCINI, *Attività sportive ufficiali, intervento pubblico e sussidiarietà*, Padova, 2012, p. 46 ss.; G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 2012, p. 301; se vuoi, A. MERONE, *Il Tribunale arbitrale dello sport*, Torino, 2009, p. 9, nt. 26; A. OLIVERIO, *I limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Lo svincolo dell'atleta*, in *Riv. dir. ed econ. sport.*, 2007, p. 46; M. RUOTOLO, *Giustizia sportiva e Costituzione*, in questa *Rivista*, 1998, p. 403 ss.; G. BONADONNA, *Aspetti costituzionali dell'ordinamento sportivo*, in questa *Rivista*, 1965, p. 194 ss.

<sup>47</sup> Cfr., Corte cost., 14 luglio 1977, n. 127, che nel ricostruire il vincolo di giustizia sportiva alla stregua di una clausola compromissoria per arbitrato irrituale – lettura criticabile e che ha favorito l'errata e tuttavia a lungo prevalente connotazione arbitrare dell'intero sistema di giustizia sportiva – lo ha inteso quale rinuncia preventiva alla tutela giurisdizionale, escludendo la violazione degli artt. 24 e 102 Cost., sotto il profilo di una pretesa violazione del diritto di azione e di difesa e del principio del monopolio statale della giurisdizione. In senso critico, si rinvia a G. PINI, *Gli arbitrati fra scilla e cariddi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1979, p. 673 ss.

in suo favore finisce per rappresentare “una modalità di esercizio del diritto di difesa di cui all’art. 24 Cost.”<sup>48</sup>.

Ecco allora che ciò che assume decisivo rilievo per intercettare la funzione concretamente giurisdizionale svolta dagli organi di giustizia sportiva, a cui ancorare (anche) il potere di sollevare l’incidente di costituzionalità, pare debba ravvisarsi, come già per l’arbitrato<sup>49</sup>, nel rispetto, imposto dal Codice di Giustizia Sportiva del CONI, ai «principi del processo sportivo», tra cui la piena indipendenza, autonomia, terzietà e imparzialità del giudice<sup>50</sup>, ovvero ai principi della parità delle parti, del contraddittorio<sup>51</sup> e agli altri principi del giusto processo a cui deve conformarsi il giudizio<sup>52</sup>.

#### 4. Pregiudizialità costituzionale e autonomia dell’ordinamento sportivo

Infine, ulteriore argomento sul quale poggia la decisione in commento – intrinsecamente collegato a quello analizzato nel paragrafo che precede – è quello che valorizza la c.d. autonomia dell’ordinamento e della giustizia sportivi<sup>53</sup> rispetto all’ordinamento e alla giurisdizione

<sup>48</sup> In argomento, si veda anche Corte cost., 27 dicembre 1991, n. 488, che condivide con la precedente Corte cost., 14 luglio 1977, n. 127, cit., l’opinione secondo cui, la scelta delle parti a favore dell’arbitrato, se avente ad oggetto diritti disponibili, costituisce una diversificata modalità di attuazione del diritto alla tutela di cui all’art. 24 Cost. In senso analogo, A. BONAFINE, *La giurisdizione statale e quella sportiva: il sistema di riparto alla luce della sentenza del Consiglio di Stato n. 3958/2014*, in questa *Rivista*, p. 164 ss., spec. p. 176, che osserva come sia evidente che tali norme si limitino ad offrire ai litiganti una scelta in favore di sistemi giustiziali terzi rispetto a quello statale, senza con ciò eludere la possibilità di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti.

<sup>49</sup> Si veda, *ex multis*, L. FUMAGALLI, *La risoluzione delle controversie sportive: metodi giurisdizionali, arbitrali ed alternativi di composizione*, in questa *Rivista*, p. 254 ss.; se vuoi A. MERONE, *Il Tribunale Arbitrale dello Sport*, cit., pp. 51-53.

<sup>50</sup> Principi ribaditi dall’art. 3, comma 3, del codice di giustizia sportiva, a mente del quale “gli organi di giustizia agiscono nel rispetto dei principi di piena indipendenza, autonomia e riservatezza”. Principio della “terzietà” del giudice che è poi esplicitamente richiamato nel Codice anche in altre disposizioni, quali ad es., l’art. 17, comma 4, l’art. 26, comma 5, l’art. 55. Sull’argomento, ampiamente, a P. SANDULLI, *Ancora qualche riflessione sull’autonomia della giustizia sportiva sul vincolo di giustizia*, in *Riv. dir. ed econ. sport*, 2017, p. 7 ss., spec. p. 19; M. PROTO, *Su autonomia e indipendenza dei ‘nuovi’ organi di giustizia*, in questa *Rivista*, 2015, p. 97 ss.; se vuoi, A. MERONE, *Nomina dei giudici sportivi e federali. Terzietà, autonomia ed indipendenza*, in questa *Rivista*, 2015, p. 107 ss. In particolare, P. DE LISE, *Lo stato della giustizia sportiva in Italia*, in questa *Rivista*, 2018, p. 20 ss., spec. pp. 20-21, osserva come assicurare l’assoluta terzietà ed indipendenza dei giudici sportivi appaia (e sia) tanto più importante proprio poiché i giudici che decidono dell’impugnazione dei provvedimenti federali sono nominati dalla federazione medesima, e quindi da una delle parti in causa, e detta circostanza può far “apparire dubbio il carattere di terzietà funzionale, che deve essere proprio di ogni giudice, anche di quelli che esercitano [...] una giustizia di tipo associativo, che opera secondo gli schemi del diritto privato ...”.

<sup>51</sup> Con specifico riferimento al rispetto di tali principi dinanzi alla Suprema Corte sportiva, si veda M. FARINA, *Il Collegio di garanzia dello sport: competenze e procedimenti. Note a prima lettura*, in questa *Rivista*, 2015, p. 114 ss., spec. pp. 115-117.

<sup>52</sup> Si vedano i riferimenti alla nota 31.

<sup>53</sup> In argomento, si rinvia a R. CAPRIOLI, *Il significato dell’autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 2007, p. 283 ss.

statali<sup>54</sup>, quale risultante dall'art. 2 della legge 19 agosto 2003, n. 280<sup>55</sup>, che indurrebbero a negare che il Collegio di Garanzia possa essere riconosciuto quale "giudice *a quo*" ed a ritenere, contestualmente, che la legittimazione a sollevare incidente di costituzionalità debba essere unicamente attribuita agli organi giurisdizionali della Giustizia amministrativa, di fronte ai quali potranno essere impugnate le decisioni emergenti dall'esaurimento dei gradi di giustizia sportiva.

Orbene, al netto delle perplessità già espresse, nel caso di specie è proprio l'esigenza di valorizzare la autonomia dell'ordinamento e della giustizia sportiva che parrebbe dover orientare verso conclusioni distinte e distanti da quelle cui perviene il Collegio di Garanzia.

Infatti, è proprio la tutela della menzionata autonomia che sembrerebbe suggerire l'opportunità di riconoscere, in capo al Collegio di Garanzia (quale organo di vertice della giustizia sportiva), il potere-dovere di sollecitare il sindacato di costituzionalità del Giudice delle Leggi tutte le volte in cui sia chiamato ad impiegare una norma primaria di cui si afferma il contrasto con le previsioni della Costituzione.

Si tratta di un equilibrio non semplice<sup>56</sup>, ma la opposta soluzione fatta propria dal Collegio di Garanzia sembra pregiudicare, anziché favorire, la autonomia dell'ordinamento e della giustizia sportiva, giacché pone l'uno e l'altra in una posizione subordinata rispetto alla giurisdizione statale<sup>57</sup>, assegnando unicamente a quest'ultima il ruolo di giudice *a quo* rispetto alle questioni di costituzionalità, anche quando esse finiscano per prospettarsi ed emergere nell'ambito dei processi sportivi.

Ed infatti, pare difficilmente contestabile che, sottraendo al Collegio di Garanzia la legittimazione ad interloquire con la Corte costituzionale, che al contempo viene riservata alla sola giurisdizione statale dei giudici amministrativi, si introduce un incentivo alla impugnazione delle decisioni degli organi di giustizia sportiva oltre e al di fuori del relativo ordinamento. Le parti che intercettino, di fronte al Collegio di Garanzia, ovvero in un precedente grado di giudizio sportivo, il potenziale contrasto tra le norme chiamate a disciplinare il caso di specie e quelle presenti nella Carta costituzionale, non potranno che (attendere e) coltivare l'impugnazione delle decisioni "sportive" fino a che non gli sia consentito giungere di fronte alla giurisdizione

---

<sup>54</sup> F.P. LUISO, voce *Giustizia sportiva*, cit., p. 230, condivisibilmente rileva che "il fatto di aver riconosciuto al sistema sportivo la natura ordinamentale non significa assolutamente niente allorché si passi ad analizzare tale sistema prendendo come regole esclusive di qualificazione quelle dell'ordinamento statale italiano". Infatti, "ciascun ordinamento stabilisce in modo sovrano quale disciplina dare a questa struttura, senza essere obbligato affatto a riconoscerle quella natura ordinamentale che essa, di fatto, ha".

<sup>55</sup> Le vicende che hanno condotto all'emanazione della legge 17 ottobre 2003, n. 280 sono state ripercorse da Cons. Stato, 7 ottobre 2003, n. 5930. In dottrina, si veda *ex multis*, L. GIACOMARDO, *I Tar... partecipanti al campionato*, in *Dir. e Giust.*, 2005, p. 54 ss.

<sup>56</sup> L. GIACOMARDO, *Sanzioni disciplinari sportive e rapporti tra ordinamenti*, cit., p. 144, correttamente rileva come già (*rectius* proprio) con la legge 17 ottobre 2003, n. 280, si assiste al "tentativo di conciliare due principi che mostrano diversi momenti di potenziale conflitto ed in particolare: a) il principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo (che trova il suo fondamento costituzionale negli artt. 2 e 18 della Costituzione) e b) il principio del diritto di azione e di difesa, espressamente qualificato come inviolabile dall'art. 24 Cost."

<sup>57</sup> Vi riecheggiano le note e autorevoli posizioni che vedono nell'ordinamento sportivo un ordinamento derivato da quello dello Stato e, pertanto, privo del carattere di originarietà; si veda, G. MANFREDI, *L'organizzazione sportiva in Italia. Autonomia e specialità del diritto sportivo*, in questa *Rivista*, 1949, p. 24 ss.; B. MARCHETTI, *Lo sport*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Parte speciale*, I, Milano, 2003, p. 928 ss.; P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 2012, p. 3 ss., spec. pp. 8-9.

statale, e (solo) in quella sede chiedere che venga esercitato il potere (fino ad allora precluso) di promovimento dell'incidente di costituzionalità.

Non s'intende, ovviamente, portare avanti la "rivendicazione di una incondizionata autodichia"<sup>58</sup> e, tuttavia, è innegabile che la soluzione accolta, anziché favorire la completa definizione della controversia all'interno dell'ordinamento sportivo e grazie alla esclusiva attività degli organi che in esso operano (su tutti, il Collegio di Garanzia dello Sport), pone le premesse per una successiva ed ulteriore appendice di quella medesima "controversia sportiva" dinanzi alla giurisdizione statale. Appendice legittima, genericamente prevista allorché siano esauriti i gradi di giustizia sportiva, ma che diviene sin da subito necessaria, quante volte sussista l'esigenza di un controllo di costituzionalità delle norme rilevanti da parte della Corte costituzionale, così obbligando, di fatto, le parti a rivolgersi in ogni caso alla giurisdizione statale e ad impugnare le decisioni del Collegio di Garanzia.

Si perviene, pertanto, ad un esito che, escludendo *ab initio* la possibilità di definire e risolvere la controversia all'interno dell'ordinamento sportivo, appare difficilmente coniugabile con la volontà di valorizzarne l'autonomia.

Al contrario, riconoscendo direttamente al Collegio di Garanzia il potere di promuovere in via incidentale il sindacato di costituzionalità, si preserverebbe la possibilità di offrire una piena soddisfazione alle ragioni delle parti all'interno dei gradi di giustizia sportiva, definendo per l'intero la "controversia sportiva", e si escluderebbe il rischio di vedere coltivata una impugnazione delle decisioni del Collegio di Garanzia dinanzi alla giurisdizione statale unicamente al fine di sollecitare l'esercizio di un potere ivi precluso.

## 5. Conclusioni

Dalle considerazioni svolte in queste poche pagine, senz'altro insufficienti ad abbracciare la ponderosità del tema, parrebbe utile un supplemento di riflessione in merito alla possibilità che il Collegio di Garanzia possa sollevare questione di legittimità costituzionale, riconoscendo nel medesimo, ai sensi e per gli effetti degli artt. 1, legge cost. n. 1/1948 e 23, legge n. 87/1953 – attesa la acquisita irrilevanza della sua appartenenza ad un ordinamento "autonomo" rispetto all'ordinamento statale – un "giudice" dinanzi al quale si svolge un "giudizio" in pendenza del quale può essere promosso incidente di costituzionalità.

Non sembra concretamente esaustivo il mero richiamo all'esercizio di una "funzione giustiziale" (presunta, nella misura in cui la si assume contrapposta ad una funzione giurisdizionale) laddove, al di là di stereotipati espedienti linguistici, occorrerebbe interrogarsi se il Collegio di Garanzia sia organo cui spetta "*l'applicazione obiettiva del diritto nel caso concreto, ai fini della risoluzione di una controversia, con le garanzie di contraddittorio e di imparzialità tipiche della giurisdizione civile ordinaria*", sicché, sotto l'aspetto considerato, il giudizio che si svolge dinanzi ad esso "*non si differenzia da quello che si svolge davanti agli organi statali della giurisdizione, anche per quanto riguarda la ricerca e l'interpretazione delle norme applicabili alla fattispecie*"<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Cfr. A. DE SILVETRI, *Il discorso sul metodo: osservazioni minime sul concetto di ordinamento sportivo*, in *Giustiziasportiva.it*, 2009, p. 1 ss.

<sup>59</sup> Così parafrasando quanto afferma Corte cost. n. 376/2001, cit., su cui ancora di recente B. SASSANI, *Divagazioni su arbitrato e giurisdizione*, in *Riv. arb.*, 2020, p. 375 ss., dove il fenomeno arbitrale è oggetto di una analisi e di una visione giurisdizionalistica.

## Abstract

La decisione del Collegio di Garanzia dello Sport n. 63/2021 merita particolare attenzione nella misura in cui, nell'affrontare la questione interpretativa legata all'introduzione di un limite al numero di mandati in cui è possibile ricoprire una carica federale, consente di ampliare l'indagine e la riflessione sulla possibilità per il giudice sportivo di disapplicare le norme in contrasto con il diritto euro-unitario, nonché di sollevare la questione pregiudiziale di legittimità costituzionale.

**Parole chiave:** Giudice sportivo, disapplicazione norme, pregiudizialità costituzionale, legittimazione, autonomia, ordinamento sportivo.

*The decision of the Sports Guarantee Board no. 63/2021 deserves particular attention to the extent that, in addressing the interpretative question linked to the introduction of a limit to the number of mandates in which it is possible to hold a federal office, it allows to broaden the investigation and reflection on the possibility for sports judge to set aside the rules in contrast with the Euro-unitary law, as well as to raise the preliminary question of constitutional legitimacy.*

**Keywords:** *Sports judge, non-application of rules, constitutional prejudice, legitimacy, autonomy, sports system.*