

LO SPORT ALLA RICERCA DI UN GIUDICE.  
CONSIDERAZIONI SUI RAPPORTI TRA ORDINAMENTO GENERALE  
E ORDINAMENTO SPORTIVO A PARTIRE DAL D.L. 5 OTTOBRE 2018, N. 115

FEDERICO ORSO\*

**Sommario**

1. Premessa. – 2. Dall’approvazione dei criteri di ripescaggio alla riduzione dell’organico di serie B. – 3. Gli effetti collaterali della delibera commissariale: l’inizio del campionato di serie B sotto la spada di Damocle dei ricorsi pendenti. – 4. La parola di nuovo ai giudici federali, tra i limiti esterni della giurisdizione statale e l’irrelevanza giuridica dell’interesse all’integrazione degli organici. – 5. Il d.l. 5 ottobre 2018, n. 115: un provvedimento d’urgenza a urgenza finita. – 6. (segue): un’analisi del suo contenuto. – a) Le modifiche al codice del processo amministrativo. – b) La limitazione alla impugnabilità delle ordinanze cautelari. – c) La revisione dei rapporti tra giurisdizione statale e giustizia sportiva in materia di ammissione ai campionati. – d) Il destino delle controversie pendenti. – 7. Per la pienezza e l’effettività della tutela giurisdizionale, oltre Corte Cost. n. 49/2011. Una straordinaria limitazione dell’autonomia organizzativa e funzionale del Coni e delle federazioni sportive. – 8. (segue). Una irragionevole limitazione dell’autonomia organizzativa e funzionale del Coni e delle federazioni sportive. – 9. L’approvazione del decreto e i suoi (non voluti) effetti collaterali. – 10. La mancata conversione del d.l. n. 115 del 2018: tra il tentativo di approvare la riforma nel c.d. decreto fiscale e la sua ‘ratifica’ in legge di bilancio; profili di legittimità costituzionale. – 11. (segue): un’analisi delle ripercussioni sulle controversie pendenti. – 12. Considerazioni conclusive: l’eterna colpa della giustizia.

**Abstract**

*The essay concerns the relationship between the Italian legal system and the Italian sport ‘para-legal’ system, starting from the approval of the Law-Decree October 5, 2018, n. 118.*

*The last summer Italian football suffered a serious crisis due to the malfunctioning of the ‘replenishment system’, which was supposed to face the shortage of Serie B championship, caused by the failure of some teams. The Law-Decree n. 118/2018 cancelled the jurisdiction of sport judges over all disputes related to the registration for professional football leagues, giving it to state administrative courts.*

*The Italian Parliament did not approve the Law saving the effectiveness of the Law-Decree October 5, 2018, n. 118. As a result, the relationship between the sport system and the state system turned into the same relationship existing before the fifth of October.*

*After a few weeks, anyway, the Parliament passed the budget law, with the content of the Law-Decree October 5, 2018, n. 118.*

*The essay deals with all the consequences, in terms of constitutional legality, that derive from this affair; in particular, the paper assumes that the responsibility for the 2018 summer Italian football crisis should not be attributed to the sport justice system but to the system of sport rules, that was unclear.*

**Suggerimento di citazione**

F. ORSO, *Lo sport alla ricerca di un giudice. Considerazioni sui rapporti tra ordinamento generale e ordinamento sportivo a partire dal d.l. 5 ottobre 2018, n. 115*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2019. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Assegnista di ricerca in Diritto amministrativo nell’Università degli Studi di Firenze.  
Contatto: federico.orso@unifi.it

### 1. Premessa

Quando il 30 maggio del 2018 il commissario straordinario della federazione italiana giuoco calcio approvò i criteri per l'integrazione degli organici dei campionati di serie A e B<sup>1</sup> non poteva forse immaginare che ne sarebbe derivata una delle crisi più gravi della storia recente del calcio italiano.

A partire da quella delibera, infatti, un groviglio quasi inestricabile di ricorsi, impugnazioni e passaggi di consegna tra gli organi di giustizia sportiva e i giudici amministrativi ha minacciato per settimane l'inizio del campionato cadetto e per molte altre ne ha messo in discussione il legittimo svolgimento<sup>2</sup>.

Una situazione di stallo aggravatasi al punto che il Governo, con d.l. 5 ottobre 2018, n. 115, decise di farsi carico della *straordinaria necessità e urgenza* di assicurare il *regolare svolgimento delle competizioni sportive*<sup>3</sup>, mediante l'introduzione di uno strumento idoneo (o almeno supposto tale<sup>4</sup>) a garantire una celere definizione delle controversie.

Nulla di nuovo sotto il sole, verrebbe da dire. Già nel 2003 le leghe professionistiche e la federazione furono chiamate ad affrontare difficoltà analoghe e pure all'epoca toccò all'Esecutivo sbrogliare la matassa con l'approvazione del c.d. *decreto salva-calcio*<sup>5</sup>.

L'ironia del destino ha voluto però che mentre allora fu la giustizia amministrativa a finire sul banco degli imputati, ritenuta colpevole di non aver saputo rispondere tempestivamente alla domanda di tutela dell'ordinamento sportivo, che è bisognoso viceversa di decisioni rapide e capaci di farsi carico della (pretesa) specialità dei valori in gioco<sup>6</sup>, l'amara sorte è capitata stavolta

<sup>1</sup> Il riferimento è all'allegato A del comunicato ufficiale 30 maggio 2018, n. 54, del Commissario straordinario della f.i.g.c., recante «criteri e procedure per l'integrazione degli organici dei campionati professionistici di serie A e di serie B 2018/2019».

<sup>2</sup> Come si vedrà *infra* nel testo, infatti, le società aspiranti al ripescaggio hanno rinunciato a insistere nelle loro istanze di integrazione cautelare nell'organico di serie B soltanto alla fine di ottobre 2018, dopo che si erano disputate circa dieci giornate di campionato.

<sup>3</sup> Così, testualmente, l'epigrafe del d.l. n. 115 del 2018: «ritenuta la straordinaria necessità e urgenza», vi si legge, «di introdurre strumenti finalizzati a migliorare l'efficienza e la funzionalità della giustizia amministrativa, nonché della difesa del Comitato olimpico nazionale italiano davanti alla giurisdizione amministrativa, anche in relazione all'esigenza di assicurare un veloce e agevole raccordo con l'impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni sportive concernenti l'ammissione od esclusione dalle competizioni o dai campionati delle società o associazioni sportive professionistiche, con immediato effetto per il regolare svolgimento dei campionati in corso».

<sup>4</sup> Come si dirà *infra* nel testo §§ 5 e 9, infatti, non soltanto il d.l. n. 115 del 2018 è stato adottato in un momento nel quale il *regolare svolgimento dei campionati* in corso non sembrava più a rischio, ma le misure introdotte nel decreto hanno finito esse stesse per esporre il campionato di serie B al pericolo di una nuova battuta d'arresto.

<sup>5</sup> Il riferimento è qui al noto d.l. 19 agosto 2003, n. 220, come modificato dalla legge di conversione 17 ottobre 2003, n. 280, recante «disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva».

<sup>6</sup> L'art. 1, co. 1, del d.l. 19 agosto 2003, n. 220, stabilisce infatti il principio per cui «la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale», aggiungendo

alla giustizia sportiva<sup>7</sup>: le commissioni federali, incaricate sino a ieri di garantire l'autonomia dell'ordinamento particolare dalle incursioni del giudice statale<sup>8</sup>, sono divenute a un tratto orpelli superflui di un sistema troppo articolato per poter funzionare<sup>9</sup>. Così, come si dirà meglio più avanti, si è imposto al Coni e alle federazioni, ove intendano conservare uno spazio di autonomia in materia di ammissione ai campionati<sup>10</sup>, di costituire degli organi che decidano nel merito e in unico grado entro il termine perentorio di trenta giorni, dopo il quale la controversia è assegnata alla giurisdizione del giudice amministrativo<sup>11</sup>.

poi nel secondo comma che i rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo «sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di effettiva rilevanza» per il primo «di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo».

<sup>7</sup> In proposito, si vedrà *infra* §6 che il d.l. n. 115 del 2018 ha escluso (o quantomeno fortemente limitato) l'autonomia dell'ordinamento sportivo nella definizione delle controversie sull'ammissione ai campionati, rimesse senza alcun vincolo di giustizia sportiva alla giurisdizione statale (o tutt'al più riservati agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo per un solo grado di merito, da celebrarsi entro trenta giorni dalla pubblicazione del provvedimento impugnato).

<sup>8</sup> Il d.l. 220 del 2003, infatti, nella sua versione originaria, riservava «all'ordinamento sportivo» la «disciplina delle questioni» e la definizione delle controversie «aventi ad oggetto: a) il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive; c) l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; d) l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti [la terza e la quarta ipotesi sono state eliminate in sede di conversione]», prevedendo che in queste materie «le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire [...] gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo». Di più: nella logica del d.l. 220 del 2003 la riserva di giustizia sportiva avrebbe dovuto operare anche con riferimento a «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», che perlappunto era «devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo» solo dopo l'esaurimento di tutti «i gradi della giustizia sportiva» (vedi gli artt. 2 e 3 del d.l. 220 del 2003, nella loro versione antecedente alle modifiche apportate con la legge di conversione n. 280 del 2003). Per una analisi del d.l. n. 220 del 2003, v. L. FERRARA, *Giustizia sportiva (voce)*, in *Enc. dir., Annali III*, Milano, 2009, pp. 491-538; E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in L. CANTAMESSA, M.G. RICCIO, G. SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, pp. 1-83.

<sup>9</sup> Il punto di partenza dal quale sembra muovere il d.l. n. 115 del 2018, come si dirà *infra* §6, è infatti quello di considerare superfluo l'intervento in via pregiudiziale degli organi di giustizia sportiva (ove non addirittura ostativo all'effettività e alla pienezza di tutela delle situazioni soggettive dei soggetti interessati), quantomeno nelle controversie concernenti l'ammissione ai campionati.

<sup>10</sup> Per la precisione, l'art. 1, co. 3, d.l. n. 115 del 2018, fa riferimento alle «controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche».

<sup>11</sup> Come si dirà con maggior precisione *infra* nel testo *sub* §6, infatti, per le «controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche [...] resta esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva, fatta salva la possibilità per che lo statuto e i regolamenti del Coni e [...] delle federazioni [...] prevedano organi [...] che [...] decidono [...] anche nel merito e in unico grado [...] entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato» (art. 1, co. 3, d.l. n. 115 del 2018).

Nelle pagine che seguono si proveranno a illustrare le ragioni e le criticità di questa decisione. Basti però per il momento rilevare che l'approvazione del d.l. n. 115 del 2018 ha determinato un notevole cambio di rotta rispetto al passato: se la preoccupazione principale del legislatore era stata sinora quella di riconoscere e favorire «l'autonomia dell'ordinamento sportivo», escludendo la competenza dei giudici statali su alcune materie, riservate agli organi di giustizia federale e confederale<sup>12</sup>, qui si va nella direzione opposta, con una forte limitazione degli spazi di autodeterminazione delle istituzioni sportive.

Questo scritto, pertanto, si propone per un verso di esaminare il contenuto del decreto n. 115 del 2018 e, per l'altro, di saggiare gli effetti che esso ha prodotto sul versante dei rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento generale dello Stato<sup>13</sup>.

Ma l'interesse per la vicenda in esame non si ferma qui.

Come noto, i mesi conclusivi dell'anno non sono particolarmente favorevoli per l'approvazione dei decreti legge: con l'inizio della sessione di bilancio e le Camere impegnate nella conversione del c.d. 'decreto fiscale'<sup>14</sup> e nell'esame del d.d.l. recante «il bilancio di previsione dello Stato»<sup>15</sup>, gli spazi nei calendari parlamentari si riducono notevolmente. Così, non essendo stata possibile la conversione del d.l. n. 115 nei sessanta giorni successivi alla sua approvazione, il 7 dicembre 2018 esso è decaduto con effetti retroattivi.

Nondimeno, al fine di salvaguardarne il contenuto normativo, il Governo ha dapprima provato a cristallizzarlo in un emendamento al disegno di legge

<sup>12</sup> Vedi in proposito gli artt. 2 e 3 del d.l. 220 del 2003, ampiamente illustrati *supra* in nota.

<sup>13</sup> Sui rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento generale dello Stato vi è un'ampia letteratura. Tra i molti, v.: L. BRISCUGLIA, R. ROMBOLI, (a cura di), *Sport e ordinamenti giuridici*, Pisa, 2009; R. CAPRIOLI, *Il significato dell'autonomia nel sistema delle fonti del diritto sportivo nazionale*, in *N. giur. civ.*, 2007, II, p. 284 ss.; F. CARNELLUTTI, *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, p. 361 ss.; L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010; W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, c. 1381; FERRARA L., *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, pp. 1-31; V. FROSINI, *Santi Romano e l'interpretazione giuridica della realtà sociale*, in *Riv. internaz. filosofia diritto*, 1989, p. 706 ss.; F. GOISIS, *La giustizia sportiva, tra funzione sportiva ed arbitrato*, Milano, 2007; E. LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale*, cit.; F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975; I. E. A. MARANI MORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977; G. NAPOLITANO, *Sport (voce)*, in *Dizionario di diritto pubblico*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, VI, p. 5678 ss.; S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico* (1918), Firenze, 1977. Si veda poi, in particolare, G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007, il quale, attraverso una lettura costituzionalmente orientata, formula la tesi della *integrazione* dell'ordinamento sportivo in quello statale (v. le conclusioni formulate alle pp. 309-311).

<sup>14</sup> In proposito, infatti, da qualche anno è invalsa la prassi di anticipare la legge di bilancio con l'approvazione di un decreto legge recante «disposizioni urgenti in materia fiscale»: nell'anno appena concluso, questo è avvenuto col d.l. 23 ottobre 2018, n. 119.

<sup>15</sup> Il riferimento è alla legge recante il bilancio di previsione dello stato per l'anno finanziario e il bilancio pluriennale per il triennio venturi: nell'anno che si è appena concluso, questo è avvenuto con l. 30 dicembre 2018, n. 145.

di conversione del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119<sup>16</sup>; dopodiché, non essendo andato in porto questo primo tentativo, ne ha ottenuto l'approvazione nel corso della seconda lettura del d.d.l. bilancio, sempre sotto forma emendativa<sup>17</sup>.

Questa tecnica normativa desta però più d'una perplessità.

Innanzitutto, la scelta di realizzare una riforma della giustizia sportiva tramite decreto legge appare di per sé motivo di riflessione: già di dubbia ammissibilità avuto riguardo alle circostanze del caso di specie, il quadro si aggrava nell'ipotesi in esame per via della (forse sin troppo precipitosa<sup>18</sup>) rinuncia a impegnare le Camere nei lavori di conversione.

Altrettanto dubbia appare poi la legittimità dei due tentativi di recuperare il testo del decreto tramite emendamento al d.l. fiscale e al d.d.l. bilancio: del tutto inammissibile il primo per estraneità dell'oggetto alla materia fiscale<sup>19</sup>, la medesima sorte avrebbe forse dovuto attendere il secondo, vista l'assenza d'impatto finanziario del testo proposto<sup>20</sup>.

Infine, non priva di interesse appare la circostanza che la decadenza del decreto, ancorché succeduta dalla reviviscenza del suo contenuto nella legge di bilancio, abbia provocato per oltre venti giorni la riemersione del previgente assetto normativo<sup>21</sup>, con una serie di conseguenze che vale qui la pena provare a indagare.

<sup>16</sup> Si tratta del c.d. decreto fiscale, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2018, n. 136. In particolare, il Governo aveva provato a cristallizzare il contenuto del d.l. n. 115 del 2018 al Senato, in sede di conversione del d.l. fiscale, con l'emendamento governativo n. 7.0.100, disponibile negli atti del Senato (A.S. 866).

<sup>17</sup> Il contenuto normativo del d.l. n. 115 del 2018, decaduto, è infatti oggi integralmente e pedissequamente recuperato nell'art. 1, co. 647-650, l. 30 dicembre 2018, n. 145.

<sup>18</sup> Come si dirà a tempo debito, infatti, già in data 6 novembre 2018, dopo appena un mese dalla pubblicazione del d.l. n. 115, il Governo comunicava al Parlamento di non voler «insistere per la [sua] conversione in legge», manifestando contestualmente l'intenzione di recuperare il testo della riforma mediante la presentazione di «un emendamento d'iniziativa governativa» in sede di conversione di un «altro decreto-legge» (v. il resoconto sommario della seduta del 6 novembre 2018, n. 44, della Prima Commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente).

<sup>19</sup> Non a caso, questo tentativo del Governo non è andato a buon fine: come si dirà *infra* nel testo *sub* §10, infatti, il relatore del d.d.l. di conversione in legge del d.l. n. 119 del 2018 ha dichiarato inammissibile l'emendamento governativo 7.0.100 (A.S. 886) per estraneità all'oggetto della materia fiscale.

<sup>20</sup> Si vedrà in proposito sempre *sub* §10 che i regolamenti parlamentari, sia della Camera che del Senato, sono chiari nell'escludere l'ammissibilità degli emendamenti estranei all'oggetto del bilancio di previsione dello Stato.

<sup>21</sup> Come si dirà più approfonditamente nel prosieguo, infatti, mentre il d.l. n. 115 del 2018 è decaduto il 7 dicembre 2018, il suo contenuto normativo è (ri)entrato in vigore soltanto all'inizio del nuovo anno.

## 2. Dall'approvazione dei criteri di ripescaggio alla riduzione dell'organico di serie B

Prima di affrontare le questioni sommariamente anticipate, è opportuno però ripercorrere lo svolgimento dei fatti.

Si è detto che la vicenda in esame ha avuto inizio con l'approvazione del c.u. 30 maggio 2018, n. 54, del Commissario straordinario della f.i.g.c. recante «criteri e procedure per l'integrazione degli organici dei campionati professionistici di serie A e di serie B 2018/2019»<sup>22</sup>.

Al riguardo, è opportuno rammentare che, ai fini dell'iscrizione ai campionati, le società di calcio devono soddisfare alcuni requisiti di carattere finanziario, giuridico e sportivo, talvolta di promanazione Uefa o Fifa, la cui sussistenza è valutata prima dell'inizio di ogni stagione sportiva da un'apposita commissione federale (c.d. Co.Vi.So.C.)<sup>23</sup>. Di conseguenza, ove all'esito di questa verifica, una o più società risultino carenti dei requisiti richiesti e venga loro negata l'iscrizione nonostante i meriti sportivi acquisiti sul campo, si pone il problema di fissare i criteri per i c.d. 'ripescaggi', finalizzati a mantenere numericamente inalterato l'organico del torneo<sup>24</sup>.

Ebbene, proprio a tal fine l'anzidetto comunicato disponeva che eventuali vacanze di organico dei campionati di serie A e di serie B 2018/2019 sarebbero state integrate mediante l'elaborazione di una speciale graduatoria, stilata in base alla combinazione di tre criteri di merito: la «classifica finale dell'ultimo campionato», la «tradizione sportiva della città» e il «numero medio degli spettatori»<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Il commissario straordinario della Federazione Italiana Giuoco Calcio, al quale la giunta nazionale del Coni aveva attribuito, con deliberazione 1° febbraio 2018, n. 52, i poteri del presidente, del comitato di presidenza e del consiglio federale, ha adottato il provvedimento *de quo* proprio sul presupposto che l'art. 27, co. 3, lett. c), dello statuto federale assegna a quest'ultimo il potere di delibera «sull'ordinamento dei campionati e sui loro collegamenti, con particolare riferimento ai meccanismi di promozione e retrocessione».

<sup>23</sup> Si vedano a questo proposito le Norme Organizzative Interne Federali e in particolare quelle contenute nel Titolo VI della Parte II, concernenti i «controlli sulla gestione economica finanziaria delle società professionistiche», nelle quali sono definiti il funzionamento e le attribuzioni della Commissione di Vigilanza sulle Società di Calcio Professionistiche (Co.Vi.So.C.).

<sup>24</sup> Ai sensi dell'art. 49, co. 1, lett. a), delle Noif (Norme organizzative interne federali), infatti, la serie A si svolge in un «girone unico di 20 squadre» e la serie B consta di un «girone unico di 22 squadre». Resta comunque ferma, come si dirà più approfonditamente *infra* nel testo, la possibilità per il consiglio federale, «qualora vi siano concreti rischi che non sia garantito il regolare e/o tempestivo avvio del campionato», di «modificare il numero di squadre partecipanti ai campionati in corso», con delibera adottata a «maggioranza dei tre quarti dei componenti aventi diritto al voto, sentita la Lega interessata» (art. 50, co. 3, Noif).

<sup>25</sup> Questi erano i tre criteri individuati dal menzionato c.u. 30 maggio 2018, n. 54, del Commissario straordinario della f.i.g.c.

Sin qui non vi sarebbe stato nulla da eccepire. Fatta salva la forse eccessiva farraginosità del sistema messo a punto<sup>26</sup>, la delibera in esame avrebbe consentito l'integrazione degli organici secondo parametri oggettivi, insuscettibili di disattendere le legittime aspettative di ripescaggio di tutte le società coinvolte.

Sennonché, nella parte conclusiva del comunicato, il commissario straordinario introduceva una serie di *motivi ostativi al ripescaggio*, che apparivano non soltanto di discutibile opportunità, ma pure di dubbia legittimità. In particolare, per quanto qui maggiormente interessa, veniva preclusa la possibilità di colmare le vacanze di organico alle società che avessero scontato nelle ultime due stagioni (o avessero da scontare in quella che stava per iniziare) sanzioni per illecito sportivo o per violazione del divieto di scommesse, oppure avessero scontato, nelle ultime tre stagioni, «sanzioni per il mancato pagamento, nei termini prescritti, degli emolumenti dovuti ai tesserati»<sup>27</sup>.

Così, mentre da una parte la Co.Vi.So.C. rigettava le domande di iscrizione al campionato cadetto di Bari, Cesena e Avellino<sup>28</sup>, creando le condizioni affinché i criteri di ripescaggio illustrati trovassero concreta applicazione<sup>29</sup>, dall'altra parte il Novara impugnava la suddetta delibera commissariale davanti al tribunale nazionale federale<sup>30</sup>, lamentando la violazione del *principio di irretroattività delle sanzioni*. In particolare, secondo la prospettazione della società

<sup>26</sup> La procedura elaborata per l'individuazione delle società da 'ripescare' era molto complessa. Innanzitutto, va detto che i tre criteri di merito non avevano lo stesso peso: alla «classifica finale dell'ultimo campionato» era attribuito un valore pari al 50 per cento del punteggio, alla «tradizione sportiva della città», era assegnato un valore del 25 per cento e al «numero medio degli spettatori allo stadio dalla stagione 2012/2013 alla stagione 2016/2017» era dato il restante 25 per cento. Così, prima veniva stilata una classifica per ciascuno di questi criteri (per esempio, nel caso del primo criterio: 18 punti alla società classificatasi diciottesima nell'ultimo campionato di serie A; 17 a quella arrivata diciassettesima e così via) e poi se ne otteneva una finale sommando tra loro i punti ottenuti da ogni squadra, secondo la formula «punteggio classifica finale x 0,5 + punteggio tradizione sportiva x 0,25 + punteggio numero medio spettatori x 0,25» (in questi esatti termini il menzionato c.u. 30 maggio 2018, n. 54, del Commissario straordinario della f.i.g.c.).

<sup>27</sup> Vedi in proposito il §D4 del più volte citato c.u. 30 maggio 2018, n. 54, del Commissario straordinario della f.i.g.c.

<sup>28</sup> L'Avellino nel frattempo intraprendeva un'autonoma iniziativa giustiziale e giurisdizionale contro i rilievi ostativi della Co.Vi.So.C.: in primo luogo, la società campana, con ricorso *per saltum* al Collegio di Garanzia dello Sport *ex art.* 54, co. 3, c.g.s., reagiva al provvedimento 20 luglio 2018, n. 33, col quale il Commissario straordinario della f.i.g.c. aveva rigettato la sua domanda di ammissione al campionato di serie B; incassato il rigetto del massimo organo della giustizia sportiva, l'Avellino si rivolgeva al Tar, che però respingeva le sue domande di annullamento dei provvedimenti impugnati una prima volta con decreto presidenziale 7 agosto 2018, n. 4938, e una seconda volta con ordinanza 14 settembre 2018, n. 5347.

<sup>29</sup> Infatti, a fronte della previsione dell'art. 49, co. 1, delle Noif che fissa l'organico di Serie B a ventidue squadre, solo diciannove avevano ottenuto la licenza Co.Vi.So.C.

<sup>30</sup> Il tribunale nazionale federale è il giudice di primo grado dell'ordinamento della federazione italiana giuoco calcio «nei procedimenti instaurati su deferimento del Procuratore federale per i campionati e le competizioni di livello nazionale, per le questioni che riguardano più ambiti territoriali, nei procedimenti riguardanti i dirigenti federali nonché gli appartenenti all'associazione italiana arbitri che svolgono attività in ambito nazionale e nelle altre materie contemplate dalle norme federali» (così

piemontese, con l'introduzione di quei motivi ostativi si era finito per introdurre un'ipotesi di esclusione dal ripescaggio correlata a un illecito disciplinare commesso in un tempo nel quale tale conseguenza sfavorevole non era nota o altrimenti conoscibile<sup>31</sup>.

Le argomentazioni del Novara coglievano nel segno. Fatte proprie le ragioni della ricorrente, infatti, il tribunale federale accoglieva il ricorso e annullava *in parte qua* la delibera commissariale<sup>32</sup>, con una decisione che veniva poi confermata a sezioni unite dalla corte federale di appello<sup>33</sup>, adita dalle tre società controinteressate al ripescaggio del Novara (Siena, Pro Vercelli e Ternana)<sup>34</sup>: dal punto di vista dei giudici federali, l'introduzione di «un criterio preclusivo ancorato a fatti posti in essere [...] in un momento in cui [quel medesimo criterio] non era vigente» doveva ritenersi illegittima<sup>35</sup>.

Ma neppure la pronuncia della corte federale d'appello a sezioni unite aveva l'effetto di placare la reazione delle società controinteressate, le quali adivano il Collegio di Garanzia dello Sport, chiedendo il ripristino del motivo ostativo al ripescaggio del Novara annullato dai giudici federali<sup>36</sup>.

l'art. 30 del codice di giustizia sportiva della f.i.g.c.). Per un approfondimento sulla giustizia sportiva della f.i.g.c., vedi: A. BLANDINI, P. DEL VECCHIO, A. LEPORE, U. MAIELLO (a cura di), *Codice di giustizia sportiva f.i.g.c. Annotato con la dottrina e la giurisprudenza*, Napoli, 2017; A. GRECO, *La giustizia nel calcio dopo la riforma*, Milano, 2016.

<sup>31</sup> Invero, il Novara Calcio lamentava pure l'irragionevolezza del provvedimento *de quo* nella parte in cui ancorava l'applicazione della preclusione dal ripescaggio «al momento in cui la pena è stata scontata e non a quello in cui la violazione è stata posta in essere». Questa circostanza avrebbe dato vita, secondo la prospettazione del ricorrente, a un «profilo di assoluta incertezza nei confronti dei club», che non potevano sapere «su quale stagione sportiva» il loro illecito avrebbe potuto «riverberare i propri effetti», con la conseguenza ulteriore di provocare una «disparità di trattamento» rispetto a quelle società che, pur avendo commesso la medesima violazione nella stagione sportiva 2014/2015, «sono astrattamente ripescabili avendo scontato la sanzione nel corso della medesima stagione» (vedi a questo proposito il comunicato ufficiale 19 luglio 2018, n. 7, del tribunale nazionale federale, sezione disciplinare della f.i.g.c., reperibile sul sito internet istituzionale della federazione).

<sup>32</sup> Vedi, di nuovo, il citato c.u. 19 luglio 2018, n. 7, del tribunale nazionale federale della f.i.g.c.

<sup>33</sup> La Corte federale di appello è il «giudice di secondo grado» dell'ordinamento della federazione italiana giuoco calcio e ha competenza «sui ricorsi presentati avverso [...] le decisioni del Tribunale federale a livello nazionale» e quelle «dei Tribunali federali a livello territoriale» (così l'art. 31 del codice di giustizia sportiva della f.i.g.c.). Per un approfondimento di questi temi si rinvia di nuovo a A. BLANDINI, P. DEL VECCHIO, A. LEPORE, U. MAIELLO (a cura di), *Codice di giustizia sportiva*, cit.; A. GRECO, *La giustizia nel calcio*, cit.

<sup>34</sup> Il riferimento è in particolare al comunicato ufficiale 6 agosto 2018, n. 8, delle sezioni unite della corte federale d'appello della f.i.g.c., reperibile sul sito internet istituzionale della federazione.

<sup>35</sup> V. in particolare la parte conclusiva della motivazione delle sezioni unite della corte d'appello federale, dove si rileva come «la delibera» sia viziata *in parte qua* «nel momento in cui introduce un criterio preclusivo ancorato a fatti posti in essere [...] in un momento in cui il predetto criterio non era vigente nell'ordinamento sportivo».

<sup>36</sup> Il riferimento è ai ricorsi nn. 69/2018, 70/2018 e 71/2018, tutti vertenti contro la decisione della corte federale d'appello della f.i.g.c. 6 agosto 2018, n. 8, con la quale era stata confermata la decisione 19 luglio 2018, n. 8, del tribunale nazionale federale. Come si vedrà *infra* nel prossimo paragrafo, a seguito delle ulteriori vicende delle quali si darà conto appresso, il Collegio di Garanzia avrà gioco

Come s'è detto in premessa, però, l'ordinamento sportivo non necessita soltanto di organi di giustizia che sappiano farsi carico della (pretesa) specialità dei valori in gioco (e vi è forse da dubitare che questo sia accaduto nel caso di specie<sup>37</sup>), ma anche e soprattutto di decisioni rapide, che non siano d'intralcio all'esigenza di rispettare le scadenze imposte dai calendari sportivi internazionali.

Ma quando il 6 agosto 2018 la corte federale d'appello pubblicava le proprie motivazioni, la pausa estiva stava ormai per volgere pericolosamente al termine e la presentazione del calendario di serie B, inizialmente fissata per il 31 luglio e successivamente posticipata al 6 agosto, era stata nuovamente rinviata a data da destinarsi per l'impossibilità di conoscere il numero di squadre partecipanti al campionato<sup>38</sup>.

Così, preso atto che la controversia insorta in seguito all'approvazione della delibera commissariale era ancora lontana da una chiara definizione, di fronte alla pressante esigenza di garantire il corretto svolgimento dei campionati professionistici, il commissario straordinario, su proposta della Lega Calcio<sup>39</sup>, con tre successivi comunicati del 13 agosto 2018, disponeva la riduzione dell'organico della serie B da ventidue a diciannove squadre, esercitando i poteri conferitigli dall'art. 50, co. 3, delle Noif<sup>40</sup>.

facile nel dichiarare improcedibili tali ricorsi «per sopravvenuto difetto di interesse» (Collegio di Garanzia, decisione 11 settembre 2018, n. prot. 677/18).

<sup>37</sup> A ben vedere, infatti, i giudici federali avrebbero potuto decidere di rigettare sin dall'inizio la domanda del Novara utilizzando un argomento analogo a quello cui avrebbe fatto ricorso qualche settimana più tardi il Consiglio di Stato: con un approccio giuridicamente poco convincente, ma senz'altro maggiormente pragmatico di quello adottato in questa prima fase della controversia dai giudici federali, i giudici di Palazzo Spada rigetteranno alla fine di ottobre le domande cautelari di alcune società aspiranti al ripescaggio in serie B, affermando che «nel dovuto bilanciamento tra gli interessi contrapposti, quello generale alla sicurezza e garanzia del regolare [...] svolgimento dei campionati» deve ritenersi «prevalente» rispetto a quello delle pretendenti di essere ripescate (su questi aspetti v. *infra* nel testo §9).

<sup>38</sup> Si vedano a questo proposito il comunicato stampa 30 luglio 2018, n. 7, e 3 agosto 2018, n. 8, della Lega di Serie B, entrambi reperibili sul sito internet istituzionale di quest'ultima. Alla fine, il calendario della serie B è stato presentato il 13 agosto 2018.

<sup>39</sup> Infatti, con comportamento concludente la Lega Calcio di Serie B aveva reso noto, attraverso il comunicato stampa 10 agosto 2018, n. 9, che il campionato 2018/2019 si sarebbe disputato con l'organico a diciannove squadre. Va detto per completezza che a questa conclusione si era arrivati soltanto dopo che l'assemblea di Lega del 10 luglio 2018 aveva accolto «all'unanimità la proposta del Brescia Calcio di chiedere alla Federazione il blocco, fin dalla stagione attuale, dei ripescaggi [...] fino a un massimo di 20 società» (v. a questo proposito il comunicato stampa 10 luglio 2018, n. 3, reperibile sul sito internet istituzionale della lega di serie B).

<sup>40</sup> Prima che venisse modificato con c.u. 13 agosto 2018, n. 47, (del quale si dirà più approfonditamente *infra* nel testo) e poi abrogato all'inizio del 2019, si leggeva infatti nell'art. 50, co. 3, delle Noif che in caso di «concreti rischi» per «il regolare e/o tempestivo avvio del campionato, il Consiglio Federale, con delibera assunta con la maggioranza dei tre quarti dei componenti aventi diritto al voto, sentita la Lega interessata, può modificare il numero di squadre partecipanti ai campionati in corso con effetto immediato, anche prevedendo un numero inferiore o superiore rispetto a quello previsto dall'art. 49 delle Noif».

### **3. Gli effetti collaterali della delibera commissariale: l'inizio del campionato di serie B sotto la spada di Damocle dei ricorsi pendenti**

Se la delibera commissariale del 30 maggio 2018 si era 'limitata' a frustrare l'aspettativa di ripescaggio del solo Novara, la riduzione dell'organico della serie B a diciannove squadre aveva finito per vanificare pure le speranze delle altre società aspiranti: così, Ternana, Pro Vercelli, Siena e Novara (alle quali si era aggiunto nel frattempo il Catania<sup>41</sup>), che erano state fino a quel momento in concorrenza fra loro per aggiudicarsi i posti rimasti vacanti in seguito alla mancata iscrizione di Avellino, Bari e Cesena, divenivano a un tratto portatrici di un interesse comune al ripristino dell'organico della serie B a ventidue squadre.

Per comprendere fino in fondo la gravità degli eventi dai quali è scaturita la decisione del Governo di adottare il d.l. n. 115 del 2018, è opportuno però soffermarsi sulla 'strategia processuale' delle squadre coinvolte: mentre infatti Ternana e Pro Vercelli, per le ragioni che si esporranno di seguito, adivano direttamente il Collegio di Garanzia dello Sport, il Catania, il Siena e il Novara sceglievano di rivolgersi al giudice federale di primo grado.

Occorre a questo punto rammentare che nel 2014, all'esito di una profonda riforma della giustizia sportiva<sup>42</sup>, è stato costituito, quale organo di vertice del sistema, il Collegio di Garanzia dello Sport, ordinariamente competente a conoscere i ricorsi avverso «le decisioni non altrimenti impugnabili nell'ambito dell'ordinamento federale [...] per violazione di norme di diritto, nonché per omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia»<sup>43</sup>. Com'è stato rilevato<sup>44</sup>, insomma, tale organo ha assunto nell'ordinamento sportivo funzioni assimilabili a quelle che nella giurisdizione ordinaria sono affidate alla Corte di Cassazione.

Senonché, fermo quel che si è appena detto, al Collegio di Garanzia è stata anche eccezionalmente affidata la competenza a conoscere alcune controversie nel «merito» e «in unico grado»<sup>45</sup>, tra le quali rientrano, per l'appunto, proprio

<sup>41</sup> Pur non avendo partecipato alla controversia sui criteri di ripescaggio di cui alla delibera commissariale del 30 maggio, il Catania si unisce alle altre quattro ricorrenti nell'impugnazione dei comunicati del Commissario straordinario del 13 agosto.

<sup>42</sup> Sulla quale sia permesso di rinviare a L. FERRARA, F. ORSO, *Il Codice di Giustizia del CONI tra omogeneizzazione procedurale e autonomia federale*, in *Riv. Dir. Sport.*, 2015, p. 5 ss.

<sup>43</sup> Così l'art. 54, co. 1, del Codice di giustizia sportiva del Coni.

<sup>44</sup> Come venne eloquentemente detto in sede di presentazione del codice, il Collegio di Garanzia ha assunto nell'ordinamento sportivo le «funzioni che nell'ordinamento dello Stato sono proprie della Cassazione» (queste le esatte parole utilizzate nel c.u. del 18 dicembre 2013, reperibile sul sito internet istituzionale del Coni).

<sup>45</sup> V. l'art. 54, co. 3, del Codice di giustizia sportiva del Coni.

quelle in materia di «iscrizione delle società ai campionati nazionali professionistici di calcio»<sup>46</sup>.

Non era chiaro però se questa disposizione dovesse trovare applicazione nel caso di specie. Le delibere commissariali impugnate, infatti, pur essendo relative all'iscrizione al campionato delle società ricorrenti, non avevano come effetto diretto quello di negar loro la partecipazione al torneo, ma si limitavano a modificare la norma regolamentare concernente la definizione dell'organico di serie B.

Al Collegio di Garanzia tale circostanza apparve dirimente: «nella fattispecie in esame», si legge nella motivazione delle sezioni unite dell'11 settembre, «i ricorsi sono stati proposti *non avverso la mancata ammissione ad un campionato [...] ma avverso le delibere del Commissario con le quali sono stati modificati due articoli delle Noif [norme organizzative interne federali]*». Pertanto, «i ricorsi» dovevano «ritenersi *inammissibili*, perché *ogni doglianza* nei confronti della disposizione regolamentare ritenuta lesiva [...] *doveva essere proposta dinanzi agli Organi della Giustizia Federale [corsivi nostri]*»<sup>47</sup>.

A questo punto, dichiarati inammissibili i ricorsi avverso le delibere del 13 agosto, il Collegio di Garanzia ebbe 'gioco facile' nel dichiarare l'improcedibilità «per sopravvenuto difetto di interesse» di quelli promossi da Siena, Pro Vercelli e Ternana, di cui si è detto in conclusione del paragrafo precedente, finalizzati al ripristino del motivo ostativo al ripescaggio del Novara annullato dai giudici federali: non essendo più in contestazione la decisione della federazione di ridurre l'organico della serie B, per le sezioni unite del Collegio doveva ritenersi «venuto meno l'interesse delle parti [...] alla decisione sui criteri di ripescaggio»<sup>48</sup>.

Contro la dichiarazione di inammissibilità del ricorso avverso le tre delibere del 13 agosto adivano il Tar del Lazio la Pro Vercelli e la Ternana (e successivamente, per motivi in parte diversi, pure il Catania e il Siena<sup>49</sup>), ottenendo in

<sup>46</sup> Questa particolare competenza è stata assegnata al Collegio di Garanzia dello Sport dall'art. 1, co. 1, lett. a), della deliberazione 4 maggio 2016, n. 1550, recante il «regolamento ai sensi dell'art. 54, comma 3, del Codice della Giustizia Sportiva». La norma, invero, non è di facilissima comprensione: se per un verso la competenza in materia di «iscrizione delle società ai campionati professionistici di calcio» è assegnata al Collegio di Garanzia «ai sensi dell'art. 54, co. 3, del codice di giustizia sportiva» (che è quello che si occupa proprio delle ipotesi di competenza del Collegio nel merito e in unico grado), per altro verso il secondo comma dello stesso articolo ammette tale «ricorso» solo «dopo l'esaurimento degli eventuali rimedi previsti dagli ordinamenti federali».

<sup>47</sup> In questi esatti termini la decisione 11 settembre 2018, n. 62, del Collegio di Garanzia dello Sport, pubblicata in data 25 settembre 2018 (prot. n. 00748/18), consultabile sul sito internet istituzionale del Coni.

<sup>48</sup> Così il dispositivo della decisione 11 settembre 2018, s.n. (n. prot. 677 del 2018), consultabile sul sito internet istituzionale del Coni.

<sup>49</sup> La domanda di sospensione cautelare della delibera n. 676 del 2018 del Collegio di Garanzia presentata dal Catania veniva respinta da Tar Lazio, sez. I-ter, ord. 10 ottobre 2018, n. 5948 (confermata dalla sezione V del Consiglio di Stato, prima con decreto 13 ottobre 2018, n. 5039, e poi con

via cautelare il «riesame [...] da parte del Collegio di Garanzia dello Sport, dei motivi di ricorso», in un «tempo utile» per il loro eventuale «ripescaggio»<sup>50</sup>.

Così, preso atto dell'ordine del Tribunale amministrativo<sup>51</sup>, il presidente del Collegio convocava, del tutto irritualmente<sup>52</sup>, una nuova udienza finalizzata a riesaminare i ricorsi decisi con la sentenza impugnata<sup>53</sup>. Ma neppure questa iniziativa dava gli effetti sperati e il 25 settembre le sezioni unite, pubblicando la motivazione della decisione n. 62/2018, ribadivano che «ogni doglianza nei confronti della disposizione regolamentare ritenuta lesiva [...] doveva essere proposta dinanzi agli Organi della Giustizia Federale [corsi nostri]»<sup>54</sup>.

#### **4. La parola di nuovo ai giudici federali, tra i limiti esterni della giurisdizione statale e l'irrilevanza giuridica dell'interesse all'integrazione degli organici**

Depurato delle implicazioni di carattere interpretativo di cui si è dato sinteticamente conto nel paragrafo precedente, il contenuto dispositivo della decisione del Collegio di Garanzia appariva estremamente chiaro: le società interessate all'annullamento delle delibere commissariali con le quali era stato ridotto l'organico del campionato di serie B dovevano rivolgersi ai competenti organi di giustizia federale.

Significava cioè ripartire da capo, in un tempo nel quale la serie B era giunta al sesto turno e in Lega Pro si erano disputate ben tre giornate di campionato.

ordinanza 30 ottobre 2018, n. 5304). La domanda di sospensione cautelare del Siena, invece, è stata respinta da Tar Lazio, sez. I-ter, ord. 10 ottobre 2018, n. 5947 (avverso la quale non risulta essere stato proposto appello).

<sup>50</sup> Le ricorrenti, in particolare, lamentavano la carenza di contraddittorio nel giudizio svoltosi davanti alle sezioni unite, sottolineando come queste avessero posto a fondamento della loro decisione una questione rilevata d'ufficio (l'inammissibilità dei ricorsi), senza dare alle parti la possibilità di formulare proprie deduzioni al riguardo.

<sup>51</sup> Con i decreti presidenziali *ante causam* del 15 settembre 2018, nn. 5411 e 5412, il Tar Lazio, sez. I-ter, «ritenuto che – in considerazione del danno presentato (connesso all'avvio del Campionato [...] il 19 settembre 2018) – sussistano i presupposti per l'accoglimento» delle domande cautelari proposte dal Catania e dalla Pro Vercelli, ordinava il «riesame in tempo utile, da parte del Collegio di Garanzia dello Sport, dei motivi di ricorso, ai fini del [loro] possibile ripescaggio». Alla luce della «circostanza che il presidente del Collegio di Garanzia» aveva «convocato [...] un'udienza [...] ai fini della riasunzione e del riesame dei ricorsi», entrambi i provvedimenti venivano revocati dello stesso Tar Lazio, sez. I-ter, coi successivi decreti nn. 5549 e 5551 del 19 settembre 2018.

<sup>52</sup> Infatti, nell'esigenza di dare esecuzione ai decreti presidenziali del Tar, il presidente del Collegio di Garanzia dello Sport, sia pur in assenza di una copertura regolamentare, decise di convocare nuovamente le sezioni unite per consentirgli di riesaminare la decisione dell'11 settembre 2018.

<sup>53</sup> Il presidente, «considerato il decreto cautelare [...] n. 5411 del 14 settembre 2018 [...] con il quale è stata sospesa l'efficacia della decisione del Collegio di Garanzia dello Sport n. 676/2018 dell'11 settembre 2018», si legge in una sua comunicazione del 17 settembre 2018 reperibile sul sito internet istituzionale del Coni, «dispone[va] la fissazione [...] dell'udienza del 21 settembre 2018».

<sup>54</sup> In questi esatti termini il dispositivo della decisione 11 settembre 2018, n. 62 (n. prot. 748 del 2018), pubblicata il 25 settembre e consultabile sul sito internet istituzionale del Coni.

Nel frattempo, la vicenda si era ulteriormente ingarbugliata: da una parte il Tar del Lazio, che in un primo momento aveva disposto con decreto presidenziale *ex art.* 56 c.p.a. la misura cautelare provvisoria di cui s'è detto *supra*, aveva successivamente rigettato, con ordinanza collegiale *ex art.* 55 c.p.a. (confermata in appello dal Consiglio di Stato<sup>55</sup>), la richiesta di sospensione cautelare dell'efficacia della delibera con la quale era stato ridotto l'organico del torneo a diciannove squadre<sup>56</sup>; dall'altra parte, il tribunale nazionale della f.i.g.c. aveva a sua volta rigettato la domanda cautelare proposta, nel vano tentativo di accelerare i tempi, dalla Pro Vercelli e dalla Ternana in seguito alla declaratoria di inammissibilità del Collegio di Garanzia dell'11 settembre<sup>57</sup>.

Sul primo versante, meritano senz'altro un cenno gli argomenti utilizzati dal Tar per rigettare la domanda cautelare. Dal punto di vista dei giudici amministrativi, infatti, doveva ritenersi allo stato «preclusa la possibilità di adottare una qualche decisione di natura giurisdizionale» poiché questa «presuppone in ogni caso l'impugnazione di una decisione definitiva» degli «organi di giustizia sportiva»: per tale motivo, poiché il Collegio di Garanzia, nel dichiarare inammissibili i ricorsi delle società interessate al ripescaggio, aveva «riconosciuto la competenza degli organi della giustizia federale», la giurisdizione statale doveva ritenersi momentaneamente esclusa<sup>58</sup>.

In quest'ordinanza, quindi, trovava piena conferma lo schema cristallizzato nell'art. 3, co. 1, del d.l. n. 220 del 2003, dove il rapporto tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa si ispira a un «modello progressivo a giurisdizione condizionata»<sup>59</sup>, nel quale il giudice statale non può pronunciarsi su questioni di rilevanza domestica sin tanto che queste non siano state definitivamente decise dai competenti organi giurisdizionali (c.d. *pregiudiziale sportiva*)<sup>60</sup>.

Una posizione, quest'ultima, del tutto condivisibile alla luce del quadro normativo, ma che finiva nel caso di specie per esporre i ricorrenti al rischio concreto di un pregiudizio grave e irreparabile del loro interesse pretensivo di partecipare al campionato di serie B: esclusa la possibilità di ricorrere *per saltum* al Collegio e negata la giurisdizione del giudice amministrativo, il tempo necessario allo svolgimento dei due gradi di giustizia federale avrebbe sicuramente

<sup>55</sup> Il riferimento è a Cons. St., sez. V, decreti 29 settembre 2018, nn. 4808 e 4809.

<sup>56</sup> Vedi a questo riguardo Tar Lazio, sez. I-ter, ord. 27 settembre 2018, n. 5690.

<sup>57</sup> Il riferimento è alla decisione del tribunale nazionale federale, sez. disc., c.u. 1° ottobre 2018, n. 22/TNF, reperibile sul sito internet istituzionale della f.i.g.c.

<sup>58</sup> Così la parte motiva della menzionata ordinanza del Tar Lazio, n. 5690 del 2018, confermata in appello da Cons. St., decreti 29 settembre 2018, nn. 4808 e 4809.

<sup>59</sup> Anche questa locuzione è tratta dalla motivazione del Tar Lazio, ord. n. 5690 del 2018.

<sup>60</sup> Come si dirà meglio più avanti nel testo, infatti, ai sensi dell'art. 3, co. 1, d.l. n. 220 del 2003, le controversie aventi a oggetto «atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle federazioni sportive» che non siano «riservat[e] agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo», possono essere impugnat[e] davanti al giudice amministrativo soltanto una volta che siano «esauriti i gradi della giustizia sportiva».

frustrato le residue speranze di ripescaggio delle ricorrenti. Tanto è vero che alla fine di ottobre, in seguito agli eventi che si illustreranno, esse rinunceranno a insistere per l'ammissione cautelare al campionato cadetto a causa della «notevole» quantità «di tempo trascorsa dall'inizio del campionato»<sup>61</sup>.

Ma è proprio sulla natura dell'interesse pretensivo al ripescaggio vantato dalle ricorrenti che si è soffermato, spostandosi sul secondo dei versanti menzionati all'inizio di questo paragrafo, il tribunale nazionale della f.i.g.c.<sup>62</sup>. Chiamato a decidere sulla domanda di sospensione cautelare dell'efficacia delle delibere commissariali che avevano determinato la riduzione dell'organico del campionato di serie B, il giudice federale si è preoccupato innanzitutto di risolvere, in senso negativo, la questione pregiudiziale concernente la *rilevanza giuridica* (o meglio si dovrebbe dire, la *rilevanza per l'ordinamento federale*) della pretesa azionata.

Per il tribunale nazionale, infatti, l'interesse pretensivo affermato dalle ricorrenti non sarebbe stato meritevole di tutela nell'ordinamento federale, nella misura in cui non esiste una norma che obblighi le leghe o la f.i.g.c. a integrare gli organici in caso di vacanza. E d'altro canto, tale pretesa non potrebbe desumersi neppure dal «semplice fatto» che l'art. 49 delle norme organizzative interne federali individui il numero delle squadre partecipanti ai campionati<sup>63</sup>, posto che il successivo art. 50 consente al consiglio federale (o al commissario straordinario che ne aveva le funzioni), «qualora vi siano concreti rischi che non sia garantito il regolare [...] avvio del campionato», di «modificare il numero di squadre partecipanti» anche prevedendone «un numero inferiore o superiore»<sup>64</sup>.

Viceversa, facendo leva su quest'ultima previsione regolamentare, i giudici federali hanno ritenuto che la f.i.g.c. goda di «un'ampia discrezionalità» in materia di ordinamento dei campionati: l'integrazione degli organici, si legge nella motivazione, è l'«espressione di una specifica competenza funzionale» volta alla «promozione» del calcio e deve essere esercitata in un continuo «bilanciamento» tra gli interessi delle società e quello dei tifosi alla «fruizione» di questo sport<sup>65</sup>.

Dal punto di vista del tribunale nazionale federale, pertanto, doveva ritenersi legittimo l'annullamento della delibera del 30 maggio 2018 con la quale

<sup>61</sup> Così Cons. St., ordinanze 15 novembre 2018, n. 5505, 29 novembre 2018, n. 5755, e 15 novembre, n. 5514, di cui si dirà più approfonditamente *infra* nel testo §10.

<sup>62</sup> V. la poc' anzi menzionata decisione del tribunale nazionale federale, sez. disc., c.u. 1° ottobre 2018, n. 22/TNF.

<sup>63</sup> Vedi l'art. 49, co. 1, lett. a), che fissa in un «girone unico di venti squadre» l'organico di serie A e in un «girone unico di ventidue squadre» quello di serie B.

<sup>64</sup> Questo era il tenore dell'art. 50 delle Noif prima dell'intervento delle delibere commissariali del 13 agosto 2018 (e poi delle modifiche deliberate dalla f.i.g.c. all'inizio del 2019).

<sup>65</sup> Così, testualmente, il tribunale nazionale federale, sez. disc., c.u. 1° ottobre 2018, n. 22/TNF.

erano stati fissati i criteri per l'integrazione degli organici di serie A e B, poiché questa non aveva determinato la formazione di una legittima aspettativa al ripescaggio in capo alle ricorrenti, ma solo un «interesse semplice» insuscettibile di fondare una pretesa azionabile in giudizio<sup>66</sup>.

Il che, a ben vedere, finiva quasi per contraddire la posizione assunta dalle sezioni unite della corte d'appello federale sul primo ricorso del Novara: se la delibera commissariale del 30 maggio 2018 aveva costituito a favore delle ricorrenti soltanto un *interesse semplice* al ripescaggio, doveva allora ritenersi inammissibile per difetto di legittimazione anche la domanda della società piemontese diretta all'annullamento dei motivi ostativi coi quali si erano fatti retroagire gli effetti afflittivi dei menzionati illeciti disciplinari pregressi.

### 5. Il d.l. 5 ottobre 2018, n. 115: un provvedimento d'urgenza a urgenza finita

Con la pronuncia del tribunale nazionale federale, il contenzioso inaugurato all'inizio di maggio sembrava essere finalmente giunto a conclusione: la delibera commissariale concernente i criteri di ripescaggio era stata annullata; l'organico del campionato di serie B era stato ridotto a diciannove squadre e il giudice federale si era pronunciato, ancorché soltanto in primo grado, a favore di questa decisione; le domande cautelari erano state respinte una prima volta dal Tar per carenza di giurisdizione e poi dalla giustizia domestica sul presupposto dell'irrelevanza giuridica (o meglio, *federale*) dell'interesse pretensivo al ripescaggio.

Restavano ancora la corte federale d'appello, il Collegio di Garanzia, il Tar del Lazio e il Consiglio di Stato. Ma all'inizio di ottobre, coi campionati di serie B e di Lega Pro ben avviati, la speranza delle società ricorrenti di essere ammesse in sovrannumero pareva ormai definitivamente archiviata.

Epperò, «ritenuta la straordinaria necessità e urgenza di introdurre strumenti finalizzati a [...] assicurare un veloce raccordo con l'impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni sportive»<sup>67</sup>, il Governo decideva comunque di approvare il d.l. 5 ottobre 2018, n. 115, recante «disposizioni urgenti [...] per il regolare svolgimento delle competizioni sportive».

Prima di analizzare il contenuto del decreto, giova soffermarsi sull'*opportunità* di ricorrervi e sulla *legittimità costituzionale* di questa iniziativa. In particolare, qui interessa porre l'accento, per un verso, sulla sussistenza di ragioni di interesse pubblico tali da giustificare un intervento da parte dell'Esecutivo e, per l'altro, sull'esistenza di quelle circostanze di *straordinaria necessità e urgenza*, che sono come noto necessarie per l'adozione di un decreto legge<sup>68</sup>.

<sup>66</sup> Ancora il tribunale nazionale della f.i.g.c., nel menzionato c.u. 1 ottobre 2018, n. 22/TNF.

<sup>67</sup> Si veda in proposito l'epigrafe del d.l. n. 115 del 2018.

<sup>68</sup> Come noto, la produzione scientifica su questi temi è sconfinata. Per un quadro aggiornato della giurisprudenza costituzionale v. F. CERRONE, *Fantasmii della dogmatica. Sul decreto legge e sulla legge*

Sul primo versante, il Governo sembrerebbe aver posto a fondamento del proprio intervento la necessità di assicurare il «regolare svolgimento dei campionati in corso»<sup>69</sup>. A ben vedere, l'elevazione di tale interesse in una dimensione pubblicistica si pone in armonia col quadro normativo di riferimento e, in particolare, con la legge di riordino del Comitato Olimpico Nazionale e con lo Statuto del Coni, che includono il «controllo» sul «regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici» tra le attività a «valenza pubblicistica» delle federazioni sportive nazionali<sup>70</sup>.

Dello stesso avviso, peraltro, è la giurisprudenza amministrativa, che non ha mancato in più occasioni di giustificare le proprie decisioni facendo leva sull'interesse «generale» al «regolare [...] svolgimento dei campionati»<sup>71</sup>.

Va detto anche però, per completezza, che nell'unico precedente legislativo analogo a quello di cui si discorre (il più volte menzionato d.l. *salva-calcio*<sup>72</sup>), l'intervento dell'Esecutivo fu giustificato, almeno formalmente, con la straordinaria necessità e urgenza di «razionalizzare i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico dello Stato»: è vero, quindi, che anche all'epoca il Governo si mosse per sventare il rischio di una paralisi dei campionati di

*di conversione*, in *Dir. Pubbl.*, 2015, pp. 341-388. Tra gli scritti fondamentali in materia si segnala: A. CELOTTO, *L'abuso del decreto-legge*, Padova, 1997; ID., *Decreto legge [postilla di aggiornamento]*, 2001, in *Enc. giur.*, X, Roma, 2001; A. GHIRIBELLI, *Decretazione d'urgenza e qualità della produzione normativa*, Milano, 2011; G. GUZZETTA, *Decreto-legge (voce)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, pp. 1743-1755; ESPOSITO C., *Decreto-legge (voce)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, p. 831 ss.; M. RAVERAIRA, *Il problema del sindacato di costituzionalità sui presupposti della «necessità ed urgenza» dei decreti-legge*, in *Giur. cost.*, 1982, p. 1433 ss.; A. SIMONCINI, *Il potere legislativo del Governo tra forma di governo e forma di stato*, in M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011; ID., *Le funzioni del decreto-legge. La decretazione d'urgenza dopo la sentenza n. 360/1996 della Corte Costituzionale*, Milano, 2003; ID. (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006.

<sup>69</sup> Questo emerge non soltanto dalla rubrica del d.l. n. 115 del 2018, ma anche dalla sua epigrafe: «ritenuta la straordinaria necessità e urgenza», vi si legge, «di introdurre strumenti finalizzati a migliorare l'efficienza e la funzionalità della giustizia amministrativa, nonché della difesa del Comitato olimpico nazionale italiano davanti alla giurisdizione amministrativa, anche in relazione all'esigenza di assicurare un veloce e agevole raccordo con l'impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni sportive concernenti l'ammissione od esclusione dalle competizioni [...] professionistiche, con immediato effetto per il regolare svolgimento dei campionati in corso [corsivo nostro]».

<sup>70</sup> L'art. 15 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, come modificato dal d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, dispone infatti che «le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, delle federazioni internazionali e del Coni, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del Coni [corsivo nostro]». E proprio a tale riguardo, l'art. 23 dello Statuto del Coni stabilisce che «hanno valenza pubblicistica [...] le attività delle Federazioni sportive nazionali relative [...] al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici [corsivo di nuovo nostro]».

<sup>71</sup> Su tutti, si vedano i tre decreti del Consiglio di Stato 27 ottobre 2018, nn. 5267, 5268, 5269, dei quali si dirà più approfonditamente *infra* nel testo §9.

<sup>72</sup> Il riferimento è al d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito con ampie modificazioni con legge 17 ottobre 2003, n. 280.

calcio di serie A e di serie B<sup>73</sup>, ma tale *interesse secondario* rimase sotto-traccia, sovrastato da quello *primario* di procedere a una sistemazione dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale<sup>74</sup>.

Dunque, di là dalle considerazioni che si faranno *infra* nel merito sull'efficacia delle singole misure (v. §§6-8), avuto riguardo alla valenza pubblicistica accordata al corretto svolgimento delle competizioni sportive professionistiche, non sembra in principio contestabile il potere del Governo di intervenire d'urgenza qualora rilevi una situazione che ne mette a repentaglio l'avvio o la prosecuzione.

Resta semmai qualche dubbio, provando a spostare la riflessione a un livello più generale, che questa sia la migliore sistemazione dei rapporti tra i due ordinamenti: verrebbe cioè da chiedersi se l'intervento statale non possa (o non debba) trovare un limite davanti a fenomeni, quali le competizioni sportive organizzate dalle leghe professionistiche, espressivi dell'autonomia organizzativa e funzionale di soggetti formalmente e sostanzialmente privati<sup>75</sup>.

Sul secondo versante, concernente la sussistenza delle condizioni di *straordinaria necessità e urgenza*, come si è sinteticamente anticipato nelle battute introduttive di questo paragrafo, la decisione del Governo è intervenuta in un tempo nel quale il *regolare svolgimento* dei campionati professionistici di calcio non sembrava più in discussione.

Fallito il tentativo di neutralizzare la riduzione dell'organico di serie B, prima in sede giurisdizionale e poi in sede federale, le armi delle ricorrenti apparivano decisamente spuntate: data la completezza della motivazione del tribunale federale e preso atto dei tempi che sarebbero stati necessari per lo svolgimento del giudizio federale di appello e di quello di legittimità del Collegio di Garanzia dello Sport<sup>76</sup>, prima di adottare il decreto legge in esame sarebbe

<sup>73</sup> Si noti bene, peraltro, che il d.l. n. 220 del 2003 venne approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 agosto, a ridosso dell'avvio dei campionati di serie A e di serie B (che normalmente iniziano tra la fine di agosto e l'inizio di settembre). Viceversa, il d.l. 115 del 2018 è stato adottato il 5 ottobre, quando i campionati erano iniziati da più di un mese.

<sup>74</sup> A onore del vero, va detto che il d.l. n. 220 del 2003 venne adottato prima che il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, modificando l'art. 15 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, rinviasse allo Statuto del Coni per la individuazione delle attività di *rilevanza pubblicistica*, tra le quali vi è oggi quella concernente il «controllo» sul «regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici» (art. 23 dello Statuto del Coni).

<sup>75</sup> Su questi aspetti v. le riflessioni di L. FERRARA, *Sport e diritto: ovvero degli incerti confini tra Stato e società (a proposito di due contributi di Goisis e di Manfredi)*, in *I fumetti e lo sport, Collana Toscana Beni Culturali*, vol. XI, pp. 92-98, in *Diritto dello Sport*, 2008, pp. 617-632, dove si trova una critica alla «pervasività dell'interesse pubblico nella sistemazione del fenomeno sportivo».

<sup>76</sup> Si rifletta al riguardo sulla circostanza che, come si dirà *infra* §9, giunte alla metà di novembre, tutte le ricorrenti rinunciavano agli atti di causa, dichiarando «di non avere più interesse alla domanda cautelare» per via dell'«oggettiva impossibilità di ottenerne un'esecuzione in forma specifica» a causa della «notevole» quantità di «tempo [...] trascorsa dall'inizio del campionato». Di talché, allo stesso esito si sarebbe con ogni probabilità giunti pure senza l'intervento del d.l. n. 115 del 2018.

stato forse opportuno domandarsi per quanto ancora poteva continuare a persistere in capo alle ricorrenti un concreto interesse al ripescaggio in un campionato che si stava oramai avviando verso la fine del girone di andata (tanto è vero che, come si dirà nel prosieguo, alla fine di ottobre esse rinunceranno a insistere per l'ammissione cautelare al campionato cadetto proprio a causa dell'«oggettiva impossibilità di ottenere un'esecuzione in forma specifica»<sup>77</sup>).

Così formulate, tali considerazioni parrebbero di natura extra-giuridica: da un certo punto di vista, infatti, il decorso del tempo sembrerebbe insuscettibile di frustrare la pretesa delle ricorrenti, le quali ben potrebbero continuare ad ambire in ogni tempo a una invalidazione di tutte le gare disputate in loro assenza e a una integrale riedizione del campionato.

Epperò, una più attenta riflessione suggerisce di tenere in debita considerazione la circostanza che quando «la reintegrazione in forma specifica» appaia «eccessivamente onerosa per il debitore», il giudice può sempre «disporre che il risarcimento avvenga solo per equivalente»<sup>78</sup>. Di conseguenza, la prosecuzione del campionato a ranghi ridotti ha assunto nel caso di specie una chiara rilevanza giuridica, nella misura in cui ha comportato il graduale sgretolamento della pretesa al ripescaggio delle ricorrenti, sino a dissolverla completamente.

Queste ultime avrebbero probabilmente continuato a vantare una pretesa di carattere risarcitorio. Ma rispetto a essa sarebbe venuta senz'altro meno l'esigenza posta a fondamento del d.l. n. 115 del 2018 di assicurare un *veloce raccordo* con l'impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni sportive finalizzato a garantire il *regolare svolgimento delle competizioni*.

In definitiva, quindi, il potere dell'Esecutivo di approvare il d.l. n. 115 del 2018, sia pur in astratto riconoscibile, doveva ritenersi in concreto carente per l'insussistenza, almeno al momento della sua approvazione, di quelle medesime circostanze di straordinaria necessità e urgenza utilizzate per giustificarlo.

## **6. (segue): un'analisi del suo contenuto**

Esaurita l'esposizione degli eventi e dei presupposti giuridici che hanno determinato l'approvazione del d.l. n. 115 del 2018, se ne possono adesso esaminare nel dettaglio i contenuti.

Per chiarezza espositiva, il provvedimento di cui si discorre può essere suddiviso in quattro parti: una prima parte dedicata alle modifiche al c.p.a. relative all'abbreviazione dei termini, alla giurisdizione esclusiva e alla competenza fun-

<sup>77</sup> Di questa rinuncia dà atto il Consiglio di Stato con le ordinanze 15 novembre 2018, n. 5505, 29 novembre 2018, n. 5755, e 15 novembre, n. 5514.

<sup>78</sup> Così l'art. 2058 c.c., affermando un principio ribadito pure dall'art. 2933 c.c., secondo il quale «non può essere ordinata la distruzione della cosa e l'aveute diritto può conseguire solo il risarcimento dei danni, se la distruzione della cosa è di pregiudizio all'economia nazionale».

zionale del Tar del Lazio, sede di Roma; una seconda, concernente la limitazione dell'appellabilità delle decisioni rese in via cautelare dal giudice amministrativo; una terza e più importante, con la quale è stata riformata la disciplina dei rapporti tra giurisdizione statale e giustizia sportiva in materia di ammissione ai campionati professionistici; un'ultima parte, recante infine la disciplina transitoria con la quale si è inteso fronteggiare la (presunta) emergenza<sup>79</sup>.

#### a) Le modifiche al codice del processo amministrativo

La prima parte del provvedimento è dedicata a tre disposizioni di carattere processuale, concernenti, come si è anticipato, l'assegnazione alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale del Tar di Roma delle controversie aventi a oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche, nonché l'abbreviazione, in queste medesime materie, dei termini processuali.

A una prima lettura, questi interventi parrebbero di scarso rilievo: se da una parte tali controversie erano già affidate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla competenza funzionale del tribunale di Roma<sup>80</sup>, dall'altra l'abbreviazione dei termini non si presta a particolari motivi di riflessione (salvo semmai rilevare che, rimanendo esclusi dal dimezzamento i termini previsti «per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti», questa misura rischia di rivelarsi scarsamente efficace)<sup>81</sup>.

A una più attenta analisi, però, tali sistemazioni finiscono per generare alcuni dubbi di carattere interpretativo.

Innanzitutto, è singolare la circostanza che, sebbene il primo comma dell'art. 1 del decreto novelli gli artt. 119, 133 e 135 c.p.a., aggiungendovi l'ipotesi delle controversie relative ai «provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche» o «comunque incidenti sulla partecipazione» a

<sup>79</sup> Si lascia volutamente fuori, perché qui di scarso interesse, la parte relativa all'ammissione del Coni al «patrocinio dell'Avvocatura dello Stato ai sensi del regio decreto 30 ottobre 1933, n. 1611» di cui all'art. 1, co. 2, del d.l. 5 ottobre 2018, n. 115.

<sup>80</sup> Già il d.l. 220 del 2003, infatti, stabiliva che «esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali [...]» fosse devoluta alla *giurisdizione esclusiva* «ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi dell'ordinamento sportivo» (art. 3, co. 1, del d.l. 19 agosto 2003, n. 220, nella sua prima versione, approvata nel 2003). Parimenti, la «competenza di primo grado» era già stata assegnata dal medesimo decreto legge «al tribunale amministrativo regionale con sede in Roma» (art. 3, co. 2, del d.l. 19 agosto 2003, n. 220, nella sua prima versione, approvata nel 2003). Successivamente, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e la competenza funzionale del Tar Lazio, sede di Roma, sono state confermate, in queste materie, dagli artt. 133, co. 1, lett. z), e 135, co. 1, lett. g), c.p.a.

<sup>81</sup> L'art. 119, co. 2, ss. c.p.a., infatti, si limita a stabilire che «tutti i termini processuali ordinari sono dimezzati», eccezion fatta, «nei giudizi di primo grado», per «quelli per la notificazione del ricorso introduttivo, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti», nonché quelli concernenti l'impugnazione delle misure cautelari.

queste, il terzo comma dello stesso art. 1, modificando l'art. 3 del d.l. n. 220 del 2003, ripeta testualmente la medesima disposizione, dando così luogo a un'inutile duplicazione normativa.

In secondo luogo, non è chiaro il motivo per cui gli artt. 133 e 135 c.p.a. siano stati novellati mediante l'aggiunta, rispettivamente nelle lett. z-septies) e q-sexies), dell'ipotesi relativa alle controversie aventi a oggetto i *provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche*, quando queste erano già riservate alla giurisdizione del giudice amministrativo e alla competenza funzionale del Tar di Roma: tali controversie, infatti, rientravano indubbiamente tra quelle relative agli «atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni» di cui alle lettere z) e g) degli artt. 133 e 135 c.p.a., senza che vi fosse bisogno di specificazioni ulteriori<sup>82</sup>.

Infine, qualche perplessità emerge dall'utilizzo della locuzione *comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche*, il cui ambito di applicazione risulta di complessa individuazione.

A tale riguardo, l'intento del legislatore era probabilmente quello di evitare che il Tar potesse declinare la propria giurisdizione ricorrendo allo stesso argomento che aveva utilizzato il Collegio di Garanzia nella decisione n. 62 del 2018: come si è visto *supra*, quest'ultimo si era detto incompetente a decidere sui ricorsi avverso le delibere commissariali del 13 agosto, sostenendo che esse, essendosi 'limitate' a modificare le Noif, avessero prodotto effetti solo *indiretti* sull'ammissione ai campionati delle società interessate e che, pertanto, non potessero essere di per sé qualificate come 'provvedimenti di esclusione dal campionato'<sup>83</sup>.

Chiarito lo scopo di questa disposizione, però, resta il dubbio che l'ampiezza della formula utilizzata possa finire per estendere in modo indiscriminato la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, attraendovi atti e provvedimenti delle leghe professionistiche che parrebbero indubitabilmente privi di natura pubblicistica; oppure imponga, viceversa, una ricostruzione di

<sup>82</sup> È sufficiente al riguardo riflettere sulla circostanza che gli atti di ammissione ai campionati, in quanto soggettivamente imputabili al Coni o alle federazioni (direttamente o per il tramite della delega assegnata alle leghe professionistiche), sarebbero comunque rientrati nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e nella competenza funzionale inderogabile del Tar del Lazio in qualità di «atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni» (lett. z) e g) degli artt. 133 e 135 c.p.a.).

<sup>83</sup> Come s'è detto *supra* nel testo, nella loro decisione dell'11 settembre 2018, le sezioni unite del Collegio di Garanzia rilevano che «i ricorsi sono stati proposti *non avverso la mancata ammissione ad un campionato [...] ma avverso le delibere del Commissario con le quali sono stati modificati due articoli delle Noif [norme organizzative interne federali] della f.i.g.c.*». Pertanto, tali ricorsi «devono ritenersi *inammissibili*, perché *ogni doglianza* nei confronti della disposizione regolamentare ritenuta lesiva [...] *doveva essere proposta dinanzi agli Organi della Giustizia Federale [corsivi nostri]*».

questi atti in chiave pubblicistica, finalizzata proprio a giustificare l'attrazione alla giurisdizione esclusiva<sup>84</sup>.

#### **b) La limitazione alla impugnabilità delle ordinanze cautelari**

Proseguendo nell'indagine sui contenuti del d.l. n. 115 del 2018, merita un approfondimento la limitazione dell'impugnabilità delle ordinanze cautelari.

Nel tentativo di dare massima stabilità alle decisioni giurisdizionali e di raggiungere la definizione dei contenziosi sull'ammissione ai campionati professionistici nel più breve tempo possibile, l'Esecutivo ha circoscritto l'appellabilità dei decreti che dispongono misure cautelari *monocratiche* (art. 56 c.p.a.) e *anteriori alla causa* (art. 61 c.p.a.) ai «soli casi in cui l'esecuzione del decreto sia idonea a produrre *pregiudizi gravissimi* ovvero *danni irreversibili* prima della trattazione collegiale della domanda cautelare [corsivi nostri]»<sup>85</sup>.

Va detto però che la misura non pare in grado di produrre gli effetti sperati.

A ben vedere, infatti, nelle controversie aventi a oggetto i provvedimenti di ammissione o esclusione dalle competizioni sportive professionistiche, due sole possono essere in astratto le misure cautelari strumentali all'accoglimento della domanda: la sospensione del provvedimento di ammissione o di esclusione impugnato oppure l'ammissione (o l'esclusione) temporanea alla (o dalla) competizione. Ma in entrambi i casi è facile rilevare come l'esecuzione del decreto sia sempre idonea a produrre *pregiudizi gravissimi* ovvero *danni irreversibili*: sia che una società venga esclusa in via cautelare da una competizione, avendo il diritto di parteciparvi; sia che venga ammessa, il che forse è peggio, senza averne diritto.

Non solo. Va pure considerato che le misure cautelari monocratiche e anteriori alla causa hanno già di per sé un ambito di applicazione ristretto ai soli casi in cui la situazione giuridica soggettiva del ricorrente risulti esposta a un rischio di pregiudizio di «estrema» o, addirittura, «eccezionale» gravità e urgenza<sup>86</sup>. Di talché, parrebbe comunque altamente probabile che l'esecuzione

<sup>84</sup> La natura degli atti delle leghe professionistiche concernenti l'ammissione ai campionati appare di difficile inquadramento. A un primo sguardo, essi paiono soggettivamente imputabili a enti formalmente e sostanzialmente privati; a un attento esame, però, la conclusione potrebbe apparire diversa: da una parte l'art. 23 dello Statuto del Coni attribuisce «valenza pubblicistica» alle «attività delle Federazioni sportive nazionali relative al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici» (in esecuzione dell'art. 15 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, per il quale «le federazioni sportive nazionali [...] svolgono l'attività sportiva [...] in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello Statuto del Coni»); dall'altra parte, l'art. 49, co. 1, delle Noif stabilisce che «i campionati delle diverse categorie» sono «demandati alla organizzazione delle Leghe», con una delega di potere che parrebbe conferire anche agli atti delle leghe natura pubblicistica. Sulla natura degli atti delle federazioni sportive v. FERRARA L., *L'ordinamento sportivo: più e meno*, cit., pp. 21-27.

<sup>85</sup> Così l'art. 1, co. 1, lett. d), d.l. n. 115 del 2018.

<sup>86</sup> Sono queste le esatte parole utilizzate dall'art. 56, co. 1, c.p.a. e dall'art. 61, co. 1, c.p.a.

dell'ordinanza cautelare finisca a sua volta per produrre in capo ai resistenti o ai controinteressati «pregiudizi gravissimi» oppure «danni irreversibili».

Tanto è vero quel che si è detto, che, nell'unica circostanza in cui il d.l. n. 115 del 2018 ha trovato applicazione, l'impugnazione del decreto cautelare monocratico è stata ammessa dal Consiglio di Stato (v. *infra* §9).

### **c) La revisione dei rapporti tra giurisdizione statale e giustizia sportiva in materia di ammissione ai campionati**

Mentre la prima parte del d.l. n. 115 del 2018 è dedicata ai profili 'marginali' di cui si è dato conto nei paragrafi precedenti, è nel terzo comma dell'art. 1 che si concentra la parte più significativa e innovativa della riforma.

Qui il legislatore, infatti, dopo aver imputato al vigente assetto dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale la responsabilità per la situazione di stallo venutasi a creare nell'organizzazione del campionato di serie B, ha tentato di elaborare un *meccanismo di raccordo* tra questi due livelli 'processuali' che potesse garantire, in futuro, una rapida definizione delle controversie relative alla partecipazione alle competizioni sportive professionistiche.

Individuato nei termini anzidetti l'obiettivo di politica normativa perseguito, l'Esecutivo ha deciso di tentare una soluzione radicale, escludendo «ogni competenza degli organi di giustizia sportiva» a decidere sulle controversie aventi a oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche o comunque incidenti sulla partecipazione a queste<sup>87</sup>.

Con una mitigazione però: «è fatta salva», continua il terzo comma dell'art. 1 del decreto, «la possibilità che lo statuto e i regolamenti del Coni e [...] delle federazioni sportive [...] prevedano organi di giustizia [...] che [...] decidono anche nel merito ed unico grado [...] entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato». Dopodiché, «con lo spirare» del trentesimo giorno, «il ricorso [...] si ha per respinto [...] e i soggetti interessati possono proporre, nei successivi trenta giorni, ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio»<sup>88</sup>.

Il legislatore, quindi, pare aver preso le mosse dalla convinzione che la presenza di due livelli di giustizia sia inadeguata rispetto all'esigenza di definire rapidamente le controversie sull'ammissione ai campionati e che tra essi debba prevalere quello statale. Tutt'al più, il Coni e le federazioni sportive possono prevedere organi di giustizia competenti in materia, a condizione che questi si pronuncino nel termine di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato.

<sup>87</sup> Così il primo periodo dell'art. 1, co. 3, del d.l. n. 115 del 2018.

<sup>88</sup> Vedi sempre l'art. 1, co. 3, del d.l. n. 115 del 2018.

Delle riflessioni che scaturiscono dalle disposizioni illustrate si dirà più approfonditamente *infra* §§ 7 e 8. Preme tuttavia evidenziare sin d'ora come questa riforma, avendo riservato (o quasi) alla giurisdizione statale le controversie in materia di ammissione ai campionati, abbia dato luogo a una vera e propria 'rivoluzione copernicana' rispetto al previgente assetto e, in particolar modo, rispetto al tentativo realizzato col d.l. n. 220 del 2003: se all'epoca si era provato (senza successo<sup>89</sup>) a escludere dalla giurisdizione statale le materie dell'«organizzazione» e dello «svolgimento» delle «attività agonistiche», nonché dell'«ammissione alle stesse» di «squadre» e «atleti»<sup>90</sup>, stavolta si è fatto esattamente il contrario, estromettendole dalla competenza degli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo.

Come si è anticipato in premessa, insomma, se nel 2003 fu la giurisdizione statale a pagare il dazio della eccessiva farraginosità di un sistema costruito su un doppio livello di tutela<sup>91</sup>, nel d.l. n. 115 la medesima sorte è capitata alla giustizia sportiva, la cui autonomia è stata ridotta a soli trenta giorni, ove non del tutto eliminata.

#### d) Il destino delle controversie pendenti

L'ultima parte del decreto reca la disciplina transitoria, con la quale l'Esecutivo ha inteso porre rimedio alle *presunte* circostanze di eccezionale gravità e urgenza che avevano messo a repentaglio l'ordinato svolgimento del campionato di calcio di serie B.

In proposito, si è detto che in seguito alla declaratoria di incompetenza del Collegio di Garanzia dello Sport dell'11 settembre 2018 la controversia era tornata davanti al tribunale nazionale della f.i.g.c. E si è pure detto che questo, con decisione 1° ottobre 2018, aveva rigettato l'istanza di sospensione cautelare delle società ricorrenti.

Ebbene, per evitare di dover attendere lo svolgimento dei due rimanenti gradi della giustizia sportiva (corte federale d'appello e Collegio di Garanzia), ai quali avrebbero eventualmente potuto far seguito pure i due gradi della giurisdizione amministrativa, l'Esecutivo ha esteso l'efficacia del d.l. alle controversie sportive pendenti (nonché alle «decisioni» per le quali fossero «pendenti

<sup>89</sup> Come noto, infatti, già con la legge di conversione (l. n. 280 del 2003) il Legislatore fece retromarcia, eliminando dall'art. 2, co. 1, le lettere c) e d), del d.l. n. 220 del 2003, concernenti, tra le altre, proprio la materia dell'ammissione ai campionati. Successivamente, la Corte Costituzionale, con la nota sentenza n. 49 del 2011, della quale si dirà più approfonditamente *infra*, ha riconosciuto l'azione risarcitoria, almeno nelle materie di cui alla lett. b), ogni qual volta un atto del Coni o delle federazioni abbia cagionato un danno ingiusto alla sfera giuridica soggettiva del destinatario.

<sup>90</sup> Era questo il tenore dall'art. 2, co. 1, lett. d), del d.l. n. 220 del 2003.

<sup>91</sup> A tale proposito, infatti, l'intento del Legislatore del 2003 era chiaramente quello di riservare intere materie all'autonomia dell'ordinamento sportivo (tra le quali quella dell'ammissione ai campionati), escludendovi del tutto la giurisdizione del giudice statale.

i termini di impugnazione»), ammettendone entro «trenta giorni» la riproposizione (o l'impugnazione) davanti al Tar del Lazio<sup>92</sup>.

Si sottraeva così all'ordinamento sportivo, definitivamente e con effetti immediati, la controversia che aveva animato l'estate calcistica: allo scopo di evitare nuovi *colpi di scena* da parte di un sistema di giustizia ritenuto inaffidabile e imprevedibile, il Governo attraeva la questione alla giurisdizione statale.

### **7. Per la pienezza e l'effettività della tutela giurisdizionale, oltre Corte Cost. n. 49/2011. Una straordinaria limitazione dell'autonomia organizzativa e funzionale del Coni e delle federazioni sportive**

Esaurita l'illustrazione dei contenuti del d.l. n. 115 del 2018, è il momento di spostare la riflessione sulla *straordinaria limitazione* dell'autonomia organizzativa e funzionale del Coni e delle federazioni sportive determinata da questo provvedimento: come mai accaduto prima, tale decreto ha comportato l'esclusione (o comunque una forte limitazione) della competenza degli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo a decidere sopra controversie aventi a oggetto questioni di indubbia rilevanza domestica.

Ma la sorpresa maggiore, tuttavia, non sta tanto nella dirompenza delle misure adottate, quanto nella rivoluzione che tale provvedimento ha determinato nell'approccio al tema dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale. Se storicamente il punto dolente era stato quello di individuare la soglia di rilevanza giuridica statale degli affari sportivi e l'ampiezza della tutela giurisdizionale a questi connessa<sup>93</sup>, qui per la prima volta si mette in discussione la tenuta di un sistema incardinato sulla c.d. pregiudiziale sportiva: il problema, in altre parole, non è più quello dell'*impugnabilità* davanti ai giudici statali delle decisioni definitive degli organi di giustizia sportiva, né quello della individuazione delle azioni giurisdizionali esperibili, ma diventa la sopravvivenza stessa dell'*autonomia* del Coni e delle federazioni nel riservarsi, quantomeno in via pregiudiziale, la definizione delle controversie in materia di ammissione ai campionati.

<sup>92</sup> Si veda in proposito l'art. 1, co. 4, del d.l. n. 115 del 2018: «le controversie pendenti dinanzi agli organi di giustizia sportiva aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche, possono essere ripresentati davanti al Tribunale amministrativo regionale nel termine di trenta giorni decorrente dalla data di entrata in vigore del [...] decreto».

<sup>93</sup> Su questi temi vi è una florida letteratura. Oltre agli scritti menzionati *supra* in nota in materia di rapporto tra ordinamento sportivo e ordinamento generale dello Stato e ai commenti al d.l. n. 220 del 2003, si vedano pure: L. FERRARA, *Federazione italiana pallavolo e palleggi di giurisdizione: l'autonomia dell'ordinamento sportivo fa da spettatore?*, in *Foro amm., Consiglio di Stato*, 2004, pp. 95-103; ID., *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport*, in *Foro amm., Consiglio di Stato*, 2005, pp. 1233-1249.

Guardato nel suo complesso, il quadro illustrato sembra convergere verso un unico, incontestabile, dato di fondo: le situazioni soggettive connesse alla partecipazione delle società e degli atleti ai campionati professionistici di calcio hanno rilevanza giuridica nell'ordinamento generale dello Stato.

Non solo. La rilevanza giuridica di queste situazioni soggettive è tale da non ammettere neppure una dilazione della tutela giurisdizionale per il tempo necessario a consentire l'esaurimento, in via pregiudiziale, di tutti i gradi della giustizia sportiva<sup>94</sup>. Nell'ottica del Legislatore, insomma, l'ammissione a un campionato professionistico di calcio costituisce un bene della vita soggetto a consumazione talmente rapida da apparire bisognoso di una tutela giurisdizionale *immediata* (nel senso di *non mediata* dalla giustizia endoassociativa).

Il ragionamento, di per sé, pare condivisibile: una volta ammesso che il «controllo» sul «regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici» costituisce un'attività a «valenza pubblicistica» delle federazioni sportive, va da sé che le situazioni soggettive a questa connesse debbano avere rilevanza per l'ordinamento statale. E va pure da sé che, in quanto giuridicamente rilevanti, a esse debba essere accordata una tutela giurisdizionale piena ed effettiva. Pertanto, se il riconoscimento giudiziale del diritto di partecipare a un campionato si rivela insuscettibile di garantire adeguata protezione alla sfera giuridica del ricorrente ove giunga dopo il suo inizio o addirittura a competizione conclusa, ne emerge che la clausola pregiudiziale rappresenta, in questa materia, un ostacolo insormontabile alla pienezza e alla effettività della tutela giurisdizionale.

Non è questa la sede per verificare se la soluzione escogitata nel decreto sia o meno adeguata allo scopo, sebbene sul punto sembri legittimo avanzare qualche sospetto: ancorché eliminata la pregiudiziale sportiva, infatti, le controversie sull'ammissione ai campionati dovranno comunque scontare, al pari delle altre, tutte le incertezze connesse alla materiale impossibilità di definire le liti in pochi giorni, con sentenza passata in giudicato. Il ragionamento condurrebbe lontano; basti tuttavia rilevare come pure la devoluzione immediata di queste controversie al giudice amministrativo non escluda di per sé il rischio che il ricorrente sia ammesso in via cautelare a partecipare a un campionato senza avervi diritto (oppure sia escluso, avendo il diritto di parteciparvi), con un pregiudizio irreparabile per i controinteressati, che sarebbero così costretti a disputare un torneo falsato (oppure per il ricorrente, che risulterebbe illegittimamente condannato a disputare una categoria inferiore).

<sup>94</sup> Come invece prevede, in via generale e fatte salve le materie riservate all'ordinamento sportivo, l'art. 3 del d.l. 220 del 2003: «esauriti i gradi della giustizia sportiva», stabilisce il d.l. salva-calcio «ogni [...] controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo [...], è disciplinata dal codice del processo amministrativo».

Qui preme piuttosto mettere in luce l'inversione di rotta rispetto alla posizione assunta nel 2011 dalla Corte Costituzionale, con sentenza n. 49. Facendo salva la legittimità dell'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003 nella parte in cui riserva agli organi di giustizia sportiva le controversie in materia disciplinare, la Consulta negò all'epoca che «la mancanza di un giudizio di annullamento» potesse costituire di per sé una violazione dell'art. 24 della Costituzione: per il Giudice delle leggi, viceversa, quella risarcitoria avrebbe rappresentato una «modalità di tutela giurisdizionale» pienamente soddisfattiva delle ragioni dei ricorrenti, tanto più nei casi in cui una sentenza costitutiva, intervenendo solo «dopo» l'esperimento dei «rimedi interni», sarebbe risultata «difficilmente» suscettibile di «produrre effetti ripristinatori»<sup>95</sup>.

Alla luce di quel che si è appena detto, dalla sentenza n. 49 del 2011 paiono emergere, per quanto qui più specificamente interessa, almeno due principi di

<sup>95</sup> La sentenza n. 49 del 2011 della Corte Costituzionale ha destato grande attenzione in letteratura. Qui si segnala, tra i tanti: A.E. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto ad agire in giudizio: una tutela «dimezzata»?*, in *Giorn. dir. amm.*, 2011, n. 7, p. 733 ss.; F. BLANDO, *Sanzioni sportive, sindacato giurisdizionale, responsabilità risarcitoria*, in *Danno e responsabilità*, 2011, p. 924; A. DE SILVESTRI, *La Corte Costituzionale azzoppa il diritto di azione dei tesserati e delle affiliate*, in *GiustiziaSportiva.it*, 2011, p. 4 ss.; A.A. DI TODARO, *La tutela effettiva degli interessi tra giurisprudenza sportiva e statale: la strana «fuga» della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 697; G. FACCI, *Il risarcimento del danno come punto di bilanciamento tra il controverso principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e l'art. 24 Cost.*, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, n. 6, p. 417 ss.; S. FELICETTI, M.R. SAN GIORGIO, *Ordinamento sportivo e giudice amministrativo*, in *Corr. giur.*, 2011; F. GRECO, *Ordinamento sportivo e statale: dibattito aperto e riflessioni a distanza di qualche anno dalla storica sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2011*, in *Giustizia amministrativa (www.giustamm.it)*, 2015, X; E. LUBRANO, *La Corte Costituzionale 49/11: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in *Riv. dir. ed econ. sport*, 2011, p. 64 ss.; G. MANFREDI, *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, in *Giur. Cost.*, 2011, 688 ss.; ID., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, 2012, p. 299; ID., *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 688; A. PALMIERI, *Tutela giurisdizionale dimidiata per le sanzioni disciplinari in ambito sportivo*, in *Il Foro it.*, 2011, I, p. 2611; F. PAVONI, *La Corte costituzionale esclude il giudizio di annullamento sulle sanzioni disciplinari sportive*, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, p. 2003; V. PESCATORE, *Corte costituzionale e risarcimento del danno da sanzione sportiva*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2012, num. 3, pag. 1009; I. PIAZZA, *Ordinamento sportivo e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio individuate dalla Corte Costituzionale*, in *Giur. It.*, 2012, p. 187 ss.; G. SANTAGADA, *Le sanzioni disciplinari sportive: se non sono annullabili non sono «atti amministrativi», ma «fatti storici» non arbitrabili e la domanda risarcitoria si propone davanti al giudice ordinario*, in *Giust. civ.*, 2012, p. 2519; F.G. SCOCA, *I mezzi di tutela giurisdizionale sono soggetti alla discrezionalità del legislatore*, in *Corr. giur.*, 2011, p. 1548; ID., *Il contributo della giurisprudenza costituzionale sulla fisiologia e sulla fisiologia della giustizia amministrativa*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, p. 371. Vedi inoltre, in *Riv. dir. sport.*, 2011, p. 1 ss.: A. BASILICO, *La tutela esclusivamente risarcitoria contro i provvedimenti del Coni e delle federazioni*; F. BLANDO, *Il coraggio della concretezza nella decisione n. 49/2011 della Corte costituzionale*; S. FANTINI, *La soluzione di compromesso della sentenza n. 49 del 2011 della Corte costituzionale*; T.E. FROSINI, *La giustizia sportiva davanti alla giustizia costituzionale*; A. PALMIERI, *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale*; A. SCALA, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, diritto di azione ex art. 24 Cost., effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile*.

diritto. Innanzitutto, la Consulta sembra aver affermato che la tutela risarcitoria possa essere ritenuta pienamente soddisfacente delle ragioni del ricorrente nei casi in cui quella costitutiva si riveli incapace di assicurare la pienezza degli effetti ripristinatori: se l'eliminazione del provvedimento sanzionatorio (una squalifica, per esempio) arriva in un tempo nel quale la competizione si è conclusa, la tutela in forma specifica risulterebbe del tutto inservibile alle ragioni del ricorrente. Di conseguenza, e questo è il secondo principio che si può trarre dalla decisione in esame, l'esistenza di una pregiudiziale sportiva non costituisce di per sé un ostacolo al riconoscimento di una tutela giurisdizionale piena ed effettiva: per la Corte, infatti, deve ritenersi coerente con l'impianto costituzionale un sistema che garantisce una tutela giurisdizionale differita all'esaurimento di tutti i gradi della giustizia sportiva e che, proprio per via dell'inutilità pratica di una condanna in forma specifica differita, si limiti a garantire un ristoro per equivalente.

Epperò, questa sistemazione dei problemi di connessione tra giustizia sportiva e giurisdizione statale pare collocarsi esattamente agli antipodi rispetto a quella realizzata dal d.l. n. 115 del 2018: come si è visto, infatti, tale provvedimento parte proprio dal presupposto che il differimento della tutela giurisdizionale causato dall'esaurimento di tutti i gradi della giustizia sportiva provochi un intollerabile *deficit* di protezione della sfera giuridica dei soggetti coinvolti, i quali finirebbero, loro malgrado, per accontentarsi di un risarcimento per equivalente. Preso atto di ciò, il Legislatore ha scelto di eliminare la pregiudiziale sportiva in materia di ammissione ai campionati (o quantomeno di restringerla nel termine di trenta giorni dall'adozione del provvedimento impugnato), contando per questa via di mantenere impregiudicata una eventuale tutela in forma specifica.

Anche per questo motivo, quindi, potrebbe rivelarsi particolarmente interessante la decisione della Consulta sull'ordinanza di rimessione 11 ottobre 2017, n. 197, con la quale il Tar del Lazio ha sollevato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1, lett. b), d.l. n. 220 del 2003, proprio nella parte in cui l'interpretazione offerta dalla Corte costituzionale nella sentenza 11 febbraio 2011, n. 49, sottrae «al sindacato del giudice amministrativo la tutela annullatoria nelle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari sportive incidenti su situazioni giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale»<sup>96</sup>.

<sup>96</sup> L'udienza pubblica è stata fissata dalla Corte Costituzionale per il 17 aprile 2019.

### **8. (segue). Una irragionevole limitazione dell'autonomia organizzativa e funzionale del Coni e delle federazioni sportive**

Messo in evidenza il carattere *straordinario* della limitazione all'autonomia del Coni e delle federazioni realizzata col provvedimento in esame, rimangono da fare alcune considerazioni sulla *ragionevolezza* delle misure adottate.

A tale riguardo, si è visto che l'art. 1, co. 3, del d.l. n. 115 del 2018, dopo aver escluso «ogni competenza degli organi di giustizia sportiva» in materia di ammissione ai campionati<sup>97</sup>, fa comunque salva la possibilità per il Coni e le federazioni di prevedere «organi di giustizia» che decidano nel merito e «in unico grado» entro «trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato». Spirato tale termine, «il ricorso all'organo di giustizia sportiva si ha per respinto [...] e i soggetti interessati possono proporre, nei successivi trenta giorni, ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio».

La limitazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, pertanto, sembra operare su quattro distinti livelli.

In primo luogo, si stabilisce che in assenza di previsioni federali o confederali diverse, gli organi di giustizia domestici non abbiano competenza a decidere le controversie in materia di ammissione ai campionati. Di talché, per conservare uno spazio di autodeterminazione su tale versante, il Coni e le federazioni hanno l'onere di assegnare esplicitamente questo compito a un proprio organo.

A ben vedere, si tratta di una previsione eccessivamente e inutilmente limitativa. Infatti, o si ritiene, risolutivamente, che per garantire effettività e pienezza di tutela delle situazioni soggettive coinvolte le controversie sull'ammissione ai campionati debbano approdare immediatamente al Tar; oppure si ammette che continui a esservi, anche in questa materia, la possibilità di riconoscere all'ordinamento sportivo uno spazio di autonomia, sia pur contenuto nei ristretti limiti di tempo indicati. Epperò, se la prospettiva del decreto, come sembra, è stata la seconda, la soluzione elaborata dal Legislatore appare inutilmente farraginoso: piuttosto che escludere in prima battuta la competenza degli organi di giustizia endoassociativa a decidere sulle controversie in materia di ammissione ai campionati, salvo poi consentire al Coni e alle federazioni di istituirne uno apposito che decida nel merito e in unico grado, sarebbe forse stato opportuno riconoscere loro tale spazio di autonomia sin dall'inizio, senza costringerli a modificare i propri regolamenti.

<sup>97</sup> Questa formula sintetizza quella vista *sub* §6, dove si parla delle «controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche».

In secondo luogo, il d.l. n. 115 del 2018 fissa il principio per cui, laddove le istituzioni sportive decidano di affidare a propri organi le decisioni sulle controversie aventi a oggetto l'ammissione ai campionati, questi debbano decidere nel termine massimo di «trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato».

Tale misura dà adito ad almeno due considerazioni. Per un verso, non sfugge l'assoluta brevità del termine: si pensi in proposito che il codice di giustizia sportiva del Coni, nel quale pure era stato profuso un enorme sforzo per il contenimento dei tempi<sup>98</sup>, fissa in novanta giorni il termine massimo di svolgimento del primo grado dei giudizi federali<sup>99</sup>. Ma per altro verso, stride ancor di più la decisione di fissare il *dies a quo* della decorrenza dei termini al momento della pubblicazione del provvedimento gravato e non in quello della sua impugnazione.

Da quest'ultimo punto di vista, la scelta del Legislatore non può essere condivisa: se la compressione dell'autonomia federale nei giudizi sull'ammissione ai campionati è giustificata dall'esigenza di assicurare effettività e pienezza di tutela ai ricorrenti, si crede che soltanto su questi, e non anche sul Coni e sulle federazioni, debbano ripercuotersi le conseguenze negative di una eventuale intempestività nell'attivazione degli strumenti di giustizia.

Per comprendere appieno la gravità di tale previsione, si pensi che, nei giudizi d'impugnazione avverso atti o provvedimenti federali, l'art. 30 del codice di giustizia sportiva del Coni fissa il termine di decadenza dell'azione in «trenta giorni», decorrenti dalla «piena conoscenza dell'atto»: in ipotesi, quindi, il ricorrente potrebbe impugnare il provvedimento di ammissione o di esclusione allo scadere del trentesimo giorno, mettendo così del tutto fuori gioco gli organi di giustizia federali, ai quali non sarebbe dato il tempo di istruire e decidere la controversia.

In terzo luogo, non solo si è previsto che l'organo preposto a decidere questo genere di controversie debba pronunciarsi entro «trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato», ma si è anche stabilito, per di più, che esso possa farlo esclusivamente in un «unico grado» di merito.

Il senso di questa misura sfugge. Di nuovo: se la contrazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo rinviene la sua giustificazione nell'esigenza di garantire una tutela tempestiva ai soggetti coinvolti nelle controversie in materia di

<sup>98</sup> Sia consentito, di nuovo, di rinviare a L. FERRARA, F. ORSO, *Il Codice di Giustizia*, cit., e in particolare pp. 19-21, dove si rileva come la disciplina elaborata dal Coni sia stata «particolarmente attenta al contenimento dei tempi del processo».

<sup>99</sup> Stabilisce infatti l'art. 38 del codice di giustizia sportiva del Coni che «il termine per la pronuncia della decisione di primo grado è di novanta giorni dalla data di esercizio dell'azione disciplinare» (co. 1) e «il termine per la pronuncia della decisione di secondo grado è di sessanta giorni dalla data di proposizione del reclamo» (co. 2). Parimenti, «le controversie diverse da quelle di natura disciplinare sono decise [...] entro novanta giorni dalla proposizione del ricorso introduttivo di primo grado ed entro sessanta giorni dalla proposizione dell'eventuale reclamo» (co. 8).

ammissione ai campionati, il Legislatore avrebbe dovuto limitarsi a incidere sul *quantum* della riserva di giustizia, senza interessarsi del *quomodo*: fissato in trenta giorni il termine entro il quale gli organi federali o confederali devono pronunciarsi, non sembra rilevante che i gradi del giudizio siano uno o più d'uno.

Infine, l'autonomia delle istituzioni sportive è stata limitata anche mediante la qualificazione della mancata adozione di una decisione espressa da parte degli organi di giustizia sportiva come *silenzio-rigetto*: «con lo spirare di tale termine», si legge alla fine del terzo comma dell'art. 1, «il ricorso [...] si ha per respinto» e «i soggetti interessati» possono rivolgersi, «nei successivi trenta giorni», al «Tribunale amministrativo regionale del Lazio».

Anche in tal caso, però, la scelta del Legislatore non è del tutto condivisibile: meglio sarebbe stato limitarsi a negare rilevanza giuridica alle decisioni tardive<sup>100</sup>, senza munire il silenzio di una qualificazione che appare inutile e imprecisa.

Inutile perché l'attribuzione al silenzio amministrativo di un valore provvedimentoale è innanzitutto funzionale a consentire l'esperimento di un'azione costitutiva<sup>101</sup>. A ben vedere, però, questa funzione scompare del tutto nel caso in esame, dove al ricorrente non è data azione contro il silenzio serbato dall'organo di giustizia quanto piuttosto contro il provvedimento federale di ammissione al (o di esclusione dal) campionato. Di conseguenza, l'assegnazione al silenzio del giudice sportivo del significato di 'rifiuto del ricorso' non produce nessuna utilità pratica.

Ma a un attento esame, tale sforzo creativo si rivela pure impreciso, perché scollegato dall'insorgenza dell'obbligo di provvedere: anche a voler ritenere che in capo all'organo di giustizia gravi un obbligo, giuridicamente vincolante, di concludere il procedimento mediante l'adozione di un provvedimento espresso<sup>102</sup>, più corretto sarebbe stato assegnare il valore di rigetto allo spirare

<sup>100</sup> L'«eventuale decisione sopravvenuta», dice infatti l'art. 1, co. 3, del d.l. n. 115 del 2018, «è priva di effetto».

<sup>101</sup> Sia qui sufficiente rinviare alla lettura dei silenzi a carattere provvedimentoale offerta, in chiave contemporanea (nel senso di 'avulsa dalle ragioni storiche'), da M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2013, pp. 250-251: tenuto conto che «per reagire ai ritardi e al silenzio dell'amministrazione il privato ha a disposizione [...] una serie di rimedi [...] macchinosi e poco efficaci [...] nella legislazione amministrativa sono stati introdotti [...] due regimi di silenzio cosiddetto significativo».

<sup>102</sup> Si tratta, a ben vedere, di un profilo dirimente: il Legislatore ha qualificato espressamente il mancato intervento di una decisione di merito in termini di *silenzio rigetto* («con lo spirare di tale termine il ricorso all'organo di giustizia sportiva si ha per respinto»), senza tenere in considerazione la circostanza che l'attribuzione di un valore giuridico a un silenzio (*silenzio significativo*), è necessariamente subordinata alla possibilità di affermare l'esistenza di un obbligo di provvedere in capo all'amministrazione silente, senza il quale, viceversa, a tale fatto non può essere assegnato valore giuridico. Ma nel caso di specie, l'obbligo di decidere dell'organo di giustizia sussiste solo in quanto

di un termine decorrente dalla presentazione del ricorso e non, come ha fatto il decreto, dalla pubblicazione del provvedimento impugnato. Quel che stride, insomma, è l'aver dato valore di rigetto a un inadempimento misurato su un fatto (la pubblicazione dell'atto) che non radica l'obbligo di provvedere dell'organo di giustizia competente a decidere sul ricorso.

### 9. L'approvazione del decreto e i suoi (non voluti) effetti collaterali

Riprendendo la narrazione degli eventi lasciata in sospeso per dare spazio all'analisi dei contenuti del d.l. n. 115 del 2018, rimangono da analizzare gli effetti che questo provvedimento ha prodotto sulle controversie pendenti.

A tale riguardo, si è visto come l'Esecutivo abbia ritenuto di risolvere la crisi estiva del calcio italiano prevedendo che le «decisioni» per le quali fossero «pendenti i termini di impugnazione» davanti a un organo di giustizia sportiva potessero essere impugunate direttamente dinanzi al Tar del Lazio entro «trenta giorni» dall'entrata in vigore del decreto. Significava, cioè, ammettere che la decisione del 1 ottobre 2018 del tribunale nazionale della f.i.g.c., con la quale erano stati respinti i ricorsi di Siena, Pro Vercelli, Ternana, Catania e Novara per il ripristino dell'organico di serie B a ventidue squadre, potesse approdare immediatamente alla giurisdizione statale, senza passare per l'ulteriore filtro della corte federale d'appello e del Collegio di Garanzia dello Sport.

Il risultato raggiunto, però, è stato molto distante dalle aspettative: se l'obiettivo era quello di dare una soluzione rapida e definitiva al contenzioso in corso, il decreto in esame ha prodotto l'effetto contrario, finendo per mettere nuovamente a rischio l'ordinata prosecuzione di un campionato che, viceversa, pareva avviato sui binari della stabilità<sup>103</sup>.

Il Tar del Lazio, infatti, accogliendo le domande cautelari di Novara, Pro Vercelli e Ternana<sup>104</sup>, ha disposto con tre ordinanze del 24 ottobre 2018<sup>105</sup> la «sospensione» dell'esecutività dell'impugnata decisione del tribunale federale e delle delibere commissariali del 13 agosto, contestualmente obbligando la

questo abbia ricevuto un ricorso da parte di un soggetto dell'ordinamento sportivo: di talché, più corretto sarebbe stato individuare il *dies a quo* da questo e non da un altro momento.

<sup>103</sup> Come si è rilevato *supra* nel testo *sub* §5, infatti, la pronuncia del tribunale nazionale federale pareva aver posto fine al contenzioso: la delibera commissariale relativa ai criteri di ripescaggio era stata annullata; l'organico del campionato di serie B era stato ridotto; il tribunale federale si era pronunciato a favore della scelta di interrompere le procedure di ripescaggio; le domande cautelari erano state respinte sia dal Tar, per carenza di giurisdizione, che dal giudice federale, sul presupposto dell'irilevanza giuridica dell'interesse pretensivo al ripescaggio.

<sup>104</sup> La Ternana e il Siena, che avevano originariamente coltivato il ricorso al tribunale nazionale della f.i.g.c., non hanno invece proposto ricorso al Tar del Lazio, decadendo dall'azione dopo trenta giorni dalla pubblicazione del d.l. n. 115 del 2018.

<sup>105</sup> Il riferimento è a Tar Lazio, Roma, ordinanze 24 ottobre 2018, nn. 6357, 6359 e 6360.

f.i.g.c. e la Lega di Serie B a «riesaminare» le domande di ripescaggio delle ricorrenti in base a una diversa interpretazione del quadro normativo<sup>106</sup>.

I giudici amministrativi sono giunti a questa decisione dopo essersi convinti (ancorché soltanto all'esito del giudizio sommario tipico della fase cautelare) che le delibere con le quali il Commissario straordinario della f.i.g.c. aveva determinato la riduzione dell'organico del campionato cadetto dovessero ritenersi illegittime perché affette da eccesso di potere e violazione di legge.

In primo luogo, ha rilevato il Tar, la modifica regolamentare sarebbe stata assunta dal commissario straordinario oltre i limiti consentiti dalle sue attribuzioni: egli avrebbe dovuto limitarsi agli atti «necessari» a garantire il «regolare funzionamento della federazione», ricorrendo all'adozione di «nuove norme statutarie e regolamentari» al solo fine di «consentire la corretta ricostituzione degli organi federali [...] e la celebrazione dell'assemblea ordinaria elettiva».

Non solo. A ulteriore dimostrazione del cattivo utilizzo del potere da parte del Commissario straordinario avrebbe concorso pure la circostanza che la riduzione dell'organico a diciannove squadre sia avvenuta appena «pochi giorni» prima dell'inizio del campionato e, per di più, mediante l'eliminazione di quella disposizione regolamentare che proprio al fine di «garantire una certa gradualità» nella modifica degli organici prevedeva un periodo di sospensione biennale dell'efficacia di ogni variazione in materia<sup>107</sup>.

Ancora. Non soltanto l'espunzione di tale norma è apparsa ai giudici «indice di una sproporzione [...] tra i mezzi adottati [...] e le finalità di interesse pubblico perseguite», ma per di più questa modifica regolamentare sarebbe avvenuta «in violazione degli artt. 13 e 27 dello statuto f.i.g.c.», che avrebbero obbligato la federazione ad acquisire il parere di tutte leghie professionistiche: queste dovevano essere «senz'altro» coinvolte, in quanto «la determinazione dell'organico del campionato di serie B» ha finito per incidere anche «sugli interessi delle squadre del campionato inferiore interessate ad esservi ammesse».

Da ultimo, la decisione di interrompere le procedure di ripescaggio è apparsa illegittima ai giudici amministrativi anche perché motivata da un generico riferimento «all'interesse pubblico al tempestivo avvio dei campionati», in assenza di un'attenta ponderazione del «legittimo affidamento» delle società

<sup>106</sup> In ciascuna delle ordinanze menzionate, infatti, il Tar del Lazio ritiene «di dover accogliere la domanda di sospensione di tutti i provvedimenti impugnati, con conseguente obbligo, per le autorità competenti, di riesaminare gli stessi, sulla base della corretta applicazione del quadro normativo di riferimento, come [...] sopra evidenziato».

<sup>107</sup> Rilevano in proposito i giudici del Tar che «la riduzione dell'organico del campionato è stata operata nel mese di agosto, a pochi giorni dall'inizio dello stesso» e che «per addivenire all'immediata efficacia della nuova disciplina, è stato modificato, altresì, l'art. 50 delle Noif che, proprio per garantire una certa gradualità nell'entrata in vigore di modifiche essenziali, quali quella adottata, prevedeva che ogni variazione dell'organico dei campionati potesse avere effetto solo decorsi due anni dalla sua introduzione» (così la motivazione delle tre ordinanze 24 ottobre 2018, nn. 6357, 6359 e 6360, citate *supra* in nota).

aspiranti: neppure l'«esigenza di garantire con urgenza il regolare avvio dei campionati» giustificerebbe «modalità» tanto «incisive» di esercizio del potere, tanto più in considerazione «che proprio i provvedimenti gravati hanno generato, per il loro contenuto di immediato impatto sulla posizione delle società interessate [...] una situazione di anomala incertezza sullo svolgimento del campionato»<sup>108</sup>.

Così, per effetto di quel provvedimento che avrebbe dovuto assicurare l'individuazione di una rapida via d'uscita, la legittimità del campionato di serie B in corso veniva, viceversa, messa nuovamente in discussione. E questo accadeva alla fine di ottobre, con il torneo cadetto ormai ampiamente avviato verso la conclusione della prima metà del girone di andata.

Avverso le suddette ordinanze del Tar proponevano immediata impugnazione al Consiglio di Stato la f.i.g.c. e la Lega di Serie B, ottenendo tre giorni più tardi con decreto presidenziale la sospensione delle misure cautelari concesse<sup>109</sup>.

Il consigliere delegato, in particolare, faceva salva, almeno per il momento, la legittimità del campionato in corso, articolando la sua motivazione attorno a tre argomentazioni: innanzitutto, negava l'illegittimità per eccesso di potere delle delibere impugnate, rilevando come l'«ampiezza» della delega conferita al Commissario straordinario valesse a escludere il «superamento [...] dei limiti» consentiti dalle sue attribuzioni; in secondo luogo, nella sua prospettazione, dovevano ritenersi comunque «corrette [...] le considerazioni [...] del tribunale federale [...] circa la qualificazione della posizione delle società non ripescate», che sarebbero state titolari di una mera aspettativa di fatto sprovvista di ogni tutela, tanto in sede sportiva quanto in quella statale; infine, per l'estensore della motivazione, l'interesse al «regolare [...] svolgimento dei campionati» avrebbe dovuto in ogni caso prevalere su quello delle società ricorrenti e giustificare di per sé la riduzione dell'organico<sup>110</sup>.

#### **10. La mancata conversione del d.l. n. 115 del 2018: tra il tentativo di approvare la riforma nel c.d. decreto fiscale e la sua 'ratifica' in legge di bilancio; profili di legittimità costituzionale**

Con la pubblicazione dei decreti cautelari menzionati alla fine del precedente paragrafo, la controversia sui ripescaggi della serie B poteva dirsi conclusa (salva, eventualmente, la permanenza in capo alle ricorrenti di un interesse

<sup>108</sup> In questi esatti termini si è espresso il Tar di Roma nelle tre ordinanze 24 ottobre 2018, nn. 6357, 6359 e 6360, citate *supra* in nota.

<sup>109</sup> Il riferimento è a Cons. St., decreti 27 ottobre 2018, nn. 5267, 5268, 5269.

<sup>110</sup> Così, letteralmente, la parte motiva dei tre decreti menzionati nella nota precedente.

all'accertamento dell'illegittimità delle delibere impugnate a fini risarcitori<sup>111</sup>). Infatti, nelle camere di consiglio celebrate dai giudici di Palazzo Spada per l'esame collegiale delle impugnazioni alle ordinanze cautelari del 24 ottobre<sup>112</sup>, le ricorrenti dichiaravano «di non avere più interesse alla domanda cautelare» per via dell'«oggettiva impossibilità di ottenerne un'esecuzione in forma specifica» a causa della «notevole» quantità di «tempo [...] trascorsa dall'inizio del campionato»<sup>113</sup>.

Senonché, chiuso il fronte dei ripescaggi in serie B, se ne apriva uno nuovo, concernente la conversione in legge del d.l. n. 115 del 2018.

Al riguardo, come si è anticipato introducendo, si deve tener conto che l'approvazione di tale provvedimento da parte del Consiglio dei ministri è avvenuta in una fase avversa dei lavori parlamentari: in prossimità dell'apertura della sessione di bilancio, con le Camere impegnate nell'esame del c.d. 'd.l. fiscale' e del d.d.l. recante il «bilancio di previsione dello Stato», la possibilità di ritagliare uno spazio per la discussione di altri disegni di legge appariva notevolmente ridotta.

Così, preso atto che, a distanza di un mese dalla presentazione in Senato del d.d.l. di conversione del decreto, la Commissione Affari Costituzionali non era andata oltre l'illustrazione dei suoi contenuti<sup>114</sup>, il 6 novembre 2018 il Governo comunicava al Parlamento di non voler «insistere per la conversione in legge», manifestando contestualmente l'intenzione di recuperare il testo della riforma mediante la presentazione di «un emendamento d'iniziativa governativa» in sede di conversione di un «altro decreto-legge»<sup>115</sup>.

<sup>111</sup> Infatti, ai sensi dell'art. 34, co. 3, c.p.a., «quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori».

<sup>112</sup> Il quadro procedurale del giudizio cautelare merita di essere chiarito. Sulle domande proposte dalle ricorrenti ex art. 55 c.p.a., il Tar di Roma si è pronunciato con le ordinanze 24 ottobre 2018, nn. 6357, 6359 e 6360. Contro queste decisioni hanno adito il Consiglio di Stato la f.i.g.c. e la Lega di Serie B, domandando ai sensi dell'art. 98, co. 2, c.p.a. l'applicazione del procedimento monocratico di cui all'art. 56 c.p.a.: così, in un primo momento il Consiglio di Stato si è pronunciato sui gravami coi decreti 27 ottobre 2018, nn. 5267, 5268, 5269, tutti decisi dal consigliere delegato; successivamente, gli appelli cautelari sono stati presi in esame dall'intero collegio, che si è pronunciato ex art. 62 c.p.a. con le ordinanze 15 novembre 2018, n. 5505, 29 novembre 2018, n. 5755, e 15 novembre, n. 5514.

<sup>113</sup> Il riferimento è a Cons. St., ordinanze 15 novembre 2018, n. 5505, 29 novembre 2018, n. 5755, e 15 novembre, n. 5514.

<sup>114</sup> Il d.d.l. di conversione in legge del d.l. 5 ottobre 2018, n. 115, recante «disposizioni urgenti in materia di giustizia amministrativa, di difesa erariale e per il regolare svolgimento delle competizioni sportive» veniva presentato al Senato della Repubblica il 6 ottobre 2018 e assegnato alla I Commissione Affari Costituzionali in sede referente il 9 ottobre (AS 846). Nella seduta del 10 ottobre la relatrice illustrava il contenuto del provvedimento; dopodiché i lavori venivano rinviati ad altre sedute, senza essere mai effettivamente ripresi.

<sup>115</sup> Così, testualmente, dal resoconto sommario della seduta 6 novembre 2018, n. 44, della Prima Commissione permanente Affari Costituzionali in sede referente.

In particolare, il proposito dell'Esecutivo era quello di utilizzare come 'veicolo normativo' la legge di conversione del d.l. 23 ottobre 2018, n. 119, recante «disposizioni urgenti in materia fiscale e finanziaria». Ma questa soluzione<sup>116</sup>, di là da ogni considerazione di legittimità costituzionale che una simile tecnica legislativa pone<sup>117</sup>, si è rivelata impraticabile innanzitutto perché contrastante col regolamento del Senato, che prevede la inammissibilità di tutti gli emendamenti estranei alla materia oggetto del provvedimento in esame<sup>118</sup>.

Neppure il fallimento di questo tentativo, tuttavia, ha avuto l'effetto di scoraggiare l'Esecutivo, che è infine riuscito a ottenere l'approvazione della riforma nella seconda lettura della legge di bilancio: con un emendamento del Governo al d.d.l. recante il «bilancio di previsione dello Stato», infatti, il contenuto dispositivo del d.l. n. 115 del 2018 è stato riversato per intero nell'art. 1, co. 647-650, l. 30 dicembre 2018, n. 145, e è (ri)entrato in vigore il 1 gennaio del nuovo anno.

Anche questa soluzione, però, non può andare esente da critiche.

Innanzitutto, per questa via non si sono comunque potute evitare quelle ripercussioni negative di cui si dirà più avanti derivanti dalla mancata conversione del decreto in esame entro sessanta giorni dalla sua approvazione: mentre il d.l. n. 115 del 2018 è decaduto con effetti retroattivi il 7 dicembre, la l. n. 145 è entrata in vigore oltre venti giorni più tardi, facendo riemergere in questa finestra di tempo l'assetto normativo previgente.

In secondo luogo, l'approvazione tramite emendamento al disegno di legge di bilancio di misure prive d'impatto finanziario parrebbe di nuovo contrastare coi regolamenti parlamentari: se da un lato quello della Camera impone di dichiarare «inammissibili gli emendamenti [...] che concernono materie estranee all'oggetto [...] della legge finanziaria e della legge di bilancio»<sup>119</sup>, parimenti quello del Senato sanziona con l'inammissibilità «gli emendamenti, d'iniziativa

<sup>116</sup> Il riferimento è all'emendamento del Governo n. 7.0.100 all'articolo 7 dell'Atto Senato 886, col quale si proponeva l'inserimento in un nuovo articolo, il 7-bis, dell'intero contenuto del d.l. n. 115 del 2018.

<sup>117</sup> Anche su questo fronte vi è una produzione scientifica sterminata. Tra i contributi più recenti si veda: A. CELOTTO, *Uso e abuso della decretazione d'urgenza*, in *Federalismi.it*, 2014; A. SIMONCINI, E. LONGO, *Dal decreto-legge alla legge di conversione: dal controllo potenziale al sindacato effettivo di costituzionalità*, in *Riv. Aic*, 2014, III. Tra i contributi fondamentali, oltre a quelli menzionati supra in nota concernenti il decreto-legge, vedi: F. MODUGNO, D. NOCILLA, *Riflessioni sugli emendamenti al decreto legge*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 367 ss.; G. PITRUZZELLA, *La legge di conversione del decreto-legge*, Padova, 1989.

<sup>118</sup> Ai sensi dell'art. 97, co. 1, del regolamento del Senato, infatti, «sono improponibili ordini del giorno, emendamenti e proposte che siano estranei all'oggetto della discussione o formulati in termini sconvenienti».

<sup>119</sup> In questi termini l'art. 121, co. 5, del regolamento della Camera dei Deputati.

sia parlamentare che governativa, al disegno di legge di approvazione dei bilanci di previsione dello Stato [...] che rechino disposizioni [...] estranee all'oggetto della legge di bilancio»<sup>120</sup>.

Ma soprattutto, il ricorso a una simile tecnica normativa parrebbe violare l'art. 15, co. 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante «disposizioni per l'attuazione [...] dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione», che esclude l'ammissibilità nella legge di bilancio di tutte le norme «di carattere ordinamentale o organizzatorio» oppure «di natura localistica o microsettoriale». Anzi, a questo proposito, vi è pure chi ha sostenuto che la violazione di tali limitazioni contenutistiche, in quanto «previste da norme interposte alla Costituzione<sup>121</sup>», prefigurerebbe «una vera e propria illegittimità costituzionale»<sup>122</sup>.

Peraltro, le violazioni menzionate sono state forse ancor più gravi nel caso in esame per via delle inedite modalità di approvazione della l. 145 del 2018<sup>123</sup>, che hanno di fatto impedito l'esame degli emendamenti, tanto nel merito quanto sul fronte della loro ammissibilità per omogeneità di materia, sia in Aula che nella Commissione Bilancio del Senato.

Un profilo, quest'ultimo, sul quale si è di recente espressa anche la Corte Costituzionale, che nell'ordinanza 10 gennaio 2019, n. 17, ha sottolineato come

<sup>120</sup> Così, testualmente, l'art. 128, co. 6, del regolamento del Senato della Repubblica. Su questi aspetti, si veda L. GIANNITI, N. LUPO, *Corso di diritto parlamentare*, Bologna, 2013, pp. 255-259, i quali rilevano l'importanza del rafforzamento delle «difese» regolamentari «nei confronti delle disposizioni» che risultino «estranee» alla materia fiscale, «sia se inserite già in origine nel disegno di legge governativo, sia se aggiunte nel corso del suo *iter* parlamentare». Dello stesso avviso MANNINO A., *Diritto parlamentare*, Milano, 2010, pp. 276-277.

<sup>121</sup> Sulla qualificazione della legge n. 243 del 2012 come 'norma interposta' v. recentemente Corte Cost. 13 aprile 2017, n. 80, dove si afferma l'obbligo per la Provincia autonoma di Bolzano di «rispettare l'ambito di competenza esclusiva dello Stato e la normativa statale interposta».

<sup>122</sup> In questi termini A. BRANCASI, *Le trasformazioni dell'assetto e del governo della finanza pubblica negli ultimi cinquanta anni*, in *Dir. pubbl.*, 2018, p. 432, il quale evidenzia come «il fenomeno delle cosiddette "finanziarie omnibus"» abbia «reso necessario limitare il tipo di norme inseribili nel contenuto "eventuale" di tali leggi». A questo proposito, continua l'Autore, «la l. n. 243 [del 2012] costruisce queste limitazioni in termini sostanzialmente analoghi a quanto stabilito dalla l. n. 196 [del 2009], in quanto le disposizioni di questa parte della legge di bilancio devono essere funzioni agli obiettivi dei documenti di programmazione economica e finanziaria, devono avere effetti a decorrere dal triennio considerato dal bilancio, non possono prevedere deleghe legislative, misure di natura localistica o microsettoriale e non possono avere carattere ordinamentale o organizzatorio»; rispetto al passato, conclude, «ciò che cambia è l'efficacia di queste limitazioni, in quanto il fatto di essere previste da norme interposte alla Costituzione comporta che la loro violazione prefigura una vera e propria illegittimità costituzionale».

<sup>123</sup> È noto, infatti, come il d.d.l. recante il bilancio di previsione dello Stato per il 2019 sia stato approvato dal Senato della Repubblica in seconda lettura in seguito alla presentazione da parte del Governo di un emendamento interamente sostitutivo dell'art. 1, contenente un testo normativo di circa duecentosettanta pagine, rispetto al quale i membri della Commissione Bilancio sono stati posti nell'assoluta impossibilità di discuterne (o meglio, di conoscerne) i contenuti.

«le modalità di svolgimento dei lavori parlamentari» abbiano, nel caso di specie, «aggravato gli aspetti problematici della prassi dei maxi-emendamenti approvati con voto di fiducia». Tanto è vero che, nel dichiarare inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione proposto da un gruppo di Senatori di opposizione, la Consulta non ha mancato di rilevare come «una simile compressione della funzione costituzionale dei parlamentari» avrebbe potuto determinare «esiti differenti» se non fosse stata eccezionalmente giustificata dalla necessità di approvare il bilancio in tempi brevi dopo una «lunga interlocuzione con le istituzioni europee»<sup>124</sup>.

### **11. (segue): un'analisi delle ripercussioni sulle controversie pendenti**

Come si è anticipato nel paragrafo precedente, l'approvazione della riforma della giustizia sportiva in legge di bilancio non aveva comunque potuto evitare la decadenza del d.l. n. 115 del 2018.

Va detto subito che tale circostanza non sembra avere prodotto alcuna conseguenza sulle controversie pendenti. Epperò, a un più attento esame, la mancata conversione del d.l. n. 115, comportando la riemersione con effetti retroattivi del quadro normativo previgente, avrebbe dovuto produrre su di esse degli effetti autenticamente dirompenti. Infatti, la mancata conversione in legge del d.l. n. 115 aveva fatto riaffiorare, retroattivamente, l'obbligo di esaurimento di tutti i gradi della giustizia sportiva<sup>125</sup> anche per le controversie aventi a oggetto l'ammissione ai campionati. E questo avrebbe dovuto portare con sé la sopravvenuta carenza di giurisdizione del Tar adito dalle ricorrenti: se l'iniziativa di Pro Vercelli, Ternana e Novara aveva rinvenuto la sua giustificazione proces-

<sup>124</sup> In questi termini Corte Cost., ord. 10 gennaio 2019, n. 10, §4.5. In particolare, alcuni senatori avevano sollevato il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in relazione alle modalità con le quali era stato approvato il d.d.l. recante il «bilancio di previsione dello Stato», lamentando «la grave compressione dei tempi di discussione determinatisi [...] a seguito della presentazione da parte del Governo» del c.d. maxi-emendamento, «che avrebbe vanificato l'esame in Commissione e avrebbe reso impossibile la conoscibilità del testo». La Corte ha dichiarato il ricorso inammissibile: «non v'è dubbio», dice la Consulta, «che le carenze lamentate dal ricorso abbiano determinato una compressione dell'esame parlamentare»; epperò, tenuti in considerazione «alcuni elementi procedurali e di contesto» che hanno imposto una straordinaria accelerazione dei tempi di approvazione della legge di bilancio, per i giudici della Carta «non emerge un abuso del procedimento legislativo tale da determinare quelle violazioni manifeste delle prerogative costituzionali dei parlamentari che assurgono a requisiti di ammissibilità».

<sup>125</sup> Si noti, in proposito, che la decadenza del d.l. n. 115 del 2018 ha comportato la cancellazione degli ultimi periodi dell'art. 3, co. 1, d.l. n. 220 del 2003, nei quali è esclusa (o limitata a un solo grado di merito da celebrarsi entro trenta giorni) la competenza degli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo nelle controversie aventi a oggetto l'ammissione ai campionati. Di conseguenza, la sola parte dell'art. 3 del d.l. n. 220 del 2003 che restava in piedi era quella che subordina la giurisdizione amministrativa sulle controversie aventi a oggetto gli atti del Coni e delle federazioni all'esaurimento dei gradi della giustizia sportiva.

suale nella possibilità, riconosciuta proprio dal d.l. n. 115 del 2018, di impugnare davanti al giudice amministrativo le decisioni per le quali fossero pendenti i termini d'impugnazione a un organo di giustizia sportiva<sup>126</sup>, venuta meno tale norma sarebbero dovuti venir meno pure il loro diritto di azione<sup>127</sup> e la giurisdizione del giudice statale.

Non a caso, nelle tre ordinanze del 27 ottobre, il Tar di Roma ha sottolineato come quelle controversie rientrassero nella sua giurisdizione esclusivamente «in quanto» il d.l. 5 ottobre 2018, n. 115, le aveva «devolute e riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo», rilevando «più in particolare» come i ricorsi in esame, impugnando una «decisione del tribunale federale della f.i.g.c. [...] per la quale [erano] ancora pendenti i termini di impugnazione», traessero il loro fondamento «nell'ipotesi di cui all'ultimo periodo dell'art.1, co. 4»<sup>128</sup>.

Di conseguenza, verrebbe da dire, decaduta con effetti retroattivi quest'ipotesi, doveva ritenersi decaduta con effetti egualmente retroattivi anche la giurisdizione del giudice amministrativo nelle controversie in esame e il Tar del Lazio, pertanto, avrebbe potuto (o meglio, dovuto<sup>129</sup>) dichiarare, «anche d'ufficio», la *inammissibilità* di tutti i ricorsi<sup>130</sup>.

<sup>126</sup> L'iniziativa giudiziale delle tre società ricorrenti, infatti, rinveniva il proprio presupposto processuale nell'art. 1, co. 4, del d.l. n. 115 del 2018: «le controversie pendenti dinanzi agli organi della giustizia sportiva aventi a oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche», statuiva la norma transitoria, «possono essere riproposte dinanzi al Tribunale amministrativo regionale nel termine di trenta giorni decorrente dalla data di entrata in vigore del [...] decreto».

<sup>127</sup> Come noto, l'azione è subordinata alla ricorrenza delle c.d. *condizioni* (legittimazione a ricorrere, interesse a ricorrere e possibilità giuridica) e dei c.d. *presupposti* (tra i quali rientra, appunto, l'esistenza di un giudice provvisto di giurisdizione): così, venuto meno uno dei presupposti, deve ritenersi venuto meno pure il diritto di azione (su questi aspetti v.: per il processo amministrativo, A. TRAVI, *Lezioni di giustizia amministrativa*, Torino, 2016, pp. 115-138; 223-231; per il processo civile, C. MANDRIOLI, A. CARRATTA, *Diritto processuale civile*, II, Torino, 2006, pp. 42-44).

<sup>128</sup> In questi termini la prima parte della motivazione delle tre citate ordinanze Tar Lazio, Roma, del 24 ottobre 2018, nn. 6357, 6359 e 6360.

<sup>129</sup> Non è questa la sede per approfondire un tema che condurrebbe lontano dall'oggetto d'interesse. Nondimeno, vale la pena segnalare un contrasto tra il principio di salvezza degli effetti sostanziali e processuali della sentenza passata in giudicato, ancorché pronunciata da un giudice sprovvisto di giurisdizione senza che nessuno abbia nel corso del giudizio sollevato la questione (principio di preclusione del dedotto e del deducibile), e l'uso del presente indicativo nell'art. 35 c.p.a. («il giudice dichiara, anche d'ufficio, il ricorso [...] improcedibile quando nel corso del giudizio [...] sopravvengono [...] ragioni ostative ad una pronuncia sul merito»), che parrebbe alludere a un obbligo del giudice di dichiarare il proprio difetto di giurisdizione. In verità, però, l'antinomia è soltanto apparente: il giudice, infatti, ove rilevi l'esistenza di un fatto che esclude la sua giurisdizione deve rilevarlo d'ufficio, indicando la questione ex art. 73 c.p.a. alle parti ai fini del contraddittorio (si veda in tal senso pure l'art. 9 c.p.a.).

<sup>130</sup> Ai sensi dell'art. 33, co. 1, lett. c), infatti, «il giudice dichiara, anche d'ufficio, il ricorso [...] improcedibile quando nel corso del giudizio [...] sopravvengono [...] ragioni ostative ad una pronuncia sul merito».

Infine, un attento esame degli effetti ripristinatori prodottisi per via della decadenza del d.l. n. 115 del 2018 avrebbe dovuto anche suggerire la remissione delle società interessate nei termini per la formulazione del reclamo dinanzi alla corte federale d'appello contro la decisione del tribunale della f.i.g.c. del 1 ottobre 2018<sup>131</sup>. Cosicché, spirati questi, sarebbe dovuta venir meno ogni ulteriore possibilità d'impugnazione, tanto in sede sportiva quanto, ai sensi dell'art. 3 del d.l. n. 220 del 2003, in sede giurisdizionale<sup>132</sup>.

## 12. Considerazioni conclusive: l'eterna colpa della giustizia

La vicenda illustrata in queste pagine presenta evidenti similitudini rispetto ai fatti dai quali scaturì, nell'agosto del 2003, l'approvazione del c.d. *decreto salva-calcio*: come quindici anni fa, anche la scorsa estate il contenzioso generatosi attorno alla definizione degli organici dei campionati professionistici ne ha minacciato prima l'avvio e poi l'ordinata prosecuzione; e anche stavolta, proprio come allora, l'Esecutivo ha ritenuto di doversi fare carico della tutela dell'interesse a un'indisturbata fruizione del calcio da parte dei tifosi mediante l'approvazione di un provvedimento emergenziale.

Queste considerazioni mettono innanzitutto in luce la ciclicità dei fatti che hanno condotto all'approvazione del d.l. n. 115 del 2018, dalla quale si può evincere, se non altro, la fragilità del sistema messo a punto nel 2003: se in presenza degli stessi presupposti di fatto che all'epoca causarono lo stallo dei campionati, le leghe e la f.i.g.c. si trovano di nuovo nell'impossibilità di garantire un ordinato svolgimento delle competizioni, si ha il fondato sospetto che le soluzioni elaborate sinora siano inefficaci.

Ma ancora di più, colpisce che pure questa volta si sia immaginato di poter assicurare la stabilità delle decisioni sull'ammissione ai campionati attraverso una limitazione degli strumenti di tutela a disposizione dei soggetti dell'ordinamento sportivo: quindici anni fa si scelse di escludere la tutela giurisdizionale; stavolta, preso atto dell'impraticabilità di tale soluzione, si è voluto eliminare (o almeno fortemente limitare) quella apprestata dagli organi di giustizia domestica.

Le ricette messe in campo a distanza di tre lustri sembrano quindi, allo stesso tempo, opposte e analoghe.

<sup>131</sup> L'art. 37, co. 1, lett. a), del codice di giustizia sportiva della f.i.g.c. stabilisce al riguardo che «il procedimento innanzi alla Corte federale di appello è instaurato [...] su ricorso della parte, che deve essere inviato entro il settimo giorno successivo alla data di pubblicazione del comunicato ufficiale con il quale è stata resa nota la decisione che si intende impugnare, ovvero, in caso di decisione per la quale è prescritto l'obbligo di diretta comunicazione alle parti, entro il settimo giorno successivo alla data in cui è pervenuta la comunicazione».

<sup>132</sup> Come si è detto più volte *supra* sia nel testo che in nota, infatti, l'art. 3, co. 1, del d.l. n. 220 del 2003 limita il ricorso al giudice statale all'esaurimento «dei gradi della giustizia sportiva».

Opposte nella misura in cui, come si è provato a dire, hanno preso le mosse da posizioni decisamente antitetiche: allora prevalse la domanda di autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale «articolazione» di quello «internazionale»<sup>133</sup>; stavolta ha prevalso la volontà dello Stato di occupare uno spazio di autonomia federale e confederale nel nome della tutela dell'interesse pubblico al «regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici»<sup>134</sup>.

Al contempo, però, la soluzione messa in campo con il d.l. n. 115 del 2018 pare analoga a quella proposta nel 2003 perché, come quest'ultima, muove dalla convinzione che la più seria minaccia alla stabilità delle deliberazioni delle leghe e della f.i.g.c. sull'ammissione ai campionati provenga dagli strumenti di tutela messi a disposizione delle società di calcio. Sembra, cioè, che anche questa volta si sia immaginato di affrontare il problema prendendolo dalla 'coda': di fronte a una domanda di tutela di soggetti portatori di interessi (la cui qualificazione resta da determinare in concreto<sup>135</sup>), si è creduto, di nuovo, che la via più adeguata a garantire una rapida definizione delle controversie fosse quella di ridurre il numero degli strumenti d'impugnazione.

Va detto che, delle due soluzioni, quella recente convince di più: una volta attribuita la responsabilità dell'accaduto alla farraginosità di un sistema costruito su due livelli di tutela, è senz'altro preferibile rinunciare a quello sportivo, mantenendo inalterate le garanzie giurisdizionali.

Epperò, entrambe le prospettive paiono viziate da un'angolazione difettosa, secondo la quale l'instabilità dei rapporti giuridici sarebbe da imputare al cattivo funzionamento della giustizia e non invece all'illegittimo esercizio del potere da parte dei soggetti chiamati a regolare quelle relazioni.

È sufficiente, al riguardo, riavvolgere il nastro degli accadimenti e riflettere attentamente sull'origine della controversia dalla quale sono scaturite le vicende in esame. Come si è illustrato, infatti, tutto è nato dall'evidente illegittimità della delibera 30 maggio 2018, n. 54, con la quale il Commissario straordinario della f.i.g.c. ha introdotto due motivi ostativi al ripescaggio dipendenti da illeciti commessi nelle stagioni sportive precedenti (per i quali erano, peraltro, state scontate per intero le relative sanzioni) in chiara violazione del generale principio di irretroattività delle norme sanzionatorie. Da qui la legittima reazione del Novara, la cui pretesa appariva frustrata da una clausola di esclusione invalida.

<sup>133</sup> Così l'art. 1, co. 1, del d.l. n. 220 del 2003.

<sup>134</sup> Vedi in proposito, in combinato disposto tra loro, l'art. 15 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, e l'art. 23 dello Statuto del Coni.

<sup>135</sup> Si rinvia, su questi aspetti, alle considerazioni che si sono fatte supra nel testo in merito alla posizione del tribunale nazionale della f.i.g.c., che con decisione 1° ottobre 2018 ha qualificato l'interesse al ripescaggio delle società ricorrenti come mero *interesse di fatto*.

Di più. Preso atto che le decisioni adottate dal tribunale nazionale federale e dalle sezioni unite della corte d'appello federale (massimo consesso giustiziale della federazione calcistica) avevano riconosciuto le ragioni del Novara, la f.i.g.c. e la Lega di Serie B, invece di porre fine alla controversia ammettendo la società piemontese al campionato cadetto, hanno deciso di ridurre l'organico del torneo a diciannove squadre, frustrando così l'aspettativa al ripescaggio delle altre pretendenti, legittimamente formatasi in seguito alla delibera del 30 maggio.

Non per una, quindi, ma per ben due volte le istituzioni sportive hanno fatto cattivo uso del loro potere di «organizzazione dei campionati»<sup>136</sup>: per evitare che la serie B iniziasse nel clima d'incertezza di cui si è dato conto, sarebbe stato quindi sufficiente escludere quella clausola, manifestamente illegittima, dai criteri per l'integrazione degli organici o, quantomeno, prendere atto delle decisioni dei giudici federali e accogliere la domanda di ripescaggio del Novara.

Quanto all'intervento del Governo, pure questo si sarebbe potuto evitare se solo la f.i.g.c. e la Lega di Serie B avessero fatto un uso legittimo dei loro poteri.

Qualora però, indipendentemente dalle vicende in esame, si creda che al fine di tutelare l'interesse dei tifosi a una fruizione piena e indisturbata del calcio il Governo e il Parlamento debbano interessarsi dell'organizzazione dei campionati professionistici<sup>137</sup>, sarebbe forse opportuno intervenire sul sistema di vigilanza: preso atto che la funzione di assicurare il «regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici» è connotata da una valenza pubblicistica, più utile sarebbe subordinare l'efficacia delle disposizioni federali in materia all'assenso espresso del Coni, previa deliberazione del Collegio di Garanzia dello Sport in sede consultiva.

<sup>136</sup> Il potere di organizzazione dei campionati, come si è detto più volte nel testo e in nota, è attribuito alla f.i.g.c. e alle leghe dal combinato disposto degli artt. 15 del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, e 23 dello Statuto del Coni.

<sup>137</sup> Sul punto si rinvia, di nuovo, al d.l. n. 115 del 2018, nella cui epigrafe si evidenzia «la straordinaria necessità e urgenza di introdurre strumenti finalizzati a migliorare l'efficienza e la funzionalità della giustizia amministrativa [...] con immediato effetto per il regolare svolgimento dei campionati in corso».