

Autore: Avv. Edoardo Mete

Titolo:

Pregiudiziale sportiva e giurisdizione amministrativa: autonomia dell'ordinamento sportivo e diritto alla tutela giurisdizionale tra consolidamenti giurisprudenziali e prospettive europee.

Nota alla sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, 7 gennaio 2026, n. 123.

Abstract.

Una recente sentenza del Consiglio di Stato offre lo spunto per una serie di riflessioni di sistema sul rapporto tra vincolo di giustizia sportiva e giurisdizione del giudice amministrativo su controversie di diritto sportivo.

In particolare, con tale decisione, la sesta Sezione del Consiglio di Stato ha affrontato il tema delle condizioni di ammissibilità dell'azione risarcitoria davanti al giudice amministrativo in relazione a provvedimenti disciplinari sportivi, ricordando i confini entro cui la giustizia statale può intervenire a tutela dell'atleta sanzionato e i presupposti che legittimano tale intervento.

Parole chiave: pregiudiziale sportiva, sanzioni disciplinari sportive, sindacato del giudice amministrativo, tutela risarcitoria, rinvio pregiudiziale

1. Il caso di specie.

La vicenda trae origine da una sanzione disciplinare (di sospensione, per venti giorni, dalla qualifica di guidatore) disposta dalla "Giuria della corsa" nei confronti di un fantino che aveva partecipato ad una gara ippica.

Il fantino in questione, ritenendo illegittimo il provvedimento di irrogazione della suddetta sanzione sportiva, proponeva ricorso dinanzi al TAR per il Lazio per chiederne l'annullamento.

Il giudice amministrativo di primo grado dichiarava inammissibile il ricorso in quanto, nei confronti del provvedimento disciplinare, non vi era stata la previa proposizione di gravame dinanzi agli organi di giustizia sportiva della federazione.

A seguito di tale pronuncia, il fantino proponeva appello innanzi al Consiglio di Stato, il quale, condividendo la decisione assunta dal TAR, dichiarava l'inammissibilità del ricorso proposto per difetto assoluto di giurisdizione.

In particolare, il Consiglio di Stato ha ribadito un principio fondamentale: a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, il giudice statale non può essere adito direttamente per annullare una sanzione disciplinare sportiva; tuttavia, chi ritenga di aver subito un danno ingiusto a causa di tale sanzione può comunque rivolgersi al giudice statale per ottenere il risarcimento del danno, a condizione che dimostri la lesione di una situazione giuridicamente rilevante.

2. L'evoluzione della pregiudiziale sportiva.

Nella decisione in esame, il Consiglio di Stato ha offerto innanzitutto una ricognizione normativa del vincolo di giustizia sportiva (c.d. pregiudiziale sportiva), per poi soffermarsi sul rapporto tra giustizia sportiva e sindacato del giudice amministrativo.

Come noto, con il sintagma "pregiudiziale sportiva", ci si riferisce ad una condizione di procedibilità del ricorso giurisdizionale, consistente nel previo esaurimento di tutti i gradi della giustizia interna (endofederale ed esofederale) dello sport.

In particolare, la giurisdizione statale (civile e amministrativa) è vincolata alla pregiudiziale sportiva in tutti i casi in cui esiste un rimedio nell'ordinamento sportivo, che deve pertanto essere esperito prima di ricorrere al giudice statale.

Il vincolo in questione trova fondamento nel c.d. criterio di rilevanza, rinvenibile in tutte le materie rispetto alle quali emergono posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento generale.

Sotto un diverso ma connesso profilo, il corollario della pregiudiziale sportiva è rappresentato dal principio del c.d. vincolo dei motivi.

In base a tale principio, nei casi di pregiudiziale sportiva, possono essere presentati innanzi al giudice statale soltanto i motivi di censura già proposti dinanzi alla giustizia sportiva, risultando altrimenti preclusa la proposizione di motivi nuovi.¹

2.1. Ricognizione normativa della pregiudiziale sportiva.

¹ Cfr. *ex multis*, T.A.R. Lazio, sez. III Quater, sent. n. 10771/2015.

Dal punto di vista normativo, la materia afferente alla pregiudiziale sportiva è disciplinata dal decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220/2003² (convertito dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280), il quale, all'art. 1 stabilisce che i rapporti tra l'ordinamento sportivo e quello statale sono regolati in base al principio di autonomia, salvo i casi di c.d. rilevanza esterna nell'ordinamento generale della Repubblica.³

In applicazione di tale principio, il successivo art. 2 riserva all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:

- l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni;
- i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.

In tali materie, come previsto dal successivo comma 3, per le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati vi è dunque l'onere di adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo.⁴

Per quanto attiene alla disciplina delle questioni di c.d. rilevanza esterna per l'ordinamento statale, l'art. 3⁵, una volta esauriti i gradi di giustizia sportiva, attribuisce al giudice ordinario la competenza sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, mentre al giudice amministrativo *“su ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico*

² Cfr. decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 recante *“Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva”*. Per un approfondimento: R. Colagrande, *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2004.

³ Cfr. *“La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale. I rapporti (tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica) sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo”*.

⁴ Cfr. art. 2, comma 3 decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220/2003: *“Nelle materie di cui al comma 1, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati vi è l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui gli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo”*.

⁵ Cfr. art. 3, recante *“Norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria”*, a mente del quale il ricorso al giudice statale è possibile solo dopo aver esperito tutti i gradi di giustizia sportiva: *“Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è disciplinata dal codice del processo amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91....”*.

nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo”.

La medesima disposizione, poi, riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (ed alla competenza funzionale inderogabile del tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma) le 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.⁶

Per tali controversie, salvo diversa previsione, resta esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva.⁷

3. Il bilanciamento tra autonomia dell'ordinamento sportivo e diritto di azione e di difesa ex art. 24 Cost.

Come ricorda il Consiglio di Stato, la disciplina normativa della pregiudiziale sportiva pone le proprie basi sull'autonomia dell'ordinamento sportivo.

Tale autonomia, come noto, si colloca nell'ambito della più generale tematica della pluralità degli ordinamenti giuridici⁸.

Come ricorda il Collegio, è proprio alla luce dell'autonomia dell'ordinamento sportivo che trova la sua ragion d'essere la pregiudiziale sportiva, con l'intento di limitare l'intervento della giurisdizione statale.

⁶ In coordinamento con la citata norma, si pone l'articolo 133, comma 1, lett. z-septies del c.p.a., che a sua volta devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo *“le controversie relative ai provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche”.*

⁷ Cfr. *“Sono in ogni caso riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza funzionale inderogabile del tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, le 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. Per le stesse controversie resta esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva, fatta salva la possibilità che lo statuto e i regolamenti del CONI e conseguentemente delle Federazioni sportive di cui gli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, prevedano organi di giustizia dell'ordinamento sportivo che, ai sensi dell'articolo 2, comma 2, del presente decreto decidono tali questioni anche nel merito ed in unico grado e le cui statuizioni, impugnabili ai sensi del precedente periodo, siano rese in via definitiva entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato. Con lo spirare di tale termine il ricorso all'organo di giustizia sportiva si ha per respinto, l'eventuale decisione sopravvenuta di detto organo è priva di effetto e i soggetti interessati possono proporre, nei successivi trenta giorni, ricorso dinanzi al tribunale amministrativo regionale del Lazio”.*

⁸ La qualificazione come ordinamento si fonda, come noto, sulla sussistenza delle tre componenti di un ordinamento giuridico (plurisoggettività, normazione e organizzazione), individuate da S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Pisa, 1917.

Le disposizioni richiamate dal Consiglio di Stato, in particolare, hanno inteso tracciare una linea di confine tra le controversie riservate all'ordinamento sportivo (e ai suoi organi di giustizia) e quelle nelle quali è possibile l'intervento della giurisdizione statale.

Al riguardo, è noto il consolidato orientamento secondo cui: *“la giustizia sportiva costituisce lo strumento di tutela per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, mentre la giustizia statale è chiamata a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi”*⁹.

Come osservato nella pronuncia in esame, nel rapporto tra ordinamento sportivo e statale, emerge sovente la difficoltà di conciliare due principi che presentano rischi di potenziale contrasto: il principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo¹⁰ e il principio del diritto di azione e di difesa.¹¹

In relazione a tale rapporto, il Collegio ha richiamato le precedenti pronunce in materia della Costituzionale.

Al riguardo, assumono particolare rilievo le considerazioni svolte nella decisione del 25 giugno 2019 n. 160¹² in cui è stata riconosciuta la legittimità della pregiudiziale sportiva.

Con tale pronuncia, la Corte costituzionale ha affermato che nel quadro della struttura pluralistica della Costituzione, il sistema dell'organizzazione sportiva trova protezione nelle previsioni costituzionali che garantiscono i diritti dell'individuo: non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (cfr. art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (cfr. art. 18 Cost.).

Con la conseguenza – prosegue la Corte costituzionale - che eventuali collegamenti tra l'ordinamento sportivo e statale, quando entrano reciprocamente in contatto per intervento del legislatore statale, devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice.

Proprio sulla scorta di tali considerazioni, come rilevato da autorevole dottrina¹³, si può affermare che l'attività sportiva sia divisa in tre sezioni:

⁹ Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 17 aprile 2009, n. 2333.

¹⁰ Principio che trova il suo fondamento costituzionale negli artt. 2 e 18 della Costituzione.

¹¹ Principio espressamente qualificato come inviolabile dall'art. 24 Cost.

¹² Decisione resa sulle orme della precedente decisione della Corte Cost., n. 49 del 2011.

¹³ Cfr. F. Sangermano, *L'ineliminabile specificità del diritto sportivo nel quadro della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici*, in Nuove leggi civ., 2020.

- la prima composta da norme dei diritti statali, ed esclusivamente da esse;
- la seconda, che fa capo soltanto a norme degli ordinamenti sportivi;
- una zona terza sezione, nella quale le due sezioni si trovano in contatto, e in alcuni punti si sovrappongono, in altri si escludono a vicenda, in altri confliggono.¹⁴

Ciò posto, nella pronuncia in esame, il Consiglio di Stato in ogni caso confermato la compatibilità costituzionale della pregiudiziale sportiva e di un sistema normativo in cui, per poter validamente instaurare il giudizio innanzi al giudice amministrativo, bisogna previamente seguire il corretto *iter* della giustizia sportiva nella sua completezza.¹⁵

Come osservato dal giudice amministrativo, la pregiudiziale sportiva, oltre a garantire che controversie connotate da elevato tecnicismo settoriale siano esaminate prima da un giudice specializzato e solo in seconda battuta dal giudice comune, assicura il contenimento del carico del contenzioso giurisdizionale.

Tali obiettivi, d'altra parte, sono perseguiti senza sacrificare il principio di effettività del diritto di difesa, in quanto il c.d. vincolo di giustizia sportiva:

- da un lato, non comporta una preclusione assoluta ad adire il giudice statale, quanto, piuttosto, una preclusione relativa, consistente nel previo e necessario espletamento di tutti i gradi della giustizia sportiva;
- sotto altro profilo, non vanifica l'effettività della tutela giurisdizionale fintanto che il rimedio giustiziale sportivo si svolga con celerità dinnanzi a giudici sportivi di cui sono garantite l'indipendenza e l'imparzialità.¹⁶

4. Pregiudiziale sportiva e giurisdizione del giudice amministrativo.

Dopo aver ripercorso le fondamenta (normative e giurisprudenziali) della pregiudiziale sportiva, il Consiglio di Stato si è soffermato sulle controversie sportive aventi ad oggetto sanzioni disciplinari e sul perimetro del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo.

¹⁴ Esempio di norme della prima sezione si ha nelle norme statali di diritto amministrativo per l'edilizia sportiva; esempi della seconda sezione sono le norme che regolano lo svolgimento delle gare sportive, la determinazione dei punteggi; esempi della terza sezione sono le norme degli ordinamenti sportivi sulle sanzioni sportive, quelle statali sulle squalifiche di alcuni organi o enti sportivi.

¹⁵ Cfr. Cons. Stato, Sez. V, 2 ottobre 2023 n. 8612.

¹⁶ Per un approfondimento, Antonio Maria Marzocco, *Giustizia sportiva e giurisdizione statale nell'ambito dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Judicium*, 2024.

Su tale profilo, rammenta anzitutto che il riconoscimento, accanto al principio di autonomia sportiva, del principio di rilevanza, ha condotto la giurisprudenza ad affermare la possibile rilevanza indiretta delle sanzioni disciplinari (non tecniche).¹⁷

In particolare, con riferimento alla riserva agli organi di giustizia sportiva della competenza a decidere le controversie aventi ad oggetto le sanzioni disciplinari, la Corte costituzionale ha affermato che *“laddove il provvedimento adottato dalle federazioni sportive o dal CONI abbia incidenza anche su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, possa (e debba) essere proposta innanzi al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando alcuna riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere”*.¹⁸

Dunque, allo stato attuale del dato normativo e dell'elaborazione giurisprudenziale, l'ordinamento statale non può intervenire con i propri giudici per annullare la sanzione inflitta dagli organi di giustizia sportiva.

Come ricordato dalla pronuncia in commento, è comunque possibile adire il giudice amministrativo per ottenere il conseguente risarcimento del danno, e quindi tutelare un diritto soggettivo di fronte ad una sanzione disciplinare reputata illegittima¹⁹, riconoscendosi la cognizione della legittimità della sanzione soltanto *incidenter tantum*.

Il tutto, per consentire solo al giudice sportivo (e quindi all'amministrazione dello sport nazionale) di annullare la sanzione irrogata e precludendo al giudice amministrativo la possibilità di annullare la sanzione disciplinare sportiva (ovvero di sospenderla in sede cautelare).

5. Sul potere del Giudice amministrativo di annullare una sanzione disciplinare illegittima.

¹⁷ Le questioni tecniche sono quelle che come noto hanno per oggetto l'osservanza di norme regolamentari, organizzative e statutarie espressione dell'autonomia normativa interna delle federazioni e che non hanno rilevanza nell'ordinamento giuridico generale e restano dunque riservate alla giustizia sportiva.

¹⁸ Corte costituzionale, sentenza 16 febbraio 2011 n. 49.

¹⁹ In questi casi, la domanda risarcitoria, che afferisce ad una forma di tutela per equivalente, risulta comunque *“idonea a corrispondere al vincolo costituzionale di necessaria protezione giurisdizionale dell'interesse legittimo”* (cfr. Corte costituzionale, sentenza 25 giugno 2019 n. 160, che, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b) e comma 2 d.l. 220/2003, ha espresso continuità con la precedente pronuncia n. 49/2011).

Il Consiglio di Stato, infine, ha colto l'occasione per soffermarsi su un tema di grande attualità: la possibilità che, in un prossimo futuro, il diritto dell'Unione europea imponga al giudice amministrativo il potere di annullare direttamente le sanzioni disciplinari sportive illegittime, superando l'attuale sistema che limita la tutela giurisdizionale del soggetto sanzionato al solo risarcimento del danno.

A tal proposito, il Consiglio di Stato ha richiamato le conclusioni dell'Avvocato generale della Corte di giustizia UE²⁰, rese note con un comunicato stampa del 18 dicembre 2025, secondo cui *“il diritto dell'Unione osta ad una normativa che non consente ai giudici nazionali di annullare le sanzioni sportive illegittime”*.

Ebbene, come osservato dal Consiglio di Stato, pur trattandosi di conclusioni non ancora cristallizzate in una decisione formale della Corte, esse rappresentano un segnale significativo della direzione verso cui potrebbe orientarsi il sindacato del giudice amministrativo sulle sanzioni sportive.

Non è un caso, d'altronde, che anche un giudice amministrativo di primo grado abbia già investito la Corte di giustizia di una questione pregiudiziale, chiedendo se il sistema nazionale²¹, limitato alla sola tutela per equivalente e preclusivo della possibilità di ottenere l'annullamento o la sospensione della sanzione disciplinare sportiva, sia compatibile con la normativa eurounitaria.²²

In attesa che la Corte si pronunci, il Giudice amministrativo ha ribadito che l'attuale assetto normativo italiano, fondato sulla pregiudiziale sportiva e sulla tutela risarcitoria davanti al giudice statale, è allo stato compatibile con il diritto eurounitario.

Il dibattito in sede europea, come viene precisato, riguarda “soltanto” l'ampiezza della tutela azionabile davanti al giudice statale, non la legittimità del sistema in sé.

²⁰ Cfr. Corte di giustizia UE, cause riunite C-424/24 e C-425/24.

²¹ Per come delineato nelle norme recate dal d.l. 220/2003, convertito in l. 280/2003.

²² In particolare, con l'ordinanza del TAR per il Lazio, sede di Roma, Sez. I-ter, 6 giugno 2024 n. 11559, è stata sollevata pregiudiziale eurounitaria alla Corte di Giustizia dell'Unione europea dubitando della conformità dell'attuale sistema di tutela giurisdizionale – limitato alla sola tutela per equivalente e preclusivo della possibilità di ottenere l'annullamento o la sospensione della sanzione disciplinare sportiva – ai principi dell'Unione europea in materia di effettività della tutela giurisdizionale, legalità e tassatività delle sanzioni, libera circolazione dei servizi, libertà di concorrenza e diritto a un ricorso effettivo.