



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

ex artt. 38 e 60 c.p.a.

sul ricorso numero di registro generale 7274 del 2023, proposto da Associazione Calcio Robur Siena 1904 S.p.A., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Lorenzo Aureli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Comitato Olimpico Nazionale Italiano – C.O.N.I., Commissione di Vigilanza Sulle Società di Calcio (Co.Vi.So.C.), non costituiti in giudizio;

Federazione Italiana Giuoco Calcio - FIGC, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Giancarlo Viglione, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso il suo studio in Roma, Lungotevere dei Mellini, n. 17;

Lega Nazionale Dilettanti - L.N.D., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dagli avvocati Letizia Mazzarelli, Luigi Medugno, Giancarlo Gentile, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Atalanta Bergamasca Calcio S.R.L, non costituita in giudizio;
Comune di Siena, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Fausto Falorni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio Cucciolla Maurizio Studio Grez & Associati in Roma, corso Vittorio Emanuele II, n. 18;

per la riforma

della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima) n. 13594/2023, resa tra le parti.

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del Comune di Siena, della Federazione Italiana Giuoco Calcio - FIGC e della Lega Nazionale Dilettanti - L.N.D.;

visti tutti gli atti della causa;

relatore nella camera di consiglio del giorno 21 settembre 2023 il Cons. Gianluca Rovelli e uditi per le parti gli avvocati Aureli, Viglione, Medugno e Falorni;

sentite le stesse parti ai sensi dell'art. 60 c.p.a.;

ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. Espone l'appellante che, in data 20 giugno 2023, la società Associazione Calcio Robur Siena 1904 S.p.A. (di seguito anche "la Robur Siena") presentava la propria domanda per il conseguimento della Licenza Nazionale per l'iscrizione al Campionato di Serie C 2023/2024 in ossequio a quanto previsto dal manuale recante la regolamentazione sulle licenze nazionali 2023/2024 della Lega Italiana Calcio Professionistico di cui al Comunicato Ufficiale n. 67/A del 9.11.2022.
2. Con nota prot. n. 1425/2023 del 30 giugno 2023 la Commissione Criteri Infrastrutturali e Sportivi-Organizzativi della FIGC si esprimeva favorevolmente sulla domanda presentata dalla società.

3. Con nota prot. n. 1539/2023 del 30 giugno 2023, la Co.Vi.So.C. si esprimeva negativamente in merito al rispetto, da parte della Società, di alcuni dei criteri legali ed economico-finanziari previsti per l'ottenimento della Licenza Nazionale.

4. La Robur Siena impugnava la determinazione negativa assunta dalla Co.Vi.So.C. in relazione alla propria istanza di conseguimento della Licenza Nazionale 2023/2024. Nella riunione del 6 luglio 2023 la Co.Vi.So.C. valutava le doglianze proposte ed esprimeva parere contrario al loro accoglimento.

5. Sulla base di tale parere negativo, con delibera pubblicata con il Comunicato Ufficiale n. 9/A del 7 luglio 2023 il Consiglio Federale della FIGC respingeva il ricorso della Società e, per l'effetto, disponeva di non concedere alla medesima Società la Licenza Nazionale 2023/2024, con conseguente non ammissione della stessa al Campionato di Serie C 2023/2024.

6. Avverso tale provvedimento la Robur Siena proponeva ricorso innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport, Sezione per le controversie in tema di ammissione/iscrizione ai campionati professionistici. All'esito dell'udienza del 17 luglio 2023, con decisione n. 63/2023 il Collegio di Garanzia respingeva il ricorso, ritenendolo infondato. La decisione del Collegio di Garanzia dello Sport veniva quindi impugnata innanzi al TAR Lazio.

7. Espone ancora l'appellante che, nelle more della definizione del giudizio - essendo comunque interessata a partecipare al Campionato Nazionale di Serie D (ovvero in subordine al Campionato Regionale di Eccellenza) stagione 2023/2024 - con istanza trasmessa a mezzo Pec alla FIGC e alla L.N.D. in data 18 luglio 2002 chiedeva di essere iscritta - anche in sovrannumero - al Campionato nazionale di Serie D, rilevando di essere in possesso di tutti i requisiti previsti dalla normativa di settore. Senza dare riscontro alla predetta istanza, con Comunicato Ufficiale del n. 56/A pubblicato in data 4 agosto 2023, la FIGC disponeva lo svincolo d'autorità dei calciatori tesserati della società ACR Siena ai sensi dell'art. 110 delle Norme Organizzative Interne della FIGC (NOIF).

8. Con ulteriore istanza trasmessa a mezzo Pec in data 7 agosto 2023 alla FIGC e

alla L.N.D. la Robur Siena formulava nuova richiesta di iscrizione, anche in sovrannumero, al Campionato nazionale di Serie D. Con provvedimento del 9 agosto 2023, la FIGC - ai sensi dell'art. 52, comma 10, NOIF - in riscontro alle note prot. 56932 del 10 luglio 2023 e prot. n. 64862 dell'8 agosto 2023 del Comune di Siena demandava al medesimo Comune lo svolgimento della procedura di individuazione del soggetto cui attribuire il titolo sportivo ai fini della partecipazione al Campionato Regionale di Eccellenza, stagione 2023/2024, così trasferendo il titolo sportivo della Associazione Calcio Robur Siena 1904 s.r.l. al medesimo Comune di Siena.

9. Il Comune di Siena:

a) con deliberazione della Giunta Comunale n. 294 del 10 agosto 2023 - in applicazione del citato art. 52, comma 10, delle NOIF - attivava l'*iter* amministrativo per l'espletamento di una procedura esplorativa volta ad acquisire eventuali manifestazioni di interesse da parte di società sportive o associazioni sportive dilettantistiche candidabili per l'iscrizione della squadra di calcio della città di Siena al Campionato Regionale di Eccellenza, stagione 2023/2024;

b) in data 11 agosto 2023 pubblicava l'Avviso avente ad oggetto *'Procedura esplorativa per l'acquisizione di manifestazione di interesse da parte di società o associazioni sportive per l'iscrizione della squadra di calcio in rappresentanza del Comune di Siena al Campionato Regionale di Eccellenza, stagione 2023/2024 ai sensi dell'art. 52, comma 10, delle NOIF - Avviso pubblico di manifestazione di interesse'*.

10. La Robur Siena, quindi, impugnava le norme delle NOIF (artt. 52, comma 10, e 110) e i relativi provvedimenti attuativi con atto per motivi aggiunti - a valere anche quale autonomo ricorso - notificato alle controparti in data 13 agosto 2023 e incardinato nell'ambito del procedimento R.G. n. 10664/2023, pendente innanzi al TAR Lazio.

11. Tramite il predetto atto per motivi aggiunti, inoltre, la società appellante

chiedeva al Presidente del TAR di adottare una misura cautelare monocratica provvisoria volta alla sospensione dell'efficacia dei provvedimenti impugnati ai sensi e per gli effetti dell'art. 56 c.p.a.

12. Con decreto cautelare monocratico *ex art. 56 c.p.a.* n. 5208 del 14 agosto 2023 il TAR Lazio sospendeva l'efficacia dell'art. 52, comma 10, delle NOIF. In particolare, il TAR - dopo aver richiamato il costante orientamento della Sezione *I-ter*, relativo all'art. 52, comma 10, delle NOIF e ravvisata l'irreparabilità del pregiudizio recato alla ACR Siena "*...dal provvedimento di decadenza, senza possibilità di iscrizione ad un campionato di serie inferiore (serie D ovvero Eccellenza), dal titolo, che sarà assegnato ad altra società, all'esito della procedura, già attivata dal Comune con avviso pubblicato in data 11.8.2023, che dovrà concludersi entro il 17.8.2023...*" - disponeva la sospensione del disposto del citato art. 52, comma 10, delle NOIF nella parte in cui "*...prevede che il Presidente Federale, d'intesa con il Presidente della LND, previo parere della Commissione all'uopo istituita, possa consentire alla città della società non ammessa di partecipare con una propria società ad un Campionato della LND, anche in soprannumero, senza tuttavia chiedere, in via preventiva, alla società titolare del titolo sportivo di manifestare il proprio interesse per tale opzione e, in caso positivo e previa verifica dei requisiti previsti dalla normativa citata, di essere ammessa al campionato di serie D...*".

13. Prosegue l'appellante nella sua esposizione affermando che, nonostante la notifica alle controparti, in data 15 agosto 2023, del citato decreto n. 5208/2023, nella medesima data, il Comune di Siena, con comunicato a mezzo stampa pubblicato sul proprio sito web istituzionale, dava atto - dopo aver rilevato l'esistenza di una "*...interlocuzione avvenuta oggi tra il sindaco del Comune di Siena Nicoletta Fabio e la Federazione Italiana Giuoco Calcio...*" - della volontà (della Federazione e propria) di proseguire l'*iter* amministrativo per l'individuazione di un nuovo operatore economico cui attribuire il titolo sportivo della ACR Siena avviato ai sensi del (sospeso) art. 52, comma 10, delle NOIF.

14. Con nota prot. 4350/SS 23-24 del 16 agosto 2023 inoltrata al Comune di Siena e, per conoscenza, alla ACR Siena, con riferimento “...*alla disponibilità manifestata dalla Federazione per la iscrizione di una società in rappresentanza del Comune di Siena al Campionato Regionale di Eccellenza 2023/2024...*” la FIGC assumeva che “...*l’art. 52, comma 10 di dette NOIF non preclude la partecipazione alla procedura della società ACR Siena 1904 S.p.a., ferma restando l’applicazione e il rispetto della normativa federale e della normativa della Lega Nazionale Dilettanti, ai fini della iscrizione al medesimo Campionato...*”.

15. Con nota a mezzo pec del 17 agosto 2023 l’appellante diffidava la FIGC a voler dare seguito al disposto cautelare di cui al decreto del TAR Lazio n. 5208/2023. La diffida, tuttavia, rimaneva priva di riscontro.

16. A fronte dell’inottemperanza delle Amministrazioni rispetto al *dictum* del decreto cautelare monocratico, con istanza *ex art. 59 c.p.a.* in data 21 agosto 2023 - formulata anche ai sensi dell’*art. 56 c.p.a.* - la Robur Siena chiedeva al medesimo TAR di individuare le concrete modalità esecutive del disposto del decreto cautelare monocratico n. 5208/2023, ordinando alla FIGC di ottemperare al relativo *dictum* e consentendo quindi all’ACR Siena di manifestare il proprio interesse alla partecipazione al Campionato di Serie D (o al Campionato Regionale di Eccellenza) in via prioritaria ed esclusiva rispetto a qualsivoglia altro e diverso *iter* procedimentale. Con ulteriore decreto cautelare monocratico *ex art. 56 c.p.a.* n. 5225 del 21 agosto 2023 il TAR - dopo aver sospeso l’*art. 52 comma 10*, delle NOIF - disponeva l’immediata sospensione anche della procedura di individuazione del soggetto cui attribuire il titolo sportivo della ACR Siena, dell’eventuale provvedimento conclusivo di tale procedura, ove nelle more adottato, nonché dell’eventuale ammissione al Campionato Regionale di Eccellenza del soggetto in ipotesi individuato con la procedura di cui al predetto *art. 52, comma 10*, delle NOIF.

17. A seguito della notifica di tale (secondo) decreto cautelare monocratico, la

FIGC e il Comune di Siena sospendevano temporaneamente la procedura di individuazione del soggetto cui attribuire il titolo sportivo della ACR Siena.

18. All'esito dell'udienza pubblica del 4 settembre 2023, con sentenza n. 13594 del 5 settembre 2023, il TAR:

- a) rigettava il ricorso principale e quello per motivi aggiunti nella parte in cui erano volti ad impugnare i Comunicati Ufficiali della FIGC n. 41/A e 42/A del 24.7.2023;
- b) dichiarava inammissibile il ricorso per motivi aggiunti nella parte in cui era volto ad impugnare gli artt. 110 e 52, comma 10, delle NOIF e gli atti consequenziali adottati sulla base di tali norme.

19. La Robur Siena, ritenendo tale decisione erronea nella parte in cui ha ritenuto sussistente il vincolo della cd. "pregiudiziale sportiva", anche in relazione all'impugnativa dell'art. 52, comma 10, delle NOIF ha proposto appello, chiedendo anche tutela cautelare monocratica, precisando: *"nella sola parte in cui il Giudice di prime cure ha ritenuto inammissibile il ricorso per motivi aggiunti da valere anche quale ricorso autonomo avendo ritenuto sussistente il vincolo della cd. "pregiudiziale sportiva" anche in relazione all'impugnativa dell'art. 52, comma 10, delle NOIF e dei relativi provvedimenti attuativi (cfr. punto 6.4 della gravata sentenza)"*. L'appello è pertanto parziale, poiché investe una sola parte della sentenza di primo grado, vale a dire la statuizione di inammissibilità del ricorso per motivi aggiunti.

20. Hanno resistito al gravame, chiedendone il rigetto, F.I.G.C. - Federazione Italiana Giuoco Calcio, Lega Nazionale Dilettanti e il Comune di Siena.

21. Con decreto n. 3730/2023, la domanda di misure cautelari monocratiche è stata respinta con la seguente motivazione: *"Considerato e ritenuto quanto segue.*

(a) Quanto al rito applicabile alla presente controversia:

- la materia del contendere, in primo grado, come risultante dal ricorso e dai motivi aggiunti, è stata costituita dalla ammissione al campionato di serie C e in subordine dalla partecipazione della società ricorrente al campionato di serie D o al campionato regionale di eccellenza;

- *la decisione di primo grado è stata resa con applicazione del rito speciale che risulta dal combinato disposto dell'art. 218 d.l. n. 34/2020 e dell'art. 5-quaterdecies d.l. n. 162/2022;*
- *il presente appello, notificato in data 7.9.2023, è un appello parziale, in cui la parte non contesta i capi di sentenza relativi all'ammissione al campionato di serie C, ma solo i capi di sentenza che hanno deciso i motivi aggiunti proposti anche come "ricorso autonomo" e che riguardano la partecipazione della società ricorrente al campionato di serie D o al campionato regionale di eccellenza;*
- *il rito speciale che risulta dal combinato disposto dell'art. 218 d.l. n. 34/2020 e dell'art. 5-quaterdecies d.l. n. 162/2022, nel testo novellato dal d.l. n. 75/2023 convertito dalla l. n. 112/2023 non si applica al contenzioso relativo a campionati sportivi dilettantistici, dovendosi ovviamente dare prevalenza al contenuto precettivo dell'art. 5-quaterdecies d.l. n. 162/2022 rispetto alla rubrica dell'art. 218 d.l. n. 34/2020 (che ancora fa riferimento ai campionati sia professionistici che dilettantistici), atteso che l'ambito di applicazione del rito è determinato dall'art. 5-quaterdecies e non dall'art. 218;*
- *mentre in primo grado sono state trattate congiuntamente due distinte domande soggette a riti diversi e si è dato prevalenza al rito del citato art. 218, nel presente appello oggetto del contendere è una sola domanda, non soggetta al rito citato;*
- *in ogni caso, ai sensi dell'art. 32 c.p.a., in caso di più domande soggette a riti diversi, prevale quello di cui all'art. 119 c.p.a. se una delle domande è ad esso soggetta, come nella specie;*
- *la stessa parte ricorrente ha qualificato l'appello come "ricorso ai sensi dell'art. 119 c.p.a.";*
- *pertanto, impregiudicata la valutazione del Collegio sul rito applicabile, in questa sede si ritiene che il rito speciale non è applicabile, e che trova invece applicazione il rito dell'art. 119 c.p.a., che riguarda il contenzioso sportivo diverso da quello che rientra nelle sopracitate norme speciali.*

(b) Ritenuto, quanto ai presupposti per la tutela cautelare:

- al sommario esame proprio della presente fase gli argomenti espressi dalla sentenza appellata sulla esistenza della pregiudiziale sportiva sono plausibili, atteso che si controverte non solo della impugnazione di una norma regolamentare, ma di provvedimenti applicativi di essa, emessi dalla competente autorità sportiva, restando riservata al Collegio la questione, oggetto di diversi orientamenti, se le norme regolamentari (qui N.O.I.F.) siano o meno soggette alla pregiudiziale sportiva;

- il periculum in mora non è apprezzabile autonomamente in assenza di fumus boni iuris.

(c) Ritenuto che nel rispetto del rito di cui all'art. 119 c.p.a. va calendarizzata la prima udienza cautelare utile decorsi dieci giorni liberi dalla notifica dell'appello" (...).

22. Alla camera di consiglio del 21 settembre 2023 il ricorso è stato trattenuto per la decisione con sentenza in forma semplificata, previo avviso alle parti, sussistendone i presupposti.

DIRITTO

23. Le critiche che l'appellante muove alla sentenza impugnata possono essere così sintetizzate:

a) la cd. pregiudiziale sportiva non opererebbe nell'ipotesi di impugnativa diretta di norme regolamentari;

b) gli artt. 26 e 27 del regolamento di giustizia del CONI precisano che il Tribunale e la Corte di Appello Federale sono competenti in relazione a "...tutti i fatti rilevanti per l'ordinamento sportivo in relazione ai quali non sia stato instaurato né risulti pendente un procedimento dinanzi ai Giudici sportivi nazionali o territoriali..."; quindi, il successivo art. 54, comma 3, del medesimo codice, prevede che il Collegio di Garanzia dello Sport (che ai sensi del comma 1 della medesima norma ha competenza "...avverso tutte le decisioni non altrimenti

impugnabili nell'ambito dell'ordinamento federale ed emesse dai relativi organi di giustizia...), "...giudica altresì le controversie ad esso devolute dalle altre disposizioni del presente codice, nonché dagli Statuti e dai Regolamenti federali sulla base di speciali regole procedurali definite d'intesa con il Coni...";

c) le considerazioni che precedono attesterebbero anche l'erroneità della sentenza impugnata nella parte in cui ha ritenuto come dirimente - ai fini dell'applicabilità al caso di specie della cd. pregiudiziale sportiva - l'esistenza di un provvedimento espresso con cui la FIGC ha dato attuazione al disposto regolamentare di cui all'art. 52, comma 10, delle NOIF; l'esistenza di un provvedimento applicativo di una norma regolamentare illegittima non potrebbe attrarre nella competenza degli organi della giustizia sportiva la controversia, poiché i predetti organi sarebbero privi, in radice, della possibilità di giudicare, ed eventualmente annullare, le norme regolamentari dell'ordinamento, spettando detto potere ai soli Giudici statali;

d) la circostanza che la FIGC abbia adottato un provvedimento attuativo del disposto regolamentare impugnato risulterebbe irrilevante, in quanto inidonea a modificare il riparto di competenze esistente tra i giudici sportivi e quelli statali;

e) nell'ipotesi in cui l'appello venisse accolto, ritenendo ammissibile l'impugnazione dell'art. 52, comma 10, delle NOIF, dovrebbe essere rilevata illegittimità della norma regolamentare.

24. Le censure, così sintetizzate, possono a questo punto essere esaminate, non prima di aver chiarito la questione relativa al rito applicabile alla presente controversia, questione già oggetto di esame nella fase cautelare monocratica.

24.1. In merito al rito applicabile premono le seguenti precisazioni.

Come già osservato nel decreto monocratico, citato nelle premesse in fatto, in primo grado sono state trattate congiuntamente due distinte domande soggette a riti diversi e si è data prevalenza al rito speciale che risulta dal combinato disposto dell'art. 218 d.l. n. 34/2020 e dell'art. 5-*quaterdecies* d.l. n. 162/2022, nel testo novellato dal d.l. n. 75/2023 convertito dalla L. n. 112/2023. Nel presente appello, invece, oggetto del contendere è una sola domanda, non soggetta al rito citato

poiché la parte appellante non contesta i capi di sentenza relativi all'ammissione al campionato di serie C, ma solo i capi di sentenza che hanno deciso i motivi aggiunti proposti anche come "ricorso autonomo" e che riguardano la partecipazione della società ricorrente al campionato di serie D o al campionato regionale di eccellenza.

24.2. L'art. 5-*quaterdecies* del d.l. 31 ottobre 2022, n. 162, convertito in L. 30 dicembre 2022, n. 199, "*Proroga delle disposizioni processuali per i provvedimenti relativi all'ammissione ai campionati professionistici e dilettantistici*" in vigore dal 23 giugno 2023, così recita: "*1. Nelle more dell'adeguamento dello statuto e dei regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), e conseguentemente delle federazioni sportive di cui agli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, con specifiche norme di giustizia sportiva per la trattazione delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti relativi all'ammissione ai campionati professionistici adottati dalle federazioni sportive nazionali, riconosciute dal CONI e dal Comitato italiano paralimpico (CIP), fino al 31 dicembre 2025 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 218, commi 2, 3, 4 e 5, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.*

24.3. Intanto, la rubrica della disposizione altro non è se non il titolo che la precede e ne riassume il contenuto. Essa, come noto, non è rilevante ai fini dell'interpretazione dell'enunciato normativo.

24.4. L'interpretazione della disposizione sopra citata va quindi condotta alla luce del testo e non della rubrica. L'attività interpretativa si compone di una serie di operazioni tipiche, tra cui le seguenti:

- a) l'analisi testuale;
- b) la decisione intorno al significato (interpretazione in senso stretto);
- c) l'argomentazione di tale decisione (l'argomentazione, in realtà, pur essendo parte integrante del discorso interpretativo, non è parte dell'interpretazione: è piuttosto

l'insieme di ragioni che si adducono a sostegno dell'interpretazione prescelta).

Quanto all'analisi testuale, essa consiste tipicamente:

- a) nell'identificare la funzione grammaticale dei vocaboli impiegati nella formulazione di un enunciato normativo, così da distinguere, tra l'altro, tra articoli, sostantivi, verbi, aggettivi, preposizioni, e avverbi;
- b) nell'identificare la funzione logica dei vocaboli impiegati, così da distinguere, tra l'altro, tra soggetto, predicato, e connettivi;
- c) nell'identificare la struttura sintattica della disposizione, così da individuare, ad esempio, le relazioni di subordinazione e coordinazione tra proposizioni (nel senso grammaticale di questa parola). L'analisi testuale perviene a stabilire *prima facie* quale norma o quali norme la disposizione esprima.

24.5. In questo caso, scontato che la rubrica non può guidare l'interpretazione della disposizione, l'art. 5-*quaterdecies* del d.l. 31 ottobre 2022, n. 162, ha un antecedente (“*per la trattazione delle controversie aventi ad oggetto i provvedimenti relativi all'ammissione ai campionati professionistici adottati dalle federazioni sportive nazionali, riconosciute dal CONI e dal Comitato italiano paralimpico (CIP)*”) cioè una classe di fatti (cosiddetta “fattispecie astratta”) che costituisce il suo “campo di applicazione”, che altro non è che la classe dei fatti ai quali è imputabile una determinata conseguenza giuridica (il conseguente della disposizione che, in questo caso, è: “*fino al 31 dicembre 2025 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 218, commi 2, 3, 4 e 5, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77*”). E, naturalmente, tale classe non può che essere configurata mediante predicati in senso logico, ossia mediante termini che appunto denotano classi. In questo caso, l'antecedente (pròtasi, cioè la parte dell'enunciato che determina la condizione) si riferisce solo (...) *all'ammissione ai campionati professionistici (...)* e solo a quelli si può riconnettere il conseguente (apòdosi, cioè la parte dell'enunciato che statuisce la conseguenza) e cioè il modo di disciplina che consiste, in questo caso, nell'applicare (...) “*le disposizioni di cui all'articolo 218, commi 2, 3, 4 e 5, del*

decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77”.

24.6. Scontato, quindi, che nel presente appello la domanda verte solo sulla la partecipazione della società ricorrente al campionato di serie D o al campionato regionale di eccellenza, è pacifico che il rito applicabile sia quello previsto dall’art. 119 c.p.a. dato che, per le ragioni sopra esposte, il rito speciale di cui all’art. 218 d.l. n. 34/2020 prorogato dall’art. 5-*quaterdecies* d.l. n. 162/2022 non è qui applicabile.

25. Nel merito, l’appello è infondato.

26. La vicenda controversa, descritta in modo lineare nella memoria della FIGC depositata il 19 settembre 2023, è caratterizzata dai seguenti passaggi:

a) il 7 luglio 2023, il Consiglio Federale adottava il Comunicato Ufficiale n. 9/A con il quale non ammetteva la Robur Siena al Campionato di Serie C, stagione sportiva 2022/2023;

b) il sopra menzionato provvedimento veniva impugnato dinanzi al Collegio di Garanzia dello Sport del CONI, Sezione sulle controversie in tema di ammissione alle competizioni professionistiche, il quale respingeva il ricorso con la decisione n. 63/2023 del 17 luglio 2023;

c) avverso tale decisione la Robur Siena proponeva ricorso dinanzi al TAR Lazio;

d) il 9 agosto 2023, la FIGC avviava la procedura di cui all’art. 52, comma 10 delle NOIF.

27. Questi, in sintesi, i fatti. Fatti che hanno poi visto la Robur Siena impugnare il provvedimento adottato dalla FIGC con ricorso per motivi aggiunti, senza esaurire i gradi della giustizia sportiva. La circostanza è pacifica.

28. Se si accogliesse la prospettazione dell’appellante, si consentirebbe, ogni qualvolta venga contestata la legittimità di una norma delle NOIF di saltare i gradi della giustizia sportiva.

29. Sempre aderendo all’impostazione seguita dalla FIGC (pagina 5 della sopra

citata memoria), va ricordato che l'art. 27 comma 2 dello Statuto Federale così recita: *“2. Il Consiglio federale emana: le norme organizzative interne; il codice di giustizia sportiva e la disciplina antidoping, da trasmettere alla Giunta nazionale del CONI, per l'esame di cui allo Statuto del CONI; le norme per il controllo delle società; il manuale delle licenze FIGC per la partecipazione ai campionati professionistici; il manuale delle Licenze UEFA per la partecipazione alle competizioni europee; il regolamento sull'attività degli agenti di calciatori; le norme interne di amministrazione e contabilità e le norme organizzative per il funzionamento degli uffici della FIGC; ogni altra norma e linee guida necessarie per l'attuazione del presente Statuto”*. Le NOIF sono adottate con Comunicati Ufficiali dal Consiglio Federale.

29.1. Ancora, va osservato che sempre a voler seguire la prospettazione dell'appellante, si dovrebbe arrivare ad una applicazione dell'art. 52 comma 10 delle NOIF in modo difforme rispetto al suo dato testuale presupponendo una norma che non esiste con una sorta di sentenza additiva che dichiara l'illegittimità di una norma nella parte in cui non dice qualcosa, ossia non contiene una ulteriore prescrizione che non c'è, ma dovrebbe necessariamente esserci. Il tutto, saltando i gradi di giustizia sportiva e pretendendo questa o quell'altra applicazione delle NOIF in presenza, peraltro, di un provvedimento applicativo.

30. Premono ulteriori considerazioni.

30.1. Intanto, già il TAR Lazio, con sentenza n. 4138 del 17 aprile 2014 aveva già assunto un preciso orientamento in ordine alla impugnazione delle NOIF. In particolare, nella sentenza appena citata si esaminava l'art. 49 delle NOIF che consentiva di partecipare al Campionato di Serie D a chi non avesse acquisito per meriti sportivi il diritto a parteciparvi, ma vi accedeva grazie alla vittoria della Coppa Italia Dilettanti - e sempre che avesse partecipato al Campionato di Eccellenza e da questo non fosse stata retrocessa al Campionato di categoria inferiore. In ordine a quella disposizione, il TAR affermava che non essendo, la stessa, stata impugnata prima dinanzi all'Alta Corte di Giustizia Sportiva, si

rendeva palese la violazione del vincolo della pregiudiziale sportiva, che obbligava parte ricorrente a esperire prima tutti i rimedi offerti dall'ordinamento sportivo dinanzi ai propri organi di giustizia sportiva, salvo poi eventualmente impugnare, dinanzi al Giudice amministrativo, la decisione dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva, ultimo grado della giustizia sportiva.

30.2. Vero è che secondo un orientamento successivo del TAR Lazio, che si può far partire dal 2017 (sentenza 6 giugno 2017, n. 6624) non sarebbe possibile impugnare la norma sportiva innanzi alla giustizia sportiva, in quanto il giudice dell'ordinamento sportivo non avrebbe il potere di sindacare la legittimità delle norme dell'ordinamento sportivo, essendo anzi il suo compito quello di applicarle e di farle rispettare. Tali norme andrebbero impugunate direttamente innanzi al giudice statale – giudice amministrativo, che ha invece il potere di sindacarne la legittimità, in quanto soltanto detto giudice può annullare gli atti regolamentari degli ordinamenti settoriali, in genere, e dell'ordinamento settoriale sportivo, in particolare, avendo essi il carattere, per quanto riguarda il livello normativo, di fonte regolamentare e, per quanto riguarda la natura giuridica, di atto amministrativo. Tale orientamento deve però essere superato.

30.3. In ordine a questo specifico aspetto, il primo Giudice ha citato, quale elemento di rilevante novità, la sentenza di questa Sezione n. 7726/2023 nella quale si è affermato: *“Andrebbe peraltro precisato, sull’art. 52 co. 10 delle NOIF, impugnato soltanto dinanzi al Giudice amministrativo, che appare sussistere il mancato rispetto del vincolo derivante dalla c.d. pregiudiziale sportiva, imposto dall’art. 3, comma 1, del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220; fino a quando non risulti il previo esaurimento di tutti i gradi del procedimento sportivo, le questioni sottese al giudizio hanno ancora un rilievo meramente interno alla giustizia sportiva che condiziona il ricorso alla giustizia statale, secondo uno schema che riconduce il rapporto tra giustizia sportiva e giurisdizione amministrativa a un modello progressivo a giurisdizione condizionata, subordinato all’esperimento dei*

successivi livelli giustiziali; il che è efficacemente compendiato nell'espressione "pregiudiziale sportiva".

30.4. In quel caso, l'affermazione era contenuta in un *obiter dictum* della sentenza. Nel caso qui esaminato, la questione va affrontata e risolta in radice.

30.5. L'ordinamento giuridico statale ricomprende altri ordinamenti giuridici "minori" che, altro non sono, se non fenomeni associativi caratterizzati da plurisoggettività, organizzazione e regole, che perseguono interessi collettivi, cioè comuni agli associati, ma non a carattere generale.

30.6. L'ordinamento sportivo italiano ha sviluppato il proprio apparato organizzativo intorno al C.O.N.I. ed è nato nel 1896 come comitato provvisorio per assicurare e migliorare la partecipazione degli atleti italiani ai giochi olimpici; esso si è poi trasformato, nel 1927, in associazione privata per la promozione dello Sport ed è divenuto, nel 1942 (legge 16 febbraio 1942, n. 42) ente pubblico finalizzato all'organizzazione e al potenziamento dello Sport nazionale, cui si è affiancata, a partire dal 2002, una società per azioni denominata C.O.N.I. Servizi S.p.A. ai sensi dell'art. 8 d.l. 8 luglio 2002, n. 138. Successivamente, a norma di quanto disposto dall'art. 1, comma 629, L. 30 dicembre 2018, n. 145, la società C.O.N.I. Servizi S.p.A., ha assunto la denominazione di "*Sport e salute S.p.A.*". Il C.O.N.I. ha natura di ente federativo al quale sono associate le Federazioni nazionali, a cui sono, a loro volta, affiliate le associazioni e società sportive e, a queste, gli atleti.

30.7. Ai sensi dell'art. 6 dello Statuto del C.O.N.I., il Consiglio Nazionale, tra l'altro, "*adotta lo Statuto, le revisioni o modifiche statutarie, da sottoporre all'approvazione dell'Autorità vigilante e del Ministero dell'economia e delle finanze, e gli altri atti normativi di competenza, nonché i relativi atti di indirizzo interpretativo e applicativo*". Come si vede, al Consiglio nazionale sono attribuiti poteri di organizzazione e regolamentazione interna, ma anche potestà normativa. In questo ordinamento piramidale, le Federazioni sono gli organi di vertice degli ordinamenti interni delle varie discipline sportive. Lo statuto di ciascuna Federazione ne disciplina l'organizzazione. La Federazione a capo

dell'ordinamento giuridico sportivo del giuoco calcio è la F.I.G.C.

30.8. La potestà normativa delle Federazioni si esplica mediante l'approvazione dello Statuto interno e mediante l'adozione di regolamenti.

30.9. La questione fondamentale da chiarire è che la condizione di esistenza di un ordinamento giuridico settoriale è il riconoscimento legislativo da parte dello Stato. Ciò consente di valutare in via preventiva che i fini perseguiti siano conformi alla Costituzione, che l'organizzazione e il funzionamento degli organi interni non sia contraria alle leggi dello Stato e, per quello che più interessa ai fini della presente controversia, che possano essere stabilite le modalità di esercizio del potere normativo e giustiziale. La ragione è semplice: l'ordinamento settoriale non è un ordinamento sovrano. Ma l'esercizio del potere normativo e l'esercizio di forme di giustizia interna costituiscono l'indice primario di autonomia che nulla toglie alla preminenza dell'ordinamento statale.

30.10. I rapporti tra l'ordinamento statale e quello sportivo hanno ricevuto una compiuta definizione con l'adozione del d.l. 19 agosto 2003, n. 220 *“Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva”* convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, L. 17 ottobre 2003, n. 280.

30.11. L'art. 1, *“Principi generali”* del suddetto decreto legge, così recita: *“1. La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale.*

2. 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” (comma così modificato dalla legge di conversione 17 ottobre 2003, n. 280).

30.11.1. Ai sensi dell'art. 2, comma 1, *“Autonomia dell'ordinamento sportivo”*: *“In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo*

la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:

a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive”; (...)

30.11.2. Ai sensi dell'art. 3, comma 1, 'Norme sulla giurisdizione e disciplina transitoria': "1. 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. 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”.

30.11.3. La disposizione fondamentale da analizzare è quella di principio e cioè l'art. 1, che:

a) da un lato riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale;

b) dall'altro, nell'affermare il principio di autonomia, fa salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo.

L'analisi dell'art. 1 sposta, all'evidenza, l'attenzione dell'interprete dal binomio autonomia/preminenza, a quello di autonomia/ rilevanza. Si tratta di un binomio elaborato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia che, nella sentenza Walrave/U.C.I. (Corte di Giustizia, 12 dicembre 1974, causa 36-74) e, soprattutto, nella sentenza Donà/Mantero (Corte di Giustizia, 14 luglio 1976, in causa 13/76), ha precisato che determinate situazioni giuridiche soggettive, connesse al mondo dello sport, non potessero essere ignorate dallo Stato nel caso in cui fossero lese. Tali situazioni giuridiche dovevano, però, essere rilevanti: laddove per rilevanza, secondo i giudici comunitari, doveva intendersi una situazione che avesse delle ripercussioni a carattere economico sul soggetto titolare della posizione giuridica. Nel caso Donà/Mantero, la Corte ha affermato: (...) *“si deve dunque rispondere al giudice proponente che è incompatibile con gli artt. 7 e, a seconda dei casi, 48-51 o 59-66 del trattato, una disciplina o prassi nazionale, anche emananti da un'organizzazione sportiva, che riserva ai soli cittadini dello stato membro in cui tale disciplina o prassi vige, il diritto di partecipare, come professionisti o semi professionisti, ad incontri di calcio, salvo che non si tratti di una disciplina o prassi che precluda ai giocatori stranieri la partecipazione a taluni incontri per motivi non economici, ma inerenti al carattere e alla fisionomia specifica di detti incontri*

, e che hanno quindi natura prettamente sportiva”.

Le questioni che interessano il sistema sportivo si possono classificare in quattro categorie:

- a) questioni tecniche;
- b) questioni disciplinari;
- c) questioni patrimoniali tra pari-ordinati;
- d) questioni amministrative.

Ciò detto, l'art. 2 dello Statuto del C.O.N.I. *“Funzioni di disciplina e regolazione”*, al comma 8, così dispone: *“Il CONI garantisce giusti procedimenti per la soluzione delle controversie nell'ordinamento sportivo”*. E, l'art. 4 del citato Statuto, detta il *“Principio di autonomia sportiva”* nel modo che segue: *1. Il CONI svolge le proprie funzioni e i propri compiti con autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato Olimpico Internazionale “CIO”. 2. Il CONI, salvaguardando la sua autonomia da ingerenze di natura politica, religiosa ed economica, in conformità ai principi sanciti dalla Carta Olimpica, intrattiene rapporti di collaborazione con le organizzazioni internazionali, l'Unione Europea, le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, e coopera con le Autorità pubbliche ai programmi di promozione e sostegno dello sport. 3. Il CONI può presentare all'Autorità vigilante e, per il suo tramite, al Governo e al Parlamento, proposte e osservazioni in ordine alla disciplina legislativa in materia sportiva, tenendo anche conto dell'evoluzione dell'ordinamento europeo e di quello internazionale”*.

30.11.4. A questo punto è agevole risolvere le “interferenze” tra i due ordinamenti che possono configurarsi sotto un duplice profilo: uno attinente all'esercizio dell'attività normativa, l'altro attinente all'esercizio dell'attività giurisdizionale.

Quanto all'autonomia normativa, l'ordinamento sportivo ha un proprio sistema di fonti, con fonti di rango primario e fonti di rango secondario. Si tratta di fonti che, in ogni caso, devono essere analizzate secondo i rapporti di gerarchia tra le fonti proprie dell'ordinamento statale e, per questo, al vertice devono collocarsi i

regolamenti e, in seconda battuta, le norme di attuazione che potranno avere, al massimo, la natura di atti amministrativi generali.

Lo schema è il seguente: lo Stato adotta fonti di rango primario (legge, decreto-legge, decreto legislativo), lasciando alle istituzioni sportive l'emanazione delle fonti secondarie (regolamenti). Con i regolamenti, nel rispetto della legge dello Stato, si possono dettare norme sull'organizzazione interna, sulle le modalità tecniche di svolgimento dell'attività sportiva, le regole disciplinari per gli atleti, le sanzioni, le regole della giustizia interna.

In definitiva:

- a) lo Stato si riserva la disciplina delle situazioni giuridiche soggettive, su cui può intervenire solo il potere legislativo (ad esempio, i rapporti intersoggettivi privati);
- b) le istituzioni sportive, invece, stabiliscono le regole relative all'organizzazione e allo svolgimento delle gare, regole che spiegano la loro efficacia solo nell'ambito dell'ordinamento sportivo; esse vincolano gli affiliati e i tesserati, sia quando sono dettate dal C.O.N.I., sia quando sono dettate dalle Federazioni.

30.11.5. Il nodo da sciogliere, a questo punto, attiene ai rimedi in caso di conflitto tra ordinamento statale e ordinamento settoriale, ad esempio in caso di norma regolamentare che contrasti con una norma di legge.

30.12. Un ordinamento settoriale, come quello sportivo, in virtù del principio di autonomia, organizza un sistema interno di giustizia. Gli appartenenti all'ordinamento sportivo sono anche cittadini dello Stato, ai quali non può essere negato il diritto alla tutela giurisdizionale.

30.13. Il sistema si regge su tre pilastri:

- a) l'art. 2 comma 2 del d.l. n. 220/2003 secondo cui nelle materie di cui al comma 1 (l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive e i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari

sportive) le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno 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;

b) l'art. 3 comma 1 del medesimo d.l. che impone il previo esaurimento dei gradi della giustizia sportiva per 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, prima di adire il giudice amministrativo;

c) il capoverso dell'art. 3 comma 1 del già citato d.l. che riserva alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e 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 queste 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 decidono tali questioni anche nel merito ed in unico grado e le cui statuizioni, impugnabili dinanzi al giudice amministrativo (TAR Lazio), siano rese in via definitiva entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato.

30.14. Con il sintagma "*pregiudiziale sportiva*", ci si riferisce ad una condizione di procedibilità del ricorso giurisdizionale amministrativo, consistente nel previo esaurimento di tutti i gradi della giustizia interna dello sport. La giurisdizione amministrativa è vincolata alla pregiudiziale sportiva fintantoché esiste un rimedio nell'ordinamento sportivo, rimedio che deve essere esperito prima di adire il giudice amministrativo. E, sui regolamenti, il rimedio nell'ordinamento sportivo

esiste. L'art. 79 del codice di giustizia sportiva della FIGC, "Competenza e articolazione territoriale del Tribunale federale", al comma 1 recita: "*1. Il Tribunale federale giudica in primo grado su tutti i fatti rilevanti per l'ordinamento sportivo in relazione ai quali non sia stato instaurato né risulti pendente un procedimento dinanzi al Giudice sportivo nazionale o ai Giudici sportivi territoriali*".

L'art. 30 comma 1 del codice di giustizia sportiva del CONI così recita: "*1. Per la tutela di situazioni giuridicamente protette nell'ordinamento federale, quando per i relativi fatti non sia stato instaurato né risulti pendente un procedimento dinanzi agli organi di giustizia sportiva, è dato ricorso dinanzi al Tribunale federale*".

30.15. I rimedi interni per impugnare le NOIF sono pacificamente previsti e, pertanto, in applicazione dell'art. 3, d.l. n. 220 del 2003 devono essere esperiti prima di adire il Giudice amministrativo.

30.16. Premono ulteriori considerazioni. L'equivoco in cui spesso si cade trova origine in una non corretta interpretazione dell'art. 2 comma 1 lett. a) del d.l. n. 220 del 2003 che così recita: "*1. In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:*
a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive;" (...).

30.17. Una lettura disattenta della disposizione o, meglio, del frammento di disposizione, sembrerebbe riservare alla giustizia sportiva solo la cognizione degli atti applicativi delle norme regolamentari dell'ordinamento sportivo. Si tratta di una lettura che il Collegio ritiene erronea. A causa della ineliminabile vaghezza dei predicati (mediante i quali sono configurate le fattispecie) il campo di applicazione di ogni norma è indeterminato, sicché possono darsi casi concreti che sicuramente vi ricadono, casi che non meno sicuramente non vi ricadono, e casi di dubbia qualificazione. Quando una disposizione regolamentare dispone su una fattispecie astratta, di fatto si ricavano in via interpretativa fattispecie concrete che ricadono

nel campo di applicazione della medesima. L'applicazione segue all'interpretazione che è di pertinenza dello stesso organo che applica una disposizione ricavandone una norma. Applicare una regola (espressa o inespressa) vuol dire usarla quale premessa in un ragionamento deduttivo la cui conclusione è un precetto individuale e concreto. Applicazione e interpretazione sono cose distinte. Mentre al verbo "interpretare" conviene qualsiasi soggetto (giacché chiunque può svolgere attività interpretativa), al verbo "applicare" convengono solo quei soggetti che designano — per l'appunto — organi cosiddetti dell'applicazione: principalmente giudici e funzionari. Si può ben dire di un giurista, o di un privato cittadino, che egli "interpreti" il diritto; ma non sarebbe appropriato dire che un giurista, o un privato, "applichi" il diritto. Il termine "applicazione", in particolare, se riferito ad organi giurisdizionali, designa comunemente un insieme di operazioni che non si esauriscono nell'interpretazione, giacché includono accanto all'interpretazione propriamente detta, l'accertamento dei fatti di causa, la qualificazione della fattispecie concreta di cui trattasi, e la decisione della controversia.

30.18. Chiariti questi concetti è agevole concludere che, per applicazione delle NOIF, si deve intendere la cognizione piena delle stesse che, prima di arrivare al Giudice amministrativo, deve per espressa previsione di legge (art. 2 comma 1 d.l. n. 220 del 2003) esaurire i gradi della giustizia sportiva che, come sopra ampiamente evidenziato, appresta rimedi anche per tali evenienze. E, d'altronde, voler scindere l'interpretazione e l'applicazione della norma regolamentare e il giudizio sul suo atto applicativo, costituirebbe un assurdo logico posto che l'interpretazione è un'attività del tutto libera: ciascuno può interpretare le fonti del diritto a suo piacimento; non così per gli organi dell'applicazione, e segnatamente per i giudici. L'interpretazione giudiziale dei testi normativi è disciplinata dal diritto stesso. La "concretizzazione" di una norma generale, intesa come applicazione di una norma generale ad un caso concreto, consiste in un ragionamento deduttivo che, nel caso che qui occupa il Collegio, deve essere svolto prima dagli organi della giustizia sportiva e, solo in seconda battuta, dal Giudice

statale (amministrativo in questo caso).

31. Resta da vedere se questo “sistema” sia compatibile con la Costituzione dato che per poter validamente instaurare il giudizio innanzi al Giudice amministrativo, bisogna previamente seguire il corretto *iter* della giustizia sportiva (questione sollevata dalla parte appellante con memoria depositata il 19 settembre 2023). La risposta è affermativa tenuto conto che la “preclusione” persegue obiettivi ragionevoli e razionali:

- (i) presidiare il principio di autonomia dell’ordinamento sportivo;
- (ii) garantire che controversie connotate da elevato tecnicismo settoriale siano esaminate prima da un giudice specializzato e solo in seconda battuta dal giudice comune;
- (iii) contenere il carico del contenzioso giurisdizionale.

Tali obiettivi sono perseguiti senza sacrificio del principio di effettività del diritto di difesa, in quanto:

- (i) da un lato, la pregiudiziale sportiva 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,
- (ii) e, dall’altro lato, la c.d. pregiudiziale non vanifica la 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-

La questione di costituzionalità sollevata dalla parte appellante è, pertanto, manifestamente infondata poiché il sistema è perfettamente in linea con l’esigenza di conferire autonomia giustiziale

all’ordinamento sportivo senza precludere in alcun modo l’accesso al Giudice dello Stato.

32. Per tutte le ragioni esposte l’appello va respinto con conseguente conferma della sentenza appellata.

Le spese, vista l’assoluta particolarità e, per alcuni aspetti novità, delle questioni

sottoposte al Collegio, possono essere compensate tra le parti in causa.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza del TAR Lazio, n. 13594/2023.

Spese compensate.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 21 settembre 2023 con l'intervento dei magistrati:

Rosanna De Nictolis, Presidente

Valerio Perotti, Consigliere

Stefano Fantini, Consigliere

Giorgio Manca, Consigliere

Gianluca Rovelli, Consigliere, Estensore

L'ESTENSORE
Gianluca Rovelli

IL PRESIDENTE
Rosanna De Nictolis

IL SEGRETARIO