



## **Rivista di diritto amministrativo**

Publicata in internet all'indirizzo [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com)

### **Direzione scientifica**

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

### **Direttore Responsabile**

Marco Cardilli

### **Coordinamento Editoriale**

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,  
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

# FASCICOLO N. 7-8/2018

## estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

### Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat, J. Sánchez-Mesa Martínez, Andry Matilla Correa.

### Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado, Fabrizio Cerioni, Gaetano Natullo, Paola Saracini, Mario Cerbone, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Giuseppe Doria, Salvatore Villani.

### Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Sergio Contessa, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Laura Letizia, Massimo Pellingra, Marcin Princ, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Giuliano Taglianetti, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

# Rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale: legge 280/2003 ed evoluzione giurisprudenziale

**di Amedeo Di Meo**

Avvocato

## **Abstract**

With the law n. 280/2003, the state system has formally established the recognition of the autonomy of the national sports system, issuing legal provisions in sports matters.

The aforementioned provision codified the relationship between the state and sports system, guaranteeing two different needs, both constitutionally relevant, that is, on the one hand, the autonomy of the sports system, recognized by the articles. 2 and 18 of the Constitution, on the other, not to scratch the entirety of the protection of subjective legal situations that, although connected with the sports organization, are relevant to the state system.

Con la legge n. 280/2003, l'ordinamento statale ha realizzato formalmente il riconoscimento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, emanando disposizioni di legge in materia sportiva.

La legge 280, all'art. 1 c. 2, dispone, infatti:

*"1. La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Nazionale."*

*"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."*

La citata disposizione ha codificato il rapporto tra ordinamento statale e sportivo, garantendo due esigenze diverse, entrambe costituzionalmente rilevanti, ovvero, da un lato, l'autonomia dell'ordinamento sportivo, riconosciuta dagli artt. 2 e 18 della Costituzione, dall'altra, di non scalfire l'interesse della tutela delle situazioni giuridiche soggettive che, quantunque connesse con l'organizzazione sportiva, siano rilevanti per il sistema statale.

Altresì, giova rilevare che questo riconoscimento è collegato ad una precisa delimitazione dei limiti di questa autonomia, che, appunto, si concretizza sempre entro un perimetro fissato dalla supremazia statale:

tutto ciò ha determinato la formalizzazione di una giurisdizione statale, anche in materia sportiva, in tutti quei casi in cui avessero rilevanza per ordinamento statale situazioni connesse allo svolgimento di attività sportive.

Dunque, attraverso la suddetta normativa, sono stati disciplinati dei principi, in parte, già sanciti dalla giurisprudenza prevalente in materia di rapporti tra ordinamento sportivo e statale, da un lato, riconoscendo espressamente l'autonomia dell'ordinamento sportivo, dall'altro, delineando i limiti di tale autonomia.

La legge 280/2003, di conversione del decreto legge n. 220 del 19/08/2003<sup>1</sup> (predisposto a causa della emergenza creatasi nell'estate 2003), all'art. 2 c. 1, prevede la riserva all'ordinamento sportivo della disciplina delle questioni indicate alle lettere a) e b) dello stesso:

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

*"b) i comportamenti rilevanti su piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive."*

Il successivo art. 3, al c. 1, stabilisce:

*"Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'art. 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo."*

<sup>1</sup> L'iter vicende giudiziarie dell'estate 2003 che hanno determinato l'emanazione del D.L. n. 220/2003 è contenuto nella sentenza del Consiglio di Stato n. 5930 del 07/10/2003;

Inoltre, il testo di conversione presenta alcune significative modifiche, rispetto al testo originario del decreto, in particolare, nel citato art. 2, dedicato all'Autonomia dell'Ordinamento Sportivo, sono stati soppressi le lettere c) e d), ovvero:

*"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 la ammissione alle stesse delle squadre ed atleti"*, potendo, quindi, ricavare, indirettamente, che queste fattispecie sono rimesse alla giurisdizione dei giudici statali.

Dunque, dalla lettura degli articoli di legge riportati, si può evincere la previsione di tre forme di tutela:

- una prima forma, rimessa alla giurisdizione del giudice ordinario, relativa e limitata ai rapporti di natura patrimoniale, tra le società sportive, le associazioni sportive, gli atleti;
- una seconda, relativa alle questioni aventi ad oggetto le materie di cui all'art. 2, demandata alla cognizione degli organi della giustizia sportiva;
- una terza, devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, che non riguarda, né i rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti, rimessi al giudice ordinario, né quelle materie di all'art. 2, riservate alla cd. giustizia sportiva.

Fatta questa premessa, giova tener presente che, nel rapporto tra giustizia sportiva e giurisdizione statale, l'evoluzione giurisprudenziale costituisce uno snodo fondamentale, sia al fine di poter esaminare la questione della tutela da parte dell'ordinamento statale di vicende che nascono e si sviluppano all'interno del mondo sportivo, sia per affrontare la tematica relativa ai limiti che sono stati posti a questa tutela dalla legge 280, che, come detto in precedenza, nello stabilire le regole che disciplinano l'autonomia della giustizia sportiva, ha fissato i confini di questa giurisdizione.

Infatti, del descritto riparto di tutele attuato con la legge 280/2003, si è occupata, in diverse occasioni, la giurisprudenza, in virtù del fatto che quanto previsto in via teorica dal legislatore, ha determinato numerose incertezze d'interpretazione, nell'applicazione pratica. Innanzitutto, sul punto, giova citare le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, che, con la sentenza n. 5775/2004<sup>2</sup>, in primis, hanno affrontato il problema di chiarire i dubbi relativi alla materia in esame, affermando che: *"La giustizia sportiva si riferisce alle ipotesi in cui si discute dell'applicazione di regole sportive"*, mentre, diversamente, *"... quella statale è chiamata a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi."*

Alla luce del riparto individuato dalla Suprema Corte, è emersa una competenza esclusiva della giustizia sportiva riguardo l'osservanza di norme regolamentari, organizzative e statutarie delle federazioni sportive, nonché, circa le questioni che derivano da comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, consistenti nella violazione di norme interne dell'ordinamento sportivo da parte degli associati;

invece, i provvedimenti delle singole federazioni sportive e del C.O.N.I., esauriti tutti i gradi interni alla giustizia sportiva, trovano tutela giurisdizionale presso il giudice amministrativo, mentre, i rapporti patrimoniali tra società, associazioni sportive e tesserati, appartengono alla competenza del giudice ordinario statale.

<sup>2</sup> Cfr. Corte di Cassazione, S.U., sentenza n. 5775 del 23/03/2004;

Il quadro descritto, emerso con la sentenza della Suprema Corte del 2004, non è apparso esaustivo, concedendo spazio a numerosi dubbi interpretativi.

Conseguentemente, la giustizia amministrativa ha affrontato la problematica, nel senso di comprendere, in concreto, i limiti della tutela nei confronti di provvedimenti disciplinari adottati da organismi sportivi, qualora vadano ad incidere direttamente o, in via indiretta, su diritti soggettivi o interessi legittimi<sup>3</sup>.

Innanzitutto, la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato<sup>4</sup>, che ha messo in evidenza come le federazioni, che, quali associazioni non riconosciute, hanno natura originaria di soggetti privatistici, laddove vi siano determinati presupposti, divengono ed operano quali organi del C.O.N.I., e, dunque, assumono la natura pubblica dello stesso, emanando atti e provvedimenti impugnabili dinanzi i giudici amministrativi.

I giudici di Palazzo Spada, sul punto, hanno chiarito che: *“I casi di rilevanza per l’ordinamento dello stato delle situazioni giuridiche soggettive, connesse con l’ordinamento sportivo, sono attribuiti alla giurisdizione del giudice ordinario ed a quella esclusiva del giudice amministrativo, a seconda che si tratti rispettivamente di controversie aventi ad oggetto i rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti o di ogni altra controversia avente ad oggetto atti del C.O.N.I. o delle Federazioni sportive.”*

Alle descritte posizioni iniziali della Corte di Cassazione e del Consiglio di Stato, dev’essere aggiunto quanto disposto dal T.A.R. Lazio, che, con un’ordinanza dell’agosto 2006<sup>5</sup>, ha ipotizzato che la sanzione disciplinare che *“... per la sua natura assume rilevanza anche al di fuori dell’ordinamento sportivo ove solo si consideri... il giudizio di disvalore che da detta sanzione discende sulla personalità...”* del sanzionato *“in tutti i rapporti sociali”*, facendo, dunque, intravedere la possibilità dell’azione innanzi il giudice statale, per la tutela nei confronti di sanzioni disciplinari, o, almeno, delle loro conseguenze, quando vadano ad incidere su diritti personalissimi<sup>6</sup>.

A fare in buona sostanza da contraltare all’apertura avvenuta con la citata ordinanza del T.A.R. Lazio, è intervenuto il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Sicilia, che, con la sentenza n. 1048/2007<sup>7</sup>, invece, ha rilevato che: *“... lo stato ha dichiarato apertamente il proprio disinteresse per ogni questione concernente l’osservanza e l’applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell’ordinamento sportivo nazionale in ogni sua articolazione; ed altrettanto è a dirsi per ogni questione che concerne i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione d’applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.”*

Nell’ambito del descritto contesto giurisprudenziale, si inserisce la sentenza n. 2472/2008 del T.A.R. Lazio<sup>8</sup>, che ha dato l’occasione per interessanti considerazioni sempre in tema di limiti della giustizia sportiva:

infatti, ha stabilito che il divieto di sottoporre alla verifica istituzionale la sanzione comminata dai giudici sportivi: *“... non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell’ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell’ordinamento generale dello stato.”*

<sup>3</sup> Cfr., al riguardo, Piero Sandulli, “Giustizia sportiva e giurisdizione statale”, 2008;

<sup>4</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sentenza n. 5025 del 09/07/2004;

<sup>5</sup> Cfr. T.A.R. Lazio, Ordinanza n. 4666 del 22/08/2006;

<sup>6</sup> Cfr., al riguardo, Piero Sandulli, “Giustizia sportiva e giurisdizione statale”, 2008;

<sup>7</sup> Cfr. C.G.A. Sicilia, sentenza n. 1048 dell’08/11/2007;

<sup>8</sup> Cfr. T.A.R. Lazio, sentenza n. 2472 del 18/03/2008;

Basandosi su tale presupposto, il T.A.R. Lazio ha affermato che: “... le impugnate sanzioni disciplinari sportive, in sé considerate, sono certo rilevanti per l’ordinamento sportivo, ma impingono altresì su posizioni regolate dall’ordinamento generale onde la relativa tutela spetta al giudice amministrativo nella propria competenza esclusiva, di cui al primo comma dell’art. 3 del DL n. 220/2003, pena la violazione dell’art. 24 della Costituzione.”

Il T.A.R., dunque, criticava il riparto di tutele fissato dal legislatore, ipotizzando che non è totalmente limitabile all’ambito della giustizia sportiva quanto proviene dalla comminazione di provvedimenti disciplinari, in quanto possono produrre effetti al di fuori del mondo sportivo, ed alla tutela che, in virtù della sua autonomia, quest’ordinamento ha predisposto. Nel delicato quadro di rapporti tra giustizia sportiva e amministrativa, è intervenuta la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 49/2011<sup>9</sup>:

la Consulta, pronunciandosi su una questione sollevata dal T.A.R. Lazio, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 2 c. 1 lett. B) e, in parte qua, comma 2 D.L. n. 220 del 19 agosto 2003, nella parte in cui riserva al giudice sportivo la decisione di controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati ed associazioni sportive, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo, anche laddove incidano su diritti ed interessi legittimi che, in base all’ordinamento generale, il T.A.R. deve tutelare;

tuttavia, nel dichiarare infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata, ha rilevato che la mancata possibilità di ricorrere alla tutela impugnatoria non ha escluso che le situazioni di diritto soggettivo o interesse legittimo siano adeguatamente tutelabili dinanzi al Giudice amministrativo mediante la tutela risarcitoria.

La Corte Costituzionale, dunque, basandosi sul principio di autonomia dell’ordinamento sportivo, ha affermato che la riserva in favore della giustizia sportiva non viola il diritto alla tutela giurisdizionale ex art. 24 della Cost., in quanto la norma tacciata di illegittimità costituzionale (l’art. 2 lett. b L. 280/2003), non esclude in assoluto il diritto a questa tutela costituzionalmente garantita<sup>10</sup>:

infatti, ha ritenuto che, qualora la situazione soggettiva potesse configurarsi nell’ordinamento statale come diritto soggettivo o interesse legittimo, venga riconosciuta una tutela, non in termini di annullamento, ma, risarcitoria, al fine di ottenere il risarcimento dei danni derivanti dalla esecuzione del procedimento sportivo disciplinare.

Sulla scorta dell’indirizzo espresso dalla Consulta, il Consiglio di Stato, con la sentenza n. 302/2012<sup>11</sup>, ha osservato che, con riferimento ad illeciti disciplinari, impugnabili nell’ambito dell’ordinamento sportivo, non vi è la competenza del Giudice Amministrativo a pronunciarsi direttamente sulla legittimità della sanzione irrogata, ma, esclusivamente, di dare una tutela risarcitoria, in seguito alla verifica incidentale della legittimità della sanzione. Naturalmente, la conseguenza più evidente e significativa della commentata decisione della Consulta è la esposizione delle Federazioni Sportive al rischio di essere condannate al risarcimento dei danni<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenza n. 49 dell’11/02/2011;

<sup>10</sup> Cfr., al riguardo, Avv. Gabriele Nicoletta, “Sanzioni Disciplinari e riserva all’ordinamento sportivo”, 2018;

<sup>11</sup> Cfr. Consiglio di Stato VI sez., sentenza n. 302 del 24/01/2012;

<sup>12</sup> Cfr., al riguardo, Prof. Michael Sciascia, “Manuale di diritto processuale contabile”, Giuffrè 2017;

Pertanto, è diventato rilevante l'indirizzo dato dalla giurisprudenza successiva circa la necessità o meno, della sussistenza del dolo e della colpa degli organi di giustizia federali, ai fini del riconoscimento della tutela risarcitoria:

infatti, laddove l'elemento soggettivo fosse considerato *in re ipsa*, di fronte all'accertamento della illegittimità del provvedimento impugnato, la sentenza del 2011 della Consulta in commento può essere considerata l'avvio di una giurisdizione di tipo meramente risarcitorio in materia disciplinare sportiva<sup>13</sup>;

invece, nel caso contrario, qualora la magistratura avesse posto a carico dei ricorrenti l'onere di dimostrare l'elemento soggettivo del dolo/colpa degli organi di giustizia federale, tenuto conto della enorme difficoltà di provare tale elemento, in ragione della complessità e della opinabilità giuridica delle valutazioni dei giudici sportivi, tutto ciò avrebbe inevitabilmente comportato la fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva.

Nel descritto contesto, va richiamata la sentenza n. 1163/2017 del T.A.R. Lazio<sup>14</sup>, che ha disposto la condanna della Federazione Ginnastica Italiana ad un considerevole risarcimento del danno (€ 100.000,00), in favore di una società ginnica, di fronte ad un provvedimento illegittimo degli organi di giustizia federale che è andato ad incidere su situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale, poiché veniva impedito ad una atleta di svolgere l'attività agonistica, sia pure temporaneamente.

Sulla scorta della sentenza n. 49/2011, il T.A.R. ha, dunque, ricondotto la responsabilità dei giudici sportivi, nei casi in cui l'attività di costoro, investendo posizioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento statale, assuma natura amministrativa, nell'alveo della responsabilità aquiliana della P.A. ex art. 2043 c.c.;

infatti, è stata affermata la responsabilità risarcitoria della Federazione Ginnastica, in virtù del danno patito da una società ginnica che non aveva potuto usufruire delle prestazioni di un atleta squalificato, basandosi l'elemento soggettivo della colpa nella illegittimità del provvedimento, unita alla mancata dimostrazione da parte dei giudici sportivi di circostanze in grado di escludere la colpa medesima.

Giova, a questo punto, mettere in rilievo come la Legge n. 280/2003 sia stata nuovamente posta al vaglio della Corte Costituzionale da parte del T.A.R. Lazio, con un'ordinanza dell'ottobre del 2017<sup>15</sup>, con cui è stata sollevata: *"... la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 c. 1 lett. b) e, in parte qua, secondo comma... così come interpretato nella sentenza della Corte Costituzionale n. 49/2011, nel senso secondo cui è sottratto al sindacato del G.A. la tutela annullatoria nelle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari incidenti su situazioni giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale"*.

Il T.A.R. Lazio, sul punto, considera che, nell'ipotesi in cui le sanzioni disciplinari incidano su posizioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento statale, il Giudice Amministrativo possa disporre l'annullamento, diversamente, potendosi incorrere nella violazione degli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, e sostiene, conseguentemente, che la pronuncia della Consulta del 2011 non prevedeva la circostanza per cui l'irrogazione delle sanzioni disciplinari potesse ledere posizioni di interesse legittimo:

<sup>13</sup> Cfr., al riguardo, Enrico Lubrano, "Rivista di Diritto ed Economia dello Sport", 2011, Fasc. 1, Vol. II;

<sup>14</sup> Cfr. T.A.R. Lazio, sentenza n. 1163 del 23/01/2017;

<sup>15</sup> Cfr. T.A.R. Lazio, ordinanza n.10171 dell'11/10/2017;

secondo il T.A.R., dunque, deve essere riconosciuta natura amministrativa agli atti conclusivi dei giudizi federali e dinanzi al collegio di garanzia (essendo gli atti delle Federazioni e del C.O.N.I. esercizio di poteri pubblici), e, conseguentemente, a fronte di tali atti, si pone la posizione giuridica soggettiva di interesse legittimo dei soggetti destinatari delle sanzioni disciplinari.

In definitiva, bisognerà vedere quale sarà l'ulteriore evoluzione del tema, sulla base del nuovo vaglio della Corte Costituzionale, essendo la questione posta alla sua attenzione un importante spunto di riflessione nell'ambito dei rapporti tra ordinamento statale e sportivo.

Recentemente, il T.A.R. Lazio ha emesso una sentenza di portata rilevante, sempre nell'ambito dei rapporti tra giustizia statale e sportiva:

infatti, la sezione 1-ter, con la sentenza n. 4041 del 12 aprile 2018<sup>16</sup>, ha disposto l'annullamento di una decisione del Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I., l'organo di ultimo grado della giustizia sportiva, istituito dal Codice di Giustizia Sportiva del 2014, in sostituzione dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva e del T.N.A.S. (Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport).

La vicenda, originatasi nell'anno 2016 all'interno della F.I.D.S., la Federazione di danza sportiva, veniva portata, in seguito, al vaglio dei vari gradi della giustizia sportiva, e, infine, del Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I., che aveva disposto l'annullamento della decisione della Corte Federale d'Appello, rinviando il processo al giudice di 1°.

Il T.A.R. Lazio, dunque, con la recentissima sentenza n. 4041, ha annullato la decisione del Collegio di Garanzia dello Sport, sulla base della interpretazione letterale delle norme applicative, affermando, in particolare che:

- il Collegio di Garanzia dello Sport è privo di personalità giuridica autonoma e distinta dal C.O.N.I., derivandone che solo quest'ultimo ha la legittimazione processuale nelle impugnative delle decisioni dell'organo di giustizia;
- ai fini della sussistenza dell'interesse ad impugnare innanzi il Giudice Amministrativo, la lesività della decisione del Collegio di Garanzia dello Sport, anche in assenza della comminazione di sanzioni, può essere ravvisata nell'effetto di aver provocato la riapertura del procedimento disciplinare, che, invece, alla stregua delle decisioni degli organi di giustizia endofederale di primo e secondo grado, aveva subito un definitivo arresto, concretizzando-si in relazione ai potenziali danni, anche all'immagine e presumibilmente nell'ambito lavorativo, derivanti dalla pendenza di un procedimento disciplinare.

Il T.A.R. Lazio, quindi, con l'emissione della citata sentenza, annullando la decisione del Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I., con un'interpretazione letterale delle norme applicative, ha, di fatto, delimitato il campo entro cui può muoversi la giustizia sportiva, delineandone nettamente i confini, stabilendo che l'autonomia della giustizia sportiva trova un limite ferreo ed invalicabile nell'applicazione fedele delle regole che ne disciplinano il funzionamento.

Cronaca attuale di questi giorni è il Convegno/Dibattito, tenutosi (l'11/06/2018) presso la Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, sul tema "Campionato di calcio e stato di diritto. L'importanza del suo svolgimento regolare

<sup>16</sup> Cfr. T.A.R. Lazio, sentenza n. 4041 del 12/04/2018;

oltre l'ambito circoscritto", in cui, tra gli argomenti trattati, spicca "L'ordinamento sportivo nel quadro dei principi dell'ordinamento giuridico generale":

partendo dalle vicende del campionato di calcio di serie A 2018, è stato, tra gli altri, esaminato l'utilizzo dello strumento tecnologico di supporto agli arbitri, VAR – Video Assistant Referee (sperimentato per la prima volta in questo campionato), che, appunto, consente ai direttori di gara di rivedere in tempo reale la azioni dubbie, nel caso di decisioni particolarmente importanti;

infatti, è stato analizzato un singolo episodio di una partita molto importante per la vittoria finale del campionato, in cui l'arbitro ha modificato una precedente decisione, proprio in base al ricorso al supporto tecnologico, con una interpretazione discrezionale delle risultanze di tale supporto, influenzando, di fatto, sull'esito della partita.

invero, appare chiaro che, da una eventuale errata interpretazione delle risultanze del supporto tecnologico da parte dell'arbitro, che, anche nel ricorso a questo strumento, gode di un certo margine di discrezionalità, può scaturire una decisione scorretta e, quindi, illegittima.

Pertanto, volendo allargare la prospettiva, si può porre il problema se una decisione arbitrale, nonostante l'ausilio della tecnologia (VAR), si riveli oggettivamente frutto di errore, quindi illegittima, potendo avere, in certi casi, effetto, non solo sul singolo incontro, ma, sull'esito dell'intero campionato, e, dunque, sulla regolarità dello stesso, possa incidere su situazioni giuridiche rilevanti per l'ordinamento statale (tenuto conto dell'importanza degli interessi in gioco, in particolare dal punto di vista economico), ed, anche in questo caso, quali forme di tutela approntare.

In conclusione, risulta evidente che spetta ai magistrati valutare, di volta in volta, se una sanzione disciplinare inflitta dagli organi di giustizia sportiva produca i suoi effetti solo all'interno del mondo sportivo o vada a ledere situazioni giuridiche protette dall'ordinamento statale, nell'assenza di confini fissati in modo chiaro dal legislatore.

Naturalmente, nel compiere detta valutazione, bisogna porre massima cura ed attenzione, al fine di evitare, da un lato, che vengano lasciate prive di tutela eventuali lesioni di diritti soggettivi o interessi legittimi, dall'altro, che si verifichino ingerenze ed invasioni di campo del giudice statale nell'ordinamento sportivo, che rendano difficoltoso l'esercizio dello sport. Sul punto, appare opportuno, infatti, distinguere tra le varie situazioni e fattispecie del sistema sportivo, rispetto a cui può avvenire l'intervento dei giudici statali:

infatti, l'organizzazione sportiva è caratterizzata da varie articolazioni, all'interno delle quali, la più importante è l'evento sportivo, in cui si cimentano gli atleti dei vari sport e discipline; la magistratura statale, rispetto a tali eventi, dovrebbe intervenire proprio nei casi in cui sia stata minata o compromessa la regolarità dell'evento, laddove gli organi di giustizia sportiva non abbiano potuto garantire una completa ed efficace tutela, lasciando, negli altri casi, una maggiore autonomia all'organizzazione sportiva, affinché l'evento sportivo non rischi di vedere svilito il suo *ubi consistam*, legato al momento agonistico ed alla competizione tra gli atleti, che costituisce il principale polo di attenzione per appassionati e tifosi.

In definitiva, proprio alla luce dei numerosi interventi della giustizia statale nel campo della materia sportiva, vi è la necessità e l'urgenza di un intervento chiarificatore da parte del

legislatore, risultando solo formalmente autonomo il sistema che fa capo all'ordinamento sportivo<sup>17</sup>.

\*\*\*\*\*

### **1. Il controllo pubblico sulla robotica.**

In data 16 febbraio 2017, il Parlamento europeo ha approvato una Risoluzione recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica.

È l'inarrestabile evoluzione robotica ad aver suscitato l'interesse del Parlamento europeo.

La spettacolare evoluzione tecnologica sorprende oggi dinanzi al famoso androide gemello creato da Ishiguro Hiroshi, professore giapponese del dipartimento di macchine adattive all'Università di Osaka, conosciuto a livello mondiale per la realizzazione di un robot che rappresenta la perfetta copia speculare di sé stesso.

E come non ricordare Kodomoroid, la prima androide giornalista, e Sophia, la donna-robot apparsa sulla stampa per aver ricevuto la cittadinanza dall'Arabia Saudita.

È un processo, quello dell'avvento dell'era dei robot, ormai travolgente, tanto che gli ordinamenti giuridici hanno dovuto farvi fronte mediante la predisposizione di specifici strumenti normativi.

L'intero preambolo della Risoluzione rivela un forte contrasto di fondo tra le esigenze innovative del mercato e l'urgenza di regolamentazione, mediante un difficile e delicato bilanciamento degli interessi coinvolti al fine di trovare il migliore compromesso normativo possibile.

Nei "considerando" introduttivi, innanzitutto, si chiarisce che «l'umanità si trova ora sulla soglia di un'era nella quale robot, bot, androidi e altre manifestazioni dell'intelligenza artificiale (AI) sembrano sul punto di avviare una nuova rivoluzione industriale, suscettibile di toccare tutti gli strati sociali, rendendo imprescindibile che la legislazione ne consideri le implicazioni e le conseguenze legali ed etiche, senza ostacolare l'innovazione».

L'esigenza è, a quanto pare, di non ostacolare l'innovazione, ovvero, detto in altri termini, l'attività d'impresa, sia industriale che commerciale, sia la ricerca che lo sviluppo tecnologico in un mondo ormai globalizzato sempre più condizionato dall'economia e dalla finanza in cui la sovranità degli stati è sempre più esercitata per il fine prevalente di regolare i mercati e agevolare la circolazione dei prodotti, dei servizi, dei capitali e delle persone.

A parte le evidenti cautele di una scelta terminologica in negativo ("non ostacolare"), la bontà dell'innovazione è evidenziata da tutta una serie di "considerando" in cui si elencano i notevoli vantaggi economici apportati dallo sviluppo della robotica.

La regolazione del fenomeno tecnologico è necessaria, dunque, per evitare che uno sviluppo incontrollato possa ledere i basilari principi di sicurezza, etica, dignità e autodeterminazione umana.

In verità, l'introduzione della Risoluzione conclude con un breve, quasi fugace, rimando ai competitors americani e orientali i quali, a differenza dell'Europa, hanno già adottato atti normativi in materia di robotica e intelligenza artificiale, per cui la regolamentazione

<sup>17</sup> Intervento Prof. Avv. Massimiano Sciascia "Convegno Inaugurazione sede Maddaloni Università Telematica Pegaso", 2018.

europea intende anche garantire che l'Unione e i suoi Stati membri mantengano il controllo sulle norme da impostare e non siano costretti ad adottare e subire discipline altrui.

C'è qualcosa in più.

Sempre nell'introduzione dell'atto europeo si legge che, a fronte delle crescenti divisioni della società e della riduzione delle dimensioni della classe media, è probabile che gli sviluppi della robotica conducano a una forte concentrazione di ricchezza e potere nelle mani di una minoranza.

Una simile affermazione, insieme alla evidenziata volontà di creare una Europa competitiva non soggetta ad imposizioni esterne, consente di meglio interpretare la previsione per cui il Parlamento «ritiene essenziale che l'Unione e gli Stati membri, per mezzo dei finanziamenti pubblici, restino leader nella ricerca in ambito della robotica e dell'intelligenza artificiale»; pertanto, si «invita la Commissione e gli Stati membri a rafforzare gli strumenti finanziari per i progetti di ricerca nella robotica e nelle TIC, compresi i partenariati pubblico-privati, e ad attuare nelle rispettive politiche di ricerca i principi della scienza aperta e dell'innovazione etica responsabile; sottolinea che è necessario destinare risorse sufficienti alla ricerca di soluzioni alle sfide sociali, etiche, giuridiche ed economiche poste dallo sviluppo tecnologico e dalle sue applicazioni» .

La ricerca robotica, cioè, deve rimanere preferibilmente prerogativa pubblica, grazie all'uso di finanziamenti pubblici e di strumenti collaborativi con i privati quali i partenariati.

A questo punto, la necessità normativa può esser letta in chiave squisitamente politica, di controllo pubblico sulla robotica, in via prioritaria sia sugli Stati stranieri che sui privati.

## **2. L'autonomia robotica e la responsabilità.**

Il nodo giuridico cruciale consiste nella responsabilità robotica .

Infatti, si legge nella Risoluzione: «grazie agli strabilianti progressi tecnologici dell'ultimo decennio, non solo oggi i robot sono in grado di svolgere attività che tradizionalmente erano tipicamente ed esclusivamente umane, ma lo sviluppo di determinate caratteristiche autonome e cognitive - ad esempio la capacità di apprendere dall'esperienza e di prendere decisioni quasi indipendenti - li ha resi sempre più simili ad agenti che interagiscono con l'ambiente circostante e sono in grado di alterarlo in modo significativo; che, in tale contesto, la questione della responsabilità giuridica derivante dall'azione nociva di un robot diventa essenziale» .

La responsabilità è direttamente proporzionale al grado di autonomia del robot, per cui più i robot sono autonomi, meno possono essere considerati come meri strumenti nelle mani di altri attori, quali il fabbricante, l'operatore, il proprietario ovvero l'utilizzatore; è ovvio, d'altronde, che tali soggetti vogliano a loro volta essere liberati da responsabilità qualora le azioni del robot creato siano al limite di scelte autonomistiche.

È per questo che l'Europa si è posta il quesito se le regole ordinarie in materia di responsabilità siano sufficienti o se ciò renda necessari nuovi principi e regole volte a chiarire la responsabilità legale dei vari attori per azioni e omissioni imputabili ai robot, qualora le cause non possano essere ricondotte a un soggetto umano specifico, e se le azioni o le omissioni legate ai robot che hanno causato danni avrebbero potuto essere evitate.

In altri termini, e in estrema sintesi, la Risoluzione prospetta, in qualche modo, di prevedere nell'ordinamento giuridico degli Stati membri una responsabilità civile dei robot quali soggetti giuridici, visto che questi, secondo le valutazioni europee, con la loro "intelligenza artificiale" saranno "capaci d'intendere e di volere", liberando, per l'effetto, almeno per una serie di casi, i fabbricanti, gli operatori, i proprietari o gli utilizzatori dei robot.

La Risoluzione prova a definire l'autonomia robotica nei seguenti termini: «la capacità di prendere decisioni e metterle in atto nel mondo esterno, indipendentemente da un controllo o un'influenza esterna» .

Certo, si tratta di una autonomia di natura puramente tecnologica il cui livello dipende dal grado di complessità con cui è stata progettata l'interazione ambientale di un robot, tuttavia, in quanto autonomia soggettiva, comporta inevitabilmente una minore prevedibilità comportamentale e produce una diversificazione esperienziale sulla base delle relazioni del singolo robot.

Ecco perché più si approfondisce il grado di autonomia robotica, più è necessario colmare l'insufficienza normativa attuale delle categorie giuridiche sulla responsabilità.

La Risoluzione evidenzia che «[...] le norme esistenti in materia di responsabilità coprono i casi in cui la causa di un'azione o di un'omissione del robot può essere fatta risalire ad uno specifico agente umano, ad esempio il fabbricante, l'operatore, il proprietario o l'utilizzatore, e laddove tale agente avrebbe potuto prevedere ed evitare il comportamento nocivo del robot» e che «in base all'attuale quadro giuridico, la responsabilità del prodotto (secondo la quale il produttore di un prodotto è responsabile dei malfunzionamenti) e le norme che disciplinano la responsabilità delle azioni dannose (in virtù delle quali l'utente di un prodotto è responsabile di un comportamento che conduce al danno) sono applicabili ai danni causati dai robot e dall'intelligenza artificiale» .

Applicando le norme vigenti alle nuove generazioni di robot, quindi, diventerebbe difficile l'imputazione della responsabilità e del conseguente risarcimento dei danni .

### **3. La trasparenza e l'Agenzia europea per la robotica e l'intelligenza artificiale.**

L'urgenza normativa non ha ad oggetto la sola responsabilità giuridica ma anche la trasparenza nei processi decisionali.

È in tal senso che nei "Principi generali" la trasparenza è abbinata alla responsabilità .

La trasparenza, che è un principio base del diritto dell'Unione , è delineata nella Risoluzione nei seguenti termini: «dovrebbe sempre essere possibile indicare la logica alla base di ogni decisione presa con l'ausilio dell'intelligenza artificiale che possa avere un impatto rilevante sulla vita di una o più persone» .

La trasparenza è, cioè, intesa quale comprensibilità dei processi decisionali.

Effettivamente, dall'esame della Risoluzione si intravedono sullo sfondo alcuni problemi, che potrebbero non essere di facile e immediata soluzione; il Parlamento ben riconosce che le famose leggi di Asimov «non possono essere convertite in codice macchina» , per cui non si può assolutamente escludere che un robot possa recar danno a un essere umano né che possa perfino privarlo della vita.

Non risulta perciò ragionevole lasciare spazi liberi rispetto all'attività di controllo delle autorità amministrative degli Stati membri le quali dovrebbero poter sempre pretendere maggiore trasparenza delle imprese produttrici.

E ciò anche perché lo stesso Parlamento considera «che l'ulteriore sviluppo e il maggiore ricorso a processi decisionali automatizzati e algoritmici hanno senza dubbio un impatto sulle scelte compiute da un privato (ad esempio un'impresa o un internauta) e da un'autorità amministrativa, giudiziaria o da un qualsiasi altro ente pubblico al fine di rappresentare la decisione finale di un consumatore, un'impresa o un'autorità».

Dovrebbe, pertanto, trovare adeguata disciplina l'indicazione data dal Parlamento per cui i dispositivi di sicurezza e la possibilità di verifica e controllo umani devono essere integrati nei processi decisionali automatizzati e algoritmici, riconducendo i calcoli di un sistema di intelligenza artificiale a una forma comprensibile per l'uomo.

E forse garantirebbe meglio i processi di controllo e di verifica la possibilità, da parte degli Stati, nei casi di emergenza, della gestione diretta dei "dispositivi di sicurezza" affinché possano essere immediatamente disattivati, se necessario.

Il Parlamento ritiene appunto che «i robot avanzati dovrebbero essere dotati di una "scatola nera" che registri i dati su ogni operazione effettuata dalla macchina, compresi i passaggi logici che hanno contribuito alle sue decisioni».

Gli Stati dell'U.E., perciò, le cui amministrazioni pubbliche subiranno un impatto "sulle scelte compiute", non dovrebbero abdicare il potere di esercizio del controllo su tali "dispositivi di sicurezza" quando un robot, bot, androidi e altre manifestazioni dell'intelligenza artificiale (A.I.) possa prendere decisioni autonome.

Nelle Raccomandazioni allegate alla Risoluzione, tra le proposte di un codice etico-deontologico degli ingegneri robotici, è prescritto il dovere di inclusione per il quale i professionisti «garantiscono la trasparenza e il rispetto del legittimo diritto di accesso all'informazione di tutti i soggetti interessati»; tale inclusività consente la partecipazione ai processi decisionali di tutti i soggetti coinvolti nelle attività di ricerca sulla robotica o dei semplici interessati.

Coerentemente, nella prospettazione di una licenza per i progettisti si prevede che «il progettista dovrebbe garantire l'obbligo della massima trasparenza nella programmazione di sistemi robotici, come pure la prevedibilità del comportamento dei robot» e magari anche «sviluppare strumenti di localizzazione».

Utile strumento di controllo diventa la tracciabilità dei robot, ottenibile mediante registrazione in appositi registri.

È a tal fine che il Parlamento auspica l'istituzione di un sistema di registrazione dei robot intelligenti la cui gestione potrebbe essere affidata ad una nuova Agenzia settoriale.

#### 4. Conclusioni.

Non vi è dubbio che la prospettiva della "persona giuridica robot", capace, secondo l'ordinamento giuridico, anche d'intendere e di volere e, perciò, anche di obbligarsi contrattualmente, e di essere ritenuta "responsabile" delle proprie azioni, ponga una serie di domande, non soltanto di natura politica e giuridica, ma anche a sfondo etico e religioso, alle quali i cittadini e gli organi istituzionali degli Stati dovranno necessariamente rispondere.

Non è soltanto, infatti, un problema di sviluppo tecnologico, ma è anche un problema attinente all'organizzazione del modello di vita socio-politico, istituzionale, e perfino costituzionale, perché potrà avere ripercussioni nei rapporti tra i poteri e gli organi dello Stato, e tra questi e i cittadini, in ordine alla tutela e al godimento delle libertà e ai diritti fondamentali.

Una domanda principale, ineludibile, perciò, prima di andare oltre ogni limite con la creazione delle "persone artificiali", che saranno ritenute dagli ordinamenti giuridici come nuovi soggetti di diritto, dovrà essere necessariamente posta: per quale fine socio-politico dovrà servire la "persona-robot"?

E bisognerà anche chiedersi come l'impiego, e quindi il governo, degli androidi dovrà tener conto del regime costituzionale dello Stato, in particolare di quello che si ispiri ai principi democratici dell'eguaglianza e della giustizia sociale tra i cittadini, nel quale la sovranità politica appartiene al popolo