La giustizia sportiva in Italia\*

1-Delle attività umane quella sportiva ha costituito sin dall’antichità il fenomeno sociale più costantemente presente nell’ambito delle collettività, anche quando queste non erano organizzate. Non appena è stato raggiunto un livello organizzativo accettabile la collettività di riferimento ha dovuto occuparsene operando scelte politiche più o meno precise. Forse si è trattato di una scelta anche quando si è preferito lasciarla completamente alla libera iniziativa degli interessati (1).

L’attività sportiva è diventata giuridicamente rilevante, in quanto tale, quando dall’agonismo sportivo occasionale o a programma limitato si è passati all’agonismo a programma illimitato, ossia alla disputa di gare collegate tra loro senza limiti di spazio e di tempo, contrariamente al primo caso dove si trattava di gare isolate e non collegate.

Tant’è che si è resa necessaria la fissazione di regole tecniche scritte, di accertamento, di controllo e di catalogazione dei risultati conseguiti. Inoltre l’aumento continuo delle discipline sportive ha determinato la necessità di avere regolamenti diversi per ciascuna di esse e quindi il sorgere di strutture di settore per amministrare il fenomeno. Bisogna anche considerare che a far parte dell’attività sportiva non sono solo gli atleti, ma anche, e necessariamente, allenatori, arbitri, medici, giudici, dirigenti, spettatori e così via (2).

Sin dall’inizio i giuristi (3) ma anche la giurisprudenza (4) dell’ordinamento generale di riferimento, hanno correttamente inquadrato l’attività sportiva nell’ambito della teoria degli ordinamenti giuridici settoriali e in particolare facendo riferimento al pluralismo delle formazioni sociali, garantito dagli artt. 2, 3 e 18 della Costituzione.

Questo ha consentito sia di riaffermare l’autonomia negoziale dei privati come valore fondante del nostro ordinamento sia di considerare l’ordinamento sportivo in maniera unitaria, nonostante la sua complessità. D’altronde se si osserva il fenomeno per come si presenta nella realtà, esso contiene in sé tutti gli elementi propri di un ordinamento giuridico non statuale, ossia una pluralità di soggetti impegnati nella pratica agonistica di uno sport, organizzati in strutture predefinite e retti da regole autoprodotte.

Una volta accertata la natura giuridica dell’ordinamento in esame, sorgono due questioni fondamentali e che si riflettono sul sistema della giustizia sportiva, ossia il tipo di rapporto tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento statale, complicato dal fatto che il primo è retto anche da norme sovranazionali e globali, e il tipo di rapporto tra le strutture amministrative pubbliche preposte all’attività sportiva e quelle create spontaneamente dagli operatori economici del settore, che hanno assunto oramai la veste di imprenditori in senso tecnico e che quindi organizzano i propri capitali e il lavoro di atleti professionisti al fine di produrre il servizio sportivo, nazionale e internazionale, secondo le regole del mercato.

Assumono un rilievo particolare le Leghe, che sono associazioni non riconosciute ai sensi dell’art. 36 del codice civile e definite di secondo grado, in quanto associazioni di associazioni (società sportive), professionistiche e dilettantistiche, con legittimazione negoziale (importantissima quella esercitata a proposito dei contratti relativi ai diritti televisivi) e capacità organizzativa autonoma, riconosciute e favorite dalle Federazioni e dal Coni, che ne controllano gli statuti e i regolamenti. Per contro le Leghe partecipano attivamente all’elezione degli organi direttivi delle federazioni di appartenenza (ad es. Figci) (5).

2-Ora è il caso di abbandonare la teoria generale e venire al diritto positivo.

Nel nostro ordinamento l’associazionismo sportivo rientra nella categoria degli ordinamenti settoriali ed è costituito da un complesso sistema organizzativo che fa capo al CONI (comitato olimpico nazionale italiano), a sua volta affiliato al CIO (comitato internazionale olimpico).

Uno studio accurato e completo (6), nell’affrontare l’evoluzione normativa del fenomeno sportivo, ha individuato quattro periodi storici, che precedono il convulso periodo attuale.

Il primo periodo, da collocarsi tra il 1948 e la legge n. 91/ 1981, è quello in cui si registra una scarsissima attenzione da parte del legislatore verso il fenomeno sportivo, se si eccettua la legge n. 426 del 6 febbraio 1942, con la quale venne istituito il CONI, qualificandolo espressamente ente pubblico con l’attribuzione della funzione di organizzare e potenziare lo sport nazionale, oltre che regolamentare in modo organico il suo ambito di intervento.

Il secondo periodo va collocato tra il 1981 e il 1996, in cui si registrano interventi importanti da parte della giurisprudenza verso il diritto sportivo, nonché un interesse da parte della comunità europea per le vicende sportive. Va ricordato, in particolare, il cosiddetto caso Bosman, dove il contenzioso, originato dalla pretesa del giocatore a non avere ostacoli al trasferimento in un’altra squadra e a maggior ragione ad opera della società per la quale era tesserato, si concluse con una pronuncia della Corte di giustizia europea che affermò l’illegittimità del limite alla libera circolazione dei lavoratori e quindi anche quello nei confronti dei calciatori professionisti.

Questo ha portato all’emanazione dell’importante legge 18 novembre 1996, n. 586, che ha dato una nuova conformazione delle società sportive, configurandole come società per azioni senza fini di lucro, dove il rapporto di collaborazione con gli atleti è diventato un vero e proprio rapporto di lavoro subordinato.

2.1-E’ il caso di fornire qualche altro dettaglio, anche perché la materia disciplinata dalla legge indicata -che configura le società sportive come società di diritto singolare che sfuggono alla disciplina generale delle società a partecipazione pubblica, nonostante esse organizzino un vero e proprio servizio pubblico (art. 1 d.lgs. n.175/2016)- dà luogo a controversie molto complicate nell’ambito della giustizia sportiva e della giustizia civile.

La legge stabilisce che le società del calcio professionistico hanno l’obbligo di costituirsi sotto forma di società per azioni o di società a responsabilità limitata per poter operare nel settore professionistico; hanno finalità di lucro, con la facoltà di procedere alla distribuzione degli utili ai soci, salvo il vincolo di investire almeno il 10% degli utili stessi nelle scuole giovanili di addestramento e formazione tecnico-sportiva; devono prevedere nell’atto costitutivo l’esclusivo svolgimento di attività sportiva e di attività ad essa strumentali, senza eliminare con ciò la possibilità di espansione della produzione economica d’esercizio; possono, in sede di liquidazione, distribuire integralmente ai propri soci l’ammontare attivo residuo e non più, quindi, il solo importo pari al valore nominale dei titoli posseduti con destinazione delle eventuali eccedenze al CONI, come da precedenti disposizioni; debbono provvedere alla nomina del collegio sindacale, anche in deroga alle disposizioni limitative previste dall’art. 2488 del codice civile per le società a responsabilità limitata; sono sottoposte, solo fine di garantire il regolare svolgimento di campionati sportivi, alle verifiche sull’equilibrio economico finanziario della gestione come disposto dalla Figci e dalla Fip.

Soprattutto quest’ultima disposizione ha dato luogo a controversie praticamente in tutti i casi in cui vi è stata l’esclusione della società di diritto singolare dalla disputa di campionati sportivi.

Il terzo periodo va collocato tra il 1996 e il 2001. Esso è caratterizzato dall’ulteriore valorizzazione del principio del pluralismo e della sussidiarietà, in particolare con la riforma del titolo quinto della Costituzione, dove l’attività sportiva viene assegnata alla legislazione concorrente delle regioni. In particolare va segnalato l’emanazione del d. lgs. 23 luglio 1999 n. 242, dove, riformandosi l’intero settore, è stata data una definitiva configurazione al Coni di ente pubblico, mentre alle federazioni è stata attribuita una qualificazione giuridica privatistica. In questo contesto emerge prepotentemente l’esigenza di potenziare la giustizia sportiva, anche a seguito di talune decisioni del giudice amministrativo che ha affermato la propria giurisdizione a sindacare atti di natura disciplinare adottate dagli organi di giustizia sportiva.

Il quarto periodo è collocabile tra il 2001 e il 2003. Esso è caratterizzato dalla promulgazione della legge 17 ottobre 2003 n. 280, da considerarsi come una vera e propria pietra miliare nel sistema della giustizia sportiva.

Si inserisce in un ampio dibattito dottrinale e giurisprudenziale riguardanti temi fondamentali quali la responsabilità oggettiva delle società sportive per fatti commessi dai propri affiliati e persino dai semplici sostenitori, il vincolo di giustizia sportiva, il riparto delle giurisdizioni.

In altri termini il legislatore statale ha dovuto abbandonare la scelta di non intervenire nell’ordinamento sportivo e risolvere il nodo del suo rapporto con l’ordinamento statale.

In realtà la legge indicata, in coerenza con i principi espressi dalla giurisprudenza e dalla dottrina, ha riconosciuto carattere peculiare all’ordinamento sportivo rispetto agli altri ordinamenti parziali che vivono all’interno dell’ordinamento generale, riconoscendo che, siccome esso costituisce un’articolazione dell’ordinamento internazionale (Cio), finisce con l’assumere un profilo diverso proprio in virtù del fatto che è governato da norme non tutte autoprodotte, ma mutuate da organismi transnazionali, rispetto alle quali il legislatore statale di regola non può intervenire(7) .

Sicché l’unico dato certo preso in considerazione dal legislatore è che l’attività sportiva svolta nell’ambito nazionale genera situazioni giuridiche soggettive che non sempre possono essere soddisfatte nell’ambito della giustizia sportiva.

Infine va segnalata l’emanazione della legge delega 8 agosto 2019 n. 86, dove vengono fissati i principi e i criteri direttivi per il Governo che entro dodici mesi dovrà intervenire in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive e semplificazione. Vi sono molte norme interessanti, come quella di riordino del Coni, quella della maggiore rilevanza che viene data alle rappresentanze delle tifoserie organizzate, quella del definitivo riconoscimento del rapporto di lavoro sportivo e della dignità dell’atleta cui deve essere assicurata la possibilità di formarsi in strutture adeguate con concrete prospettive di carriera, quella della valutazione secondo criteri esclusivamente economici del titolo sportivo delle società e molte altre ancora. Il decreto non sembra incidere sugli assetti processuali e quindi è sufficiente in questo contesto ricordarne solo i tratti sommari, con l’avvertenza che bisogna verificare in concreto se i decreti attuativi incideranno sull’autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale e internazionale.

2.2-Prima di vederne i profili tecnici, va ricordato che a seguito della decisione della Corte di giustizia federale del 2006 che chiude la vicenda di “calciopoli” (8), il legislatore sportivo è intervenuto in maniera decisa, adottando un codice di giustizia e istituendo presso il Coni il Collegio di garanzia e la Procura generale per lo sport. E’ il caso di segnalare subito che il codice di giustizia è stato completamente rivisitato dal nuovo codice di giustizia sportivo, approvato in via definitiva dal Coni l’11 giugno 2019 con il comunicato ufficiale n. 139 e subito entrato in vigore (9).

Il legislatore nazionale ha invece promulgato il decreto legislativo 9 gennaio 2008 n.9, che disciplina la titolarità e la commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e la relativa ripartizione delle risorse. Anche questa è una legge fondamentale perché costituisce la base normativa per legittimare i principali proventi delle società operanti nell’ambito sportivo, sostituendo il vecchio regime della gestione delle utilità derivanti dallo sfruttamento dello spettacolo sportivo, che era interamente affidato ad atti di autonomia privata, sia di singoli soggetti sia di enti esponenziali di gruppi.

3-Il quadro normativo or ora riassunto consente di avere una maggiore consapevolezza nell’affrontare i temi generali del sistema della giustizia sportiva.

Il sintagma “giustizia sportiva”, cui lo stesso statuto del Coni (art. 12) fa riferimento, serve per indicare gli istituti previsti negli statuti e nei regolamenti federali per dirimere le controversie che insorgono tra gli atleti e i tesserati in genere, le associazioni di appartenenza e le Federazioni, e tra queste e il Coni.

La presenza di un codice della giustizia sportiva ha consentito di adottare uno schema giustiziale unico per tutte le federazioni. Anzi i regolamenti federali, siccome improntati ad una certa uniformità dettata dall’esperienza concreta, consentono di individuare quattro schemi procedimentali che possono generare controversie da portare davanti agli organi della giustizia sportiva, ossia un procedimento tecnico, un procedimento disciplinare, un procedimento economico e un procedimento amministrativo di contenuto vario.

Dando per scontato il significato di ciascuno e che si ricava dagli stessi aggettivi adoperati, ognuno dei procedimenti indicati genera situazioni giuridiche o incide su situazioni giuridiche preesistenti, che, a seconda del concreto contenuto di esse, può ricevere protezione nel solo ambito dell’ordinamento sportivo oppure nel solo ambito dell’ordinamento statale oppure in entrambi. In altri termini, bisogna considerare se l’oggetto (l’interesse materiale al bene della vita) sia esclusivo appannaggio dell’ordinamento sportivo oppure riceva protezione anche nell’ordinamento generale.

E’ importante precisare che le situazioni giuridiche soggettive fondamentali, ossia il diritto soggettivo e l’interesse legittimo, sono, almeno nella loro conformazione storico-giuridica, identiche sia che vivano all’interno dell’ordinamento sportivo sia che vivano nell’ordinamento generale; quello che cambia è il loro contenuto. Tale precisazione si rende necessaria in quanto nelle sentenze ma anche nelle opere di dottrina si parla di diritti e interessi solamente quando la controversia trasmigra dalla giustizia sportiva a quella statale, senza mai chiarire come vadano denominate e soprattutto cosa siano le situazioni soggettive protette all’interno dell’ordinamento sportivo (10).

In breve, se si guarda al tipo di controversie portate innanzi ai giudici sportivi, ci si accorge che esse sono azionate dai soggetti di quell’ordinamento laddove si ritengano lesi dall’esercizio unilaterale del potere (disciplinato) delle autorità sportive, che incide su posizioni già consolidate (sempre per effetto di norme dell’ordinamento sportivo) oppure che non riconosce la pretesa vantata (sempre fondata su norme dell’ordinamento sportivo).

4-A ben vedere il diritto sportivo ha ad oggetto: 1) l’osservanza e l’applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; 2) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare nonché l’irrogazione e l’applicazione delle sanzioni disciplinari sportive. Esse rientrano, come vedremo, nei procedimenti tecnici riservati naturalmente al giudice sportivo.

Questo chiarimento consente di affrontare meglio il problema del rapporto tra le giurisdizioni, con l’avvertenza che quella sportiva non è una giurisdizione, ma semplicemente un procedimento contenzioso che si apre dinnanzi ad una struttura formata da soggetti pubblici come il Coni, qualificato espressamente tale dalla legge, e strutture ibride come le Federazioni, che hanno ritenuto di darsi un procedimento contenzioso affidato a giudici, cooptati nelle professioni e nelle magistrature professionali, ad esse esterni.

La natura delle Federazioni è ancora molto discussa (11) e anche la teoria che le considera “ibride” non soddisfa completamente. In realtà l’art. 15 del d. lgs. n. 242/1999, abbandonando definitivamente la scelta originaria di considerarle organi del Coni, le qualifica espressamente associazioni con personalità giuridica di diritto privato. Esse sono private a certi fini e pubbliche a certi altri, come quando vengono utilizzate dal Coni appunto come strumenti operativi. Ma sono tali anche quando leggi particolari attribuiscono loro funzioni nell’interesse generale, che trascendono la loro specificità di soggetti privati, tenendo presente che ciò non ne trasforma la natura essenzialmente privata. Si tratta dell’esercizio privato di pubbliche funzioni. Questo fa si che venga esteso nei loro confronti l’obbligo di rispettare le garanzie del procedimento amministrativo di cui alla legge n. 241/1990 e quindi contribuisce a rendere trasparenti zone di attività rimaste tuttora pericolosamente oscure, come ad esempio il procedimento di valutazione degli arbitri e la loro idoneità ad arbitrare in campionati di serie superiore oppure di essere cancellati dall’elenco (12).

D’altronde procedimenti contenziosi esistono e vengono praticati anche dai soggetti privati in senso stretto e la loro autonomia può spingersi sino alla creazione di strutture esterne per dirimere le controversie che nascono nei loro rapporti interni, prevedendo dei limiti alla impugnabilità davanti ai giudici dell’ordinamento generale dell’atto risolutivo della controversia, perfettamente giustificato dalla previsione statutaria (limitativa) accettata da chi entra a far parte dell’associazione o della società. Dunque niente di nuovo sotto il sole.

5-Il rapporto tra l’ordinamento sportivo e quello statale viene normalmente in rilievo proprio a proposito della decisione contenziosa e della considerazione in cui viene tenuta dall’ordinamento generale, che non può disinteressarsi completamente di essa proprio perché involge il diritto degli associati, che sono anche cittadini, ossia protetti dall’ordinamento generale, ad avere tutela piena ed effettiva anche nei rapporti associativi.

La materia, che in sua assenza ha provocato defatiganti questioni in passato su ciò che poteva o non poteva essere portato innanzi al giudice statale, è ora regolata, come già avvertito, dall’art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 220 del 2003.

I casi più ricorrenti in cui il giudice amministrativo è stato chiamato ad intervenire sono stati quelli relativi alle ipotesi in cui la sanzioni disciplinare irrogata dalle autorità sportive determinasse o meno una sensibile modificazione dello status di affiliato, laddove pregiudicasse in maniera rilevante la possibilità di svolgere attività agonistica, e in particolare se il provvedimento di sospensione dalla carica di presidente di una società della Lega calcio faccia perdere la rappresentanza legale della medesima società anche nell’ordinamento statuale. Altro caso ricorrente è stato quello in cui si è discusso se la clausola compromissoria, inserita nello statuto e nel regolamento generale, laddove devolve al collegio arbitrale la cognizione del rapporto di lavoro tra la società sportiva e il professionista tesserato con la federazione, vincola i soggetti anche in caso di mancata approvazione scritta (art 1341 cod. civ.), in base alla semplice adesione all’organizzazione sportiva. Altri casi ricorrenti hanno riguardato la ragionevolezza, la proporzionalità e l’adeguatezza dei termini fissati dalla Lega calcio per la regolarizzazione degli adempimenti economici da parte delle società ai fini della partecipazione alle competizioni sportive, come già avvertito.

Certo è che la presenza della legge indicata facilita ma non elimina la costante interferenza dei due ordinamenti, poiché era inevitabile che il problema dovesse essere disciplinato da una norma di principio e non da una norma di tipo casistico, per l’evidente ragione che la realtà dei fatti giuridicamente rilevanti è sempre destinata a generarne di nuovi e imprevedibili.

In ogni caso, il principio affermato dalla legge, teso sia a salvaguardare l’autonomia sportiva sia la pienezza della tutela della persona quando viene incisa la dimensione exstrasportiva della sua sfera giuridica, si trova racchiuso nel seguente inciso:<<che l’autonomia in questione non sussiste allorché siano coinvolte situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento giuridico della repubblica>>. La soluzione legislativa ha superato il vaglio della Corte costituzionale con le sentenze 11 febbraio 2011 n. 49 e n. 6 del 25 giugno 2019. Entrambe le sentenze dichiarano infondate le questioni di illegittimità costituzionale della normativa che affida agli organi della giustizia sportiva la determinazione disciplinare, escludendo che l’art. 113 della Costituzione assicuri in ogni caso incondizionatamente la tutela giurisdizionale illimitata e invariabile contro l’atto amministrativo. Esse sono importanti sia per l’affermazione della compatibilità dell’ordinamento sportivo con quello generale, fondato sul pluralismo degli ordinamenti giuridici, sia per la ricostruzione teorica del quadro dei rapporti tra le giurisdizioni, che concorrono tutte ad assicurare la tutela piena ed effettiva ai soggetti che la reclamano (13).

6-Come già anticipato, la via più sicura per avere un quadro sufficientemente chiaro, dopo aver individuato i quattro procedimenti ricordati, è quello di applicare per ciascuno di essi il principio legislativamente posto, con la consapevolezza che la norma di principio lascia sempre uno spazio ampio all’opera interpretativa del giudice dell’ordinamento generale, che nella logica del sistema prevale su quello dell’ordinamento particolare.

Dunque il quadro che ne viene fuori è il seguente: 1) le questioni di carattere tecnico costituiscono senz’altro oggetto della riserva operata dalla legge a favore dell’ordinamento sportivo; 2) le questioni di carattere economico, di cui l’ordinamento sportivo si disinteressa e che invece sono prese in considerazione dall’articolo 3, comma 1, della legge in questione, laddove riconosce specificamente la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ovvero su tutte le questioni economiche tra pariordinati sia che esse intercorrano più società o tra più associazioni sportive, sia che esse intercorrano tra una società e un atleta; 3) le questioni di carattere disciplinare sono specificamente riconosciute come materia oggetto della riserva a favore dell’ordinamento sportivo, salvo il caso in cui esse assumano un rilievo effettivo anche nell’ordinamento statale; 4) le questioni di carattere amministrativo devono invece riconoscersi come questioni aventi rilevanza anche esterna all’ordinamento sportivo, proprio perché l’emanazione di tali provvedimenti, spesso aventi carattere amministrativo in senso stretto, lede posizioni giuridiche soggettive rilevanti anche per l’ordinamento statale, come da pacifica giurisprudenza. Basti pensare ai casi di decadenza dall’affiliazione ovvero di diniego di ammissione al campionato di competenza.

Il quadro or ora esibito consente di affermare come, proprio in virtù della natura prevalentemente amministrativa in senso stretto delle strutture preposte al settore dello sport, il ruolo del giudice amministrativo risulti preponderante, senza nulla togliere al giudice civile e a quello penale, spesso chiamati ad occuparsi di questioni importantissime (si pensi al fallimento delle società sportive) oppure a fatti di reato, quasi sempre rilevanti anche nell’ordinamento sportivo.

Occorre precisare che per natura prevalentemente amministrativa dell’attività si intende non solo l’attività che le federazioni compiono per conto del Coni, ma soprattutto quella che compiono con azione unilaterale, al pari di quella delle autorità amministrative dell’ordinamento generale, nei confronti dei propri affiliati come soggetti privati, giustificata dal perseguimento di finalità sportive, specifiche o a carattere generale.

Questo comporta che il processo sportivo deve modularsi secondo gli schemi del processo amministrativo più che del processo civile, nonostante la norma del codice abrogato facesse rinvio a quest’ultimo.

Peraltro il legislatore, ben consapevole di questo, ha devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie in tema di atti del Coni e delle Federazioni sportive, stabilendo che i termini impugnatori si desumono dal combinato disposto dell’art. 119, 1 comma, lett. g) del d. lgs. n. 104 del 2010 e della norma di cui all’art. 3 del più volte citato decreto legge n. 220/2003. Quest’ultima disposizione prevede che a tali controversie si applica il rito abbreviato; sua volta, la disposizione richiamata prevede che i termini processuali ordinari sono dimezzati, salvo, nel giudizio di primo grado, quelli per la notificazione del ricorso, del ricorso incidentale e dei motivi aggiunti, nonché quelli di cui all’art. 62, 1 comma, e quelli espressamente disciplinati dall’art. 119 del codice del processo amministrativo. L’art. 133 lett. z) del d. lgs. n. 104 del 2010 attribuisce alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie relative agli atti delle federazioni sportive ”non riservate agli organi dell’ordinamento sportivo ed escluse quelle inerenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti” (15).

Le altre due norme importanti sono quella della cosiddetta pregiudiziale sportiva, ossia l’obbligo di esaurire tutti i gradi della giustizia sportiva prima di poter adire il giudice amministrativo, e quella che individua nel Tar del Lazio la competenza per le controversie sportive.

7-Bisogna riconoscere che il già menzionato nuovo codice della giustizia sportiva, ben consapevole del fatto che la situazione soggettiva di chi adisce il giudice sportivo è di interesse legittimo nella maggior parte dei casi, ha disegnato un processo molto simile a quello del processo amministrativo mutuandone molti istituti.

E’ il caso di fornire qualche dettaglio, visto che sembra destinato ad avere una certa stabilità nel tempo.

Il codice è stato diviso in due parti: la prima parte, dall’art. 1 all’art. 43, detta la disciplina sostanziale (responsabilità, sanzioni e infrazioni); la seconda parte, dall’art. 44 all’art. 139, disciplina il processo sportivo. E già questo va visto con favore.

Le novità più importanti della parte sostanziale riguardano: la previsione di una scriminante o attenuante della responsabilità delle società nel caso in cui le stesse abbiano adottato il modello di organizzazione, gestione e controllo approvato dalla federazione e il giudice ne valuti l’idoneità, l’efficacia e l’effettivo funzionamento. In sostanza viene scardinato il principio della responsabilità oggettiva delle società per fatti disciplinarmente rilevanti dei soggetti che operano al loro interno, ma anche delle tifoserie organizzate. Si tratta di una sorta di prova liberatoria simile a quella di cui all’art. 2050 del codice civile, adottata anche dal codice della privacy per le misure di sicurezza relative al trattamento dei dati personali.

Oltre alla previsione in un’apposita sezione dedicata all’individuazione delle sanzioni in genere, la cui disciplina era frazionata nell’intero codice, è stato risolto il problema, già ricordato e spesso all’attenzione della giurisprudenza, della rilevanza dell’ordinamento generale della inibizione di coloro che ricoprono cariche nell’ambito di una società sportiva. Viene stabilito che nel periodo in cui tale sanzione viene scontata il dirigente può svolgere attività amministrativa nell’ambito della propria società con possibilità di partecipare e rappresentare, anche con l’esercizio del diritto di voto, la propria società nell’assemblea della Lega di competenza relativamente a previsioni di natura patrimoniale posta all’ordine del giorno dell’assemblea.

È stata introdotta un’attenuante a favore della società per comportamenti violenti e discriminatori di sostenitori, nel caso in cui la società abbia cooperato con le forze dell’ordine nella individuazione dei soggetti responsabili anche mediante l’utilizzo a proprie spese le tecnologie di video sorveglianza (15). Infine è stata riordinata la disciplina riguardante gli arbitri per fatti violenti e condotta irriguardosa nei loro confronti.

Le novità più importanti riguardanti invece la parte seconda relativa al processo sportivo sono le seguenti:

1)l’introduzione dei principi del processo sportivo, ossia diritto di difesa, la parità delle parti e il giusto processo; 2) sono stati qualificati perentori termini processuali prima considerati ordinatori: ad esempio la decisione deve essere resa pubblica entro 10 giorni dalla sua adozione e dalla pubblicazione del dispositivo; 3) la procura deve iscrivere la notizia dell’illecito nell’apposito registro entro 30 giorni dalla sua ricezione o comunque dalla data in cui è venuta a conoscenza del fatto; 4) la pubblicazione deve avvenire ad opera della segreteria dell’organo di giustizia sportiva e deve essere sottoscritta dal presidente dell’organo giudicante e dal relatore, e non più dal presidente federale; 5) è stata introdotta l’obbligatorietà della posta elettronica certificata per le società e per i tesserati del settore professionistico; 6) è stata introdotta la tutela cautelare monocratica e collegiale innanzi ai giudici federali, visto che il precedente codice non prevedeva, almeno espressamente, la possibilità di azionare tale tutela. Viene dunque per la prima volta introdotta la possibilità per il presidente del Tribunale federale e per il presidente della Corte federale di appello di adottare il decreto monocratico inaudita altera parte, ove vi sia un’urgenza tale da non poter attendere la camera di consiglio, nonché, per il collegio, la possibilità di adottare l’ordinanza collegiale; 7) sono state nettamente distinte le funzioni giudicanti dalle funzioni consultive della Corte federale d’appello, pertanto chi fa parte dell’ una non può far parte anche della altra; 8) è stato previsto il registro delle sanzioni disciplinari, nel quale vanno inserite le decisioni definitivamente assunte dagli organi di giustizia sportiva che comportano sanzioni disciplinari, comprese quelle derivanti dall’applicazione di sanzioni su richiesta; 9) è stato individuato il termine di 30 giorni entro il quale la procura federale deve iscrivere nell’apposito registro la notizia dell’illecito. La procura deve sempre specificare se la persona convocata sia soggetto sottoposto a indagine oppure si tratta di un semplice testimone; 10) è stato previsto il beneficio premiale del patteggiamento prima e dopo il deferimento; 11) infine è stata introdotta la camera arbitrale per giudicare sulle controversie di natura economica tra società professionistiche e sulle controversie tra società professionistiche e calciatori professionisti originate dall’attività sportiva o associativa, che abbiano carattere meramente patrimoniale.

8-Il chiaro disegno del legislatore sportivo di costruire un processo simile a quello proprio del giudice amministrativo sembra fondarsi su tre condivisibili presupposti: l’unicità della situazione soggettiva lesa dalle autorità dei due ordinamenti; la difficoltà (o comunque l’indifferenza, per le ragioni spiegate) di stabilire la natura, privata o pubblica, delle federazioni sportive; la necessità di controllare l’azione del potere amministrativo nel suo “farsi” e non solo quando l’effetto lesivo si è definitivamente prodotto; cosa, quest’ultima garantita dalla previsione del rito cautelare e dalla speditezza del processo giustiziale che si muove tra termini certi e brevi.

In altri termini, il nuovo codice sembra prendere atto che le Federazioni sono soggetti collettivi privati, che esercitano ora attività negoziale ora attività discrezionale unilaterale (la maggior parte dei casi) e che la loro forma giuridica soggettiva è da considerarsi neutra rispetto alle situazioni soggettive incise, che vanno tutelate con riferimento ai concreti interessi soggettivi coinvolti; il che rende molto più gravosa l’opera dirimente del giudice sportivo.

**Prof. Gianpiero Paolo Cirillo**

**Presidente di sezione del Consiglio di Stato.**

**Presidente della prima sezione della corte federale d’appello della giustizia sportiva**

Pubblicato il 4 settembre 2019

\*Relazione tenuta al convegno internazionale, organizzato dall’Università di Berna, il 25 luglio 2019, dal titolo “Sport, Law and Tradition”.

Lo scritto presenta, oltre a un apparato minimo di note, alcune integrazioni rispetto a quello pubblicato con lo stesso titolo su Lexitalia il 1 agosto 2019.

Note

1. I. Fargnoli, Sulla “caduta senza rumore” nelle Olimpiadi classiche, in Revuie Internationale des droits de l’antiquitè, 2003, 3 serie tome L, p.119, dove viene dimostrata l’importanza dello sport e la sua funzione sociale nell’epoca greco- romana.
2. I. Maraini Toro-A. Maraini Toro, Gli ordinamenti sportivi, Milano 1977, p. 411 e ss.; M. Sanino, L’organizzazione dello sport in Italia, in Riv. Amm., 1985, p. 115 ss.
3. Vanno ricordati i primi autorevoli contributi in materia: M.S. Giannini, Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi, in Riv. Dir. Sport., 1949, 10 e F. P. Luiso, la Giustizia Sportiva, Milano 1975. In generale sulla teoria degli ordinamenti giuridici si vedano i classici: Santi Romano, L’ordinamento giuridico, Firenze 1966 e F. Cesarini Sforza, Il diritto dei privati , in Riv Ital. Sc. Giur.; S. Cassese, Istituzione: un concetto oramai inutile, in politiche del diritto, 1979, p, 59, ma anche i più recenti: N. Paolantonio, Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici, in Forio amm-TAR, p.1152; L Di Nella,Il fenomeno sportivo nell’ordinamento giuridico, Napoli, 1991; P. Sandulli-M. Sferrazza, Il giusto processo sportivo, Milano, 2015
4. Per la giurisprudenza le pronunce più significative sono: Cass, sez, III, 11 febbraio 1978, n, 625, in Foro it., 1978, I, p.862; Cass. Sez. Un. 23 marzo 20004, n. 5775. Quest’ultima, che si trova su tutti i repertori, costituisce un punto fermo in materia. Naturalmente fondamentali sono anche le due sentenze della C. Costituzionale . n. 49 del 2011 e
5. M. Sanino, La nuova collocazione delle leghe nell’organizzazione dello sport, in Analisi Giuridica dell’Economia, 2/2005, Il Mulino.
6. M. Sanino, Giustizia sportiva, Wolters Kluwer, 2016, 112-122.
7. Su quest’ultimo profilo si vedano: G. Guarino, Lo sport quale formazione di carattere sociale sovranazionale, in scritti in memoria di Aldo Piras, 1996, p. 347 e G. Morbidelli, Gli enti dell’ordinamento sportivo, in Ente pubblico ed Enti pubblici, a cura di V. Cerulli Irelli e G. Morbidelli, Torino, 1994. Sul rapporto con il diritto comunitario si vedano: G. Bernini, Lo sport e il diritto comunitario dopo Maastricht: profili generali, in Riv. Dir. Sport. 1993, p. 662 e V. Frattarolo, L’ordinamento sportivo nella giurisprudenza,sentenza
8. Si tratta della sentenza della Corte di Giustizia, 15 dicembre 1995, causa 415/93, in Foro It., 1996, IV, c,1. Sul tema sollevato vi è un ampio ventaglio di inerventi dottrinari e giurisprudenziali. Sarebbe quasi impossibile citarli tutti.
9. Esso è pubblicato sul sito ufficiale del Coni.
10. Sui temi dell’interesse legittimo quale situazione soggettiva trasversale o meglio quale istituto di teoria generale, presente in tutti gli ordinamenti laddove vi sia l’esercizio disciplinato e unilaterale di un potere, pubblico o privato che sia, si consenta il rinvio a: G. P. Cirillo, Sistema istituzionale di diritto comune, Cedam, 2018, in particolare p. 291-321.
11. Sulla natura giuridica delle Federazioni sportive, tra i tanti contributi, va segnalato: G. Pepe, Brevi considerazioni sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali, in Diritto dello sport, 2016, p. 126
12. Sul tema si veda l’importante sentenza della Corte federale d’appello della Figci, Sez. Un., udienza del 23 gennaio 2019, ricorso Gavillucci.
13. La letteratura sulla legge di cui al testo è ampia ed è inutile qui riportarla. Comunque una lettura ordinata delle varie posizioni si può leggere in M. Sanino, op. ult. cit., p. 22-35.
14. Sulla questione si veda da ultimo la relazione di P.de Lise, tenuta al Master di diritto sportivo organizzato presso l’università “La Sapenza”, intitolata “La giustizia sportiva” e pubblicata sul sito della giustizia amministrativa.
15. Per comprendere la necessità di avere una norma come questa, basta leggere la sentenza della Corte federale d’appello, Sez.Un., emessa nella riunione del 22 marzo 2018, dove veniva in rilievo la responsabilità della società calcistica della Lazio per il comportamento di alcuni sostenitori che avevano diffuso dei volantini raffiguranti la bambina ebrea Anna Frank, morta nei campi di sterminio, con chiari intenti discriminatori e razzisti, ritenuta sussistente nonostante il fattivo apporto della società ad individuare i responsabili dell’insensato gesto.