

**IL VINCOLO DI GIUSTIZIA SPORTIVA E LA RILEVANZA DELLE
SANZIONI DISCIPLINARI PER L'ORDINAMENTO STATUALE.
BREVI RIFLESSIONI ALLA LUCE DELLE RECENTI PRONUNCE
DEL TAR LAZIO**

di Paolo Amato*

SOMMARIO: Introduzione – 1. La parziale autonomia dell'ordinamento sportivo – 2. La legittimità della clausola compromissoria – 3. Le ordinanze TAR del 22 agosto 2006. La assoluta rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale – 4. Il caso Trapani e la conferma della definitiva crisi del vincolo di giustizia – 5. Vincolo di giustizia e diritto di difesa – 5.1. Il caso Juventus – 6. Gli organi di giustizia sportiva – 6.1. L'ufficio indagini – 6.2. Segue: La procura federale – 6.3. Segue: La CAF – 6.4. Segue: La Corte federale – 6.5. La Camera di conciliazione ed arbitrato del CONI – 7. La compressione dei diritti delle parti nel processo sportivo: il caso Juventus FC – Conclusioni

Introduzione

Le recenti vicende giudiziarie che hanno investito il mondo del calcio professionistico prestano l'occasione per discutere nuovamente di autonomia dell'ordinamento sportivo e di vincolo di giustizia.

A seguito delle sanzioni di inibizione per cinque anni e di ammenda per 20.000 Euro inflitte al Dott. Giraud e di inibizione per 5 anni ed ammenda pari a Euro 50.000 inflitte al Dott. Luciano Moggi, con conseguenti sanzioni anche per la Juventus FC s.p.a. (di seguito la Juventus FC), per la commissione di illecito sportivo ai sensi dell'art. 1 e 6 del c.g.s., entrambi i dirigenti hanno presentato

* Junior Associate dello Studio Legale Monaco e Associati, Roma. Dottorando di ricerca in diritto del lavoro presso la Scuola di dottorato in Studi giuridici comparati ed europei dell'Università di Trento. Membro del Comitato di redazione della Rivista di Diritto ed Economia dello Sport.
E-mail: p.amato@monacoeassociati.com.

ricorso al TAR Lazio per la revoca delle medesime. Il TAR, pur rilevando l'insussistenza dei presupposti che legittimano il ricorso per istanza cautelare, ha però riconosciuto la rilevanza delle sanzioni comminate per l'ordinamento statale, in quanto il giudizio di disvalore che sarebbe derivato dalla conferma di dette sanzioni avrebbe sicuramente inciso sui rapporti sociali delle parti e creato loro un apprezzabile danno economico. La posizione della Juventus FC, società quotata in borsa, avrebbe esposto sia il Dott. Giraudò che il Dott. Moggi ad eventuali azioni di risarcimento da parte della medesima società (in quanto parte lesa) e degli azionisti, i quali avrebbero potuto soffrire un pregiudizio dalla penalizzazione della società (che poi effettivamente v'è stata).

Sempre il TAR Lazio, con sentenza del 22 agosto 2006,¹ ha accolto il ricorso promosso dall'ASD Trapani Calcio (di seguito Trapani Calcio) contro la FIGC e la Lega nazionale dilettanti per la rilevanza esterna delle sanzioni disciplinari inflitte alla medesima società.

Ancora una volta la tenuta del vincolo di giustizia sportiva viene messa a dura prova dalla giustizia amministrativa, ponendo dei problemi, in parte già dibattuti in dottrina², sulla effettiva legittimità di tale vincolo. Il TAR ha, quindi, rigettato l'eccezione di difetto di giurisdizione sollevata dalla FIGC e dal CONI³ ammettendo il ricorso degli ex dirigenti juventini e del Trapani Calcio.

Già in passato il TAR⁴ si era pronunciato nel senso di ammettere la rilevanza esterna di questioni attinenti all'irrogazione di sanzioni disciplinari, non rilevando il difetto di giurisdizione e fornendo un'interpretazione «estensiva» dell'art. 2, L. 17 ottobre 2003, n. 280,⁵ che riserva alla competenza esclusiva degli organi di giustizia sportiva tutti «*i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive*». In realtà, qualora tali sanzioni siano lesive di interessi giuridicamente rilevanti (diritti soggettivi o interessi legittimi) esse devono poter essere impugnate dinanzi alla magistratura ordinaria o amministrativa. La rilevanza «esterna» di dette sanzioni, quindi, coinciderebbe con la loro rilevanza economica, ovvero con la possibilità che esse incidano negativamente nella sfera patrimoniale del tesserato o della società affiliata.

La necessità di ammettere il ricorso alla giurisdizione statale su tali

¹ TAR Lazio, Sez. III Ter, 22 agosto 2006, reperibile on line all'indirizzo web www.rdes.it, voce *Documenti e risorse (novembre 2006)*.

² E. LUBRANO, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia sportiva. La FIGC si adegua*, in *Riv. Dir. Ec. Sport.*, n. 2, 2005, 21-37; A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento giuridico sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. Dir. Sport.*, I, 1979, 32; M. RUOTOLO, *Giustizia sportiva e Costituzione*, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 3, 1998, 403.

³ TAR Lazio, 22 agosto 2006, n. 4671; TAR Lazio, 22 agosto 2006 n. 4666, in *Foro It.*, n. 9, 2006, 19-20.

⁴ Si veda al riguardo TAR Lazio, 21 aprile 2005, n. 2244, con nota di E. LUBRANO, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia sportiva. La FIGC si adegua*, cit., 21.

⁵ Legge di conversione del d.l. 19 agosto 2003, n. 220, pubblicata in *Gazz. Uff.*, 18 ottobre 2003, n. 243, reperibile on line all'indirizzo web www.deaprofessionale.it (novembre 2006).

questioni, come si vedrà, deriva anche dalla eccessiva sommarietà dei processi sportivi, in cui la tutela dei diritti delle parti spesso cede il passo ad esigenze di immediatezza che mal si conciliano con gli interessi coinvolti. A tal fine sarà analizzato il processo che, di recente, ha investito la Juventus FC, ed il caso del Trapani Calcio, da cui è possibile trarre significativi spunti di riflessione.

1. La parziale autonomia dell'ordinamento sportivo

La teoria istituzionalista sugli ordinamenti giuridici, da ricondurre agli studi di Santi Romano⁶ ha ammesso la contemporanea esistenza, accanto all'ordinamento statale, di altri ordinamenti settoriali, che perseguono interessi collettivi.⁷ L'ordinamento statale assume pertanto una posizione di supremazia, cui va ricollegata la facoltà di emanare norme di fonte primaria, sia essa di rango ordinario che costituzionale, vincolanti anche per gli appartenenti ad ordinamenti settoriali.

All'interno di tale teoria, è pacifico il principio dell'autonomia, seppur parziale, dei diversi ordinamenti settoriali rispetto allo Stato-Istituzione, finché⁸ l'attività dei primi non diviene rilevante per lo Stato. È proprio in tal caso che l'autonomia dell'ordinamento sportivo cede alla supremazia dell'ordinamento statale e, pertanto, le questioni aventi rilevanza soggettiva o economica divengono prerogativa del giudice amministrativo.

Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo diventa così una relazione di «autonomia-gerarchica», secondo il principio della «gerarchia delle Istituzioni», in base al quale gli ordinamenti particolari presenterebbero una limitata autonomia e sarebbero comunque sotto-ordinati all'ordinamento statale. La *ratio* sottesa a tale teoria è la medesima che, nell'ordinamento costituzionale, attribuisce alle norme di rango superiore maggiore efficacia rispetto alle norme sotto-ordinate.

Quanto detto non rimane ad un livello puramente teorico, ma incide inevitabilmente sui rapporti tra Stato-Istituzione ed ordinamento sportivo.

La L. n. 280/2003, ha tentato di porre un limite all'autonomia dell'ordinamento sportivo *ratione materiae*, ovvero riservando a quest'ultimo una assoluta competenza sulle questioni che attengono all'osservanza e all'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie (dell'ordinamento sportivo nazionale), oltre alla irrogazione di sanzioni disciplinari.

⁶ Tale teoria va ricondotta agli studi condotti da S. ROMANO in *L'ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le fonti e i caratteri del diritto*, Pisa, 1918; sul tema S. CASSESE, *Ipotesi sulla formazione de «l'ordinamento giuridico» di Santi Romano*. Tale teoria si è da sempre contrapposta alla visione «normativa» dell'ordinamento giuridico sostenuta da H. KELSEN, in *Reine Rechtslehre. Einleitung in die rechtswissenschaftliche Problematik*, Wien, 1934, con traduzione italiana in R. TREVES (a cura di), *Lineamenti di dottrina pura del diritto*, Einaudi, Torino 1967, 48.

⁷ La teoria in esame è definita come «pluralità degli ordinamenti giuridici». Per approfondimenti si veda E. ALLORIO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'accertamento giudiziale*, in *Riv. Dir. Civ.*, I, 1955, 254-268.

⁸ Sulla teoria istituzionale si veda anche T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2005.

La competenza esclusiva che la legge attribuisce all'ordinamento sportivo se apparentemente può essere giustificata dalla necessità di garantire la tenuta e il corretto funzionamento dell'ordinamento sportivo, si pone in contrasto con la teoria istituzionalista appena illustrata e pone dei limiti al diritto di difesa degli sportivi e delle società.

Se è vero che lo Stato, da un lato, concede autonomia all'ordinamento sportivo, è pur vero che quest'ultimo non può distaccarsi totalmente dal primo, che svolgerà sempre una funzione di «supplenza», in via «sussidiaria», qualora sia coinvolto un diritto fondamentale dell'associato (e, dunque, qualora la lesione di un diritto comporti la lesione di un interesse economico dello stesso associato). Se si riflette sul contenuto dell'art. 2 Cost., in cui si afferma che lo Stato tutela la persona sia come singolo «sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità», risulta evidente che lo Stato stesso deve poter sindacare la legittimità degli atti emanati dall'ordinamento settoriale (in questo caso sportivo).

La dottrina⁹ e la giurisprudenza,¹⁰ in virtù della teoria della pluralità degli ordinamenti e della gerarchia delle fonti, hanno sempre limitato l'ambito di operatività del vincolo, nella misura in cui i provvedimenti emanati dall'ordinamento sportivo non ledano la posizione giuridico-soggettiva dell'associato, come ribadito dalle ultime ordinanze del TAR Lazio menzionate.

2. *La legittimità della clausola compromissoria*

L'adesione all'ordinamento sportivo deriva dal sistema del tesseramento, per i singoli, e dall'affiliazione per le società. Entrambi sono esplicazione dell'art. 18 Cost., che garantisce il diritto di associazione per fini che non siano vietati dalla legge.

Il tesseramento e l'affiliazione comportano l'adesione incondizionata del soggetto alla cosiddetta clausola compromissoria, attraverso cui l'affiliato acconsente che le controversie insorgenti per questioni interne all'ordinamento sportivo vadano risolte da organismi, sempre sportivi, appositamente costituiti.¹¹ Tale sistema, in parte limitativo del diritto di difesa garantito dall'art. 24 Cost., è previsto *in primis* dall'art. 4, L. n. 91 del 1981¹² e, per l'ordinamento calcistico, dall'art. 27, Statuto FIGC.¹³

⁹ E. LUBRANO, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia sportiva. La FIGC si adegua*, cit., 21; A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento giuridico sportivo e ordinamento giuridico*, cit., 32; M. RUOTOLO, *Giustizia sportiva e Costituzione*, in *Riv. Dir. Sport.*, cit., 403.

¹⁰ Cons. Stato, sez. VI, 30 settembre 1995, n. 1050; Cons. Stato, sez. II, 20 ottobre 1993, n. 612, reperibili on line all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it (novembre 2006); Cass., 17 novembre 1984, n. 5838; Cass., 1 marzo 1983, n. 1531; Cass., 19 febbraio 1983, n. 1290, reperibili on line all'indirizzo web www.utetgiuridica.it (novembre 2006).

¹¹ Sulla validità di tale clausola si veda Cass. civ., sez. lav., 1 agosto 2003, n. 11751, reperibile on line all'indirizzo web www.utetgiuridica.it (novembre 2006).

¹² L. n. 91 del 1981 reperibile on line all'indirizzo web www.utetgiuridica.it (novembre 2006).

¹³ Lo statuto FIGC è reperibile on line all'indirizzo web www.figc.it (novembre 2006).

Le norme menzionate, lette in combinato disposto con l'art. 2, L. n. 280/2003, attuano il vincolo di giustizia sportiva, la cui violazione è sanzionata con la penalizzazione, l'inibizione o la squalifica del tesserato che abbia commesso tale infrazione.

La previsione di sanzioni per la violazione del vincolo di giustizia inevitabilmente porta con sé delle possibili ipotesi di illegittimità: il divieto di ricorrere alla giustizia ordinaria, per l'impugnazione di provvedimenti lesivi di interessi fondamentali del ricorrente, viola gli artt. 24, 103 e 113 Cost., che sanciscono il diritto del tesserato di far valere i propri diritti o interessi giuridici dinanzi agli organi giurisdizionali dello Stato. Le norme regolamentari sono subordinate, inoltre, alle norme di rango costituzionale e non possono avere un contenuto che contrasti con la legge o con la Costituzione.

L'efficacia di ogni provvedimento disciplinare, pertanto, dovrebbe cadere in presenza di un contestuale ricorso innanzi all'organo di giustizia sportiva, se l'impugnazione ha ad oggetto questioni rilevanti, o che comportino un pregiudizio economico per l'interessato, mentre per materie diverse il singolo dovrebbe sempre avere, come *extrema ratio*, la possibilità di ricorrere al giudice.

La stessa L. n. 280/2003 (art. 3), pur prevedendo la salvaguardia delle clausole compromissorie previste dagli ordinamenti federali, non attribuisce ad esse valore assoluto, sussistendo sempre il discrimine della rilevanza esterna delle questioni oggetto della controversia, che investono l'ordinamento statale a prescindere dalla sussistenza o meno di tali clausole.

3. *Le ordinanze TAR del 22 agosto 2006. La assoluta rilevanza delle sanzioni disciplinari per l'ordinamento statale*

La tesi sostenuta nei paragrafi precedenti, e già confermata dal giudice amministrativo, è stata di recente ribadita dal TAR Lazio, con le due ordinanze del 22 agosto 2006, n. 4666 e n. 4671, in cui è stato cristallizzato il principio per cui, se le sanzioni disciplinari comminate dall'ordinamento sportivo assumono rilevanza per l'ordinamento statale, esse possono essere sindacate dal giudice amministrativo.

Entrambe le ordinanze, rispettivamente riferite alle istanze cautelari promosse dall'ex Amministratore delegato della F.C. Juventus, Dott. Giraud, e dall'ex Direttore generale, Dott. Moggi, si fondano su di un principio sacrosanto: prima di dubitare della legittimità costituzionale di una norma (nel caso in questione l'art. 2, d.l. 19 agosto 2003, n. 220¹⁴), occorre verificare la possibilità di darne interpretazione secondo Costituzione.¹⁵

Il TAR Lazio, nell'occasione, ha precisato che l'art. 2, d.l. 220/2003, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, riserva ad esso

¹⁴ Decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, in Gazz. Uff. n. 192 del 20 agosto 2003 e reperibile on line all'indirizzo web www.utetgiuridica.it (novembre 2006).

¹⁵ Posizione assunta dalla Corte Cost. nella sentenza del 22 ottobre 2006, n. 356, reperibile on line all'indirizzo web www.cortecostituzionale.it (novembre 2006).

la disciplina delle questioni aventi ad oggetto i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione e applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive. Il medesimo principio, ribadisce il TAR, va letto in combinato disposto con l'art. 1, co. 2, del medesimo d.l., sicché tale autonomia non opera nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell'ambito meramente sportivo, ma va ad influire sull'ordinamento generale dello Stato.¹⁶

Il giudice ha evidenziato come le sanzioni inflitte al Dott. Giraudò ed al Dott. Moggi assumono senza dubbio rilevanza «esterna», poiché avrebbero esposto le parti ad eventuali azioni risarcitorie promosse sia dalla società che dagli azionisti (la F.C. Juventus è, infatti, società quotata in borsa). La eventuale inammissibilità dei ricorsi in esame, pertanto, avrebbe compresso il diritto di difesa, di entrambi i dirigenti, in maniera intollerabile.

Riguardo alla tesi del TAR, vanno fatte comunque due riflessioni.

La prima attiene all'equazione fatta dal giudice tra rilevanza esterna delle sanzioni disciplinari e danno economico (eventualmente) sofferto dalla parte. Nel dare forma alla motivazione, che legittima lo Stato ad avere competenza sui provvedimenti disciplinari comminati ai propri tesserati da un organismo sportivo, il giudice, come in passato, dà preminenza al risvolto economico e lesivo che detto provvedimento potrebbe avere sull'interessato.

Una seconda riflessione attiene al ruolo sussidiario che lo Stato assolve nei confronti degli ordinamenti settoriali: con legge lo Stato concede autonomia all'ordinamento sportivo e, al momento opportuno, se ne riappropria quando lo stesso ordinamento settoriale non ha più la capacità di tutelare i diritti o gli interessi dei propri associati.

4. *Il caso Trapani e la conferma della definitiva crisi del vincolo di giustizia*

Caso analogo all'*affaire* Juventus si è presentato all'attenzione del TAR Lazio a seguito del ricorso proposto dal Trapani Calcio, avverso la sanzione disciplinare avente ad oggetto la penalizzazione di 12 punti in classifica della società, da scontarsi nella stagione sportiva 2006-2007, che avrebbe determinato l'esclusione dalla graduatoria per il ripescaggio nel campionato dilettanti (cosiddetta serie D) e la conseguente retrocessione della squadra nel campionato inferiore di eccellenza.

Il TAR, dovendo pronunciare anche sul difetto di giurisdizione sollevato dalla FIGC, in virtù dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, ha concluso per la rilevanza esterna di tali situazioni giuridiche soggettive, seppur oggetto di un provvedimento dell'autorità sportiva.

Il giudice, pur riconoscendo la difficoltà di individuare il discrimine tra atti di rilevanza interna (di competenza dell'ordinamento positivo) e atti di rilevanza esterna (di competenza anche dell'ordinamento statale) ha ribadito che l'esclusione

¹⁶ Si veda al riguardo anche TAR Lazio, sez. III, 18 aprile 2005, n. 2801, reperibile on line all'indirizzo web www.utetgiuridica.it (novembre 2006); TAR Lazio 14 dicembre 2005, n. 13616, reperibile on line all'indirizzo web www.utetgiuridica.it (novembre 2006).

della giurisdizione sul caso in esame avrebbe esposto la L. n. 280/2003 a dubbi di legittimità costituzionale. Va precisato, riprendendo l'interpretazione della Corte Costituzionale riportata in precedenza, che è compito del giudice, prima di sollevare una questione di legittimità costituzionale, fornire un'interpretazione della norma che sia conforme al dettato costituzionale.

Anche in questo caso, il giudice – prescindendo dal merito della questione – ha riaffermato la assoluta rilevanza esterna delle questioni che attengono all'irrogazione di sanzioni disciplinari, con la conseguente giurisdizione del TAR Lazio su tali materie, pur se la legge le riserva all'esclusiva competenza dell'ordinamento sportivo. Le penalizzazioni inflitte al Trapani Calcio, secondo il giudice, avrebbero sicuramente inciso negativamente sulla società, in termini economici e di onorabilità.¹⁷

La sentenza in esame, quindi, rappresenta un'applicazione pratica dei principi appena illustrati: se in virtù della L. n. 280 la sanzione inflitta al Trapani Calcio rientra nella competenza dell'ordinamento sportivo, e come tale dovrebbe essere oggetto di sindacato da parte della sola giustizia sportiva, va detto che la retrocessione in serie D della squadra comporta – inevitabilmente – un danno economico alla società, quindi bene ha fatto il TAR a concludere per l'assoluta rilevanza della questione in esame, ammettendo il ricorso del Trapani Calcio.

5. *Vincolo di giustizia e diritto di difesa*

Le conclusioni del TAR Lazio, nei casi riportati, avvalorano la tesi già sostenuta in precedenza¹⁸ sulla inadeguatezza del vincolo di giustizia sportiva, perché in contrasto con il diritto basilare alla difesa sancito dalla Costituzione: il sistema realizzato dal disposto dell'art. 27, Statuto FIGC, e dell'art. 11 bis, c.g.s., comprime, in modo intollerabile, il diritto del tesserato o della società affiliata di ricorrere all'autorità giudiziaria statale.

Esso è contrario innanzitutto all'art. 24 Cost. (ma anche agli artt. 103 e 113) che garantisce ad ogni persona il diritto di ricorrere al giudice per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi.

In secondo luogo, tale vincolo è contrario al principio della gerarchia delle fonti, per cui gli atti normativi ed i provvedimenti emanati da un ordinamento sovraordinato devono necessariamente prevalere sugli atti che promanano da un ordinamento settoriale.

Le norme statutarie della Federazione, pertanto, non potranno mai porsi in contrasto con le norme di rango costituzionale e ordinarie; allo stesso modo, le norme federali che contengono tale vincolo non possono precludere il ricorso

¹⁷ TAR Lazio, sez. III Ter, 19 aprile 2005, n. 2801; TAR Lazio, sez. III Ter, 14 dicembre 2005, n. 13616, reperibili on line all'indirizzo web www.giustizia-amministrativa.it (novembre 2006).

¹⁸ Si veda E. LUBRANO, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia sportiva. La FIGC si adegua*, cit., 30; P. MORO, A. DE SILVESTRI, E. CROCKETTI BERNARDI, E. LUBRANO, *La giustizia sportiva: analisi critica alla legge 17 ottobre 2003, n. 280*, Expert, Forlì, 2003, 27, 87 e 170.

all'autorità giudiziaria statale, in quanto norme di rango inferiore che, come tali, non possono limitare o annullare il diritto di difesa del tesserato, che gli è attribuito direttamente dalla Costituzione.

Se si analizza la norma di cui all'art. 3, d.l. 220/2003, essa afferma che *«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 devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo»*.

La previsione in esame, in realtà, si pone in contrasto con il principio di cui all'art. 24 Cost.,¹⁹ nella parte in cui consente all'associato il ricorso alla giustizia ordinaria solo dopo aver esperito i rimedi interni all'ordinamento sportivo, anche per le questioni non riservate alla competenza esclusiva della giustizia sportiva. È bene ribadire, infatti, che il discrimine o il confine tra giustizia statale e giustizia ordinaria non è dato dal disposto della legge, ma, come ha ribadito il TAR, dalla rilevanza economica della questione trattata che legittima l'associato a ricorrere direttamente alla giustizia ordinaria qualora lo ritenga più opportuno, ovvero qualora ritenga di ricevere da essa maggiori garanzie e un'adeguata tutela.

La seconda parte dell'art. 3 afferma: *«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»*.

La norma in apparenza sembra porre una riserva di giustizia per tutte le questioni che potrebbero sorgere tra tesserati e società affiliate, in virtù di clausole compromissorie inserite *ipso iure* nei contratti individuali intercorrenti tra società e sportivi, o previste dagli accordi collettivi sottoscritti in seno ad ogni singola disciplina.

In realtà, com'è già stato ribadito in dottrina,²⁰ la norma in esame fa riferimento alla eventualità che le controversie insorgenti dall'applicazione di un contratto di lavoro debbano essere devolute ad un collegio arbitrale appositamente costituito. Diversa è, invece, la natura del vincolo di giustizia sportiva, che la regolamentazione federale impone al tesserato, e che, in virtù delle considerazioni esposte, va ritenuto illegittimo, in quanto obbliga l'associato ad aderire

¹⁹ L'art. 24 afferma solennemente che *«tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi»*.

²⁰ E. LUBRANO, *Il TAR Lazio segna la fine del vincolo di giustizia sportiva. La FIGC si adegua*, cit. 34. Sulla questione delle clausole compromissorie vedi anche G. PELOSI, *L'arbitrato nelle controversie tra società e sportivi professionisti nell'ambito della Federazione italiana giuoco calcio*, in M. COLUCCI (a cura di), *Jovene*, 2004, 296; C. PUNZI, *Le clausole arbitrali nell'ordinamento sportivo*, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 9, vol. 37, 1986, 175.

incondizionatamente ai provvedimenti emanati dagli organismi sportivi.²¹

5.1. *Il caso Juventus*

Il recente processo che ha investito il mondo del calcio e le penalizzazioni inflitte a società, dirigenti sportivi e federali, arbitri e designatori, hanno evidenziato tutti i limiti del sistema di giustizia sportiva, e quindi l'inadeguatezza del vincolo di giustizia, quando vengono coinvolti interessi di natura economica. Tra le parti del processo particolarmente significativo è il danno economico e di immagine inflitto alla Juventus a causa delle sanzioni comminate alla Società dalla Commissione d'Appello Federale (di seguito CAF), in parte confermate e in parte ridotte dai successivi gradi di giudizio,²² che si elencano di seguito:

- retrocessione dalla massima serie alla serie B;
- revoca dello scudetto assegnato a conclusione del campionato 2004/2005;
- non assegnazione dello scudetto 2005/2006;
- penalizzazione di 17 punti in classifica per la stagione 2006/2007;
- ammenda di 120.000 Euro e squalifica per tre giornate del campo di gara.

Il processo nasce dalle intercettazioni effettuate dalla Procura della Repubblica di Torino e di Napoli, inviate all'ufficio indagini della FIGC che, confermandone sostanzialmente i contenuti, ha deferito le parti dinanzi al Procuratore federale, che a sua volta ha rinviato a giudizio le stesse dinanzi la CAF. Organo d'appello avverso le sentenze della CAF è stata la Corte Federale, massima autorità di garanzia nell'ordinamento della FIGC. In ultima istanza, le parti hanno potuto ricorrere alla Camera di conciliazione e arbitrato del CONI, mentre la Juventus FC aveva, in corso di procedimento, promosso ricorso dinanzi al TAR Lazio, salvo poi rinunciarvi per la decisione di devolvere (in ultima istanza) la soluzione della controversia all'arbitrato del CONI.

6. *Gli organi di giustizia sportiva*

Per completezza espositiva, nei paragrafi successivi sarà condotta una breve disamina degli organi di giustizia FIGC, al fine di analizzare criticamente il ruolo svolto dagli stessi nel processo a carico della Juventus.

²¹ Vedi al riguardo Cass. civ., sez. I, 28 settembre 2005, n. 18919, reperibile on line all'indirizzo web www.utetgiuridica.it (novembre 2006).

²² In ultima istanza, innanzi all'arbitrato CONI, le sanzioni inflitte alla Juventus FC sono state le seguenti: conferma delle sanzioni per le stagioni 2004-2005 e 2005-2006; riduzione della penalizzazione inflitta per la stagione 2006-2007 a punti 9; conferma l'ammenda inflitta nell'importo di Euro 120.000 a favore della FIGC; conversione della squalifica del campo, già sospesa in via cautelare, nell'obbligo di devolvere entro 90 giorni dalla pubblicazione del presente lodo un importo corrispondente alla quota di incasso per vendita di biglietti relativa alle prime tre partite casalinghe del campionato 2006-2007 a favore della FIGC, con vincolo di destinazione a finalità di promozione dell'attività giovanile e dilettantistica. Il testo del lodo è interamente reperibile on line all'indirizzo web www.rdes.it (novembre 2006).

6.1. *L'ufficio indagini*

L'ufficio indagini, disciplinato dall'art. 27, c.g.s.,²³ ha il compito di svolgere – d'ufficio o su richiesta di parte – indagini aventi ad oggetto:

- doveri ed obblighi degli appartenenti all'ordinamento sportivo (in particolare obblighi di correttezza e buona fede);
- divieti di scommesse;
- illeciti sportivi;
- violazioni in materia gestionale ed economica;
- doveri e divieti in materia di tesseramenti, trasferimenti e cessioni;
- prevenzione di fatti violenti;
- responsabilità delle società per fatti violenti;
- ogni altra indagine richiesta espressamente dagli organi federali (art. 27, co. 2, c.g.s.).

L'ufficio è composto da un capo ufficio, uno o più vice-capo e da più collaboratori, nominati dal Presidente federale di intesa con i vicepresidenti e sentito il consiglio federale.

All'atto della notizia di illecito, l'ufficio può promuovere tutti gli accertamenti che ritiene necessari e, al termine di tale fase istruttoria, il capo ufficio rimette tutti gli atti agli organi competenti. Tale fase istruttoria sfocia nel deferimento dinanzi al Procuratore federale, il quale può rinviare a giudizio le parti (art. 27, co. 7, c.g.s.). In caso di archiviazione del procedimento, il capo ufficio ha la facoltà di riaprire nuovamente le indagini solo se sussistono nuovi elementi di prova, salvo che non sia intervenuta prescrizione dei fatti.

In ogni caso le indagini relative ad una stagione devono concludersi prima dell'inizio della stagione successiva, per garantire la celerità dei processi ed il regolare inizio e svolgimento dei campionati.

6.2. *Segue: La procura federale*

Il Procuratore federale, nominato dal Presidente federale, di intesa con i vicepresidenti ed il consiglio federale, ha il compito di avviare l'azione disciplinare nei confronti degli appartenenti all'ordinamento sportivo e di svolgere le funzioni requirenti dinanzi agli organi di giustizia. Il Procuratore è coadiuvato da più vice presidenti (massimo sei).

Il Procuratore può rinviare a giudizio le società, i dirigenti, i soci di associazione e i tesserati per illecito sportivo, violazione in materia gestionale ed economica, per aver tenuto una condotta contraria ai principi di lealtà, correttezza e buona fede o per dichiarazioni lesive, dinanzi all'organo di giustizia competente. All'atto della ricezione del deferimento, la Procura può, quindi: archiviare il caso, per manifesta infondatezza o esito negativo dell'accertamento; disporre il rinvio a

²³ Reperibile on line all'indirizzo web www.figc.it (novembre 2006).

giudizio e, in ultimo, richiedere il compimento di ulteriori atti istruttori (art. 28, c.g.s.).

6.3. *Segue: La CAF*

La CAF è organo di prima istanza ed ha competenza a giudicare, in ordine ai procedimenti disciplinari che riguardano i dirigenti federali, sui procedimenti per revocazione e per tutti gli altri casi previsti dalle norme federali. La Commissione giudica, in seconda istanza, sulle impugnazioni avverso le decisioni adottate dagli organi giudicanti nei casi previsti dal c.g.s.

La CAF è nominata dal consiglio federale, su proposta del Presidente, ed ha durata pari ad un quadriennio. Essa è composta da due presidenti di sezione, quindi da due sezioni, e da almeno quattordici componenti. La CAF può decidere in appello, a sezioni unite, per le questioni già definite in senso difforme dalle altre sezioni, ovvero su quelle che presentano questione di principio di particolare rilevanza.

6.4. *Segue: La Corte federale*

La Corte federale è la massima autorità di garanzia nell'ordinamento FIGC. Essa è composta da un Presidente, unitamente ad otto componenti e ad un vice presidente.

Per i componenti il collegio sono richiesti particolari requisiti: essi, infatti, devono essere magistrati, professori universitari in materie giuridiche o avvocati con almeno venti anni di esercizio.

La Corte è competente a giudicare, su richiesta del Procuratore federale su questioni di incompatibilità riguardanti i dirigenti federali; dirime i conflitti che insorgono tra organi federali e giudica sulle eccezioni che attengono alla regolarità del loro funzionamento. Essa, inoltre, giudica in seconda ed ultima istanza sulle controversie che riguardano i dirigenti federali e sulla sussistenza dei requisiti di eleggibilità dei candidati alle cariche federali.

Oltre le questioni predette, il Presidente federale, o il Presidente della Corte federale, il Presidente di Lega o di associazione possono sollevare eccezione di legittimità o conflitto di attribuzione contro qualsiasi norma regolamentare, atto o fatto posto in essere da una delle leghe, dall'AIA o da una delle associazioni rappresentative delle componenti tecniche per violazione dello Statuto FIGC, dello Statuto CONI (compresi gli indirizzi) o della legislazione vigente.

In ultimo la Corte svolge una funzione nomofilattica interpretando, anche d'ufficio, le norme statutarie e giudicando sulla legittimità delle altre norme federali, annullando quelle in contrasto con lo Statuto (art. 32, c.g.s.).

6.5. *La Camera di conciliazione ed arbitrato del CONI*

La Camera di conciliazione ed arbitrato (di seguito la Camera), istituita presso il

CONI, non rappresenta un organo di giustizia federale, ed è competente per le controversie che contrappongono una Federazione a soggetti affiliati, tesserati o licenziati, purché siano già stati esperiti i ricorsi interni alla Federazione (art. 12, Statuto CONI).

La Camera è composta da un Presidente, da quattro componenti fissi (di cui uno in qualità di vicepresidente) – nominati dal Consiglio nazionale del CONI – e da quattro membri esperti in materie giuridiche e sportive. Restano escluse tutte le controversie per le quali siano già stati istituiti procedimenti arbitrari nell'ambito delle Federazioni nazionali.

In ultimo, alla Camera possono essere devolute tutte le controversie in materia sportiva, anche da parte di soggetti non affiliati, attraverso clausola compromissoria o negozio espresso tra le parti (art. 12, co. 5, Statuto CONI).

Le controversie devolute ad essa, in ogni caso, devono essere precedute da un tentativo obbligatorio di conciliazione, da tenersi presso lo stesso organismo, e solo successivamente esse vanno in decisione secondo quanto stabilito dagli artt. 806 e ss. del c.p.c.²⁴ L'arbitrato, come evidenziato dalla giurisprudenza²⁵ e dallo stesso Statuto CONI,²⁶ ha natura irrituale.

Esso è tipico dei sistemi chiusi, e vi ricorrono i soggetti che abbiano bisogno di giudici competenti in materie specifiche, oltre a chi necessita di decisioni rapide.²⁷ Il lodo finale, quindi, non avrà la natura giuridica della sentenza, ma quella di un negozio giuridico, come tale inappellabile e suscettibile di essere impugnato solo mediante l'utilizzo dei rimedi predisposti dall'ordinamento per i vizi degli atti di autonomia privata.²⁸

7. *La compressione dei diritti delle parti nel processo sportivo: il caso Juventus FC*

La controversia sportiva presenta due aspetti caratteristici che la differenziano dal processo ordinario: la elevata conflittualità e la necessità di pervenire a decisione

²⁴ Sul giudizio della Camera di conciliazione ed arbitrato vedi anche G. PELOSI, *L'arbitrato tra società e sportivi professionisti nell'ambito della FIGC*, in M. COLUCCI (a cura di), *Lo sport e il diritto*, cit., 238.

²⁵ Cass. civ., sez. I, 28 settembre 2005, n. 18919; Cass., sez. lav., 6 aprile 1990, n. 2889, entrambi disponibili su www.utetgiuridica.it (novembre 2006).

²⁶ L'art. 12, co. 8, dello Statuto CONI precisa che nelle materie riservate dal d.l. 220/2003 alla competenza degli organi di giustizia sportivo è possibile solo il ricorso all'arbitrato irrituale.

²⁷ Vedi al riguardo C. MANDRIOLI, *Corso di diritto processuale civile*, Giappichelli, Torino, IX edizione, vol. III, pag. 369, secondo cui l'arbitrato libero (o irrituale) «*è in sostanza la composizione di una vertenza, che nel suo momento formativo presenta taluni caratteri del giudizio ed il cui contenuto è determinato dall'arbitro o dagli arbitri, alle quali le parti avevano in precedenza affidato il compito di comporre, con un giudizio in contraddittorio, perlopiù (ma non necessariamente) equitativo, la loro controversia*».

²⁸ Posizione espressa, autorevolmente, da C. MANDRIOLI, *Corso di diritto processuale civile*, cit., 369–370 e da G. PELOSI, *L'arbitrato tra società e sportivi professionisti nell'ambito della FIGC*, in M. COLUCCI (a cura di), *Lo sport e il diritto*, cit., 296.

in tempi celeri. Il primo aspetto deriva dalla natura particolare e contrapposta degli interessi in gioco all'interno delle singole discipline,²⁹ mentre la celerità è conseguenziale all'esigenza di certezza del diritto e delle posizioni giuridiche al fine di garantire il regolare svolgimento dei campionati.

Quest'ultima esigenza, può portare ad una eccessiva sommarietà del processo, a discapito del diritto di difesa degli imputati, che necessita di essere «corretta» proprio attraverso il ricorso alla giustizia statale. Nel caso della Juventus FC, infatti, la necessità di giungere in tempi rapidi ad una decisione definitiva ha compresso notevolmente il diritto di difesa della società per i motivi che seguono.

Le penalizzazioni inflitte nella sentenza riportata nel paragrafo precedente, configurano una tipica lesione di interessi che hanno rilevanza esterna: la *club*, di conseguenza, aveva presentato ricorso al TAR³⁰ per l'annullamento delle sanzioni inflitte dalla CAF, in data 14 luglio 2006, le cui motivazioni sembrano condivisibili.

In primis sarebbe lesivo del principio del giudice naturale (artt. 24, 97, 111 Cost.) la decisione, assunta dal Commissario straordinario FIGC, di nominare, in funzione del processo, un nuovo primo Presidente della CAF e sei nuovi membri della commissione di appello federale. La nomina di tali membri, infatti, è avvenuta ad indagini già iniziate. La tesi in esame, inoltre, è emersa anche nel ricorso presentato al TAR,³¹ dove si è sostenuto (par. 5) che anche la FIGC è tenuta ad osservare i principi costituzionali illustrati, pur se organo di un ordinamento autonomo con proprie regole. Alle parti deve essere garantita la terzietà e l'imparzialità del giudice secondo i principi di equità e del «giusto» processo, sanciti anche dallo Statuto FIGC (art. 30, co. 1).

In subordine, la CAF sarebbe incompetente a conoscere delle materie trattate, riservate ex art. 37, c.g.s., alle commissioni disciplinari. L'art. 31, co. 1, prevede che la CAF giudichi in prima istanza solo sui provvedimenti disciplinari «*riguardanti i dirigenti federali*», e non anche sulle responsabilità della società.

Ammettendo, solo per fini espositivi, la competenza della CAF, il procedimento così instaurato violerebbe un ulteriore principio fondamentale del nostro ordinamento: il diritto al contraddittorio (art. 111 Cost.). Con il comunicato n. 12, del 15 giugno 2006,³² il Commissario straordinario della FIGC, in applicazione dell'art. 29, co. 11, c.g.s.,³³ ha notevolmente ridotto i termini previsti

²⁹ Sulla natura della controversia sportiva si veda P. MORO, *All'origine della controversia sportiva*, in M. COLUCCI, *Lo Sport e il Diritto*, cit., 201.

³⁰ TAR Lazio, sede di Roma, Sez. III Ter, R.G. n. 7910/2006. Il testo della sentenza integrale è reperibile on line all'indirizzo web www.rdes.it (novembre 2006).

³¹ Il ricorso è reperibile on line all'indirizzo web www.rdes.it (novembre 2006).

³² Comunicato n. 12, 15 giugno 2006, reperibile on line all'indirizzo web www.figc.it, voce *Comunicati ufficiali* (novembre 2006).

³³ L'art. 29, c.g.s., dispone che: «*Il Presidente federale ha facoltà di stabilire modalità procedurali particolari e abbreviazione dei termini previsti dal presente Codice, dandone preventiva comunicazione agli Organi di giustizia sportiva ed alle parti, nei casi particolari in cui esigenze sportive ed organizzative delle competizioni impongono una più sollecita conclusione dei procedimenti*».

dal c.g.s. comprimendo il diritto di difesa delle parti e, inoltre, presupponendo il rinvio a giudizio delle parti che sarebbe avvenuto successivamente. Il comunicato, infatti, prevede la riduzione dei termini per un ipotetico «procedimento da celebrarsi», anticipando le conclusioni delle indagini che, all'epoca, erano ancora in corso e precludendo alle parti la possibilità materiale di allegare nuovi mezzi di prova, spostando così l'asse del contraddittorio a tutto vantaggio dell'accusa.

Sussistono, in ultimo, ulteriori dubbi sull'ammissibilità delle intercettazioni telefoniche come unico mezzo di prova a fondamento della decisione del giudice sportivo. A differenza del processo penale, preso in questa sede a mero titolo di comparazione, dove l'utilizzo delle intercettazioni telefoniche è consentito solo per determinati reati, e, anche se l'illecito sportivo non può essere considerato come reato, va stigmatizzata la totale assenza di una normativa di riferimento nell'ordinamento sportivo in tale materia. Sarebbe opportuno, infatti, prevedere criteri e modalità certe di assunzione dei mezzi di prova, senza lasciare all'arbitrio dell'organo giudicante la valutazione sulla opportunità e sulla modalità di utilizzo degli stessi.

La società, inoltre, è stata condannata per violazione degli art. 2, co. 4, art. 6 ed art. 9, co. 3, c.g.s., per responsabilità diretta nei confronti dei fatti commessi dai propri dirigenti. Ai sensi dell'art. 2, co. 4, però, *«le società rispondono direttamente dell'operato di chi le rappresenta ai sensi delle norme federali e sono oggettivamente responsabili agli effetti disciplinari dell'operato dei propri dirigenti, soci di associazione e tesserati»*. Il Dott. Moggi, condannato a sua volta per violazione degli artt. 1 e 6 c.g.s., non aveva alcun potere di rappresentanza (tesi sostenuta dalla società nel ricorso presentato al TAR) all'epoca dei fatti, ragion per cui la società, al limite, doveva essere condannata per responsabilità oggettiva.

Conclusioni

Le ultime vicende sportive hanno evidenziato due elementi di riflessione tra loro strettamente connessi: *in primis* è ormai consolidato, in giurisprudenza, il principio per cui il vincolo di giustizia cade dinanzi a questioni che abbiano rilevanza per l'ordinamento statale; in secondo luogo, il processo sportivo va rivisto in funzione di una maggiore garanzia dei diritti degli affiliati.

Rispetto al primo argomento, la soluzione potrebbe essere il ripensamento del vincolo sportivo in termini di «facoltatività», ovvero di consentire alle parti di scegliere, in piena autonomia e libertà, se ricorrere innanzi al giudice sportivo, optando per la maggiore celerità del processo, o, data la natura degli interessi sottesi alla controversia, ricorrere al giudice ordinario o amministrativo. Nell'ottica appena illustrata, il vincolo di giustizia avrebbe valore residuale, seppur obbligatorio, per tutte le questioni che attengono all'aspetto prettamente tecnico-sportivo, al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive, secondo quanto previsto dall'art. 2, co. 1, lett. a) d.l. n. 220/2003.

Una riforma del vincolo sportivo in tal senso, consentirebbe all'affiliato di

avere la tutela necessaria per i diritti e gli interessi che esulano dall'aspetto meramente sportivo ed incidono sui propri diritti fondamentali ed economici. L'imposizione di tale vincolo, anche su materie che esulano dalla sfera prettamente giuridica, è una palese violazione del diritto di difesa sancito dalla Costituzione, norma di rango superiore rispetto ai regolamenti federali. La stessa giurisprudenza, seppur limitatamente a questioni aventi una rilevanza esterna, è unanimemente orientata ad ammettere il ricorso dinanzi alla giustizia statale anche per materie riservate dalla legge alla competenza dell'ordinamento sportivo.

Con riferimento al secondo argomento, e proprio alla luce dell'obbligatorietà del ricorso alla giustizia sportiva, sarebbe opportuno rivederne sia la procedura che i metodi. Le esigenze peculiari dello sport portano a propendere per un processo «snello», che consenta di giungere a sentenza con maggiore rapidità rispetto ai tempi della giustizia ordinaria, in modo da garantire il regolare inizio dei campionati e la certezza delle iscrizioni per ogni stagione agonistica. Se ciò poteva essere accettato all'epoca in cui lo sport si sviluppava principalmente come attività agonistica e soltanto in via residuale come attività economica, oggi tale schema va rivisto. La quotazione in borsa di talune Società, e gli innumerevoli interessi economici sottesi allo sport, porta con sé la necessità di cristallizzare regole procedurali certe, a garanzia dei diritti delle parti, tutelando maggiormente i diritti degli associati ed evitando così la «fuga» verso la giustizia ordinaria da parte degli stessi.

Il recente processo che ha investito il mondo del calcio ha evidenziato una eccessiva sommarietà delle procedure adottate, che vanno colmate con norme certe, compatibili con i principi costituzionali. Gli interessi sottesi allo sport in generale, ed al calcio in particolare, hanno assunto da tempo una dimensione tale da rendere inammissibile che la trattazione di questioni così rilevanti, che coinvolgono anche l'immagine di società quotate in borsa, venga subordinata ad una mera logica di «tenuta» dell'ordinamento sportivo o di sollecitudine nelle decisioni.

Sarebbe pertanto opportuno riformare il sistema alla luce di due principi fondamentali: garanzia dei diritti delle parti e maggiore razionalità nelle procedure adottate.

Si pensi per un attimo alla dinamica del processo che ha investito recentemente il settore calcistico: la scelta di devolvere, in ultima istanza, la soluzione della controversia ad un collegio arbitrale evidenzia tutte le incongruenze del sistema. La funzione conciliativa, infatti, rappresenta da sempre la fase introduttiva di ogni processo, poiché finalizzata proprio a valutare la possibilità che la lite possa essere composta bonariamente, senza il necessario intervento del giudice, e mai si era verificata l'ipotesi contraria, in cui alla pronuncia di un giudice segue un tentativo di conciliazione.

Se vi è stata già pronuncia del giudice, è incongruo logicamente, prima ancora che giuridicamente, tentare una conciliazione che, come ha precisato la dottrina,³⁴ rappresenta una «fine anormale del processo», che tende a chiudersi

³⁴ Come chiarito da S. COSTA in *Diritto processuale civile*, Utet, Torino, 1980, 391.

sempre con una sentenza.

La presenza di regole certe all'interno del processo sportivo, realizzabile attraverso l'approvazione di un codice di procedura uniforme per le varie discipline, potrebbe rappresentare uno strumento attrattivo per i tesserati e per le società affiliate, senza la necessità di mantenere in vita un vincolo che, invece, li sottrae illegittimamente alla giustizia statale.