



# **UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA**

**Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto**

**Dipartimento di Diritto Pubblico, Internazionale e Comunitario**

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

a.a. 2017/2018

TESI DI LAUREA

## **ANALISI DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA ITALIANA: QUALI POSSIBILITÀ PER UN SISTEMA ARBITRALE DI ULTIMO GRADO?**

Relatore

Prof. Jacopo Tognon

Laureando

Leonardo De Sisti



## INDICE

|  |            |
|--|------------|
| <b>INTRODUZIONE .....</b>  | <b>3</b>   |
| <br>   |            |
| <b>1. GENESI DELLA SITUAZIONE ATTUALE: L'EVOLUZIONE STORICA DELLA<br/>GIUSTIZIA SPORTIVA NELL'ORDINAMENTO ITALIANO .....</b>   | <b>17</b>  |
| <b>1.1 La teoria tradizionale: la derivazione dell'ordinamento sportivo dall'ordinamento<br/>    statale.....</b>  | <b>17</b>  |
| <b>1.2 L'innovativa tesi transnazionalistica, una prospettiva possibile? .....</b>   | <b>23</b>  |
| <b>1.3 Il decreto legge 220/2003 e la legge 280/2003.....</b>  | <b>34</b>  |
| <b>1.4 L'intervento della Corte Costituzionale: la sentenza 49/2011.....</b>   | <b>39</b>  |
| <b>1.5 La Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport: il primo organo arbitrale di<br/>    ultimo grado competente in materia disciplinare .....</b>                                      | <b>45</b>  |
| <b>1.6 Il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport: una breve e parziale affermazione della<br/>    giustizia arbitrale .....</b>   | <b>56</b>  |
| <b>1.7 L'Alta Corte di Giustizia Sportiva: la difesa del sistema arbitrale tramite la creazione di<br/>    un organo di natura amministrativa competente sulle questioni indisponibili .....</b> | <b>67</b>  |
| <b>1.8 I motivi della mancata affermazione nell'ordinamento sportivo italiano di un organo<br/>    arbitrale competente in materia disciplinare .....</b>  | <b>75</b>  |
| <br>   |            |
| <b>2. IL SISTEMA DI GIUSTIZIA SPORTIVA VIGENTE: IL RUOLO DEL COLLEGIO DI<br/>GARANZIA DELLO SPORT E DELLA GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA .....</b>  | <b>77</b>  |
| <b>2.1 Il Collegio di Garanzia dello Sport, la riforma della giustizia sportiva e le criticità del<br/>    modello attuale .....</b>   | <b>77</b>  |
| <b>2.2 Il ruolo della giurisprudenza amministrativa: un inefficiente rimedio contro le<br/>    problematiche che affliggono la giustizia sportiva.....</b>                                       | <b>95</b>  |
| <b>2.3 La nuova ordinanza di rimessione presentata dal TAR Lazio alla Corte Costituzionale:<br/>    quali sono le presumibili conseguenze? .....</b>   | <b>107</b> |

|   |            |
|---|------------|
| <b>3. UNA PROPOSTA DI RIFORMA: L'INSTAURAZIONE DI UN SISTEMA DI GIUSTIZIA ARBITRALE IN ITALIA .....</b>                             | <b>111</b> |
| 2.1 Una possibilità o un modello irrealizzabile? .....  | 111        |
| 2.2 Una soluzione per le problematiche presenti nel nostro ordinamento? .....   | 132        |
| <b>4. L'ARBITRATO IN MATERIA DISCIPLINARE: UN ESPERIMENTO ISOLATO?153</b>   |            |
| 4.1 La figura del Commissioner nell'ordinamento sportivo statunitense.....  | 153        |
| 4.2 La Japan Sports Arbitration Agency .....  | 159        |
| 4.3 L'istituto tedesco dello Sportschiedsgericht .....  | 166        |
| 4.4 Un'idea interessante: il possibile ruolo della Bucharest International Arbitration Court nell'ordinamento sportivo rumeno ..... | 172        |
| <b>5. CONCLUSIONI .....</b>   | <b>177</b> |
| <b>6. BIBLIOGRAFIA.....</b>   | <b>187</b> |
| <b>7. CRONOLOGIA DELLA GIURISPRUDENZA.....</b>  | <b>197</b> |
| 7.1 Cronologia della giurisprudenza statale italiana.....   | 197        |
| 7.2 Cronologia della giurisprudenza statale straniera .....   | 202        |
| 7.3 Cronologia della giurisprudenza sportiva .....  | 204        |

# Introduzione

---

<<*Who is the real war champ?*>>, domandava con ossessione Muhammad Ali durante la sua squalifica dal mondo della boxe dopo che il titolo era passato a Joe Frazier.

Tutto questo era accaduto una volta manifestato, al centro di reclutamento della leva, il fermo rifiuto di arruolarsi nell'esercito degli Stati Uniti e a cui erano seguite, ancora prima dei provvedimenti penali degli organi di giustizia statali, le sanzioni disciplinari degli organi sportivi.

Prima tra tutte, la Commissione atletica dello Stato di New York e, successivamente, la World Boxing Association e le commissioni atletiche delle altre giurisdizioni: le quali sospesero definitivamente la sua licenza pugilistica e lo privarono del riconoscimento di campione mondiale dei pesi massimi.

Sanzioni disciplinari sportive adottate per motivi politici, che probabilmente non sarebbero mai venute meno senza il pronunciamento, tenutosi nel 1971, della Corte Suprema, sulla vicenda penale collegata.

La vicenda di tale giudizio è peculiare: ad una prima camera di consiglio che avrebbe sancito la sua definitiva colpevolezza per renitenza alla leva e la sua conseguente scomparsa dalle competizioni sportive, ne seguì una seconda, dopo che il giudice John Marshall Harlan II, malato terminale di cancro, ritenne di non aver avuto elementi sufficienti per poter deliberare correttamente.

Il magistrato, così, passata una notte insonne ad analizzare volumi sul concetto di guerra nel mondo islamico, ritenne di ribaltare il suo verdetto e convinse anche gli altri giudici ad assolvere l'imputato per un vizio

procedurale<sup>1</sup>: la conseguenza, seppur indiretta, fu che vennero meno anche le sanzioni sportive adottate dalle varie commissioni atletiche.

Nonostante ciò, Muhammad Ali combatté anche prima della sentenza della Corte Suprema<sup>2</sup>, questo grazie ad Anne Warner: giovane avvocato del Legal Defense and Educational Fund, il fondo di difesa a tutela dei diritti degli afroamericani, la quale, sfruttando il sistema del precedente americano, notò che vi erano stati molti casi in cui la New York State Athletic Commission aveva concesso a condannati penali, che stavano scontando la pena, di combattere, e di conseguenza adì la Corte Federale dello Stato di New York.

Questo tribunale, accorgendosi di tale discriminazione, sentenziò a favore del pugile di Louisville e gli permise di combattere prima contro Oscar Bonavena e successivamente contro Joe Frazier.

Tale vicenda, nonostante siano passati diversi decenni, dimostra da un lato come gli organi di giustizia sportivi, in mancanza di un sufficiente grado di indipendenza ed autonomia, possano essere eccessivamente “influenzati” dalle istanze della politica, dall’altro, come degli organi ordinari di giustizia statali possano correggere le distorsioni operate da questi tramite un intervento manipolativo.

Questa analisi ci porta a considerare l’esigenza sia di un adeguato modello di giustizia sportiva, che garantisca una certa indipendenza agli organi giudicanti interni al sistema sportivo, sia di una limitazione dell’intervento

---

<sup>1</sup> Supreme Court of the United States, sentenza 28 giugno 1971, *Clay v. United States*, 403 U.S. 698, 1971, per curiam, in <https://caselaw.findlaw.com>.

<sup>2</sup> Un incontro precedente fu organizzato ad Atlanta contro Jerry Quarry. Infatti, negli Stati americani in cui non esisteva una commissione pugilistica, era il governatore a decidere: la Georgia era uno di questi e, dopo varie pressioni da parte del politico di colore Leroy Johnson, il governatore Lester Maddox, pur essendo un noto segregazionista, concesse l’improbabile permesso.

degli organi giudiziari statali, per evitare abusi che eventualmente potrebbero essere posti in essere.

La presente trattazione si concentra sul tema della giustizia disciplinare, in quanto materia di confine tra giurisdizione sportiva e statale<sup>3</sup>, analizzando come questa venga disciplinata nel nostro ordinamento nazionale e mettendone alla luce i punti critici.

L'incertezza dei termini caratterizza anche il contesto italiano, dove appare configurata la possibilità di un intervento degli organi giudiziari statali in materia di giustizia economica<sup>4</sup> e la totale autonomia della giustizia

---

<sup>3</sup> Si adotta qui la prospettiva tradizionale di Francesco Paolo Luiso che suddivide la giustizia sportiva in tecnica, disciplinare, economica ed amministrativa. In particolare, la giustizia disciplinare si fonda sul concetto che i soggetti dell'ordinamento sportivo devono rispettare una serie di limitazioni poste dalle norme che lo caratterizzano e che in caso di violazione delle stesse sarà loro applicata una sanzione: ne è fattispecie tipica un'eventuale squalifica per doping. Si distingue dalla giustizia tecnica, in quanto quest'ultima ha per oggetto l'omologazione dei risultati ove previsto, l'ammissione degli atleti alle competizioni e il rispetto delle regole della competizione con stretto riferimento alla regolarità procedimentale: ad esempio sarà compito di tale parte dell'ordinamento sportivo occuparsi della verifica in merito al tempo regolamentare di gioco delle partite calcistiche, sancito in novanta minuti.

Appare necessario, però, puntualizzare che la distinzione tra questi due settori è spesso difficoltosa.

La giustizia di tipo economico, invece, è competente da un lato per i conflitti tra società e singoli tesserati soprattutto dal punto di vista contrattuale, dall'altro per le contese tra quest'ultime.

Infine la giustizia sportiva amministrativa concerne la verifica di regolarità dei provvedimenti del Coni e delle Federazioni Sportive con riferimento ai poteri organizzativi ad esse demandate: controversie relative, quindi, a tesseramenti, ad affiliazioni ed a partecipazioni al campionato di competenza.

Si veda FRANCESCO PAOLO LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975, pagina 33.

<sup>4</sup> Le liti che coinvolgono la cosiddetta giustizia economica sono liberamente compromettibili, in tali casi si applicano gli articoli 806 e seguenti del Codice di Procedura Civile con la precisazione che si avrà esclusivo riguardo all'art.808-ter solo ove le parti abbiano espressamente menzionato il carattere irrituale dell'arbitrato. Esempio rilevante di arbitrato patrimoniale è costituito dalle clausole arbitrali contenute nei contratti di lavoro subordinato sportivo ex legge numero 91/1981. I giudici statali, quindi, se si è in presenza dell'applicazione di una clausola compromissoria, devono limitare la loro analisi ai motivi rilevabili in materia di impugnazione dei lodi: in ogni altro caso i soggetti possono liberamente rivolgersi al giudice ordinario competente per le controversie su vertenze economiche.

tecnica<sup>5</sup> ma, resta molto discussa la possibilità di apporre una clausola compromissoria per le materie affidate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo<sup>6</sup>, in particolare, quindi, per le questioni sportive disciplinari ed amministrative.

La giustizia disciplinare non è una fattispecie di nuova creazione e la sua nascita può dirsi contemporanea a quella del fenomeno sportivo organizzato.

---

<sup>5</sup> La giustizia tecnica è di competenza esclusiva degli organi di giustizia sportiva. Questa tesi è stata ribadita anche dalla Corte di Cassazione, Sez. un. civ., sentenza 26 ottobre 1989, n.4399, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1990, pagina 57 e seguenti; la quale ha stabilito che <<le decisioni prese dagli organi di giustizia sportiva di una Federazione riconosciuta dal CONI, in sede di verifica della regolarità di una competizione sportiva ed in applicazione delle norme tecniche che determinano il risultato della competizione stessa, non portano a lesione alcuna tanto di diritti soggettivi quanto di interessi legittimi: deve pertanto affermarsi il difetto assoluto di giurisdizione rispetto alla domanda tendente ad ottenere un sindacato su tali decisioni>>. C'è oggi, quindi, sostanziale concordia sulla riserva delle controversie tecniche. Per un parere diverso si veda l'antecedente sentenza del Tribunale di Rovigo, 11 settembre 1948, in *Rivista Diritto dello Sport*, 1949, pag. 101 e seguenti.

<sup>6</sup> Tali fattispecie, infatti, sono entrambe impugnabili, esauriti i gradi di giustizia interna agli organi sportivi, davanti al TAR del Lazio: il giudice con riferimento alla cosiddetta giustizia disciplinare potrà concedere una mera tutela economica mentre nel campo della giustizia amministrativa si potrà ottenere anche una piena tutela reale. La dottrina, tuttavia, è divisa in merito alla rimessione ad arbitri delle controversie in tale campo: si ritiene che quelle aventi ad oggetto diritti soggettivi e patrimoniali siano liberamente arbitrabili ex art.12 del Codice del Processo Amministrativo e art.4 comma 3 Codice CONI, il quale statuisce che: <<Gli Statuti e i regolamenti federali possono prevedere il deferimento delle controversie su rapporti meramente patrimoniali a commissioni e collegi arbitrali>>. Per le questioni, invece, aventi ad oggetto diritti soggettivi non patrimoniali o interessi legittimi vi è ancora incertezza sulla possibilità di deferire a un collegio arbitrale la soluzione della lite. Fra gli altri FRANCESCO GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007 e GIANLUCA LUDOVICI, *Le posizioni giuridiche di interesse legittimo possono considerarsi disponibili ai sensi dell'articolo 1966 c.c e quindi astrattamente compromettibili*, in *Rivista dell'Arbitrato*, fascicolo 1, 2012, pagina 133 e seguenti, nota alla pronuncia TNAS, lodo 15 novembre 2011, Juventus F.C. SpA c/FIGC e F.C. Internazionale Milano SpA, in *www.coni.it*. La giurisprudenza in merito si è espressa negativamente con la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 9 febbraio 2006, n.527, in *Giurisdizione amministrativa*, 2006, I, pagina 201 e seguenti.

Nel mondo greco assistiamo all'affermazione delle prime olimpiadi in un contesto in cui le "pòleis", in continuo contrasto tra loro, si impegnavano a fermare i conflitti in occasione delle celebrazioni dei giochi a partire da un mese prima l'inizio di questi, fino a un mese dopo la loro conclusione.

Nella realtà dei fatti è difficile affermare che ciò, in concreto, venisse effettivamente rispettato, tuttavia, è accertato che nei mille anni di svolgimento delle olimpiadi antiche non ci furono sospensioni, cosa che invece è successa già per ben tre volte con le olimpiadi moderne rispettivamente nel 1916, 1940 e 1944 in occasione del primo e del secondo conflitto mondiale.

Gli organizzatori dei giochi antichi compresero che, a tale importante ruolo<sup>7</sup> riconosciuto dagli apparati statali<sup>8</sup>, doveva necessariamente affiancarsi una direzione organizzativa degli eventi sportivi capace di essere autorevole e neutrale: furono così creati due distinti organismi, gli Ellanodici e un Gran Consiglio detto "*boulè*".

Il primo era un organo di dieci magistrati eletto dalle corrispondenti dieci tribù dell'Elea chiamato a decidere sul rispetto dei requisiti di ammissione ai giochi olimpici e a sorvegliare le gare punendo eventuali infrazioni con vergate, ammende a favore di Zeus e anche con una eventuale espulsione dai giochi stessi<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Da ricordare in merito è la situazione privilegiata di cui godevano i vincitori delle gare olimpiche: il premio per la vittoria nelle olimpiadi antiche era la sola corona d'alloro, ma le città per cui gareggiavano gli atleti promettevano laute ricompense in caso di successo, ad esempio la concessione di terreni in regalo o forniture di cibo vitalizie.

<sup>8</sup> Organizzazioni statali intese nel senso storico del termine e non nel significato moderno di stato nazionale con le sue rispettive caratteristiche, infatti, si potrà iniziare a considerarle in tal modo solo dall'inizio del sedicesimo secolo.

<sup>9</sup> Il numero di tale collegio giudicante è, però, oggetto di discussione e subì, si crede, vari mutamenti nelle progressive edizioni dei giochi. Vedi CLAUDIA RUGGERI, *Gli stati intorno ad Olimpia, storia e*

Tale collegio era stimato per la sua severità ed imparzialità<sup>10</sup> ed era sottoposto ad un intenso tirocinio sotto la guida dei “*nomophylàkes*”: i “guardiani della legge” responsabili dell’insegnamento delle norme olimpiche e della loro interpretazione.

Il secondo, invece, era formato da sacerdoti e notabili dell’epoca e, oltre ad avere varie competenze, rappresentava anche una specie di giuria di appello contro i provvedimenti degli ellanodici, infatti, una volta accolto il ricorso, il risultato della gara restava immutato, ma la “*boulè*” provvedeva a sostituire o a punire il giudice responsabile dell’errata decisione<sup>11</sup>.

Di fatto, si può qui rinvenire uno dei primi apparati di giustizia sportiva capace di emettere dei provvedimenti in cui possiamo riscontrare un archetipo delle moderne sanzioni tecniche-disciplinari.

Tuttavia, a parte la suggestione che inevitabilmente provoca questa fattispecie storica, questo resta un episodio settoriale confinato allo svolgimento dei giochi olimpici e non in grado quindi di governare l’intero fenomeno sportivo.

A partire da tale epoca si è assistito a varie evoluzioni all’interno della giustizia disciplinare, soprattutto dopo l’istituzione delle olimpiadi

---

*costituzione dell’Elide e degli stati formati dai perieci elei* (400-362 a.C), Stuttgart, 2004, pagina 45 e seguenti.

<sup>10</sup> Gli Ellanodici erano scelti tra le famiglie aristocratiche degli elei, particolarmente stimati per la loro condotta irreprensibile, la loro autorità, infatti, fu poche volte messa in dubbio. Tuttavia, resta un caso famoso: quello che si verificò nel 332 a.C., durante la CXII edizione, quando due atleti in gara nella prova del lancio del disco vennero accusati di corruzione e multati. Uno dei due concorrenti, l’ateniese Kallippos, fu espulso dai Giochi e, per protesta contro la decisione dei giudici, la squadra ateniese abbandonò le gare.

<sup>11</sup> Il Gran Consiglio era competente anche per compiti amministrativi come l’erezione di statue o l’imposizione di tributi e custodiva le regole delle competizioni. Si veda in merito MARIO PESCANTE e GIANFRANCO COLASANTE, *Le olimpiadi antiche*, in *Enciclopedia dello sport*, 2004.

moderne e del Comitato Olimpico Interministeriale dei Giochi Olimpici<sup>12</sup> da parte del Congresso degli Sport Atletici di Parigi del 1894 su idea di Pierre de Coubertin e con l'affermarsi del fenomeno del doping.

Ogni Federazione Nazionale e internazionale si è dotata, infatti, di commissioni disciplinari che sono affiancate spesso da organi antidoping coordinati dalla WADA<sup>13</sup>.

D'altra parte, solo con l'istituzione del TAS<sup>14</sup>, sul finire della seconda metà del 1900, si potrà finalmente affermare una compiuta vera e propria indipendenza sul piano internazionale di un organo di giustizia sportiva, sia nei confronti degli organi statali che degli altri organismi sportivi<sup>15</sup>.

Dalla data della sua creazione l'esperienza del TAS può dirsi positiva, anche se vi sono dei tentativi di riduzione dell'autonomia di tale sistema internazionale da parte di alcune Corti nazionali e internazionali<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Nel 1900 ribattezzato Comitato Olimpico Internazionale.

<sup>13</sup> La WADA (Agenzia Mondiale antidoping) fu creata il 10 Novembre 1999. Tale agenzia definisce gli standard per la lotta al doping e coordina le attività delle varie organizzazioni sportive e delle autorità pubbliche, che come obiettivo primario hanno la prevenzione dell'insorgenza del doping, tiene aggiornata ogni sei mesi la lista delle sostanze proibite, la prima di queste venne pubblicata nel 2004 e ha essa stessa dei poteri investigativi.

<sup>14</sup> Il TAS è un organo chiamato a giudicare le controversie che riguardano rapporti di carattere transnazionale sia tra gli organi sportivi sia tra di essi e gli atleti. La sua competenza può nascere da una clausola compromissoria contenuta in un contratto o in un regolamento ovvero da un accordo di arbitrato successivo (ordinary procedure), può altresì riguardare un appello contro una decisione resa da una Federazione, da un'associazione o da organi sportivi, quando i loro statuti, regolamenti o specifici accordi prevedano la giurisdizione del TAS (appeal procedure).

<sup>15</sup> Organi di giustizia sportiva interni al CIO e alle varie Federazioni, come visto, erano attivi ben prima dell'istituzione del Tribunale di Losanna ma presentavano e alcuni presentano ancora oggi vari problemi di indipendenza rispetto alle Federazioni stesse o al CIO stesso che spesso sono parte delle controversie che tali organi devono giudicare.

<sup>16</sup> Nella trattazione si discorrerà riguardo ai problemi circa l'indipendenza di tale organo di giustizia rispetto al CIO e alle Federazioni Internazionali, in particolare, con riferimento al caso Pechstein. *Infra* 3.1 e 3.2.

L'esempio di tale Corte arbitrale a livello mondiale, infatti, è diventato un modello a cui guardano regioni del mondo geograficamente lontane con apertura di nuovi Alternative Hearing Centre da parte del TAS a Kuala Lumpur, Abu Dhabi e a Shanghai.

Una domanda, tuttavia, appare a questo punto necessaria: qual è la situazione odierna all'interno dei vari organismi sportivi nazionali?

Da notare è che per quanto concerne la struttura a livello nazionale della giustizia sportiva disciplinare emergono principalmente tre modelli<sup>17</sup>.

Il primo, di cui sono esempi sia il sistema francese<sup>18</sup> e spagnolo<sup>19</sup>, prevede un giudizio di merito disciplinare operato da organi endogeni alla Federazione. Tale fatto, però, pone un rischio in merito alle loro capacità di un giudizio indipendente, con la conseguenza che si presenta la necessità di

---

<sup>17</sup> Tale elenco non pretende di essere esaustivo ma cerca di raggruppare in poche categorie i modelli vigenti negli ordinamenti più importanti dal punto di vista sportivo.

<sup>18</sup> In Francia vi possono essere due tipi di giurisdizione competenti per il controllo sulle sanzioni erogate dalle Federazioni Sportive: il Conseil d'Etat, sentenza 19 marzo 2010, n.318549, Chotard, in *www.legifrance.gouv.fr*, ha ribadito che l'atto, quando è adottato da un organo di diritto privato, è amministrativo solo se si iscrive in una attività di servizio pubblico e rivela la messa in atto di prerogative di potere pubblico. Seguendo tale teoria, sono stati classificati come di competenza della giurisdizione ordinaria le sanzioni disciplinari adottate dagli organi sportivi nazionali sulla base di un regolamento della Federazione Internazionale per fatti non accaduti nel territorio francese. Invece, la situazione è diversa, quando la Federazione Nazionale applica sul territorio nazionale una sanzione decisa dalla Federazione Internazionale, ma la cui estensione trova il suo fondamento nel regolamento nazionale promulgato nell'ambito della sua funzione di servizio pubblico. In tal caso si ricade nella giurisdizione amministrativa. Per un maggior approfondimento si veda JEAN-MICHEL MARMAYOU, *La giustizia sportiva in Francia*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civile, volume II, 2015, pagina 381 e seguenti.

<sup>19</sup> Nell'ordinamento sportivo iberico è presente un tribunale amministrativo di ultimo grado istituito dal Decreto Regio 53/2014 denominato Tribunal Administrativo del Deporte con competenze in ultima istanza su varie questioni disciplinari sportive. In merito ALEJANDRO CANDUCCI, *La giustizia sportiva in Spagna*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civile, volume II, 2015, pagina 507 e seguenti.

una verifica ex post da parte dei tribunali ordinari chiamati a garantire il rispetto quantomeno dei diritti costituzionali fondamentali come quelli di imparzialità e terzietà.

Il secondo modello, invece, prevede come soluzione un vincolo di previo esaurimento delle controversie a livello interno, affidandosi al TAS come organo di ultima istanza: esempi sono presenti in Svizzera<sup>20</sup> e in Romania<sup>21</sup>.

Tale fattispecie, tuttavia, se estesa ad un numero indefinito di Federazioni, comporterebbe delle rilevanti problematiche operative all'organo di Losanna per l'elevato numero di ricorsi che sarebbe chiamato a trattare.

Infine, una soluzione alternativa, emergente negli ultimi tempi, prevede l'istituzione di un tribunale arbitrale, con competenza anche nelle questioni disciplinari, interno al sistema di giustizia sportiva nazionale ma con adeguate garanzie di indipendenza da parte di altri organi. Questo sistema è stato realizzato, seppure vi siano ancora alcune difficoltà causate dalla ostilità delle Federazioni e dalle ingerenze dei giudici statali, in Germania<sup>22</sup>, nei Paesi Bassi<sup>23</sup> e in Giappone<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> Nella Confederazione elvetica la maggior parte delle Federazioni Sportive hanno indicato il TAS quale loro tribunale arbitrale indipendente all'interno del loro statuto. Secondo l'art. 393 lett. e del Codice di Procedura Civile svizzero nei casi di arbitrato nazionale, oltre ai motivi di impugnazione elencati dall'art.190 PILA, è possibile impugnare i lodi arbitrali nazionali davanti al Tribunale Federale Svizzero anche a causa di risultato arbitrario, di una determinazione dei fatti apparentemente errata o un'applicazione della legge o dell'equità apparentemente errata. Per un ulteriore approfondimento si veda LUCIEN VALLONI, *La giustizia sportiva in Svizzera*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civile, volume II, 2015, pagina 550 e seguenti.

<sup>21</sup> Visti gli episodi di corruzione all'interno della Federazione calcistica della Romania, questa ha deciso di devolvere le controversie interne in grado d'appello al TAS. *Infra* 4.4.

<sup>22</sup> *Infra* 4.3.

<sup>23</sup> In tale Stato è stata introdotta una peculiare struttura arbitrale per 37 Federazioni Sportive, costituita dall'Istituto per la Giustizia Sportiva, a cui possono essere assegnati poteri disciplinari. Si veda, in

La giustizia sportiva italiana ha aderito al primo di tali modelli: la situazione nel nostro paese presenta varie criticità che non sembrano avere trovato una soluzione nell'emanazione del Codice CONI del 2014 che ha istituito il Collegio di Garanzia.

Infatti, le sentenze di tale organo difficilmente hanno contestato le decisioni delle Federazioni Nazionali<sup>25</sup> lasciando, in tal modo, gli atleti in una posizione di disparità rispetto agli organi federali.

Il problema, però, può dirsi insito nella struttura stessa dell'ordinamento sportivo italiano: questo prevede la classificazione come atti amministrativi dei provvedimenti disciplinari delle Federazioni Sportive e un conseguente ultimo grado di giudizio davanti al TAR del Lazio, il quale, d'altra parte, può solo sancire una sanzione meramente risarcitoria-pecuniaria per i comportamenti illegittimi di organi del CONI e delle Federazioni Nazionali e in alcuno modo può stabilire una tutela reale eliminando l'eventuale sanzione disciplinare irrogata.

---

particolare, lo studio svolto su questo ordinamento da DAVIDE VENTURINI, *La giustizia sportiva nei Paesi Bassi*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civale, volume II, 2015, pagina 448 e seguenti.

<sup>24</sup> In Giappone è stata istituita nel 2003 la JSAA (Japan Sports Arbitration Agency), tuttavia, solo il 58,7% delle Federazioni Sportive ha adottato una previsione di accettazione automatica dell'arbitrato. Nel famoso caso Ganaha la J-League, la massima serie del campionato di calcio giapponese, rifiutò di compromettere la controversia al JSAA ma dichiarò la propria disponibilità a procedere di fronte al TAS, che dichiarata la propria competenza, impose la revoca della squalifica. *Infra* 4.2.

<sup>25</sup> Nel 2015, ad esempio, su 41 giudizi disciplinari totali in cui era parte in causa la FIGC solo 5 hanno avuto un esito sfavorevole alla Federazione: in tre è stata sancita la necessità di un rinvio in Corte d'Appello federale per una rideterminazione delle sanzioni mentre in due vi è stata una rideterminazione da parte del Collegio di Garanzia della pena stessa. In nessun caso vi è stato un annullamento del provvedimento disciplinare erogato.

Tale sistema è stato avallato dalla Corte Costituzionale, fino ad oggi, con la sentenza 49/2011, anche se è attesa una pronuncia sulla nuova ordinanza di rimessione sul tema<sup>26</sup>.

Emerge, pertanto, da tale situazione la necessità di una ricerca del modello di giustizia disciplinare capace di risolvere le problematiche emergenti nell'ordinamento sportivo nazionale-italiano.

Nel mondo sportivo abbiamo un giudizio arbitrale di ultima istanza, il Tribunale Arbitrale dello Sport di Losanna, che ha dimostrato di essere capace di risolvere le controversie più delicate: negli ultimi mesi, in particolare, sono state portate alla sua attenzione le controversie del cosiddetto doping di Stato coinvolgenti gli atleti della Federazione russa<sup>27</sup> nelle quali è stato capace di offrire sufficienti assicurazioni in termini di indipendenza e di diritto alla difesa.

Se l'organizzazione del TAS possa quindi offrire un punto di riferimento per costruire un sistema arbitrale all'interno della giustizia sportiva italiana, questo è oggetto della presente trattazione.

Una risposta affermativa, infatti, non sembra improbabile vista la diffusione che il modello di giustizia arbitrale sta riscontrando anche in ambito disciplinare: nell'ordinamento internazionale la EHF<sup>28</sup> ha creato nel

---

<sup>26</sup> TAR Lazio, Sez. I, ordinanza 11 ottobre 2017, n.10171, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2017, fasc. 3, pagina 187 e seguenti.

<sup>27</sup> In tale vicenda il TAS è stato chiamato a giudicare la richiesta da parte di quarantacinque atleti russi e due tecnici di annullare la decisione del CIO che li escludeva dalla partecipazione ai giochi olimpici di Pyeongchang per motivi legati al doping. Il Tribunale di Losanna ha archiviato il caso riaffermando "la linea dura" del Comitato Olimpico Internazionale. Questa sentenza ha suscitato reazioni politiche discordanti ma in ogni caso è innegabile che abbia confermato il ruolo e l'importanza del TAS all'interno dell'ordinamento sportivo.

<sup>28</sup> European Handball Federation

2007 una Corte arbitrale indipendente ed esterna composta da professionisti particolarmente esperti nelle discipline sportive<sup>29</sup>.

In Germania, inoltre, è stata statuita dal 2008 la possibilità per le Federazioni di inserire nei propri regolamenti un'apposita clausola che preveda la competenza dello Sportschiedsgericht Deutsche, un tribunale arbitrale che si propone di dirimere le controversie connesse allo sport in modo efficiente ed indipendente per via stragiudiziale<sup>30</sup>.

Altri esempi, come visto, sono presenti nei Paesi Bassi<sup>31</sup> e in Giappone<sup>32</sup> e anche in Qatar è in corso di sviluppo un progetto in merito<sup>33</sup>.

Quando nel 1996, Muhammad Alì, in occasione delle olimpiadi di Atlanta, fu l'ultimo tedeforo e, seppur malato di Parkinson riuscì, con discreta

---

<sup>29</sup> La EHF Court of Arbitration è competente per le questioni disciplinari dopo l'esaurimento dei rimedi giuridici disponibili all'interno della Federazione europea o della Federazione Nazionale. Questo organo arbitrale ha sede in Austria e pertanto le sue decisioni sono ricorribili davanti al giudice nazionale austriaco ovvero in alternativa anche davanti al TAS stesso.

<sup>30</sup> La terzietà di tale organo è garantita anche tramite l'obbligo per gli arbitri di rivelare, prima dell'arbitrato, i fatti pertinenti suscettibili di provocare un ragionevole dubbio su un eventuale conflitto di interesse con l'oggetto della controversia o con le parti. Se dubbi inerenti all'imparzialità dei giudici dovessero manifestarsi ed essere fondati, il comitato del DIS, l'istituto tedesco per l'arbitrato, avrà l'obbligo di designare un nuovo arbitro o un nuovo collegio arbitrale. Tale organo di giustizia può essere addito per varie questioni tra cui per l'appunto le controversie disciplinari, in particolare, inerenti alla violazione dei Regolamenti Antidoping. Questo arbitrato amministrato può essere utilizzato, inoltre, per altre varie tipologie di contenziosi inerenti il diritto contrattuale o commerciale (ad esempio contratti di sponsorizzazione) o il diritto societario (ad esempio concessione o la revoca di licenze o diritti di partecipazione).

<sup>31</sup> Si veda nota 23.

<sup>32</sup> Si veda nota 24.

<sup>33</sup> In tale paese da anni è in progetto l'istituzione di un Tribunale Arbitrale dello Sport ma tale organo, pur essendo già previste apposite clausole compromissorie negli statuti federali della Qatar Football Association, non è ancora stato costituito. In merito ETTORE MAZZILLI e JACOPO GUERRERA, *Principi generali di giustizia sportiva nello stato del Qatar*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civale, volume II, 2015, pagina 461 e seguenti.

fermezza, ad accendere il braciere olimpico dando così inizio alle competizioni, nella stessa edizione, il TAS, diede vita per la prima volta ad una divisione ad hoc chiamata a risolvere le controversie che sorgono da dieci giorni prima la cerimonia di apertura<sup>34</sup> fino alla chiusura del periodo di celebrazione dei giochi.

Ulteriori divisioni ad hoc saranno, poi, create in seguito: per i giochi del Commonwealth tale sistema avrà inizio dal 1998, per la coppa Europea UEFA dal 2000 e per i mondiali di calcio FIFA dal 2006.

È auspicabile, quindi, che un nuovo periodo di favore per la giustizia arbitrale, sia iniziata con questa “fiamma” e che questa possa, così, espandersi per tutto il Movimento Olimpico<sup>35</sup> in modo sempre più consistente, non fermandosi al successo del TAS ma estendendosi sempre di più anche all’interno delle Federazioni Internazionali e nella giustizia sportiva nazionale.

---

<sup>34</sup> Si veda l’articolo 1 delle Arbitration rules for the olympic games: “Application of the Present Rules and Jurisdiction of the Court of Arbitration for Sport (CAS)” <<The purpose of the present Rules is to provide, in the interests of the athletes and of sport, for the resolution by arbitration of any disputes covered by Rule 61 of the Olympic Charter, insofar as they arise during the Olympic Games or during a period of ten days preceding the Opening Ceremony of the Olympic Games>>.

E l’articolo 61 comma 2 della Carta Olimpica: “Dispute resolutions” <<Any dispute arising on the occasion of, or in connection with, the Olympic Games shall be submitted exclusively to the Court of Arbitration for Sport, in accordance with the Code of Sports-Related Arbitration>>.

<sup>35</sup> Articolo 1 comma 2 e 3 della Carta Olimpica: <<2. The three main constituents of the Olympic Movement are the International Olympic Committee (“IOC”), the International Sports Federations (“IFs”) and the National Olympic Committees (“NOCs”). 3. In addition to its three main constituents, the Olympic Movement also encompasses the Organising Committees for the Olympic Games (“OCOGs”), the national associations, clubs and persons belonging to the IFs and NOCs, particularly the athletes, whose interests constitute a fundamental element of the Olympic Movement’s action, as well as the judges, referees, coaches and the other sports officials and technicians. It also includes other organisations and institutions as recognised by the IOC>>.



# 1. Genesi della situazione attuale: l'evoluzione storica della giustizia sportiva nell'ordinamento italiano

---

L'attuale modello di giustizia sportiva italiana, basato sulla figura del Collegio di Garanzia, è il risultato di varie modifiche normative che hanno interessato l'ordinamento italiano. In questo capitolo verranno approfondite, analizzando quali ne siano state le criticità e quali caratteristiche, in particolare, abbiano impedito la creazione di uno stabile sistema arbitrale di ultimo grado nel nostro paese.

## **1.1 La teoria tradizionale: la derivazione dell'ordinamento sportivo dall'ordinamento statale**

Il riconoscimento del sistema istituzionale sportivo come ordinamento giuridico deriva dal superamento della teoria normativa<sup>1</sup> di Hans Kelsen e dalla successiva adozione della teoria istituzionalistica<sup>2</sup> di Santi Romano. Secondo il grande giurista italiano, nell'ambito di un unico ordinamento statale, si possono rinvenire una serie di ordinamenti settoriali; questi per essere tali devono essere dotati di tre caratteristiche fondamentali: la plurisoggettività, l'organizzazione e una normazione propria.

---

<sup>1</sup> Secondo la teoria normativistica l'ordinamento giuridico è un insieme di norme coincidente con l'ordinamento normativo e solo lo Stato ha il potere di produrre diritto, tale dottrina, pertanto, nega l'esistenza di ordinamenti giuridici diversi da quello statale e internazionale. HANS KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952.

<sup>2</sup> La teoria istituzionalistica prevede che un ordinamento giuridico è presente ogni volta che un gruppo di individui si organizza avendo fini sociali, l'Istituzione pertanto precede e produce la norma. SANTI ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1977.

Tali qualità saranno delineate come proprie dell'ordinamento sportivo da parte di Giannini<sup>3</sup>.

Tuttavia, questa tesi, nonostante abbia l'alto merito di determinare i primi spazi di autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale<sup>4</sup>, considera il fenomeno come una concessione del potere statale al quale resta subordinata.

Illuminanti sono le parole di Francesco Santoro Passarelli che definisce questa potestà di regolare i propri interessi, riconosciuta ad alcuni gruppi sociali per la tutela di interessi collettivi, come "autonomia privata collettiva"<sup>5</sup>: questo perché gli interessi perseguiti dalla singola istituzione sono superiori a quelli dei partecipanti ma inferiori a quelli della società generale.

In Italia le tracce del successo e dell'influenza di tale pensiero di derivazione e dipendenza dell'ordinamento sportivo dall'ordinamento statale sono evidenti.

Enrico Lubrano<sup>6</sup>, in particolare, ha chiarito come il legame di derivazione di un ordinamento risulti determinato da due elementi essenziali: dal fatto che lo Stato finanzia tali ordinamenti con contributi pubblici e dal fatto che i

---

<sup>3</sup> L'articolo in cui è espressa tale teoria è MASSIMO SEVERO GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1949, volume 1, pagina 10 e seguenti.

<sup>4</sup> Per un'interpretazione nella quale si prevede la pluralità degli ordinamenti sportivi nazionali si veda INIGO ed ALBERTO MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977. Tali giuristi espressero l'idea che non esiste un unico ordinamento sportivo nazionale ma più ordinamenti sportivi aventi come organo di vertice la singola Federazione Sportiva in quanto questa sarebbe l'unico ente dotato delle specificità tali per regolare un dato fenomeno sportivo.

<sup>5</sup> FRANCESCO SANTORO PASSARELLI, voce *Autonomia collettiva*, in *Enciclopedia del Diritto*, volume IV, Milano, 1958.

<sup>6</sup> ENRICO LUBRANO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in *Lineamenti di diritto sportivo* di Leandro Cantamessa, Giovanni Maria Riccio e Giovanni Sciancalepore, Milano, 2008, pagina 4 e seguenti.

soggetti dei vari ordinamenti settoriali siano anche soggetti dell'ordinamento statale; condizioni entrambe rilevabili nel nostro paese.

Per quanto concerne il primo requisito, lo Stato ha sempre avuto un ruolo fondamentale nel finanziamento del CONI: prima garantendogli la gestione del Totocalcio<sup>7</sup> con i proventi conseguenti e poi, in seguito all'entrata in vigore del decreto legge 138/2002 conseguente alla crisi del sistema classico di erogazione di fondi, fornendogli direttamente le risorse necessarie tramite il Ministero dell'Economia e delle Finanze<sup>8</sup>.

Il secondo elemento, invece, ha avuto una profonda incidenza in materia di giustizia sportiva: molti giudici amministrativi, infatti, hanno rivendicato per anni un potere di intervento in materie di stretta competenza sportiva come per esempio quella disciplinare. Emblematica<sup>9</sup> è stata la pronuncia del Consiglio di Stato<sup>10</sup> riguardante il caso del pugile Gianfranco Rosi che ridusse l'efficacia di una sanzione disciplinare interdittiva da due anni a dieci mesi.

I giudici amministrativi hanno, in questo modo, ritenuto sindacabili i provvedimenti disciplinari di squalifica o di inibizione a svolgere attività in ambito federale quando questi siano <<idonei ad incidere in misura

---

<sup>7</sup> Il decreto legislativo 496 del 1948 garantì al CONI tale sistema di autofinanziamento.

<sup>8</sup> Il decreto legge fu convertito dalla legge 178/2002.

<sup>9</sup> Il caso Rosi non è che la "punta di un iceberg" rappresentato da una ricca giurisprudenza in merito alla giustiziabilità delle sanzioni disciplinari si veda in particolare TAR Lazio, Sez. III, sentenza 26 aprile 1986, n.1641, in *Il Foro amministrativo-Tar*, 1986, I, pagina 1658 e seguenti; TAR Emilia-Romagna, Sez. I, sentenza 4 maggio 1998, n.178, in *Il Foro amministrativo-Tar*, 1998, I, pagina 2519 e seguenti; TAR Lazio, Sez. III, sentenza 16 aprile 1999, n.962, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1999, pagina 582 e seguenti.

<sup>10</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, ordinanza 12 gennaio 1996, n.1, *non pubblicata*.

sostanziale>> sulla posizione del soggetto tesserato, in quanto deve essere garantita al soggetto la tutela dei suoi diritti costituzionalmente garantiti<sup>11</sup>. Situazione che, di fatto, è restata immutata dopo la legge 280/2003 visto che, pur essendo formalmente garantita un'area di autonomia in tema di giustizia disciplinare, la giurisprudenza amministrativa ha voluto garantirsi, facendo leva soprattutto sull'articolo 1 comma 2<sup>12</sup>, una competenza in merito quando le fattispecie presentavano una particolare rilevanza giuridico-economica<sup>13</sup>.

Oggi tale potere di intervento è stato limitato dalla sentenza 49/2011<sup>14</sup> della Corte Costituzionale.

Nonostante ciò la struttura stessa del sistema sportivo italiano sembra confermare la tesi di derivazione dell'ordinamento sportivo

---

<sup>11</sup> I vari TAR considerarono rilevanti in tema in modo particolare i diritti costituzionali garantiti dalla Carta Fondamentale agli articoli 24,102,103 e 113. Questi furono il pretesto per effettuare ingerenze in materia di giustizia sportiva.

<sup>12</sup> Articolo 1 comma 2 decreto legge 220/2003 come convertito da legge 280/2003: <<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>>.

<sup>13</sup> Significative a riguardo sono le seguenti pronunce: TAR Lazio, Sez. III, ordinanza 29 luglio 2004, n.4332, in *www.giustizia-amministrativa.it*; TAR Lazio, Sez. III, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671, in *Il Foro amministrativo-Tar*, 2006, I, pagina 2967 e seguenti; e TAR Lazio, Sez. III, sentenza 8 giugno 2007, n.5280, in *Il Foro italiano*, 2007, III, col. 474.

<sup>14</sup> La sentenza 49/2011 della Corte Costituzionale ha sancito che i giudici amministrativi devono limitarsi ad applicare una sanzione meramente risarcitoria in caso di provvedimento disciplinare illegittimo non potendosi avere una tutela reale in quanto questa <<difficilmente potrebbe produrre effetti ripristinatori, dato che in ogni caso interverrebbe dopo che sono stati esperiti tutti i rimedi interni alla giustizia sportiva, e che costituirebbe comunque, in questi casi meno gravi, una forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo>>. Corte Costituzionale, sentenza 11 febbraio 2011, n.49, in *Il Foro italiano*, anno 2011, parte I, col. 2602.

dall'ordinamento statale: il CONI, infatti, è un ente pubblico dotato di personalità giuridica.

L'Ente deve tale configurazione alla legge 426 del 1942 abrogata successivamente dal decreto legislativo 242 1999 che, tuttavia, non ha mutato la natura di soggetto di diritto pubblico del CNO italiano<sup>15</sup>.

Lo storico presidente del comitato olimpico italiano Giulio Onesti, infatti, non volle liquidare il paradigma organizzativo istituito dal regime fascista ritenendolo indispensabile per le sorti dello sport italiano in quanto essenziale per salvaguardare l'unità e il coordinamento di tutte le attività federali.

Onesti si espresse in questo modo il 19 giugno 1946, alla prima riunione del Consiglio Nazionale: *<<Ed ora due parole sulla legge del'42. Signori, molte volte, senza un profondo esame, si criticano delle cose in blocco, senza esaminare sostanzialmente se ci possa essere qualcosa di buono, anche nelle cose criticate [...].*

*Con l'abrogazione completa, generale, della legge non avremmo che una liquidazione di questo CONI. Saremmo, è vero, indipendenti, ma avremmo fatto veramente gli interessi delle Federazioni e degli sportivi?>><sup>16</sup>.*

Per il giurista torinese certamente la risposta era negativa, ma, d'altra parte, riteneva indispensabile, pur mantenendo la struttura pubblicistica del

---

<sup>15</sup> Giuridicamente oggi il CONI è un ente pubblico non economico ausiliario. Ex legge 178/2002 per l'espletamento dei suoi compiti l'Ente si avvale della CONI servizi SPA, una società di natura pienamente pubblicistica le cui azioni sono in mano al Ministero dell'Economia e delle Finanze e che assume <<un carattere direttamente strumentale rispetto al perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente>> come chiarito dal Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 30 giugno 2011, n.3894, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2011, I, pagina 1257 e seguenti.

<sup>16</sup> ENRICO LANDONI, *CONI e Federazioni Sportive nel dibattito politico-parlamentare del secondo dopoguerra*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2015, Volume 1, pagina 207 e seguenti.

Comitato Olimpico Nazionale, evitare qualsiasi forma di ingerenza diretta da parte dell'apparato statale: sia dei suoi giudici sia dei partiti.

La politica, una volta definita l'utilità della conservazione di questo apparato funzionale alle esigenze dello sport, si sarebbe, quindi, dovuta astenere dal varare provvedimenti organici di riforma del settore e di riordino del CONI e delle Federazioni.

Tuttavia, la posizione del comitato olimpico italiano è ancora strettamente legata al governo nazionale come emerge dalle seguenti disposizioni: ex art 13 decreto legislativo 242/1999<sup>17</sup>, il Presidente del Consiglio esercita la potestà di vigilanza e per gravi ragioni può disporre lo scioglimento della giunta nazionale e la revoca del Presidente dell'Ente sostituendolo con un Commissario straordinario. Inoltre, sempre secondo tale norma, i provvedimenti di indirizzo e di controllo del CONI diventano esecutivi solo nel caso in cui non vi siano motivati rilievi da parte dell'autorità vigilante<sup>18</sup> formulabili entro 20 giorni dalla ricezione.

Gli stessi bilanci dell'ente sono, infine, sottoposti all'approvazione del Presidente del Consiglio di concerto al il Ministro dell'Economia e delle Finanze<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> La vigilanza è stata assegnata al Presidente del Consiglio dopo le modifiche apportate dall' art 1 legge 233/2006.

<sup>18</sup> Il Presidente del Consiglio dei ministri.

<sup>19</sup> Art.36-quater comma 2 Statuto CONI.

## **1.2 L'innovativa tesi transnazionalistica, una prospettiva possibile?**

Gli elementi presenti nel nostro ordinamento ci portano inevitabilmente verso la soluzione che questo derivi dall'ordinamento statale, ciò nonostante, ancora oggi, non si può escludere a priori la possibilità di pensare l'ordinamento sportivo nazionale come discendente da un ordinamento originario transnazionale che si ponga in posizione paritaria con l'ordinamento statale.

In particolare si può giungere a una concezione di tal fattura valorizzando le teorie di Widar Cesarini Sforza<sup>20</sup>.

Per detto autore il diritto è un insieme di rapporti giuridici che si svolgono con regolarità e un ordinamento giuridico si presenta quando tali relazioni sono riferibili ad un ente di vertice e attraverso esso sono unificati. Il diritto, pertanto, nasce quando si instaura il rapporto giuridico e la giuridicità discende di conseguenza dalla volontà dei privati e non dal volere dello Stato.

Esemplificativo, con riferimento all'ordinamento sportivo, è il fatto che la creazione di tale sistema incentrato sul CIO non discende da un accordo tra Stati ma da una aggregazione spontanea di soggetti privati ponendosi, quindi, come un diritto di natura transnazionale<sup>21</sup>.

---

<sup>20</sup> WIDAR CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, 1963, pagina 3.

<sup>21</sup> La conferma della natura transnazionale è messa in luce anche dalla natura preminentemente privata degli organi sportivi di vertice come FIFA, FIBA e UEFA e degli atti da essi adottati. Il diritto sportivo, pertanto, seguendo tale teoria, va definito come diritto di natura transnazionale e non internazionale in quanto gli stati e le organizzazioni da essi formate sono intervenuti raramente a regolamentare il fenomeno internazionale e per lo più in casi patologici di lesione di diritti economici come nel caso Bosman, (Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 15 dicembre 1995, *Union royale belge des sociétés de football association and others c/ Bosman and others*, C-415/93, ECR 1995 p. I-4921, ECLI:EU:C:1995:463, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu)) mentre, in generale, si sono limitati a mere dichiarazioni di principio. Lo stesso nuovo articolo 165 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, che ha sancito una competenza di sostegno, completamento e di coordinamento da parte degli organi comunitari,

Gabriella Mazzei<sup>22</sup> ha chiarito, in particolare, come «la giuridicità dell'ordinamento sportivo risiede nella sua stessa oggettiva esistenza e nel suo stesso regolare funzionamento, nella stessa esistenza di una struttura organizzativa sportiva, di regole e sanzioni condivise e accettate dai soggetti destinatari, di un effettivo potere normativo e sanzionatorio degli organi di tale struttura. L'ordinamento giuridico sportivo è, pertanto, un ordinamento giuridico originario, distinto ed autonomo da quello statale, della stessa natura di quello statale ed in posizione paritaria rispetto a quello statale. I suoi principi e le sue regole sono dotati di una giuridicità propria, di una validità e di un'efficacia obbligatoria che non derivano dallo Stato, precedono qualunque intervento normativo dello Stato in ambito sportivo e prescindono dalla rilevanza che lo Stato attribuisce al fenomeno e alle attività sportive».

L'ordinamento sportivo nazionale si trova, così, ad essere un ramo di quella grande organizzazione che è l'ordinamento sportivo transnazionale del quale è fattispecie necessaria e derivata, senza avere alcun nesso di dipendenza dall'ordinamento statale.

Lo Stato, secondo tale prospettiva, si dovrà limitare ad adottare le normative di armonizzazione necessarie per permettere il giusto collocarsi del fenomeno sportivo e dovrà astenersi dall'intervenire tramite i suoi organi giudiziari nelle fattispecie di esclusiva competenza degli organi

---

ha avuto fino ad ora una portata limitata. Inoltre, agli organismi sportivi non è riconosciuta soggettività giuridica nell'ambito del diritto internazionale con l'eccezione del CIO che gode dello status di osservatore permanente presso l'assemblea delle Nazioni Unite.

<sup>22</sup> GABRIELLA MAZZEI, *Carattere privatistico e transnazionale dell'ordinamento giuridico sportivo*, in *Federalismi.it*, 2017, 10, pagina 22 e seguenti.

sportivi salva la tutela dei diritti fondamentali, la quale non può essere in nessun modo esclusa come affermato dal TAS nel caso “Adamu”<sup>23</sup>.

Nonostante la dottrina prevalente non sembri essere propensa a perseguire tale teoria, essendo ancora legata alla prospettiva classica, la tesi di un ordinamento sportivo nazionale che acquisti tramite la sua derivazione dall’ordinamento sportivo transnazionale autonomia ed indipendenza, trova dei riferimenti chiave in varie fattispecie giuridiche e una sua adozione di conseguenza non pare essere del tutto improbabile e infondata.

Il TAS, infatti, ha chiarito negli storici lodi 1992/A/80<sup>24</sup> e 2006/A/1082 & 1104<sup>25</sup> come quella delle Federazioni Sportive sia una normativa di natura privatistica in grado di evitare l’applicazione della legge statale.

La Carta Olimpica, inoltre, prevede una serie di norme che rivelano la dipendenza degli organi sportivi nazionali dagli organi sportivi internazionali: l’articolo 29<sup>26</sup> sancisce, come onere per essere riconosciuta

---

<sup>23</sup> TAS, lodo 24 febbraio 2012, 2011/A/2426, Adamu v. FIFA, in <https://arbitrationlaw.com>.

<sup>24</sup> TAS, lodo 25 marzo 1993, 1992/A/80, Beeuwaert v. FIBA, in *Digest of CAS Awards*, II, pagina 287 e seguenti. In questa vicenda, il TAS, di fronte ad una disciplina analoga a quella attualmente prevista dall’articolo R 45 del Cas Code, ha affermato di poter decidere in base alle sole disposizioni federali non essendo obbligato ad applicare il diritto statale, in quanto le norme federali <<costituiscono una regolamentazione di diritto privato avente vocazione internazionale>> interpretabile secondo i principi generali del diritto.

<sup>25</sup> TAS, lodo 19 gennaio 2007, 2006/A/1082 & 1104, Real Valladolid CF SAD c. Diego Daniel Barreto Càceres & Club Cerro Porteño, in <http://jurisprudence.tas-cas.org>. Questa decisione ha, di fatto, confermato la giurisprudenza del lodo Beeuwaert.

<sup>26</sup> Articolo 29: <<To be recognised by an NOC and accepted as a member of such NOC, a national federation must exercise a specific, real and on-going sports activity, be affiliated to an IF recognised by the IOC and be governed by and comply in all aspects with both the Olympic Charter and the rules of its IF>>.

Per quanto concerne l’ordinamento sportivo italiano tale articolo è ripreso in sostanza dagli articolo 20 comma 4 e 5 Statuto Coni e 21 comma 1.

dal Comitato Olimpico Nazionale, che una Federazione Nazionale sia affiliata con la corrispondente Federazione Internazionale.

Nella stessa Carta all'articolo 59<sup>27</sup> sono anche previsti ampi poteri sanzionatori esercitabili dal CIO nei confronti dei NOCs<sup>28</sup> tra i quali la sospensione o la revoca del riconoscimento.

Per ultimo molto significativo è l'articolo 27 comma 5 e 6<sup>29</sup> dove si dichiara che i Comitati olimpici devono avere relazioni armoniose con i governi collaborando con essi, ma che, allo stesso tempo, devono resistere alle pressioni di questi preservando la loro autonomia ed evitando probabili ingerenze.

Tale disposizione pare essere quella maggiormente in attrito con le norme presenti in varie legislazioni nazionali, che affermano la derivazione dell'ordinamento sportivo dall'ordinamento statale.

Per quanto concerne il nostro ordinamento nazionale emerge, in particolare, il contrasto tra di essa e l'articolo 13 del decreto legislativo 242/1999 sopracitato.

---

<sup>27</sup> Articolo 59 comma 1.4: <<with regard to NOCs: a) suspension (IOC Executive Board); in such event, the IOC Executive Board determines in each case the consequences for the NOC concerned and its athletes; b) withdrawal of provisional recognition (IOC Executive Board); c) withdrawal of full recognition (Session); in such a case, the NOC forfeits all rights conferred upon it in accordance with the Olympic Charter; d) withdrawal of the right to organise a Session or an Olympic Congress (Session)>>.

<sup>28</sup> Si ricorda che gli stessi National Olympic committees vanno riconosciuti preliminarmente dal CIO prima di poter operare nell'ambito nazionale. Articolo 27 Carta Olimpica.

<sup>29</sup> Articolo 27 commi 5 e 6: <<5. In order to fulfil their mission, the NOCs may cooperate with governmental bodies, with which they shall achieve harmonious relations. However, they shall not associate themselves with any activity which would be in contradiction with the Olympic Charter. The NOCs may also cooperate with non-governmental bodies.

6.The NOCs must preserve their autonomy and resist all pressures of any kind, including but not limited to political, legal, religious or economic pressures which may prevent them from complying with the Olympic Charter>>.

Tuttavia, tale norma non pare essere l'unica dell'ordinamento sportivo italiano ad essere un impedimento all'adozione della prospettiva transnazionale-privatistica come si può notare guardando gli elementi, prima elencati, a favore della teoria pubblicistica presenti nella nostra normativa nazionale.

Resta discussa, inoltre, la questione che riguarda l'articolo 117 comma 3<sup>30</sup> della nostra Costituzione, il quale prevede, tra le materie di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, l'ordinamento sportivo.

Questa norma sembrerebbe creare, in tal modo, un ampio potere di intervento in mano agli organi statali e regionali chiaramente in contrasto con la prospettiva transnazionale-privatistica.

E' bene considerare, però, che tale articolo deve rapportarsi inevitabilmente con l'articolo 11<sup>31</sup> della nostra Carta Fondamentale che sancisce che gli organi di governo acconsentono <<alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia tra le Nazioni>>.

Marcello Piazza, autore certamente non favorevole a teorie privatistiche, ha affermato, tuttavia, a conferma di tale teoria, come <<insieme agli articoli 2 e 18, nella specie opera il combinato disposto degli articoli 11 e 117, malgrado il sistema globale non consti alla lettera di organizzazioni internazionali. Difatti, almeno idealmente dalla riesumazione delle

---

<sup>30</sup> Tale articolo è inteso dalla dottrina prevalente nel senso di attribuire alle Regioni potestà in materia di promozione delle attività sportive e sugli impianti sportivi dei comuni e degli istituti scolastici lasciando allo Stato centrale le decisioni fondamentali in materia di ordinamento sportivo.

<sup>31</sup> Articolo 11 Costituzione: <<L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo>>.

Olimpiadi, in avanti, lo sport mondiale mira ad assicurare la pace e la giustizia tra le Nazioni>><sup>32</sup>.

Un'interpretazione conforme alla teoria prima delineata da Gabriella Mazzei non pare, quindi, del tutto così improbabile.

La competenza delineata dall'articolo 117 in favore di Stato e Regioni potrebbe essere intesa, infatti, come potere ad emanare misure di armonizzazione interne essenziali per permettere agli organi sportivi nazionali di funzionare e di dare, così, la dovuta applicazione interna al diritto sportivo lasciando, d'altra parte, la dovuta autonomia a tali enti in quanto organi facenti parte dell'ordinamento sportivo transnazionale.

Da un lato, tale prospettiva non impedirebbe l'adozione da parte dello Stato di norme atte a favorire la doppia carriera degli sportivi professionisti e a favorire lo sviluppo dello sport di base, detto anche "sport per tutti": misure queste essenziali per il benessere psico-fisico degli individui, il cui intervento è auspicato da tempo dalle stesse Federazioni Sportive internazionali e che sono sostenute dalla stessa Unione Europea tramite il programma Erasmus+<sup>33</sup>.

Dall'altro, tale teoria sarebbe di ostacolo all'emanazione di disposizioni incisive di controllo degli apparati sportivi che, come visto, al momento sono previste dal decreto legislativo 242/1999, il quale ha lasciato in sostanza inalterata in merito la struttura delineata dalla legge 426 del

---

<sup>32</sup> MARCELLO PIAZZA, *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.6, 2013, pagina 5130 e seguenti.

<sup>33</sup> Il programma Erasmus+ è stato adottato con il Regolamento del Consiglio e del Parlamento europeo 1288/2013. Importanti in tema sono anche i vari accordi di cooperazione tra la UEFA e la Commissione europea. L'ultimo di questi è stato firmato il 19 Febbraio 2018.

1942<sup>34</sup>, in quanto sarebbero lesive dell'autonomia degli organi sportivi nella loro natura di organi derivati da enti transnazionali.

Seguendo tale dottrina sarebbe impensabile che lo Stato classifichi organi di natura transnazionale derivata come enti pubblici ed eserciti su di loro una stretta vigilanza: in tal modo si priverebbero gli apparati internazionali di vertice, come la FIFA, di una parte fondamentale del loro naturale potere di controllo e lo si darebbe agli enti statali.

Tramite l'adozione della prospettiva transnazionale-privatistica si eviterebbero anche incisivi interventi da parte del potere giudiziario: i quali sono stati spesso la causa di attriti tra potere statale ed organi sportivi.

Si ricordano in particolare: l'episodio del blocco del calcio-mercato dopo i provvedimenti del pretore di Milano<sup>35</sup>, il caso Catania del 1993<sup>36</sup>, la vicenda cosiddetta "dei Cubani" del 2001<sup>37</sup> e la situazione che portò

---

<sup>34</sup> Importante, tuttavia, è il fatto che il decreto legislativo 242/1999 abbia superato la qualificazione delle Federazioni come organi del CONI e abbia attribuito ad esse la natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato.

<sup>35</sup> Il pretore di Milano Castigliola nel 1978 decise, in seguito all'esposto del Presidente Campana dell'Associazione Italiana Calciatori, di bloccare, nella sua città, il cosiddetto calcio-mercato sulla base delle irregolarità riscontrate riguardanti l'illegittimo intervento di mediatori alle trattative. Tale provvedimento diede l'avvio ai lavori per la legge 91/1981 volta a chiarificare la prestazione di lavoro dello sportivo professionista che verrà inquadrato come lavoratore subordinato tranne alcune specifiche eccezioni elencate all'articolo 3.

<sup>36</sup> L'omonima società calcistica fece ricorso al TAR Sicilia contro il diniego di iscrizione al campionato di serie C1 per irregolarità amministrativo-contabili ed ottenne l'ordinanza 802/1993 (TAR Sicilia, Sez. I, ordinanza 14 settembre 1993, n.802, in *Il Foro amministrativo-Consiglio di Stato*, 1993, I, pagina 1343 e seguenti) che accoglieva la sua richiesta. La FIGC, tuttavia, su esplicita richiesta della FIFA decise di non ottemperare al verdetto rivendicando l'autonomia dell'ordinamento sportivo.

<sup>37</sup> In tale caso, la Federazione Italiana di Pallavolo si trovò di fronte a delle decisioni di dei giudici statali che le intimavano di consentire il tesseramento di cinque atleti cubani fuggiti dal ritiro della propria nazionale in Belgio e alla possibilità che la Federazione Internazionale la disconoscesse in quanto essa considerava obbligatorio il transfert della Federazione Cubana per procedere ad un trasferimento internazionale. La FIPAV optò per non dare esecuzione alle sentenze dei magistrati italiani.

all'adozione del decreto legge 220/2003, che verrà poi convertito nella legge 280/2003<sup>38</sup>.

Secondo la teoria qui delineata, infatti, la giurisdizione dei giudici statali sarebbe inevitabilmente limitata alla tutela dei diritti fondamentali e non comprenderebbe le possibilità di intervento esercitate dai giudici amministrativi od ordinari in tali casi.

Si avrebbe, quindi, una sorta di applicazione della teoria dei “controlimiti”<sup>39</sup> al fenomeno sportivo.

In conclusione, appare opportuno sottolineare che nessuna delle due teorie qui esposte può dirsi sbagliata e priva di fondamento.

La corrente di pensiero pubblicistica permette certamente una maggiore possibilità di tutela dei soggetti da parte dei giudici statali contro le possibili violazioni e lesioni di diritti operate dagli organi sportivi, mentre, quella privatistica, consente una decisione più omogenea delle controversie a livello nazionale ed internazionale e garantisce maggiormente l'autonomia degli apparati sportivi contro le ingerenze statali, assicurando,

---

<sup>38</sup> In tale vicenda una serie di contenziosi tra alcune società di calcio e la FIGC rischiarono di bloccare l'avvio dei campionati. In particolare, alcuni club avevano già ottenuto dai relativi TAR dei provvedimenti di riammissione mentre alcuni erano ancora in attesa delle relative decisioni, la competizione in tal modo rischiava di partire con un numero di venti squadre con la possibilità che questo in corso d'opera venisse esteso a ventiquattro dai tribunali statali. Il governo decise, così, d'intervenire d'autorità concedendo alle Federazioni e al CONI il potere di ampliare la quota delle squadre iscritte al campionato di serie B.

<sup>39</sup> La teoria dei “controlimiti” è stata ideata nel nostro paese dalla Corte Costituzionale, similmente a quanto avvenuto presso altre supreme corti europee, come mezzo per evitare possibili violazioni dei diritti fondamentali della nostra Costituzione da parte di norme dell'ordinamento internazionale e comunitario, oltre che del diritto concordatario e delle leggi costituzionali di revisione. Tale corrente di pensiero è, oggi, di piena attualità viste le recenti pronunce della Corte Costituzionale: sentenza 22 ottobre 2014, n.238, in <https://www.cortecostituzionale.it> e sentenza 10 aprile 2018, n. 115, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

così, una decisione emanata da organi di giustizia sportiva consci delle particolarità e della specificità del fenomeno sportivo.

La questione fondamentale su quale dottrina seguire, dunque, non può che inevitabilmente legarsi alle caratteristiche che si vogliono dare al proprio ordinamento nazionale: se quelle pubblicistiche-stataliste tipiche dell'ordinamento spagnolo<sup>40</sup> o se quelle transnazionalistiche-privatistiche proprie dell'ordinamento svizzero<sup>41</sup> e anglosassone<sup>42</sup>.

L'Italia ha optato per la prima di tali correnti di pensiero attuando un controllo da parte del giudice statale in un sistema con forti connotazioni pubblicistiche.

Tuttavia, sebbene sia naturale che l'istituto dell'arbitrato sportivo trovi il suo ambito ideale per operare negli ordinamenti che presentino le

---

<sup>40</sup> In Spagna come in Italia le Federazioni Sportive sono enti privati che esercitano pubblici poteri. In particolare, nell'ordinamento spagnolo sono considerate agenti collaboratori della Pubblica Amministrazione nel compito di promuovere l'educazione fisica e lo sport che, sancito dall'articolo 43 della Costituzione Spagnola, viene affidato ai pubblici poteri. I loro provvedimenti disciplinari sono atti amministrativi impugnabili innanzi al Tribunal Administrativo del Deporte.

<sup>41</sup> In Svizzera, le Federazioni sono enti privati ai sensi dell'articolo 60 e seguenti del Codice civile ellenico e rivestono lo status di persone giuridiche autonome. Molti di questi enti hanno individuato nei loro statuti il TAS come organo competente a decidere sulle impugnazioni contro le decisioni degli organi federali. Visti i limitati motivi di ricorso, esercitabili contro tali lodi innanzi al Tribunale Federale Svizzero, elencati all'articolo 190 del Swiss International Private Law Act, tale paese è considerato lo Stato ideale per un sistema arbitrale di risoluzione delle controversie.

<sup>42</sup> In Inghilterra le Federazioni Sportive si caratterizzano per la loro natura giuridica indipendente rispetto allo Stato. Queste hanno un importante potere regolamentare detto self-regulation che ha garantito una consistente autonomia tecnica e disciplinare rispetto ai poteri statali. La stessa British Olympic association, il CNO inglese, è una società privata a responsabilità limitata ed è finanziata con fondi privati tramite la concessione di sponsorizzazioni, licenze e altri diritti commerciali. Emblematica è, inoltre, la sempre maggiore diffusione che sta avendo nel paese anglosassone il sistema costituito dalla UK Sport Resolution, un modello arbitrale di risoluzione delle controversie sportive i cui lodi sono difficilmente impugnabili in base all'Arbitration Act del 1996. In merito MATTEO SPERDUTI, *La giustizia sportiva nel Regno Unito*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civalè, volume II, 2015, pagina 475 e seguenti.

caratteristiche delineate da Gabriella Mazzei (si veda in merito l'emblematica decisione di scegliere come sede del TAS la città di Losanna) non può escludersi che esperienze di organi arbitrali vengano fatte anche negli ordinamenti che presentino le caratteristiche delineate nella teoria tradizionale derivata dalle idee di Santi Romano e Giannini.

Il nostro stesso paese, infatti, è stato fautore di uno di questi esperimenti tramite il periodo di vigenza del Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport<sup>43</sup>.

D'altra parte, come verrà chiarito in corso di trattazione, tali istituti arbitrali hanno difficoltà ad affermarsi in ordinamenti che presentino tali peculiarità: questo fatto è stato confermato, in particolare, anche dalla riforma della giustizia sportiva italiana del 2014 che ha cancellato il TNAS istituendo al suo posto il Collegio di Garanzia del CONI, una sorta di "Cassazione" sportiva.

Una domanda a tal punto sorge spontanea: se in Italia non siamo pronti ad una importante riforma che ci porti ad adottare una prospettiva transnazionale-privatistica possiamo, nonostante gli inevitabili ostacoli presenti, creare un sistema arbitrale efficiente, operante in modo esclusivo<sup>44</sup> quanto meno per le controversie di natura prettamente sportiva come quelle tecniche e disciplinari<sup>45</sup>, superando le criticità che si sono presentate nel vecchio modello<sup>46</sup>?

---

<sup>43</sup> Il TNAS ha operato nel periodo compreso tra il 2009 e il 1 Luglio 2014 quando con l'entrata in vigore del nuovo Codice di Giustizia Sportiva è stato sostituito dal Collegio di Garanzia del CONI.

<sup>44</sup> Fatto salvo ovviamente il controllo degli organi statali sul rispetto dei diritti fondamentali da parte delle istituzioni sportive.

<sup>45</sup> L'estensione dell'istituto arbitrale alle materie della cosiddetta giustizia sportiva economica ed amministrativa non è qui escluso, ma si considera che la base per la vigenza di un tale modello debba essere la sua applicazione alle materie di pertinenza strettamente sportiva come quella tecnica e disciplinare.

La trattazione, dedicata al nostro sistema nazionale, sarà incentrata su tale questione guardando, in modo approfondito, ai vari esperimenti di organi di giustizia sportiva di ultimo grado<sup>47</sup> e alla materia disciplinare in quanto area di confine tra giurisdizione sportiva e statale: un'applicazione dell'istituto arbitrale in tale tipologia di controversie sarebbe, infatti, “la chiave di volta” dell'intero sistema.

Prima di procedere, però, all'analisi dei vari organi, verranno delineate, nei paragrafi successivi, le fondamentali ripercussioni per l'ordinamento sportivo dovute all'emanazione della legge 280/2003 e alla conseguente sentenza della Corte Costituzionale 49/2011.

---

<sup>46</sup> Tale modello era quello del TNAS.

<sup>47</sup> Gli organi analizzati saranno: Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport, Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport, l'Alta Corte di Giustizia Sportiva e il Collegio di Garanzia del CONI.

### 1.3 Il decreto legge 220/2003 e la legge 280/2003

L'emanazione del decreto legge 220/2003, causata principalmente da quello che venne successivamente definito dalla Corte nella sentenza 49/2011 <<un vero e proprio disastro incombente sul mondo del calcio>><sup>48</sup>, avrebbe dovuto comportare maggior chiarezza nei rapporti tra giustizia sportiva e giustizia statale creando una serie di materie, da tempo oggetto di diverse pretese da parte dei rispettivi giudici<sup>49</sup>, riservate all'autodichia dell'ordinamento sportivo.

La previsione, dedicata a tale chiarimento, contenuta all'articolo 2<sup>50</sup>, subì da subito una rilevante modifica in sede di conversione quando il

---

<sup>48</sup> Una serie di contenziosi tra alcune società di calcio e la FIGC, infatti, rischiarono di bloccare l'avvio dei campionati. In particolare, alcuni club avevano già ottenuto dai relativi TAR dei provvedimenti di riammissione, mentre alcuni erano ancora in attesa delle relative decisioni. La competizione in tal modo rischiava di partire con un numero di venti squadre con la possibilità che questo in corso d'opera venisse esteso a ventiquattro dai tribunali statali. Il governo decise così d'intervenire d'autorità concedendo alle Federazioni e al CONI il potere di ampliare la quota delle squadre iscritte al campionato di serie B emanando tale decreto.

<sup>49</sup> I giudici amministrativi già in epoca risalente, ben prima del noto caso Rosi, rivendicavano un diritto d'intervento in materia sportivo-disciplinare. Significative in merito: TAR Lazio, Sez. III, sentenza 23 agosto 1985, n.1286, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1986, pagina 48 e seguenti e TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 26 aprile 1986, n.1641, cit., pagina 1658 e seguenti.

<sup>50</sup> Articolo 2 decreto legge 220/2003: <<1.In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:

- a) il corretto svolgimento delle attività sportive ed agonistiche;
- b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive;
- 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 l'ammissione alle stesse delle squadre e degli atleti>>.

legislatore<sup>51</sup> ridusse il numero delle questioni di competenza esclusiva degli organi sportivi lasciandoli solo l'ambito tecnico e disciplinare.

Tuttavia, come accennato nel paragrafo precedente, la chiave per far saltare l'intera riserva è contenuta in un'altra disposizione del decreto<sup>52</sup>: l'articolo 1 al comma 2<sup>53</sup> prevede, infatti, una clausola di salvaguardia a disposizione dei giudici statali che venne prontamente valorizzata dai magistrati amministrativi in modo da riappropriarsi delle materie di cui erano stati privati.

Ulteriori disposizioni del decreto non hanno fatto altro che aumentare la confusione: in particolare, questo non è riuscito ad offrire sufficienti certezze su come classificare le decisioni della Camera di Conciliazione ed Arbitrato aprendo una questione che coinvolgerà anche le successive pronunce del TNAS<sup>54</sup>.

Non si può che concordare, quindi, con l'espressione di Antonino De Silvestri per cui questa normativa costituisce *“un brutto cappello per la testa sbagliata”*<sup>55</sup>: *“brutto cappello”* perché ha fallito l'obiettivo di chiarire gli ambiti di competenza delle due giustizie e *“per la testa sbagliata”* in quanto in contrasto, nella interpretazione fornita dai giudici amministrativi, con il decreto legislativo 242/1999.

---

<sup>51</sup> Legge di conversione 280/2003.

<sup>52</sup> Come convertito da legge 280/2003.

<sup>53</sup> Articolo 1 comma 2 decreto legge 220/2003 come convertito da legge 280/2003: <<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>>.

<sup>54</sup> *Infra* 1.5 e 1.6.

<sup>55</sup> ANTONINO DE SILVESTRI, *Le questioni del lodo camerale: autonomia o discrezionalità delle Federazioni Sportive Nazionali?*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), III 2007.

Secondo il giurista: <<dopo l'opzione per il privato nella disciplina sostanziale degli enti sportivi, il legislatore si è invece incoerentemente orientato per il pubblico in quello processuale>><sup>56</sup>.

È bene chiarire, però, che le disposizioni di tale normativa lasciano spazio a varie interpretazioni e di conseguenza, nonostante l'antinomia qui descritta dovuta principalmente all'opera ermeneutica del TAR Lazio e del Consiglio di Stato, non è comunque da escludere la possibilità di ricondurla in modo conforme al modello arbitrale<sup>57</sup>.

L'incipit dell'articolo 1 ci parla, infatti, di “autonomia riconosciuta e favorita” riferendosi all'ordinamento sportivo nazionale quale articolazione di quello internazionale, questo inciso sembra, così, appoggiare una lettura in chiave privatistica: l'esistenza stessa delle FN<sup>58</sup>, quali enti privati<sup>59</sup> subordinati ai corrispondenti organi internazionali, protette dagli articoli 2 e 18 della Carta Fondamentale, comporterebbe come conseguenza, pertanto, che lo Stato debba garantire la loro indipendenza non come libera concessione da parte degli organi di governo ma in virtù di una sorta di obbligo non scritto per un corretto funzionamento del sistema sportivo.

La nostra stessa Costituzione all'articolo 117<sup>60</sup>, analizzato brevemente al paragrafo precedente, non sembra porre dei limiti ad un'ordinamento a base privatistica ma anzi, come sottolineato da Antonino De Silvestri, vi è anche un contrasto tra le teorie espresse dai giudici amministrativi e il

---

<sup>56</sup> *Ibidem*, pag. 9.

<sup>57</sup> Modello arbitrale che, come chiarito al paragrafo precedente, trova il suo ambito ideale per operare in un ordinamento di natura privatistica.

<sup>58</sup> Federazioni Nazionali.

<sup>59</sup> Articolo 15 decreto legislativo 242 1999.

<sup>60</sup> Tale normativa nella prospettiva sopra accennata sarebbe un intervento di armonizzazione dovuto dalla derivazione dell'ordinamento sportivo nazionale da quello internazionale

principio di sussidiarietà orizzontale<sup>61</sup> per cui un interesse pubblico<sup>62</sup> può essere perseguito anche da privati con la conseguenza che l'adozione di tale criterio <<impone ora, per dettato costituzionale, di privilegiare scelte interpretative in favore dell'autonomia privata delle Federazioni Sportive>><sup>63</sup>. Inoltre, se l'articolo 2<sup>64</sup> sembra favorire il modello transnazionalistico anche l'articolo 3<sup>65</sup>, pur creando molte incertezze, non lo esclude: tale disposizione, infatti, fa salve le clausole compromissorie istituenti un giudizio arbitrale e prevede l'intervento del giudice amministrativo solo come residuale.

La giurisprudenza prevalente, tuttavia, pur alla presenza prima della Camera di Conciliazione ed Arbitrato e poi del TNAS, organi di evidente impostazione arbitrale, ha optato per una visione processualistica-pubblicistica, classificando le decisioni dei giudici sportivi come provvedimenti amministrativi e sancendo l'impugnabilità dei

---

<sup>61</sup> Previsto dall'articolo 118 comma 4 della Costituzione: <<Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà>>.

<sup>62</sup> È innegabile che l'interesse generale sportivo di assicurare la regolarità dei campionati a cui di fatto si può ricondurre l'intera attività dei vari enti operanti nel sistema sia di natura pubblicistica.

<sup>63</sup> ANTONINO DE SILVESTRI, *Le questioni del lodo camerale: autonomia o discrezionalità delle Federazioni Sportive Nazionali?*, cit., pag. 15 e 16.

<sup>64</sup> Decreto legge 220/2003 come convertito dalla legge 280/2003.

<sup>65</sup> Articolo 3 decreto legge 220/2003 come convertito dalla legge 280/2003: <<1. Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni Sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni Sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91>>.

provvedimenti disciplinari<sup>66</sup> quando la sanzione fosse di entità tale da comportare una lesione del diritto al lavoro o del diritto di iniziativa economica del tesserato o della società affiliata<sup>67</sup> per cui, dunque, la rilevanza per l'ordinamento giuridico statale non poteva essere esclusa<sup>68</sup>.

Ci si può, quindi, chiedere se l'articolo 2<sup>69</sup> abbia perso tutto il suo valore, salvo la riserva sulle questioni tecniche.

La risposta non può che essere negativa soprattutto se si guarda alla pronuncia del Consiglio di Stato 5782/2008<sup>70</sup> che inaspettatamente ha rigettato una controversia in materia disciplinare per difetto di giurisdizione con la seguente motivazione: <<visto il tenere letterale degli articoli 2 e 3 del decreto legge 220 del 2003, deve concludersi che il legislatore, nel demandare alla giustizia sportiva la cognizione sui comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e sulle conseguenti sanzioni, non ha attribuito importanza al fatto che queste ultime possano anche produrre effetti incidenti sul piano morale e patrimoniale>>.

---

<sup>66</sup> Per citarne solo alcune: TAR Lazio, sez. III, sentenza 14 dicembre 2005, n.13616, in *www.giustizia-amministrativa.it*; TAR Lazio, Sez. III, sentenza 22 agosto 2006, n.7331, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, 2007, pagina 129 e seguenti; TAR Lazio, Sez. III, sentenza 8 giugno 2007, n.5280, in *Il Foro italiano*, 2007, III, col. 474 e TAR Lazio, Sez. III, sentenza 21 giugno 2007, n.5645, in *Il Foro italiano*, 2007, III, col. 473. Per una pronuncia in senso contrario si veda Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Sicilia, Sez. giurisdiz., sentenza 8 novembre 2007, n.1048, in *Il Foro italiano*, 2008, III, col. 134.

<sup>67</sup> Tutelati rispettivamente agli articoli 1, 4 e 41 della Costituzione.

<sup>68</sup> Per maggiori dettagli sulle pronunce giudiziarie in merito alla natura delle decisioni di tali organi si vedano i successivi paragrafi.

<sup>69</sup> Decreto 220/2003 come convertito da legge 280/2003.

<sup>70</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 25 novembre 2008, n.5782, in *Il Foro italiano*, 2009, parte III, col. 195.

#### 1.4 L' intervento della Corte Costituzionale: la sentenza 49/2011

Un arresto imprevisto quello del Consiglio di Stato, con sentenza 5782/2008, che ha costretto il TAR Lazio a rimettere la questione alla Corte Costituzionale alla prima occasione utile<sup>71</sup>.

La pronuncia della Consulta, con sentenza 49/2011, è stata una soluzione di compromesso: se da un lato venne di fatto sancita la legittimità costituzionale della norma in esame, dall'altro fu mantenuta la giurisdizione del giudice amministrativo anche se limitata ad una tutela meramente risarcitoria togliendogli, quindi, la possibilità di annullare l'atto impugnato<sup>72</sup>.

Questa soluzione proposta dalla Corte Costituzionale, non è stata condivisa dalla maggior parte della dottrina<sup>73</sup>: in particolare, merita di essere evidenziata l'opinione di Franco Gaetano Scoca<sup>74</sup>, secondo cui «affermare

---

<sup>71</sup> TAR Lazio, Sez. III, ordinanza 11 febbraio 2010, n.241, in *Il Foro italiano*, 2010, III, col. 528: “Il Tribunale amministrativo regionale del Lazio dubita, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione, della legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, con legge 17 ottobre 2003, n. 280”.

<sup>72</sup> Va ricordato, d'altra parte, che la sentenza è una interpretativa di rigetto: una decisione non vincolante seppur profondamente incisiva sui giudici di merito che difficilmente si discosteranno dall'interpretazione fornita dalla Corte Costituzionale salvo rimettere ad essa una nuova questione di costituzionalità.

<sup>73</sup> Per alcune analisi critiche della sentenza 49/2011 si veda: ANGELO SCALA, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, diritto di azione ex 24 Cost., l'effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2011; ENRICO LUBRANO, *La Corte Costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva...?*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, fasc. 1, 2011, pagina 63 e seguenti; MARIO SPASIANO, *La sentenza n. 49/2011 della corte costituzionale: un'analisi critica e un tentativo di “riconduzione a sistema”*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2012; ALESSANDRO PALMIERI, *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2011.

<sup>74</sup> FRANCO GAETANO SCOCA, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale sulla fisionomia e sulla fisiologia della giustizia amministrativa*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2012, 02, pagina 395 e seguenti.

la giurisdizione del giudice amministrativo e mutarla del principale mezzo di tutela non sembra avere nessun senso né alcuna base di diritto positivo>>. D'altra parte, ancora più emblematica è la contraddizione, messa in luce da Antonino De Silvestri<sup>75</sup>, della Consulta stessa con la sua storica precedente sentenza 204/2004<sup>76</sup> in materia di giurisdizione esclusiva: il giurista sottolinea come questa pronuncia abbia affermato che <<per non incorrere nella violazione del principio del giudice naturale istituendo giudici speciali il legislatore, nell'attribuire la giurisdizione esclusiva, deve infatti riscontrare che la lesione delle pretese, la cui tutela intende affidare al GA, consegua ad una specifica attività provvedimento della P.A.>><sup>77</sup>: qualità, che, quindi, mancherebbero nel sistema sportivo nazionale italiano dove nel <<contenzioso endofederale tra privati difettano, prima ancora di una qualche attività autoritativa, la stessa natura pubblica delle Federazioni>><sup>78</sup> e che, invece, sono state date per esistenti nella decisione 49/2011.

La presa di posizione della Consulta, nonostante le critiche ricevute, è da considerarsi diritto vivente e, in seguito ad essa, molte domande di annullamento si sono infrante contro il muro del difetto assoluto di giurisdizione<sup>79</sup>: il giudice amministrativo può, quindi, solo accertare in via

---

<sup>75</sup> ANTONINO DE SILVESTRI, *La giustizia disciplinare sportiva dopo la sentenza della Consulta tra ulteriori contraddizioni di sistema e spunti ricostruttivi*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), 2012.

<sup>76</sup> Corte Costituzionale, sentenza 6 luglio 2004, n.204, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, pagina 969 e seguenti.

<sup>77</sup> *Ibidem*, pag. 33.

<sup>78</sup> *Ibidem*, pag. 33.

<sup>79</sup> Si veda per esempio: TAR Lazio, Sez. I, sentenza 6 settembre 2016, n.9563, in *Il Foro italiano*, 2016, III, col. 559; TAR Lazio, Sez. I, sentenza 14 ottobre 2016, n.10304, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it); confermata da Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 15 marzo 2017, n.1173, in *Guida al Diritto*, 2017, fascicolo 16, pagina 102 e seguenti.

incidentale, nel quadro dei giudizi risarcitori nei quali si fa valere la responsabilità disciplinare delle Federazioni Sportive e/o del CONI<sup>80</sup>, l'illegittimità dei provvedimenti con i quali vengono inflitte sanzioni disciplinari.

Tale potere, benché ridotto, offre comunque, secondo Simona Placiduccio<sup>81</sup>, la possibilità di ricondurre a sistema logico il contenuto della pronuncia della Corte Costituzionale: <<ogni qual volta, infatti, il giudice dovesse riscontrare, in un giudizio risarcitorio, che il provvedimento sanzionatorio abbia natura illegittima, dovrebbe motivarlo in sentenza in modo tale che la stessa sia lo strumento attraverso il quale le parti interessate possano promuovere un giudizio di revisione innanzi agli organi di giustizia sportiva>>. Tale soluzione per l'autrice <<sembra essere ragionevole ed utile sia per salvaguardare la tanto acclamata autonomia dell'ordinamento sportivo sia per evitare la permanenza al suo interno di quegli atti lesivi che creerebbero solo una lunga spirale di effetti negativi>><sup>82</sup>.

Questo, tuttavia, sembra solo un estremo tentativo di salvare una situazione difficile ed assurda.

La decisione della Suprema Corte è criticabile anche sotto un altro punto di vista: come visto all'inizio di questo paragrafo il decreto legge 220/2003,

---

<sup>80</sup> Per alcune pronunce in tal senso: T.AR LAZIO, Sez. III, sentenza 9 marzo 2016, n.3055, in *Il Foro italiano*, 2016, III, col. 289 e TAR LAZIO, Sez. I, sentenza 10 novembre 2016, n.11146, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2016, pagina 417 e seguenti.

<sup>81</sup> SIMONA PLACIDUCCIO, *La giustizia sportiva dopo la sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, fasc.2, 2016, pagina 41 e seguenti. L'autrice rielabora e riprende un'opinione espressa da MARIO SPASIANO, *La sentenza n. 49/2011 della corte costituzionale: un'analisi critica e un tentativo di "riconduzione a sistema"*, cit.

<sup>82</sup> SIMONA PLACIDUCCIO, *La giustizia sportiva dopo la sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale*, cit., pagina 51.

convertito dalla legge 280/2003, non proibisce di per sé l'istituzione di organi di giustizia arbitrali ma l'intervento successivo della Consulta ha fortemente limitato questa possibilità: pur non prendendo posizione sulla natura delle situazioni giuridiche soggettive, sottoposte ad un giudizio disciplinare, la Corte ha sancito che le decisioni degli organi di giustizia sportiva in tale materia sono impugnabili davanti al giudice amministrativo esclusivamente per avere una tutela risarcitoria: soluzione che non sembra per niente consona ad un eventuale modello arbitrale.

Se, infatti, il giudice amministrativo può conoscere anche il gravame di eventuali lodi in ambito di diritti soggettivi<sup>83</sup>, compresi nella sua giurisdizione esclusiva ex articolo 12 del decreto legislativo 104/2010, il giudizio della Consulta ha proibito a questi di esercitare la classica tutela in materia prevista dal Codice di Procedura Civile<sup>84</sup>: i lodi presi da organi privati resterebbero, così, in ogni caso in vita, anche se nulli per violazione dei principi di imparzialità e di terzietà<sup>85</sup>.

Non si può che ritenere, dunque, che la Corte abbia, in tal modo, appoggiato la teoria della natura di provvedimenti amministrativi delle decisioni degli enti di giustizia sportiva cadendo in un'ulteriore contraddizione rispetto a quelle prima analizzate: cercando di garantire l'autonomia dell'ordinamento sportivo, lo ha, infatti, privato di fatto del mezzo di tutela che avrebbe permesso un facile raccordo tra esigenze di

---

<sup>83</sup> Come vedremo, non è chiaro se i provvedimenti disciplinari coinvolgano posizioni di diritto soggettivo od interesse legittimo e quindi anche tale assunto sarà oggetto di discussione.

<sup>84</sup> In merito articolo 827 e ss. del Codice di Procedura Civile, i quali prevedono una tutela reale in presenza di un lodo nullo.

<sup>85</sup> Soluzione che sarebbe inaccettabile in virtù dei basilari principi in materia di diritto di difesa e di tutela dell'individuo.

indipendenza e le garanzie che gli organi statali devono necessariamente offrire in un sistema civile: l'arbitrato.

Le aporie del nostro sistema di giustizia sportiva sono state evidenziate in parte dalle stesse forze politiche: in particolare, merita di essere segnalata la relazione d'accompagnamento al decaduto disegno di legge Adragna<sup>86</sup>, la quale criticava la scelta del legislatore del 2003 e il parziale avvallo della Corte Costituzionale sottolineando sia come «non si comprendono le ragioni per le quali l'attuale disciplina deroga al normale riparto di giurisdizione pur in presenza di provvedimenti che violano i diritti soggettivi in punto di lavoro e di tutela della personalità» e sia che il rimedio del risarcimento del danno risulta del tutto inappagante, non prevedendo la cancellazione definitiva della condanna e la «piena reintegrazione del suo profilo morale e professionale»<sup>87</sup>.

Se da un lato è necessario, come messo in luce da tale progetto di legge, un intervento del legislatore che assegni la materia sportiva alla giurisdizione del giudice ordinario in quanto dotato di «ben più penetranti e completi» mezzi di accertamento rispetto a quelli del giudice amministrativo, il quale «non può svolgere alcuna verifica se non quella affidata per singoli atti o per tutto il processo al consulente tecnico»<sup>88</sup>, dall'altro ciò non è sufficiente per l'instaurazione di un sistema arbitrale, qualora non sia seguito da delle prese di posizione significative da parte degli operatori del

---

<sup>86</sup> Progetto di legge 3574 del 15/11/2012 mai analizzato dal Senato e decaduto.

<sup>87</sup> Tale progetto di legge è stato analizzato dallo stesso Antonino De Silvestri. ANTONINO DE SILVESTRI, *Il diritto dello sport tra evolucionismo, ideologismi ed esigenze di normalizzazione*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), 2014.

<sup>88</sup> *Ibidem*, pag. 15.

diritto sulle varie criticità<sup>89</sup>, presenti nel nostro ordinamento nazionale, di ostacolo ad un simile modello di giustizia sportiva.

L'analisi degli organi di giustizia, che si sono conseguiti al vertice dell'ordinamento sportivo italiano, e delle varie diatribe che hanno riguardato il loro operato renderà chiaro quali siano queste problematiche e ci permetterà un loro conseguente approfondimento alla ricerca di una possibile soluzione.

---

<sup>89</sup> *Infra* 1.6.

## **1.5 La Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport: il primo organo arbitrale di ultimo grado competente in materia disciplinare**

Prima di procedere all'analisi dell'esperienza del Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport<sup>90</sup>, creato il 26 febbraio del 2008, in seguito alle modifiche apportate allo Statuto CONI dal Consiglio Nazionale del Comitato Olimpico Italiano, appare opportuno procedere allo studio dell'istituto previgente costituito dalla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport<sup>91</sup>, in particolare per quel che concerne la sua funzione arbitrale<sup>92</sup>, la quale era esercitabile, solo dopo aver previamente esperito un'apposita fase di conciliazione, in base all'articolo 12 comma 2 dello Statuto CONI al tempo vigente<sup>93</sup>.

L'entrata in vigore del decreto legge 220/2003 non ha intaccato il sistema di giustizia incentrato su tale organo, al contrario, tramite un'apposita

---

<sup>90</sup> Di seguito TNAS.

<sup>91</sup> Organo di giustizia sportiva istituito con deliberazione del Consiglio Nazionale del CONI numero 1188 del 1 agosto 2001.

<sup>92</sup> La Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport era dotata essenzialmente di tre funzioni: conciliativa, consultiva ed arbitrale.

<sup>93</sup> Articolo 12 comma 2 Statuto CONI approvato con delibera del Consiglio Nazionale del 2000 la Camera ha <<competenza con pronuncia definitiva sulle controversie che contrappongono una Federazione Sportiva Nazionale, ovvero una Disciplina sportiva associata, ovvero un ente di promozione sportiva a soggetti affiliati, tesserati o licenziati, a condizione che siano previamente esauriti i ricorsi interni alla Federazione e comunque si tratti di decisioni non soggette ad impugnazione nell'ambito della giustizia federale, con esclusione delle controversie di natura tecnico-disciplinare che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni inferiori a 120 giorni>>. Secondo il comma 1 dello stesso articolo, inoltre, <<restano escluse dalla competenza della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport tutte le controversie tra soggetti affiliati, tesserati o licenziati per le quali siano istituiti procedimenti arbitrali nell'ambito delle Federazioni Sportive Nazionali, ovvero nelle Discipline sportive associate ovvero negli enti di promozione sportiva>>. Tali disposizioni saranno in vigore anche successivamente alla modifica dello Statuto CONI nel 2004.

disposizione prevista all'articolo 3<sup>94</sup>, fece salve le clausole compromissorie in cui si stabiliva la sua competenza.

La Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport, nel periodo in cui fu in funzione, subì varie critiche da vari studiosi: tra molti Enrico Lubrano ha sottolineato come le sue decisioni fossero tendenzialmente propense ad essere più favorevoli alle istanze degli organi di governo del mondo sportivo che a quelle di atleti, società o dirigenti a vario titolo<sup>95</sup>.

Osservazione che certamente appare veritiera per quel che concerne l'ambito amministrativo<sup>96</sup> nel quale, se si considera il periodo di attività della Camera di Conciliazione ed Arbitrato compreso tra il 2005 e il 2008<sup>97</sup>, 77 decisioni su 85<sup>98</sup> furono favorevoli alle Federazioni<sup>99</sup>, ma che,

---

<sup>94</sup> Articolo 3 decreto legge 220/2003 come convertito dalla legge 280/2003: <<1. Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni Sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni Sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91>>. Articolo che, d'altra parte, avrà molta rilevanza per quanto concerne la natura delle decisioni di tale organo e la conseguente possibilità di impugnare le sue decisioni davanti alla giustizia statale.

<sup>95</sup> ENRICO LUBRANO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport (TNAS): analisi della giurisprudenza (anni 2009-2010) e della natura delle relative decisioni*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2010, 3, pagina 21 e seguenti. Inciso pagina 24. Lo scritto è successivo al periodo di vigenza della Camera di Conciliazione ed Arbitrato ma è, senza dubbio, indice del pensiero che l'autore ebbe negli anni in cui tale organo fu operativo.

<sup>96</sup> Si veda la quadripartizione della giustizia sportiva di Francesco Paolo Luiso già delineata nella nota 3 del paragrafo introduttivo.

<sup>97</sup> Viene preso in considerazione tale quadriennio in quanto è il periodo nel quale la Camera ha raggiunto la sua maturità decisoria e la sua massima attività. Inoltre, sono state qui ritenute rilevanti solo i casi effettivamente decisi non considerando le prese d'atto di rinunce o di accordi intervenuti tra le parti.

<sup>98</sup> La FIGC è stata coinvolta in 60 casi riguardanti tale tipologia di controversie e di questi 54 si sono conclusi con una decisione in suo favore.

invece, desta molte perplessità se si guarda alla materia disciplinare in cui più del 50%<sup>100</sup> dei procedimenti, nell'arco temporale prima indicato, si risolse con un lodo<sup>101</sup> accogliente almeno in parte le richieste delle parti attrici<sup>102</sup>.

In quegli anni fu senz'altro significativo il cosiddetto scandalo "Calciopoli" sul quale l'organo di giustizia sportiva qui analizzato dovette pronunciarsi in seguito alle impugnazioni<sup>103</sup> delle decisioni, prese dalla Corte Federale FIGC nel luglio del 2006, da parte delle società calcistiche Juventus, Lazio, Milan, Fiorentina, Reggina ed Arezzo.

La Camera di Conciliazione ed Arbitrato, in questa vicenda, pur avendo l'alto merito di aver delineato le criticità del nostro modello di giustizia nazionale, ha cercato allo stesso tempo di salvare il sistema calcio dai pesanti danni economici che sarebbero altrimenti conseguiti<sup>104</sup>,

---

<sup>99</sup> Emblematico, in particolare, è stato l'anno 2007 dove delle 19 decisioni totali in materia amministrativa nessuna si è risolta in modo favorevole alle richieste delle parti attrici contro le Federazioni.

<sup>100</sup> Precisamente 44 decisioni su 77 hanno avuto un esito di riforma delle sanzioni previste dagli organi federali favorevole alle parti attrici: essenzialmente costituite da atleti, società, o dirigenti a vario titolo.

<sup>101</sup> Termine che può essere adottato correttamente per indicare le decisioni di tale Camera solo se si persegue l'idea della natura arbitrale di tale organo di giustizia sportiva.

<sup>102</sup> Dato confermato anche per quanto concerne la FIGC dove solo 27 decisioni su 56 in materia disciplinare hanno avuto un esito confermativo delle decisioni prese dagli organi federali.

<sup>103</sup> Basate sull' articolo 27 Statuto FIGC allora vigente.

<sup>104</sup> Secondo Vittorio Mirra: <<i>i provvedimenti emanati alla fine di tali procedimenti hanno cercato di "limitare i danni" dovendo affrontare la gravosa difficoltà della mancanza nell'ordinamento federale di adeguati presidi normativi e procedurali a tutela delle funzioni terze e neutrali e nel grave sconfinamento dai compiti amministrativi e dai doveri deontologici degli organi federali e di designazione arbitrale; sia nell'assenza di modelli organizzativi interni alle società idonei a garantire la assoluta correttezza e trasparenza delle condotte individuali dei tesserati e prevenire la commissione di illeciti>>. VITTORIO MIRRA, *Primi commenti agli arbitrati della Camera di Conciliazione ed Arbitrato dello Sport. Verso la fine di Calciopoli: perplessità ed auspici*, in *Il Nuovo Diritto*, 2007, 1-2, pagina 94 e seguenti. La frase citata precisamente si trova alla pagina 105.

diminuendo<sup>105</sup> ulteriormente le pene stabilite dalla Corte Federale<sup>106</sup>, la quale, tra l'altro, aveva già ridotto le sanzioni comminate in primo grado, venendo così meno ad uno degli scopi primari di una sanzione disciplinare: il fine di prevenzione generale che medesimi illeciti non si ripetano in futuro<sup>107</sup>.

Un'altra fondamentale questione ha fatto discutere dottrina e giurisprudenza: la natura delle decisioni di tale organo di giustizia sportiva. Il decreto legge 220/2003, infatti, pur affidando la materia tecnica e disciplinare alla competenza esclusiva dei giudici sportivi<sup>108</sup> non riuscì ad impedire l'ingerenza dei magistrati amministrativi in tali discipline ma anzi sembrò favorirla<sup>109</sup>.

---

<sup>105</sup> La Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport, infatti, nei casi riguardanti le società sportive Juventus, Fiorentina, Lazio e Reggina ha ridotto i punti di penalizzazione previsti dalla Corte Federale mentre nei casi del Milan e dell'Arezzo ha semplicemente confermato le pene stabilite in secondo grado.

<sup>106</sup> La Corte Federale, in tale vicenda, fu chiamata a decidere in appello dato che la Commissione d'Appello Federale si trovò eccezionalmente a dover giudicare in primo grado viste le caratteristiche peculiari di tale fattispecie che aveva coinvolto varie componenti del mondo calcistico.

<sup>107</sup> Indicativo in merito è il caso della Società Sportiva calcistica Lazio la cui sanzione passò da 7 punti di penalizzazione con retrocessione in Serie B in primo grado, a 3 punti di penalizzazione con permanenza della società in serie A dopo la decisione finale della Camera di Conciliazione ed Arbitrato. E' bene ricordare, però, che la Corte di Giustizia Federale aveva già riammesso in Serie A la S.S. Lazio stabilendo una pena di 11 punti di penalizzazione.

<sup>108</sup> Materia che deve essere riservata all'ordinamento sportivo in base al decreto legge 220/2003 articolo 2 come convertito dalla legge 280/2003: <<1.In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:

- e) 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;
- f) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive>>.

<sup>109</sup> Vedi paragrafo precedente.

Questi basarono la loro autorità in merito su alcune disposizioni di tale normativa<sup>110</sup> e cercarono una conseguente classificazione che permettesse una loro maggiore possibilità di intervento.

Con la sentenza 5025/2004<sup>111</sup> il Consiglio di Stato decise di modificare in modo sostanziale la pronuncia del TAR Lazio<sup>112</sup> il quale aveva affermato la natura di lodi arbitrali delle deliberazioni della Camera di Conciliazione ed Arbitrato.

Queste, in base a quanto affermato dai giudici amministrativi di primo grado potevano essere, quindi, impugnate solo per nullità ex articolo 829 del Codice di Procedura Civile.

La contrapposizione delle soluzioni prospettate dai due organi giudiziari italiani derivava da una diversa qualificazione della fattispecie portata al loro giudizio: il Consiglio di Stato precisamente valorizzò quei principi che portarono a inquadrare le decisioni dell'istituto qui analizzato come provvedimenti amministrativi<sup>113</sup>, in particolare, i magistrati del gravame si basarono essenzialmente su due argomentazioni, inevitabilmente collegate tra loro, il cui superamento ancora oggi è fondamentale per poter procedere all'istituzione di un organo arbitrale di giustizia sportiva di ultimo grado:

---

<sup>110</sup> I giudici amministrativi valorizzarono, in particolare, l'articolo 1 comma 2 del decreto legge 220/2003 (<<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 situazione giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo>>) e l'articolo 3, prima analizzato, del decreto legge 220/2003. Quest'ultimo, d'altra parte, pare ad un'interpretazione letterale riferirsi alla materia amministrativa sportiva e non a quella tecnica-disciplinare.

<sup>111</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 9 luglio 2004, n.5025, in *Il Foro amministrativo-Consiglio di Stato*, 2004, I, pagina 1504 e seguenti.

<sup>112</sup> TAR Lazio, Sez. III, sentenza 1 aprile 2004, n.2987, in *Il Foro amministrativo-Tar*, 2004, I, pagina 87 e seguenti.

<sup>113</sup> Una tale classificazione avrebbe comportato l'impugnabilità della decisioni della Camera per gli stessi vizi dell'atto amministrativo.

l'impianto pubblicistico costituito dalle Federazioni e l'indisponibilità delle situazioni giuridiche soggettive delle parti, qualificate come posizioni di interesse legittimo insuscettibili di essere oggetto di compromesso arbitrale<sup>114</sup>.

Per quanto concerne il primo assunto questo era già al tempo, secondo una certa prospettiva, criticabile come ci hanno dimostrato importanti contributi dottrinali: in merito, infatti, appariva emblematica la modifica apportata dal decreto legislativo 242/1999 il quale aveva superato la concezione delle Federazioni come organi del CONI attribuendo ad esse la natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato. Tale nuova classificazione sembrava indirizzare verso una costruzione almeno parzialmente privatistica del sistema sportivo e, come ha sottolineato Leonardo Ferrara, <<desta notevoli perplessità la circostanza che questo mutamento normativo intervenuto in ordine alla veste giuridica delle Federazioni non abbia sollecitato nelle superiori magistrature, amministrativa e civile, alcuna forma di ripensamento in ordine alla qualità degli atti>><sup>115</sup>.

Questa soluzione sembra, ancora oggi, poter essere fondatamente perseguita se, pur in un ordinamento che ha come basi la dottrina pubblicistica delineata nel paragrafo precedente, si adotti l'idea di Giacomardo per il quale <<l'ordinamento sportivo è riconosciuto nell'ordinamento statale in ragione della meritevolezza socio-giuridica degli scopi perseguiti e il riconoscimento di un rilevante margine di autonomia non deve essere interpretato come gentile concessione dello

---

<sup>114</sup> Tali argomenti saranno fondamentali anche nel successivo studio del ruolo del TNAS.

<sup>115</sup> LEONARDO FERRARA, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport*, in *Il Foro Amministrativo-Consiglio di Stato*, 2005, 4, pagina 1241 e seguenti.

Stato ma, al contrario, come modo normale di governo di una comunità>><sup>116</sup>.

Anche il secondo argomento offerto dal Consiglio di Stato si presta, come il primo, a svariate confutazioni che verranno successivamente analizzate in corso di trattazione<sup>117</sup>.

Il periodo di operatività della Camera di Conciliazione ed Arbitrato è stato, inoltre, un interessante esperimento per molte altre problematiche che potrebbero riguardare un ipotetico sistema arbitrale in ambito disciplinare ma anche tecnico ed amministrativo: oltre a quelle qui sopra delineate emersero, infatti, questioni relative alla capacità degli arbitri di essere effettivamente terzi, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo e alla obbligatorietà o meno dell'arbitrato<sup>118</sup> e una sua possibile conseguente incompatibilità o meno con le disposizioni costituzionali.

Rilevante poi è il fatto che tale arbitrato sportivo<sup>119</sup> ha subito, durante la sua vigenza, una significativa modifica riguardo alla sua procedura: questa era definitiva come di natura rituale dallo statuto CONI adottato nel 2000, il quale all'articolo 12 comma 5 rinviava all'articolo 806 del Codice di Procedura Civile<sup>120</sup> e dallo stesso Regolamento della Camera, vigente in quel periodo, che optava per una tale qualificazione.

Tuttavia, in seguito all'entrata in vigore dello Statuto CONI 2004 e del nuovo Regolamento della Camera con deliberazione del Consiglio

---

<sup>116</sup> LEONARDO FERRARA, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport*, cit., pag. 1244 nota 62.

<sup>117</sup> *Infra* 3.1.

<sup>118</sup> Questione affrontata dettagliatamente dallo stesso Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 9 luglio 2004, n.5025, cit., pagina 1504 e seguenti.

<sup>119</sup> Tale appunto se si segue la prospettiva delineata dal TAR Lazio, Sez. III, sentenza 1 aprile 2004, n.2987, cit., pagina 87 e seguenti.

<sup>120</sup> Il codice agli articoli 806 e seguenti disciplina le procedure arbitrali di natura rituale.

Nazionale 1303/2005 vi fu un rilevante cambiamento che delineò come questa dovesse avere natura irrituale<sup>121</sup>.

Questo mutamento normativo fu rilevato, da una certa giurisprudenza TAR, come indice di un ritorno alla teoria sostenente che le decisioni della Camera di Conciliazione ed Arbitrato avessero natura di lodo<sup>122</sup> ma, come disse Flavio Tortorella<sup>123</sup>, i “giri di valzer” non erano finiti e vi fu un’ulteriore pronuncia che delineò come queste, invece, dovessero avere necessariamente natura di provvedimenti amministrativi<sup>124</sup>.

Se si aderisce alla teoria del carattere arbitrale dell’ente qui analizzato<sup>125</sup>, è chiaro come tale organo di giustizia sportiva abbia costituito nel nostro paese il primo esempio di arbitrato amministrato<sup>126</sup>-settoriale<sup>127</sup> di ultimo grado applicato alla materia disciplinare e amministrativa: la sua stessa creazione dimostra un tentativo da parte dell’ordinamento sportivo italiano di conformarsi a quello internazionale dove opera il Tribunale Arbitrale per lo Sport rivelando così un primo avvicinamento alla teoria transnazionale-

---

<sup>121</sup> Articolo 8 comma 7 Regolamento Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport 2005: <<La procedura arbitrale di cui al presente Regolamento ha natura irrituale>>.

<sup>122</sup> TAR Lazio, Sez. III, sentenza 21 gennaio 2005, n.527, in *Giustizia Amministrativa*, 2005, pagina 233 e seguenti, e TAR Lazio, Sez. III, sentenza 7 aprile 2005, n.2571, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, pagina 958 e seguenti.

<sup>123</sup> FLAVIO TORTORELLA, *Ultimo giro di valzer del TAR Lazio: la pronuncia della Camera di Conciliazione ed Arbitrato dello sport ha natura di provvedimento amministrativo*, in *Rivista Diritto ed Economia dello Sport*, volume 3, fasc. 3, 2007, pagina 73 e seguenti.

<sup>124</sup> TAR Lazio, Sez. III, sentenza 21 giugno 2007, n.5645, cit., seguita poi da altre pronunce conformi tra cui Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 25 novembre 2008, n.5782, cit.

<sup>125</sup> Questione che verrà approfonditamente trattata nei seguenti paragrafi.

<sup>126</sup> Per “amministrato” si intende quando il servizio di arbitrato è offerto da un’istituzione, in tal caso il CONI, che ne cura le norme e l’organizzazione.

<sup>127</sup> Il termine “settoriale” indica che l’arbitrato si applica a una particolare tipologia di controversie come sono quelle sportive.

privatistica, delineata al paragrafo precedente<sup>128</sup>, derivata dalle teorie di Widar Cesarini Sforza.

Anche se è innegabile che in materia amministrativa la Camera di Conciliazione ed Arbitrato non si è dimostrata particolarmente propensa ad assicurare una vera e propria tutela rispetto alle richieste del mondo sportivo, respingendo la quasi totalità delle domande con declaratorie di inammissibilità o improcedibilità, tuttavia è da considerare che ciò è avvenuto principalmente per assicurare la regolarità dei campionati e per non compromettere le decisioni di governo degli organi federali lasciandogli così un notevole margine d'autonomia<sup>129</sup>.

In ogni caso, la giurisprudenza in tal settore non deve impedire di evidenziare i successi della CCAS<sup>130</sup>, la quale è riuscita ad assicurare sufficienti garanzie di terzietà ai soggetti coinvolti<sup>131</sup>, offrendo finalmente un grado di giudizio indipendente dagli organi federali e capace di assicurare una certa uniformità di decisioni<sup>132</sup>.

---

<sup>128</sup> Una derivazione unica dall'originario ordinamento sportivo transnazionale a discapito dell'ordinamento statale, infatti, implicherebbe l'istituzione di un sistema di giustizia arbitrale nazionale costruito sul modello del TAS. Ciò non è mai potuto avvenire pienamente nel nostro paese soprattutto a causa dell'inevitabile influenza prevalente della teoria pubblicistica, per gli interventi della giurisprudenza amministrativa e per altri fattori che verranno in seguito approfonditi.

<sup>129</sup> Fine di non destabilizzare eccessivamente il mondo sportivo che, come affermato nella prima parte del paragrafo, ha caratterizzato anche le decisioni prese nei casi di "Calciopoli", anche se appare opportuno precisare non l'intera giurisprudenza in ambito disciplinare.

<sup>130</sup> Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport.

<sup>131</sup> Soprattutto in ambito disciplinare dove, come prima analizzato, si è dimostrata più propensa ad accogliere le istanze delle parti attrici.

<sup>132</sup> In particolare hanno dimostrato una forte tenuta giuridica: le decisioni prese nello scandalo "Calciopoli" (CCAS, lodo 27 ottobre 2006, Juventus F.C. SpA c/FIGC, in [www.coni.it](http://www.coni.it); CCAS, lodo 27 ottobre 2006, S.S. Lazio SpA c/FIGC, in [www.coni.it](http://www.coni.it); CCAS, lodo 27 ottobre 2006, A.C.F. Fiorentina SpA c/FIGC, in [www.coni.it](http://www.coni.it); CCAS, lodo 27 ottobre 2006, A.C. Milan SpA c/FIGC, in [www.coni.it](http://www.coni.it)), la sentenza sul caso Ternana Calcio (CCAS, lodo 14 ottobre 2008, Ternana Calcio SpA c/FIGC, in

Esemplari in merito erano le norme del Regolamento approvato dal Consiglio Nazionale con delibera n. 1303 del 3 febbraio 2005 che prevedevano: il registro di gratuito patrocinio<sup>133</sup>, l'accettazione e dichiarazione di indipendenza degli arbitri<sup>134</sup>, la loro eventuale ricusazione e sostituzione<sup>135</sup> e delle dettagliate regole di procedura<sup>136</sup>.

Non devono, quindi, trarre in inganno i motivi che hanno indotto alla riforma, per il tramite del nuovo Statuto CONI del 2008, di tale organo di giustizia sportiva dovuti non ad una bocciatura di tale sistema da parte del Comitato Olimpico Nazionale Italiano, ma alla necessità di migliorare certi suoi aspetti.

Infatti, secondo Tommaso Edoardo Frosini, la causa di ciò non fu un'eclatante <<vicenda che, nell'agosto del 2007, ebbe un vasto eco sui giornali, a proposito di un arbitrato tra Pallacanestro Treviso spa e la FIP<sup>137</sup> (il cosiddetto caso Lorbek), ma piuttosto l'esigenza di correggere alcune asimmetrie presenti nel procedimento arbitrale>><sup>138</sup>.

---

*www.coni.it*) la quale affermò che i componenti dei collegi arbitrali non erano assoggettati al vincolo di giustizia sportiva e il lodo sulla vicenda Ettore Setten (CCAS, lodo 16 marzo 2009, Setten e Treviso F.B.C. 193 srl c/FIGC, in *www.coni.it*) che statui come fosse assolutamente inconcepibile il fatto che gli organi sportivi dovessero concedere un'autorizzazione per esercitare l'azione penale innanzi al giudice ordinario.

<sup>133</sup> Articolo 2.

<sup>134</sup> Articolo 14.

<sup>135</sup> Articolo 15.

<sup>136</sup> Articolo 16. Regole di procedura quindi fissate a priori come prevede l'istituto dell'arbitrato amministrato e non dalle parti evitando, così, che il soggetto più potente introduca norme di svolgimento del procedimento a lui più favorevoli facendo pressione sulla controparte.

<sup>137</sup> Federazione Italiana Pallacanestro.

<sup>138</sup> TOMMASO EDOARDO FROSINI, *L'arbitrato sportivo: teoria e prassi*, in *Rassegna forense*, 2010, 3/1, pag. 555-576. La citazione qui riportata è presente alle pagine 562 e 563.

Queste erano in particolare: l'obbligo di una formale apposita fase conciliativa<sup>139</sup>, la mancanza di requisiti specifici<sup>140</sup> per accedere all'elenco degli arbitri e l'esistenza di una sorta di "direttivo" della Camera formato dal Presidente più altri quattro membri che, oltre ad esercitare la funzione consultiva e un controllo formale sui lodi, era chiamato a giudicare una serie di controversie elencate all'articolo 11 comma 3 del Regolamento<sup>141</sup>. In conclusione, il giudizio sulla Camera di Conciliazione ed Arbitrato, per quanto sopra esposto, non può che essere, nel complesso, positivo essendo il primo vero sforzo di limitare, tramite la creazione di un organo arbitrale, le ingerenze degli organi statali nelle materie di stretta competenza sportiva, come quella disciplinare, salvaguardando così l'autonomia dell'ordinamento sportivo in un ambito caratterizzato dalla teoria pubblicistica.

---

<sup>139</sup> Con la creazione del TNAS la fase conciliativa diventerà un adempimento necessario da svolgersi durante la prima udienza previsto dall'articolo 12 ter comma 1 dello Statuto Coni 2008.

<sup>140</sup> Pur essendo prevista l'esigenza di avere competenza in materia giuridico-sportiva non erano richiesti dei titoli specifici che, invece, saranno richiesti per poter diventare arbitri TNAS.

<sup>141</sup> Articolo 11 comma 3 Regolamento 2005: <<3. Nelle controversie aventi ad oggetto le iscrizioni ai campionati, l'accertamento dei requisiti per la partecipazione alle competizioni internazionali e gli atti federali non emanati dagli organi di giustizia aventi rilevanza ultraindividuale, il Collegio Arbitrale è composto da cinque membri costituiti dal Presidente e dagli altri quattro componenti della Camera. In caso di dissenso di una delle parti, dichiarato entro e non oltre l'atto di costituzione, il Presidente della Camera nomina un collegio di tre membri, scelti nell'elenco dei Presidenti dei collegi arbitrali>>.

## **1.6 Il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport: una breve e parziale affermazione della giustizia arbitrale**

Lo Statuto CONI del 2008, come prima accennato, ha apportato significative modifiche al sistema di giustizia sportiva: la Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport<sup>142</sup> venne soppressa e vennero istituiti due nuovi organi: il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport<sup>143</sup> e l'Alta Corte di Giustizia.

A quest'ultima furono assegnate le fattispecie relative ai cosiddetti diritti indisponibili e le controversie per le quali non era stata prevista un'espressa competenza arbitrale<sup>144</sup>: sempre che si trattasse di questioni di notevole rilevanza per l'ordinamento sportivo nazionale in base alle ragioni di fatto o di diritto coinvolte<sup>145</sup>.

Il TNAS, invece, svolgeva il proprio ruolo in presenza di altre specifiche condizioni: la sussistenza di una clausola compromissoria, l'esistenza di una situazione sostanziale rilevante per l'ordinamento sportivo ma irrilevante per l'ordinamento statale relativa a diritti disponibili e il fatto che il valore della questione in campo disciplinare superasse i 120 giorni di sanzione oppure i 10000€ di multa o ammenda<sup>146</sup>. Inoltre, la necessità del previo esaurimento dei gradi di giustizia federale<sup>147</sup>, fu affermata dallo stesso tribunale, come già previsto per l'Alta Corte<sup>148</sup>.

---

<sup>142</sup> Di seguito CCSA.

<sup>143</sup> Di seguito TNAS.

<sup>144</sup> Se non era presente un'apposita clausola compromissoria l'Alta Corte poteva operare anche in materia di diritti disponibili.

<sup>145</sup> Articolo 12-bis comma 2 dello Statuto CONI del 2008.

<sup>146</sup> Un limite per entrambi tali organi di giustizia sportiva era posto dall'articolo 13 dello Statuto CONI 2008 che riservava le controversie in materia di doping interamente al Tribunale Nazionale Antidoping.

<sup>147</sup> TNAS, lodo 9 febbraio 2010, A.S.D Beachman Club Adriatico c/FIPSAS, in *www.coni.it*.

Tale riforma fu un ulteriore tentativo di avvicinare il sistema di giustizia nazionale al modello operante in ambito internazionale del Tribunale Arbitrale dello Sport di Losanna.

Rimanevano, tuttavia, alcune significative differenze dovute principalmente alle peculiarità della normativa nazionale italiana: la più importante riguardava la creazione stessa di due organi di giustizia rispetto all'unico plesso giurisdizionale costituito dal TAS, la quale fu necessaria per ovviare alle problematiche relative all'arbitrabilità delle situazioni giuridiche soggettive indisponibili<sup>149</sup> e in particolare dell'interesse legittimo<sup>150</sup>.

Per quanto concerne la classificazione delle decisioni di questi due organi di giustizia, mentre non vi furono contrasti nel definire come di natura amministrativa i provvedimenti dell'Alta Corte che quindi risultavano di giurisdizione del giudice amministrativo e sindacabili in forma piena per vizi di legittimità, sono sorte, invece, all'interno della dottrina posizioni opposte in relazione alla natura degli atti che concludevano il procedimento presso il TNAS.

Infatti, nonostante la normativa fosse chiara nel definire tali decisioni come lodi emanati all'esito di un arbitrato rituale, impugnabili esclusivamente di fronte alla Corte d'Appello, come si evinceva dall'articolo 12-ter comma 3 dello Statuto del CONI 2008 e dall'articolo 28 del Regolamento TNAS, alcuni autori si opposero al dettato legislativo proponendo di riconfigurare tale organo di giustizia sportiva come un ente svolgente attività

---

<sup>148</sup> Articolo 1 comma 3 Codice dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva.

<sup>149</sup> Problematica che non sembra, invece, sussistere per quanto concerne l'ordinamento sportivo internazionale. Tale questione verrà trattata approfonditamente nei capitoli seguenti.

<sup>150</sup> L'interesse legittimo è una situazione giuridica soggettiva la cui esistenza è ammessa in pochi ordinamenti nazionali tra cui Italia e Spagna.

amministrativa le cui deliberazioni, pertanto, avrebbero dovuto avere natura di provvedimenti amministrativi<sup>151</sup>.

Tra questi vi fu Alessandro Basilio<sup>152</sup>, il quale criticò la prima pronuncia del TAR Lazio avente ad oggetto l'attività del TNAS.

Tale sentenza<sup>153</sup>, in materia di vincolo sportivo, aveva rigettato il ricorso dichiarandolo in parte inammissibile e in parte improcedibile in quanto, secondo i giudici amministrativi, la riconosciuta natura arbitrale delle decisioni del TNAS comportava che queste potessero essere impugnate <<solo dinanzi alla Corte di appello e soltanto per vizi di nullità>>.

Per il giurista non poteva essere accettabile una simile conclusione: secondo Basilio, infatti, ad un'analisi concreta del procedimento presso tale organo di giustizia sportiva, emergeva come questo di fatto dovesse avere natura amministrativa, in quanto, altrimenti, avrebbe dato vita ad una forma di arbitrato obbligatorio: illegittimo costituzionalmente per contrasto con gli articoli 24, 102, 103 e 113 Costituzione.

Questa osservazione, come verrà delineato nei paragrafi seguenti<sup>154</sup>, appare priva di fondamento in un sistema di arbitrato amministrato in cui vigevano le garanzie del giusto processo.

D'altra parte, meritevole di essere condivisa è, invece, l'opinione dell'autore secondo cui anche<sup>155</sup> il giudizio presso il TNAS sarebbe dovuto

---

<sup>151</sup> Le critiche di tali giuristi riguardano soprattutto la natura dei giudizi del TNAS sulle questioni di tipo disciplinare o di tipo amministrativo non essendoci neanche per loro dubbi in merito alla natura arbitrale delle decisioni in materia economica in quanto queste avevano ad oggetto principalmente rapporti patrimoniali tra pari-ordinati.

<sup>152</sup> ALESSANDRO ENRICO BASILICO, *La natura del giudizio dinanzi al TNAS. Considerazioni critiche e problemi aperti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 2, pagina 161 e seguenti.

<sup>153</sup> TAR Lazio, Sez. III, sentenza 21 giugno 2013, n.6258, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, pagina 161 e seguenti.

<sup>154</sup> *Infra* 3.1.

essere qualificato come ultimo grado del sistema di giustizia sportiva, in modo da ritenere così esaurito l'onere della pregiudiziale sportiva<sup>156</sup>: considerazione che assumeva una notevole rilevanza nel caso il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport si fosse pronunciato per errore in materia di diritti indisponibili e quindi spettanti all'Alta Corte<sup>157</sup>.

In tal caso il soggetto interessato all'impugnazione della deliberazione del TNAS avrebbe potuto rivolgersi direttamente al TAR senza passare per un preventivo annullamento del lodo da parte della Corte d'Appello<sup>158</sup>: questo perché la decisione del TNAS, se da un lato doveva ritenersi un lodo inesistente per lo Stato e quindi non in grado di impedire l'instaurazione di un giudizio avverso il provvedimento emanato dalla Federazione presso i giudici amministrativi, dall'altro, questa era di fatto idonea ad esaurire i gradi di giustizia sportiva e quindi a far cadere per infondatezza un eventuale eccezione di mancanza di rispetto della pregiudiziale sportiva<sup>159</sup>.

---

<sup>155</sup> Lo Statuto del CONI 2008 prevedeva espressamente all'articolo 12-bis che l'Alta Corte fosse <<l'ultimo grado della giustizia sportiva per tutte le controversie per le quali non è possibile l'arbitrato>>.

<sup>156</sup> Tale classificazione del TNAS come ultimo grado di giustizia sportiva non sembra essere in contraddizione con il concetto che veniva espresso dall'articolo 1 del Codice dei giudizi innanzi al TNAS per cui il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport "amministra arbitrati", ma, anzi, entrambe queste qualificazioni erano condizioni necessarie per costituire un efficace sistema di giustizia sportiva arbitrale presso il CONI.

<sup>157</sup> Fattispecie che per l'appunto è quella analizzata nella pronuncia del TAR prima citata.

<sup>158</sup> Si veda in merito FRANCESCO PAOLO LUISO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport. Il punto di vista del processualista*, in *Rivista dell'Arbitrato*, 2010, pagina 3 e seguenti.

<sup>159</sup> Se non si considerava il TNAS come ultimo grado di giustizia sportiva si sarebbe dovuto ottenere prima l'annullamento della sua pronuncia presso la Corte d'Appello e poi introdurre nuovamente la controversia davanti al giudice amministrativo se non rivolgersi, addirittura, prima all'Alta Corte. Tale soluzione fu quella che venne implicitamente suggerita nella sentenza TAR Lazio, Sez. III, sentenza 21 giugno 2013, n.6258, cit., pagina 161 e seguenti.

Altro giurista favorevole alla teoria amministrativistica fu Enrico Lubrano<sup>160</sup>, il quale evidenziò quattro ragioni ostative ad una configurazione del TNAS come organismo arbitrale:

- 1) il fatto che la giurisprudenza aveva già qualificato le decisioni della Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport come provvedimenti amministrativi<sup>161</sup>;
- 2) la natura amministrativa delle Federazioni Sportive, nonostante l'espressa qualificazione come associazioni di diritto privato operata dal decreto legislativo 242/1999, che per l'autore si basava sulle seguenti motivazioni: il finanziamento annuale del sistema sport da parte dello Stato e il fine, considerato pubblicistico dall'autore, da esse intrapreso volto ad assicurare l'organizzazione e la regolarità dei campionati sportivi;
- 3) l'ordinanza di rimessione del TAR Lazio 241/2010<sup>162</sup> e la conseguente sentenza della Corte Costituzionale 49/2011<sup>163</sup> che qualificò il potere disciplinare come potere di tipo amministrativo;
- 4) il fatto che le decisioni dell'Alta Corte e del Tribunale Nazionale Antidoping fossero classificate esse stesse come atti amministrativi.

La maggioranza della dottrina, tuttavia, fu favorevole a una lettura formale del dato legislativo<sup>164</sup>: come sottolineato da Francesco Paolo Luiso<sup>165</sup>

---

<sup>160</sup> ENRICO LUBRANO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport (TNAS): analisi della giurisprudenza (anni 2009-2010) e della natura delle relative decisioni*, cit., pag.37.

<sup>161</sup> Si vedano, in particolare, in merito le sentenze citate nel paragrafo precedente: Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 9 luglio 2004, n.5025, cit., pagina 1504 e seguenti, e TAR Lazio, Sez. III, sentenza 21 giugno 2007, n.5645, cit.

<sup>162</sup> TAR Lazio, Sez. III, ordinanza 11 febbraio 2010, n.241, cit.

<sup>163</sup> Corte Costituzionale, sentenza 11 febbraio 2011, n.49, cit.

<sup>164</sup> Vedi articolo 12-ter Statuto CONI e 28 Regolamento TNAS prima citati.

<<sembra evidente che la salvezza delle clausole compromissorie opera in quanto esse siano idonee, sulla esclusiva base della normativa statale, a sottrarre alla giurisdizione amministrativa controversie, che altrimenti in essa ricadrebbero>>.

L'autore ha riscontrato l'esistenza di una disposizione di tal fattura nell'articolo 6 comma 2 legge 205/2000<sup>166</sup> che consentiva la devoluzione in arbitrato delle controversie relative a diritti soggettivi, pertanto, per il giurista, non vi erano ragioni che impedissero una qualificazione delle decisioni del TNAS come lodi arbitrali quando queste avessero ad oggetto queste situazioni giuridiche soggettive.

Se la competenza del TNAS in materia di diritti soggettivi appariva chiara ad una semplice lettura dell' articolo 12-bis Statuto CONI 2008, d'altra parte, come verrà delineato in corso di trattazione, non è da escludere a priori la disponibilità di altre situazioni giuridiche soggettive astrattamente sottoponibili ad arbitrato e non è da dare per scontato che in ambito disciplinare, materia principale sottoposta al TNAS, vi siano solo posizioni di diritto soggettivo soprattutto sussistente, come era al tempo, un organo di natura amministrativa, l'Alta Corte, a cui potevano essere sottoposte controversie nella stessa materia anche se con il discrimine della notevole rilevanza per l'ordinamento sportivo nazionale.

I dubbi su che cosa possa formare oggetto d'arbitrato non appaiono, quindi, essere stati sufficientemente chiariti e meritano di essere approfonditi in seguito<sup>167</sup>.

---

<sup>165</sup> FRANCESCO PAOLO LUISO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport. Il punto di vista del processualista*, cit., pag. 3 e ss.

<sup>166</sup> Attualmente una norma identica si riscontra nell'articolo 12 d.lgs. 104/2010.

<sup>167</sup> *Infra* 3.1.

I contrasti nella dottrina, come fin qui visto, si concentrarono sulla qualificazione delle decisioni del TNAS ma, una volta accettata la natura di lodi arbitrali di queste, non vi furono perplessità in merito al loro carattere rituale. D'altronde anche qui la lettera della legge appariva molto chiara: l'articolo 28 del Codice dei giudizi innanzi al TNAS sanciva, infatti, l'impugnabilità del lodo con i mezzi previsti dal Codice di Procedura Civile: cioè tramite azione di nullità davanti alla Corte d'Appello, fornendo così sufficienti elementi per poter sostenere la sua ritualità e la sua conseguente efficacia pari a quella della sentenza pronunciata dall'autorità giudiziaria<sup>168</sup>.

Nel paragrafo precedente, relativo alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport, abbiamo accennato le criticità che portarono alla modifica dello Statuto CONI del 2008. Merita di essere qui evidenziato il fatto che questo fu capace di correggere tali asimmetrie presenti nel procedimento appena menzionato: la fase conciliativa venne resa un mero adempimento da svolgere nella prima udienza<sup>169</sup>, fu migliorata la terzietà dei collegi arbitrali tramite una modifica in merito all'organo formante l'elenco degli arbitri<sup>170</sup> con contestuale aggravamento dei requisiti per farvi parte<sup>171</sup> e un cambiamento nella procedura di nomina dei componenti dei

---

<sup>168</sup> Articolo 824 bis Codice di Procedura Civile.

<sup>169</sup> Articolo 12 ter comma 1 dello Statuto Coni 2008.

<sup>170</sup> L'elenco degli arbitri presso la CCAS in base all'articolo 1 comma 3 del Regolamento della stessa era stilato dal Consiglio Nazionale del CONI su proposta della Giunta Nazionale, mentre nel sistema TNAS questi erano scelti dall'Alta Corte. Ciò permise una maggiore autonomia dei membri i collegi giudicanti dal circuito politico-istituzionale del CONI.

<sup>171</sup> La CCAS richiedeva per fare parte dell'elenco degli arbitri una comprovata esperienza in materia giuridico-sportiva mentre il TNAS richiese una specifica e comprovata esperienza in tale campo. Si vedano rispettivamente articolo 1 comma 4 del Regolamento della CCAS e l'articolo 12-ter comma 5 Statuto CONI 2008.

vari “panel”<sup>172</sup>, inoltre, venne abolito il controllo formale sui lodi e lo “strano direttivo” previsto dall’articolo 11 del Regolamento della CCAS<sup>173</sup>. L’indipendenza del TNAS rispetto alle istanze degli organi federali emerge anche dalle statistiche<sup>174</sup> relative al suo operato: queste, oltre ad evidenziare la concentrazione dell’attività di tale organo in materia disciplinare con una percentuale superiore al 70% del contenzioso complessivo, mostrano anche come i vari collegi si siano dimostrati equilibrati nella valutazione delle posizioni delle parti: nel biennio 2009-2010 il 40% dei giudizi si concluse con esiti favorevoli ai ricorrenti<sup>175</sup> passando al 50% nel periodo 2011-2014<sup>176</sup>.

Tuttavia, un così elevato numero di accoglimenti, non ha mancato di sollevare critiche autorevoli tra cui quella del Presidente del CONI Malagò che ha classificato lo stesso TNAS come lo “scontificio” soprattutto per l’elevata mole di riduzioni di sanzioni che veniva attuata avverso i provvedimenti degli organi della FIGC, affermazione che trova conferma negli stessi dati relativi agli ultimi quattro anni di attività del TNAS: in ambito disciplinare, infatti, su 176 casi complessivi in cui parte in causa era

---

<sup>172</sup> Il terzo arbitro veniva nominato nella vigenza della CCAS dal Presidente della stessa mentre nel sistema TNAS venne nominato di comune accordo tra gli arbitri designati dalle parti, salvo contrasti tra di essi o l’ipotesi di una eventuale pluralità di parti. In merito articolo 6 Codice dei giudizi innanzi al TNAS.

<sup>173</sup> Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport.

<sup>174</sup> Queste per il periodo 2009-2010 sono state tratte da ENRICO LUBRANO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport (TNAS): analisi della giurisprudenza (anni 2009-2010) e della natura delle relative decisioni*, cit., pagina 21 e seguenti, mentre, per l’arco temporale 2011-2014 sono state elaborate dall’autore della presente trattazione.

<sup>175</sup> 54 accolti su 126 decisi.

<sup>176</sup> 224 casi in ambito disciplinare, tecnico ed amministrativo (in 186 casi parte in causa era la FIGC) di cui in 110 è prevalsa la Federazione (in 84 di questi la Federazione vincente era la FIGC) e in 114 la parte attrice (102 casi complessivi in cui controparte perdente era la FIGC).

la FIGC, 98 di questi hanno visto questa come perdente mentre solo in 78 essa è riuscita a prevalere<sup>177</sup>.

Questa fu la ragione principale che portò alla fine del TNAS e alla creazione, con Statuto CONI del 2014, del Collegio di Garanzia.

Vi furono, però, anche altre motivazioni<sup>178</sup> consistenti, in particolare, nella difficoltà di individuazione del riparto delle competenze dei due organi di giustizia<sup>179</sup> e nella necessità di modificare la funzione conciliativa attribuita al TNAS, che costituiva un mezzo ulteriore per pervenire a soluzioni più morbide di quelle derivanti dalle pronunce degli organi federali.

Un'ulteriore causa di modifica fu l'opposizione, manifestata da varie componenti del mondo sportivo, al fatto che il TNAS fosse una forma di appello devolutivo<sup>180</sup> che ripetesse per la seconda volta un giudizio di merito<sup>181</sup> già svolto dagli organi giudiziari federali<sup>182</sup>.

È bene puntualizzare, però, che il giudizio istituito davanti agli organi di giustizia con sede presso il CONI: prima TNAS ed Alta Corte e dopo Collegio di Garanzia, costituisce l'unico procedimento che garantisce una vera e propria indipendenza dei giudici sportivi rispetto alle componenti

---

<sup>177</sup> Anche se, come vedremo, ciò era dovuto principalmente alla mancanza all'interno delle Federazioni sportive di adeguati meccanismi garantistici.

<sup>178</sup> Motivazioni individuate da ALESSANDRO ENRICO BASILICO, *La riforma della giustizia sportiva*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 6, pagina 647 e seguenti.

<sup>179</sup> Alta Corte e TNAS.

<sup>180</sup> Caratteristica che il TNAS confermò fin dalle sue prime pronunce. Si veda in merito TNAS, lodo 23 dicembre 2009, Rosi c/FIP, in *www.coni.it*.

<sup>181</sup> Il ricorso al TNAS risultava, infatti, alternativo rispetto a quello all'organo di giustizia di secondo grado endofederale. In merito articolo 15.2 dei Principi Fondamentali degli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali approvati il 7 giugno 2012. Si ricordi, invece, che il procedimento presso la Camera di Conciliazione ed Arbitrato era ritenuto un giudizio di terzo grado.

<sup>182</sup> ALESSANDRO ENRICO BASILICO, *La riforma della giustizia sportiva*, cit., pag. 647 ss.

federali che spesso influiscono pesantemente sulla nomina degli stessi<sup>183</sup> e, quindi, limitare ad un mero controllo formale con motivi di ricorso restrittivi<sup>184</sup> il ruolo dell' unico grado di giustizia sportiva esofederale, come avviene oggi, equivale di fatto a limitare la tutela dei ricorrenti: i quali spesso sono gli stessi atleti cioè la componente base e fondamentale del mondo sportivo.

Infine, parte della medesima dottrina<sup>185</sup> sostenne che tale modifica avrebbe comportato una maggiore uniformità di decisioni sembrando così dimenticare la capacità del TNAS di enunciare alcuni principi fondamentali, ancora attuali, per l'ordinamento sportivo nazionale. In particolare, per quanto attinente alla materia probatoria si possono sottolineare: la piena possibilità di utilizzo da parte della giustizia sportiva delle intercettazioni svolte nell'ambito dei procedimenti penali, anche se non acquisite al dibattimento penale<sup>186</sup>; il fatto per cui <<alla luce dei principi di diritto sportivo, non si reputa necessaria per la condanna di un illecito né la certezza assoluta dell'imputabilità di una condotta, né il superamento del ragionevole dubbio>><sup>187</sup> e il valore di prova incontrovertibile del referto arbitrale salvo casi eccezionali<sup>188</sup>.

---

<sup>183</sup> Infra 3.2.

<sup>184</sup> La competenza del Collegio di Garanzia è definita dall' articolo 54 del Codice di Giustizia Sportiva 2014: oltre a limitazioni che vigevano in modo simile già per il TNAS come il previo espletamento dei gradi di giustizia federale e l'esclusione della materia del doping e di quella delle sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a 90 giorni o pecuniarie fino a 10000€, tale disposizione prevede per l'appunto anche dei motivi ristretti d'impugnazione, infatti, <<il ricorso è ammesso esclusivamente per violazione di norme di diritto, nonché per omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti>>.

<sup>185</sup> ALESSANDRO ENRICO BASILICO, *La riforma della giustizia sportiva*, cit., pag. 647 ss.

<sup>186</sup> TNAS, lodo 3 febbraio 2010, A. Moggi c/FIGC, in *www.coni.it*.

<sup>187</sup> TNAS, lodo 14 gennaio 2010, Marschalek c/FIP, in *www.coni.it*.

<sup>188</sup> TNAS, lodo 11 novembre 2009, Volpi e altri c/FIGC, in *www.coni.it*.

Inoltre, vennero affermati dalle pronunce del TNAS anche importanti concetti valevoli per le controversie di natura disciplinare: la punibilità del tentativo nei casi di illecito sportivo<sup>189</sup>, il principio per cui «il dirigente, il tesserato o chiunque rivesta incarichi federali ha l'obbligo di informare prontamente la Procura Federale di quei fatti, quale sia il modo in cui ne abbia avuto conoscenza, che possano rientrare nelle ipotesi di frode sportiva, compresi i tentativi»<sup>190</sup> e l'impossibilità di irrogare una sanzione a soggetti che ricorrano alla giustizia ordinaria penale senza il nulla osta della Federazione d'appartenenza<sup>191</sup>.

Con la riforma operata dallo Statuto CONI 2014 e la conseguente cancellazione del TNAS si può dire conclusa al momento la sperimentazione di modelli arbitrali<sup>192</sup> in materia disciplinare ed amministrativa<sup>193</sup> nel nostro paese.

---

<sup>189</sup> TNAS, lodo 23 dicembre 2009, Monteleone c/FIP, in *www.coni.it*.

<sup>190</sup> TNAS, lodo 21 maggio 2010, Ruaro c/FIP, in *www.coni.it*.

<sup>191</sup> TNAS, lodo 23 novembre 2010, Guerra c/FIGC, in *www.coni.it*. L'illegittimità di un tale comportamento era stata già precedentemente evidenziata dalla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport. Vedi CCAS, lodo 16 marzo 2009, Setten e Treviso F.B.C. 193 srl c/FIGC, cit.

<sup>192</sup> La natura amministrativa del Collegio di Garanzia non pare suscitare, infatti, alcun dubbio.

<sup>193</sup> Le liti che coinvolgono la cosiddetta giustizia economica restano, invece, liberamente compromettibili, in tali casi si applica l'art.806 ss. c.pc. con la precisazione che si avrà esclusivo riguardo all'art.808-ter, solo ove le parti abbiano espressamente menzionato il carattere irrituale dell'arbitrato. Esempio rilevante di arbitrato patrimoniale è costituito dalle clausole arbitrali contenute nei contratti di lavoro subordinato sportivo ex legge numero 91/1981. I giudici statali, quindi, se si è in presenza dell'applicazione di una clausola compromissoria, devono dunque limitare la loro analisi ai motivi rilevabili in materia di impugnazione dei lodi: in ogni altro caso i soggetti possono liberamente rivolgersi al giudice ordinario competente per le controversie su vertenze economiche.

## **1.7 L'Alta Corte di Giustizia Sportiva: la difesa del sistema arbitrale tramite la creazione di un organo di natura amministrativa competente sulle questioni indisponibili**

L'Alta Corte di Giustizia Sportiva fu istituita con la riforma dello Statuto CONI del 2008 insieme al TNAS, dal quale però differiva per l'ambito di competenza: secondo il Codice dell'Alta Corte, infatti, questa costituiva <<l'ultimo grado di giustizia sportiva per le controversie in materia di sport, aventi ad oggetto diritti indisponibili o per le quali non sia prevista la competenza del TNAS>><sup>194</sup>.

Questo riparto di competenze, tuttavia, fu molto problematico e ciò è reso evidente dal fatto stesso che entrambi gli organi giudicavano questioni molto simili: se da un lato il TNAS si occupava prevalentemente dell'ambito disciplinare e l'Alta Corte dell'amministrativo, dall'altro entrambi gli organi esaminavano controversie in tutti i vari settori della giustizia sportiva<sup>195</sup>.

L'Alta Corte era chiamata a svolgere un giudizio preventivo di ammissibilità delle controversie ma questo non aiutò a fare chiarezza: i giudici sportivi dovevano valutare <<la notevole rilevanza della controversia per l'ordinamento sportivo nazionale in ragione delle questioni di fatto e di diritto in esame>><sup>196</sup> ma tale requisito, potenzialmente molto restrittivo, fu stravolto fin dalle prime decisioni

---

<sup>194</sup> Articolo 1 comma 2 Codice Alta Corte.

<sup>195</sup> L'Alta Corte, nel periodo di sua vigenza si occupò all'incirca di 100 controversie amministrative e di 41 disciplinari, mentre il TNAS nel quadriennio 2011-2014 fu chiamato a giudicare 200 casi disciplinari e 21 amministrativi.

<sup>196</sup> Articolo 1 comma 3 Codice Alta Corte. Tale articolo prevedeva anche il preventivo esaurimento dei gradi di giustizia federale come previsto per il TNAS dall'articolo 5 Codice TNAS.

dell'Alta Corte, la quale fece capire di preferire un'interpretazione estensiva caso per caso.

Come sottolineato da Colangelo<sup>197</sup> nel suo commento alla decisione 9 giugno 2009<sup>198</sup>: se la sanzione di svolgere una partita “a porte chiuse” all'apparenza può sembrare irrilevante, in realtà le incidenze economiche connesse fanno <<ritenere che la sanzione in questione non sia assimilabile a quelle minori>>, inoltre, <<la problematica sottesa all'irrogazione (intonazione di cori discriminatori a sfondo razziale ) deve senza dubbio considerarsi rilevante sul piano sia sostanziale sia processuale>><sup>199</sup> e di conseguenza l'Alta Corte deve poter giudicare. Ulteriore indice della confusione presente tra gli addetti ai lavori fu l'impugnazione al TNAS, da parte della Juventus F.C., della revoca dello scudetto 2005-2006: una questione, quindi, di grande importanza proposta davanti ad un organo che fu costretto a respingere la domanda dato il carattere indisponibile delle situazioni giuridiche dedotte in lite<sup>200</sup>.

Il fatto che il <<riparto di competenze tra i due organi non era sempre intellegibile>><sup>201</sup>, secondo Alessandro Basilico, fu una delle principali cause della riforma del 2014, tuttavia, nonostante la veridicità di questa affermazione, non si può trascurare come le modifiche apportate dallo

---

<sup>197</sup> GIUSEPPE COLANGELO, *Primi passi dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva*, in *Il Foro italiano*, 2009, fasc. 12 parte 3, pagine 658-660.

<sup>198</sup> La fattispecie oggetto di giudizio riguardava la sanzione disciplinare di disputare un incontro a porte chiuse comminata alla Juventus F.C. in seguito ai cori discriminatori dei suoi tifosi perpetrati durante l'incontro del 18 aprile 2009 a Torino contro il F.C Internazionale Milano. ACGS, decisione 9 giugno 2009, n.1, F.C. Juventus SpA c/FIGC, in *www.coni.it*.

<sup>199</sup> GIUSEPPE COLANGELO, *Primi passi dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva*, cit., pag. 659.

<sup>200</sup> TNAS lodo 15 novembre 2011 che respinse la domanda della Juventus F.C. per mancanza di competenza.

<sup>201</sup> ALESSANDRO ENRICO BASILICO, *La riforma della giustizia sportiva*, cit., pag. 651 ss.

Statuto CONI 2014<sup>202</sup> abbiano avuto come obiettivi principali sia quello di offrire una maggiore autonomia alla giustizia federale, limitando le impugnazioni sul merito, sia quello di confermare il modello pubblicistico tramite un supremo organo di giustizia.

Scopi che sembrano essere di fatto simili a quelli dello Statuto del 2008 soprattutto nella parte in cui si prevedeva l'istituzione dell'Alta Corte: Maria Immordino<sup>203</sup>, in particolare, ha sottolineato come questo volesse perseguire due traguardi: <<assicurare l'indipendenza e l'autonomia degli organi di giustizia sportiva e contestualmente la non contraddittoria compresenza con l'ordinamento statale>>.

In realtà, se si guarda alla sostanza delle due riforme, queste presentano delle differenze fondamentali: lo Statuto CONI del 2014 è molto meno garantista e pur prevedendo un organo supremo dotato di funzione nomofilattica, come d'altronde era anche l'Alta Corte<sup>204</sup>, ha limitato i motivi di ricorso<sup>205</sup> creando una sorta di Cassazione sportiva esercitante un mero controllo formale sulle decisioni delle Federazioni a cui viene lasciato il "monopolio" del merito.

Inoltre, la giustizia sportiva, dopo la riforma 2014, sembra confermare l'adesione al modello pubblicistico implicante la teoria che l'ordinamento sportivo goda di autonomia derivata: a sostegno di tale idea è sufficiente

---

<sup>202</sup> *Infra* 2.1.

<sup>203</sup> MARIA IMMORDINO, *L'attribuzione alla cognizione dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva dei diritti indisponibili: verso una rivitalizzazione dell'ordinamento sportivo?*, in *Nuove Autonomie*, 2010, 2, pagine 299-314.

<sup>204</sup> Si veda in merito articolo 12 bis Statuto CONI 2009.

<sup>205</sup> Articolo 54 comma 1 Codice di Giustizia Sportiva CONI 2014: <<[...] Il ricorso è ammesso esclusivamente per violazione di norme di diritto, nonché per omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti>>.

riportare il fatto che la giustizia amministrativa<sup>206</sup> e l'intera dottrina classificano le decisioni del Collegio di Garanzia come atti amministrativi impugnabili innanzi al TAR Lazio<sup>207</sup> e che il Presidente del Collegio di Garanzia Frattini, nel discorso all'apertura dell'anno giudiziario sportivo 2017<sup>208</sup>, ha auspicato che fossero gli stessi giudici amministrativi a definire il corretto riparto delle competenze tra giustizia sportiva e giustizia statale dimostrando, in tal modo, di avvallare la tesi per cui l'autonomia dell'ordinamento sportivo sia una semplice concessione da parte degli organi statali che possono restringerne liberamente l'ampiezza.

Obiettivo dell'istituzione dell'Alta Corte, invece, era creare un organo di giustizia competente in materia di diritti indisponibili che assicurasse le garanzie del giusto processo, soprattutto dal punto di vista dell'indipendenza, ai soggetti dell'ordinamento sportivo ed alternativo al modello arbitrale del TNAS vista l'apparente insuperabilità della teoria dottrinale che professava la incompromettibilità di tali situazioni giuridiche soggettive.

Questo sistema esprimeva, come auspicato dal legislatore del 2004<sup>209</sup>, una particolare attenzione affinché i procedimenti in materia di giustizia sportiva rispettassero <<i>i principi del contraddittorio tra le parti, del diritto di difesa, della terzietà e imparzialità degli organi giudicanti, della

---

<sup>206</sup> Significativa appare in merito la sentenza TAR Lazio, Sez. I, sentenza 22 agosto 2017, n. 9385, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>207</sup> Esclusivamente per risarcimento del danno dopo la sentenza 49/2011 della Corte Costituzionale.

<sup>208</sup> Si fa riferimento, in particolare, a tali parole del Presidente: <<*sono certo che la giustizia amministrativa troverà, sempre nel proprio ambito, il modo appropriato per garantire il corretto riparto tra le funzioni rimesse e quelle sottratte alla giustizia sportiva*>>. FRANCO FRATTINI, *Discorso all'apertura dell'anno giudiziario sportivo 2017*, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

<sup>209</sup> Si fa riferimento al decreto legislativo 15/2004 di modifica al decreto legislativo 242/1999 concernente i compiti del CONI.

ragionevole durata, della motivazione e della impugnabilità delle decisioni>><sup>210</sup> rivelando così <<l'intento ad acquisire all'ordinamento sportivo quella vocazione generale<sup>211</sup> che lo avvicina all'ordinamento statale<sup>212</sup>>>.

Un ordinamento che presenti tale requisito mal si concilia, quindi, con la competenza del giudice amministrativo a giudicare in sede di gravame le decisioni dei giudici sportivi e con la stessa configurabilità di queste come atti amministrativi<sup>213</sup>.

Sembrano così venire confermate le teorie espresse dalla dottrina minoritaria negli anni immediatamente conseguenti alla riforma del 2009: Agatino Cariola, in particolare, evidenziava come <<esiste una vasta gamma di interessi sociali che prendono le mosse dall'attività individuale e che sono riferibili ai gruppi ed alle formazioni sociali, in relazioni ai quali nemmeno il legislatore può stabilire pubblicazioni forzose, in violazione per l'appunto dell'articolo 2 della Costituzione giacché la riconduzione di tali interessi allo Stato-persona contraddirebbe il riconoscimento operato dalla norma costituzionale di fenomeni sociali preesistenti ed indipendenti dall'apparato pubblico, cui questo addirittura rivolge prestazioni in nome della sussidiarietà orizzontale>><sup>214</sup>: pertanto competente a definire i confini

---

<sup>210</sup> Articolo 1 n.2 decreto legislativo 15/2004.

<sup>211</sup> Ordinamento sportivo come ordinamento a vocazione generale è un'espressione usata da ANTONIO ROMANO TASSONE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e tutela giurisdizionale*, in *Aa. Vv., Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, Milano, 2009, pagina 74 e seguenti.

<sup>212</sup> MARIA IMMORDINO, *L'attribuzione alla cognizione dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva dei diritti indisponibili: verso una rivitalizzazione dell'ordinamento sportivo?*, cit., pag. 309.

<sup>213</sup> Come sostenuto, invece, dalla maggior parte della dottrina.

<sup>214</sup> AGATINO CARIOLA, *I rapporti tra giurisdizione sportiva e statale: è possibile un ritorno al privato?*, in *Il Foro Amministrativo-Consiglio di Stato*, fascicolo 10, 2010, pagina 2257 e seguenti.

della giustizia sportiva e a <<misurarne la tenuta rispetto a tutti i valori coinvolti>><sup>215</sup> non può che essere il giudice ordinario.

Questo concetto era già presente in uno scritto antecedente di Vincenzo Vigoriti dove si sottolineava, con riferimento ai giudizi presso l'Alta Corte, come <<non ci sono restrizioni alla deducibilità dei vizi, che possono essere di fatto e di giudizio, con assimilazione all'appello civile più che all'impugnazione di atti amministrativi>><sup>216</sup> e, di conseguenza, essendo questo organo di giustizia sportiva chiamato a compiere valutazioni similari a quelle del giudice ordinario non si comprende perché le sue decisioni dovrebbero essere sindacabili da un magistrato amministrativo.

Durante il suo periodo di vigenza, l'Alta Corte ha caratterizzato il suo operato per un limitato numero di accoglimenti delle istanze che le venivano proposte<sup>217</sup> in quanto, come visto precedentemente, costretta a respingere vari ricorsi viziati per difetto di competenza: inoltre, i suoi giudizi riguardavano principalmente la materia amministrativa<sup>218</sup> da sempre improntata ad assicurare la regolarità dei campionati e quindi restia a stravolgere le decisioni delle Corti Federali salvo contrasti evidenti con i valori fondamentali.

---

<sup>215</sup> *Ibidem*, cit., pag. 2264.

<sup>216</sup> VINCENZO VIGORITI, *La giustizia sportiva nel sistema CONI*, in *Rivista dell'Arbitrato*, 2009, 3 pagine 403-418.

<sup>217</sup> Su un totale di 154 casi decisi se si tolgono 5 casi economici resta un totale di 149 casi (in 80 casi parte in causa era la FIGC) di cui in 118 è prevalsa la Federazione (in 69 di questi la Federazione vincente era la FIGC) e in 31 la parte attrice (11 casi in cui controparte perdente era la FIGC).

<sup>218</sup> L'Alta Corte, tuttavia, si trovò a prendere anche importanti questioni in campo disciplinare: si ricorda, in particolare, la decisione presa nel famoso caso Moggi che confermò la radiazione del dirigente sportivo della Juventus comminata dalla Commissione Disciplinare della FIGC. Tale pronuncia venne, inoltre, avvallata dalla stessa giustizia amministrativa rispettivamente con le sentenze TAR Lazio, Sez. I, sentenza 14 ottobre 2016, n.10304, cit., e Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 15 marzo 2017, n.1173, cit., pagina 102 e seguenti.

In sostanza, se da un lato l'Alta Corte prendeva <<posizione a favore di disposizioni regolamentarie, espressione di autonomia ed indipendenza dell'ordinamento sportivo, custodi anche di discriminazioni indirette se funzionali al perseguimento di un fine meritevole, almeno dal punto di vista astratto e idonee e proporzionate allo scopo, dall'altro imponeva un'interpretazione dei precetti sportivi, in ogni caso conforme ai principi del sistema, al fine di evitare situazioni ingiustificatamente discriminatorie e di manifesta ingiustizia, tenuto conto degli obiettivi della norma>><sup>219</sup>.

Dal quadro qui delineato sembra emergere come, se si considerano fondate le opinioni dottrinali affermanti la sottoponibilità delle decisioni dell'Alta Corte al gravame del giudice ordinario, la creazione di due distinti organi di giustizia sportiva sia stata solo una conseguenza della incompromettibilità dei diritti indisponibili non suscettibili di giudizio innanzi ad un tribunale arbitrale: il quale deve essere il giudice naturale in un ordinamento privatistico presentante evidenti caratteri di autonomia come quello sportivo.

La riforma conseguente del 2014, tuttavia, ha preferito porre fine all'esperienza del TNAS piuttosto che cercare di risolvere l'unica questione che impediva un accentramento di tutte le competenze in capo ad un unico organo di vertice arbitrale<sup>220</sup>.

---

<sup>219</sup> SALVATORE CIVALE, *La specificità dello sport non può giustificare discriminazioni ed ingiustizie nell'accesso all'attività sportiva*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2013, fascicolo 1, pagina 157 e seguenti. Articolo di commento ad Alta Corte di Giustizia Sportiva, decisione 13 febbraio 2013, n.4, ASD Libertas Scanzano c/FIGC, Lega Nazionale Dilettanti, Divisione calcio a cinque LND e SSD Viagrande, in *www.coni.it*.

<sup>220</sup> Non sarebbe, stato impossibile, infatti, pensare ad un passaggio di tutte le funzioni giudicanti in capo al TNAS ponendo fine all'esistenza dell'Alta Corte considerata dalla dottrina maggioritaria come un organo di natura amministrativa: come vedremo, infatti, tutte le situazioni giuridiche soggettive emergenti nell'ordinamento sportivo, possono essere sottoponibili ad un giudizio arbitrale, come avviene, nell'ambito internazionale da circa venti anni senza che siano sorte a riguardo significative rimostranze.

Nonostante sia evidente che due organi di vertice non siano la soluzione migliore<sup>221</sup>, d'altra parte, non è pensabile un sistema, come quello del Collegio di Garanzia, che prescindendo da un modello arbitrale, in quanto questo non potrebbe comportare una significativa mancanza di tutela.

---

<sup>221</sup> Come visto vi è stata molta confusione tra gli operatori del diritto in merito alle rispettive competenze di TNAS ed Alta Corte.

## **1.8 I motivi della mancata affermazione nell'ordinamento sportivo italiano di un organo arbitrale competente in materia disciplinare**

Il sistema di giustizia sportiva del TNAS e dell'Alta Corte, insieme a quello costituito dalla Camera di Conciliazione ed Arbitrato, ci ha permesso di comprendere quali siano le ragioni che maggiormente hanno ostacolato l'affermarsi di una struttura arbitrale in ambito disciplinare ed amministrativo, fino al punto che importanti giuristi e parte della giurisprudenza, arrivassero a privare di valore le stesse normative che affermavano la natura arbitrale di questi organi<sup>222</sup>.

Le obiezioni sollevate da tali studiosi si possono riassumere in sei punti chiave, i quali riguardano precisamente:

- 1) la struttura dell'organizzazione sportiva italiana: in particolare per quanto concerne il ruolo pubblicistico svolto dalla Federazioni evidenziato sia da Lubrano<sup>223</sup> sia dal Consiglio di Stato nella sentenza 5025/2004;
- 2) la questione della sottoponibilità ad arbitrato della fattispecie: per parte della giurisprudenza e della dottrina, infatti, la materia disciplinare e quella amministrativa non avrebbero ad oggetto diritti disponibili ma situazioni giuridiche soggettive indisponibili e pertanto compromettibili;
- 3) la possibilità di impugnare i provvedimenti in materia disciplinare ed amministrativa innanzi al giudice amministrativo;

---

<sup>222</sup> Si vedano le norme delineate in questo e nel precedente paragrafo. Ad esempio l'articolo 12-ter Statuto CONI 2008.

<sup>223</sup> ENRICO LUBRANO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport (TNAS): analisi della giurisprudenza (anni 2009-2010) e della natura delle relative decisioni*, cit., pag.37.

- 4) la tutela complessiva concedibile dai giudici statali nel rispetto del diritto di difesa, tutelato nel nostro ordinamento dall'articolo 24 della Costituzione, e dell'autonomia degli organi sportivi;
- 5) l'obbligatorietà dell'arbitrato e del vincolo di giustizia e sua compatibilità con le disposizioni costituzionali nazionali;
- 6) la terzietà ed indipendenza degli organi giudicanti: tale problematica insieme alle due precedenti hanno trovato fortuna anche in ambito internazionale<sup>224</sup> e costituiranno oggetto di esame nel terzo capitolo in quanto solo se le criticità che colpiscono il TAS verranno ritenute prive di fondamento si potrà procedere a servirsi di esso come modello di riferimento.

La confutazione di tali argomentazioni riguarderà tutta la terza parte della trattazione dedicata al nostro sistema di giustizia sportiva nazionale, verrà così dimostrato come, anche nel nostro paese, non sia impensabile la costituzione di un organo arbitrale di ultimo grado che amministri le controversie anche in ambito disciplinare ed amministrativo sul modello di quello che avviene nell'ordinamento sportivo internazionale con il TAS.

Prima di procedere però alla critica dei punti sopracitati, appare necessario offrire alcuni brevi chiarimenti in merito al ruolo del Collegio di Garanzia<sup>225</sup> al quale sarà dedicato il paragrafo successivo.

---

<sup>224</sup> Si veda la famosa vicenda Pechstein. Caso ancora oggi pendente davanti alla Corte Costituzionale Federale tedesca (ricorso BvR 2103/2016) e davanti alla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

<sup>225</sup> Analizzeremo, in particolare, il Collegio di Garanzia per comprendere le difficoltà che tale modello di giustizia comporta e la conseguente necessità di una riforma.

## 2. Il sistema di giustizia sportiva vigente: il ruolo del Collegio di Garanzia dello Sport e della giurisprudenza amministrativa

---

Nell'attuale modello di giustizia sportiva il Collegio di Garanzia dello Sport e la giurisprudenza amministrativa sembrano svolgere un ruolo predominante, ma è realmente così?

In questo capitolo si cercherà di comprendere se il superamento dell'arbitrato in materia disciplinare sia stata una soluzione soddisfacente o se, al contrario, la situazione possa dirsi sostanzialmente peggiorata.

Infine, si analizzerà anche la nuova ordinanza di rimessione<sup>1</sup> presentata dal TAR Lazio alla Corte Costituzionale.

### **2.1 Il Collegio di Garanzia dello Sport, la riforma della giustizia sportiva e le criticità del modello attuale**

La riforma dello Statuto CONI del 2014 è stata senza dubbio una svolta importante per l'ordinamento sportivo italiano: con questa si è posto fine all'attività del TNAS e dell'Alta Corte e si sono fissate le linee guida per l'adozione del nuovo Codice della Giustizia Sportiva, approvato dal Consiglio Nazionale del CONI con deliberazione numero 1518 del 15 luglio 2014.

---

<sup>1</sup> TAR Lazio, Sez. I, ordinanza 11 ottobre 2017, n.10171, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2017, fasc. 3, pagina 187 e seguenti.

Particolare rilievo hanno avuto l'istituzione del Collegio di Garanzia dello Sport e della Procura Generale: il primo esercita un sindacato di pura legittimità sulle decisioni degli organi federali<sup>2</sup> mentre la seconda svolge un ruolo di cooperazione e di controllo sull'attività dei procuratori federali essendo dotata di importanti poteri: da quello di sollecito ad aprire un fascicolo su uno o più fatti specifici fino alla possibilità di poter avocare a sé le indagini in caso di inerzia degli organi federali<sup>3</sup>.

Il Presidente del CONI Malagò ha sottolineato come gli obiettivi della riforma siano stati quelli di «garantire e preservare l'autonomia delle Federazioni nell'amministrazione della giustizia ribadendo ed affermando il potere di vigilanza e di coordinamento attribuito ex lege al CONI»<sup>4</sup>.

A conferma di tali parole è intervenuto, in occasione del suo discorso per l'apertura dell'anno giudiziario sportivo 2016, il Presidente del Collegio di Garanzia Frattini: il quale, criticando di fatto l'operato del sistema previgente, ha precisato che l'organo di cui è vertice «può valutare la legittimità della misura di una sanzione solo se la stessa è stata irrogata in palese violazione dei presupposti di fatto o di diritto o per la sua manifesta

---

<sup>2</sup> Il ricorso al Collegio di Garanzia incontra varie limitazioni previste dall'articolo 54 del codice: «avverso tutte le decisioni non altrimenti impugnabili nell'ambito dell'ordinamento federale ed emesse dai relativi organi di giustizia, ad esclusione di quelle in materia di doping e di quelle che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro, è proponibile ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport, di cui all'art. 12 bis dello Statuto del Coni. Il ricorso è ammesso esclusivamente per violazione di norme di diritto, nonché per omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti».

<sup>3</sup> Per i poteri della Procura Generale si veda l'articolo 51 del Codice di Giustizia Sportiva.

<sup>4</sup> Tale inciso è tratto dall'articolo «Ecco la legge Malagò. C'è anche la Superprocura» consultabile nell'archivio on line del quotidiano la Repubblica. Con tali parole il Presidente del CONI rivela l'intento di dare adozione al decreto legislativo 15/2004 che impone al CONI di adeguare i procedimenti sportivi al principio del giusto processo e di prevedere controlli sull'operato delle Federazioni nel rispetto della loro autonomia.

irragionevolezza>> e <<che non si può e non si deve, in altri termini, ridiscutere daccapo il merito, magari ai fini di un inaccettabile colpo di spugna quando la giustizia endofederale ha rispettato le norme e ha compiutamente motivato le sue decisioni>><sup>5</sup>.

In quella stessa occasione il Presidente, rivelando una certa soddisfazione, ha chiarito come <<nel 2015, mai alcuna impugnazione al TAR di pronunce del Collegio ne ha determinato riforma o annullamento>><sup>6</sup>.

Questa affermazione, tuttavia, merita di essere contestualizzata: Frattini stesso ha, infatti, evidenziato<sup>7</sup> come il contenzioso della “Cassazione dello Sport” fosse costituito, come oggi, principalmente da questioni disciplinari: dato che è confermato dalle statistiche inerenti alle decisioni del Collegio<sup>8</sup>. Di conseguenza, difficilmente i magistrati amministrativi avrebbero potuto incidere con una tutela reale sulle pronunce del supremo organo di giustizia sportiva, in quanto per loro vigenti, in tale materia, le limitazioni poste dalla sentenza 49/2011 della Corte Costituzionale<sup>9</sup>. Inoltre, nel 2015 difficilmente un’impugnazione di una decisione del Collegio avrebbe potuto già essere decisa dal TAR, se si considera che la pronuncia dell’Alta Corte del 5 maggio 2014<sup>10</sup> in merito al caso Cicolari verrà giudicata dai giudici amministrativi di primo grado solo il 9 marzo 2016<sup>11</sup> e che una

---

<sup>5</sup> Tale discorso è facilmente reperibile nel sito ufficiale del CONI. FRANCO FRATTINI, *Discorso all’apertura dell’anno giudiziario sportivo 2016*, in [www.coni.it](http://www.coni.it). L’inciso è tratto da pagina 4.

<sup>6</sup> FRANCO FRATTINI, *Discorso all’apertura dell’anno giudiziario sportivo 2016*, cit., pagina 7.

<sup>7</sup> FRANCO FRATTINI, *Discorso all’apertura dell’anno giudiziario sportivo 2016*, cit., pagina 5.

<sup>8</sup> Nel 2015, infatti, su 83 giudizi totali 56 hanno avuto per oggetto controversie in materia disciplinare.

<sup>9</sup> Sentenza ampiamente analizzata nei paragrafi precedenti.

<sup>10</sup> Alta Corte di Giustizia Sportiva, decisione 5 giugno 2014, n.16, Greta Cicolari c/Federazione Italiana Pallavolo, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

<sup>11</sup> TAR Lazio, Sez. III, sentenza 9 marzo 2016, n.3055, cit.

delle prime questioni affrontata dal Collegio di Garanzia, la vicenda del ginnasta Zillio, del 9 febbraio 2015<sup>12</sup> sarà decisa dal TAR solo il 10 novembre 2016<sup>13</sup>: sentenza che, tra l'altro, stabilirà a favore del ricorrente un risarcimento economico per essere stato sottoposto ad una sanzione disciplinare illegittima.

Le note di entusiasmo usate da Frattini nell'espressione sopracitata vanno, quindi, necessariamente mitigate.

Lo stesso Presidente nel suo discorso dell'anno successivo<sup>14</sup> ha rilevato alcune criticità riguardanti il Collegio di Garanzia presenti nella riforma: Frattini, in particolare, ha evidenziato come la previsione di limiti edittali, sanciti dall' articolo 54 del Codice di Giustizia Sportiva, si risolva di fatto in una limitazione di tutela per il soggetto ricorrente in quanto <<la correttezza e la legittimità, anche formale, del procedimento sportivo, deve essere immanente e non può essere ancorata all'entità della sanzione in concreto irrogata>><sup>15</sup>, inoltre, ha sottolineato come la mancanza <<di un termine ad hoc entro il quale obbligare ciascuna Procura Federale ad iscrivere la notizia di infrazione nel relativo registro, a far data dal momento in cui la Procura medesima ha avuto contezza della medesima>> consente al Procuratore Federale di <<procrastinare eccessivamente l'iscrizione dell'infrazione nell'apposito registro pur essendone a conoscenza>><sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. II, decisione 31 marzo 2015, n.8, Riccardo Zillio c/Federazione Ginnastica d'Italia, in *www.coni.it*.

<sup>13</sup> TAR Lazio, Sez. I, sentenza 10 novembre 2016, n.11146, cit., pagina 417 e seguenti.

<sup>14</sup> FRANCO FRATTINI, *Discorso all'apertura dell'anno giudiziario sportivo 2017*, in *www.coni.it*.

<sup>15</sup> FRANCO FRATTINI, *Discorso all'apertura dell'anno giudiziario sportivo 2017*, cit. pagina 4.

<sup>16</sup> FRANCO FRATTINI, *Discorso all'apertura dell'anno giudiziario sportivo 2017*, cit. pagina 5.

La riforma del 2014 ha presentato nondimeno altre problematiche che si possono così raggruppare:

- la carenza di terzietà dei giudici federali;
- l'impossibilità per il Collegio di Garanzia di procedere ad accertamenti di fatto che devono, in caso siano necessari, essere svolti in un apposito giudizio federale di rinvio;
- la mancanza di equilibrio tra Procura Generale del CONI ed organi di giustizia federali che da ultimo ha provocato le dimissioni del Procuratore Generale dello Sport Enrico Cataldi<sup>17</sup>;
- il non rispetto in concreto di varie disposizioni del giusto processo<sup>18</sup> da parte degli organi federali la cui valorizzazione è stata uno degli obiettivi principali della riforma che in tal modo voleva dare definitiva attuazione al decreto Pescante<sup>19</sup> e ai Principi di Giustizia Sportiva al tempo vigenti<sup>20</sup>;
- l'assenza di una fase conciliativa.

Per quanto concerne il primo aspetto qui delineato, si può affermare che la garanzia della terzietà degli organi di giustizia endofederale, prevista dal decreto legislativo 15/2004<sup>21</sup>, non è pienamente assicurata, nonostante alcune meritevoli disposizioni a riguardo presenti nel Codice di Giustizia

---

<sup>17</sup> Dimissioni presentate in data 19 luglio 2018.

<sup>18</sup> Termine non corretto se si persegue la teoria che il procedimento presso gli organi di giustizia sportiva abbia natura amministrativa. In tal caso, infatti, si dovrebbe scrivere "giusto procedimento", tuttavia, in questo elaborato per maggiore chiarezza con l'articolo 2 del Codice di Giustizia Sportiva si continuerà a parlare di giusto processo.

<sup>19</sup> Decreto legislativo 15/2004 che imponeva al CONI di adeguarsi ai principi del giusto processo in materia di procedimenti sportivi.

<sup>20</sup> I Principi di Giustizia Sportiva, quindi, nella loro versione del 2010.

<sup>21</sup> Articolo 7 comma 2 lettera h bis decreto legislativo 242/1999 come modificato dal decreto legislativo 15/2004.

Sportiva, in quanto questi sono nominati da organi politici della Federazione cioè da soggetti che in futuro potrebbero essere chiamati a giudicare: ex articoli 16 e 17 del Codice i giudici sportivi sono nominati dal Consiglio federale su proposta del Presidente della Federazione mentre, invece, ex articolo 26, i giudici federali sono eletti con lo stesso metodo ma su una lista di persone individuate con determinazione non più sindacabile dalla Commissione federale di garanzia. Inoltre, l'articolo 3 comma 3<sup>22</sup> ha previsto che <<ciascun componente degli organi di giustizia federale, all'atto della accettazione dell'incarico>> debba sottoscrivere <<una dichiarazione con cui attesta di non avere rapporti di lavoro con la Federazione o altro genere di rapporti di tipo personale con soggetti membri degli organi rappresentativi della Federazione medesima>>.

Tali accorgimenti non hanno raggiunto il risultato sperato come emerso recentemente dalla decisione del 6 luglio 2018 del Tribunale Federale della Federazione Italiana Danza Sportiva<sup>23</sup> che ha ridotto a cinque anni, all'ex Presidente della FIDS Galvagno, la sanzione disciplinare della radiazione a suo carico per lo scandalo denominato "Danzopoli"<sup>24</sup> ritenendo in merito applicabile la normativa sull'indulto<sup>25</sup> e ponendo, in tal modo, fine alla sua inibizione in quanto questa decorreva dal 1 ottobre 2012.

La concessione stessa del provvedimento di indulto, voluta dal Presidente attuale della FIDS Barbone e adottata con delibera del Consiglio Federale

---

<sup>22</sup> Articolo 3 comma 3 del Codice di Giustizia Sportiva.

<sup>23</sup> Tribunale Federale FIDS, decisione 6 luglio 2018, C.U. n.31/2018, in [www.federdanza.it](http://www.federdanza.it).

<sup>24</sup> Questo scandalo aveva avuto ad oggetto principalmente una serie di combine di gare ideate da alti dirigenti federali che portarono alla radiazione dei vertici e al commissariamento federale.

<sup>25</sup> Delibera del Consiglio Federale FIDS 48/2017.

48/2017, è stata al centro di un'importante accusa<sup>26</sup> mossa dalla Procura Generale del CONI, la quale riteneva che questo fosse un mero tentativo di restaurare l'illecito sistema previgente: in tale vicenda è emersa con particolare evidenza l'inefficienza del Collegio di Garanzia.

Il Collegio, pur riformando le decisioni federali che avevano respinto le richieste di condanna, formulate dal Procuratore Generale, per meri motivi procedurali<sup>27</sup>, non è riuscito ad evitare che il Tribunale Federale<sup>28</sup> tornasse a ribadire l'innocenza dei soggetti incolpati mantenendo così nelle stesse posizioni di vertice soggetti sospettati di aver rinstaurato un elaborato sistema collusivo.

Il Collegio<sup>29</sup>, in particolare, aveva affermato, adottando la soluzione proposta dalla ricorrente<sup>30</sup>, come «una volta ravvisate le ragioni di grave

---

<sup>26</sup> La Procura Federale, in particolare, contestava al Presidente Barbone e ad altri componenti del Consiglio Federale di aver «dato esecuzione agli accordi presi nel corso delle riunioni alle quali il Galvagno ha preso parte ed in particolare per avere condiviso nel Consiglio Federale del 22 gennaio 2017 l'intenzione, manifestata dal Presidente Barbone, di concedere la grazia a Ferruccio Galvagno, come pattuito nelle riunioni / incontri pre-elettorali ai quali il Galvagno ha preso parte». L'opinione della Procura è rinvenibile in Tribunale Federale FIDS, decisione 3 luglio 2017, C.U. n.20/2017, in [www.federdanza.it](http://www.federdanza.it), pagina 3.

<sup>27</sup> Con la decisione n.20/2017 il Tribunale Federale dichiarava inammissibile e improcedibile l'azione disciplinare e non si pronunciava nel merito. In particolare riteneva: inammissibile l'azione disciplinare promossa con l'atto di deferimento del 21 aprile 2017 «per difetto di titolarità in capo al Procuratore Generale dello Sport», improcedibile l'azione disciplinare promossa con l'atto di deferimento del 21 aprile 2017 «per difetto di legittimazione dei Procuratori Nazionali dello sport applicati», la nullità dell'atto di delega del 19 aprile 2017, la nullità di tutti gli atti di indagine, ritenendo assorbita ogni altra questione. La Corte d'Appello Federale, con decisione del 15 settembre 2017 (CU n. 7/2017) e motivazione comunicata il 18 settembre 2017 (CU n. 8/2017), rigettava il reclamo confermando la decisione di primo grado, senza entrare nel merito delle contestazioni disciplinari. Corte d'Appello Federale FIDS, decisione 15 settembre 2017, C.U. n. 7/2017, in [www.federdanza.it](http://www.federdanza.it) e Corte d'Appello Federale FIDS, decisione 18 settembre 2017, C.U. n. 8/2017, in [www.federdanza.it](http://www.federdanza.it).

<sup>28</sup> Tribunale Federale FIDS, decisione 12 marzo 2018, C.U. n.6/2018, in [www.federdanza.it](http://www.federdanza.it).

<sup>29</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. un., decisione 10 gennaio 2018, n.2, Procura Generale CONI c/Federazione Italiana Danza Sportiva e altri, in [www.coni.it](http://www.coni.it). Pronuncia che, tra l'altro, verrà annullata,

convenienza a fondamento della richiesta di astensione da parte del Procuratore Federale FIDS e considerato che la Procura Federale FIDS è costituita da un Procuratore Federale e da un solo Sostituto Procuratore (senza la presenza di un Procuratore Aggiunto, che, ai sensi dell'art. 40 CGS, fosse legittimato a sostituire il Procuratore Federale impedito), la Procura Generale non poteva far altro che sollevare la Procura Federale così composta dalla trattazione del procedimento>>, tuttavia, l'organo federale di primo grado, a cui era stato restituito il fascicolo affinché ridefinisse il merito della controversia, ha preferito declassare i gravi illeciti contestati dal Procuratore Generale a <<banali irregolarità nella gestione amministrativa>><sup>31</sup> rivelando, così, un serio problema di indipendenza in capo agli organi di giustizia federale e un non rispetto in concreto del principio emanato dalla Cassazione dello Sport avendo il Tribunale Federale di fatto continuamente ricercato un pretesto qualsiasi per assolvere gli indagati.

---

come vedremo nel paragrafo successivo, da parte del TAR Lazio, Sez. I, sentenza 27 marzo 2018, n.4041, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), che appare errata sotto molteplici punti di vista. Tuttavia, abbiamo appena constatato come, anche prima di questa decisione ad opera dei giudici amministrativi, i giudici federali avessero già sovvertito la decisione del Collegio.

<sup>30</sup> La Procura Generale del CONI.

<sup>31</sup> Si riporta di seguito la motivazione finale di assoluzione del Tribunale Federale nel giudizio di rinvio (Tribunale Federale FIDS, decisione 6 luglio 2018, C.U. n.31/2018, cit.): <<Conclusivamente i fatti, di cui all'atto di deferimento, contestati dalla Procura agli incolpati e sottoposti alla cognizione di questo Tribunale ai fini dell'accertamento della rilevanza in termini di illecito disciplinare, non sono risultati lesivi delle norme regolamentari ovvero del più generale principio di lealtà e correttezza, rimanendo tutt'al più confinati al rango di "banali irregolarità nella gestione amministrativa" (mutuando le espressioni utilizzate dalla stessa Procura nell'atto di deferimento), a nulla rilevando il teorema postulato dalla Procura "del c.d. sistema Galvagno" (cfr. atto di deferimento) per dar forza (mediante suggestione) alle pretese illecite, rimasto al livello di mera allegazione, privo di riscontri probatori in atti, e soprattutto estraneo al tema decidendum del presente procedimento, ma nel contempo utilizzato per argomentazioni lacunose e contraddittorie, contorsioni logiche, petizioni di principio, interpretazioni dei fatti capziose e fuorvianti>>.

Non possono che trovare conferma, quindi, le parole del Presidente della Commissione di Garanzia della FIGC Pasquale De Lise, il quale ha sottolineato, con riferimento agli organi di giustizia federali<sup>32</sup>, come, anche dopo la riforma operata nel 2014, possa «apparire dubbio il carattere di terzietà funzionale, che deve essere proprio di ogni giudice, anche di quelli che esercitano, come nel caso della giustizia sportiva, una giustizia di tipo associativo, che opera secondo gli schemi del diritto privato, come ha più volte affermato la Corte di Cassazione, e ciò perché l'organo competente a dirimere la controversia deriva la sua legittimazione a decidere da una delle parti in causa»<sup>33</sup>.

Il potere degli organi di giustizia federali sembra, per di più, rafforzato dall'impossibilità per il Collegio di Garanzia di procedere ad accertamenti di fatto<sup>34</sup>, sancita dall'articolo 62 del Codice<sup>35</sup>: Marco Farina<sup>36</sup>, infatti, ha

---

<sup>32</sup> Il ragionamento del Presidente De Lise è riferito agli organi di giustizia della FIGC ma appare estendibile a tutte le altre Federazioni.

<sup>33</sup> Intervento del Presidente Pasquale De Lise in occasione della presentazione del volume di Mario Sanino: *Giustizia sportiva 2016*, tenutasi nella sede del CONI il 23 novembre 2016. Il testo del discorso è reperibile nel sito [www.rivistadirittosportivo.coni.it](http://www.rivistadirittosportivo.coni.it). L'inciso è tratto dalle pagine 3 e 4 della trascrizione.

<sup>34</sup> La seconda criticità prima evidenziata.

<sup>35</sup> Art. 62 – Decisioni: «1. Se non dichiara l'inammissibilità del ricorso, il Collegio di Garanzia dello Sport provvede all'accoglimento a norma dell'art. 12 bis, comma 3, Statuto del Coni, decidendo la controversia senza rinvio solo quando non siano necessari ulteriori accertamenti di fatto ovvero le parti ne abbiano fatto concorde richiesta entro il termine di chiusura della discussione orale. 2. In ogni caso di rinvio, il Collegio di Garanzia dello Sport, con la decisione di accoglimento, enuncia specificamente il principio al quale il giudice di rinvio deve uniformarsi. 3. Quando rigetta il ricorso, il Collegio di Garanzia dello Sport provvede sul rimborso delle spese in favore delle parti resistenti. 4. Con la decisione che definisce il giudizio, il Collegio di Garanzia dello Sport può indicare al Procuratore generale dello sport fatti o circostanze nuovi che, risultanti dagli atti del procedimento o dalla discussione, appaiono connessi con gli ulteriori accertamenti necessari per il giudizio di rinvio o comunque rilevanti ai fini dell'art. 51, comma 4».

chiarito che la corretta interpretazione della norma sopracitata, nel caso in cui questi accertamenti siano necessari, sia che «la decisione sostitutiva potrà darsi solo qualora le parti lo abbiano espressamente e concordemente richiesto»<sup>36</sup>: circostanza che difficilmente si verificherà, soprattutto se una delle parti sa di poter contare su un giudizio federale accomodante<sup>37</sup> e considerando che una tale concorde richiesta «potrà, se del caso, rimuovere l'impedimento di una pronuncia sostitutiva di merito solo nei casi in cui i pur necessari accertamenti di fatto siano destinati a risolversi nella valutazione, da compiersi anche ex novo, di risultanze istruttorie già acquisite nei precedenti gradi»<sup>38</sup>.

Inoltre non va trascurato il fatto che, come sottolineato da Salvatore Civale, la procedura di rinvio non è «celere e spedita, quanto meno nel rispetto della cosiddetta e nota specificità dello sport»<sup>39</sup>: il giudizio complessivo in caso di annullamento con rinvio da parte del Collegio di Garanzia per il combinato disposto dell'articolo 38<sup>40</sup> e 58<sup>41</sup> del Codice e delle varie

---

<sup>36</sup> MARCO FARINA, *Il Collegio di Garanzia dello Sport: competenze e procedimenti. Note a prima lettura*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2015, pagina 114 e seguenti. Inciso tratto da pagina 115.

<sup>37</sup> Vedi vicenda prima delineata di “Danzopoli 2”.

<sup>38</sup> MARCO FARINA, *Il Collegio di Garanzia dello Sport: competenze e procedimenti. Note a prima lettura*, cit., pagina 114 e seguenti. Inciso pagina 115.

<sup>39</sup> SALVATORE CIVALE, *La riforma della giustizia sportiva adottata dal Coni: un nuovo sistema procedurale unico*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2014, 2, pagina 159 e seguenti. L'affermazione citata si trova a pagina 201.

<sup>40</sup> Art. 38 commi da 1 a 4 - Termini di estinzione del giudizio disciplinare e termini di durata degli altri giudizi «1. Il termine per la pronuncia della decisione di primo grado è di novanta giorni dalla data di esercizio dell'azione disciplinare. 2. Il termine per la pronuncia della decisione di secondo grado è di sessanta giorni dalla data di proposizione del reclamo. 3. Se la decisione di merito è annullata in tutto o in parte a seguito del ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport, il termine per la pronuncia nell'eventuale giudizio di rinvio è di sessanta giorni e decorre dalla data in cui vengono restituiti gli atti del procedimento dal Collegio di Garanzia dello Sport. 4. Se i termini non sono osservati per ciascuno dei

sentenze dei TAR<sup>42</sup>, che hanno confermato il necessario espletamento di tutti i gradi di giustizia sportiva, non può protrarsi oltre duecentodieci giorni a pena di estinzione dell'intero procedimento disciplinare: tale periodo di tempo se all'apparenza sembra breve in confronto ai tempi di definizione della giustizia ordinaria, in realtà risulta troppo lungo considerando le competizioni che uno sportivo professionista svolge normalmente nell'arco di sette mesi<sup>43</sup> e, in ogni caso, non può in alcun modo essere abbreviato tramite l'introduzione di termini perentori ad opera delle Federazioni, in quanto ciò sarebbe in contrasto con l'obiettivo di omogeneizzazione delle procedure perseguito dal Codice stesso<sup>44</sup>.

La terza problematica prima riportata concerne, invece, la difficoltà relazionale tra Procura Generale dello sport, Procure federali ed organi di giustizia federali.

---

gradi di merito, il procedimento disciplinare è dichiarato estinto, anche d'ufficio, se l'incolpato non si oppone>>>.

<sup>41</sup> Art. 58 - Disposizioni generali <<1. La parte non può stare in giudizio se non col ministero di un difensore, munito di apposita procura. 2. Il regolamento di cui al comma 8 dell'art. 12 bis dello Statuto del Coni determina i requisiti per avvalersi del gratuito patrocinio nonché il funzionamento del relativo ufficio. 3. Il procedimento davanti al Collegio di Garanzia dello Sport viene definito entro 60 giorni dal deposito del ricorso>>>.

<sup>42</sup> Tra le più recenti si può citare TAR Lazio, Sez. I, sentenza 7 febbraio 2017, n.3370, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>43</sup> Basti in merito considerare che un calciatore titolare di serie A in 7 mesi può arrivare a giocare all'incirca 30 partite.

<sup>44</sup> Questo principio è stato ribadito recentemente dal Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. I, decisione 6 luglio 2016, n.27, Massimo Di Martire e Giampiero Di Martire c/Asd Circolo Nautico Posillipo/FIN, in *www.coni.it*, ampiamente trattata da FRANCESCO SANTONASTASO, *I termini di durata dei procedimenti federali*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, fascicolo 2, 2016, pagina 157 e seguenti.

L'avversione delle Federazioni verso tale organo del CONI ha ritrovato<sup>45</sup> conferma recentemente nelle dichiarazioni del Procuratore Generale dello Sport, pubblicate in seguito alle sue dimissioni presentate il 18 luglio 2018 dopo un parere dell'Avvocatura dello Stato, voluto da alcuni dirigenti federali, che lo ha ritenuto incompatibile in base alla Legge Madia<sup>46</sup>. Cataldi ha affermato: *<<Sapevamo, io, il presidente e i miei sostituti, che la riforma avrebbe incontrato resistenze procurandoci molti nemici. Ma qui c'è un muro che si oppone a ogni cambiamento: la giustizia è e deve restare cosa delle Federazioni e nessuno super partes deve poter metterci il naso>>*<sup>47</sup>.

Secondo Leonardo Ferrara e Federico Orso<sup>48</sup>, infatti, il riconoscimento alla Procura Generale di poteri di cooperazione, direzione ed avocazione, *<<non cancella del tutto l'autonomia delle Federazioni nella repressione degli illeciti>>* che, come visto anche nella vicenda sopra riportata e come emerge dalle affermazioni di Cataldi, tendono ad istituire dei sistemi autoprotettivi dei propri vertici ed atleti di punta a discapito, invece, di sportivi minori che sono in difficoltà a difendersi innanzi a pronunce federali spesso troppo gravose nei loro confronti.

---

<sup>45</sup> La Procura Generale dello Sport, infatti, era stata introdotta con il voto contrario di FIGC, FIN e FIP, il cui Presidente Petrucci polemicamente la definì la "Superprocura".

<sup>46</sup> Legge 124/2015 che vieta a chi gode di una pensione statale di avere un ruolo dirigenziale retribuito. Appare, però, opportuno precisare che il Procuratore Cataldi è in carica da prima dell'applicazione della normativa e che il suo ruolo non è inquadrabile nella qualifica di dirigente.

<sup>47</sup> Affermazione riportata dal Corriere della Sera nell'articolo del 19 luglio 2018: *<<Giustizia sportiva, si dimette il superprocuratore Coni: "Non si può lottare con la lobby delle Federazioni">>*.

<sup>48</sup> LEONARDO FERRARA e FEDERICO ORSO, *Il Codice di Giustizia del CONI tra omogeneizzazione procedurale e autonomia federale*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2015, pagina 5 e seguenti. L'inciso riportato è tratto da pagina 12.

La Procura Generale, quindi, si trova di fatto in una situazione di impotenza: può adottare linee guida e riunire i procuratori<sup>49</sup> ma necessita, affinché tali adempimenti siano efficienti, della leale collaborazione delle Federazioni che, a quanto emerge dalle ultime vicende, è carente.

Inoltre, anche i più incisivi poteri di invito al capo della Procura Federale ad aprire un fascicolo e ad avocare le indagini<sup>50</sup>, sono esperibili solo in caso di grave inefficienza degli organi federali<sup>51</sup> e, in ogni caso, sono destinati a sbattere contro il “muro” del Collegio di Garanzia, il quale si è dimostrato incapace di sovvertire le decisioni federali a causa dei limitati motivi di ricorso che ne restringono la capacità di esame e per la mancanza, salvo rare eccezioni, di possibilità di procedere a nuovi accertamenti di fatto: si consideri in merito che su 240 giudizi totali conclusi dal Collegio, che hanno visto come controparte le varie Federazioni, solo 75<sup>52</sup> hanno visto vittoriosa la parte attrice e tale dato diminuisce ancora di più con riferimento ad una Federazione potente come la FIGC per la quale solo il 20% dei procedimenti complessivi si è concluso a suo sfavore.

Le criticità rilevate in tale paragrafo pongono in evidenza un deficit di equilibrio in seno al massimo organo di giustizia sportiva e all'intero sistema che porta a chiedersi se le garanzie del giusto processo, recepite dal Codice all'articolo 2, siano rispettate solo formalmente e non sostanzialmente<sup>53</sup>: troppo ottimistica pare l'affermazione di Sergio

---

<sup>49</sup> Si veda articolo 51 del Codice di Giustizia Sportiva.

<sup>50</sup> In merito articoli 51 e 52 del Codice di Giustizia Sportiva e 12-ter dello Statuto del CONI.

<sup>51</sup> Come evidenziato da Leonardo Ferrara e Federico Orso a pagina 12 del contributo prima citato: <<il primo presuppone che l'indagine non sia stata iniziata dall'organo competente a esercitare l'azione, il secondo sanziona unicamente l'inerzia reiterata del Procuratore Federale>>.

<sup>52</sup> Quindi all'incirca il 30% dei giudizi complessivi.

<sup>53</sup> Quarta problematica sottolineata.

Fidanzia e Giorgia Sangiuolo per cui <<il procedimento sportivo sembra oggi configurarsi come giusto ai sensi della Convenzione europea dei diritti dell'uomo>><sup>54</sup>.

Infatti, seppur non si possa dubitare della considerazione dei principi del contraddittorio<sup>55</sup>, della presunzione di innocenza<sup>56</sup> e del diritto alla prova<sup>57</sup>, vi sono delle criticità per quel che concerne in concreto la tutela della terzietà e dell'indipendenza dell'organo giudicante a livello federale che non trovano adeguata soluzione nelle pronunce del Collegio di Garanzia<sup>58</sup>. Inoltre, il Collegio stesso nella sua decisione 74/2017 ha rilevato serie problematiche in merito al rispetto del diritto di accesso ai documenti<sup>59</sup> in

---

<sup>54</sup> SERGIO FIDANZIA e GIORGIA SANGIUOLO, *La rinnovata autonomia della giustizia sportiva all'indomani del nuovo codice. Un commento all'articolo 4 del Codice di Giustizia Sportiva*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2015, pagina 73 e seguenti. Inciso riportato si trova a pagina 96.

<sup>55</sup> Il diritto al contraddittorio, oltre ad essere espressamente previsto dall'articolo 2 comma 2 del Codice, trova una sua piena tutela nelle norme che regolano lo svolgimento del processo sportivo: si veda in merito l'articolo 21 e 23 comma 5 e 6 per quanto concerne i giudici sportivi e l'articolo 35 comma 3, 37 comma 6 e 44 comma 2 con riferimento ai giudici federali.

<sup>56</sup> Il principio della presunzione di innocenza non è espressamente previsto dalle norme che regolano il processo sportivo, tuttavia, è ricavabile con una dimostrazione ex adverso dall' articolo 44 comma 2 del Codice: il Procuratore Federale, infatti, deve disporre l'archiviazione <<quando gli elementi acquisiti non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio>> e ciò dimostra che questo ha l'onere di provare la responsabilità disciplinare dell'incolpato che altrimenti si presume innocente.

<sup>57</sup> Il Codice prevede un ampio riconoscimento del diritto alla prova sia nei processi sportivi che in quelli federali: come riportato da Leonardo Ferrara e Federico Orso, nell'opera prima citata, <<nei primi le parti possono, in primo grado, far pervenire memorie e documenti entro due giorni da quello fissato per la decisione (articolo 21 del Codice) e, in secondo grado, produrre nuovi documenti (articolo 23 comma 7 del Codice). Nei procedimenti di competenza dei giudici federali le parti, invece, possono, in entrambi i gradi di giudizio, far pervenire memorie, indicare i mezzi di prova di cui intendono valersi e produrre documenti fino a tre giorni prima dell'udienza (articolo 29 comma 1 e 32 comma 2 del Codice)>>.

<sup>58</sup> Come già prima dimostrato.

<sup>59</sup> La materia del diritto di accesso, pur essendo di natura amministrativa, ha forti implicazioni anche in ambito disciplinare: questo, infatti, è diritto che risulta fondamentale per poter comprendere a pieno le ragioni di una sanzione e per esercitare una corretta difesa.

possesso delle Federazioni, in particolare, con riferimento ad un eventuale loro diniego e, di conseguenza, ha ritenuto opportuno sottolineare come <<il binomio pubblicità-trasparenza deve permeare l'attività delle istituzioni sportive al fine di comprendere l'azione da parte degli associati e in modo da consentire la conoscenza reale della loro attività e di effettuare il controllo sulla stessa>><sup>60</sup>. Tuttavia, nonostante questa importante affermazione di principio, anche in questo caso il sistema vigente ha dimostrato tutta la sua impotenza: il Collegio di Garanzia, infatti, pur dichiarando che <<l'azione delle Federazioni e delle Leghe deve consentire agli interessati di accedere alle informazioni relative ai procedimenti in corso, con il dovere, altresì, di comunicare agli stessi tutte le informazioni richieste>><sup>61</sup>, è stato costretto a respingere il ricorso per incompetenza<sup>62</sup> non concedendo, così, né tutela ai soggetti ricorrenti né l'affermarsi di un importante precedente. In sostanza il Collegio si è di fatto limitato ad un mero invito agli organi legislativi sportivi affinché instaurino una competenza specifica in capo ai Tribunali Federali, rivelando una non trascurabile mancanza nella sua capacità di proteggere un diritto tutelato

---

<sup>60</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. un., 26 luglio 2017, n.74, F.C. Forlì s.r.l. c/Lega Italiana Calcio Professionistico e FIGC, Vibonese calcio s.r.l. c/ Lega Italiana Calcio Professionistico e FIGC, S.S. Racing Club Roma s.r.l c./ Lega Italiana Calcio Professionistico e FIGC, in *www.coni.it*, pagina 9.

<sup>61</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. un., decisione 26 luglio 2017, n.74, F.C. Forlì s.r.l. c/Lega Italiana Calcio Professionistico e FIGC, Vibonese calcio s.r.l. c/ Lega Italiana Calcio Professionistico e FIGC, S.S. Racing Club Roma s.r.l c./ Lega Italiana Calcio Professionistico e FIGC, cit., pagina 9.

<sup>62</sup> Il Collegio a pagina 5 della decisione ha dichiarato inammissibile il ricorso con la seguente spiegazione: <<priva di fondamento è la motivazione adottata dalle ricorrenti circa l'interpretazione fornita dell'art. 54, comma 1, del Codice della Giustizia Sportiva, per la quale si doterebbe il Collegio di una competenza residuale per le impugnazioni per le quali non è previsto un diverso organo. La dizione "avverso tutte le decisioni non altrimenti impugnabili nell'ambito dell'ordinamento federale" deve continuare ad essere intesa come la possibilità di impugnare i provvedimenti decisionali degli organi di giustizia federali che, alla luce dell'attuale strutturazione della Giustizia Sportiva, non potrebbero esser contestati in altra maniera>>.

costituzionalmente<sup>63</sup> e di attuale importanza visto il suo recente rafforzamento ad opera del decreto legislativo 97/2016<sup>64</sup>.

Per ultima, la quarta criticità prima menzionata attiene all'assenza di una fase conciliativa<sup>65</sup> che, secondo Salvatore Civale, <<snatura le funzioni giurisdizionali del comitato olimpico nazionale>>, unico organo che <<con le sue prerogative e garanzie, può svolgere il ruolo di mediazione>><sup>66</sup> e lascia i soggetti senza un'importante strumento di soluzione del contenzioso.

D'altra parte, va segnalata, per quanto riguarda i procedimenti disciplinari, l'introduzione all'articolo 48 del Codice del cosiddetto <<patteggiamento senza incolpazione>>: questo si differenzia da quello post deferimento in quanto avviene prima di tale atto tutelando, così, maggiormente l'indagato in quanto gli si evita una probabile esposizione mediatica.

Il difetto di un controllo ad opera di organi di giustizia terzi ed imparziali<sup>67</sup> su tale accordo, tuttavia, può generare comportamenti distorsivi: in questo

---

<sup>63</sup> Si ritiene che il principio della trasparenza sia manifestazione del principio di imparzialità e buon andamento della PA tutelato all'articolo 97 della Costituzione.

<sup>64</sup> La tutela del diritto di accesso è molto rafforzata se si classifica l'attività giudicante delle Federazioni come attività amministrativa, visti soprattutto i riferimenti normativi sopracitati, mentre potrebbe all'apparenza sembrare deficitaria se questa venga ritenuta un'attività arbitraria di natura privatistica. Tale importante argomento verrà approfondito nei paragrafi successivi.

<sup>65</sup> Fase, invece, prevista nel sistema precedente soprattutto con riferimento al TNAS: si vedano in merito gli articoli 12 ter comma 3 Statuto CONI e 20 comma 1 e 2 Codice TNAS.

<sup>66</sup> SALVATORE CIVALE, *La riforma della giustizia sportiva adottata dal Coni: un nuovo sistema procedurale unico*, cit., pag. 201.

<sup>67</sup> Il controllo, ex articolo 48 del Codice, infatti, a differenza del patteggiamento post deferimento, è lasciato integralmente in mano ad organi elettivi: <<l'accordo è trasmesso, a cura del Procuratore Federale, al Presidente della Federazione, il quale, entro i quindici giorni successivi, sentito il Consiglio federale, può formulare osservazioni con riguardo alla correttezza della qualificazione dei fatti operata dalle parti e alla congruità della sanzione indicata. Decorso tale termine, in assenza di osservazioni, l'accordo acquista efficacia e comporta, in relazione ai fatti relativamente ai quali è stato convenuto,

caso l'indagato concorda con il Procuratore Federale l'applicazione di una sanzione con la sola eventualità che il Presidente federale, sentito il Consiglio, formuli <<osservazioni con riguardo alla correttezza della qualificazione dei fatti operata dalle parti e alla congruità della sanzione indicata>>: ciò può dare vita, quindi, all'applicazione di pene compiacenti<sup>68</sup> a dirigenti federali o ad atleti che creano ingenti introiti alla Federazione senza che la Procura Generale possa esercitare alcun potere di vigilanza, essendo previsto unicamente che questa riceva una mera informativa senza alcuna possibilità di valutazione nel merito e comportando, l'accordo, <<in relazione ai fatti relativamente ai quali è stato convenuto, l'improponibilità assoluta della corrispondente azione disciplinare>><sup>69</sup>.

In conclusione, non sembra errato sostenere, dopo l'esame delle problematiche qui presentate, che il sistema istituito con la riforma 2014 non abbia raggiunto i risultati sperati: preoccupa, in particolare, l'inefficienza del Collegio di Garanzia, il quale si trova nell'impossibilità di adottare provvedimenti incisivi che pongano rimedio agli eventuali comportamenti illegittimi posti in essere dai giudici federali, pregiudicando, in tal modo, anche l'attività della Procura Generale: infatti, nel caso in cui questa, sospettante la mancanza di terzietà dell'organo giudicante, procedesse impugnando al Collegio una decisione federale, andrebbe a scontrarsi, nel caso siano necessari nuovi accertamenti di fatto,

---

l'improponibilità assoluta della corrispondente azione disciplinare>>. Per l'applicazione concordata di sanzioni a seguito di deferimento si veda l'articolo 28 del Codice.

<sup>68</sup> Va ricordato, tuttavia, che tale procedimento ex articolo 48 comma 3 del Codice: <<non trova applicazione per i casi di recidiva e per i fatti qualificati come illecito sportivo o frode sportiva dall'ordinamento federale>>.

<sup>69</sup> Articolo 48 comma 2 del Codice.

contro un nuovo giudizio federale sul merito che presenterebbe le stesse problematiche di indipendenza.

Inoltre, la difficoltà di contestare una decisione federale, viste le limitate possibilità di ricorso al Collegio, pregiudica i soggetti, che veramente necessitano di un terzo grado di giudizio, ad avere un'equa soddisfazione: se le alte cariche federali e gli sportivi più importanti, potendo contare in certe circostanze sulla benevolenza dei giudici federali, hanno molte probabilità di affrontare un giudizio ad essi favorevole, così non è per gli atleti minori, che costituiscono la componente più numerosa dell'ordinamento, i quali si trovano ad affrontare decisioni prese da organi federali né terzi né indipendenti senza che gli venga assicurato un vero e proprio diritto di accesso ai documenti in mano alle Federazioni e una ragionevole durata del processo in caso si proceda con un giudizio di rinvio.

Nel prossimo capitolo analizzeremo se una riforma comportante l'istituzione di un organo arbitrale di ultimo grado, sul modello di quanto avviene per l'ordinamento sportivo internazionale con il TAS, sia possibile e se possa portare a delle soluzioni soddisfacenti alle criticità presenti sopra delineate<sup>70</sup>. Tuttavia, prima appare necessario approfondire il ruolo del TAR nel sistema sportivo nazionale e le possibili evoluzioni conseguenti ad un eventuale accoglimento della recente ordinanza di rimessione presentata alla Corte Costituzionale dagli stessi giudici amministrativi<sup>71</sup>.

---

<sup>70</sup> *Infra* 3.1 e 3.2.

<sup>71</sup> TAR Lazio, Sez. I, ordinanza 11 ottobre 2017, n.10171, cit., pagina 187 e seguenti.

## **2.2 Il ruolo della giurisprudenza amministrativa: un inefficiente rimedio contro le problematiche che affliggono la giustizia sportiva**

Il Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, giudice competente ex articolo 135 del Codice del Processo Amministrativo<sup>72</sup> per le <<controversie aventi ad oggetto atti del CONI e delle Federazioni Sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo>><sup>73</sup>, ha visto limitato il suo potere di intervento in materia disciplinare a partire dalla sentenza 49/2011 della Corte Costituzionale<sup>74</sup>.

In seguito a questa importante affermazione della Consulta, i magistrati amministrativi hanno respinto numerose richieste di annullamento delle sanzioni, erogate dagli organi sportivi, per difetto assoluto di giurisdizione<sup>75</sup> e la Corte di Cassazione stessa ha ritenuto<sup>76</sup> che in tali casi <<la giustiziabilità della pretesa dinanzi agli organi della giurisdizione statale costituisce una questione di merito e non di giurisdizione>> dichiarando, così, inammissibili i ricorsi presso di essa alla luce dell'articolo 111 ultimo comma<sup>77</sup>.

Vi è, quindi, la possibilità di chiedere al TAR solo il risarcimento del danno causato da un provvedimento disciplinare illegittimo: in particolare, come

---

<sup>72</sup> Decreto legislativo 104/2010.

<sup>73</sup> Articolo 135 del Codice del Processo Amministrativo comma 1 lettera g: la quale rinvia ad articolo 133 comma 1 lettera z.

<sup>74</sup> Si veda in merito il paragrafo precedente dedicato a tale fondamentale passaggio per l'ordinamento sportivo.

<sup>75</sup> Per alcuni esempi si veda: TAR Lazio, Sez. I, sentenza 6 settembre 2016, n.9563, cit., TAR Lazio, Sez. I, sentenza 14 ottobre 2016, n.10304, cit., confermata da Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 15 marzo 2017, n.1173, cit., pagina 102 e seguenti.

<sup>76</sup> Corte di Cassazione, Sez. un. civ., sentenza 16 gennaio 2015, n.647, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, 2015, pagina 417 e seguenti.

<sup>77</sup> Questo articolo, infatti, sancisce che <<contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti il ricorso in Cassazione è ammesso per soli motivi inerenti alla giurisdizione>>.

sottolineato da Giovanni Facci<sup>78</sup>, si determinerà un obbligo risarcitorio qualora vi sia l'accertamento della violazione dei principi del giusto processo, di un difetto di istruttoria, della mancata valutazione di prove e argomenti decisivi esposti dall'incolpato a sostegno delle proprie difese, della carenza di una motivazione coerente ed adeguata, ovvero laddove la misura afflittiva risulti sproporzionata ed iniqua rispetto ai fatti accertati.

I giudici amministrativi, inoltre, hanno ritenuto che questa fosse una responsabilità extracontrattuale: l'onere della prova conseguentemente ricadrà sul danneggiato ex articolo 2697<sup>79</sup> del Codice Civile, tuttavia, con sentenza numero 1356/2016 il Consiglio di Stato<sup>80</sup> ha chiarito <<che il rinvio al sistema delle presunzioni semplici, di cui all'articoli 2727 e 2729, Codice Civile, induce a ritenere che l'illegittimità del provvedimento annullato costituisce uno degli indici presuntivi della colpevolezza dell'Amministrazione; e in virtù di tale configurazione, qualora si annulli un provvedimento illegittimo, grava su di essa l'onere di provare l'essenza di colpa, mediante la deduzione di circostanze integranti gli estremi dell'errore scusabile>>.

La dottrina maggioritaria sostiene che questo sia, nello specifico, un risarcimento da provvedimento amministrativo illegittimo: questa idea

---

<sup>78</sup> GIOVANNI FACCI, *La nuova responsabilità civile nello sport: l'illegittimo esercizio del potere disciplinare delle Federazioni Sportive*, in *Responsabilità civile e Previdenza*, fascicolo 2, 1 febbraio 2017, pagina 415 e seguenti.

<sup>79</sup> Articolo 2697 Codice Civile: <<Chi vuol far valere un diritto in giudizio deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento.

Chi eccepisce l'inefficacia di tali fatti ovvero eccepisce che il diritto si è modificato o estinto deve provare i fatti su cui l'eccezione si fonda>>.

<sup>80</sup> Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 6 aprile 2016, n.1356, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

deriva dal fatto che la giurisprudenza<sup>81</sup> ha da sempre classificato l'operare degli organi sportivi prevalentemente come attività amministrativa<sup>82</sup>. Ciò ha comportato, di conseguenza, l'esclusione dell'applicabilità della legge 117/1988<sup>83</sup>, limitante la responsabilità dei giudicanti ai soli casi di dolo e colpa grave: secondo i giudici amministrativi<sup>84</sup>, infatti, le disposizioni di tale normativa sarebbero insuscettibili di applicazione analogica in quanto delineerebbero un particolare regime dedicato unicamente all'esercizio dell'attività giurisdizionale.

Questa teoria, però, dimentica la ratio sottesa a tale legge<sup>85</sup>: evitare che l'autonomia di giudizio sia pregiudicata dall'applicazione di un regime ordinario di responsabilità per timore di esporsi a un pericolo disciplinare. Non si può che concordare, quindi, con l'opinione espressa dalla Corte Costituzionale<sup>86</sup> sostenente che la mancata applicazione di tale normativa potrebbe far propendere i giudicanti verso <<scelte interpretative accomodanti e decisioni meno rischiose in relazione agli interessi in causa così influenzando negativamente sulla sua imparzialità>>.

---

<sup>81</sup> Così TAR Lazio, Sez. III, sentenza 3 novembre 2008, n.9547, in *Giurisprudenza amministrativa*, 2008, II, pagina 1470 e seguenti; Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 8 febbraio 2011, n.831, in *Il Foro amministrativo-Consiglio di Stato*, 2011, pagina 548 e seguenti, e Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 25 gennaio 2007, n.268, in *Il Foro amministrativo-Consiglio di Stato*, 2007, pagina 180 e seguenti.

<sup>82</sup> Si vedano, però, le eccezioni in relazione alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato e al TNAS sottolineate nei capitoli precedenti.

<sup>83</sup> Come modificata dalla legge 18/2015.

<sup>84</sup> In merito da ultimo TAR Lazio, Sez. I, sentenza 10 novembre 2016, n.11146, cit., pagina 417 e seguenti.

<sup>85</sup> ALESSANDRO BENINCAMPI, *La giustizia sportiva e gli spettri del passato: dubbi di costituzionalità e timide prospettive*, in *Olympialex review*, fascicolo 1 2018, pagina 42 e seguenti. Vedi in particolare la nota 17 a pagina 46.

<sup>86</sup> Corte Costituzionale, sentenza 19 gennaio 1989, n.18, in *Il Foro italiano*, 1989, I, col. 305.

Va chiarito che si applica, anche ai fini risarcitori, la cosiddetta regola dell'assorbimento, recentemente ribadita dal TAR Lazio<sup>87</sup>, la quale consente al giudice amministrativo di pronunciarsi tanto sui vizi del provvedimento disciplinare originariamente impugnato, quanto sui vizi della decisione resa dal Collegio di Garanzia <<con la conseguenza che il sindacato in sede giurisdizionale, può estendersi a tutti i motivi fatti valere con il ricorso gerarchico, in modo da consentire una pronuncia risolutiva della controversia e non limitata alla correttezza del procedimento di decisione in corso>><sup>88</sup> senza che serva un'autonoma impugnazione.

Tale tesi, tuttavia, per quanto in sostanza risulti corretta, lascia aperte due problematiche.

Per prima cosa sembra aprire la strada a un controllo sul merito del provvedimento non ammissibile visto che <<le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato Olimpico Nazionale Italiano o delle Federazioni Sportive non riservate agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo>><sup>89</sup>, rientrano nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ex articolo 133 del Codice del Processo Amministrativo e non in quella prevista dall'articolo 134.

La possibilità che si eserciti un tale esame è emersa, anche recentemente, nella vicenda del ginnasta Zillio: in quella occasione il TAR Lazio<sup>90</sup> si è insinuato <<profondamente, ancorché in modo incidentale, nel merito della

---

<sup>87</sup> TAR Lazio, Sez. I, sentenza 22 agosto 2017, n. 9385, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>88</sup> Per un'analisi completa della sentenza da cui sono tratti tali incisi si veda ALBERTO BUONFINO, *Amministrazione giustiziale e processo amministrativo. Il caso del Collegio di Garanzia dello Sport*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2018.

<sup>89</sup> Articolo 133 comma 1 lettera z.

<sup>90</sup> TAR Lazio, Sez. I, sentenza 10 novembre 2016, n.11146, cit., pagina 417 e seguenti.

seconda squalifica<sup>91</sup> comminata al ricorrente, tanto da considerare determinanti anche elementi probatori emersi durante il procedimento endofederale>><sup>92</sup>.

Questa intromissione del giudice amministrativo nell'attività propria delle Federazioni verrà analizzata nel capitolo seguente dove si cercherà di comprendere se non sia più vantaggioso un controllo ad opera della giustizia ordinaria.

La seconda criticità, invece, riguarda la classificazione del procedimento presso gli organi di giustizia sportiva come ricorso gerarchico improprio<sup>93</sup> soprattutto considerando che l'obbligatorietà del previo esperimento di questo rimedio è stata abbandonata definitivamente con la legge 1034/1971, tranne che per qualche eccezione presente nell'ordinamento militare<sup>94</sup>. Quindi, attualmente, anche se viene ricercata una soluzione per via amministrativa, è sempre possibile impugnare lo stesso atto in via giurisdizionale e in tal caso, ad esempio, il ricorso gerarchico si intende abbandonato.

Pertanto, la cosiddetta pregiudiziale sportiva, prevista dall'articolo 3 del decreto legge 220/2003, non sembra prestarsi ad un siffatto inquadramento:

---

<sup>91</sup> Squalifica comminata dal Collegio di Garanzia per la mancata partecipazione da parte di Zillio all'Assemblea straordinaria della FGI per la votazione dei soli rappresentanti della categoria atleti, la cui ripetizione fu sancita dall'Alta Corte all'esito di un primo procedimento instaurato dal tesserato stesso.

<sup>92</sup> ALESSANDRO BENINCAMPI, *La giustizia sportiva e gli spettri del passato: dubbi di costituzionalità e timide prospettive*, cit., pagina 42 e seguenti. Inciso tratto da pagina 45.

<sup>93</sup> Ricorso gerarchico improprio sussiste quando non vi è un vero e proprio organo gerarchico superiore ma l'impugnazione può essere presentata in base ad una specifica disposizione di legge.

<sup>94</sup> In merito Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 12 febbraio 2018, n.880, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), la quale ha affermato la necessità per i militari di esperire un ricorso gerarchico prima di introdurre la causa innanzi al TAR.

questa prevede, infatti, il necessario esperimento di tutti i gradi di giustizia sportivi a pena di sanzioni disciplinari previste dai vari Statuti federali.

D'altra parte, oltre a questa fattispecie, vi sono anche altre caratteristiche dell'ordinamento sportivo che mal si conciliano con una classificazione di tal fattura: il rafforzamento ad opera del Codice di Giustizia Sportiva delle garanzie del giusto processo, che non sono certamente proprie dei ricorsi gerarchici, e la diversità di regime dei due procedimenti, in particolare, con riferimento all'esito dell'impugnativa in caso di scadenza dei tempi previsti per la definizione della procedura: mentre nei ricorsi gerarchici decorsi 90 giorni senza risposta da parte dell'organo amministrativo si ritiene formato il silenzio-rigetto, in esito al quale si permette al ricorrente di impugnare il medesimo atto, già contestato in sede gerarchica, avanti il giudice amministrativo; nei procedimenti sportivi disciplinari, una volta passati i termini sanciti dall'articolo 38 del Codice di Giustizia Sportiva, l'eventuale procedura disciplinare risulta estinta con la conseguenza che innanzi al TAR va contestata necessariamente la declaratoria di estinzione.

Inoltre, si deve porre in evidenza come neanche il giudizio presso i magistrati amministrativi sia in grado di trovare rimedio alle criticità presenti nella riforma 2014, delineate nella sezione precedente, ma anzi contribuisca ad un loro peggioramento in particolare per quel che concerne la carenza di indipendenza dei giudici federali, la mancanza di equilibrio tra Procura Generale del CONI ed organi di giustizia federali, e il non rispetto in concreto di varie disposizioni del giusto processo.

A dimostrazione di ciò, infatti, la recente criticabile sentenza del TAR Lazio<sup>95</sup>, in merito al cosiddetto scandalo "Danzopoli 2", ha espresso delle

---

<sup>95</sup> TAR Lazio, Sez. I, sentenza 27 marzo 2018, n.4041, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

idee che potrebbero aggravare le prime due problematiche sopra delineate<sup>96</sup>.

Precisamente in relazione alla prima questa pronuncia ha affermato che, in caso di doppia decisione assolutoria emanata dagli organi federali, il Collegio non avrebbe potere di sindacare le decisioni precedenti, ma dovrebbe dichiarare inammissibile il ricorso: i giudici amministrativi, in particolare, hanno ritenuto che questo avrebbe introdotto, <<pur di non sottrarre al proprio vaglio di legittimità fatti asseritamente gravi>>, un arbitrario criterio di gravità <<individuandolo nella misura delle sanzioni previste per quella violazione>><sup>97</sup>, invece, che nella pena in concreto decisa dagli organi federali, come previsto testualmente dall'articolo 54 del Codice.

Il TAR sembra, così, aderire alla teoria enunciata dal Presidente Frattini in occasione del suo discorso per l'inaugurazione dell'anno giudiziario sportivo 2017, nel quale aveva dichiarato come <<questo problema<sup>98</sup> possa essere superato solo ed esclusivamente attraverso un intervento emendativo ad opera del legislatore sportivo, mediante la semplice sostituzione, in seno all'articolo 54 del Codice, del termine irrogazione con il termine previsione>><sup>99</sup> e non attraverso un'interpretazione evolutiva del Collegio<sup>100</sup>. Una soluzione di tal genere, tuttavia, non può essere ammessa in quanto non è accettabile che, nell'attesa di un'improbabile azione del legislatore,

---

<sup>96</sup> Questa decisione ha annullato la decisione del Collegio di Garanzia 2/ 2018 approfondita nel paragrafo precedente.

<sup>97</sup> TAR Lazio, Sez. I, sentenza 27 marzo 2018, n.4041, cit., punto 8 della parte in diritto.

<sup>98</sup> Quello della carenza di potere del Collegio in caso di doppia assoluzione da parte degli organi federali.

<sup>99</sup> FRANCO FRATTINI, *Discorso all'apertura dell'anno giudiziario sportivo 2017*, cit. pagina 4.

<sup>100</sup> Il Presidente Frattini stesso, d'altra parte, ha presieduto il collegio giudicante nella decisione 2/2018, nella quale si è optato per l'interpretazione evolutiva sopracitata.

resti vigente un apparato autoreferente privo delle più basilari possibilità di tutela e autore di trattamenti ineguali fra i vari soggetti dell'ordinamento<sup>101</sup>: i giudici federali, infatti, come visto nel paragrafo precedente, potrebbero decidere di non punire i dirigenti federali<sup>102</sup>, colpevoli di aver instaurato un sistema collusivo, con pregiudizio evidente dei principi di indipendenza e terzietà, senza che il Collegio sia in grado di porvi rimedio, cosa che tra l'altro già gli risulta difficile visti i limitati mezzi a disposizione<sup>103</sup>.

Per quanto concerne, invece, la seconda criticità il TAR Lazio, nella pronuncia in esame, ha ritenuto di restringere ulteriormente il già limitato potere di avocazione delle indagini federali in mano al Procuratore Generale dello sport compromettendo ulteriormente il debole equilibrio esistente tra Procura Generale ed organi federali: i magistrati amministrativi, in particolare, hanno affermato che «essendo presenti, all'interno della Procura Federale, anche i Sostituti procuratori, per i quali non sussistevano ragioni di incompatibilità, il Procuratore Generale non avrebbe potuto applicarvi Procuratori nazionali, non configurandosi in concreto l'ipotesi di cui al menzionato articolo 11, comma 2<sup>104</sup>, del

---

<sup>101</sup> Come visto prima gli organi di giustizia federale potrebbero, infatti, favorire in certe circostanze gli atleti più importanti e i dirigenti federali a discapito di sportivi con minore possibilità di successo: i quali si troverebbero ad affrontare un giudizio, che in caso di mancanza della dovuta terzietà da parte dei giudici, difficilmente potrebbe avere rimedio.

<sup>102</sup> Si ricordi che ex articolo 26 del Codice di Giustizia Sportiva i dirigenti federali, facenti parte del Consiglio federale, hanno un ruolo fondamentale nella nomina degli stessi giudici.

<sup>103</sup> Vista soprattutto l'impossibilità, approfondita precedentemente, per il Collegio di procedere ad accertamenti di fatto ex articolo 62 del Codice.

<sup>104</sup> Articolo 11 comma 2 del Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura Generale dello Sport: «In caso di autorizzazione, qualora le ragioni di convenienza a fondamento dell'istanza riguardino tutti i componenti della Procura Federale, (il Procuratore Generale dello Sport) applica un Procuratore nazionale ai sensi dell'articolo 52 del Codice di Giustizia Sportiva».

Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura Generale dello Sport>><sup>105</sup>.

Quindi, se il principio qui espresso dal TAR trovasse diffusa accettazione, diventerebbe difficile per la Procura Generale porre rimedio alle convivenze illecite all'interno degli organi federali: il Procuratore Generale non potrebbe procedere con un provvedimento di avocazione nel caso vi fosse una sola persona<sup>106</sup>, all'interno della Procura Federale<sup>107</sup>, in grado di sostituire il Procuratore Federale nella sua attività di indagine.

Il potere di vigilanza assegnato alla Procura Generale dall'articolo 12 ter comma 1 dello Statuto CONI verrebbe, così, inevitabilmente pregiudicato: un'organizzazione illecita coinvolgente i vertici federali potrebbe lasciare un soggetto apparentemente "pulito" all'interno della Procura Federale in modo che, nel caso di coinvolgimento in un'inchiesta, vi sia un organo interno alla Federazione pronto ad archiviare il caso o a procedere per sanzioni minime<sup>108</sup> senza che il Procuratore Generale possa fare niente in merito.

I giudici amministrativi, inoltre, non avendo poteri annullatori in materia disciplinare, hanno dimostrato di non essere in grado di garantire con certezza il rispetto delle garanzie del giusto processo adottate con il recente Codice di Giustizia Sportiva, essendo la loro capacità limitata all'erogazione di una sanzione risarcitoria che non garantisce all'atleta di

---

<sup>105</sup> TAR Lazio, Sez. I, sentenza 27 marzo 2018, n.4041, cit., punto 10.9 della parte in diritto.

<sup>106</sup> La quale non si astenga o per cui non vi siano prove di comportamenti illegittimi a suo carico.

<sup>107</sup> Si è constatato, in particolare, come per il TAR basti un semplice Sostituto Procuratore senza che sia necessario un Procuratore Aggiunto.

<sup>108</sup> Difficilmente, infatti, un Sostituto Procuratore o un Procuratore Aggiunto chiederebbe pene severe per i vertici federali che lo hanno di fatto nominato.

poter tornare a gareggiare e spesso neanche la possibilità di avere un serio conforto economico.

Emblematica in merito è la sentenza numero 3065/2017<sup>109</sup> del Consiglio di Stato, la quale ha affermato che può essere garantito solo <<un ristoro dell'ipotetico *vulnus* sportivo subito (*id est*, l'eventuale lesione allo sviluppo della propria carriera sportiva, discendente dagli atti contestati)>>, e non quello di <<figurati, personali, ulteriori e occasionali interessi commerciali, estranei alla praticata attività sportiva in quanto tale>><sup>110</sup> che, tuttavia, costituiscono introiti importanti per gli atleti minori per i quali spesso lo stipendio offerto dalle società non è sufficiente<sup>111</sup>.

Se da un lato, però, i provvedimenti dei TAR sono incapaci di costituire dei veri e propri obblighi in capo agli organi sportivi, dall'altro, non si può neanche cercare di imporre una tutela reale tramite un'interpretazione eccessivamente restrittiva dell'articolo 2 comma 1 lettera b decreto legge 220/2003<sup>112</sup> in quanto vi sarebbe, di fatto, una violazione del dato normativo e della stessa pronuncia della Corte Costituzionale 49/2011<sup>113</sup>: appaiono, di conseguenza, profondamente errate le affermazioni sostenute dal TAR Lazio nella sentenza 4041/2018 in cui si è negata la natura

---

<sup>109</sup> Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 22 giugno 2017, n.3065, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>110</sup> Interessi costituiti principalmente da contratti di sponsorizzazione.

<sup>111</sup> In contrasto con tale pronuncia appare, quindi, la sentenza del TAR Lazio, Sez. I, sentenza 23 gennaio 2017, n.1163, in *Merito extra*, 2017.314.1, per cui <<il danno per perdita di sponsor, in quanto danno patrimoniale causato direttamente dalla sospensione dell'atleta va, dunque, risarcito, per l'intero ammontare del contratto>>.

<sup>112</sup> Come attualmente vigente nella interpretazione offerta dalla Corte Costituzionale con sentenza 49/2011.

<sup>113</sup> Va precisato che questa decisione della Corte è una sentenza interpretativa di rigetto, pertanto, non vincolante, tuttavia, ciò non esclude che la sentenza vada rispettata dai giudici di merito, nell'ipotesi contraria, potrebbe essere risolta la questione di legittimità alla Consulta che, in tal caso, dovrebbe procedere con una pronuncia di accoglimento.

disciplinare dell'atto di deferimento della Procura Generale dello sport e nella decisione 4981/2012<sup>114</sup> nella quale è stato escluso il carattere sanzionatorio disciplinare della sospensione cautelare dalla carica di consigliere federale FIGC e di componente del comitato di presidenza.

Il carattere eccezionale di tale norma, infatti, non deve essere il pretesto per illegittimi interventi ermeneutici che minerebbero, inevitabilmente, la certezza del diritto: non si riesce a comprendere nello specifico quale sia il criterio che i giudici amministrativi individuino per distinguere i casi in cui è ammissibile una tutela reale da quelli in cui è concedibile un mero risarcimento pecuniario avendo, le pronunce del TAR Lazio qui sottolineate, snaturato il parametro della materia disciplinare<sup>115</sup> senza determinare un chiaro principio alternativo.

Tuttavia, anche nei casi in cui i magistrati amministrativi hanno potere di concedere una tutela reale<sup>116</sup>, sono emerse delle difficoltà per quel che concerne la possibilità di operare un intervento incisivo sulle Federazioni Sportive in modo che queste, in futuro, evitino di ripetere gli stessi errori adottando dei provvedimenti di modifica delle proprie normative rispettosi delle indicazioni dei giudici statali.

Indicativa in proposito è la stessa problematica relativa al diritto di accesso ai documenti in mano alle Federazioni<sup>117</sup>: i giudici amministrativi in due

---

<sup>114</sup> TAR Lazio, Sez. III, sentenza 1 giugno 2012, n.4981, in *Giurisprudenza amministrativa*, 2012, II, pagina 958 e seguenti.

<sup>115</sup> Così come delineato dalla Corte Costituzionale nella sentenza 49/2011.

<sup>116</sup> Principalmente, quindi, nell'ambito delle cosiddette controversie amministrative.

<sup>117</sup> La materia del diritto di accesso, pur essendo di natura amministrativa, ha forti implicazioni anche in ambito disciplinare: questo, infatti, è diritto che risulta fondamentale per poter comprendere a pieno le ragioni di una sanzione e per esercitare una corretta difesa.

occasioni<sup>118</sup> hanno confermato come questo si eserciti anche nei confronti delle Federazioni Sportive, ma la recente decisione del Collegio di Garanzia 74/2017<sup>119</sup> ha rilevato la mancanza di un serio rispetto di questo diritto da parte loro.

---

<sup>118</sup> TAR Calabria, Sez. II, sentenza 18 settembre 2006, n.984, in *Giurisprudenza di merito*, 2007, pagina 1750 e seguenti, e TAR Lazio, Sez. III, sentenza 27 novembre 2012, n.9848, in *Giurisprudenza italiana*, 2013, pagina 1942 e seguenti.

<sup>119</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. un., decisione 26 luglio 2017, n.74, F.C. Forlì s.r.l. c/Lega Italiana Calcio Professionistico e FIGC, Vibonese calcio s.r.l. c/ Lega Italiana Calcio Professionistico e FIGC, S.S. Racing Club Roma s.r.l c/ Lega Italiana Calcio Professionistico e FIGC, cit.

### **2.3 La nuova ordinanza di rimessione presentata dal TAR Lazio alla Corte Costituzionale: quali sono le presumibili conseguenze?**

La mancanza di una tutela reale in materia disciplinare concedibile dai giudici statali è ancora oggi al centro di una nuova ordinanza di rimessione<sup>120</sup> presentata alla Corte Costituzionale dal TAR Lazio.

Il giudice rimettente, in particolare, sostiene che l'intervento precedente della Consulta<sup>121</sup> sia stato insufficiente in quanto «la preclusione della tutela annullatoria dinanzi al giudice amministrativo giunge a ledere, comunque, il diritto di difesa e il principio di effettività della tutela giurisdizionale»<sup>122</sup> e illegittimo poiché «al di fuori di un'espressa scelta legislativa, non può ricavarsi sulla base dei principi generali dell'ordinamento alcuna equipollenza tra forme di tutela reale e forme di tutela risarcitoria»<sup>123</sup>.

Il ripristino di una tutela reale, in materia disciplinare, potrebbe, quindi, portare ad un miglioramento della condizione della giustizia sportiva?

Se da un lato, certamente, vi sarebbe una maggiore possibilità di tutela per i soggetti colpiti da un atto disciplinare, i quali potrebbero godere del ripristino della situazione giuridica soggettiva compromessa dalla sanzione e di una semplificazione degli oneri probatori a loro carico<sup>124</sup>, dall'altro, un accoglimento porrebbe nel nulla sia la riserva prevista dall'articolo 2 lettera

---

<sup>120</sup> TAR Lazio, Sez. I, ordinanza 11 ottobre 2017, n.10171, cit., pagina 187 e seguenti..

<sup>121</sup> Corte Costituzionale, sentenza 11 febbraio 2011, n.49, cit.

<sup>122</sup> Il TAR Lazio prospetta la violazione degli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione.

<sup>123</sup> Inciso tratto dalla pagina 8 dell'ordinanza di rimessione.

<sup>124</sup> Come sottolineato nella stessa ordinanza di rimessione, infatti, mentre «la tutela risarcitoria importa, per il soggetto che la vuole azionare, un penetrante onere probatorio, ovvero l'onere di provare il danno ingiusto nonché tutti gli altri elementi costituenti l'illecito civile, la tutela reale viene accordata a prescindere sia dall'esistenza di un danno risarcibile sia, soprattutto, dall'indagine sull'elemento soggettivo dell'illecito».

b del decreto legge 220/2003 sia la stessa indipendenza dell'ordinamento sportivo creando in tal modo contrasti con altre disposizioni Costituzionali ed europee.

L'opera degli organi sportivi si risolverebbe in un procedimento obbligatorio soggetto, però, restando in vigore la pregiudiziale sportiva, alle direttive dei giudici statali come avviene nel settore amministrativo<sup>125</sup>. Non si può, infatti, escludere che una pronuncia di questo genere provochi un attenuamento ulteriore del criterio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'articolo 118 ultimo comma della Costituzione, compromettendo il potere dei soggetti privati di perseguire autonomamente l'interesse pubblico<sup>126</sup>, come già sottolineato da Antonino De Silvestri<sup>127</sup> con riferimento alle dottrine espresse dai TAR e dal Consiglio di Stato<sup>128</sup>, e un'intromissione illegittima nel potere disciplinare delle Federazioni e, quindi, nella libertà di associazione<sup>129</sup>: i giudici amministrativi avrebbero giurisdizione per sindacare scelte interne alle Federazioni stesse per i

---

<sup>125</sup> La giustizia sportiva amministrativa concerne la verifica di regolarità dei provvedimenti del Coni e delle Federazioni Sportive con riferimento ai poteri organizzativi ad esse demandate: controversie relative, quindi, a tesseramenti, ad affiliazioni ed a partecipazioni al campionato di competenza. Si veda FRANCESCO PAOLO LUISO, *La giustizia sportiva*, cit., pagina 33 e seguenti.

<sup>126</sup> Il principio di sussidiarietà orizzontale prevede che un interesse pubblico possa essere perseguito anche da privati con la conseguenza che l'adozione di tale criterio, secondo De Silvestri: <<impone ora, per dettato costituzionale, di privilegiare scelte interpretative in favore dell'autonomia privata delle Federazioni Sportive>>.

<sup>127</sup> ANTONINO DE SILVESTRI, *Le questioni del lodo camerale: autonomia o discrezionalità delle Federazioni Sportive Nazionali?*, cit., pagina 15 e 16.

<sup>128</sup> Vedi in merito il paragrafo dedicato al decreto legge 220/2003 e alla sentenza 49/2011 della Corte Costituzionale.

<sup>129</sup> Pertanto, con conseguente lesione dell'articolo 12 della Costituzione per cui: <<I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare>>.

motivi più vari divenendo in tal modo i “supremi magistrati dello sport” in palese contraddizione con le prospettive sempre più diffuse che ritengono l’ordinamento sportivo nazionale un’articolazione di quello internazionale dotato, pertanto, di importanti aree di autonomia.

Inoltre, verrebbe di fatto non rispettato il principio della specificità dell’ordinamento sportivo, tutelato anche a livello europeo dall’articolo 165 TFUE<sup>130</sup> e ribadito recentemente nella famosa sentenza Bernard della Corte di giustizia dell’Unione europea<sup>131</sup>, essendo il TAR e il Consiglio di Stato, come prima dimostrato con riferimento al caso “Danzopoli 2”, giudici non adatti a confrontarsi con le peculiarità di tale tipologia di controversie ma bensì in grado di aggravarne le problematiche.

In conclusione, non sembra che la nuova ordinanza presentata alla Corte possa portare a significativi miglioramenti alla situazione della giustizia sportiva nazionale non riuscendo questa ad inquadrare le reali criticità presenti<sup>132</sup>: certamente una tutela reale anche in ambito disciplinare è necessaria, ma questa va necessariamente limitata ai casi più gravi, altrimenti, sarebbe un’illegittima intromissione nell’autonomia delle Federazioni e creerebbe oltretutto un quarto grado di impugnazione, in contrasto con le esigenze di rapidità che presentano le controversie sportive.

---

<sup>130</sup> Articolo 165 TFUE comma 1: <<L’Unione contribuisce allo sviluppo di un’istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell’insegnamento e l’organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche. L’Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa>>.

<sup>131</sup> Corte di Giustizia dell’Unione Europea, sentenza 16 marzo 2010, *Olympique Lyonnais*, C-325/08, ECR 2010 p. I-2177, ECLI:EU:C:2010:143, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

<sup>132</sup> Delineate nel paragrafo precedente.

Emerge, quindi, la necessità di un'importante riforma all'interno dell'ordinamento sportivo improntata sul modello arbitrale: questo, infatti, ha dimostrato il suo successo in ambito internazionale e riuscirebbe a far concordare l'esigenza di autonomia degli organi sportivi con la necessaria vigilanza che deve essere esercitata dai giudici statali, la quale non deve riguardare il merito della decisione ma la regolarità formale del procedimento.

L'articolo 829<sup>133</sup> del Codice di Procedura Civile, infatti, prevede che la Corte d'Appello eserciti un controllo di legittimità sui lodi arbitrali e che possa entrare nel merito del provvedimento solo in rarissimi casi.

Come vedremo nel capitolo successivo, l'instaurazione di un sistema di tal genere sarebbe capace di risolvere le problematiche presenti nella giustizia sportiva italiana<sup>134</sup>, tuttavia, prima è necessario analizzare le criticità che hanno caratterizzato l'esperienza del TNAS e della Camera di Conciliazione ed Arbitrato<sup>135</sup> in modo da cercare di comprendere se queste siano veramente di ostacolo alla creazione di un organo arbitrale a vertice della giustizia sportiva o se, invece, siano superabili.

---

<sup>133</sup> L'articolo 829 Codice di Procedura Civile si applica nel caso si decida d'impugnare un arbitrato rituale che, come vedremo, garantisce maggiormente il rispetto delle esigenze del mondo sportivo rispetto al modello irrituale.

<sup>134</sup> Inerenti, come sottolineato sopra: la terzietà dei giudici federali, la mancanza di equilibrio tra Procura Generale del CONI ed organi di giustizia federali, il non rispetto in concreto di varie disposizioni del giusto processo da parte degli organi federali e l'assenza di una fase conciliativa.

<sup>135</sup> Le circostanze di ostacolo all'instaurazione di un modello arbitrale sono state evidenziate nel paragrafo dedicato al TNAS, per maggiore chiarezza, tuttavia, vengono di seguito di nuovo elencate: la struttura dell'organizzazione sportiva italiana, la possibilità di impugnare i provvedimenti in materia disciplinare ed amministrativa innanzi al giudice amministrativo, la terzietà ed indipendenza degli organi giudicanti, l'obbligatorietà dell'arbitrato e del vincolo di giustizia e sua compatibilità con le disposizioni costituzionali nazionali, la questione della sottoponibilità ad arbitrato della fattispecie e il fatto che la Corte Costituzionale con la sentenza 49/2011 qualificò il potere disciplinare come potere amministrativo.

# 3. Una proposta di riforma: l'instaurazione di un sistema di giustizia arbitrale in Italia

---

Vi sono concrete possibilità di instaurare un modello arbitrale di ultimo grado nel nostro paese? Questo comporterebbe la soluzione delle problematiche che presenta l'ordinamento sportivo italiano? In questo capitolo si cercherà di offrire delle risposte a questi quesiti.

## 3.1 Una possibilità o un modello irrealizzabile?

Nella prima parte della trattazione sono state elencate le problematiche<sup>1</sup> che costituiscono un ostacolo all'instaurazione di un sistema di giustizia arbitrale sul modello del TAS nel nostro paese, in questo paragrafo si cercherà di comprendere se queste abbiano un solido fondamento o se, invece, possano essere superate.

La prima questione che era stata evidenziata atteneva alla struttura dell'ordinamento sportivo italiano: questo, infatti, è basato su delle

---

<sup>1</sup> Per chiarezza espositiva si riportano le criticità precedentemente evidenziate: la struttura dell'organizzazione sportiva italiana: in particolare per quanto concerne il ruolo pubblicistico svolto dalla Federazioni; la questione della sottoponibilità ad arbitrato della fattispecie: per parte della giurisprudenza e della dottrina, infatti, la materia disciplinare e quella amministrativa non avrebbero ad oggetto diritti disponibili ma situazioni giuridiche soggettive indisponibili e pertanto incomprometibili; la possibilità di impugnare i provvedimenti in materia disciplinare ed amministrativa innanzi al giudice amministrativo; la tutela complessiva concedibile dai giudici statali nel rispetto del diritto di difesa, tutelato nel nostro ordinamento dall'articolo 24 della Costituzione, e dell'autonomia degli organi sportivi; l'obbligatorietà dell'arbitrato e del vincolo di giustizia e la sua compatibilità con le disposizioni costituzionali nazionali; la terzietà ed indipendenza degli organi giudicanti: tale critica insieme alle due precedenti hanno trovato fortuna anche in ambito internazionale.

Federazioni aventi natura, in virtù dell'articolo 15 del decreto legislativo 242/1999<sup>2</sup>, di associazioni di diritto privato che all'apparenza, quindi, sarebbero una fattispecie ideale per un arbitrato sportivo. Tuttavia, come sottolineato da Andrea Averardi, queste restano allo stesso tempo <<assoggettate, nella misura in cui agiscono in coerenza con le finalità proprie del CONI, alla disciplina pubblica principalmente di diritto amministrativo>><sup>3</sup> che comporta delle inevitabili criticità dal punto di vista della arbitrabilità, soprattutto, per la conseguente classificazione dei provvedimenti adottati dagli organi di giustizia sportivi come atti amministrativi.

A tale problematica si possono offrire due risposte alternative.

La prima sarebbe adottare la prospettiva, descritta all'inizio della trattazione, transnazionale-privatistica delineata da Gabriella Mazzei<sup>4</sup>. D'altra parte, questa teoria è di difficile attuazione nel nostro paese dove l'ordinamento sportivo è caratterizzato, come visto, da forti connotazioni pubblicistiche e comporterebbe il necessario intervento d'una importante riforma ad opera del legislatore statale che dovrebbe inevitabilmente incidere sulla natura d'ente pubblico del CONI<sup>5</sup>.

La seconda soluzione, invece, è di più facile realizzazione in quanto incentrata non su cambiamenti radicali, ma sull'offrire una diversa visione

---

<sup>2</sup> Tale decreto ha abrogato la legge 426/1942 che inquadra le federazioni Sportive tra gli organi del CONI.

<sup>3</sup> ANDREA AVERARDI, *Tra Stato e società: le Federazioni Sportive nel perimetro mobile delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2016, pagina 39 e seguenti. Inciso tratto da pagina 42.

<sup>4</sup> *Supra* 1.2.

<sup>5</sup> La natura d'ente pubblico del CNO italiano mal si presta, infatti, all'adozione del sistema transnazionale-privatistico, il quale, invece, trova il suo modello di riferimento nella struttura dei CNO di matrice anglosassone di cui è perfetto esempio la British Olympic Association.

della situazione vigente rispetto a quella prospettata dalla dottrina e dalla giurisprudenza maggioritaria.

In particolare, non sembra, alla luce dell'introduzione del comma 1 bis all'articolo 1 della legge 241/1990<sup>6</sup>, che l'attività del CONI e delle Federazioni Sportive e della PA in generale, dove siano svolte funzioni dichiaratamente pubbliche, debba avere <<necessariamente natura pubblicistica>><sup>7</sup>: questa disposizione, infatti, prevede che <<la pubblica amministrazione, nell'adozione di atti di natura non autoritativa, agisce secondo le norme di diritto privato salvo che la legge disponga diversamente>>.

Quindi, non essendo presente una norma legislativa che definisca espressamente l'attività degli organi sportivi come attività amministrativa e non potendo definirsi come autoritativo l'esercizio del potere disciplinare in quanto mancante del requisito della tipicità<sup>8</sup>, non è infondato sostenere che gli atti posti in essere dagli enti sportivi possano avere natura di diritto privato.

Non deve far propendere per una soluzione opposta l'inserimento, da parte dell'ISTAT, di molte Federazioni Sportive tra la lista delle amministrazioni pubbliche ai fini dell'applicazione delle regole del SEC 2010<sup>9</sup>: in quanto

---

<sup>6</sup> Introdotta a seguito dell'intervento emendativo del legislatore con legge 15/2005.

<sup>7</sup> Idea espressa da GIANLUCA LUDOVICI, *Le posizioni giuridiche di interesse legittimo possono considerarsi disponibili ai sensi dell'articolo 1966 c.c. e quindi astrattamente compromettibili*, cit., pagina 154, nota alla pronuncia TNAS, lodo 15 novembre 2011, Juventus F.C. SpA c/FIGC e F.C. Internazionale Milano SpA, cit.

<sup>8</sup> Gli atti autoritativi devono soddisfare il principio di tipicità. Il potere disciplinare, invece, non è regolato specificatamente e dettagliatamente dalla legge 280/2003 come richiederebbe questo requisito che, pertanto, non può dirsi soddisfatto.

<sup>9</sup> Sistema di controllo dei conti pubblici istituito dalla Commissione europea al fine di definire politiche comuni ai membri dell'Unione e di verificare l'andamento della finanza e del debito pubblico.

tale inclusione dovrebbe essere condizionata da una effettiva valutazione della capacità del CONI di influenzare la loro politica generale<sup>10</sup>.

Il riferimento esclusivo, invece, al criterio del finanziamento pubblico, operato dalla più recente giurisprudenza<sup>11</sup>, non pare soddisfacente ed, al contrario, ha comportato la creazione di un elenco troppo inclusivo costringendo il Parlamento ad intervenire per impedire il verificarsi di effetti negativi sull'attività delle Federazioni causati dalle disposizioni sull'austerità: il legislatore <<ha prima previsto una deroga provvisoria<sup>12</sup>, di un anno, all'applicazione a esse delle norme sul contenimento della spesa e poi, con la legge di stabilità per il 2016<sup>13</sup>, ha reso permanente tale deroga>><sup>14</sup>.

Emerge, pertanto, come la sottoposizione degli enti sportivi federali a disposizioni di carattere pubblicistico possa essere attuata correttamente solo se sia verificata la loro completa dipendenza dal controllo del CONI e non unicamente sulla base del dato economico-finanziario: cosa che, d'altronde, non avviene visto che le Federazioni godono di ampi spazi d'autonomia e che il CONI può sostituirsi ad esse esclusivamente in caso di <<di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni nell'ordinamento sportivo>><sup>15</sup>. Inoltre, lo stesso potere di vigilanza dei CNO sulle

---

<sup>10</sup> TAR Lazio, Sez. III, sentenza 6 luglio 2011, n.6209, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>11</sup> Corte dei Conti, Sez. riunite, sentenza 21 dicembre 2017, n.45, in <https://servizi.corteconti.it>.

<sup>12</sup> Articolo 13 decreto legge 192/2014 che ha previsto la deroga sino a gennaio 2016.

<sup>13</sup> Articolo 1 comma 479 legge 208/2015.

<sup>14</sup> ANDREA AVERARDI, *Tra Stato e società: le Federazioni Sportive nel perimetro mobile delle amministrazioni pubbliche*, cit. pagina 54.

<sup>15</sup> Vedi articolo 6, comma 4, lettera f1, Statuto CONI: <<il Consiglio Nazionale delibera, su proposta della Giunta Nazionale, il commissariamento delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate, in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni nell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei

Federazioni deriva da una norma di diritto transnazionale<sup>16</sup>: questa, quindi, è una caratteristica presente anche in ordinamenti sportivi dai tratti privatistici e non può essere indice d'applicazione di normative di diritto pubblico.

Perciò, non si può che concludere che, salvo che il legislatore nazionale classifichi espressamente le Federazioni come enti pubblici o la loro attività come (attività) pubblicistica, gli atti emanati dagli enti sportivi federali abbiano natura privatistica nel rispetto del principio di sussidiarietà orizzontale tutelato dalla nostra Costituzione all'articolo 118.

Una volta affermata la costituzione privatistica dei provvedimenti adottati dagli organi di giustizia sportiva, bisogna affrontare la seconda criticità prima evidenziata, concernente l'idoneità delle situazioni giuridiche soggettive da questi colpite ad essere oggetto d'arbitrato.

L'analisi non si deve concentrare sulla loro natura di diritto soggettivo o di interesse legittimo, ma sul carattere della loro disponibilità: la decisione 22/2011 dell'Alta Corte<sup>17</sup> e il lodo TNAS 15 novembre 2011<sup>18</sup>, hanno sancito, a dimostrazione di ciò, <<che il preliminare vaglio di competenza operato dall'Alta Corte o dal Tribunale Arbitrale, a seconda di quale dei due organi sia stato adito per primo, non dovrà mai avere ad oggetto la

---

medesimi, o nel caso che non siano garantiti il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali>>.

<sup>16</sup> In particolare dall'articolo 29 della Carta Olimpica: il quale prevede che <<to be recognised by an NOC and accepted as a member of such NOC, a national federation must exercise a specific, real and on-going sports activity, be affiliated to an IF recognised by the IOC and be governed by and comply in all aspects with both the Olympic Charter and the rules of its IF>>.

<sup>17</sup> ACGS, decisione 22 settembre 2011, n.22, S.S.P. Reyer Venezia Mestre Srl Unipersonale c/ FIP e Teramo Basket Srl, in *www.coni.it*.

<sup>18</sup> TNAS, lodo 15 novembre 2011, Juventus F.C. SpA c/FIGC e F.C. Internazionale Milano SpA, cit.

qualificazione delle posizioni giuridiche coinvolte nelle dispute ad essi deferite, bensì la disponibilità delle stesse>><sup>19</sup>. Questa non può essere esclusa nemmeno nel caso in cui si consideri erroneamente<sup>20</sup> che, di fronte all'esercizio del potere disciplinare sportivo vi sia una situazione d'interesse legittimo, seppur tale assunto, presupponendo la natura provvedimentale amministrativa dell'attività delle Federazioni, contraddirebbe quanto appena affermato.

Opinioni favorevoli a tale teoria<sup>21</sup> sono state espresse da parte della dottrina: in particolare, Francesco Goisis<sup>22</sup> ha chiarito come il riferimento fatto dall'articolo 806 del Codice di Procedura Civile alla classe dei diritti indisponibili debba intendersi, in realtà, come esemplificativo dell'intera categoria delle controversie non arbitrabili e Maria Vitale<sup>23</sup> ha operato lo stesso ragionamento con riferimento all'articolo 12 del Codice del Processo Amministrativo così da consentire di deferire agli arbitri <<le controversie inerenti a situazioni disponibili, a prescindere dalla loro stretta qualificazione>>. Inoltre, segnali positivi in merito sono stati espressi dalla

---

<sup>19</sup> GIANLUCA LUDOVICI, *Le posizioni giuridiche di interesse legittimo possono considerarsi disponibili ai sensi dell'articolo 1966 c.c e quindi astrattamente compromettibili*, cit., pagina 147, nota alla pronuncia TNAS, lodo 15 novembre 2011, Juventus F.C. SpA c/FIGC e F.C. Internazionale Milano SpA, cit.

<sup>20</sup> La tesi sostenuta nella presente trattazione è che di fronte al potere disciplinare privatistico degli organi sportivi vi sia una situazione di diritto soggettivo.

<sup>21</sup> della disponibilità dell'interesse legittimo.

<sup>22</sup> FRANCESCO GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007, pagina 253 e seguenti.

<sup>23</sup> MARIA VITALE, *L'arbitrato, in Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, a cura di B. Sassani e R. Villalta, Torino, 2012, pagina 1340.

giurisprudenza del TAR Lazio<sup>24</sup> nonostante il Consiglio di Stato<sup>25</sup> abbia prontamente ribadito <<la nota incompromettibilità in arbitri di tali posizioni giuridiche soggettive>>.

Tuttavia, va evidenziato come, anche se astrattamente ammessa la disponibilità dell'interesse legittimo, non possa essere instaurato un sistema arbitrale efficiente che giudichi in ambito sportivo di tali situazione giuridiche soggettive per la presenza di alcuni ostacoli normativi costituiti principalmente dall'articolo 113 ultimo comma della Costituzione, il quale prevede che <<la legge determina quali organi di giurisdizione possono annullare gli atti della pubblica amministrazione nei casi e con gli effetti previsti dalla legge stessa>> e dalle pronunce della Corte Costituzionale 204/2004<sup>26</sup> e 191/2006<sup>27</sup>.

In base a tali elementi emerge, infatti, che <<solo quando il legislatore investirà per legge l'arbitro della potestà di annullamento, l'annullamento contenuto nel lodo sentenza equivarrà a quello disposto in una sentenza del giudice>><sup>28</sup> e che attualmente <<qualora per decidere la relativa controversia gli arbitri avessero da risolvere una controversia pregiudiziale relativa alla legittimità o meno del provvedimento amministrativo, mai potrebbero farlo in via incidentale, perché la questione, secondo la

---

<sup>24</sup> TAR Lazio, Sez. III, sentenza 31 maggio 2005, n.4284, in *Il Foro amministrativo-Tar*, 2005, pagina 1603 e seguenti, e TAR Lazio, Sez. III, sentenza 3 giugno 2005, n.4362, in *Il Foro amministrativo-Tar*, 2005, I, pagina 1779 e seguenti.

<sup>25</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza 9 febbraio 2006, n.527, in *Giurisdizione amministrativa*, 2006, I, pagina 201 e seguenti.

<sup>26</sup> Corte Costituzionale, sentenza 6 luglio 2004, n.204, cit., pagina 969 e seguenti.

<sup>27</sup> Corte Costituzionale, sentenza 11 maggio 2006, n.191, in *Il Foro italiano*, 2006, I, col. 1625.

<sup>28</sup> MONICA DELSIGNORE, *La disponibilità degli interessi legittimi: nuovi spazi per la risoluzione extragiudiziale del contenzioso?*, in *Rivista dell'Arbitrato*, fascicolo 3, pagina 251.

Consulta, sarebbe necessariamente oggetto di un giudizio da svolgersi in via autonoma dinanzi al giudice amministrativo>>><sup>29</sup>.

Quindi, la teoria per cui a fronte delle decisioni disciplinari vi siano delle situazioni di interesse legittimo, seppur astrattamente perseguibile, non sembra essere quella preferibile alla costruzione di un sistema arbitrale sportivo, in quanto costringerebbe gli eventuali arbitri, ogniqualvolta si giudichi della legittimità di un provvedimento sanzionatorio, a sospendere il giudizio ed a rinviare la questione al giudice amministrativo.

La prospettiva prima evidenziata sembra, dunque, trovare un andamento logico: se si sostiene la natura privatistica degli atti emanati dalle Federazioni Sportive, come delineato all'inizio di questo paragrafo, non si può che affermare che questi incidano su delle posizioni di diritto soggettivo, la cui disponibilità non può essere esclusa in quanto si creerebbe un'inaccettabile separazione tra fattispecie nazionali non compromettibili e fattispecie transnazionali arbitrabili. Le eventuali controversie che potrebbero presentarsi troverebbero, così, il loro sistema di risoluzione ideale nel modello di giustizia arbitrale.

La possibilità di risolvere le questioni disciplinari attraverso l'arbitrato ci riporta inevitabilmente alla giurisdizione del giudice amministrativo, la quale costituiva la terza criticità sopraelencata, in quanto l'instaurazione di un sistema arbitrale non può escludere in toto l'intervento di un tribunale statale poiché, altrimenti, vi sarebbe una compromissione del diritto di difesa tutelato nel nostro ordinamento dall'articolo 24 della Costituzione: ciò è stato puntualizzato anche in ambito internazionale con riferimento

---

<sup>29</sup> GIOVANNI VERDE, *Nuove riflessioni su arbitrato e pubblica amministrazione*, in *Rivista dell'Arbitrato*, fascicolo 1, 2007, pagina 1.

all'opera del TAS dalla sentenza del Tribunale Federale Svizzero sul caso Canas<sup>30</sup>.

Tuttavia, il giudice statale competente per l'impugnazione dei lodi arbitrari in materia sportiva, non può essere né il TAR né il Consiglio di Stato. Questo non solo per l'inefficienza dell'attuale giudizio meramente risarcitorio<sup>31</sup> o per il pericolo di un eventuale ripristino di una tutela reale<sup>32</sup>, ampiamente trattati nel paragrafo precedente, ma per le potenzialità che ha il giudice amministrativo di entrare nel merito del provvedimento qualunque sia la tutela da esso esercitata, anche se questa fosse la classica giurisdizione di legittimità.

Il principio della tipicità della giurisdizione estesa al merito, infatti, non gode della protezione costituzionale ma solo di quella della riserva di legge e vi sono state alcune decisioni del Consiglio di Stato<sup>33</sup> che hanno evidenziato la possibilità per il giudice amministrativo di sindacare le

---

<sup>30</sup> Tribunale Federale Svizzero, sentenza 22 marzo 2007, 4P.172/2006, Canas, in *www.bger.ch*. Il Tribunale Federale Svizzero in tale controversia, infatti, ha affermato che la rinuncia all'impugnazione di un lodo TAS non è esplicabile nelle controversie verticali tra organizzazioni sportive e soggetti tesserati in quanto la scelta dell'atleta non sarebbe libera.

<sup>31</sup> Vedi in merito la più volte citata sentenza della Corte Costituzionale 49/2011.

<sup>32</sup> TAR Lazio, Sez. I, ordinanza 11 ottobre 2017, n.10171, cit., pagina 187 e seguenti.

<sup>33</sup> La strada ad un sindacato intrinseco sulla discrezionalità tecnica è stata aperta da Consiglio di Stato, Sez. IV, sentenza 9 aprile 1999, n.601, in *Il Foro italiano*, 2001, III, col. 9, ed ha trovato certamente conferma, in seguito, nella possibilità per il giudice di richiedere una consulenza d'ufficio anche per valutazioni tecniche, ammessa esplicitamente dal decreto legislativo 104 del 2010, e nelle successive conseguenti pronunce dei magistrati amministrativi. Di queste se ne riportano solo alcune tra le più recenti: Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza 28 marzo 2013, n.1837, in *Giurisdizione amministrativa*, 2013, I, pagina 408 e seguenti, Consiglio di Stato, Sez. III, sentenza 2 aprile 2013, n.1856, in *Giurisdizione amministrativa*, 2013, I, pagina 466 e seguenti, e Consiglio di Stato, Sez. V, sentenza 4 febbraio 2015, n.533, in *Giurisprudenza italiana*, 2015, pagina 1211 e seguenti. Merita, inoltre, di essere evidenziata la convalida di tale possibilità da parte della Suprema Corte di Cassazione: Corte di Cassazione, Sez. un. civ., sentenza 20 gennaio 2014, n.1013, *www.italgiure.giustizia.it*.

valutazioni tecniche in via generale attraverso la consulenza prevista dall'articolo 63 comma 4 del Codice del Processo Amministrativo: questa disposizione, precisamente, consente al magistrato di poter disporre tale adempimento istruttorio <<qualora reputi necessario l'accertamento di fatti o l'acquisizione di valutazioni che richiedono particolari competenze tecniche>>.

Oggi<sup>34</sup>, seppur tale mezzo di prova non sia ancora stato utilizzato in materia sportiva, è nelle possibilità del TAR e del Consiglio di Stato compiere un sindacato diretto, anche se solo a fini risarcitori, sulla discrezionalità tecnica<sup>35</sup> degli organi sportivi anche in ambito disciplinare violando, così, inevitabilmente il principio d'autonomia.

La giurisdizione del giudice amministrativo, di conseguenza, non sembra essere idonea ad affrontare questa tipologia di gravame dovendo ad essa preferirsi quella del giudice ordinario, il cui operato in materia arbitrale sportiva, d'altronde, non è una novità essendo già previsto dall'articolo 28 del Codice dei giudizi innanzi al TNAS: tale disposizione sanciva l'impugnabilità del lodo con i mezzi previsti dal Codice di Procedura Civile

---

<sup>34</sup> La legge 205/2000 che ha introdotto la consulenza tecnica non specificava quale fosse il suo oggetto ma si limitava ad ammetterla e di conseguenza il consulente tecnico nel giudizio amministrativo non poteva essere chiamato a valutare se non fatti oggettivi, cioè quei fatti la cui esistenza o inesistenza si traduceva in una violazione di legge, poiché non era superato il principio della tipicità della giurisdizione di merito. Principio che, invece, è stato superato con il decreto legislativo 104 del 2010.

<sup>35</sup> Si parla di discrezionalità tecnica quando la legge indica i presupposti del provvedimento in maniera indeterminata cioè, in sostanza, l'interesse astratto da tutelare, ad esempio l'interesse che nel mondo sportivo vengano puniti i comportamenti scorretti e venga mantenuta, così, la correttezza delle competizioni, ma delega all'amministrazione la valutazione del fatto: questa, infatti, verifica se una data fattispecie concreta corrisponde o meno all'obiettivo perseguito dalla norma.

La discrezionalità tecnica si differenzia dalla discrezionalità amministrativa perché riguarda un solo interesse, mentre, la seconda riguarda una pluralità di interessi che vengono esaminati l'uno in rapporto all'altro fino ad arrivare ad individuare l'interesse prevalente.

tra i quali spicca tuttora il ricorso per nullità, previsto dall'articolo 829, limitante il sindacato della Corte d'Appello a meri motivi di legittimità e permettendo, in tal modo, il rispetto dell'indipendenza degli organi sportivi.

La quarta problematica attiene, invece, alla difficile coesione tra questo ruolo limitato dei tribunali statali e la tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo: essa si collega inevitabilmente alla quinta<sup>36</sup> ed alla sesta<sup>37</sup> insieme alle quali, dunque, deve essere analizzata in quanto tutte queste criticità sono state evidenziate nel sistema TAS, che in tale trattazione si vuole prendere a modello di riferimento.

L'organo di Losanna, in particolare, è stato oggetto di alcune importanti decisioni da parte di organi giudiziari statali ed alcune di esse meritano di essere brevemente esaminate.

Una delle più interessanti ha riguardato il famoso caso Matuzalem<sup>38</sup>, nel quale il Tribunale Federale Svizzero<sup>39</sup> ha sancito l'illegittimità di una sanzione, adottata ex articolo 64 comma 4 del Codice Disciplinare FIFA, in seguito alla mancata esecuzione di un lodo TAS, per violazione del principio di libertà economica tutelato dalla Costituzione Svizzera<sup>40</sup>.

---

<sup>36</sup> La quinta problematica riguarda, infatti, l'obbligatorietà dell'arbitrato e del vincolo di giustizia e la sua compatibilità con le disposizioni costituzionali nazionali spesso oggetto di critica da parte dei giudici nazionali.

<sup>37</sup> Inerente, invece, la terzietà ed indipendenza degli organi giudicanti.

<sup>38</sup> TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO, sentenza 27 marzo 2012, 4A 558/2011, Matuzalem, in [www.bger.ch](http://www.bger.ch).

<sup>39</sup> Il Tribunale Federale Svizzero è l'organo a cui principalmente ci si rivolge per l'impugnativa dei lodi TAS visto che gli arbitrati di tale organo hanno come loro sede di riferimento la città di Losanna ex articolo R28 del Codice TAS.

<sup>40</sup> Articolo 27 comma 2 Costituzione Federale Svizzera.

Una sentenza questa che, di conseguenza, ha suscitato una condivisibile preoccupazione tra gli addetti ai lavori che trova perfetta espressione nelle parole di Paolo Garraffa<sup>41</sup>.

Quest'ultimo ha sottolineato che, se la decisione presa in tale controversia <<venisse ad essere mantenuta per qualunque caso futuro, essa potrebbe intaccare gravemente il principio di certezza giuridica delle relazioni contrattuali, nonché lo stesso principio di stabilità contrattuale e, in ultima analisi, la stessa giustizia sportiva e il suo principio di effettività>> in quanto precluderebbe agli organi sportivi l'uso di un importante strumento di tutela e aprirebbe la strada ad un sindacato diffuso del Tribunale Federale Svizzero.

Inoltre, va evidenziata la recente pronuncia della Corte d'Appello<sup>42</sup> di Bruxelles<sup>43</sup>, in merito ad una vicenda sulle cosiddette TPO nel mondo calcistico, la quale ha affermato l'incompatibilità tra le clausole arbitrali presenti negli Statuti di FIFA e UEFA con gli articoli 6 della CEDU e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE sulla base dell'assunto che gli arbitri TAS non sarebbero in grado di garantire sufficienti garanzie di indipendenza.

---

<sup>41</sup> PAOLO GARRAFFA, *Il caso-Matuzalem: verso la fine della giustizia sportiva?*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, fascicolo 2, 2012, pagina 27 e seguenti. Inciso tratto da pagina 38.

<sup>42</sup>Corte d'Appello di Bruxelles, sentenza 29 agosto 2018, 2016/AR/2048, Doyen Sports Investments Limited and ASLB Royal Football Club Seraing United, in *www.iusport.es*.

<sup>43</sup> Le Corti nazionali, eccetto il Tribunale Federale Svizzero a cui sono devolute normalmente le impugnazioni avverso le decisioni TAS, trovano un importante strumento per negare l'esecutività dei lodi arbitrali nell'articolo V della Convenzione di New York del 1958, a cui hanno aderito la maggior parte degli Stati, e nelle disposizioni costituzionali interne a cui spesso fanno riferimento per sancire l'inapplicabilità delle decisioni degli organi sportivi.

Anche tale decisione non può che suscitare forti perplessità per le conseguenze che potrebbe generare<sup>44</sup> e sembra riaprire presso i giudici nazionali problematiche simili a quelle già viste nella famosa vicenda della pattinatrice Claudia Pechstein, la quale ci riporta a congiungersi con la criticità inerente l'obbligatorietà dell'arbitrato.

Il caso, come è noto, ha attraversato tutti e tre i gradi di giudizio previsti nell'ordinamento tedesco<sup>45</sup>: nel secondo grado di giudizio<sup>46</sup>, i giudici tedeschi, pur sancendo come una procedura uguale per tutti sia la migliore soluzione per i soggetti del mondo sportivo, hanno ritenuto opportuno affermare che solo se l'arbitrato garantisce un giusto processo è possibile un'attenuazione del libero consenso: cosa che, a loro parere, non avviene nell'attuale sistema del CAS dove il profilo di terzietà non è sufficiente assicurato viste le disparità vigenti nell'elezione dell'ICAS<sup>47</sup>, l'organo che provvede a formare la lista degli arbitri TAS.

Anche se la Corte Suprema Federale<sup>48</sup>, infine, ribadirà la conformità di tale modello arbitrale all'articolo 6<sup>49</sup> della Convenzione europea dei diritti

---

<sup>44</sup> Queste, in particolare, vengono correttamente analizzate da Carlo Rombolà che mette in risalto come, in base alla sentenza in commento, <<qualsiasi club o atleta destinatario di un provvedimento sportivo federale, potrà rifiutare la giurisdizione del TAS, per adire i tribunali ordinari dello Stato la cui Federazione Sportiva Nazionale ha dato attuazione al provvedimento impugnato>>. CARLO ROMBOLÀ, *La Corte di Bruxelles dà ragione a Doyen: a rischio le fondamenta del diritto internazionale*, articolo pubblicato il 3 settembre 2018 nella rivista telematica [www.linkedin.com](http://www.linkedin.com).

<sup>45</sup> Si ricordi che il caso risulta ancora attualmente pendente presso la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo.

<sup>46</sup> Corte d'Appello di Monaco, sentenza del 15 gennaio 2015, U 1110/14, Pechstein, in <https://dejure.org>.

<sup>47</sup> Secondo la Corte d'Appello di Monaco, in particolare, la composizione dell'ICAS non rifletterebbe a sufficienza gli interessi degli atleti riflettendo principalmente le esigenze delle Federazioni e dei comitati olimpici, conseguentemente, secondo i giudici, vi potrebbe essere il rischio che i membri inclusi nella lista degli arbitri favoriscano in modo predominante la componente federale.

<sup>48</sup> Corte Suprema Federale Tedesca, sentenza 7 giugno 2016, Pechstein c. Deutsche Eisschnelllauf-Gemeinschaft e V. (Desg) e International Skating Union (Isu), KZR 6/15, in *Rivista dell'Arbitrato*, fascicolo 1, 2017, pagina 131 e seguenti. Il caso è puntualmente analizzato da ELENA ZUCCONI

dell'uomo, resta ancora oggi aperta la possibilità, come appena visto, di una declaratoria d'invalidità delle clausole arbitrali TAS da parte dei giudici nazionali.

Una domanda a questo punto sorge spontanea: si può pensare di instaurare un arbitrato efficiente in Italia viste le difficoltà che questa tipologia di sistema di giustizia sportiva sta affrontando anche nell'ordinamento internazionale<sup>50</sup>, il quale, invece, dovrebbe costituire il modello principale di riferimento?

La risposta è certamente affermativa, tuttavia, va trovata una replica alle problematiche prospettate dai giudici statali in merito al sistema TAS in quanto queste potrebbero essere idonee a colpire qualsiasi progetto che tragga a modello l'organo di Losanna.

La ricerca di una possibile soluzione potrebbe essere resa più semplice: esaminando le varie critiche mosse dalle Corti statali non si potrà che notare, infatti, come le questioni, analizzate in questa parte del paragrafo, siano tra loro sostanzialmente consequenziali: i giudici statali hanno contestato principalmente l'obbligatorietà della clausola arbitrale sancendo, così, come questa possa essere compatibile con gli ordinamenti nazionali solo nel caso in cui rispetti i principi del giusto processo che, a loro parere,

---

GALLI FONSECA, *Arbitrato dello sport: l'attesa decisione della Corte suprema tedesca nel caso Pechstein*, in *Rivista dell'Arbitrato*, fascicolo 1, 2017, pagina 148 e seguenti.

<sup>49</sup> Articolo che prevede per l'appunto i criteri del giusto processo.

<sup>50</sup> Va segnalato, inoltre, che le pronunce qui segnalate sono solo alcuni esempi degli interventi critici degli organi statali nel sistema TAS: meritano di essere ricordate, in particolare, anche la decisione della Corte d'Appello di Brema, sentenza 30 dicembre 2014, 2 U 67/14, SV Wilhelmshaven, in <https://dejure.org>, e la vicenda del tennista Canas: Tribunale Federale Svizzero, sentenza 22 marzo 2007, 4P.172/2006, Canas, cit.

sono violati soprattutto dal punto di vista della terzietà e dell'imparzialità dell'organo giudicante oltre che di pochi altri diritti fondamentali<sup>51</sup>.

Quindi, in sostanza, i vari interventi incisivi degli organi statali hanno utilizzato il pretesto della mancanza di consenso alla clausola arbitrale per controllare il sistema di diritto transnazionale sportivo dal punto di vista della tutela di vari diritti fondamentali<sup>52</sup> tentando di superare, in tal modo, i limiti impostigli in materia di sindacato dei lodi arbitrali sportivi, attuando, così, un sistema di controllo diffuso che potrebbe comprometterebbe l'operato degli enti sportivi.

Da un lato, non sono di sicuro accettabili alcune situazioni presenti nel mondo sportivo, come quella in cui versa l'ordinamento sportivo italiano dove il sanzionato non ha a disposizione un chiaro strumento di ricusazione avverso la mancanza di indipendenza e di terzietà dei giudici federali<sup>53</sup>, non essendo individuato l'organo competente in merito dal Codice di Giustizia Sportiva<sup>54</sup>, e nel quale nel giudizio risarcitorio innanzi al TAR, <<dovrà

---

<sup>51</sup> Tribunale Federale Svizzero, sentenza 27 marzo 2012, 4A 558/2011, Matuzalem, cit.

<sup>52</sup> Tra cui spiccano quelli dell'imparzialità e dell'indipendenza dell'organo giudicante ma non solo.

<sup>53</sup> Infatti, l'articolo 14 comma 2 del Codice di Giustizia Sportiva del CONI, prevede la competenza della Corte sportiva d'appello per le istanze di ricusazione avverso le pronunce dei giudici sportivi di primo grado sia nazionali che territoriali e l'articolo 56 comma 3 sancisce che è rimessa alla sezione consultiva del Collegio di Garanzia la decisione sulla ricusazione dei componenti delle sezioni giudicanti, mentre, invece, nessuna disposizione regola questo istituto presso i giudici federali.

<sup>54</sup> Usando le parole di Aniello Merone: <<ne deriva, pertanto, una lacuna che andrebbe colmata, non essendo sufficiente allo scopo il richiamo alle norme ed ai principi del Codice di Procedura Civile: se, da un lato, induce a presumere l'operatività generalizzata dell'istituto della ricusazione rispetto a tutti gli organi di giustizia sportiva, dall'altro, non consente all'interprete di superare le incertezze legate alla corretta individuazione dell'organo competente a deciderne>>. Inciso tratto da ANIELLO MERONE, *Nomina dei giudici sportivi e federali. Terzietà, autonomia ed indipendenza*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2015, pagina 113.

confrontarsi con l'obbiettivo difficoltà di dimostrare un atteggiamento soggettivo del giudice qualificabile almeno in termini di colpa>><sup>55</sup>.

Dall'altro, il ruolo delle Corti nazionali non deve certamente raggiungere gli eccessi raggiunti con le pronunce sopra menzionate, essendosi dimostrate le critiche rivolte al modello di riferimento del TAS spesso prive di fondamento.

Infatti, come emerso nella vicenda Pechstein in seguito alla pronuncia della Corte suprema federale tedesca, che ha sancito la legittimità del modello del TAS, i giudici di merito tendono a offrire una critica generalizzata al sistema sportivo internazionale perdendo di vista quali siano le connotazioni del caso concreto che sono chiamati ad affrontare, in quanto si immaginano una contrapposizione tra due blocchi: da una parte gli atleti e dall'altra le Federazioni ed i CNO, non tenendo, così, in debita considerazione le peculiarità di tale ordinamento e finendo, in tal modo, per <<negare l'aspirazione a realizzare i più genuini valori dello sport: aspirazione che al contrario, rappresenta un ideale a cui non si deve rinunciare e presuppone che tutti i protagonisti del mondo sportivo remino nella stessa direzione>><sup>56</sup>.

Inoltre, anche se il sistema TAS presenta ancora alcune difficoltà dal punto di vista della imparzialità, anche dopo la riforma del 2016<sup>57</sup>, secondo Aniello Merone, in particolare, l'attuale riforma non si è voluta prefiggere l'obiettivo di una maggiore <<eterogeneità nella composizione

---

<sup>55</sup> ANIELLO MERONE, *Ancora su autonomia e indipendenza dei giudici sportivi*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, intervento tenuto in Roma, il 3 dicembre 2015, nell'ambito del convegno su "Il giusto processo sportivo" organizzato in occasione della presentazione della nuova edizione della *Rivista di Diritto Sportivo* del CONI.

<sup>56</sup> ELENA ZUCCONI GALLI FONSECA, *Arbitrato dello sport: l'attesa decisione della Corte suprema tedesca nel caso Pechstein*, cit, pagina 158.

<sup>57</sup> Nona versione del TAS Code entrata in vigore il 1 gennaio 2016.

dell'ICAS<sup>58</sup>, con una maggioranza di membri non direttamente nominati dalle organizzazioni sportive e una più ampia rappresentanza della componente atleti>><sup>59</sup>. Non va condivisa la soluzione radicale adottata dalla Corte d'appello di Bruxelles, soprattutto considerando che in ambito internazionale ci si è da sempre basati su una ristretta concezione dell'ordine pubblico e che, nello specifico, con riguardo alla terzietà dell'organo arbitrale rispetto alle parti, <<il riconoscimento del lodo può essere negato solo quando la violazione del principio di imparzialità abbia avuto concrete conseguenze sul procedimento>><sup>60</sup>: cosa che non sembra avvenuta né nel caso di specie né nel caso Pechstein poiché i ricorrenti hanno avuto la possibilità di scegliere liberamente all'interno della lista degli arbitri TAS e comunque, nonostante non abbiano potuto di fatto contribuire alla sua formazione, va tenuto conto che le Federazioni influiscono in minima parte sulla sua composizione complessiva<sup>61</sup>.

Il totale delle Federazioni Internazionali riconosciute dal CIO, attualmente sono 67, elegge in maniera indipendente solo 4 membri su 20 dell'ICAS, mentre, partecipa in modo molto limitato<sup>62</sup> alla nomina di altri 8. Quindi, il potere che la singola compagine federale esercita sull'elenco dei giudici TAS appare molto limitato.

---

<sup>58</sup> Cioè della critica principale mossa dai tribunali tedeschi.

<sup>59</sup> ANIELLO MERONE, *Le modifiche del 2016 al Code TAS*, in *Rivista dell'Arbitrato*, fascicolo 3, 2016, pagina 439 e seguenti. Citazione tratta da pagina 444.

<sup>60</sup> FRANCESCA TIZI, *L'imparzialità dell'arbitro e del tribunale arbitrale*, Santarcangelo di Romagna, 2015, pagina 197 e seguenti.

<sup>61</sup> La lista degli arbitri TAS è formata dall'ICAS, la cui composizione è regolata dall'articolo S4 del TAS Code, in base al quale i 20 membri complessivi vengono eletti: 4 dalle Federazioni, 4 dai CNO, 4 dal CIO, mentre, altri 4 sono nominati dai 12 suddetti membri tenendo conto dell'interesse degli atleti ed, infine, i restanti vengono scelti dai 16 già nominati tra personalità indipendenti.

<sup>62</sup> Si veda nota precedente.

Merita di essere segnalata la difficoltà che il ricorrente ha nel sapere la derivazione del singolo arbitro: questa problematica era già stata già segnalata nelle sentenza Lazutina del Tribunale Federale Svizzero<sup>63</sup> e non ha ancora trovato un'adeguata soluzione, non si ritiene, però, che ciò sia sufficiente per una dichiarazione d'invalidità delle clausole arbitrali.

Gli organi statali, quindi, devono avere la possibilità d'incidere sul fenomeno sportivo, tramite la concessione di una tutela reale, in caso di violazioni dei diritti fondamentali, come sarebbe necessario nell'ordinamento sportivo italiano, nel quale persino l'obbligo di disclosure è malamente protetto<sup>64</sup>. Tuttavia, allo stesso tempo il loro potere deve essere circoscritto a specifiche fattispecie ed ai casi più gravi e non deve comportare una illegittima estensione di alcuni principi a sfavore di altri come avvenuto nel caso Matuzalem e negli altri attacchi rivolti al sistema TAS.

A questo punto è evidente come solo l'arbitrato è in grado di assicurare un siffatto equilibrio tra organi sportivi e statali e che, di conseguenza, il sistema TAS deve essere considerato il modello di riferimento per ogni esperimento arbitrale sportivo.

Come puntualizzato correttamente da Elena Zucconi Galli Fonseca<sup>65</sup>, però, affinché questo diventi uno strumento generalizzato<sup>66</sup>, bisogna adottare,

---

<sup>63</sup> Tribunale Federale Svizzero, sentenza 27 maggio 2003, 4P.267/2002, 4P.268/2002, 4P.269/2002, 4P.270/2002, 129 III 445, Lazutina-Danilova, in *www.bger.ch*.

<sup>64</sup> In caso di dichiarazioni mendaci, infatti, vi sarebbe una mera comunicazione alla Commissione di Garanzia, la quale deciderebbe discrezionalmente i provvedimenti da adottare senza alcuna garanzia per le parti.

<sup>65</sup> ELENA ZUCCONI GALLI FONSECA, *Arbitrato dello sport: una better alternative*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 2, 2016, pagina 281e seguenti.

<sup>66</sup> L'autrice, tuttavia, sembra escludere la possibilità che vi sia un arbitrato in ambito disciplinare in quanto materia irrilevante per l'ordinamento statale. Questa soluzione non può essere accettata in quanto

anche con riferimento alla materia del consenso, una prospettiva sostanziale basata sull'assunto che se si vuole appartenere ad un certo gruppo è necessario adeguarsi alle sue regole: in tal modo, certamente, vi sarebbe un'attenuazione della libertà ma giustificata nel caso in cui <<siano date alle parti, ed in specie alla parte svantaggiata, garanzie d'effettiva tutela nell'arbitrato; quando, cioè, l'arbitrato rappresenti una better alternative rispetto alla giurisdizione statale>><sup>67</sup>.

Ciò avviene indubbiamente in ambito sportivo in quanto solo attraverso la generalizzazione di questo strumento è possibile garantire la specializzazione dei giudici, la rapidità nella soluzione delle controversie<sup>68</sup>, la flessibilità della procedura e l'uniformità della decisioni. In Italia, nell'ipotesi di creazione di un organo arbitrale di ultimo grado competente principalmente per le controversie disciplinari ed amministrative, inoltre, non si potrebbe neanche fondatamente sostenere una violazione della sentenza 325/1998 della Corte Costituzionale<sup>69</sup>: il riferimento a convenzioni arbitrali non fa scaturire automaticamente un arbitrato

---

si contraddirebbe la stessa sentenza 49/2011 della Corte Costituzionale che, seppur solo a fini risarcitori, ha ammesso la possibilità che vi siano situazioni giuridiche soggettive rilevanti anche in tali questioni, inoltre, la giurista sembra non prestare attenzione al fatto che le controversie disciplinari nell'ordinamento sportivo transnazionale sono appellabili innanzi al TAS: si creerebbe, pertanto, un'inaccettabile separazione tra fattispecie nazionali non compromettibili e fattispecie transnazionali arbitrabili.

Per una opinione favorevole alla arbitrabilità delle controversie disciplinari si veda FERRUCCIO AULETTA, *Il tramonto dell'arbitrato nel nuovo orizzonte della giustizia sportiva*, in [www.iudicium.it](http://www.iudicium.it) del 19 luglio 2014.

<sup>67</sup> ELENA ZUCCONI GALLI FONSECA, *Arbitrato dello sport: una better alternative*, cit., pagina 287.

<sup>68</sup> Si vedano, ad esempio, i processi della ad hoc division del TAS, i quali devono essere conclusi nell'arco di 24 ore.

<sup>69</sup> Con la quale è stata dichiarata incostituzionale una norma di legge prevedente un arbitrato obbligatorio in materia di agricoltura. Corte Costituzionale, sentenza 24 luglio 1998, n.325, in *Il Foro italiano*, 1998, I, col. 2332.

obbligatorio ex lege, perché <<ciò non toglie che possa esservi comunque una scelta volontaria espressa dalle parti e che quest'ultima possa essere validamente espressa, anche a fronte di una generica previsione normativa>><sup>70</sup>.

I soggetti, infatti, sarebbero comunque liberi di non tesserarsi anche se ciò comprometterebbe inevitabilmente la loro carriera professionistica.

Una scelta che per certi versi sembra apparire troppo radicale, ma che costituisce l'unico modo per salvaguardare l'autonomia dell'ordinamento sportivo: se ogni tribunale statale o Corte suprema sanzionasse le pronunce degli organi sportivi in base alla propria prospettiva, vi sarebbero una serie di diritti sportivi indipendenti con una conseguente frammentazione del fenomeno stesso. Per questo non può che essere valorizzata, nei limiti del possibile<sup>71</sup>, la prospettiva transnazionale-privatistica che guarda agli ordinamenti sportivi nazionali come a delle derivazioni dall'ordinamento sportivo-transnazionale.

Questo è dotato di specifiche peculiarità che devono comportare delle eccezioni all'applicazione del diritto generale, come confermato dalla Corte di Giustizia Europea nella sentenza Bernard del 16 marzo 2010<sup>72</sup>: una di queste peculiarità si ritiene possa essere lo stesso fenomeno arbitrale.

---

<sup>70</sup> ELENA ZUCCONI GALLI FONSECA, *Quel che resta dell'arbitrato dopo il nuovo Codice della Giustizia Sportiva 2014*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2015, pagina 51 e seguenti. Citazione tratta da pagina 67.

<sup>71</sup> Come visto, *supra* 1.2, per una adozione integrale di tale prospettiva servirebbe un importante intervento legislativo.

<sup>72</sup> Corte di Giustizia dell'Unione Europea, sentenza 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, ECR 2010 p. I-2177, ECLI:EU:C:2010:143, cit.

Appare, pertanto, esemplificativa la decisione presa da un giudice britannico<sup>73</sup> per cui <<le clausole arbitrali sono un genus di grande utilità nel contesto sportivo e considerarle contrarie all'articolo 6 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo comporterebbe effetti indesiderati>><sup>74</sup>, tranne che per gravi violazioni.

Analizzata la possibilità dell'instaurazione di un organo arbitrale di ultimo grado nel nostro paese sul modello del TAS, non ci resta che comprendere se questo possa rivelarsi uno strumento utile a risolvere le problematiche presenti nell'ordinamento italiano, elencate nel paragrafo dedicato al Collegio di Garanzia. Alcune criticità, infatti, potrebbero ripetersi anche nei confronti del modello arbitrale e meritano di essere puntualmente analizzate.

---

<sup>73</sup> Supreme Court of Judicature Court of Appeal, Civil Division, sentenza 21 marzo 2007, *Stretford vs The Football Association Ltd & Another*, A3/2006/0713, in [www.bailii.org](http://www.bailii.org).

<sup>74</sup> Questo inciso, di commento alla decisione riportata nella nota precedente è tratto da MARIO VIGNA, *La saga Pechstein: tremano le colonne del tempio TAS?*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, fascicolo 1, 2015, pagina 14 e seguenti.

### **3.2 Una soluzione per le problematiche presenti nel nostro ordinamento?**

La creazione di un organo arbitrale sul modello del TAS potrebbe indubbiamente essere un'importante novità e comporterebbe probabilmente la risoluzione o quantomeno l'attenuamento di alcuni problemi che da sempre hanno riguardato il nostro ordinamento sportivo nazionale.

Questi sono state già evidenziati precedentemente<sup>75</sup> e concernono: la carenza di terzietà dei giudici federali, l'impossibilità per il Collegio di Garanzia di procedere ad accertamenti di fatto, la mancanza di equilibrio tra Procura Generale del CONI ed organi di giustizia federali, il non rispetto in concreto di varie disposizioni del giusto processo e l'assenza di una fase conciliativa.

Per quanto attiene alla prima di queste problematiche: anche se la costituzione di un organo arbitrale non implicherebbe automaticamente l'adozione di nuove normative a garanzia dell'imparzialità degli organi federali, d'altra parte sarebbe un interessante monito per le Federazioni, le quali vedrebbero le loro decisioni impugnate presso un ente indipendente con pieni poteri di verifica dei punti di fatto e di diritto e in grado, quindi, non solo di rianalizzare il merito della fattispecie oggetto di giudizio ma anche di comminare, in base a quanto accertato, esso stesso la sanzione.

Si sostiene, quindi, che non dovrebbe verificarsi il ripetersi della situazione attuale, nella quale più del 70% dei ricorsi presentati innanzi all'organo di giustizia sportiva di ultima istanza vengono respinti. Non sembra, invece, infondato sostenere che un nuovo organo arbitrale possa conformarsi alle statistiche inerenti le pronunce del vecchio TNAS, presso il quale più del 50% delle domande veniva accolto, essendoci ancora molte mancanze a

---

<sup>75</sup> *Supra* 2.1.

livello federale dal punto di vista dell'indipendenza dell'organo giudicante. La situazione, infatti, non può dirsi sostanzialmente migliorata: i giudici federali<sup>76</sup> e la stessa Commissione di Garanzia<sup>77</sup>, il nuovo organo che dovrebbe contribuire alla loro elezione e che dovrebbe sanzionare una eventuale mancanza di terzietà, sono ancora entrambi nominati principalmente dal Consiglio federale: soltanto un cambiamento in questa modalità di designazione potrebbe portare ad una riduzione delle decisioni riformate da un ipotetico organo arbitrale.

Ma come dovrebbero essere scelti i membri che saranno chiamati a svolgere questo arbitrato e quali innovazioni sarebbero ideali nella elezione dei giudici federali?

Per quanto concerne il primo tema, prendendo nella presente trattazione a modello il TAS, non si può che guardare, come principale riferimento, alla struttura dell'ICAS, tuttavia, si è visto<sup>78</sup> che questa presenta alcune criticità in termini di rappresentatività di atleti e società sportive professionistiche: problematiche che seppur non idonee a giustificare un intervento da parte delle Corti statali sarebbe meglio non ripetere nella costruzione di un sistema arbitrale.

Alcuni importanti giuristi hanno offerto delle possibili risposte a tali questioni che meritano di essere sottolineate: Massimo Coccia<sup>79</sup>, in particolare, ha proposto che una parte dei componenti dell'ICAS venisse nominata sia da <<sindacati di atleti o da assemblee di delegati di atleti

---

<sup>76</sup> Articolo 26 del Codice di Giustizia Sportiva.

<sup>77</sup> Vedi articolo 5 del Codice di Giustizia Sportiva.

<sup>78</sup> *Supra* 3.1.

<sup>79</sup> MASSIMO COCCIA, *La giurisprudenza del Tribunale Federale svizzero sulla impugnazione per nullità dei lodi arbitrali internazionali del TAS*, in *Il Diritto del Commercio Internazionale*, 2015, 1, pagine 33-92. Citazioni a pagina 53.

riunite in occasione di grandi eventi internazionali>> sia <<da leghe di club professionistici dei maggiori sport di squadra>>, riducendo i membri eletti dal CIO e da altre organizzazioni del Movimento olimpico.

Per Mario Vigna<sup>80</sup>, al contrario, <<la migliore soluzione non risiederebbe nel dare alle unioni di sportivi e altri tesserati maggior peso>> nella scelta dei membri ICAS, <<quanto piuttosto nell'andare al cuore del problema, ossia riconoscere finalmente alla categoria atleti e più in generale ai tesserati un effettivo peso nell'ambito della governance degli enti internazionali>>.

Elena Zucconi Galli Fonseca<sup>81</sup>, infine, ha puntualizzato che, sebbene vi siano vari modi per risolvere le criticità inerenti alla terzietà dell'organo giudicante, in ogni caso sarebbe necessario prevedere anche un' <<ampia fruizione dei poteri di riconsunzione>> istituendo possibilmente il vincolo delle Iba Guidelines<sup>82</sup>.

---

<sup>80</sup> MARIO VIGNA, *La saga Pechstein: tremano le colonne del tempio TAS?*, cit., pagina 29.

<sup>81</sup> ELENA ZUCCONI GALLI FONSECA, *Arbitrato dello sport: l'attesa decisione della Corte suprema tedesca nel caso Pechstein*, cit., pagina 161.

<sup>82</sup> Le International Bar Association Guidelines sono delle linee guida da adottare in un eventuale conflitto d'interessi che potrebbe riguardare un arbitro chiamato a giudicare una determinata controversia. Queste prevedono tre differenti tipologie di fattispecie che vengono chiamate rispettivamente: lista rossa, lista arancione e lista verde.

La prima lista, in particolare, si divide in lista rossa irrinunciabile, situazioni per le quali l'arbitro è tenuto a rinunciare sempre alla nomina, e lista rossa rinunciabile: casi in cui le parti potrebbero esonerare l'arbitro dal dovere di riconsuarsi.

La lista arancione, invece, include circostanze nelle quali l'arbitro dovrà palesare la sua condizione di essere in possibile conflitto d'interessi con una delle parti ma non dovrà automaticamente rinunciare, essendo la valutazione rimessa al caso concreto. Infine, la lista verde prevede fattispecie che non costituiscono in nessun modo situazioni nelle quali sia possibile una riconsunzione. Queste linee guida seppur previste per arbitrati internazionali non è escluso che possano fruire da modello anche per arbitrati di carattere nazionale.

La soluzione proposta da Mario Vigna appare di difficile realizzazione in quanto servirebbe una modifica di vari Statuti federali: non può essere escluso, poi, che, pur essendo possibile per gli atleti contribuire maggiormente al governo della Federazione, gli venga impedito di eleggere propri membri all'ICAS tramite un accordo tra altri soggetti federali.

La risposta di Massimo Coccia, invece, sembra più convincente: non è, infatti, impensabile, anche nel nostro ordinamento nazionale, costruire un organo indipendente con natura di associazione di diritto privato che vada a formare la lista degli arbitri, i cui componenti vengano eletti in parti eguali da CONI, Federazioni e da due enti rappresentanti rispettivamente uno gli atleti e uno le società sportive.

Il primo sarebbe nominato dagli sportivi stessi con una quota variabile per ciascun gruppo federale a seconda del numero di tesserati e sarebbe necessario, quindi, che si costituissero organi simili all'AIC<sup>83</sup>, all'AIPAV<sup>84</sup> o alla GIBA<sup>85</sup> in ogni Federazione; il secondo, invece, dovrebbe avere come elettori le leghe<sup>86</sup> che riuniscono le società sportive<sup>87</sup>, le quali parteciperebbero alla scelta tramite le modalità appena descritte<sup>88</sup>.

---

<sup>83</sup> Associazione Italiana Calciatori.

<sup>84</sup> Associazione Italiana Pallavolisti.

<sup>85</sup> Giocatori Italiani Basket Associati.

<sup>86</sup> Un esempio è certamente costituito dalle leghe presenti nel mondo del calcio: Lega Serie A, Lega Serie B e Lega Nazionale Dilettanti.

<sup>87</sup> Un minimo ostacolo alla nomina di tale ente potrebbe essere costituito dal fatto che in molte Federazioni la preparazione degli atleti non è gestita da società sportive ma da settori delle Forze Armate (esempio le Fiamme Oro sono un gruppo sportivo della Polizia di Stato) per cui potrebbe essere difficile avere un'organizzazione in leghe. Tuttavia, si potrebbe ovviare a tale problema, assicurando in questo caso il potere di voto ad un collegio che riunisca i dirigenti responsabili di questi gruppi sportivi.

<sup>88</sup> Cioè sulla base del numero di tesserati che svolgono lo sport nel quale la società opera.

Come prima evidenziato, tuttavia, tutti questi accorgimenti in materia di nomina di un organo arbitrale di ultimo grado sarebbero inutili se non si regolasse accuratamente l'istituto della ricusazione: ambito nella quale, in ogni caso, la situazione dell'ordinamento sportivo italiano sembra essere abbastanza rassicurante, anche se potrebbe cambiare a seconda che la nuova normativa tratti o meno tale aspetto.

Nel caso in cui il legislatore sportivo disciplini la materia tramite disposizioni espresse, si ritiene che queste dovrebbero prevedere una procedura simile a quella per la ricusazione degli arbitri TAS assicurando, in tal modo, un'adeguata tutela del principio di terzietà: questo iter giuridico comporterebbe il ricorso all'organo costruito sul modello dell'ICAS<sup>89</sup> con conseguente non impugnabilità immediata<sup>90</sup> dei suoi provvedimenti, per evitare di compromettere la rapidità che deve connotare i giudizi sportivi.

Sarebbe, inoltre, auspicabile che le linee guida dell'IBA venissero rese vincolanti per dare alle parti importanti indicazioni sui casi tipici di conflitto d'interesse e per non lasciare troppa discrezionalità all'organo giudicante.

---

<sup>89</sup> Per l'istanza di ricusazione dei giudici TAS, infatti, gli articoli S6 e R34 prevedono la competenza dell'ICAS.

<sup>90</sup> Opinione espressa per quanto concerne l'ambito TAS dalla sentenza del Tribunale Federale Svizzero, sentenza 29 ottobre 2010, 4A 234/ 2010, Valverde, in *www.bger.ch*. In Italia, un'argomentazione simile si può rinvenire nella decisione della Corte di Cassazione, Sez. I civ., sentenza 31 agosto 2017, n.20615, *www.italgiure.giustizia.it*, che ha sancito la non impugnabilità immediata dell'ordinanza di ricusazione emessa dal Presidente del Tribunale. Il motivo della mancanza d'imparzialità in entrambi i casi può essere fatto valere, concluso l'arbitrato, impugnando per nullità il lodo sfavorevole.

D'altra parte, anche se mancasse una compiuta regolamentazione, non ci si troverebbe comunque in una condizione tragica: l'articolo 2 comma 6<sup>91</sup> del Codice di Giustizia Sportiva, infatti, prevede un intervento suppletivo del Codice di Procedura Civile, pertanto, il soggetto anche in tale circostanza potrebbe comunque proporre istanza di ricusazione al Presidente del Tribunale di Roma<sup>92</sup> per i motivi elencati all'articolo 815 del Codice di Procedura Civile.

In questa ipotesi non vi sarebbe un'intromissione illegittima da parte del giudice statale nell'autonomia degli organi sportivi, in quanto il suo ruolo sarebbe limitato all'analisi di alcuni gravi specifici casi e, inoltre, i brevi termini richiesti dalla giustizia sportiva non verrebbero compromessi in quanto l'ordinanza di ricusazione è un provvedimento di carattere meramente ordinatorio e strumentale che non può essere oggetto di ricorso per Cassazione<sup>93</sup> e che solitamente viene deciso in tempi brevi.

La seconda parte della domanda, invece, riguarda la problematica relativa all'elezione dei giudici federali. Difficilmente si potrebbero adottare in merito le soluzioni proposte con riferimento al nuovo organo di giustizia arbitrale: la costituzione di un ente sul modello dell'ICAS, infatti, se a livello esofederale può essere facilmente gestito sia dal punto di vista

---

<sup>91</sup> Articolo 2 comma 6 del Codice: <<Per quanto non disciplinato, gli organi di giustizia sportiva conformano la propria attività ai principi ed alle norme generali del processo civile, nei limiti di compatibilità con il carattere di informalità dei procedimenti di giustizia sportiva>>.

<sup>92</sup> Per i provvedimenti di ricusazione il combinato disposto degli articoli 810 e 815 del Codice di Procedura Civile prevede la competenza del Presidente del Tribunale nel cui circondario è la sede dell'arbitrato. È ragionevole supporre che avendo tutte le organizzazioni sportive italiane sede a Roma, questa venga scelta anche come luogo in cui instaurare il nuovo organo arbitrale di ultimo grado.

<sup>93</sup> Corte di Cassazione, Sez. VI civ., ordinanza 21 giugno 2012, n.10359, in *Giurisprudenza italiana*, 2013, pagina 113 e seguenti. Il principio è stato recentemente ribadito da Corte di Cassazione, Sez. I civ., sentenza 31 agosto 2017, n.20615,cit.

finanziario<sup>94</sup> sia organizzativo, sul piano endofederale sarebbe irrealizzabile soprattutto per le Federazioni con pochi tesserati.

Tuttavia, non per questo va abbandonata la possibilità di realizzare un sistema arbitrale anche all'interno delle stesse singole Federazioni: vi è un interessante esperimento in merito che ci viene offerto dalla EHF Court of Arbitration<sup>95</sup>, «un mezzo unico di risoluzione delle controversie, che ha dimostrato di essere una valida alternativa ai procedimenti giudiziari civili»<sup>96</sup>, competente sia in materia disciplinare che amministrativa in ultimo grado una volta esauriti i rimedi all'interno della Federazione Europea della Pallamano<sup>97</sup>. La ECA si può dire un ammirevole esempio di giustizia sportiva in quanto non solo ha assicurato una certa rapidità nelle decisioni<sup>98</sup>, come richiesto dal fenomeno sportivo stesso, ma ha istituito

---

<sup>94</sup> Attualmente l'ICAS, competente anche per la gestione del bilancio del TAS, viene finanziato attraverso dei fondi indiretti: questi vengono per i due terzi prelevati, in base a delle adeguate quote, dal CIO, dalle Federazioni Internazionali e dai CNO, mentre, il restante è sostenuto attraverso le spese delle parti. Tale sistema, secondo il Tribunale Federale Svizzero, seppur non garantisca in maniera piena una totale indipendenza, tuttavia, è quella che assicura maggiormente il rispetto delle peculiarità del mondo sportivo e l'esigenza di sostenere economicamente questa istituzione (Tribunale Federale Svizzero, sentenza 27 maggio 2003, 4P.267/2002, 4P.268/2002, 4P.269/2002, 4P.270/2002, 129 III 445, Lazutina-Danilova, cit.).

<sup>95</sup> European Handball Federation Court of Arbitration di seguito ECA.

<sup>96</sup> ANGELO ATTANASIO, *La Giustizia Sportiva nell'European Handball Federation*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civile, volume I, 2015, pagina 93 e seguenti. Inciso tratto da pagina 107.

<sup>97</sup> Questa specifica competenza è stabilita dall' articolo 13 comma 6 dello Statuto EHF. Tramite un apposito accordo arbitrale, d'altra parte, si può estendere la giurisdizione della ECA a controversie emergenti dai gradi di giudizio delle singole Federazioni Nazionali o di natura politica o di altri sport. Negli ultimi due casi, l'istanza deve passare un preventivo discrezionale vaglio d'ammissibilità da parte del Consiglio.

<sup>98</sup> I procedimenti presso la ECA hanno, infatti, una durata massima di 3 mesi.

una sviluppata protezione dei principi del giusto processo<sup>99</sup>, in particolare, con riferimento alla tutela dell'imparzialità dell'organo giudicante.

Infatti, pur essendo la lista dei giudici formata dalla EHF stessa e dalle Federazioni Nazionali, questo sistema è retto da un Consiglio eletto dal Congresso del EHF che assicura la terzietà della Corte Arbitrale: <<tramite la sua rappresentanza all'interno del Congresso stesso, la conferma dell'elenco degli arbitri, la nomina di arbitri sostitutivi, nonché la nomina di arbitri per l'emissione di provvedimenti cautelari>><sup>100</sup>.

Non sembrano, poi, potersi perorare critiche dal punto di vista dell'indipendenza economica visto che questo organo riesce ad autofinanziarsi grazie al fondamentale contributo delle parti: tranne che in rari casi, il richiedente deve versare, al momento di presentazione della domanda, 5000€ che verranno impiegati per sostenere le spese necessarie al funzionamento di tale arbitrato.

Il modello dell'ECA, quindi, ci dimostra come sia possibile costituire un valido<sup>101</sup> sistema di giustizia arbitrale all'interno delle Federazioni stesse che potrebbe essere efficacemente ripetuto all'interno della singola compagine nazionale, tuttavia, si può notare che, anche in questo caso, nonostante gli importanti accorgimenti adottati, un considerevole ruolo viene ancora svolto dagli organi politici federali dai quali, pertanto, difficilmente si potrà prescindere.

---

<sup>99</sup> Il procedimento arbitrale presso la ECA è retto dal principio della parità di trattamento, del contraddittorio e del diritto di difesa. I termini presenti, inoltre, assicurano la possibilità di poter adeguatamente confutare le tesi prospettate dalla parte avversa tramite documenti e relazioni di esperti.

<sup>100</sup> ANGELO ATTANASIO, *La Giustizia Sportiva nell'European Handball Federation*, cit., pagina 108.

<sup>101</sup> L'autorevolezza dei lodi dell'ECA è tutelata sia dal diritto austriaco (questi arbitrati hanno sede a Vienna) che prevede la loro natura di titoli esecutivi sia dalla Convenzione di New York del 1958. I lodi possono essere impugnati, per alcuni specifici motivi, innanzi al competente Tribunale austriaco oppure presso il TAS ma solo se in merito è prevista un'apposita clausola compromissoria.

È necessario, dunque, che i Consigli delle Federazioni rispecchino tutte le componenti del mondo sportivo in modo da garantire un sufficiente affidamento del profilo della terzietà: requisito che nell'ordinamento sportivo italiano non gode di molta fortuna, soprattutto per la mancata rappresentanza della cosiddetta parte sportiva-tecnica<sup>102</sup>: problematica a cui la dottrina internazionale e, in particolare, Antonio Rigozzi<sup>103</sup> hanno dato risposta sottolineando la possibilità che <<per procedere alla nomina dei giudici sportivi il Consiglio federale assuma una diversa e, se del caso, più ampia composizione, con un maggior peso alla componente degli atleti e dei tecnici>><sup>104</sup>.

Per quanto concerne, invece, la risoluzione della seconda criticità prospettata all'inizio di questo paragrafo, l'adozione di un organo arbitrale di ultimo grado sul modello del TAS comporterebbe una svolta decisiva non essendoci limitazioni alla sua giurisdizione simili a quelle vigenti per il Collegio di Garanzia.

I poteri del Tribunale Arbitrale di Losanna sono regolati dall'articolo R57 del Codice TAS, il quale prevede che <<il collegio arbitrale ha pieni poteri

---

<sup>102</sup> Secondo Aniello Merone: <<volgendo lo sguardo agli Statuti federali ed alla composizione dei Consigli, si coglie una costante presenza di consiglieri in rappresentanza degli atleti e dei tecnici, ma in un numero che difficilmente appare in adeguato bilanciamento con la componente espressione delle società>>. Parere espresso nello scritto ANIELLO MERONE, *Ancora su autonomia ed indipendenza dei giudici federali*, cit., pagina 7.

<sup>103</sup> L'opinione di Rigozzi è accuratamente riportata da ANIELLO MERONE, *Ancora su autonomia ed indipendenza dei giudici federali*, cit., pagina 7, ed è tratta da ANTONIO RIGOZZI, *L'arbitrage international en matière de sport, Bale-Paris-Bruxelles*, 2005, passim.

<sup>104</sup> Questo assunto non incontra la stessa obiezione che prima si è mossa all'opinione espressa da Mario vigna sulla elezione dei membri ICAS poiché, essendo questo limitato alla singola Federazione Nazionale, difficilmente accordi collusivi tra altre componenti del Consiglio potrebbero andare ad oscurare le idee sostenute dagli atleti e dai tecnici.

di verifica dei punti di fatto e di diritto>>, di conseguenza, questo può sindacare l'intero merito della decisione senza alcun ostacolo.

Tuttavia, recentemente, ha preso vita una criticabile giurisprudenza che tende a limitare la capacità di revisione in materia disciplinare nei casi di esagerata sproporzione della sanzione. Emblematico<sup>105</sup> in proposito è il lodo TAS nel cosiddetto caso Albania v. Serbia<sup>106</sup>, nella quale i giudici TAS hanno chiarito <<come tale prassi sia volta a rispettare la decisione pronunciata in primo grado: decisione emessa legittimamente da un organo disciplinare nell'esercizio di un potere discrezionale attribuitogli al fine di perseguire al meglio le finalità dell'istituzione a cui appartiene>><sup>107</sup>.

Questa dottrina, d'altra parte, presenta già alcuni notevoli cedimenti: il lodo Jan Lach<sup>108</sup> ha, infatti, ribadito la possibilità per il TAS di ammettere o di escludere prove ex articolo R57 TAS Code con grande discrezione, salvo la imprescindibile concessione alle parti della facoltà di poter presentare osservazioni a riguardo: gli arbitri in sostanza, in base a tale decisione, possono rianalizzare il piano fattuale della pronuncia dei giudici federali andando a verificare conseguentemente la conformità, nei confronti di

---

<sup>105</sup> Questa pronuncia costituisce solo una delle più simboliche affermazioni di questa teoria di cui costituiscono preziosi antecedenti: TAS, lodo 2 dicembre 2014, 2014/A/3665, 3666, 3667, Luis Suárez, FC Barcelona e Asociación Uruguaya de Fútbol (AUF) v. FIFA, in <http://jurisprudence.tas-cas.org>; TAS, lodo 24 aprile 2015, 2014/A/3793, Fútbol Club Barcelona v. FIFA, in <http://jurisprudence.tas-cas.org>; TAS, lodo 10 luglio 2015, 2015/A/3875, Football Association of Serbia (FAS) v. UEFA, in <http://jurisprudence.tas-cas.org>. Una conferma di tale argomentazione si può rinvenire, inoltre, in TAS, lodo 29 Settembre 2016, 2016/A/4558, Mitchell Whitmore v. International Skating Union (ISU), in <http://jurisprudence.tas-cas.org>.

<sup>106</sup> TAS, lodo 10 luglio 2015, 2015/A/3874, Football Association of Albania (FAA) v. UEFA e Football Association of Serbia (FAS), in <http://jurisprudence.tas-cas.org>.

<sup>107</sup> Inciso tratto da LUCA PASTORE, *Il potere di revisione del TAS sulle decisioni di Fifa e Uefa aventi natura disciplinare*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2016, 2, pag. 35.

<sup>108</sup> TAS, lodo 29 Gennaio 2016, 2015/A/4303, Jan Lach v. World Archery Federation (WAF), in <http://jurisprudence.tas-cas.org>.

questo, del provvedimento disciplinare che andrebbe, quindi, rideterminato anche se questo non sia manifestamente sproporzionato, significativo è che nel caso di specie la sanzione è stata semplicemente ridotta da 12 ad 8 mesi.

Anche nella vicenda che ha riguardato il pattinatore Mitchell Whitmore<sup>109</sup> il TAS, pur ribadendo la tesi sopracitata, ha ritenuto opportuno creare in merito un'importante eccezione alla sua applicazione quando non sia chiaro il percorso argomentativo seguito dall'organo di giustizia federale: questo, secondo gli arbitri, deve essere tanto più specifico quanto più gravosa sia la pena comminata all'incolpato.

Il Tribunale di Losanna sembra, così, di fatto, volersi aprire una via di uscita che gli permetta di poter astenersi dal pronunciarsi in certe determinate controversie salvo, poi, rinnegarla qualora, invece, sia necessario intervenire.

Ad ogni modo, la teoria della manifesta sproporzionalità non può essere accettata in quanto comporta un'eccessiva restrizione dei poteri del TAS e potrebbe causare l'emergere delle stesse criticità, delineate precedentemente<sup>110</sup>, che caratterizzano attualmente l'operato del supremo organo di giustizia sportiva italiano. Ciò appare tanto più illegittimo per il fatto che spesso le Federazioni Sportive, eccetto che in materia di doping<sup>111</sup>, si limitano a prevedere le fattispecie illecite e non regolano in modo accurato le sanzioni: secondo Luca Pastore, inoltre, l'adozione generalizzata di tale tesi comprometterebbe le garanzie dei ricorrenti

---

<sup>109</sup> TAS, lodo 29 Settembre 2016, 2016/A/4558, Mitchell Whitmore v. International Skating Union (ISU), cit.

<sup>110</sup> *Supra* 2.1.

<sup>111</sup> Dove vige il predominio del Codice WADA a cui le Federazioni devono conformare i loro regolamenti interni.

coinvolti soprattutto <<se si considera che il procedimento davanti al TAS<sup>112</sup> risulta essere la prima occasione per le parti di portare il loro caso davanti ad un tribunale arbitrale indipendente, il quale proprio a ragione di tale natura, è investito di pieni poteri di revisione>><sup>113</sup>.

Questa giurisprudenza, quindi, pare avere ben pochi solidi fondamenti ed è interamente rimasta inascoltata in alcuni specifici ambiti disciplinari, in particolare, sia in quello del doping sia in quello del fair play finanziario. In quest'ultimo si ricorda la recente sentenza AC Milan v. UEFA<sup>114</sup>, nella quale il collegio arbitrale ha cassato la decisione dell'Adjudicatory Chamber per la semplice mancanza di proporzionalità<sup>115</sup>.

Tale caso<sup>116</sup> mette in risalto un'altra circostanza che deve essere debitamente approfondita: la rimessione al giudice federale<sup>117</sup>.

Questa possibilità andrebbe accuratamente valutata dagli arbitri del nuovo organo di giustizia arbitrale costituito sul modello del TAS e limitata ad alcuni casi determinanti, il cui rinvio andrebbe corredato con specifiche indicazioni da parte del collegio arbitrale stesso.

Un'autorevole dottrina<sup>118</sup> ha chiarito che ciò sarebbe specialmente conveniente nell'ipotesi in cui il giudice federale non si pronunci sul merito

---

<sup>112</sup> A cui può essere paragonato il procedimento presso un eventuale organo arbitrale nazionale di ultimo grado.

<sup>113</sup> LUCA PASTORE, *Il potere di revisione del TAS sulle decisioni di Fifa e Uefa aventi natura disciplinare*, cit., pag. 38.

<sup>114</sup> TAS, lodo 19 luglio 2018, AC Milan v. UEFA, in attesa di pubblicazione, per dispositivo della decisione si veda Media Release del TAS 20 luglio 2018, in <http://www.tas-cas.org>.

<sup>115</sup> Non facendo riferimenti, quindi, alla necessità che questa dovesse essere sproporzionata.

<sup>116</sup> I giudici del Tribunale di Losanna hanno deciso di rinviare la decisione all'Adjudicatory Chamber della UEFA n quanto, a loro parere, questo <<si trova in una posizione migliore per irrogare una sanzione disciplinare proporzionata sulla base dell'attuale situazione finanziaria del club>>.

<sup>117</sup> Questa viene di frequente operata dal Collegio di Garanzia, non potendo tale organo procedere, come visto, ad accertamenti di fatto.

della questione, ad esempio nell'ipotesi in cui respinga la controversia per mancanza di competenza, poiché, se il TAS procedesse esso stesso a definire la fattispecie, le parti sarebbero private di un grado di giudizio.

Tuttavia, a parte questa eccezione, la rimessione va applicata con grande moderazione in quanto, si è precedentemente evidenziato<sup>119</sup>, a quali infausti esiti possa portare un'illegittima estensione di tale istituto: la vicenda "Danzopoli 2" costituisce un monito a riguardo e non può che portare alla considerazione che, solo attraverso la creazione di un sistema arbitrale indipendente capace di ampi accertamenti di fatto, si possa ovviare alle difficoltà che attualmente incontrano il Collegio di Garanzia e la Procura Generale del CONI<sup>120</sup>; anche se, rispetto alle problematiche del secondo ente, una riforma di tal specie potrebbe rivelarsi inefficace se non accompagnata da una maggiore estensione del suo potere di avocare le indagini intraprese dagli organi federali<sup>121</sup>.

Il TNAS, avendo ampi poteri di sindacare il merito della controversia, è un modello che può essere preso come riferimento per quanto concerne le ultime due criticità analizzate<sup>122</sup>: Frosini, in particolare, ha sottolineato che

---

<sup>118</sup> DESPINA MANOVRATI e MATTHIEU REEB, *The Code of the Court of Arbitration for sport: Commentary, Cases and Materials*, Kluwer Law International, 2015, 509. Opinione riportata anche nello scritto di LUCA PASTORE, *Il potere di revisione del TAS sulle decisioni di Fifa e Uefa aventi natura disciplinare*, cit., pag. 19.

<sup>119</sup> *Supra* 2.1.

<sup>120</sup> *Supra* 2.1.

<sup>121</sup> Attualmente, infatti, questo potere è esercitabile solo in caso di inerzia reiterata del Procuratore Federale non permettendo, in tal modo, alla Procura Generale dello Sport di esercitare un accurato controllo sull'operato degli organi federali, che spesso, incontrano difficoltà a mantenere la loro indipendenza rispetto alla parte politica della Federazione.

<sup>122</sup> Modello che, invece, il TNAS non può offrire per quanto riguarda la elezione della lista degli arbitri: ex articolo 12 ter comma 5 Statuto CONI 2009 questi venivano nominati dall'Alta Corte, i cui membri a sua volta venivano scelti dal Consiglio Nazionale del CONI. Tale sistema, infatti, richiederebbe la

tale organo <<ha saputo fare giustizia conservando l'amicizia e lo ha dimostrato nelle complesse vicende di illecito sportivo, che negli ultimi anni hanno colpito il mondo del calcio e, in parte, della pallacanestro>><sup>123</sup>.

Questo sistema, tuttavia, pagava la sua coabitazione con l'Alta Corte di Giustizia e la presunta non compromettibilità degli interessi legittimi<sup>124</sup> e, dunque, può costituire un esempio da seguire solo parzialmente.

Il rispetto in concreto delle disposizioni del giusto processo, inoltre, sembra trovare, nella adozione di un organo costruito sulla base della struttura del TAS, una più ampia tutela di quella che si avrebbe applicando le norme dell'ordinamento italiano regolanti l'istituto arbitrale.

L'arbitrato di natura rituale: il quale, secondo Elena Zucconi Galli Fonseca, soddisfa maggiormente rispetto a quello irrituale, l'idea, di origine europea, che tale rimedio debba essere amministrato<sup>125</sup>, infatti, prevede solo la

---

necessaria presenza di due organi giudiziari di ultimo grado, circostanza che, come abbiamo visto nel precedente paragrafo, non ha ragione di esistere. Inoltre, se non adeguatamente rappresentata in Consiglio Nazionale la componente sportiva tecnica-atletica, vi potrebbero essere anche serie problematiche dal punto di vista dell'imparzialità dell'organo giudicante.

<sup>123</sup> TOMMASO EDOARDO FROSINI, *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in *Federalismi.it*, fascicolo 15, 2017, pagina 14 e seguenti. Citazione pagina 28.

<sup>124</sup> *Supra* 1.6 e 3.1.

<sup>125</sup> Idea per cui l'arbitrato debba essere regolato da norme che ne disciplinino chiaramente e specificatamente il procedimento. Va segnalato, tuttavia, che per l'autrice le due forme sono in sostanza molto simili essendo le disposizioni del rimedio di natura rituale spesso richiamate anche in quello irrituale e anzi qualche volta quest'ultimo si rivela più rigoroso del primo: vedi ad esempio la sentenza a Sezioni Unite della Corte di Cassazione (Sez. un. civ., sentenza 12 dicembre 2014, n.26243, in *Giurisprudenza italiana*, 2015, pagina 71 e seguenti) che ha sancito la verificabilità ex officio dei motivi di nullità del lodo irrituale, anche se non sollevati dalle parti, aprendo la strada ad un controllo più incisivo del giudice statale. Opinioni espresse da ELENA ZUCCONI GALLI FONSECA, *Arbitrato dello sport: una better alternative*, cit., pagina 297.

violazione del principio del contraddittorio tra le cause di nullità del lodo<sup>126</sup> non offrendo, in tal modo, una protezione completa.

La Corte di Cassazione ha tentato, senza molta chiarezza, di allargare la portata di questa clausola: a volte, ha ritenuto necessario, perché tale vizio fosse realizzato, che l'attività del processo implicasse una concreta compressione del diritto di difesa<sup>127</sup> ed altre, che fosse sufficiente il verificarsi di un'attività istruttoria deficitaria<sup>128</sup>.

In sostanza, quindi, la situazione al momento d'impugnazione di un lodo per violazione delle regole del giusto processo, può dirsi abbastanza imprevedibile essendo per lo più lasciata alla discrezionalità dell'organo giudicante.

Il sistema TAS, invece, appare sul punto molto garantista: non solo è prevista la tutela reale, da parte del Tribunale Federale Svizzero, sul provvedimento dei giudici di Losanna nel caso questo violi <<il principio della parità di trattamento delle parti o il loro diritto di essere sentite>><sup>129</sup>, ma anche la giurisprudenza di tale organo ha interpretato estensivamente questa disposizione, seppur prestando la dovuta attenzione all'autonomia della giustizia sportiva.

In particolare, oltre a ciò che emerge dal dato letterale, sono considerate violazioni punite ex articolo 190 comma 2 LDIP: il mancato rispetto del diritto delle parti di presentare prove ed argomenti, salvo, però, l'onere di

---

<sup>126</sup> Articolo 829 comma 1 numero 9 del Codice di Procedura Civile.

<sup>127</sup> Corte di Cassazione, Sez. I civ., sentenza 31 gennaio 2007, n.2201, in *Massimario delle decisioni civili*, 2007, 145.

<sup>128</sup> Corte di Cassazione, Sez. I civ., sentenza 31 agosto 2015, n.17339, in [www.italgiure.giustizia.it](http://www.italgiure.giustizia.it).

<sup>129</sup> Vedi in merito articolo 190 comma 2 della Legge di Diritto Internazionale Privato Svizzero, il quale da una specifica tutela al principio espresso dall'articolo 182 comma 3 LDIP: <<il tribunale arbitrale deve garantire in ogni caso la parità di trattamento delle parti, nonché il loro diritto d'essere sentite in contraddittorio>>.

rispettare le norme procedurali vigenti e la possibilità del collegio arbitrale di negarne l'assunzione in alcune ipotesi<sup>130</sup>; la non considerazione da parte dei giudici TAS di prove o argomenti rilevanti che avrebbero portato ad una soluzione diversa della questione: il Tribunale Federale ha dichiarato priva di valore la clausola di salvaguardia <<con la quale gli arbitri precisano di aver comunque preso in esame tutte le argomentazioni delle parti, anche se non menzionate esplicitamente nelle motivazioni del lodo>><sup>131</sup>; la giustificazione della decisione con motivi non discussi dalle parti nel corso del procedimento: il collegio, pertanto, deve invitare l'attore ed il convenuto a riferire la loro opinione se intende porre a fondamento della sua pronuncia questioni che non hanno formato oggetto del dibattimento<sup>132</sup>.

Se da un lato vi sono ancora, però, alcune aree buie nel sistema TAS che necessiterebbero di maggior protezione, come il fatto che il Tribunale Federale non considera coperti dall'articolo 190 comma 2 né <<il diritto ad un lodo sensato e coerente>><sup>133</sup> implicante che <<la decisione sia materialmente corretta>> né il diritto ad avere un'udienza pubblica<sup>134</sup>, dall'altro, nel nuovo sistema arbitrale si può porre rimedio a tali mancanze: non sarebbe, infatti, corretta una totale abrogazione del Codice di Giustizia Sportiva vigente, il quale si è dimostrato molto attento alle regole del giusto processo<sup>135</sup>, le cui norme, invece, potrebbero, con le dovute modifiche,

---

<sup>130</sup> Tribunale Federale Svizzero, sentenza 17 marzo 2011, 4A 600-2010, Chess Federation, in [www.bger.ch](http://www.bger.ch).

<sup>131</sup> Tribunale Federale Svizzero sentenza 29 aprile 2013, 4A 730-2012, omissis, in [www.bger.ch](http://www.bger.ch).

<sup>132</sup> Tribunale Federale Svizzero, sentenza 9 febbraio 2009, 4A 400-2008, Urquijo Goitia, in [www.bger.ch](http://www.bger.ch).

<sup>133</sup> Tribunale Federale Svizzero, sentenza 4 agosto 2006, 4P 105-2006, Sheikh Hazza, in [www.bger.ch](http://www.bger.ch).

<sup>134</sup> Tribunale Federale Svizzero, sentenza 10 febbraio 2010, 4A 612-2009, Pechstein, in [www.bger.ch](http://www.bger.ch).

<sup>135</sup> Si ritiene, infatti, che la sua inefficienza sia attualmente causata più che altro dalla esistenza stessa del Collegio di Garanzia. Vedi *supra* 2.1.

essere riutilizzate per obbligare i nuovi giudici sportivi a redigere una motivazione coerente<sup>136</sup> ed a svolgere un'udienza aperta alle parti<sup>137</sup>.

Quindi, l'adozione del modello del TAS e il mantenimento delle disposizioni del Codice che prevedono una procedura giusta ed equa, instaurerebbe un apparato garantista per i soggetti dell'ordinamento sportivo che difficilmente si presterebbe a censure da parte dei magistrati statali.

Si potrebbe ancora obiettare che, in Italia, la legge non consente agli arbitri, salvo un'unica eccezione<sup>138</sup>, di adottare misure cautelari venendo, così, pregiudicata la tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo<sup>139</sup>: il ricorrente sarebbe costretto, in tal caso, a rivolgersi al tribunale statale. Questa critica è sicuramente fondata, ma può essere facilmente superata seguendo le indicazioni offerte da Massimo Coccia<sup>140</sup>, il quale sottolinea come gli arbitri potrebbero, per soddisfare le esigenze cautelari, dettare delle semplici prescrizioni comportamentali alle parti assistite da sanzioni endogruppo.

---

<sup>136</sup> L'articolo 2 comma 4 dispone che le pronunce degli organi di giustizia sportiva debbano essere motivate e pubbliche. La dottrina maggioritaria interpreta tale norma nel senso che la motivazione possa essere succinta per l'esigenza di speditezza connessa allo stesso fenomeno sportivo ma che, in ogni caso, non possa essere contraddittoria con il materiale probatorio acquisito nel procedimento.

<sup>137</sup> Il Codice di Giustizia Sportiva all'articolo 61 prevede che <<le decisioni del Collegio di Garanzia dello Sport sono adottate in camera di consiglio previa pubblica udienza>>. Un semplice emendamento che sostituisse il termine Collegio di Garanzia dello Sport con il nome del nuovo organo comporterebbe l'obbligatorietà anche per questo della pubblica udienza.

<sup>138</sup> Costituita dalla sospensiva delle delibere assembleari delle società ex decreto legislativo 5/2003.

<sup>139</sup> Il giudice statale, infatti, dovrebbe, seppur sommariamente, analizzare il merito della controversia.

<sup>140</sup> MASSIMO COCCIA, *Sports arbitration; which features can be exported to other fields of arbitration?*, in *Aa. Vv., Sports arbitration: A coach for other players?*, ASA Special Series No. 41, a cura di E. Geisinger e E. Trebaldo-De Mestral, Ginevra, pagina 12 e seguenti.

Inoltre, se la problematica relativa al diritto di accesso necessiterebbe certamente di un intervento normativo che disciplinasse esplicitamente questo istituto, non va trascurato che gli arbitri, nel caso si creasse un Regolamento interno del nuovo organo arbitrale sull'esempio del Codice TAS<sup>141</sup>, avrebbero tra i loro poteri quello di ordinare la produzione di documenti custoditi dalle Federazioni sia d'ufficio sia su richiesta delle parti e dunque, questa criticità presente nel nostro ordinamento nazionale risulterebbe quantomeno attenuata.

Infine, l'assenza di una fase conciliativa ci riporta inevitabilmente alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport dove una tale procedura era espressamente prevista<sup>142</sup> e aveva riscosso un discreto successo, vista soprattutto la novità di questo strumento nell'ambiente sportivo italiano: eccessiva, secondo Tommaso Edoardo Frosini, appare <<la critica di chi ha parlato di una assoluta inutilità di tale fase vuoi perché, come si può facilmente rilevare, nel solo 2007, per esempio, su 98 istanze 9 si sono concluse con un accordo conciliativo; vuoi perché rappresentava comunque un primo momento di confronto tra le parti>><sup>143</sup>.

Con lo Statuto CONI del 2008, però, si decise di porre fine alla conciliazione come una fase autonoma ed indipendente da quella arbitrale, limitandosi l'articolo 12 ter comma 1<sup>144</sup> a statuire che <<nella prima udienza è esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione>>. Una minore considerazione, quindi, di tale strumento che ha portato alla situazione attuale con la sua scomparsa nel nuovo Statuto 2014.

---

<sup>141</sup> Si veda in merito l'articolo R44.3 Codice TAS.

<sup>142</sup> Articoli 4 e seguenti Regolamento Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport che disponevano che questa fase fosse un passaggio obbligatorio prima di procedere all'arbitrato vero e proprio.

<sup>143</sup> TOMMASO EDOARDO FROSINI, *L'arbitrato sportivo: teoria e prassi*, cit., pag. 563.

<sup>144</sup> In merito va considerato anche l'articolo 20 del Codice dei giudizi presso il TNAS.

Abbiamo già sottolineato<sup>145</sup>, tuttavia, come questo istituto sia necessario e non sia efficacemente sostituibile da altri procedimenti<sup>146</sup>.

Il modello del TAS, anche qui, ci offre un'interessante soluzione: l'articolo R56 del Codice TAS, infatti, prevede che il collegio arbitrale possa, in ogni momento, decidere che la disputa venga risolta attraverso la conciliazione e che l'eventuale accordo avrà la forma di un lodo arbitrale reso con il consenso delle parti.

Inoltre, va segnalata la possibilità di ricorrere, unicamente per alcune controversie disciplinari<sup>147</sup>, salvo il previo espresso accordo delle parti e solo se le circostanze lo richiedano<sup>148</sup>, alla cosiddetta procedura di mediazione. A differenza della conciliazione, in questo caso, l'intesa tra i litiganti avrà natura contrattuale.

Una famosa vicenda, che è stata risolta attraverso l'uso di questo secondo istituto, è stata sicuramente quella che ha coinvolto la Federazione Calcistica del Togo che, in seguito al suo rifiuto di partecipare alla Coppa d'Africa 2010, dopo che il pullman della squadra nazionale era stata oggetto di un attacco armato, era stata squalificata dalla competizione per due edizioni e punita con una multa dal Comitato Esecutivo della Confederazione Africana del Calcio.

Nonostante il carattere riservato di questa procedura<sup>149</sup>, che venne presieduta dall'ex Presidente della FIFA Joseph Blatter nella sua qualità di

---

<sup>145</sup> *Supra* 2.1.

<sup>146</sup> Si veda, ad esempio, le criticità, analizzate nel paragrafo dedicato al Collegio di Garanzia, che affliggono il cosiddetto patteggiamento senza incolpazione.

<sup>147</sup> L'articolo 1 delle CAS Mediation Rules, infatti, esclude espressamente l'applicazione di questo istituto nelle questioni disciplinari in materia di doping, corruzione e match-fixing.

<sup>148</sup> Articolo 1 comma 2 CAS Mediation Rules.

<sup>149</sup> Articolo 10 CAS Mediation Rules.

mediatore, l'esito può essere facilmente intuibile visto che il team togolese partecipò alla qualificazioni per la successiva fase finale del torneo alla quale, però, non riuscì ad accedere<sup>150</sup>.

È evidente, quindi, come questi strumenti di soluzione del contenzioso siano particolarmente utili quando una determinata situazione richieda prettamente l'uso del buon senso e dell'equità, presentando delle caratteristiche che difficilmente potrebbero essere correttamente analizzate attraverso l'uso delle norme giuridiche: in base alle disposizione vigenti la Federazione Calcistica del Togo avrebbe dovuto essere squalificata, ma d'altra parte, punire dei giocatori, che si sono rifiutati di giocare dopo un trauma di tal genere, sarebbe stato certamente eccessivo.

Se da un lato il ripristino nell'ordinamento sportivo italiano di una fase conciliativa a livello istituzionale non creerebbe eccessivi problemi in quanto prevista dai regolamenti degli organi di giustizia sportiva fino a pochi anni fa, dall'altro, la creazione di una vera e propria procedura di mediazione, gestita dal nuovo organo arbitrale di ultimo grado, necessiterebbe di coordinarsi con la normativa del decreto legislativo 28/2010<sup>151</sup>, la quale, tuttavia, non sembra presentare criticità ad una sua applicazione in materia disciplinare sportiva<sup>152</sup>: è richiesta, infatti, una semplice iscrizione in un registro sul quale esercitano un mero controllo formale, non violando, dunque, il principio d'autonomia degli enti sportivi,

---

<sup>150</sup> Il Togo, infatti, arrivò solo quarto nel suo gruppo di qualificazione e non partecipò alla fase finale in Gabon e in Guinea Equatoriale.

<sup>151</sup> Come modificato recentemente dal decreto legislativo 68/2018.

<sup>152</sup> Per un'opinione dottrinale sull'applicazione di tale decreto in ambito sportivo si veda GIANLUCA MIGNACCA, *Analisi interna e comparata della conciliazione nelle controversie sportive. Il difficile rapporto tra il nuovo assetto del sistema sportivo e il decreto legislativo 4.3.2010 n.28*, in [www.comparazionedirittocivile.it](http://www.comparazionedirittocivile.it), 2010.

il Ministero della Giustizia e il Ministero dello Sviluppo Economico<sup>153</sup> e la disponibilità della situazione giuridica soggettiva<sup>154</sup> che, come sottolineato precedentemente<sup>155</sup>, è sostenibile in questo settore.

In conclusione, l'adozione di un sistema arbitrale sul modello del TAS, oltre ad essere fattibile<sup>156</sup>, comporterebbe anche la soluzione, o quantomeno l'attenuazione, di molte delle problematiche che affliggono il nostro ordinamento sportivo recando benefici dal punto di vista della terzietà, dell'indipendenza, della competenza, dell'efficienza e delle garanzie dei soggetti.

Un prezzo da pagare per tutto ciò, tuttavia, c'è, ed è quello di un aumento dei costi che un arbitrato di tale specie presenterebbe rispetto all'attuale organizzazione del Collegio di Garanzia, nel quale i giudici sportivi lavorano a titolo gratuito<sup>157</sup>.

Se si vuole un miglioramento della giustizia sportiva sono, però, inevitabili dei sacrifici, soprattutto da parte delle componenti più abbienti<sup>158</sup>.

---

<sup>153</sup> Articolo 16 decreto legislativo 28/2010.

<sup>154</sup> Articolo 2 comma 1 decreto legislativo 28/2010.

<sup>155</sup> *Supra* 2.1.

<sup>156</sup> *Supra* 2.1.

<sup>157</sup> Salvo solo eventuali rimborsi spese.

<sup>158</sup> È, infatti, auspicabile che anche sul piano nazionale venga impiegato un modello finanziario simile a quella dell'ICAS: il CONI e le Federazioni Nazionali, pertanto, in tal caso, contribuirebbero ai costi del nuovo organo arbitrale in una percentuale proporzionale ai loro introiti. Inoltre, sarebbe interessante commisurare le spese, che gli atleti ricorrenti sostengono per accedere a questo rimedio arbitrale, al reddito di ciascuno, in modo da poter, così, creare un fondo che permetta di soddisfare le esigenze protette dall'articolo 8 del Codice di Giustizia Sportiva: anche se la norma pare unicamente riferirsi alla giustizia federale, si ritiene che l'istituto del gratuito patrocinio debba estendersi pure al nuovo organo di giustizia arbitrale.

## 4. L'arbitrato in materia disciplinare: un esperimento isolato?

---

L'instaurazione di un organo arbitrale a vertice della giustizia sportiva è un modello che trova dei riscontri in vari ordinamenti nazionali.

In questo capitolo se ne analizzeranno alcuni cercando di comprendere quali siano stati i rispettivi esiti e, in particolare, si approfondiranno i sistemi americano, tedesco e giapponese.

Infine, adeguato spazio verrà lasciato allo studio di un'interessante proposta che ha preso vita nell'ambiente sportivo rumeno, nel quale si è suggerito di affidare molte controversie alla Bucharest International Arbitration Court.

### **4.1 La figura del Commissioner nell'ordinamento sportivo statunitense**

Per quanto concerne l'ordinamento statunitense non si può che evidenziare, come prima cosa, la sua diversità rispetto a quello europeo. Questo è basato su delle leghe private professionistiche<sup>1</sup>, dotate di notevole autonomia e governate da un soggetto detto Commissioner, che hanno ben poche somiglianze con le nostre Federazioni essendo formate da un numero chiuso di società<sup>2</sup>: «non esiste, infatti, alcun sistema di promozione e di retrocessione nelle competizioni sportive ed inoltre tutte le leghe sportive

---

<sup>1</sup> Le leghe professionistiche americane sono NFL, NBA, NHL, MLB E MLS.

<sup>2</sup> L'ingresso di nuovi club è possibile solo se approvato dalla maggioranza di quelli già compresi nella lega.

usano lo stesso tipo di calendario con un girone iniziale ed uno di play-off>><sup>3</sup>.

La figura del Commissioner è al centro del sistema di giustizia sportiva americano in quanto organo competente, secondo i vari contratti collettivi<sup>4</sup>, ad erogare le sanzioni disciplinari attraverso un procedimento arbitrale: questo ente per lunghi anni è stato dotato di importantissimi poteri<sup>5</sup> che possono essere compresi solo guardando ai fatti che ne hanno portato alla creazione.

La necessità di avere una serie di guardiani a protezione dei maggiori sport nazionali è stata la conseguenza di una vicenda di match fixing che ha colpito il mondo del baseball nel 1919: il cosiddetto “Black Sox Scandal”<sup>6</sup>, in seguito al quale, i proprietari delle squadre della MLB, per restituire credibilità alle competizioni e per evitare il ripetersi nel futuro di simili episodi, stabilirono di concedere piena autorità al giudice Kenesaw Mountain Landis, il primo Commissioner della storia<sup>7</sup>, in modo che questo

---

<sup>3</sup> MARCO GIACALONE e ARMANDO PEDICINI, *La giustizia sportiva negli Stati Uniti*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civale, volume II, 2015, pagina 528 e seguenti. Frase tratta da pagina 548.

<sup>4</sup> I contratti collettivi tra i rappresentanti delle varie società ed i sindacati dei giocatori sono alla base del sistema di giustizia americano regolando, seppur spesso troppo generalmente, i poteri del Commissioner e le sanzioni disciplinari erogabili.

<sup>5</sup> Il Commissioner ancora oggi è dotato di consistenti prerogative: oltre al potere disciplinare, infatti, gestisce la stipula dei contratti TV e di lavoro, la ricerca di investitori, i rapporti pubblici della lega e quelli con gli organi statali nazionali.

<sup>6</sup> Questo episodio riguardò otto giocatori dei Chicago White Sox che accettarono delle “mazzette”, per perdere intenzionalmente alcuni incontri, da un gruppo di soggetti guidati dal gangster Arnold Rothstein. Nonostante la Corte distrettuale di Chicago assolse tutti gli imputati, il nuovo Commissioner Landis decise di squalificare tutti i giocatori a vita.

<sup>7</sup> Prima della creazione della figura del Commissioner vi era la cosiddetta National Commission formata da tre membri: due eletti rispettivamente dalla National League e dall’American League e uno scelto di comune accordo dai primi due.

potesse prendere ogni provvedimento opportuno per reprimere le azioni in contrasto con il <<best interests of the National game of baseball>><sup>8</sup>.

Tali figure, nel loro ruolo di arbitri dei procedimenti disciplinari, hanno saputo assicurare sia la rapidità sia l'effettività delle loro decisioni, ma, d'altra parte, non sono riusciti a garantire il rispetto dei principi di terzietà ed indipendenza: il Commissioner, infatti, si trova spesso a svolgere sia il ruolo d'accusatore che di giudice e anche l'eventuale appello, instaurato dopo l'opposizione del giocatore alla prima pronuncia, viene frequentemente giudicato da un collegio non imparziale, essendo affidato a soggetti scelti dal Commissioner, se non da esso stesso<sup>9</sup>.

Le varie leghe, su spinta soprattutto delle associazioni nazionali dei giocatori<sup>10</sup>, hanno tentato di porre rimedio a questa problematica senza giungere, tuttavia, a validi risultati: esemplare a riguardo è la modifica normativa adottata dalla NFL nel 2014, la Personal Conduct Policy, la quale prevede una serie di fattispecie nelle quali è inibito al Commissioner di vestire il doppio abito di arbitro e di procuratore ma lascia aperta la possibilità che questo partecipi all'eventuale secondo grado di giudizio<sup>11</sup>.

La situazione, al contrario, secondo Andrea Panzarola, si è aggravata negli ultimi anni, nei quali tale figura <<non è più percepita, come nel passato,

---

<sup>8</sup> La presenza del potere di adottare ogni azione nell'interesse del gioco del Baseball fu previsto fin dal Major League Agreement del 1921. Clausole simili sono presenti anche nelle altre leghe anche se con diverse denominazioni: ad esempio il Collective Bargaining Agreement della NBA parla di ogni azione necessaria <<to preserve the integrity of the league>>.

<sup>9</sup> Emblematico nel disciplinare un procedimento che presenti questi caratteri è l'articolo 46 del Collective Bargaining Agreement della NFL vigente.

<sup>10</sup> Va, tuttavia, sottolineato che il più delle volte gli ampi poteri del Commissioner sono previsti dalla contrattazione collettiva stessa, che viene redatta in base all'accordo tra le squadre associate alla rispettiva lega e il sindacato dei giocatori che, quindi, è almeno in parte responsabile di questa situazione.

<sup>11</sup> Il cosiddetto appeal.

come soggetto imparziale ed indipendente che cura l'interesse dello sport: non è più avvertito, in altri termini, come la coscienza del gioco. È piuttosto visto come l'amministratore delegato della lega dei proprietari>><sup>12</sup>.

Tuttavia, la soluzione a tale criticità non può venire certamente offerta da un ricorso sistematico alle Corti statali, per il quale si ripresenterebbero le stesse difficoltà sottolineate precedentemente<sup>13</sup>. La Corte Suprema degli Stati Uniti, inoltre, ha ridotto in due recenti sentenze<sup>14</sup> la capacità dei Tribunali di sindacare le decisioni arbitrali aumentando, di conseguenza, la deferenza verso queste pronunce.

Annulare un lodo resta possibile ma risulta complicato: l'articolo 10 del Federal Arbitration Act del 1925, il quale prevede i casi in cui i giudici statali devono concedere una tutela reale<sup>15</sup>, infatti, viene interpretato molto restrittivamente<sup>16</sup>.

---

<sup>12</sup> ANDREA PANZAROLA, *L'arbitrato sportivo statunitense nelle leghe professionistiche. Sul problema dell'imparzialità del Commissioner della NFL nel procedimento arbitrale in materia di sanzioni disciplinari*, in *Rivista dell'Arbitrato*, fascicolo 1, 2015, pagina 17 e seguenti. L'opinione dell'autore è rinvenibile a pagina 27 del testo.

<sup>13</sup> *Supra* 2.1.

<sup>14</sup> Supreme Court of the United States, sentenza 27 aprile 2011, AT&T Mobility LLC v. Concepcion, 563 U.S. 333, 2011, in [www.supremecourt.gov](http://www.supremecourt.gov), e Supreme Court of the United States, sentenza 20 giugno 2013, American Express Co. v. Italian Colors Restaurant, 570 U.S. 228, 2013, in [www.supremecourt.gov](http://www.supremecourt.gov).

<sup>15</sup> In particolare, questa disposizione prevede che un lodo possa essere annullato se questo è derivato da frode o corruzione, se gli arbitri hanno ecceduto i poteri loro conferiti o se hanno violato le garanzie essenziali del due process. A quest'ultima fattispecie viene collegato anche il caso in cui questi siano evidentemente parziali.

<sup>16</sup> Ci si limita a citare due sentenze tra le innumerevoli in materia. La prima costituisce un annullamento della decisione statale di primo grado che si era dimostrata favorevole all'atleta ricorrente: la 8th U.S Circuit Court of Appeals nell'agosto 2016 nel caso Peterson, infatti, considerò che l'arbitro designato dal Commissioner, in seguito all'opposizione del giocatore, aveva agito nel perfetto rispetto dei suoi poteri ribaltando, in tal modo, il primo verdetto. Per l'importanza del personaggio in questione, inoltre, si segnala la pronuncia della 2nd U.S Circuit Court of Appeals del luglio 2016 che respinse la richiesta del

La dottrina, quindi, ha correttamente evidenziato come solo un rafforzamento dell'indipendenza degli organi arbitrali possa essere un'adeguata risposta alle problematiche che affliggono il sistema di giustizia sportiva americano: un'interessante progetto in merito è stata presentato da Adriano Pacifici<sup>17</sup>, il quale propone di creare, in tutte le leghe, un organo di appello simile al collegio arbitrale di tre persone chiamato a decidere l'impugnativa sulle sospensioni erogate in base al MLB's Drug Prevention Program, salvo rivedere, in modo da rafforzare la terzietà dell'arbitro, le procedura di nomina dei giudici qui previste<sup>18</sup>.

In particolare, l'autore suggerisce due necessarie modifiche: la prima consiste in una selezione degli arbitri tra quelli iscritti alla American Arbitration Association o ad altra associazione che sia nota per la neutralità dei suoi membri e per l'esperienza nel campo delle cosiddette ADR; la seconda, invece, comporta la creazione da parte di questa associazione di una lista di nove arbitri da cui verranno presi i tre chiamati a decidere la singola causa con modalità affini a quelle di nomina della giuria nei processi statunitensi<sup>19</sup>.

---

quarterback Tom Brady di riconsiderare la <<four-game suspension>> che gli era stata comminata. Rispettivamente in merito: 8<sup>th</sup> U.S Circuit Court of Appeals, sentenza 4 agosto 2016, NFL Players Association v. National Football League, 15-1438, in <http://media.ca8.uscourts.gov> e 2nd U.S CIRCUIT COURT OF APPEALS, sentenza 25 aprile 2016, National Football League Management Council et al. v. National Football League, 15-2801 (L), 15-2805 (CON), in <http://www.ca2.uscourts.gov>.

<sup>17</sup> ADRIANO PACIFICI, *Scope and Authority of Sports League Commissioner Disciplinary Power: Bounty and Beyond*, in *Berkeley Journal of Entertainment and Sports Law*, articolo 5, volume 3, 2014, pagina 92 e seguenti.

<sup>18</sup> In base a questo documento la lega e il sindacato dei giocatori nominano rispettivamente un arbitro a testa, i due scelti poi eleggono il terzo. Questa procedura, tuttavia, come sottolineato da Pacifici, presenta la seria problematica che i due arbitri eletti dalle parti sono di fatto diventati gli avvocati delle stesse, non essendo sufficientemente assicurata la loro neutralità ed indipendenza.

<sup>19</sup> Secondo l'autore il ricorrente ed il convenuto dovrebbero scartare tre soggetti a testa dalla lista dei nove in modo che risulti formato, così, il panel di tre arbitri che dovrà decidere la causa.

Anche in questo ordinamento, dunque, il modello arbitrale è imprescindibile essendo l'unico che può garantire la rapidità delle decisioni e la specializzazione dei giudici: le caratteristiche essenziali per avere un'efficiente giustizia sportiva.

Tuttavia, il sistema dovrebbe essere reso equo assicurando le garanzie di terzietà, indipendenza ed imparzialità dell'organo giudicante.

Come sottolinea David Sirotkin<sup>20</sup>, non vi sarebbero particolari ostacoli ad una riforma che istituisca un "Neutral Arbitration Board", in quanto i costi di tale ente sarebbero bilanciati dai benefici associati alla limitazione dei poteri disciplinari del Commissioner che arrivano a privare, senza controllo, gli atleti della loro unica fonte di guadagno.

---

<sup>20</sup> DAVID SIROTKIN, *Disciplining the disciplinary systems in Professional Sports: an attempt to fix the arbitrary and overreaching disciplinary powers of sports Commissioners*, in *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, volume 11, 2009, pagina 289 e seguenti.

## 4.2 La Japan Sports Arbitration Agency

In Giappone ed in Germania, invece, sono già presenti degli organi arbitrali terzi e imparziali competenti in materia sportiva: la Japan Sports Arbitration Agency e la Sportschiedsgericht Deutsche.

Questi enti, nonostante abbiano tra loro molte somiglianze, sono stati creati per rispondere a diverse esigenze: il primo per limitare l'eccessiva indipendenza delle Federazioni Nazionali mentre il secondo per offrire una valida alternativa alla giustizia dei Tribunali ordinari rafforzando, in tal modo, l'autonomia dell'ordinamento sportivo.

In Giappone, infatti, vige una struttura federale verticistica che rivela spesso <<caratteri di autoreferenzialità, dispotismo e chiusura, rimanendo restia ad essere giudicata dall'esterno>><sup>21</sup>: questa modalità di organizzazione, d'altra parte, non è che un semplice riflesso del modo in cui vengono tradizionalmente intesi i rapporti tra soggetti all'interno dell'ordinamento sportivo giapponese, dove la relazione insegnante-studente è una relazione gerarchica che trova le sue origini nei valori dei samurai e nella dottrina dello shigoki<sup>22</sup> e quella giocatore-società è considerata un rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato che solitamente lega a vita l'atleta.

A conferma dell'enorme autonomia delle Federazioni vi è il fatto che le Corti statali si sono dimostrate spesso restie ad intervenire contro i loro

---

<sup>21</sup> TAKUYA YAMAZAKI e ALESSANDRO CONI, *La giustizia sportiva in Giappone*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civale, volume II, 2015, pagina 419 e seguenti. Inciso tratto da pagina 420.

<sup>22</sup> È il cosiddetto principio dell'allenamento duro che permette all'allenatore di infliggere punizioni corporali per trarre dall'atleta le sue migliori capacità.

provvedimenti tanto che, un autorevole giurista, Masato Dogauchi<sup>23</sup>, ha ritenuto che le questioni legate allo sport <<non rientrerebbero nella definizione di controversie legali di cui all'articolo 3 della legge sull'ordinamento giudiziario<sup>24</sup>>> e dovrebbero essere conseguentemente respinte per difetto di giurisdizione.

Un'affermazione questa che, secondo Dai Yokomizo e Giorgio Fabio Colombo, risulta eccessiva, considerando che i Tribunali, nei casi in cui hanno rigettato il ricorso di un atleta contro un atto di una Federazione, hanno solo in uno<sup>25</sup> assunto come motivazione l'interpretazione avallata da Dogaushi preferendo negli altri<sup>26</sup> limitarsi ad evidenziare <<l'opportunità che le questioni fossero decise in sede associativa>><sup>27</sup>.

Inoltre, i giudici, in qualche rara occasione<sup>28</sup>, hanno concesso una tutela reale annullando i provvedimenti federali.

A parere dei due autori<sup>29</sup>, quindi, non sembra potersi escludere a priori la possibilità che le Corti statali intervengano se vi siano gravi lesioni di situazioni giuridiche soggettive.

Tuttavia, questo non può essere che un rimedio residuale e per molto tempo in Giappone non c'è stata alcuna possibilità di impugnare le sanzioni

---

<sup>23</sup> L'opinione di Masato Dogaushi è reperibile a pagina 148 dell'articolo di DAI YOKOMIZO e GIORGIO FABIO COLOMBO, *La giustizia sportiva in Giappone*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2017, pagina 141 e seguenti.

<sup>24</sup> Legge 59/1947.

<sup>25</sup> Tribunale di Tokyo sentenza 885 del 25 agosto 1995. *Ibidem*, pagina 149.

<sup>26</sup> Tribunale di Tokyo sentenza 691 del 6 settembre 1988, Tribunale di Tokyo sentenza 807 del 4 giugno 1993, Tribunale di Tokyo sentenza 1350 del 1 dicembre 2010. *Ibidem* pagina 149 e 150

<sup>27</sup> *Ibidem*, pagina 151.

<sup>28</sup> Per alcuni esempi si veda: Tribunale di Yokohama sentenza 671 del 24 febbraio 1988, Tribunale di Tokyo sentenza 663 del 25 febbraio 1988 e Tribunale di Tokyo sentenza 1399 del 25 marzo 2013. *Ibidem* pagina 150 e 151.

<sup>29</sup> *Ibidem*, pagina 151.

disciplinari innanzi ad un organo imparziale: la gravità della situazione è emersa, in particolare, quando, nel 2000, la nuotatrice Suzu Chiba fu costretta a rivolgersi al TAS<sup>30</sup>, sostenendo gli alti costi che tale procedimento implicava<sup>31</sup>, per impugnare le selezioni effettuate dalla sua Federazione, non esistendo nel suo paese alcuna corte arbitrale indipendente dove poter trovare ascolto.

Tale vicenda, però, contribuì a dare un incisivo impulso al gruppo di ricerca, operante presso lo JOC<sup>32</sup>, che dal 1999 studiava l'opportunità di istituire un organo arbitrale che si occupasse con rapidità dei procedimenti in materia di doping, il quale nel 2003 decise, pertanto, di creare, con il sostegno dello stesso JOC, della JASA<sup>33</sup> e della JSAD<sup>34</sup>, la Japan Sport Arbitration Agency<sup>35</sup>: un ente con lo <<scopo di risolvere le controversie fra i singoli e le Federazioni Sportive attraverso l'arbitrato>><sup>36</sup>, non solo nell'ambito sottoposto all'esame dei giuristi<sup>37</sup>, ma in una varia tipologia di questioni attualmente definite da quattro regolamenti:

---

<sup>30</sup> Vedi TAS, lodo 24 ottobre 2000, 2000/A/278, Chiba v. Japan Amateur Swimming Federation (JASF), in <http://jurisprudence.tas-cas.org>: questo procedimento arbitrale venne instaurato dopo che la Japan Swimming Federation accettò la competenza del TAS non essendoci alcuna clausola d'accettazione automatica.

<sup>31</sup> La nuotatrice, infatti, dovette sostenere i costi delle traduzioni dei documenti presentati, d'altra parte, nonostante per l'atleta il lodo ebbe esito sfavorevole, il collegio arbitrale decise di imporre alla Federazione di pagare parte delle spese.

<sup>32</sup> Questo gruppo di ricerca fu creato in seguito ad una analisi svolta da una commissione indipendente, voluta dallo stesso Japan Olympic Committee e dalla Japan Sports Association, sul sistema Anti Doping nazionale di cui dimostrò le carenze.

<sup>33</sup> Japan Sports Association.

<sup>34</sup> Japan Sports Association for the Disabled.

<sup>35</sup> Di seguito JSAA.

<sup>36</sup> Articolo 3 Statuto JSAA vedi DAI YOKOMIZO e GIORGIO FABIO COLOMBO, *La giustizia sportiva in Giappone*, cit., pagina 143.

<sup>37</sup> La competenza della JSAA in materia di doping venne introdotta sorprendentemente solo nel 2008.

- il regolamento di arbitrato sportivo: nel quale rientrano tutti i casi di impugnativa contro le pronunce assunte dalla Federazione nei confronti di un atleta come la selezione delle squadre nazionali e le sanzioni disciplinari. Questa normativa è stata quella maggiormente applicata e, in base ad essa, sono stati emanati 45 lodi dei 52 complessivi promulgati dalla JSAA<sup>38</sup>;
- il regolamento d'arbitrato su specifica clausola inserita dalle parti, che, potenzialmente, consentirebbe di estendere la competenza della JSAA in vari settori: per ipotesi quello dei contratti tra gli atleti e i vari sponsor. Questa possibilità, tuttavia, non ha mai trovato, fino ad oggi, alcuna concreta attuazione;
- il regolamento d'arbitrato per le associazioni sportive: questa normativa riguarda i specifici ricorsi che una Federazione possa muovere contro l'organizzazione a cui è affiliata, le quali possono essere solo le tre fondatrici del sistema qui analizzato cioè la JASA, la JSAD e lo JOC. Anche questa normativa, d'altra parte, non è mai stata applicata;
- il regolamento d'arbitrato delle controversie in materia di doping: questa disciplina, al contrario di quel che si potrebbe pensare, vista l'origine sopra descritta della JSAA, è stata istituita solo nel 2008. Al settembre 2018, sono stati emanati 7 lodi ai sensi di questo regolamento.

Inoltre, la JSAA, nel 2006, ha dato vita ad una procedura di mediazione sul modello di quella TAS aprendo, così, la strada ad un possibile esito conciliativo della disputa.

---

<sup>38</sup> Per visualizzare l'archivio della JSAA è necessario consultare l'indirizzo internet: <http://www.jsaa.jp/award>. Il dato presentato sopra è aggiornato al settembre 2018.

All'inizio della sua storia l'organo arbitrale giapponese, nonostante le garanzie di terzietà che assicurava la sua composizione<sup>39</sup>, non ha riscontrato molto successo<sup>40</sup> dovendo fronteggiare l'ostilità delle Federazioni Nazionali ad essere giudicate da un ente nazionale esterno ed indipendente. La J-League, ad esempio, nel caso del calciatore Ganaha del 2007, preferì rifiutare la competenza della JSAA accettando, invece, sorprendentemente, come avvenuto nel caso Chiba, di compromettere la vicenda innanzi al TAS<sup>41</sup> che, oltretutto, accolse la richiesta del calciatore annullando la squalifica che gli era stata comminata.

La situazione iniziò a cambiare solo nel 2010 quando il Ministero dell'Educazione, Cultura, Sport, Scienza e Tecnologia adottò un documento chiamato "La strategia per lo sport nazionale: la comunità sportiva giapponese", in cui all'articolo 4 vi è un'importante dichiarazione con cui il Ministero stesso si impegna a sostenere e sviluppare un efficiente sistema di giustizia sportiva basato sulle abilità e sulle conoscenze di arbitri e mediatori.

L'anno successivo, sulla scia di questa importante presa di posizione, venne emanata la Legge Fondamentale dello Sport<sup>42</sup>, la quale contiene due

---

<sup>39</sup> La garanzia della imparzialità degli arbitri è assicurata dal fatto che la JSAA crea la lista degli arbitri che si occuperanno delle controversie sportive secondo determinati criteri previsti dall'articolo 20 del Regolamento di arbitrato sportivo.

<sup>40</sup> Prima del 2010, infatti, gli arbitri della JSAA emanarono solo 12 lodi e conclusero positivamente solo 3 procedure di mediazione.

<sup>41</sup> Vedi TAS, lodo 26 maggio 2008, 2008/A/1452, Kazuki Ganaha v. Japan Professional Football League, in <http://jurisprudence.tas-cas.org>.

<sup>42</sup> Questa legge andava a sostituire una normativa molto risalente: la Legge di Promozione degli Sport del 1961 che si limitava a prescrivere un semplice invito agli organi statali affinché sostenessero gli enti sportivi nazionali.

disposizioni che mirano a promuovere l'istituto arbitrale della JSAA: l'articolo 5 comma 3 e l'articolo 15.

Il primo <<impone alle associazioni sportive l'obbligo di impegnarsi a realizzare una giustizia domestica veloce ed efficiente>><sup>43</sup>, mentre, il secondo <<prevede che lo Stato debba adottare ogni necessaria misura per garantire la neutralità e la imparzialità dei collegi arbitrali e mediatori così come di ogni altro strumento che contribuisca alla speditezza e correttezza del sistema di risoluzione delle controversie>> richiedendo, <<a tale scopo, di favorire il ricorso all'arbitrato ed alla mediazione>><sup>44</sup>.

Dall'inizio del decennio, quindi, la JSAA, godendo dell'appoggio di tali normative, ha iniziato a tentare di espandere la sua azione.

Le misure che questa sta attuando per vincere l'ostilità delle Federazioni, come riporta Yoko Kushida<sup>45</sup>, Chief Secretary della JSAA dal 2011 al 2015, sono essenzialmente tre:

- convincere gli organi federali ad adottare una clausola di accettazione automatica dell'arbitrato: allo stato attuale all'incirca il 79,3% delle Federazioni affiliate allo JOC e alla JASA è provvista di una norma di questo genere, il dato scende, invece, a 54,9% se si prende in considerazione il complesso degli enti sportivi giapponesi<sup>46</sup>;

---

<sup>43</sup> TAKUYA YAMAZAKI e ALESSANDRO CONI, *La giustizia sportiva in Giappone*, cit., pagina 427.

<sup>44</sup> Le due citazioni soprariportate sono state tratte da TAKUYA YAMAZAKI e ALESSANDRO CONI, *La giustizia sportiva in Giappone*, cit., pagina 428.

<sup>45</sup> YOKO KUSHIDA, *How a dispute resolution body can make a contribution to the enhancement of sport*, in *International Sports Law Review Pandektis*, volume 11, 2015, pagina 93 e seguenti.

<sup>46</sup> Questi dati, aggiornati al febbraio 2018, sono reperibili, in lingua inglese, al seguente indirizzo internet: <http://www.jsaa.jp/doc/arbitrationclause.html>.

- informare sul funzionamento dell'arbitrato e della mediazione atleti, allenatori e dirigenti federali attraverso comunicati, convegni e corsi specialistici;
- annunciare pubblicamente l'inizio del procedimento arbitrale o il nome dell'organo federale che si rifiuta di compromettere la questione.

Tale strategia sta avendo un discreto successo: le Federazioni<sup>47</sup> che hanno inserito nei loro Statuti una clausola arbitrale automatica, sono cresciute dal 2013<sup>48</sup> ad oggi del 12,3% e si crede che il loro numero possa ulteriormente aumentare nei prossimi anni, tuttavia, risulta ancora presente un eccessivo assoggettamento degli sportivi verso le proprie organizzazioni federali con, pertanto, un esiguo numero di ricorsi contro i provvedimenti da queste emanate<sup>49</sup>.

Rimane significativo, d'altra parte, che nel paese che ospiterà i prossimi Giochi Olimpici<sup>50</sup> si stia tentando di imporre un organo arbitrale come organo di vertice del sistema di giustizia sportiva: un ulteriore segnale che nell'ordinamento sportivo non si può prescindere da questo importante strumento alternativo di risoluzione delle controversie.

---

<sup>47</sup> Affiliate allo JOC ed alla JASA.

<sup>48</sup> Nel 2013 il 67% delle Federazioni affiliate con lo JOC e la JASA

<sup>49</sup> Nel 2017 sono stati solo 3 i lodi emanati dalla JSAA, un leggero incremento vi è stato nel 2018, nel quale, fino adesso (inizio ottobre), i lodi decisi sono già stati 6.

<sup>50</sup> I Giochi della XXXII Olimpiade del 2020 sono stati, infatti, assegnati alla città di Tokyo.

### 4.3 L'istituto tedesco dello Sportschiedsgericht<sup>51</sup>

In Germania, come già delineato nel paragrafo precedente, i Tribunali statali svolgono un ruolo incisivo in ambito sportivo.

Il controllo che i giudici esercitano sulle decisioni delle Federazioni Sportive Nazionali, in particolare, consiste, di fatto, in un secondo grado di giudizio sul merito e può portare a <<tre forme distinte di revisione: la prima è la revisione del contenuto normativo della legge federale<sup>52</sup>; la seconda, è la revisione dei fatti oggetto di giudizio<sup>53</sup>; e la terza, è la revisione del processo di sussunzione che ha portato alla decisione della Federazione>><sup>54</sup>.

Quindi, pur essendo garantita l'autonomia degli organi di giustizia sportiva, la quale trova una sua protezione costituzionale derivata dall'articolo 9 della Grundgesetz<sup>55</sup>, questa è molto circoscritta dall'opera delle Corti statali che tendono a dare prevalenza ad altri diritti costituzionali o a quelli dei terzi estranei all'ordinamento sportivo e consiste principalmente, ormai, solo nel rispetto della cosiddetta pregiudiziale sportiva<sup>56</sup>.

La situazione era diversa prima del 1971, quando le Federazioni godevano di un potere che a molti appariva sproporzionato<sup>57</sup>.

---

<sup>51</sup> Il Tribunale Arbitrale Sportivo Tedesco.

<sup>52</sup> La cosiddetta *Subsumtionskontrolle*.

<sup>53</sup> Denominata *Tatsachenkontrolle*.

<sup>54</sup> ARMANDO PEDICINI, *La giustizia sportiva in Germania*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civale, volume II, 2015, pagina 401 e seguenti. Inciso tratto da pagina 409.

<sup>55</sup> Il quale prevede la tutela della libertà d'associazione.

<sup>56</sup> Il soggetto, prima di poter adire i Tribunali statali, dovrà impugnare il provvedimento disciplinare o amministrativo innanzi agli organi di giustizia sportiva.

<sup>57</sup> ARMANDO PEDICINI, *La giustizia sportiva in Germania*, cit., pagina 410.

In quell'anno si verificò il cosiddetto “scandalo della Bundesliga”<sup>58</sup> che modificò profondamente i rapporti tra giustizia statale e sportiva in Germania: le decisioni adottate dagli organi federali in tale vicenda risultarono profondamente inadeguate: da un lato furono puniti 52 giocatori di sette diversi club, 2 allenatori e 6 dirigenti, dall'altro, però, fu mantenuta inalterata la classifica del campionato e di conseguenza la partecipazione delle società coinvolte alla successiva stagione<sup>59</sup>.

I giudici statali decisero, pertanto, a partire da questo avvenimento, di prendere il controllo del fenomeno sportivo tramite un uso più incisivo dei loro poteri.

La crescita economica e strutturale del fenomeno sportivo, a cavallo soprattutto del nuovo millennio, d'altra parte, ha fatto riemergere la necessità, anche in tale paese, che gli organi di giustizia sportiva abbiano maggiori margini di autonomia e, così, nel 2008 si è deciso di instaurare, presso il DIS<sup>60</sup>, il Tribunale Arbitrale Sportivo Tedesco<sup>61</sup>: un ente in grado di garantire fin dai primi riscontri, come sottolineato da Jens Bredow, «uno strumento di risoluzione delle controversie efficiente, veloce,

---

<sup>58</sup> Lo scandalo della Bundesliga del 1971 fu una vicenda di match-fixing che riguardò il campionato tedesco 1970-1971, del quale compromise la regolarità: le indagini della Federazione calcistica conclusero, infatti, che erano state truccate 18 partite.

<sup>59</sup> In realtà vi furono due società sanzionate: gli Offenbach Kickers che furono condannati alla retrocessione: questa punizione, d'altra parte, era perfettamente inutile visto che tale squadra era già retrocessa in base ai risultati sportivi; e l'Arminia Bielefeld che, pur disputando la seguente stagione nella massima serie, subì una retrocessione automatica.

<sup>60</sup> Il DIS, acronimo per German Arbitration Institute, è un'associazione privata registrata che si occupa di offrire e di promuovere servizi d'arbitrato tramite l'uso di appositi regolamenti e la compilazione di liste di soggetti idonei a svolgere il ruolo di arbitri.

<sup>61</sup> L'idea di creare un Tribunale arbitrale, competente in ambito sportivo, venne alla German National Anti-Doping Agency, la quale trovò l'appoggio del DIS, che offrì la struttura organizzativa necessaria.

indipendente e confidenziale>><sup>62</sup> e che può essere competente sia in prima istanza sia in appello a seconda delle clausole inserite nelle normative federali<sup>63</sup>.

Le sue decisioni non sono soggette ad un pressante sindacato di merito da parte delle Corti statali, ma godono delle classiche protezioni dei lodi arbitrali, in base alle quali vi può essere revisione solo in presenza di gravi vizi ed unicamente nelle fattispecie previste dall'articolo 1059 del Codice di Procedura Civile tedesco<sup>64</sup>.

Lo stesso istituto delle misure cautelari, inoltre, rivela l'autonomia di cui gode tale organo: se il Tribunale arbitrale è già costituito questi provvedimenti vanno richiesti al Presidente del collegio arbitrale o all'arbitro unico<sup>65</sup>, tuttavia, anche qualora questo non sia ancora stato formato, nel caso sia prevista la giurisdizione del DIS dallo Statuto di una Federazione Sportiva, non sarebbe possibile ricorrere ad una Corte statale per avere un sollievo provvisorio, ma, al contrario si dovrebbe domandarlo allo Sportschiedsgericht stesso che individuerà il soggetto responsabile del

---

<sup>62</sup> JENS BREDOW, *The German Court of Arbitration for Sport, a contribution for strengthening sports law in Germany*, in *Yearbook on International Arbitration*, volume I, 2010, pagina 281 e seguenti.

<sup>63</sup> Lo Sportschiedsgericht può avere giurisdizione ovviamente per le questioni in materia di doping ma anche per altre varie tipologie di controversie come quelle in ambito contrattuale e commerciale, quelle disciplinari in senso stretto e quelle amministrative.

<sup>64</sup> Questo articolo elenca una serie di vizi in cui si può procedere ad annullare il lodo, molto simili a quelli previsti dal nostro articolo 829 del Codice di Procedura Civile, competente in merito è la Corte d'Appello nel cui circondario ha sede l'arbitrato, in particolare, quindi, quella con giurisdizione nel territorio della città di Colonia, salvo diversa indicazione delle parti. Inoltre, solo per le controversie in materia di doping, ex articolo 61 Regolamento 2016 dello Sportschiedsgericht, si può ricorrere contro il lodo direttamente al TAS di Losanna.

<sup>65</sup> Articolo 20 comma 1 Regolamento 2016 dello Sportschiedsgericht.

procedimento in base alle prescrizioni del Regolamento Organizzativo redatto dal Comitato Esecutivo del DIS<sup>66</sup>.

Grande cura, affinché non si ripresenti la mancanza di preparazione che spesso caratterizza i giudici statali, viene prestata anche al requisito della specializzazione degli arbitri<sup>67</sup>: questi vengono selezionati dal Comitato Esecutivo del DIS tra soggetti con comprovata esperienza nel settore sportivo e devono essere confermati dal Comitato per le Nomine<sup>68</sup>.

Il Comitato per le Nomine svolge un ulteriore importante compito a protezione del principio di imparzialità<sup>69</sup> nel sistema dello Sportschiedsgericht: nel caso in cui l'arbitro non riesca a chiarire i dubbi sulla sua terzietà attraverso la cosiddetta disclosure e il Segretario Generale del DIS proceda lo stesso con la nomina, la parte potrà impugnare tale scelta innanzi a questo organo.

Il Tribunale Arbitrale Sportivo Tedesco, quindi, ha saputo assicurare sufficienti garanzie dal punto di vista dell'indipendenza e della terzietà, oltre che dal punto di vista del diritto al contraddittorio<sup>70</sup> e della rapidità delle decisioni<sup>71</sup>, a cui sono dedicate delle specifiche disposizioni nel Regolamento vigente.

---

<sup>66</sup> Articolo 20 comma 2 Regolamento 2016 dello Sportschiedsgericht.

<sup>67</sup> Articolo 3 Regolamento 2016 dello Sportschiedsgericht. Va sottolineata in merito che vi è la possibilità che una parte scelga un arbitro non facente parte di questa lista, tuttavia, ciò rientra nella sua libera discrezione e questa non potrebbe lamentare la mancanza di specializzazione di un soggetto da essa stessa eletto.

<sup>68</sup> Il Comitato per le Nomine è formato da tre membri, a cui corrispondono altrettanti supplenti, tutti nominati dal Consiglio di Amministrazione del DIS.

<sup>69</sup> Articolo 15 Regolamento 2016 dello Sportschiedsgericht.

<sup>70</sup> Articolo 26 Regolamento 2016 dello Sportschiedsgericht.

<sup>71</sup> Articolo 33 comma 1 Regolamento 2016 dello Sportschiedsgericht.

Tuttavia, nonostante ciò, tale sistema stenta ad avere una consistente approvazione da parte della comunità sportiva: emblematico, in merito, è che la maggior parte del contenzioso sportivo venga deciso da organi interni alla Federazioni<sup>72</sup> o da giudici statali<sup>73</sup> e che nel 2017 solo 27 lodi sono stati emanati dallo Sportschiedsgericht<sup>74</sup>.

Questa ostilità verso lo strumento arbitrale ha trovato riscontro negli ultimi anni in Germania, come visto<sup>75</sup>, nel famoso caso della pattinatrice Claudia Pechstein.

In questa vicenda, d'altra parte, la Corte Suprema ha evidenziato come una clausola automatica di accettazione del compromesso arbitrale possa essere valida qualora il procedimento tuteli le garanzie del giusto processo: condizione che sembra assolutamente rispettata dal sistema costruito dal DIS.

Non deve, però, essere trascurata l'opinione espressa da Jens Bredow<sup>76</sup>, che sottolinea come una clausola di tal fattura possa non essere sufficiente: per l'ex segretario generale del DIS, infatti, alla luce degli interventi restrittivi in materia arbitrale sportiva dei giudici statali, che considerano l'atleta protetto da una numerosa serie di garanzie<sup>77</sup>, sarebbe opportuno stipulare

---

<sup>72</sup> Un esempio lo fornisce la stessa potente Federazione del Calcio tedesco, la quale fa decidere quasi tutto il suo contenzioso in materia disciplinare al Tribunale Federale non garantendo, in tal modo, il rispetto del principio di terzietà dell'organo giudicante.

<sup>73</sup> I quali non assicurano la preparazione necessaria a risolvere dispute di tal genere.

<sup>74</sup> Si veda le statistiche, inerenti al suo operato, che il DIS pubblica ogni anno al seguente indirizzo internet: [www.disarb.org/en/39/content/statistics](http://www.disarb.org/en/39/content/statistics). Dei 27 lodi totali del 2017 solo 7 sono state procedimenti d'appello contro decisioni di organi federali.

<sup>75</sup> *Supra* 2.1.

<sup>76</sup> JENS BREDOW, *The German Court of Arbitration for Sport, a contribution for strengthening sports law in Germany*, cit., pagina 284.

<sup>77</sup> L'articolo di Bredow è stato pubblicato prima del caso Pechstein e del caso Wilhelmshaven ma si ritiene che l'opinione espressa dall'autore sia tanto più valida dopo questi interventi giurisprudenziali.

una serie di accordi arbitrali individuali in forma scritta ex articolo 1031 del Codice di Procedura Civile tedesco.

L'istituto arbitrale dello Sportschiedsgericht in Germania, quindi, seppur in lenta diffusione (nel 2017 vi sono stati 8 casi in più che nel 2016) incontra ancora molte difficoltà e servirebbe una decisa presa di posizione a favore dell'adozione di questo modello da parte della componente tecnico-sportiva<sup>78</sup>: la quale è penalizzata dall'attuale sistema che non garantisce, soprattutto, la terzietà dell'organo giudicante.

La stessa creazione di due enti arbitrali indipendenti in due paesi tanto diversi, come la Germania ed il Giappone, ci segnala che l'esigenza di una giustizia sportiva autonoma, imparziale e specializzata è comune a molti ordinamenti, ma le problematiche presenti ci avvertono che vi sono numerosi ostacoli da affrontare affinché il modello arbitrale si imponga come modello di riferimento in materia amministrativa e disciplinare nazionale: ostacoli che non possono essere superati con il semplice silenzio.

---

<sup>78</sup> Presa di posizione che, come prima emerso, è necessaria anche in Giappone.

#### **4.4 Un'idea interessante: il possibile ruolo della Bucharest International Arbitration Court nell'ordinamento sportivo rumeno**

In Romania vi è una viva componente sportiva che ha ottenuto successi mondiali nella ginnastica artistica<sup>79</sup> ed ha offerto giocatori di stampo internazionale sia nel calcio<sup>80</sup> che nel basket<sup>81</sup>.

La struttura organizzativa interna si basa su delle Federazioni di diritto privato regolate principalmente dalla legge 69 del 2000, la quale, però, non si occupa di definire la cosiddetta giustizia sportiva.

Nel 2004<sup>82</sup>, per porre rimedio a questa mancanza, è stata istituita la National Commission for Sport Discipline<sup>83</sup>, a cui è stato assegnato il compito di giudicare in grado di appello le decisioni prese dagli organi federali con lo scopo di creare, in tal modo, un sistema indipendente che limitasse il potere delle Federazioni Nazionali.

I risultati non sono stati quelli sperati e, sia nel 2009 che nel 2011, vi sono stati vari episodi di corruzione che hanno coinvolto i vertici della Federazione calcistica<sup>84</sup> senza che questo ente riuscisse ad intervenire.

Già negli anni precedenti, tuttavia, viste le numerose critiche rivolte ai Tribunali sportivi rumeni<sup>85</sup>, si era deciso di affidare, per molte tipologie di controversie, un ultimo grado di giudizio al TAS di Losanna.

---

<sup>79</sup> La cui atleta più rappresentativa è stata senza ombra di dubbio Nadia Comaneci.

<sup>80</sup> Si ricorda, in particolare, Gheorghe Hagi che ha militato sia nel Real Madrid sia nel Barcellona. Nel 1986 la Steaua Bucarest, inoltre, ha vinto la European Champions Cup diventando il primo team dell'Est Europa a conquistare questa prestigiosa competizione.

<sup>81</sup> Tra cui spicca senz'altro Gheorghe Muresan, il primo giocatore rumeno a giocare nella NBA.

<sup>82</sup> La National Commission for Sport Discipline è stata creata dalla legge 551/2004.

<sup>83</sup> Di seguito NCSD.

<sup>84</sup> In entrambe le occasioni dei dirigenti di alcune società sportive hanno ottenuto delle designazioni arbitrali favorevoli da parte di due diversi Presidenti della Federazione arbitri corrompendoli con somme di denaro.

La mancanza di un'efficiente giustizia sportiva nazionale ha portato due giuristi<sup>86</sup> ad individuare una possibile risposta a questa problematica nell'instaurazione di un modello arbitrale a livello nazionale, non presente in Romania in quanto la NCSD giudica le controversie comportandosi come un organo statale giudiziario e non attraverso l'arbitrato.

Secondo Botica Santos e Popescu Ioan, in particolare, si dovrebbe istituire una speciale competenza della Bucharest International Arbitration Court<sup>87</sup> in ambito sportivo: la BIAC è un organismo creato nel 2016, su proposta della American Chamber of Commerce in Romania, che si propone di risolvere varie questioni<sup>88</sup> in modo veloce, trasparente, equo ed imparziale. Significativa è l'adozione da parte di questo organo di varie best practices, vigenti nei più importanti sistemi arbitrali internazionali, come ad esempio le International Bar Association's Guidelines on Conflicts of Interest<sup>89</sup>.

La terzietà degli arbitri è garantita al suo interno dal controllo dell'Administrative Council<sup>90</sup>, che può proporre la rimozione al Governing Board<sup>91</sup> se questi non ottemperano al dovere di disclosure o se non

---

<sup>85</sup> I giudici di questi Tribunali sono accusati di non essere imparziali e spesso sono stati coinvolti in episodi di corruzione,

<sup>86</sup> RUI BOTICA SANTOS e DRAGOS POPESCU IOAN, *The implication of Bucharest International Arbitration Court (BIAC) in romanian sport*, in *International Sports Law Review Pandektis*, volume 12, 2017, pagina 129 e seguenti.

<sup>87</sup> Di seguito BIAC.

<sup>88</sup> Specialmente in materia commerciale.

<sup>89</sup> *Supra* 2.2.

<sup>90</sup> L' Administrative Council è composto da 9 persone nominate dalla American Chamber of Commerce in Romania e supervisiona tutta l'attività della BIAC.

<sup>91</sup> Il Governing Board è formato da un numero variabile da tre a sette avvocati con esperienza in materia arbitrale eletti dall'Administrative Council.

mantengono, per la durata della loro carica<sup>92</sup>, i requisiti d'imparzialità obbligatori per entrare a far parte della lista della BIAC.

I due autori<sup>93</sup> evidenziano, tuttavia, come alcune modifiche normative siano necessarie affinché una simile riforma possa prendere vita: da un lato la BIAC dovrebbe formare una divisione d'arbitri specializzata nelle controversie sportive e scegliere se dare carattere definitivo al suo lodo o se renderlo appellabile innanzi al TAS<sup>94</sup>, dall'altro le Federazioni Sportive rumene avrebbero il compito di introdurre nei propri Statuti delle apposite clausole compromissorie<sup>95</sup> e le leggi 69/2000 e 551/2004 andrebbero emendate in modo da prevedere la specifica competenza della BIAC nelle dispute sportive.

I vantaggi, a parere di Botica Santos e Popescu Ioan<sup>96</sup>, sarebbero innumerevoli rispetto al sistema vigente: le parti, infatti, avrebbero a disposizione degli arbitri specializzati nel settore sportivo, indipendenti ed imparziali e, il lodo, inoltre, sarebbe eseguibile in oltre 150 paesi aderenti alla Convenzione di New York del 1958<sup>97</sup>.

---

<sup>92</sup> Gli arbitri restano in carica tre anni e devono essere riconfermati, al termine di questo periodo, tramite un voto a maggioranza del Governing Board.

<sup>93</sup> RUI BOTICA SANTOS e DRAGOS POPESCU IOAN, *The implication of Bucharest International Arbitration Court (BIAC) in romanian sport*, cit., pagina 142.

<sup>94</sup> In questo caso il TAS sarebbe una sorta di quarto grado di giudizio: il soggetto, infatti, avrebbe la possibilità di ricorrere a due Tribunali Federali, alla BIAC e solo in ultima istanza all'organo di Losanna. Non si ripresenterebbe, quindi, la problematica di un eccessivo numero di ricorsi.

<sup>95</sup> Anche il Ministero della Gioventù e dello Sport, secondo i giuristi, dovrebbe prevedere nei propri regolamenti la specifica giurisdizione della BIAC nelle controversie sportive.

<sup>96</sup> RUI BOTICA SANTOS e DRAGOS POPESCU IOAN, *The implication of Bucharest International Arbitration Court (BIAC) in romanian sport*, cit., pagina 144.

<sup>97</sup> Le sentenze dei Tribunali statali rumeni, al contrario, hanno molta difficoltà ad essere eseguite al di fuori dell'Unione Europea.

Il modello arbitrale, quindi, sembra essere, anche in questo caso, l'unico sistema in grado di risolvere le varie problematiche esistenti nell'ordinamento nazionale, in quanto, è l'unico strumento che permetta di mediare tra Federazioni troppo indipendenti e Corti statali troppo invasive dell'autonomia del fenomeno sportivo.

Il 15 Febbraio 2013 in Romania è entrato in vigore il nuovo Codice di Procedura Civile, con il quale è stato regolato per la prima volta in questo Stato il cosiddetto arbitrato amministrato. L'obiettivo del legislatore sembra chiaro: rendere più attraente questo istituto offrendo ai soggetti la possibilità di usufruire di una vasta serie di procedure, previste dalla normativa con il limite che non siano in contrasto con l'ordine pubblico o con disposizioni imperative<sup>98</sup>.

La proposta dei giuristi, pertanto, si inserisce perfettamente in questo quadro di riforma e merita di essere valorizzata ma, come visto, necessita, per un'efficace attuazione, di un ruolo attivo della politica e degli organismi sportivi federali senza i quali resterebbe solo una buona idea priva di effettiva concretezza.

---

<sup>98</sup> Articolo 541 del Codice di Procedura Civile.



## 5. CONCLUSIONI

---

In questa trattazione si è analizzato il sistema di giustizia sportiva italiano, con particolare riferimento al suo ambito disciplinare, cercando di comprenderne le criticità: il nostro modello nazionale presenta ancora molte problematiche<sup>1</sup> che non sembrano aver trovato un'adeguata soluzione nella riforma del 2014 ma anzi un loro potenziale aggravamento.

Lo stesso ruolo della giurisprudenza amministrativa in materia sportiva, confermato seppur limitatamente dalla sentenza 49/2011 della Corte Costituzionale<sup>2</sup>, non è adeguato a confrontarsi con le peculiarità di questo determinato fenomeno<sup>3</sup>.

Tuttavia, il decreto legge, approvato dal Consiglio dei Ministri<sup>4</sup> il 4 ottobre 2018, voluto dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega allo sport Giancarlo Giorgetti, introduce una nuova giurisdizione esclusiva del TAR Lazio sulle controversie concernenti <<i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società od associazioni sportive>><sup>5</sup>, la quale comporta, anche per i procedimenti in corso<sup>6</sup>, la cancellazione della cosiddetta pregiudiziale sportiva.

---

<sup>1</sup> *Supra* 2.1.

<sup>2</sup> *Supra* 1.4.

<sup>3</sup> *Supra* 2.2.

<sup>4</sup> Decreto legge numero 115/2018 emanato dal Presidente della Repubblica il 5 ottobre 2018. Si veda anche il Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri numero 22 del 4 ottobre 2018

<sup>5</sup> Articolo 1 comma 1 lettera b del decreto legge 115/2018 che modifica l'articolo 133 del Codice del Processo Amministrativo introducendo al comma 1 la lettera z-septies, la quale dispone che vi sia giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per le questioni concernenti <<i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società od associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche>>. Tuttavia, va puntualizzato che la legge 91/1981 non prevede che le associazione possano svolgere attività

La procedura, regolata da questa normativa, consente, infatti, di inoltrare la domanda direttamente innanzi ai giudici amministrativi senza dover ricorrere preventivamente agli organi di giustizia federali e al Collegio di Garanzia<sup>7</sup>, salvo che lo Statuto della Federazione Sportiva o del Coni o i loro regolamenti prevedano un organo competente, in unico grado, a pronunciarsi su tale tipologia di questioni: le decisioni di quest'organo restano, però, comunque impugnabili, nel termine di 30 giorni, allo stesso TAR Lazio<sup>8</sup>.

L'istituzione di questo rito abbreviato<sup>9</sup> è stata decisa in seguito al verificarsi di una situazione d'emergenza, simile a quella che aveva portato all'adozione del decreto legge 220/2003<sup>10</sup>, che trova la sua causa principale nei ricorsi proposti al Collegio di Garanzia dalle società calcistiche del F.C Pro Vercelli 1892 e della Ternana Calcio S.p.A<sup>11</sup> contro il provvedimento<sup>12</sup>, con cui il commissario della FIGC Roberto Fabbicini, aveva stabilito che

---

sportiva professionistica: questa, infatti, viene regolata, all'articolo 10, come prerogativa delle società per azioni o delle società a responsabilità limitata. Quindi, vi è una contraddizione tra i due atti legislativi che si auspica possa essere risolta in sede di conversione del nuovo decreto legge.

<sup>6</sup> Articolo 1 comma 4 decreto legge 115/2018.

<sup>7</sup> Articolo 1 comma 3 decreto legge 115/2018.

<sup>8</sup> Articolo 1 comma 3 decreto legge 115/2018.

<sup>9</sup> Si applica, infatti, a questa tipologia di controversia ex articolo 1 comma 1 lettera a del nuovo decreto legge, l'articolo 119 del Codice del Processo Amministrativo.

<sup>10</sup> *Supra* 1.3.

<sup>11</sup> Questi ricorsi (numero 75 e 76 del 2018) pur essendo stati formalmente presentati da queste società, ne coinvolgono complessivamente, per i possibili esiti del giudizio, altre tre: Calcio Catania (che si è rivolta direttamente al Tribunale Federale senza procedere innanzi al Collegio), Virtus Entella e Novara Calcio 1908 (convenuta nel giudizio presso il Collegio di Garanzia).

<sup>12</sup> Comunicati Ufficiali 47, 48 e 49 del 13 agosto 2018.

il seguente campionato di Serie B sarebbe stato formato da un numero complessivo di 19 squadre<sup>13</sup>.

Questa vicenda, nonostante riguardi l'ambito amministrativistico<sup>14</sup> e non disciplinare, rivela come l'impossibilità per il Collegio di procedere ad accertamenti di fatto e di decidere in unico grado, salvo espressa previsione<sup>15</sup>, possa essere indice di gravi inefficienze, soprattutto, dal punto di vista dell'esigenza di rapidità che dovrebbe connotare i giudizi sportivi<sup>16</sup>: il Collegio ha dichiarato inammissibili le domande<sup>17</sup> invitando i ricorrenti a presentare l'impugnazione al Tribunale Federale; significativo è il parere dissenziente del Presidente Frattini, il quale ha espresso rammarico per il merito della decisione e per la divisione presente tra gli stessi giudici<sup>18</sup>.

Le tempistiche della giustizia sportiva che, di fatto, hanno portato all'avvio di un campionato con il rischio che questo, dopo cinque giornate, possa venire sostanzialmente modificato nella sua composizione, hanno costretto il Governo, come visto, ad intervenire ancora una volta con gli strumenti della decretazione d'urgenza.

---

<sup>13</sup> Insieme a questo atto è stato impugnata anche la delibera della Lega di Serie B che aveva stilato il calendario del nuovo campionato. Comunicato Ufficiale numero 10/ 2018.

<sup>14</sup> Si veda la quadripartizione di Luiso delineata nella parte introduttiva nota 3.

<sup>15</sup> In merito articolo 54 del Codice di Giustizia Sportiva.

<sup>16</sup> *Supra* 3.2.

<sup>17</sup> Collegio di Garanzia dello Sport, decisione 11 settembre 2018, n.62, Ternana Calcio S.p.A. c/Novara Calcio S.p.A., FIGC, Lega Nazionale Professionisti Serie A, Lega Nazionale Professionisti Serie B, Lega Italiana Calcio Professionistico, F.C. Pro Vercelli 1892 S.r.l., Robur Siena S.p.A.; A.C. Pro Vercelli 1892 c/Novara Calcio S.p.A., FIGC, Lega Nazionale Professionisti Serie A, Lega Nazionale Professionisti Serie B, Lega Italiana Calcio Professionistico/Ternana Calcio S.p.A./Robur Siena S.p.A.; Robur Siena S.p.A./Novara Calcio S.p.A., FIGC, Ternana Calcio S.p.A, F.C. Pro Vercelli 1892 S.r.l, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

<sup>18</sup> Dichiarazioni rilasciate dal Presidente Frattini in un'intervista a Sky Sport del 12 settembre 2018. Reperibile in <https://sport.sky.it>.

La soluzione adottata dal Consiglio dei ministri, tuttavia, può essere solo una risposta provvisoria in quanto non idonea a diventare una riforma definitiva.

Certamente alle società sportive di serie B deve essere assicurato un esame della legittimità del provvedimento del Commissario FIGC, un'analisi questa che, fino ad ora<sup>19</sup>, non è ancora stata svolta da nessun organo sportivo o statale, essendosi questi limitati a trovare dei vizi procedurali che li permettessero di esimersi dall'analizzare il merito dei ricorsi.

Alla declaratoria d'inammissibilità del Collegio di Garanzia era conseguita l'impugnazione al TAR Lazio<sup>20</sup>, il quale, con ordinanza del 27 settembre 2018<sup>21</sup>, ha riconosciuto la legittimità dell'operato del Collegio stesso lasciando, in tal modo, la questione al Tribunale Federale<sup>22</sup> che, a sua volta, ha rigettato, con decisione del 1 ottobre 2018<sup>23</sup>, i ricorsi in quanto l'operato della Federazione, secondo i giudici federali, non è sindacabile tranne che per manifesta illogicità: illogicità che, a loro parere, nel caso di specie non sembra sussistere.

Se da un lato, pertanto, la giurisdizione esclusiva dei magistrati amministrativi individuata dal decreto, allo stato attuale della giustizia sportiva italiana, è certamente il sistema più semplice per porre rimedio alla confusione che avvolge le questioni riguardanti l'iscrizione al campionato di Serie B 2018/2019 e per garantire alle società coinvolte il rispetto dei

---

<sup>19</sup> 10 ottobre 2018.

<sup>20</sup> Da parte della società F.C Pro Vercelli 1892 con intervento ad adiuvandum della società Ternana Calcio S.p.A.

<sup>21</sup> TAR Lazio, Sez. I, ordinanza 26 settembre 2018, n.5690, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>22</sup> Al quale hanno presentato ricorso cinque società sportive: Calcio Catania, Robur Siena, Novara Calcio 1908, F.C Pro Vercelli 1892 e Ternana Calcio S.p.A.

<sup>23</sup> Tribunale Federale FIGC, decisione 1 ottobre 2018, C.U. N.22TFN Sezione Disciplinare, in [www.figc.it](http://www.figc.it).

loro diritti economici e giudiziari, dall'altro, non può essere ammessa una competenza permanente ed esclusiva di un giudice statale perché questa comprometterebbe l'autonomia dell'ordinamento sportivo<sup>24</sup> privandolo di una ingente parte del contenzioso<sup>25</sup>.

Il TAR Lazio, inoltre, non possiede personale sufficientemente specializzato per confrontarsi con le peculiarità del fenomeno sportivo<sup>26</sup>, come emerso anche nel contraddittorio procedimento cautelare che ha avuto per oggetto il contenzioso appena analizzato: in un primo momento<sup>27</sup> il Presidente del Tribunale Amministrativo Regionale ha accolto l'istanza di misure cautelari monocratiche, ex articolo 56 del Codice del Processo Amministrativo, proposte dalle ricorrenti rinviando, così, la decisione al Collegio di Garanzia, ma, solo pochi giorni dopo<sup>28</sup>, queste sono state revocate con la motivazione che si ritiene «prevalente l'interesse pubblico alla regolarità dei campionati come calendarizzato dalle rispettive leghe professionistiche», in quanto venuti meno i presupposti di gravità ed urgenza che avevano portato all'emanazione del primo provvedimento, visto il rinvio delle partite del 19 settembre dei club coinvolti e la fissazione della camera di consiglio al 26 dello stesso mese.

---

<sup>24</sup> Anche nel sistema vigente, il TAR Lazio può concedere una tutela reale in materia amministrativa, tuttavia, è una competenza residuale in quanto è necessario il previo esaurimento dei gradi di giustizia sportiva, che inevitabilmente contribuiscono a definire gran parte del contenzioso.

<sup>25</sup> Si consideri che dalla sua creazione il Collegio di Garanzia ha giudicato 149 casi complessivi in cui parte in causa era la FIGC, di questi 33 erano in materia amministrativa: si sottrarrebbe, quindi, al supremo organo di giustizia sportiva il 22% del suo contenzioso in ambito calcistico.

<sup>26</sup> Per un'analisi approfondita dell'inefficienza del ruolo del giudice amministrativo in ambito sportivo si veda *supra* 2.2.

<sup>27</sup> TAR Lazio, decreto cautelare 15 settembre 2018, n.5412, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>28</sup> TAR Lazio, decreto cautelare 19 settembre 2018, n.5549, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

Una riforma della giustizia sportiva definitiva, tuttavia, è, senza dubbio, necessaria e dovrebbe riguardare soprattutto la materia disciplinare ed amministrativa<sup>29</sup>.

Lo scopo di questa tesi è stato quello di dimostrare come l'instaurazione di un organo arbitrale di ultimo grado sul modello del TAS sia possibile<sup>30</sup> e come ciò aiuterebbe a risolvere molte delle problematiche presenti nel nostro ordinamento<sup>31</sup> riuscendo a mediare tra le esigenze d'autonomia del mondo sportivo e il controllo che i giudici statali devono esercitare a protezione delle situazioni giuridiche soggettive, il quale non può essere assoluto ma va accuratamente delimitato: i lodi arbitrali, infatti, sia nell'ordinamento transnazionale<sup>32</sup> che nazionale<sup>33</sup> sono impugnabili solo per determinati motivi elencati dalle legge che circoscrivono le possibilità d'ingerenza dei Tribunali.

Per attuare tale progetto servirebbe, però, sia l'intervento del legislatore statale sia di quello sportivo per evitare il ripetersi dei contrasti giurisprudenziali che hanno caratterizzato la Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport<sup>34</sup> e il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport<sup>35</sup>: il primo, oltre a rinforzare le garanzie a tutela dell'autonomia

---

<sup>29</sup> Queste, infatti, sono le materie che hanno presentato i maggiori interventi da parte degli organi statali nell'ordinamento sportivo, i quali hanno cercato di risolvere le criticità presenti nel sistema di giustizia sportiva in tali ambiti attuando modifiche normative non sempre molto fortunate: si veda, in particolare, il decreto legge 220/2003 e la sentenza 49/2011 della Corte Costituzionale. Il settore tecnico, invece, resta al momento riservato interamente agli enti di giustizia sportiva, mentre, quello economico si basa su un modello arbitrale delineato alla nota 4 della parte introduttiva.

<sup>30</sup> *Supra* 3.1.

<sup>31</sup> *Supra* 3.2.

<sup>32</sup> Articolo 190 del Swiss International Private Law Act,

<sup>33</sup> Articolo 829 del Codice di Procedura Civile.

<sup>34</sup> *Supra* 1.5.

<sup>35</sup> *Supra* 1.6.

dell'ordinamento sportivo, dovrebbe assegnare la competenza a decidere sui ricorsi contro gli atti emanati dalle Federazioni esclusivamente al giudice ordinario<sup>36</sup>, nello specifico alla Corte d'Appello di Roma<sup>37</sup>: in tal modo non solo non vi sarebbero dubbi sulla natura privatistica dei provvedimenti degli enti sportivi, ma, si avrebbe, anche, una tutela chiara e completa<sup>38</sup>, seppur limitata.

Il secondo, invece, avrebbe il compito di modificare radicalmente lo Statuto CONI e il Codice di Giustizia Sportiva, infatti, salvo gli articoli che tutelano il giusto processo<sup>39</sup>, andrebbe riformato l'intero quadro normativo e tutte le disposizioni che disciplinano il funzionamento del Collegio di Garanzia andrebbero sostituite da quelle regolanti il nuovo organo arbitrale. Notevole attenzione dovrebbe essere prestata, in particolare, alla modalità di scelta degli arbitri stessi, per la quale andrebbe prevista una procedura simile a quella vigente per la nomina dei giudici TAS<sup>40</sup>: questa garantirebbe maggiormente la terzietà dei giudici rispetto all'attuale sistema di elezione dei membri del Collegio di Garanzia<sup>41</sup>, basato sul ruolo predominante del Consiglio Nazionale.

---

<sup>36</sup> Il disegno di legge Adragna si era prefisso questo compito, tuttavia, non fu mai approvato. *Supra* 1.4.

<sup>37</sup> La Corte d'Appello è l'organo competente per i ricorsi contro i lodi arbitrali ex articolo 828 del Codice di Procedura Civile. È ragionevole supporre che avendo tutte le organizzazioni sportive italiane sede a Roma, questa venga scelta anche come luogo in cui instaurare il nuovo organo arbitrale di ultimo grado.

<sup>38</sup> Visti i maggiori poteri d'accertamento di cui è dotato il giudice ordinario rispetto al giudice amministrativo, il quale può solo procedere ad una verifica tramite l'istituto della consulenza tecnica.

<sup>39</sup> *Supra* 3.2.

<sup>40</sup> *Supra* 3.2.

<sup>41</sup> Questi, ex articolo 12 bis comma 7 dello Statuto CONI vigente, <<sono eletti dal Consiglio Nazionale del CONI, su proposta della Giunta del CONI, con la maggioranza dei due terzi degli aventi diritto al voto>>.

Inoltre, anche le Federazioni Sportive dovrebbero necessariamente emendare i propri Statuti inserendovi delle apposite clausole compromissorie<sup>42</sup>: senza di queste il nuovo organo non potrebbe, infatti, operare. Un interessante metodo per convincere quelle più reticenti potrebbe essere quello sperimentato in Giappone dalla JSAA<sup>43</sup>, tuttavia, questo si risolve, di fatto, in un'opera di persuasione degli organismi federali e non in una loro coercizione: resta, pertanto, essenziale che vi sia una collaborazione da parte degli organi federali<sup>44</sup> e nel caso in cui questa mancasse non si potrebbero escludere dei provvedimenti sanzionatori del CONI<sup>45</sup> ed una possibile provvisoria impugnazione delle decisioni federali direttamente innanzi ai giudici statali, in quanto, altrimenti, i soggetti resterebbero privi di tutela<sup>46</sup>. Il prolungarsi di una tale situazione, però, provocherebbe inevitabilmente un nuovo intervento del Governo nazionale che segnerebbe il fallimento della riforma qui auspicata.

---

<sup>42</sup> Simili a quelle che erano già previste in passato per la Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport e per il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport.

<sup>43</sup> *Supra* 4.2.

<sup>44</sup> Per quanto concerne la problematica del consenso della componente tecnico-sportiva, come visto, può essere superata se il nuovo organo arbitrale rispetterà le disposizioni del giusto processo. *Supra* 3.1 e 3.2.

<sup>45</sup> Non si può escludere che di fronte alla reticenza della Federazione, il CONI eserciti il potere di commissariamento previsto dall'articolo 6 comma 4 lettera f1.

<sup>46</sup> Una volta dismesso il Collegio di Garanzia, infatti, se non viene inserita nello Statuto della Federazione la clausola compromissoria che preveda la competenza del nuovo organo arbitrale, ai soggetti iscritti a quel determinato ente sportivo resterebbe solo la possibilità di ricorrere ai due gradi di giustizia federali, i quali, però, spesso non assicurano sufficienti garanzie d'indipendenza, pertanto, questi, per avere un'adeguata tutela del proprio diritto di difesa, protetto dall'articolo 24 della Costituzione, dovrebbero necessariamente rivolgersi ai Tribunali statali con pregiudizio inevitabile dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

Nonostante il modello arbitrale stia trovando sempre più diffusione in ambito sportivo: oltre agli esempi elencati nel quarto capitolo<sup>47</sup>, si possono citare anche quelli del Qatar<sup>48</sup> e dell'UK Sport Resolutions<sup>49</sup>, l'attuale ristrutturazione dell'ordinamento sportivo italiano si sta dirigendo in un'altra direzione: oltre alla previsione di una nuova giurisdizione esclusiva speciale del giudice amministrativo e alla presentazione alla Corte Costituzionale di un'ordinanza di rimessione volta ad estenderne i poteri in ambito disciplinare<sup>50</sup>, anche la creazione di una Commissione per le iscrizioni, proposta dal CONI<sup>51</sup>, non fa che confermare il perseguimento della teoria della natura amministrativa degli organi di giustizia sportiva.

Il momento di crisi che sta affrontando il nostro sistema nazionale, invece, ci sta offrendo un'importante possibilità di instaurare un modello arbitrale nel nostro paese che eviterebbe l'inevitabile fallimento al quale stiamo andando incontro: certamente, come visto, servirebbe un serio impegno iniziale da parte di tutte le componenti del mondo sportivo per cambiare "la strada intrapresa", ma queste beneficerebbero, poi, sicuramente di un sistema di giustizia più rapido, indipendente, specialistico ed efficiente.

---

<sup>47</sup> Nel quale si sono analizzate le istituzioni arbitrali presenti negli Stati Uniti, in Giappone ed in Germania e la proposta dottrinale di istituire una competenza in materia sportiva della Bucharest International Arbitration Court in Romania.

<sup>48</sup> In merito si veda la nota numero 33 della parte introduttiva.

<sup>49</sup> L'United Kingdom Sport Resolution è un'organizzazione privata, indipendente, no-profit con sede a Londra che si occupa di offrire servizi d'arbitrato in ambito sportivo alternativi alla giustizia federale e ai ricorsi ai tribunali ordinari; questa istituzione ha contribuito a risolvere, dall'anno della sua piena operatività: il 2000, alcuni importanti casi, ad esempio: The FA vs John Terry; UK Anti-Doping vs Jonathan Tiernan-Locke; Ilie Nastase vs International Tennis Federation ed International Tennis Federation vs Sara Errani.

<sup>50</sup> *Supra* 2.3.

<sup>51</sup> Comunicato Ufficiale del CONI del 28 settembre 2018.

Muhammad Ali, mentre attendeva gli incerti sviluppi giudiziari conseguiti al suo rifiuto di servire nell'esercito americano in Vietnam<sup>52</sup>, disse: <<*it has been said that i have two alternatives: either to go to jail or go to the army. But I would like to say that there is another alternative. And that alternative is justice*>><sup>53</sup>. Il grande pugile di Louisville, in tal modo, ci indica come la giustizia debba sempre costituire una possibile scelta anche se si presentino degli ostacoli che sembrano insuperabili.

Anche in Italia vi sono, allo stato attuale, tre alternative: continuare a perseguire il modello amministrativistico che si è dimostrato in larga parte inadeguato, lasciare che i giudici statali si impossessino di tutto il fenomeno sportivo o la giustizia, la quale non può che essere, in ambito sportivo, una giustizia arbitrale.

La fiamma dell'arbitrato, pertanto, deve continuare a risplendere e deve essere riaccesa anche nel nostro ordinamento sportivo in materia disciplinare ed amministrativa, soprattutto, alla luce della candidatura italiana ad ospitare le olimpiadi invernali del 2026<sup>54</sup> nelle città di Milano e Cortina d'Ampezzo.

---

<sup>52</sup> *Supra* introduzione.

<sup>53</sup> <<È stato detto che io ho due alternative: andare in prigione o servire nell'esercito. Ma io vorrei dire che vi è un'altra alternativa. E questa alternativa è la giustizia>>. Frase riportata da THOMAS HAUSER, *Muhammad Ali. Impossibile è niente*, 2016.

<sup>54</sup> Si veda in merito la lettera del Presidente del CONI Giovanni Malagò al Presidente del CIO Thomas Bach del 1 ottobre 2018 che ha formalizzato la candidatura italiana alle olimpiadi invernali del 2026.

## 6. Bibliografia

---

ATTANASIO ANGELO, *La Giustizia Sportiva nell'European Handball Federation*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e salvatore Civale, volume I, 2015, pagina 93 e seguenti.

AULETTA FERRUCCIO, *Il tramonto dell'arbitrato nel nuovo orizzonte della giustizia sportiva*, in *www.iudicium.it* del 19 luglio 2014.

AVERARDI ANDREA, *Tra Stato e società: le Federazioni Sportive nel perimetro mobile delle amministrazioni pubbliche*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2016, pagina 39 e seguenti.

BASILICO ALESSANDRO ENRICO, *La natura del giudizio dinanzi al TNAS. Considerazioni critiche e problemi aperti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 2, pagina 161 e seguenti.

BASILICO ALESSANDRO ENRICO, *La riforma della giustizia sportiva*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, 6, pagina 647 e seguenti.

BENINCAMPI ALESSANDRO, *La giustizia sportiva e gli spettri del passato: dubbi di costituzionalità e timide prospettive*, in *Olympialex review*, fascicolo 1 2018, pagina 42 e seguenti.

BREDOW JENS, *The German Court of Arbitration for Sport, a contribution for strengthening sports law in Germany*, in *Yearbook on International Arbitration*, volume I, 2010, pagina 281 e seguenti.

BUONFINO ALBERTO, *Amministrazione giustiziale e processo amministrativo. Il caso del Collegio di Garanzia dello Sport*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2018.

CANDUCCI ALEJANDRO, *La giustizia sportiva in Spagna*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civale, volume II, 2015, pagina 507 e seguenti.

CARIOLA AGATINO, *I rapporti tra giurisdizione sportiva e statale: è possibile un ritorno al privato?*, in *Il Foro Amministrativo CDS*, fascicolo 10, 2010, pagina 2257 e seguenti.

CESARINI SFORZA WIDAR, *Il diritto dei privati*, Milano, 1963.

CIVALE SALVATORE, *La specificità dello sport non può giustificare discriminazioni ed ingiustizie nell'accesso all'attività sportiva*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2013, fascicolo 1, pagina 157 e seguenti.

CIVALE SALVATORE, *La riforma della giustizia sportiva adottata dal Coni: un nuovo sistema procedurale unico*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2014, 2, pagina 159 e seguenti.

COCCIA MASSIMO, *La giurisprudenza del Tribunale Federale svizzero sulla impugnazione per nullità dei lodi arbitrali internazionali del TAS*, in *Il Diritto del Commercio Internazionale*, 2015, 1, pagine 33-92.

COCCIA MASSIMO, *Sports arbitration; which features can be exported to other fields of arbitration?*, in *Aa. Vv., Sports arbitration: A coach for other players?*, ASA Special Series No. 41, a cura di E. Geisinger e E. Trebaldo-De Mestral, Ginevra, pagina 12 e seguenti.

COLANGELO GIUSEPPE, *Primi passi dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva*, in *Il Foro italiano*, 2009, fasc. 12 parte 3, pagine 658-660.

DE LISE PASQUALE, *Intervento in occasione della presentazione del volume di Mario Sanino: Giustizia sportiva 2016, tenutasi nella sede del CONI il 23 novembre 2016*, in [www.rivistadirittosportivo.coni.it](http://www.rivistadirittosportivo.coni.it).

DE SILVESTRI ANTONINO, *Le questioni del lodo camerale: autonomia o discrezionalità delle Federazioni Sportive Nazionali?*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), III 2007.

DE SILVESTRI ANTONINO, *La giustizia disciplinare sportiva dopo la sentenza della Consulta tra ulteriori contraddizioni di sistema e spunti ricostruttivi*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), 2012.

DE SILVESTRI ANTONINO, *Il diritto dello sport tra evolucionismo, ideologismi ed esigenze di normalizzazione*, in [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it), 2014.

DELSIGNORE MONICA, *La disponibilità degli interessi legittimi: nuovi spazi per la risoluzione extragiudiziale del contenzioso?*, in *Rivista dell'Arbitrato*, fascicolo 3, pagina 521 e seguenti.

FACCI GIOVANNI, *La nuova responsabilità civile nello sport: l'illegittimo esercizio del potere disciplinare delle Federazioni Sportive*, in *Responsabilità civile e Previdenza*, fascicolo 2, 1 febbraio 2017, pagina 415 e seguenti.

FARINA MARCO, *Il Collegio di Garanzia dello Sport: competenze e procedimenti. Note a prima lettura*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2015, pagina 114 e seguenti.

FERRARA LEONARDO e ORSO FEDERICO, *Il Codice di Giustizia del CONI tra omogeneizzazione procedurale e autonomia federale*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2015, pagina 5 e seguenti.

FERRARA LEONARDO, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport*, in *Il Foro Amministrativo-Consiglio di Stato*, 2005,4, pagina 1241 e seguenti.

FIDANZIA SERGIO e SANGIUOLO GIORGIA, *La rinnovata autonomia della giustizia sportiva all'indomani del nuovo codice. Un commento all'articolo 4 del Codice di Giustizia Sportiva*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2015, pagina 73 e seguenti.

FRATTINI FRANCO, *Discorso all'apertura dell'anno giudiziario sportivo 2016*, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

FRATTINI FRANCO, *Discorso all'apertura dell'anno giudiziario sportivo 2017*, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

FROSINI TOMMASO EDOARDO, *L'arbitrato sportivo: teoria e prassi*, in *Rassegna forense*, 2010, 3/1, pag. 555-576

FROSINI TOMMASO EDOARDO, *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in [Federalismi.it](http://Federalismi.it), fascicolo 15, 2017, pagina 14 e seguenti.

- GARRAFFA PAOLO, *Il caso-Matuzalem: verso la fine della giustizia sportiva?*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, fascicolo 2, 2012, pagina 27 e seguenti.
- GIACALONE MARCO e PEDICINI ARMANDO, *La giustizia sportiva negli Stati Uniti*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civale, volume II, 2015, pagina 528 e seguenti.
- GIANNINI MASSIMO SEVERO, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1949, volume 1, pagina 10 e seguenti.
- GOISIS FRANCESCO, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, 2007.
- HAUSER THOMAS, *Muhammad Ali. Impossibile è niente*, 2016.
- IMMORDINO MARIA, *L'attribuzione alla cognizione dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva dei diritti indisponibili: verso una rivitalizzazione dell'ordinamento sportivo?*, in *Nuove Autonomie*, 2010, 2, pagine 299-314.
- KELSEN HANS, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, Milano, 1952.
- KUSHIDA YOKO, *How a dispute resolution body can make a contribution to the enhancement of sport*, in *International Sports Law Review Pandektis*, volume 11, 2015, pagina 93 e seguenti.
- LANDONI ENRICO, *CONI e Federazioni Sportive nel dibattito politico-parlamentare del secondo dopoguerra*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2015, Volume 1, pagina 207 e seguenti.
- LUBRANO ENRICO, *I rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in *Lineamenti di diritto sportivo* di Leandro Cantamessa, Giovanni Maria Riccio e Giovanni Sciancalepore, Milano, 2008, pagina 4 e seguenti.
- LUBRANO ENRICO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport (TNAS): analisi della giurisprudenza (anni 2009-2010) e della natura delle relative decisioni*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2010, 3, pagina 21 e seguenti.

LUBRANO ENRICO, *La Corte Costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva...?*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, fasc. 1, 2011, pagina 63 e seguenti.

LUDOVICI GIANLUCA, *Le posizioni giuridiche di interesse legittimo possono considerarsi disponibili ai sensi dell'articolo 1966 c.c e quindi astrattamente compromettibili*, in *Rivista dell'Arbitrato*, fascicolo 1, 2012, pagina 133 e seguenti.

LUISE FRANCESCO PAOLO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975.

LUISE FRANCESCO PAOLO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport. Il punto di vista del processualista*, in *Rivista dell'Arbitrato*, 2010, pagina 3 e seguenti.

MANOVRATI DESPINA e REEB MATTHIEU, *The Code of the Court of Arbitration for sport: Commentary, Cases and Materials*, Kluwer Law International, 2015, 509.

MARANI TORO INIGO ed ALBERTO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977.

MARMAYOU JEAN-MICHEL, *La giustizia sportiva in Francia*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civile, volume II, 2015, pagina 381 e seguenti.

MAZZEI GABRIELLA, *Carattere privatistico e transnazionale dell'ordinamento giuridico sportivo*, in *Federalismi.it*, 2017, 10, pagina 22 e seguenti.

MAZZILLI ETTORE e GUERRERA JACOPO, *Principi generali di giustizia sportiva nello stato del Qatar*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civile, volume II, 2015, pagina 461 e seguenti.

MERONE ANIELLO, *Nomina dei giudici sportivi e federali. Terzietà, autonomia ed indipendenza*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2015, pagina 113 e seguenti.

MERONE ANIELLO, *Ancora su autonomia e indipendenza dei giudici sportivi*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, intervento tenuto in Roma, il 3 dicembre 2015, nell'ambito del convegno su "Il giusto processo sportivo" organizzato in occasione della presentazione della nuova edizione della *Rivista di Diritto Sportivo* del CONI.

MERONE ANIELLO, *Le modifiche del 2016 al Code TAS*, in *Rivista dell'Arbitrato*, fascicolo 3, 2016, pagina 439 e seguenti.

MIGNACCA GIANLUCA, *Analisi interna e comparata della conciliazione nelle controversie sportive. Il difficile rapporto tra il nuovo assetto del sistema sportivo e il decreto legislativo 4.3.2010 n.28*, in [www.comparazionedirittocivile.it](http://www.comparazionedirittocivile.it), 2010.

MIRRA VITTORIO, *Primi commenti agli arbitrati della Camera di Conciliazione ed Arbitrato dello Sport. Verso la fine di calciopoli: perplessità ed auspici*, in *Il Nuovo Diritto*, 2007, 1-2, pagina 94 e seguenti.

PACIFICI ADRIANO, *Scope and Authority of Sports League Commissioner Disciplinary Power: Bounty and Beyond*, in *Berkeley Journal of Entertainment and Sports Law*, articolo 5, volume 3, 2014, pagina 92 e seguenti.

PALMIERI ALESSANDRO, *Sanzioni disciplinari sportive, ricadute su interessi giuridicamente rilevanti e tutela giurisdizionale: la consulta crea un ibrido*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2011.

PANZAROLA ANDREA, *L'arbitrato sportivo statunitense nelle leghe professionistiche. Sul problema dell'imparzialità del Commissioner della NFL nel procedimento arbitrale in materia di sanzioni disciplinari*, in *Rivista dell'Arbitrato*, fascicolo 1, 2015, pagina 17 e seguenti.

PASSARELLI FRANCESCO SANTORO, voce *Autonomia collettiva*, in *Enciclopedia del Diritto*, volume IV, Milano, 1958.

PASTORE LUCA, *Il potere di revisione del TAS sulle decisioni di Fifa e Uefa aventi natura disciplinare*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2016, 2, pagina 13 e seguenti.

PEDICINI ARMANDO, *La giustizia sportiva in Germania*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civile, volume II, 2015, pagina 401 e seguenti.

PESCANTE MARIO e COLASANTE GIANFRANCO, *Le olimpiadi antiche*, in *Enciclopedia dello sport*, 2004.

PIAZZA MARCELLO, *Il sistema sportivo italiano e la pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc.6, 2013, pagina 5130 e seguenti.

PLACIDUCCIO SIMONA, *La giustizia sportiva dopo la sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, fasc.2, 2016, pagina 41 e seguenti.

ROMANO SANTI, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1977.

ROMBOLÀ CARLO, *La Corte di Bruxelles dà ragione a Doyen: a rischio le fondamenta del diritto internazionale*, articolo pubblicato il 3 settembre 2018 nella rivista telematica [www.linkedin.com](http://www.linkedin.com).

RUGGERI CLAUDIA, *Gli stati intorno ad Olimpia, storia e costituzione dell'Elide e degli stati formati dai perieci elei (400-362 a.C)*, Stuttgart, 2004, pagina 45 e seguenti.

SANTONASTASO FRANCESCO, *I termini di durata dei procedimenti federali*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, fascicolo 2, 2016, pagina 157 e seguenti.

SANTOS RUI BOTICA e POPESCU IOAN DRAGOS, *The implication of Bucharest International Arbitration Court (BIAC) in romanian sport*, in *International Sports Law Review Pandektis*, volume 12, 2017, pagina 129 e seguenti.

SCALA ANGELO, *Autonomia dell'ordinamento sportivo, diritto di azione ex 24 Cost., l'effettività della tutela giurisdizionale: una convivenza impossibile?*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2011.

SCOCA FRANCO GAETANO, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale sulla fisionomia e sulla fisiologia della giustizia amministrativa*, in *Dir. Proc. Amm.*, 2012, 02, pagina 395 e seguenti.

SIROTKIN DAVID, *Disciplining the disciplinary systems in Professional Sports: an attempt to fix the arbitrary and overreaching disciplinary powers of sports Commissioners*, in *Cardozo Journal of Conflict Resolution*, volume 11, 2009, pagina 289 e seguenti.

SPASIANO MARIO, *La sentenza n. 49/2011 della corte costituzionale: un'analisi critica e un'tentativo di "riconduzione a sistema"*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2012.

SPERDUTI MATTEO, *La giustizia sportiva nel Regno Unito*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civile, volume II, 2015, pagina 475 e seguenti.

TASSONE ANTONIO ROMANO, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e tutela giurisdizionale*, in Aa. Vv., *Ordinamento sportivo e calcio professionistico: tra diritto ed economia*, Milano, 2009, pagina 74 e seguenti.

TIZI FRANCESCA, *L'imparzialità dell'arbitro e del tribunale arbitrale*, Santarcangelo di Romagna, 2015.

TORTORELLA FLAVIO, *Ultimo giro di valzer del TAR Lazio: la pronuncia della Camera di Conciliazione ed Arbitrato dello Sport ha natura di provvedimento amministrativo*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, volume 3, fasc. 3, 2007, pagina 73 e seguenti.

VALLONI LUCIEN, *La giustizia sportiva in Svizzera*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civile, volume II, 2015, pagina 550 e seguenti.

VENTURINI DAVIDE, *La giustizia sportiva nei Paesi Bassi*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civile, volume II, 2015, pagina 448 e seguenti.

VERDE GIOVANNI, *Nuove riflessioni su arbitrato e pubblica amministrazione*, in *Rivista dell'Arbitrato*, fascicolo 1, 2007, pagina 1.

VIGNA MARIO, *La saga Pechstein: tremano le colonne del tempio TAS?*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, fascicolo 1, 2015, pagina 14 e seguenti.

VIGORITI VINCENZO, *La giustizia sportiva nel sistema CONI*, in *Rivista dell'Arbitrato*, 2009, 3 pagine 403-418.

VITALE MARIA, *L'arbitrato*, in *Il codice del processo amministrativo. Dalla giustizia amministrativa al diritto processuale amministrativo*, a cura di B. Sassani e R. Villalta, Torino, 2012, pagina 1340 e seguenti.

YAMAZAKI TAKUYA e CONI ALESSANDRO, *La giustizia sportiva in Giappone*, in *La Giustizia Sportiva Internazionale e Comparata*, Aa. Vv. manuale a cura di Michele Colucci e Salvatore Civile, volume II, 2015, pagina 419 e seguenti.

YOKOMIZO DAI E COLOMBO GIORGIO FABIO, *La giustizia sportiva in Giappone*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2017, pagina 141 e seguenti.

ZUCCONI GALLI FONSECA ELENA, *Quel che resta dell'arbitrato dopo il nuovo Codice della Giustizia Sportiva 2014*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 1, 2015, pagina 51 e seguenti.

ZUCCONI GALLI FONSECA ELENA, *Arbitrato dello sport: una better alternative*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, fascicolo 2, 2016, pagina 281 e seguenti.

ZUCCONI GALLI FONSECA ELENA, *Arbitrato dello sport: l'attesa decisione della Corte suprema tedesca nel caso Pechstein*, in *Rivista dell'Arbitrato*, fascicolo 1, 2017, pagina 148 e seguenti.



# 7. Cronologia della giurisprudenza

---

## 7.1 Cronologia della giurisprudenza statale italiana

TRIBUNALE DI ROVIGO, sentenza 11 settembre 1948, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1949, pagina 101 e seguenti.

TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 23 agosto 1985, n.1286, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1986, pagina 48 e seguenti.

TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 26 aprile 1986, n.1641, in *Il Foro amministrativo-Tar*, 1986, I, pagina 1658 e seguenti.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 19 gennaio 1989, n.18, in *Il Foro italiano*, 1989, I, col. 305.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un. civ., sentenza 26 ottobre 1989, n.4399, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1990, pagina 57 e seguenti.

TAR SICILIA , Sez. I, ordinanza 14 settembre 1993, n.802, in *Il Foro amministrativo-Consiglio di Stato*, 1993, I, pagina 1343 e seguenti.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, ordinanza 12 gennaio 1996, n.1, *non pubblicata*.

TAR EMILIA-ROMAGNA, Sez. I, sentenza 4 maggio 1998, n.178, in *Il Foro amministrativo-Tar*, 1998, I, pagina 2519 e seguenti.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 24 luglio 1998, n.325, in *Il Foro italiano*, 1998, I, col. 2332.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, sentenza 9 aprile 1999, n.601, in *Il Foro italiano*, 2001, III, col. 9.

TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 16 aprile 1999, n.962, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1999, pagina 582 e seguenti.

TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 1 aprile 2004, n.2987, in *Il Foro amministrativo-Tar*, 2004, I, pagina 87 e seguenti.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 6 luglio 2004, n.204, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, pagina 969 e seguenti.

TAR LAZIO, Sez. III, ordinanza 29 luglio 2004, n.4332, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, sentenza 9 luglio 2004, n.5025, in *Il Foro amministrativo-Consiglio di Stato*, 2004, I, pagina 1504 e seguenti.

TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 21 gennaio 2005, n.527, in *Giustizia Amministrativa*, 2005, pagina 233 e seguenti.

TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 7 aprile 2005, n.2571, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, pagina 958 e seguenti.

TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 31 maggio 2005, n.4284, in *Il Foro amministrativo-Tar*, 2005, pagina 1603 e seguenti.

TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 3 giugno 2005, n.4362, in *Il Foro amministrativo-Tar*, 2005, I, pagina 1779 e seguenti.

TAR Lazio, sez. III, sentenza 14 dicembre 2005, n.13616, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, sentenza 9 febbraio 2006, n.527, in *Giurisdizione amministrativa*, 2006, I, pagina 201 e seguenti.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 11 maggio 2006, n.191, in *Il Foro italiano*, 2006, I, col. 1625.

TAR LAZIO, Sez. III, ordinanza 22 agosto 2006, n. 4671, in *Il Foro amministrativo-Tar*, 2006, I, pagina 2967 e seguenti.

TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 22 agosto 2006, n.7331, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, 2007, pagina 129 e seguenti.

TAR CALABRIA, Sez. II, sentenza 18 settembre 2006, n.984, in *Giurisprudenza di merito*, 2007, pagina 1750 e seguenti.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, sentenza 25 gennaio 2007, n.268, in *Il Foro amministrativo-Consiglio di Stato*, 2007, pagina 180 e seguenti.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I civ., sentenza 31 gennaio 2007, n.2201, in *Massimario delle decisioni civili*, 2007, 145.

TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 8 giugno 2007, n.5280, in *Il Foro italiano*, 2007, III, col. 474.

T.AR LAZIO, Sez. III, sentenza 21 giugno 2007, n.5645, in *Il Foro italiano*, 2007, III, col. 473.

CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA PER LA REGIONE SICILIA, Sez. giurisdiz., sentenza 8 novembre 2007, n.1048, in *Il Foro italiano*, 2008, III, col. 134.

TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 3 novembre 2008, n.9547, in *Giurisprudenza amministrativa*, 2008, II, pagina 1470 e seguenti.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, sentenza 25 novembre 2008, n.5782, in *Il Foro italiano*, 2009, parte III, col. 195.

TAR LAZIO, Sez. III, ordinanza 11 febbraio 2010, n.241, in *Il Foro italiano*, 2010, III, col. 528.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, sentenza 8 febbraio 2011, n.831, in *Il Foro amministrativo-Consiglio di Stato*, 2011, pagina 548 e seguenti.

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 11 febbraio 2011, n.49, in *Il Foro italiano*, anno 2011, parte I, col. 2602.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, sentenza 30 giugno 2011, n.3894, in *Rivista Giuridica dell'Edilizia*, 2011, I, pagina 1257 e seguenti.

TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 6 luglio 2011, n.6209, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 1 giugno 2012, n.4981, in *Giurisprudenza amministrativa*, 2012, II, pagina 958 e seguenti.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. VI civ., ordinanza 21 giugno 2012, n.10359, in *Giurisprudenza italiana*, 2013, pagina 113 e seguenti.

TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 27 novembre 2012, n.9848, in *Giurisprudenza italiana*, 2013, pagina 1942 e seguenti.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. III, sentenza 28 marzo 2013, n.1837, in *Giurisdizione amministrativa*, 2013, I, pagina 408 e seguenti.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. III, sentenza 2 aprile 2013, n.1856, in *Giurisdizione amministrativa*, 2013, I, pagina 466 e seguenti.

TAR LAZIO, Sez. III, sentenza 21 giugno 2013, n.6258, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2014, pagina 161 e seguenti.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un. civ., sentenza 20 gennaio 2014, n.1013, [www.italgiure.giustizia.it](http://www.italgiure.giustizia.it).

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 22 ottobre 2014, n.238, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un. civ., sentenza 12 dicembre 2014, n.26243, in *Giurisprudenza italiana*, 2015, pagina 71 e seguenti.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un. civ., sentenza 16 gennaio 2015, n.647, in *Rassegna di diritto ed economia dello sport*, 2015, pagina 417 e seguenti.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, sentenza 4 febbraio 2015, n.533, in *Giurisprudenza italiana*, 2015, pagina 1211 e seguenti.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I civ., sentenza 31 agosto 2015, n.17339, in [www.italgiure.giustizia.it](http://www.italgiure.giustizia.it).

T.AR LAZIO, Sez. III, sentenza 9 marzo 2016, n.3055, in *Il Foro italiano*, 2016, III, col. 289.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, sentenza 6 aprile 2016, n.1356, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

TAR LAZIO, Sez. I, sentenza 6 settembre 2016, n.9563, in *Il Foro italiano*, 2016, III, col. 559.

TAR LAZIO, Sez. I, sentenza 14 ottobre 2016, n.10304, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

TAR LAZIO, Sez. I, sentenza 10 novembre 2016, n.11146, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2016, pagina 417 e seguenti.

TAR LAZIO, Sez. I, sentenza 23 gennaio 2017, n.1163, in *Merito extra*, 2017.314.1.

TAR LAZIO, Sez. I, sentenza 7 febbraio 2017, n.3370, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, sentenza 15 marzo 2017, n.1173, in *Guida al Diritto*, 2017, fascicolo 16, pagina 102 e seguenti.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, sentenza 22 giugno 2017, n.3065, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

TAR LAZIO, Sez. I, sentenza 22 agosto 2017, n. 9385, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I civ., sentenza 31 agosto 2017, n.20615, [www.italgiure.giustizia.it](http://www.italgiure.giustizia.it).

TAR LAZIO, Sez. I, ordinanza 11 ottobre 2017, n.10171, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2017, fasc. 3, pagina 187 e seguenti.

CORTE DEI CONTI, Sez. riunite, sentenza 21 dicembre 2017, n.45, in <https://servizi.corteconti.it>.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, sentenza 12 febbraio 2018, n.880, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

TAR LAZIO, Sez. I, sentenza 27 marzo 2018, n.4041, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

CORTE COSTITUZIONALE, sentenza 10 aprile 2018, n.115, in <https://www.cortecostituzionale.it>.

TAR LAZIO, decreto cautelare 15 settembre 2018, n.5412, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

TAR LAZIO, decreto cautelare 19 settembre 2018, n.5549, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

TAR LAZIO, Sez. I, ordinanza 26 settembre 2018, n.5690, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

## **7.2 Cronologia della giurisprudenza statale straniera**

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, sentenza 28 giugno 1971, Clay v. United States, 403 U.S. 698, 1971, per curiam, in <https://caselaw.findlaw.com>.

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza 15 dicembre 1995, Union royale belge des sociétés de football association and others c/ Bosman and others, C-415/93, ECR 1995 p. I-4921, ECLI:EU:C:1995:463, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO, sentenza 27 maggio 2003, 4P.267/2002, 4P.268/2002, 4P.269/2002, 4P.270/2002, 129 III 445, Lazutina-Danilova, in [www.bger.ch](http://www.bger.ch).

TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO, sentenza 4 agosto 2006, 4P 105-2006, Sheikh Hazza, in [www.bger.ch](http://www.bger.ch).

SUPREME COURT OF JUDICATURE COURT OF APPEAL, Civil Division, sentenza 21 marzo 2007, Stretford vs The Football Association Ltd & Another, A3/2006/0713, in [www.bailii.org](http://www.bailii.org).

TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO, sentenza 22 marzo 2007, 4P.172/2006, Canas, in [www.bger.ch](http://www.bger.ch).

TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO, sentenza 9 febbraio 2009, 4A 400-2008, Urquijo Goitia, in [www.bger.ch](http://www.bger.ch).

TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO, sentenza 10 febbraio 2010, 4A 612-2009, Pechstein, in [www.bger.ch](http://www.bger.ch).

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA, sentenza 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais, C-325/08, ECR 2010 p. I-2177, ECLI:EU:C:2010:143, in [www.curia.europa.eu](http://www.curia.europa.eu).

CONSEIL D'ETAT, sentenza del 19 marzo 2010, n.318549, Chotard, in [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr).

TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO, sentenza 29 ottobre 2010, 4A 234/ 2010, Valverde, in [www.bger.ch](http://www.bger.ch).

TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO, sentenza 17 marzo 2011, 4A 600-2010, Chess Federation, in [www.bger.ch](http://www.bger.ch).

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, sentenza 27 aprile 2011, AT&T Mobility LLC v. Concepcion, 563 U.S. 333, 2011, in [www.supremecourt.gov](http://www.supremecourt.gov).

TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO, sentenza 27 marzo 2012, 4A 558/2011, Matuzalem, in [www.bger.ch](http://www.bger.ch).

TRIBUNALE FEDERALE SVIZZERO, sentenza 29 aprile 2013, 4A 730-2012, omissis, in [www.bger.ch](http://www.bger.ch).

SUPREME COURT OF THE UNITED STATES, sentenza 20 giugno 2013, American Express Co. v. Italian Colors Restaurant, 570 U.S. 228, 2013, in [www.supremecourt.gov](http://www.supremecourt.gov).

CORTE D'APPELLO DI BREMA, sentenza 30 dicembre 2014, 2 U 67/14, SV Wilhelmshaven, in <https://dejure.org>.

CORTE D'APPELLO DI MONACO, sentenza del 15 gennaio 2015, U 1110/14, Pechstein, in <https://dejure.org>.

CORTE SUPREMA FEDERALE TEDESCA, sentenza 7 giugno 2016, Pechstein c. Deutsche Eisschnelllauf-Gemeinschaft e V. (Desg) e International Skating Union (Isu), KZR 6/15, in *Rivista dell'Arbitrato*, fascicolo 1, 2017, pagina 131 e seguenti.

8<sup>th</sup> U.S CIRCUIT COURT OF APPEALS, sentenza 4 agosto 2016, NFL Players Association v. National Football League, 15-1438, in <http://media.ca8.uscourts.gov>.

2<sup>nd</sup> U.S CIRCUIT COURT OF APPEALS, sentenza 25 aprile 2016, National Football League Management Council et al. v. National Football League, 15-2801 (L), 15-2805 (CON), in <http://www.ca2.uscourts.gov>.

CORTE D'APPELLO DI BRUXELLES, sentenza 29 agosto 2018, 2016/AR/2048, Doyen Sports Investments Limited and ASLB Royal Football Club Seraing United, in [www.iusport.es](http://www.iusport.es).

### 7.3 Cronologia della giurisprudenza sportiva

TAS, lodo 25 marzo 1993, 1992/A/80, Beeuwaert v. FIBA, in *Digest of CAS Awards*, II, pagina 287 e seguenti.

TAS, lodo 24 ottobre 2000, 2000/A/278, Chiba v. Japan Amateur Swimming Federation (JASF), in <http://jurisprudence.tas-cas.org>.

CCAS<sup>1</sup>, lodo 27 ottobre 2006, Juventus F.C. SpA c/FIGC, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

CCAS, lodo 27 ottobre 2006, S.S. Lazio SpA c/FIGC, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

CCAS, lodo 27 ottobre 2006, A.C.F. Fiorentina SpA c/FIGC, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

CCAS, lodo 27 ottobre 2006, A.C. Milan SpA c/FIGC, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

TAS, lodo 19 gennaio 2007, 2006/A/1082 & 1104, Real Valladolid CF SAD v. Diego Daniel Barreto Càceres & Club Cerro Porteño, in <http://jurisprudence.tas-cas.org>.

TAS, lodo 26 maggio 2008, 2008/A/1452, Kazuki Ganaha v. Japan Professional Football League, in <http://jurisprudence.tas-cas.org>.

CCAS, lodo 14 ottobre 2008, Ternana Calcio SpA c/FIGC, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

CCAS, lodo 16 marzo 2009, Setten e Treviso F.B.C. 193 srl c/FIGC, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

ACGS<sup>2</sup>, decisione 9 giugno 2009, n.1, F.C. Juventus SpA c/FIGC, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

TNAS<sup>3</sup>, lodo 11 novembre 2009, Volpi e altri c/FIGC, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

TNAS, lodo 23 dicembre 2009, Monteleone c/FIP, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

TNAS, lodo 23 dicembre 2009, Rosi c/FIP, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

TNAS, lodo 14 gennaio 2010, Marschalek c/FIP, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

TNAS, lodo 3 febbraio 2010, A. Moggi c/FIGC, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

TNAS, lodo 9 febbraio 2010, A.S.D Beachman Club Adriatico c/FIPSAS, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

---

<sup>1</sup> Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport.

<sup>2</sup> Alta Corte di Giustizia Sportiva.

<sup>3</sup> Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport.

TNAS, lodo 21 maggio 2010, Ruaro c/FIP, in *www.coni.it*.

TNAS, lodo 23 novembre 2010, Guerra c/FIGC, in *www.coni.it*.

ACGS, decisione 22 settembre 2011, n.22, S.S.P. Reyer Venezia Mestre Srl Unipersonale c/ FIP e Teramo Basket Srl, in *www.coni.it*.

TNAS, lodo 15 novembre 2011, Juventus F.C. SpA c/FIGC e F.C. Internazionale Milano SpA, in *www.coni.it*.

TAS, lodo 24 febbraio 2012, 2011/A/2426, Adamu v. FIFA, in <https://arbitrationlaw.com>.

ACGS, decisione 13 febbraio 2013, n.4, ASD Libertas Scanzano c/FIGC, Lega Nazionale Dilettanti, Divisione calcio a cinque LND e SSD Viagrande, in *www.coni.it*.

ACGS, decisione 5 giugno 2014, n.16, Greta Cicolari c/Federazione Italiana Pallavolo, in *www.coni.it*.

TAS, lodo 2 dicembre 2014, 2014/A/3665, 3666, 3667, Luis Suárez, FC Barcelona e Asociación Uruguaya de Fútbol (AUF) v. FIFA, in <http://jurisprudence.tas-cas.org>.

COLLEGIO DI GARANZIA DELLO SPORT, Sez. II, decisione 31 marzo 2015, n.8, Riccardo Zillio c/Federazione Ginnastica d'Italia, in *www.coni.it*.

TAS, lodo 24 aprile 2015, 2014/A/3793, Fútbol Club Barcelona v. FIFA, in <http://jurisprudence.tas-cas.org>.

TAS, lodo 10 luglio 2015, 2015/A/3874, Football Association of Albania (FAA) v. UEFA e Football Association of Serbia (FAS), in <http://jurisprudence.tas-cas.org>.

TAS, lodo 10 luglio 2015, 2015/A/3875, Football Association of Serbia (FAS) v. UEFA, in <http://jurisprudence.tas-cas.org>.

TAS, lodo 29 Gennaio 2016, 2015/A/4303, Jan Lach v. World Archery Federation (WAF), in <http://jurisprudence.tas-cas.org>.

COLLEGIO DI GARANZIA DELLO SPORT, Sez. I, decisione 6 luglio 2016, n.27, Massimo Di Martire e Giampiero Di Martire c/Asd Circolo Nautico Posillipo/FIN, in *www.coni.it*.

TAS, lodo 29 Settembre 2016, 2016/A/4558, Mitchell Whitmore v. International Skating Union (ISU), in <http://jurisprudence.tas-cas.org>.

TRIBUNALE FEDERALE FIDS, decisione 3 luglio 2017, C.U. n.20/2017, in [www.federdanza.it](http://www.federdanza.it).

COLLEGIO DI GARANZIA DELLO SPORT, Sez. un., decisione 26 luglio 2017, n.74, F.C. Forlì s.r.l. c/Lega Italiana Calcio Professionistico e FIGC, Vibonese calcio s.r.l. c/ Lega Italiana Calcio Professionistico e FIGC, S.S. Racing Club Roma s.r.l c./ Lega Italiana Calcio Professionistico e FIGC, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

CORTE D'APPELLO FEDERALE FIDS, decisione 15 settembre 2017, C.U. n. 7/2017, in [www.federdanza.it](http://www.federdanza.it).

CORTE D'APPELLO FEDERALE FIDS, decisione 18 settembre 2017, C.U. n. 8/2017, in [www.federdanza.it](http://www.federdanza.it).

COLLEGIO DI GARANZIA DELLO SPORT, Sez. un., decisione 10 gennaio 2018, n.2/18, Procura Generale CONI c/Federazione Italiana Danza Sportiva e altri, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

TRIBUNALE FEDERALE FIDS, decisione 12 marzo 2018, C.U. n.6/2018, in [www.federdanza.it](http://www.federdanza.it).

TRIBUNALE FEDERALE FIDS, decisione 6 luglio 2018, C.U. n.31/2018, in [www.federdanza.it](http://www.federdanza.it).

TAS, lodo 19 luglio 2018, AC Milan v. UEFA, in attesa di pubblicazione, per dispositivo della decisione si veda Media Release del TAS 20 luglio 2018, in <http://www.tas-cas.org>.

COLLEGIO DI GARANZIA DELLO SPORT, decisione 11 settembre 2018, n.62, Ternana Calcio S.p.A. c/Novara Calcio S.p.A.,FIGC, Lega Nazionale Professionisti Serie A, Lega Nazionale Professionisti Serie B, Lega Italiana Calcio Professionistico, F.C. Pro Vercelli 1892 S.r.l., Robur Siena S.p.A; A.C. Pro Vercelli 1892 c/Novara Calcio S.p.A., FIGC, Lega Nazionale Professionisti Serie A, Lega Nazionale Professionisti Serie B, Lega Italiana Calcio Professionistico/Ternana Calcio S.p.A./Robur Siena S.p.A; Robur Siena S.p.A./Novara Calcio S.p.A.,FIGC, Ternana Calcio S.p.A, F.C. Pro Vercelli 1892 S.r.l, in [www.coni.it](http://www.coni.it).

TRIBUNALE FEDERALE FIGC, decisione 1 ottobre 2018, C.U. N.22TFN Sezione  
Disciplinare, in [www.figc.it](http://www.figc.it).



## *RINGRAZIAMENTI*

*Il termine dell'università segna la fine di un importante capitolo della vita, in questo momento ritengo sia doveroso ringraziare le persone che mi hanno aiutato in tutti questi anni con la loro vicinanza: i miei genitori, Alberto e Cristina, e Mauro, un vero e proprio secondo papà, che con la loro premura e le loro indicazioni mi hanno aiutato a superare gli ostacoli presentati da un simile percorso; i miei nonni che hanno contribuito in modo fondamentale alla mia formazione; Sofia che con il suo amore ha arricchito il mio cuore e donato alla mia esistenza emozioni uniche che mi hanno permesso di riscoprire me stesso e di combattere le fasi di sconforto che qualche volta mi hanno oppresso; i miei amici: Alessandro, Cesta, Cristiano, Davide, Giovanni, Luca, Nicola, Riccardo e Tommaso senza i quali tutto sarebbe più triste e incolore; il Professor Jacopo Tognon che con la sua simpatia e il suo sostegno ha reso la creazione di questo elaborato non una mera analisi formalistica ma una vera e propria scoperta del diritto dello sport e di tutti i suoi possibili aspetti, per la quale gli sarò per sempre grato; la Professoressa Cristiana Benetazzo per la disponibilità con cui ha accolto la mia richiesta di contribuire alla mia tesi come correlatrice.*

*Infine, ci terrei a ringraziare ogni persona, come quelle sopracitate, amica o parente, che, con varie forme di affetto, mi ha permesso di capire che "impossibile è solo una parola pronunciata da piccoli uomini che trovano più facile vivere nel mondo che gli è stato dato piuttosto che cercare di cambiarlo. Impossibile non è un data di fatto, è un'opinione. Impossibile*

*non è una regola, è una sfida. Impossibile non è uguale per tutti.  
Impossibile non è per sempre”<sup>1</sup>.*

---

<sup>1</sup> Frase di Muhammad Ali, riportata da THOMAS HAUSER, *Muhammad Ali. Impossibile è niente*, 2016.