

IL CALCIO PROFESSIONISTICO
EVOLUZIONE E CRISI TRA
«FOOTBALL CLUB» E IMPRESA LUCRATIVA

A CURA DI

GIORGIO MEO, UMBERTO MORERA
E ANTONIO NUZZO

Piero Sandulli

La giurisdizione «esclusiva» in materia di diritto sportivo

1. I LIMITI DELLA «GIUSTIZIA SPORTIVA»

A seguito del notevole fermento che si è sollevato nel settore del diritto sportivo negli ultimi anni, si è avuto un intervento, finalizzato a razionalizzare la situazione, ad opera del legislatore, per quanto riguarda il tema della regolamentazione della giurisdizione tra giudice sportivo e giudice statale.

Invero, con la legge 17 ottobre 2003, n. 280, che ha convertito il decreto legge 19 agosto 2003, n. 220, si è posto fine agli sconfinamenti, operati dal giudice amministrativo, in materia di cosiddetta giustizia sportiva¹ ed alla incertezza in tema di riparto.

Con l'art. 1, comma 1, di detto testo normativo, si è riconfermato il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, precisando che i rapporti tra questo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al detto principio, con salvezza delle situazioni giuridiche, rilevanti per l'ordinamento nazionale, assoggettate all'esame del giudice statale².

Con l'art. 2 si sono precisati i limiti delle competenze assegnate al giudice sportivo, ricomprendendo in detto ambito, al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive, la materia attinente alla osservanza ed alla applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo³ e delle sue articolazioni, nonché le questioni riguardanti i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare.

In tal modo, si sono ricompresi, in conformità delle indicazioni della giurisprudenza della Corte di Cassazione⁴, nell'ambito delle competenze della giustizia sportiva i rapporti intercorrenti fra le società, le associazioni ed i tesserati.

Può ritenersi, pertanto, che le norme statuite impongano il deferimento agli organi della giustizia sportiva delle liti insorgenti nelle materie previste dall'art. 2 della legge n. 280 del 2003, creando per gli affiliati alle

PIERO SANDULLI

federazioni sportive una sorta di arbitrato obbligatorio, in ordine al quale il dubbio di costituzionalità può ritenersi superato in base alla considerazione che la clausola compromissoria, legittimante la sussistenza della giustizia sportiva, sia sottoscritta personalmente, all'atto dell'affiliazione, da ogni singolo tesserato ed integri una espressa manifestazione di volontà in tal senso.

2. LE CONDIZIONI PER LA PROPOSIZIONE DELL'AZIONE INNANZI ALLA GIURISDIZIONE STATALE

2.1. PREVENTIVO ESPERIMENTO DEI GRADI DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA

L'art. 3, c. 1, della legge n. 280 del 2003, nel fissare i criteri di riparto della giurisdizione in ordine alla materia sportiva, ha stabilito, con l'inciso «esauriti i gradi della giustizia sportiva», che l'esercizio dell'azione innanzi ai giudici statali sia possibile soltanto nei casi in cui il giudizio sia stato preventivamente promosso, in tutti i gradi previsti dalla normativa, innanzi agli organi della giustizia sportiva. Riguardo alla stessa emergono essenzialmente due dubbi di costituzionalità.

Il primo attiene al ritardo ingiustificato, scaturente dal procrastinato momento di inizio dell'azione innanzi al giudice statale, a causa della violazione del precetto della «ragionevole durata del giudizio»: il secondo riguarda l'identificazione del momento in cui possa dirsi concluso il procedimento innanzi agli organi della giustizia sportiva, e cioè se esso si esaurisca all'interno di ogni singola federazione sportiva o richieda anche il ricorso alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport, prevista dallo Statuto del Coni (art. 12) ed operativa dal 18 settembre 2001⁵.

In ordine al primo, va rilevato come l'accorgimento sia previsto quale mezzo per garantire alla giustizia sportiva la sua autonomia e come, l'esaurirsi delle fasi del giudizio innanzi ad essa, possa valere ad ottenere, trattandosi di meri interessi semplici, il perseguimento di una soluzione, senza la necessità di ricorrere al giudice ordinario.

Il che comporterebbe non un irragionevole allungamento dei tempi del processo, ma soltanto un utile tentativo di esaurire la lite all'interno del sistema della giustizia sportiva⁶.

Circa il secondo, può rilevarsi come – riguardando il riferimento, operato dalla legge n. 280, ai gradi della giustizia sportiva – debba ritenersi indispensabile, prima di agire innanzi ai giudici statali, esperire, successi-

LA GIURISDIZIONE «ESCLUSIVA» NEL DIRITTO SPORTIVO

vamente alle impugnazioni proposte innanzi alle Federazioni sportive, il ricorso alla Camera di Conciliazione e Arbitrato del Coni.

In riferimento alla norma in esame, il quesito di costituzionalità riguarda la questione se la fase processuale innanzi alla Camera di Conciliazione e Arbitrato possa considerarsi l'ultimo grado di giudizio della giustizia sportiva.

Per poter dare una risposta a tale questione, occorre soffermarsi sulla procedura da eseguire innanzi a tale organismo.

2.2. PROCEDIMENTO DI CONCILIAZIONE ED ARBITRATO

La Camera di Conciliazione ed Arbitrato, istituita presso il Coni, composta da nove membri, pronuncia, secondo la normativa contenuta nell'art. 12 dello Statuto del Coni, in via definitiva, sulle controversie, intercorrenti fra le Federazioni o le società sportive associate ed i soggetti tesserati, a condizione che siano preventivamente esauriti i ricorsi interni, proponibili in seno alle Federazioni, con esclusione delle vertenze, in ordine alle quali siano istituiti procedimenti arbitrali nell'ambito delle Federazioni e degli enti di promozione sportiva⁹.

Nel procedimento considerato, le controversie sono sottoposte preventivamente, su istanza degli interessati, ad un tentativo di conciliazione e, nell'ipotesi che questa non venga raggiunta, la vertenza può essere assoggettata ad un procedimento arbitrale presso la Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo sport, disciplinato nel rispetto degli artt. 806 ss. c.p.c. e reso da conciliatori ed arbitri, che operano nell'osservanza dei principi di terzietà, autonomia ed indipendenza.

Le funzioni del descritto organismo sono volte al perseguimento di una duplice finalità: alla conciliazione delle parti contrastanti, ed alla soluzione arbitrale della vertenza.

In entrambe le ipotesi, si è in presenza di esercizio della funzione giustiziale.

Può risponderci, quindi, al quesito iniziale, rilevando come possa ritenersi condivisibile la tesi che individua nella Camera di Conciliazione e Arbitrato il momento di vertice e di chiusura del sistema della giustizia sportiva¹⁰.

Peraltro, mentre nella ipotesi della conciliazione, la ricerca della soluzione della vertenza è perseguita sul piano transattivo, non avendo il conciliatore un potere decisionale finale, in quanto lo stesso suggerisce ed agevola l'accordo (cosiddetta conciliazione facilitativa), ma non decide la controversia, nella ipotesi dell'arbitrato, si procede ad aggiudicare la lite attraverso l'adozione di un lodo e l'applicazione degli artt. 806 ss. c.p.c.¹⁰.

PIERO SANDULLI

2.3. *RAPPORTO TRA DETTO PROCEDIMENTO ED IL GIUDIZIO INNANZI ALLA GIURISDIZIONE STATALE*

Ciò comporta una differenziazione della tutela: nel caso in cui ci si fermi alla conciliazione, la proposizione del ricorso innanzi al giudice statale potrà avvenire innanzi al giudice amministrativo, ove si ricada nella giurisdizione esclusiva prevista dall'art. 3, c. 1, della legge n. 280 del 2003.

Nel caso in cui, invece, si ricorra alla procedura arbitrale¹¹, deve ritenersi che il lodo conclusivo possa essere impugnato, ai sensi dell'art. 823 c.p.c., esclusivamente innanzi al giudice ordinario per ragioni di nullità, anche nel caso in cui la materia del contendere sia compresa tra quelle devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Al riguardo, viene da chiedersi se, in futuro, non occorra provvedere al coordinamento del regolamento del Coni con la disciplina dell'arbitrato.

Tale prospettata coordinazione dovrà, probabilmente, intervenire attraverso una opportuna modifica del regolamento della Camera arbitrale del Coni, al fine di regolare più efficacemente la funzione di snodo (condizione di procedibilità dell'azione innanzi al giudice statale) assegnata a detto organo¹².

Una possibile soluzione potrebbe realizzarsi, rendendo irrituale (e cioè negoziale) l'arbitrato, al fine di consentirne l'impugnazione attraverso la proposizione di una azione innanzi al giudice di primo grado, senza l'osservanza del vincolo dettato dall'art. 827 c.p.c.¹³.

Un ulteriore quesito coinvolgerebbe il profilo dell'inammissibilità del giudizio arbitrale nella ipotesi in cui lo stesso non sia proposto nel termine di trenta giorni dal momento della chiusura della procedura di conciliazione.

In tale circostanza, occorrerebbe procedere alla risoluzione del dilemma se possa farsi ricorso al giudice statale o se l'inammissibilità dell'arbitrato, per non essere intervenuta la completa consumazione dell'iter della giustizia sportiva, richiesta dal primo comma dell'art. 3 della legge n. 280 del 2003, determini l'impossibilità di adire lo stesso (in sede ordinaria o amministrativa).

Ulteriore momento di coordinazione, in ordine alle norme regolamentari che consentono al tesserato di adire il giudice statale soltanto se sia autorizzato dalla Federazione, potrebbe realizzarsi mediante la rimozione di tale limite, in quanto, secondo il nuovo sistema di giustizia sportiva, non potrebbe essere consentito di imporre limiti mediante norme regolamentari interne, ad un diritto sancito da una legge dello Stato.

PIERO SANDULLI

4. LE MODALITÀ DEL GIUDIZIO AMMINISTRATIVO

4.1. *COMPETENZA DELLA CAUTELA*

Il legislatore, con l'art. 3, c. 2, della legge n. 280 del 2003, sul presupposto che il Tar Lazio abbia competenza in ordine agli atti aventi rilevanza nazionale¹⁸, nell'attribuire, in ordine alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in materia di sport, la competenza di primo grado al Tar del Lazio, ha assegnato – condividendo l'orientamento di quella parte della dottrina secondo cui, in considerazione della strumentalità del procedimento cautelare¹⁹, debba privilegiarsi il criterio della coincidenza del giudice del merito con quello della cautela²⁰, già presente nella normativa istitutiva dei tribunali amministrativi regionali – al Tar del Lazio anche la competenza di primo grado ad emanare le misure cautelari.

In tal modo, si è evitato che la parte ricorrente possa sfuggire, nel rispetto del criterio della strumentalità – del procedimento cautelare riguardo al giudizio di merito²¹, al principio costituzionale (art. 25 Cost.) del giudice naturale, al fine di assicurarsi un giudice compiacente, disponibile alla concessione di misure cautelari di comodo, e, nel contempo, che sia ipotizzabile, nel processo amministrativo, come avviene nel giudizio civile, un giudice della cautela diverso da quello chiamato all'esame del merito²².

4.2. *RITO ABBREVIATO*

Con il terzo comma del citato art. 3 si è, poi, statuita l'applicazione del rito abbreviato con sentenza succintamente motivata, prevista dall'art. 26 della legge n. 1034 del 1971, e con la riduzione dei termini processuali.

Tale scelta appare suggerita dalla particolare celerità di giudizio richiesta per la materia considerata.

Al riguardo va rilevato come l'istituzione di un nuovo settore di giurisdizione esclusiva non possa consentire, al legislatore, a norma dell'art. 24, c. 1, Cost., alcuna limitazione della tutela.

Alla luce di tale rilievo, va, quindi, valutato se, nel caso richiamato, ricorra la prospettata diminuzione di tutela.

In ordine al delincato problema, va osservato come, nel procedimento con sentenza succintamente motivata, previsto dall'art. 26 della legge n. 1034 del 1971, modificato dall'art. 9 della legge n. 205 del 2000, non possa ritenersi sminuita, a causa della semplificazione delle forme processuali e dalla maggiore sinteticità della motivazione della pronuncia resa, la

PIERO SANDULLI

ipotesi di tutela giurisdizionale al di fuori di quella propria dei giudici sportivi, disputandosi intorno ad interessi non tutelati dall'ordinamento statale, ma soltanto dalle organizzazioni sportive, in quanto connessi al buon andamento delle competizioni sportive.

Definito, in tal modo, il riparto di giurisdizione ed individuati i rapporti tra la giustizia sportiva e la giustizia statale, occorre interrogarsi sulla funzionalità del sistema e sulla sua idoneità a dare risposte (celeri) alla domanda di giustizia che in questo settore appare sempre più pressante e sempre più inescindibilmente collegata a profili di carattere economico assai rilevante²⁴.

Come in altri settori anche in questo in esame, l'alternativa si pone tra «il presto» ed «il bene»²⁵; con la ulteriore complicazione che nel mondo dello sport la macchina processuale è chiamata a rispondere alla domanda di giustizia con la sollecitazione pressante del tempo, non sempre riuscendo ad evitare di pagare un prezzo di eccessiva sommarietà dei propri giudizi.

Invero, mentre per quanto riguarda le materie che sono ricondotte, dalla legge numero 280 del 2003, nell'alveo della giurisdizione statale (sia ordinaria, che amministrativa) il problema trova soluzione attraverso l'applicazione della normativa, dettata, anche in via cautelare, per la regolamentazione del processo civile ed amministrativo, rimane ancora irrisolta la tematica della «picchezza della tutela» per quelle materie, più squisitamente di ambito sportivo, connesse alla effettuazione della gara, che non trovano altro giudice se non gli organi di giustizia sportiva, materie che spesso comportano ricadute economiche assai rilevanti²⁶. Unica possibile soluzione, al quesito in esame, può essere data dal potenziamento, anche economico, degli organismi di giustizia sportiva e dalla individuazione di norme che garantiscano, oltre alla piena tutela delle parti, anche il coordinamento tra le varie fasi dei giudizi, sino a quella, che – come detto – dovrà essere completamente rivisitata del giudizio di conciliazione ed arbitrato innanzi al Coni. Invero, l'attuale sistema subisce notevoli difetti dalla mancanza di chiarezza della normativa sostanziale, consolidatasi per stratificazioni successive, che necessiterebbe di essere esaminata, semplificata e coordinata nei suoi diversi aspetti, al fine di garantire la certezza della tutela, che i mezzi di giustizia sportiva debbono assicurare.

È, pertanto, auspicabile che questa attività di coordinamento e di semplificazione, venga espletata al più presto, al fine di garantire un «giusto processo» anche per ciò che concerne il diritto sportivo.

PIERO SANDULLI

quanto non disposto dal cit. d. Lgs. dal codice civile e dalle sue disposizioni di attuazione. Sul punto vedi anche: *La riforma del Cont. Aspetti giuridici e gestionali*, a cura di S. Clerubini e C. Franchini, Milano, 2004.

¹⁵ Vedi il richiamo operato, al riguardo, dalla Corte Costituzionale, con la decisione n. 204 del 6 luglio 2004 e la successiva puntualizzazione contenuta nella decisione n. 231 del 28 luglio 2004, in «Giustizia Civile», 2004, I, p. 2207, con nota di P. Sandulli, *L'analisi critica della Corte Costituzionale sulla giurisdizione per materia*.

¹⁶ Cfr. Cass., 26 ottobre 1989, n. 4399 in «Giust. civ., mass.», 1989, Cass., I sez., 5 gennaio 1994, n. 75 in «Cons. Stato», 1994, II, p. 633.

¹⁷ Sul punto vedi P. Sandulli, *La tutela dei diritti dalla giurisdizione esclusiva alla giurisdizione per materia*, Milano 2004, p. 107.

¹⁸ Cfr., in proposito, Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenza del 7 ottobre 2003, n. 5930, in «Diritto e giustizia», 2003, p. 79, con nota di P. Fea.

¹⁹ Sul punto vedi l'ordinanza della sesta sezione del Consiglio di Stato, del 9 agosto 2005, n. 3858, in «Guida al diritto», 2005, n. 36, p. 94.

²⁰ Vedi B. Sassani e R. Villata, *Il processo davanti al giudice amministrativo*, Torino, 2001, p. 65.

²¹ In dottrina, vedi G. Abbamonte e R. Laschena, *Giustizia amministrativa*, Padova, 1997, p. 270.

²² Il Consiglio di Stato, con decisione 7 ottobre 2003, n. 5930, in «Diritto e giustizia», 2003, p. 79 ha riaffermato il rapporto di strumentalità della misura cautelare rispetto al giudizio di merito. In dottrina, si ritiene, da taluni, che l'impiego improprio del mezzo cautelare possa essere oggetto di reclamo, a norma del disposto dell'art. 669 *terdecies* c.p.c.; vedi, in tal senso, C. Consolo, *Spiegazioni di diritto processuale civile. Le tutele*, Padova, 2003, p. 290.

²³ Cfr. *Il nuovo processo societario*, commento diretto da S. Chiarloni, Bologna, 2004; in particolare vedi il commento all'articolo 1, relativo all'ambito di applicazione, a cura di A. Carrata, p. 42.

²⁴ Vedi, sul punto, G. Teontino, *Un pallone con molti diritti e pochi doveri*, in «Quaderni speciali di "L'Espresso"», 2005, p. 93.

²⁵ Al riguardo non possono non tornare in mente le pagine di P. Calamandrei, *Il processo come giuoco*, in «Riv. dir. proc.», 1950, I, p. 25, in cui l'autorevole Maestro ricorda il pericolo che «il processo, da strumento di giustizia fatto per dar ragione al più giusto, diventi uno strumento di abilità tecnica, fatto per dar vittoria al più accorto».

²⁶ Si pensi ad esempio ai notevoli danni economici derivanti per la società sportiva dalla squalifica del campo o dall'obbligo di far giocare la gara a porte chiuse. Vi è inoltre da ricordare come essendo alcune società calcistiche italiane quotate in borsa tali danni finiscono per incidere anche sui piccoli azionisti che non sono imprenditori, ma semplicemente dei risparmiatori.