



PIERO SANDULLI

**ARGOMENTI E RIFLESSIONI
IN TEMA
DI GIUSTIZIA SPORTIVA**





ISBN
979-12-5994-150-3

PRIMA EDIZIONE
ROMA 15 GIUGNO 2021

*Ai miei nipoti: Matilde, Carlo, Pietro, Livia,
Lavinia e Ludovica ed alle loro mamme.*

INDICE

- 15 *Presentazione*
- 17 *Introduzione*
1. Premessa – 2. La Corte costituzionale – 3. I temi ancora aperti – 4. Il ruolo dell'equità del giudizio sportivo – 5. Sanzioni disciplinari e professionismo sportivo – 6. I rapporti tra i giudici endofederali e quelli sedenti presso il CONI – 7. Conclusioni.
- 23 PARTE I
PROFILI INTRODUTTIVI DI CARATTERE GENERALE
- 25 Capitolo I
Il senso dello sport nel pensiero di Papa Francesco
1.1. Analisi del tema – 1.2. Lealtà – 1.3. Impegno – 1.4. Sacrificio – 1.5. Inclusione – 1.6. Spirito di gruppo – 1.7. Ascesi – 1.8. Riscatto – 1.9. Conclusioni.
- 31 Capitolo II
Tracce archeologiche di giustizia sportiva (Considerazioni vecchie e nuove)
- 35 Capitolo III
L'avvocato specialista in diritto sportivo
3.1. Regolamento per il conseguimento del titolo di avvocato specialista – 3.2. L'avvocato specialista – 3.3. I percorsi formativi – 3.4. Conseguimento del titolo di specialista per comprovata esperienza – 3.5. Mantenimento o revoca del titolo – 3.6. Il diritto sportivo – 3.7. Conclusioni.

- 45 PARTE II
COSTITUZIONALITÀ E GIURISDIZIONE
- 43 Capitolo I
La pregiudiziale della giustizia sportiva
1.1. Posizione del tema – 1.2. Breve sintesi della riserva in favore della giustizia sportiva – 1.3. Il procedimento di tutela del risultato elettorale – 1.4. Il ricorso straordinario – 1.5. La pregiudiziale sportiva – 1.6. Conclusioni.
- 57 Capitolo II
Evoluzione normativa dello sport e costituzionalità dell'autonomia organizzativa di esso
2.1. Profili generali. – 2.2. I principi contenuti nel decreto legislativo n. 112 del 1998. – 2.3. Il decreto legislativo n. 242 del 1999. – 2.4. Il decreto legislativo n. 15 del 2004. – 2.5. La legge n. 280 del 2003. – 2.6. La sentenza della Corte costituzionale n. 69 del 1962. – 2.7. La decisione della Corte costituzionale n. 49 del 2011. – 2.8. Le altre decisioni della Corte costituzionale. – 2.9. La nuova questione di costituzionalità. – 2.10. Analisi dell'ordinanza n. 10127 del 2017. – 2.11. La decisione n. 160 del 2019 della Corte costituzionale. – 2.12. Conclusioni.
- 75 Capitolo III
Profili di costituzionalità alla luce della decisione n. 49 del 2011 della Corte costituzionale
3.1. La decisione della Corte costituzionale n. 49/2011. – 3.2. Riflessioni in merito alla decisione n. 49 del 2011 della Corte costituzionale.
- 81 Capitolo IV
Ancora in tema di legittimità costituzionale della giustizia sportiva, alla luce della decisione n. 160 del 2019 della Corte costituzionale
4.1. Introduzione. – 4.2. La pronuncia della Corte costituzionale n. 49 del 2011. – 4.3. La nuova questione di costituzionalità. – 4.4. Valutazioni critiche alle due decisioni della Corte costituzionale.
- 91 Capitolo V
Giurisdizione in tema di sanzioni disciplinari sportive
5.1. Posizione del tema. – 5.2. Valutazione relativa alla giurisdizione. – 5.3. La legge n. 280 del 2003. – 5.4. Valutazioni in tema di giurisdizione esclusiva. – 5.5. L'azione di risarcimento del danno. – 5.6. La sistematica del riparto. – 5.7. Conclusioni in tema di danno.

- 101 PARTE III
ORDINAMENTO SPORTIVO
- 103 Capitolo I
Una “nuova filiera” del mondo sportivo
1.1. Introduzione. – 1.2. Il Ministero dello Sport. – 1.3. La nuova struttura del settore. – 1.3.1. *La competenza del C.O.N.I.* – 1.3.2. *La competenza della società Sport e Salute.* – 1.4. Gli altri protagonisti. – 1.4.1. *Le federazioni sportive.* – 1.4.2. *L'Università dello sport.* – 1.5. La popolazione dello sport. – 1.5.1. *Il professionismo sportivo.* – 1.5.2. *I giudici di gara-gli arbitri-i cronometristi.* – 1.5.3. *Gli agenti sportivi.* – 1.5.4. *I tifosi.* – 1.6. La giustizia sportiva. – 1.7. Conclusioni.
- 115 Capitolo II
Il nuovo codice di giustizia sportiva F.I.G.C.
Nozioni introduttive e generali
2.1. Introduzione. – 2.2. Ambito di applicazione. – 2.3. Le norme di comportamento. – 2.4. Responsabilità. – 2.5. Conclusioni.
- 121 Capitolo III
La camera arbitrale della Federcalcio
3.1. Profili generali. – 3.2. Materia. – 3.3. Natura del nuovo procedimento arbitrale e sua impugnabilità. – 3.4. L'esecutorietà. – 3.5. Rapporti con la Procura federale. – 3.6. Conclusioni.
- 129 Capitolo IV
Il nuovo giudizio relativo alle ammissioni e/o esclusioni dalle competizioni (commento ai commi 647, 648, 649, 650 dell'articolo 1 della legge n. 145 del 2018)
4.1. Il procedimento per impugnare gli atti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche. – 4.2. I nuovi poteri del giudice statale. – 4.3. La nuova procedura emergente dalla legge n. 145 del 2018. – 4.4. Il rito abbreviato. – 4.5. Una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva? – 4.6. Conclusioni.
- 141 Capitolo V
Profili processuali, in tema di giustizia sportiva della normativa prodotta per la lotta al Covid-19
5.1. Premessa. – 5.2. Diversità di riti e differenza di conseguenze causate dalla normativa anticovid. – 5.3. I provvedimenti dettati dall'emergenza Covid-19 in tema di sport. – 5.4. Le deroghe all'ordinamento sportivo. – 5.5. L'articolo 218 del D.L. n. 34 del 19

maggio 2020. – 5.6. La procedura prevista dall'art. 218 del decreto rilancio. – 5.7. La circolare del Ministero della salute n. 21463 del 18 giugno 2020. – 5.8. Considerazioni conclusive.

155 Capitolo VI

Il decreto “Salva CONI”, del 29 gennaio 2021, n. 5

6.1. Analisi delle circostanze che hanno portato al decreto legge. – 6.2. La legge n. 86 del 2019. – 6.3. Le perplessità del Comitato Olimpico Internazionale (C.I.O.). – 6.4. Il decreto legge n. 5 del 29 gennaio 2021. – 6.4.1. *Il personale*. – 6.4.2. *I fondi*. – 6.4.3. *Gli impianti*. – 6.5. Conclusioni.

165 Capitolo VII

Tentazioni incoerenti e possibili rimedi

7.1. Non rompiamo il giocattolo. – 7.2. La quiete dopo la tempesta. – 7.3. La funzione conciliativa del CONI.

173 PARTE IV

LE PROVE

175 Capitolo I

I principi generali del giudizio sportivo “calcistico”

1.1. Genesi del tema. – 1.2. I principi del decreto legislativo n. 15 del 2004. – 1.3. Principi del processo sportivo dell'articolo 2 del codice di giustizia sportiva del Coni – 1.3.1. *Pienezza della tutela*. – 1.3.2. *Principi del giusto processo*. – 1.3.3. *La ragionevole durata*. – 1.3.4. *La motivazione*. – 1.3.5. *Forma e validità degli atti procedurali*. – 1.4. Il richiamo residuale al processo civile. – 1.5. I principi di equità e della effettività. – 1.6. Principio della afflittività. – 1.7. Modifiche apportate dal Coni il 9 aprile 2018. – 1.8. I principi di giustizia sportiva delle Federcalcio. – 1.8.1. *La forma degli atti*. – 1.8.2. *I termini*.

187 Capitolo II

Analisi dei riti e suddivisione delle competenze

2.1. Posizione del tema – 2.2. Giudici sportivi interni alle federazioni. – 2.2.1. *I giudici sportivi*. – 2.2.2. *Giudizio di primo grado*. – 2.2.3. *Il giudizio innanzi la Corte di giustizia sportiva di appello*. – 2.3. I giudici federali. – 2.3.1. *Competenza*. – 2.3.2. *Il procedimento innanzi il Tribunale Federale*. – 2.3.3. *I sub procedimenti*. – 2.3.3.1. *Il procedimento di “patteggiamento”*. – 2.3.3.2. *Il procedimento cautelare*. – 2.3.3.3. *Il giudizio innanzi il Tribunale federale*. – 2.3.3.4. *Il giudizio d'appello*. – 2.4. Profili problematici dei giudizi sportivi endofederali. – 2.4.1. *I termini*. – 2.4.2. *L'efficacia della sentenza dell'autorità giudiziaria nei giudizi disciplinari*. – 2.5. Il giudizio nomofilattico innanzi al Collegio di garanzia dello sport. – 2.6. L'attività consultiva. – 2.7. Modifiche del mese di aprile 2018.

- 205 PARTE V
COMPETENZA E RITI
- 207 Capitolo I
Assunzione mezzi di prova
1.1 Analisi della fattispecie istruttoria. – 1.2. La natura dei due riti previsti dal codice del CONI. – 1.3. L'istruzione probatoria. – 1.4. Le prove atipiche. – 1.5. Ammissione e valutazione delle prove. – 1.6. Considerazioni sistematiche.
- 215 Capitolo II
Mezzi audiovisivi
2.1. Posizione del Tema. – 2.2. La fruizione della prova televisiva. – 2.3. Verificazione della prova televisiva.
- 217 Capitolo III
Consulenza tecnica
3.1. Natura della consulenza tecnica. – 3.2. Il sub-procedimento relativo alla consulenza. – 3.3. La perizia di parte.
- 219 Capitolo IV
Testimonianza
4.1. La prova costituenda. – 4.2. Il ruolo della prova testimoniale. – 4.3. Ammissione della prova testimoniale. – 4.4. L'interrogatorio libero.
- 223 Capitolo V
Mezzi di prova e formalità procedurali nei procedimenti relativi alle infrazioni connesse allo svolgimento delle gare
5.1. La competenza. – 5.2. Il rapporto degli ufficiali di gara (valenza probatoria). – 5.3. Le prove atipiche. – 5.4. La prova televisiva. – 5.5. La V.A.R. – 5.6. Casi di ammissibilità della prova televisiva per condotte antisportive. – 5.7. Estinzione della fruizione della prova televisiva. – 5.8. Limiti dell'ammissibilità della prova. – 5.9. Rilievi in tema di prova operati dalla giurisprudenza del Collegio di garanzia.
- 233 Capitolo VI
Ulteriori valutazioni in tema di prove
6.1. Premessa generale. – 6.2. Il comportamento dei tifosi. – 6.3. I cori discriminatori. – 6.4. Gli sviluppi virtuosi. – 6.5. Procedimenti aventi ad oggetto la regolarità della gara. – 6.6. Procedimenti aventi ad oggetto le infrazioni oggetto di denuncia o deferimento della Procura. – 6.7. Procedimenti conseguenti a sanzioni non economi-

che. – 6.8. Procedimenti aventi ad oggetto le infrazioni rilevate con denuncia o deferimento dalla Procura federale. – 6.9. Le sanzioni in tema di covid-19. – 6.10. Rilievi conclusivi.

243 **Capitolo VII**

In tema di errore arbitrale ed ammissibilità della prova televisiva

7.1. Posizione del tema – 7.2. Esame della fattispecie. – 7.3. I principi del processo sportivo. – 7.4. Il valore probatorio del referto arbitrale. – 7.5. La fruizione della prova televisiva. – 7.6. Il procedimento di ammissione della prova televisiva. – 7.7. L'errore tecnico del direttore di gara. – 7.8. Conclusioni.

257 **Capitolo VIII**

Un nuovo ruolo per i tifosi (riflessioni intorno all'articolo 4 della legge n. 86/2019)

8.1. Posizione del tema – 8.2. Esame dell'articolo 4 L. 86/2019. – 8.3. Il decreto legislativo n. 231 del 2001 e la sua recente estensione alle vicende sportive. – 8.4. I tifosi quali fruitori dell'evento. – 8.5. I tifosi e l'azione di classe. – 8.6. Conclusioni.

269 **Capitolo IX**

La giustizia “domestica” della Associazione Italiana Arbitri

9.1. Posizione del Tema. – 9.2. Norme di disciplina dell'AIA. – 9.3. Il giudizio di primo grado. – 9.3.1. *La fase del deferimento.* – 9.3.2. *Il procedimento disciplinare di primo grado.* – 9.3.3. *Fase istruttoria.* – 9.3.4. *Fase di decisione.* – 9.3.5. *Il giudizio semplificato.* – 9.3.6. *Il procedimento di notifica della pronuncia.* – 9.4. Il giudizio di appello.

279 **PARTE VI**

LA RESPONSABILITÀ E LA FRODE

281 **Capitolo I**

La frode sportiva tra il processo penale ed il giudizio civile

1.1. Posizione del tema e profilo di riflessione. – 1.2. La fattispecie. – 1.3. Rapporti tra processo penale e giudizio civile. – 1.4. La corretta riassunzione del giudizio innanzi al giudice civile. – 1.5. Il giudizio di rinvio. – 1.6. L'onere della prova. – 1.7. Il risarcimento del danno. – 1.8. Conclusioni.

295 **Capitolo II**

La responsabilità oggettiva delle società calcistiche non può essere ribaltata sugli abbonati

2.1. Posizione del tema. – 2.2. Sintesi della decisione. – 2.3. La responsabilità oggettiva. – 2.4. Conseguenze della sentenza del Tribunale di Roma. – 2.5. Conclusione.

- 307 **Capitolo III**
Giurisdizione contabile in merito ad una spesa integrante il presunto sviamento dallo scopo per il quale era stato erogato denaro pubblico
3.1. Posizione del problema. – 3.2. Natura delle federazioni sportive. – 3.3. Lo scopo della erogazione di pubblico denaro. – 3.4. La natura della responsabilità. – 3.5. Conclusioni.
- 313 **Capitolo IV**
Gli arbitri di calcio e la giurisdizione contabile (nota a cass. S.U. 9 gennaio 2019, n. 328)
4.1. Posizione del tema. – 4.2. Analisi della fattispecie. – 4.3. Il giudizio contabile di prime cure. – 4.4. Il giudizio contabile di gravame. – 4.5. La decisione sulla giurisdizione della Suprema Corte. – 4.6. Conclusioni.
- 321 *Bibliografia*

PRESENTAZIONE

A partire dalla entrata in vigore della legge n. 280 del 2003 e dalla emanazione del decreto legislativo n. 15 del 2004 la giustizia sportiva ha avuto una rilevante crescita, sia ad opera della dottrina, i cui studi, in questi ultimi due decenni, si sono moltiplicati, che della giurisprudenza, sia statale, che interna al mondo dello sport.

La rilevante crescita della materia ha fatto sì che il diritto sportivo sia rientrato, di diritto, nelle università e tra le specializzazioni caratterizzanti degli avvocati.

Il presente volume vuole rileggere questo percorso, sottolineando i momenti di crescita del settore, e riflettere sui temi che necessitano di ulteriore sviluppo scientifico.

Roma, 13 giugno 2021

PIERO SANDULLI

INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La Corte costituzionale – 3. I temi ancora aperti – 4. Il ruolo dell'equità del giudizio sportivo – 5. Sanzioni disciplinari e professionismo sportivo – 6. I rapporti tra i giudici endofederali e quelli sedenti presso il CONI – 7. Conclusioni.

1. Premessa

Sotto il profilo processuale le norme che regolano la giustizia sportiva sono state modulate, dalla integrazione apportata dal decreto legislativo numero 15 del 2004 al precedente decreto numero 242 del 1999, sulla falsariga del dettato dell'articolo III della Carta costituzionale, così come è stato integrato dalla legge costituzionale numero 2 del 1999.

Vi è un evidente parallelo tra la indicazione della Costituzione ed il contenuto del punto numero 2, della lettera *h-bis*, dell'articolo 7, del decreto legislativo 242 del 1999, il quale contiene la “previsione che i procedimenti in materia di giustizia sportiva rispettino i principi del contraddittorio tra le parti, del diritto di difesa, della terzietà ed imparzialità degli organi giudicanti, della ragionevole durata, della motivazione e della impugnabilità delle decisioni”.

La fonte comune ha fatto affermare ad alcuni autori che, per quanto riguarda la giustizia sportiva, è necessario, alla luce della sopra riportata previsione, individuare le regole del “giusto processo sportivo”.

Il riferimento, operato dal Codice di giustizia sportiva, varato dal Comitato Olimpico nel 2014, al processo civile, quale giudizio cui ispirarsi per integrare quello sportivo (articolo 2, punto 6) consente di assegnare al processo sportivo natura dispositiva; pertanto, sia le domande e le eccezioni, che le prove debbono essere offerte al giudice dalle parti alle quali è ascrivibile anche la procura federale, che nel processo ha gli stessi poteri delle parti; al giudice sportivo, poi compete il potere di sintesi attraverso l'emanazione della decisione.

Questo tentativo di razionalizzazione del giudizio sportivo, però, incontra alcune difficoltà di inquadramento offerte dalle diverse tipologie dei giudizi che il giudice sportivo è chiamato a dirimere.

I due differenti riti: federale e sportivo, voluti dal “legislatore” del CONI, ci pongono in presenza di differenti procedure nelle quali non sempre si realizza il contraddittorio propriamente detto. A ben vedere molte delle liti, portate all’attenzione dei giudici sportivi, si decidono con la sola presenza della parte istante, dando vita ad una sorta di giudizio di “volontaria giurisdizione non contenziosa” finalizzato alla verifica della corretta quantificazione delle sanzioni.

Solo nelle ipotesi, più rare, in cui si discute dell’omologazione del risultato ovvero viene richiesto dalla procura federale l’uso della prova televisiva, per contrastare la violenza o le ipotesi di blasfemia, si realizza una piena contrapposizione tra le parti.

Questi elementi e queste ipotesi inducono a necessarie riflessioni nella ricerca delle regole di tutela atte a realizzare compiutamente il giusto processo.

Diverso è, invece, ciò che si determina nel processo sportivo in base al cosiddetto rito federale.

In esso il contraddittorio è sempre presente, in entrambi i gradi del giudizio endofederale ed in quello esofederale, che si realizza innanzi ai giudici sedenti presso il CONI, ultimo grado della giustizia sportiva.

Tuttavia nel rito federale sono riscontrabili non pochi fenomeni di ibridizzazione, derivanti dalla natura composita di quel giudizio, in parte influenzato dal processo penale ed in parte modulato sul giudizio disciplinare degli ordini professionali.

Lo sforzo della dottrina, in questo contesto, sarà quello di astrarre dalle norme e dalla prassi regole, il più possibile, comuni per realizzare pienamente il giusto processo sportivo, salvaguardando, in tal modo, l’autonomia della giustizia sportiva.

2. La Corte costituzionale

Invero, l’autonomia della Giustizia sportiva, sancita dalla legge n. 280 del 2003, che aveva convertito con modificazioni il decreto legge n. 220 del 2003, è stata ulteriormente sancita da due successive letture della Corte costituzionale, intervenute con le decisioni n. 49 del 2011 e n. 160 del 2019, che hanno

riconfermato la irrilevanza, ai fini della tutela dello Stato, delle questioni tecniche e disciplinari discendenti dall'Ordinamento sportivo. La Consulta ha, soltanto, subordinato al risarcimento dei danni la cattiva gestione, da parte dei giudici sportivi (sia interni alle Federazioni sportive, che sedenti presso il Comitato olimpico), delle norme interne al sistema di quella giustizia individuando, per tale incumbente, l'ipotesi della giurisdizione esclusiva, già sancita dalla normativa statale (L. n. 205, del 2000) nelle ipotesi dei danni derivanti dalla lesione degli interessi legittimi. In tal modo viene lasciata la intangibilità, nel merito, delle decisioni dei giudici sportivi in tema di sanzioni tecniche e di sanzioni disciplinari, lasciando ai giudici statali (in particolare quelli amministrativi), la sola valutazione sulla corretta gestione delle norme interne ai processi sportivi.

In sostanza, un risarcimento per equivalenti e non una tutela ripristinatoria in forma specifica, si garantisce, in tal modo, l'autonomia del sistema della giustizia sportiva.

Il duplice esame dei giudici sedenti nel palazzo della Consulta lascia, però, irrisolte alcune questioni che attendono una soluzione che è bene, nel corso del presente esame, approfondire.

3. I temi ancora aperti

Malgrado la rilevante crescita della giustizia sportiva, a partire dalla entrata in vigore del decreto legge n. 220 del 2003, ancora molti sono i temi aperti sulla strada della piena realizzazione del giusto processo sportivo.

Il presente studio ha la finalità di riflettere a far riflettere su tale, necessaria, crescita, nel tentativo di offrire soluzioni idonee alla realizzazione della pienezza della tutela nel processo sportivo.

Il profilo di maggior rilievo del processo sportivo è il fattore tempo.

Invero, perché le decisioni dei giudici possano utilmente giungere al ripristino della legittimità degli eventi sportivi è necessario che le loro decisioni giungano nel più breve tempo possibile alla loro stabilità definitiva. Tuttavia, tale, necessaria, preoccupazione non deve, in nessun caso, comprimere la pienezza del diritto alla difesa ed è in questo bilanciamento di esigenze che è necessario ricercare le garanzie processuali adeguate a dare compimento a queste due esigenze.

Invero, il diritto alla difesa passa attraverso la condivisione delle prove e della loro raccolta. Tale traguardo, in particolare nelle vicende collegate ai

giudizi per illecito sportivo, che si giudicano sulla base del rito federale, non è stato ancora pienamente perseguito.

La causa di questo stato di cose deve essere ricercata nel fatto che, assai spesso, le prove, da utilizzare nel giudizio sportivo, sono raccolte nella parallela fase processuale che si svolge in sede penale, in base alle indagini promosse in virtù della legge n. 401 del 1989 che persegue e punisce l'illecito sportivo.

Vi è la necessità, dunque, di ripristinare il diritto alla difesa attraverso il recupero della equidistanza delle parti. Tale equidistanza è alterata dalla circostanza che le prove raccolte dalla Procura della Repubblica vengono trasmesse alla Procura federale attraverso un passaggio al quale è estranea la difesa dell'incolpato, che non è in grado di comprendere se tra le prove raccolte in sede penale ve ne siano alcune a favore della difesa (sia perché non sono state trasmesse, sia perché, pur essendo state trasmesse non sono state prodotte).

È dunque, necessario ricondurre le prove all'interno del giudizio sportivo facendo partecipare alla raccolta di esse anche la difesa dell'incolpato.

Inoltre, devono essere ampliati i poteri di raccolta di prove ad opera della difesa.

4. Il ruolo dell'equità del giudizio sportivo.

Il riferimento al Codice di rito civile, in precedenza richiamato, ci consente di ricordare come gli articoli 113 e 114 c.p.c., facciano riferimento ai temi dell'equità necessaria e dell'equità volontaria, da utilizzare nel processo civile rimanendo, tale utilizzo, ancorato ai principi regolatori della materia.

Il ricorso alla "giustizia del caso singolo", nella materia di cui si occupano i giudizi sportivi, appare necessario il temperamento della valutazione equitativa, che collegata alla singola fattispecie dedotta in giudizio, deve divenire, nel giudizio che ci occupa, bagaglio necessario dei giudici sportivi.

L'equità costituisce anche la chiave di lettura in cui vanno esaminati i precedenti giurisprudenziali, che, nel caso in esame, vanno temperati con la valutazione della richiesta di tutela operata nel singolo giudizio.

Del resto l'origine pattizia della giustizia sportiva, il cui vincolo discende dal tesseramento, costituisce ulteriore elemento che autorizza questa chiave di lettura.

Dunque, alla luce del criterio dell'equità vanno letti i poteri d'ufficio di ammissione della prova, consentiti sia ai giudici sportivi di prime cure che