

PRESENTAZIONE

1. Non occorre evocare il contrastato dibattito sulla crescente rilevanza della giurisprudenza nella definizione del nostro sistema giuridico per avvedersi che le regole sostanziali e processuali del diritto sportivo, più che nelle fonti formali, trovano la loro concreta dimensione nell'interpretazione e nell'applicazione che di esse forniscono i diversi organi di giustizia sportiva previsti dal Codice della giustizia sportiva del CONI, dagli Statuti e dai Regolamenti federali.

Per chi voglia studiare il diritto sportivo e coglierne i caratteri attuali secondo un criterio di effettività risulta di particolare importanza la conoscenza delle decisioni rese dagli organi di giustizia sportiva; ed è significativo che i manuali e le opere di diritto sportivo dedichino larghissima attenzione al processo sportivo e agli orientamenti interpretativi elaborati dalla giurisprudenza. Del resto, è proprio attraverso i procedimenti di giustizia regolati dal Codice di giustizia sportiva che viene assicurata la *“effettiva osservanza delle norme dell'ordinamento sportivo e la piena tutela dei diritti e degli interessi dei tesserati, degli affiliati e degli altri soggetti dal medesimo riconosciuti”* (art. 2, primo comma, CGS CONI).

In questa prospettiva è sembrato utile proporre una raccolta delle massime tratte dalle decisioni del Collegio di Garanzia dello Sport, che possa offrire a studiosi, avvocati e operatori del mondo dello sport, un quadro del diritto sportivo vivente.

‘Diritto vivente’ al quale la Corte Costituzionale ha fatto espresso e ripetuto riferimento proprio in materia di diritto e di giustizia sportiva nella recentissima sentenza n. 160 del 25 giugno 2019, con la quale sono state decise le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del d.l. 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva)¹, e sono stati nuovamente reputati infondati i dubbi sollevati dal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione².

¹ Convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280.

² Con ordinanza dell'11 ottobre 2017, iscritta al n. 197 reg. ord. 2017, il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio aveva sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del d.l. 19 agosto 2003, n. 220 (Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva), convertito, con modificazioni, nella legge 17 ottobre 2003, n. 280, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione. La recente decisione della Consulta fa seguito alla precedente decisione n.

La giustizia sportiva riesce rafforzata da questa importante decisione, che, confermando l'orientamento già enunciato dalla Consulta, da un lato, ribadisce in termini generali l'autonomia dell'ordinamento sportivo; dall'altro, conferma che la scelta legislativa di distinguere le competenze e le funzioni del giudice ordinario da quelle del giudice sportivo non lede i principi costituzionali. In particolare, la Corte Costituzionale ha evidenziato la *“non irragionevolezza”* della scelta di limitare l'intervento giurisdizionale *“alla sola tutela per equivalente di situazioni soggettive coinvolte in questioni nelle quali l'autonomia e la stabilità dei rapporti costituisce di regola dimensione prioritaria rispetto alla tutela reale in forma specifica, per il rilievo che i profili tecnici e disciplinari hanno nell'ambito del mondo sportivo. Ambito nel quale, invero, le regole proprie delle varie discipline e delle relative competizioni si sono formate autonomamente secondo gli sviluppi propri dei diversi settori e si connotano normalmente per un forte grado di specifica tecnicità che va per quanto possibile preservato”*. Seguendo questa lettura, la giustizia sportiva trova i suoi fondamenti costitutivi e rinviene la sua sovranità nei principi di autonomia dell'ordinamento sportivo e nella specificità dei profili tecnici e disciplinari che caratterizzano il mondo dello sport.

2. Come è noto, il Collegio di Garanzia dello Sport è l'organo di ultima istanza della giustizia sportiva; e la sua istituzione – insieme alla Procura Generale dello Sport – costituisce una delle innovazioni più rilevanti nella riforma della giustizia sportiva attuata nel 2014.

Non si trattava di dare un nome nuovo all'Alta Corte di Giustizia Sportiva, ma di concepire un nuovo assetto della giustizia sportiva, introducendo al vertice del sistema un nuovo organo; nuovo nella composizione, nella organizzazione, nelle regole di accesso e di funzionamento, e soprattutto nella competenza e nelle funzioni.

Il Collegio di Garanzia è stato concepito come un Giudice di legittimità; e non è casuale che nel linguaggio giornalistico corrente il Collegio venga sovente designato come la *‘cassazione’* della giustizia sportiva.

Come è stato detto tante volte, dinanzi al Collegio di Garanzia non si celebra un terzo grado di giudizio. Il Collegio non deve e non può entrare nel merito della controversia, non procede all'accertamento dei fatti, alla selezione del materiale probatorio, alla valutazione delle prove o alla loro ponderazione. Così come non entra nella valutazione di merito della sanzione e nella sua quantificazione; sanzione che può essere sindacata – annullata o ridotta – solo ove sia stata irrogata in violazione dei presupposti di fatto o di diritto stabiliti nella regola violata oppure ove risulti manifestamente irragionevole.

49 del 7 febbraio 2011 nella quale, come è noto, il Giudice delle Leggi già aveva escluso che le norme dettate dall'art. 2, commi 1, lettera b), e 2, del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, si ponessero in contrasto con gli artt. 24, 103 e 113 della Costituzione.

Le funzioni demandate al Collegio di Garanzia e le caratteristiche del procedimento che si svolge dinanzi ad esso si riflettono sul contenuto e sullo stile delle sue decisioni, nelle quali l'attenzione si concentra necessariamente sui profili di diritto della controversia senza tornare sull'accertamento e sulla valutazione dei fatti e senza sindacare i giudizi discrezionali resi nelle fasi di merito.

Proprio perché la decisione si risolve in un giudizio 'di diritto' essa si presta agevolmente alla massimazione. Dalle decisioni del Collegio di Garanzia si traggono così, per generalizzazione, una serie di principi di diritto, che, pur non avendo una forza vincolante, inevitabilmente rappresentano un importante punto di riferimento per le successive interpretazioni ed applicazioni delle regole codificate, precisandone il significato e l'ambito di applicazione. Le massime tratte dalle decisioni del Collegio di Garanzia tendono poi a ripetersi e consolidarsi e fatalmente entrano nelle argomentazioni difensive degli avvocati, sempre più spesso sostenute attraverso il richiamo di precedenti giurisprudenziali. Donde, l'utilità di estrarre dalle decisioni le massime e di raccoglierle, proponendone un 'repertorio ragionato'.

3. Generalmente quando si parla del Collegio di Garanzia e delle sue competenze si tende a porre in risalto questo suo ruolo e questa sua competenza ristretta ai profili di legittimità. È questa una rappresentazione corretta, che tuttavia rischia di mettere in ombra un altro principio, altrettanto qualificante, che ha ispirato la riforma della giustizia sportiva e ha portato a dare un certo assetto al Collegio di Garanzia.

L'attribuzione al Collegio di Garanzia del ruolo di Giudice di legittimità non serve soltanto a evitare una reiterazione delle fasi di merito. Nel sistema della giustizia sportiva – così come è stata riformata – la distinzione tra fase di legittimità e fasi di merito serve anche a soddisfare un altro principio fondamentale: quello della autonomia delle Federazioni e della indipendenza – diremmo quasi, della sovranità nel merito – della giustizia federale.

Affermare che il Collegio di Garanzia non entra nelle valutazioni di merito significa anche questo: che il CONI rispetta le Federazioni; e la giustizia amministrata dal CONI in ultima istanza rispetta la giustizia endofederale amministrata presso le Federazioni, e lascia a questa giustizia – che ne ha competenza anche da un punto di vista tecnico e sostanziale – il compito di accertare e di valutare i fatti e di misurare le eventuali sanzioni.

Il riparto dei ruoli e delle competenze del giudice di legittimità e dei giudici di merito in questo caso riflette il riparto delle funzioni istituzionali del CONI e delle Federazioni sportive.

Il Collegio di Garanzia non entra nel merito dei procedimenti, ma – in coerenza con il potere di vigilanza e di coordinamento attribuito al CONI (cfr. art. 23 dello Statuto CONI) – esercita un controllo di legittimità sulle decisioni rese dalla giustizia federale e in questo modo assicura anche una uniformazione interpretativa delle regole di diritto sportivo, svolgendo così una funzione nomofilattica.

Questi principi che ispirano la disciplina del Collegio di Garanzia sono coerenti a quelli che governano l'attività della Procura Generale, l'altro nuovo organo di giustizia introdotto dalla riforma del 2014. La Procura Generale si colloca anche essa “*in posizione di autonomia e indipendenza*” ed ha “*il compito di coordinare e vigilare le attività inquirenti e requirenti svolte dalle procure federali*” (art. 12 *ter*, 1° c., dello Statuto CONI).

Anche qui si coglie lo stesso rapporto, di autonomia e di reciproco rispetto, tra organi della giustizia federale e organi di giustizia del CONI. Il potere di vigilanza della Procura può spingersi sino alla avocazione, ma questa presuppone una rilevante “*omissione di attività di indagine tale da pregiudicare l'azione disciplinare*” oppure che “*l'intenzione di procedere all'archiviazione sia ritenuta irragionevole*” (art. 12 *ter*, 4° c., dello Statuto CONI).

I principi di autonomia e di distinzione tra giudizio di legittimità e giudizi di merito endofederali si colgono con evidenza in quelle decisioni nelle quali il Collegio di garanzia annulla la decisione resa dai Giudici di appello federali, ma – nel rispetto delle prerogative esclusive della giustizia endofederale – rinvia il procedimento nuovamente a questi ultimi per rinnovare (o integrare) la valutazione dei fatti o per rinnovare la valutazione in ordine alla misura della sanzione o alla sua congruità in relazione al disvalore dell'illecito accertato. E quando è capitato che dopo la fase di rinvio, nella quale era stato rinnovato il giudizio sulla misura della sanzione, il Collegio di Garanzia fosse nuovamente adito per sindacare il provvedimento reso in sede di rinvio, allora il Collegio si è rigorosamente limitato alla verifica della osservanza dei principi di diritto espressi nel suo provvedimento di annullamento, senza mai sindacare nel merito la rinnovata valutazione di congruità della sanzione³.

4. Sembra utile ricordare, tra le tante, due decisioni del Collegio di Garanzia, che contribuiscono a precisare l'ambito della sua cognizione, andando oltre una interpretazione strettamente testuale delle disposizioni del Codice di Giustizia Sportiva.

La prima riguarda la ammissibilità di un sindacato della decisione impugnata sotto il profilo della coerenza logica della motivazione.

Come è noto, l'art. 54 del CGS CONI consente il ricorso al Collegio di Garanzia (oltre che per “*violazione di norme di diritto*”) anche “*per omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti*”. Ma non prevede espressamente che possa essere denunciato il vizio di contraddittorietà della motivazione.

È altrettanto noto che, nelle successive riforme del codice di rito, i criteri di controllo di legittimità della motivazione si sono progressivamente indeboliti e oggi il testo dell'art. 360 c.p.c. non menziona affatto l'insufficienza o la con-

³ Cfr. Coll. Garanzia, Sez. II, decisione n. 41 del 2019 (pubbl. in data 5.6.2019).

traddittorietà della motivazione. E tuttavia la Cassazione reputa censurabile la sentenza impugnata nei casi di “*motivazione apparente*”, di “*contrasto irriducibile fra affermazioni inconciliabili*”, di “*motivazione perplessa ed obiettivamente incomprensibile*”.

Il CGS CONI adotta una formula più ampia dell’art. 360 c.p.c. e tale maggiore ampiezza – ad avviso del Collegio di Garanzia – non può ritenersi casuale, tenuto anche conto che il CGS è successivo alla riforma del codice di rito avvenuta nel 2012.

Il Collegio di Garanzia, oltre a verificare che non sia stato omesso l’esame di alcun fatto decisivo, ha ritenuto di poter estendere la sua indagine alla sufficienza della motivazione, ancorché rimanendo sul piano logico e formale e senza rinnovare valutazioni di merito.

Quanto al requisito della sufficienza occorre considerare che esso non può essere vagliato su un piano puramente quantitativo, come se dipendesse soltanto dal numero degli argomenti portati a sostegno di una decisione, ma deve necessariamente apprezzarsi anche su un piano qualitativo. Il che fatalmente comporta una verifica della sufficienza, intesa come congruità ed adeguatezza, sia pure – si ribadisce – su un piano logico e formale, dello svolgimento motivazionale.

In questa prospettiva il Collegio ha ritenuto che la contraddittorietà della motivazione della sentenza impugnata, vale a dire l’incompatibilità logica tra gli argomenti portati dal giudice di merito a sostegno delle sue conclusioni, possa denotare una insufficienza della motivazione, rilevante ai sensi dell’art. 54 del CGS; beninteso, ove la denunciata contraddittorietà non riguardi profili di semplice dettaglio ma sia ravvisabile tra argomenti muniti di pari rilevanza⁴.

5. Un’altra decisione che merita di essere segnalata riguarda il problema della ammissibilità del ricorso al Collegio di Garanzia ove le fasi di merito si siano esaurite senza la irrogazione di una sanzione a carico dell’incolpato.

Come è noto, l’art. 54 CGS individua la competenza del Collegio di Garanzia anche attraverso due criteri negativi: un criterio per materia e uno, per così dire, per valore. Il ricorso non è consentito con riferimento alle decisioni in materia di *doping*; e per quelle “*che hanno comportato l’irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro*”. In questo modo il CGS introduce una ‘*soglia minima di gravità*’ al di sotto della quale la controversia non rientra nella competenza del Collegio di Garanzia, ma si esaurisce dinanzi agli organi della Giustizia endofederale.

Il testo della disposizione parla espressamente di ‘*irrogazione di sanzioni*’, con la conseguenza che ove nelle fasi di merito non sia stata effettivamente irrogata alcuna sanzione, allora il ricorso al Collegio di Garanzia sarebbe precluso. E, dunque, sarebbe precluso in tutti i casi di doppia decisione conforme di natura assolutoria nelle fasi di merito.

⁴ Cfr. Coll. Gar. S.U. 8.2/13.6.2017, n. 44, Bernardi / FISE.

Il problema interpretativo è molto delicato poiché escluderebbe la competenza del Collegio (e dunque la possibilità di qualunque controllo) anche dinanzi alla contestazione di fatti molto gravi, ove poi a quella contestazione non avesse fatto seguito l'irrogazione di alcuna sanzione. Un problema delicato che è stato opportunamente segnalato dal Presidente del Collegio di Garanzia, sollecitando un intervento emendativo del legislatore sportivo.

Il Collegio è poi tornato su questo tema rilevando come una interpretazione rigidamente letterale potrebbe portare ad un esito certamente contrario alla *ratio* della disposizione, la quale intende limitare la competenza del Collegio ed intende escludere un controllo delle decisioni endofederali solo nel caso di controversie di modesta gravità, si direbbe di controversie *bagatellari*.

Occorre, dunque, prendere in considerazione le ragioni che hanno condotto nelle fasi di merito alla mancata applicazione di sanzioni, distinguendo a seconda che la decisione sia il risultato di un accertamento e di una valutazione di merito; o sia la conseguenza di una decisione di questioni puramente processuali che abbiano precluso l'esame del merito, pur in presenza di fatti contestati oggettivamente gravi e suscettibili di comportare l'applicazione di sanzioni superiori a quelle minime stabilite dall'art. 54 CGS. In questi casi il Collegio di Garanzia ben potrebbe conoscere della controversia e, ravvisando una violazione di legge, potrebbe procedere all'annullamento della decisione, rinviando poi al Giudice federale per l'accertamento e la valutazione dei fatti.

6. A partire dal 2014 il Collegio di Garanzia, sotto la guida autorevole e sapiente del suo Presidente, Franco Frattini, ha esaminato oltre quattrocento ricorsi, affrontando questioni complesse e decidendo importanti controversie nei più diversi ambiti sportivi. Casi che talvolta avevano suscitato la vivace attenzione dell'opinione pubblica e spesso hanno avuto grande rilevanza sul piano economico e sociale, ma che, quasi sempre, sollevavano e sollevano delicati problemi interpretativi, richiedendo un'approfondita analisi del dato normativo. Un'attività impegnativa e laboriosa prestata, per puro spirito di servizio, dai componenti del Collegio di Garanzia, che hanno generosamente fornito le loro qualificate e preziose competenze professionali, maturate nella Magistratura, nell'Avvocatura dello Stato, nelle Università, nel mondo forense⁵.

Attraverso il Collegio di Garanzia e la sua *giurisprudenza* la riforma della giustizia sportiva sta trovando una concreta ed efficace attuazione. L'ordinamento sportivo, come ogni ordinamento, ha bisogno di certezza e di stabilità. Il contributo del Collegio di Garanzia risiede nell'assicurare il rispetto delle regole generali dell'ordinamento sportivo e nel fornire una loro uniforme interpretazione e appli-

⁵ Il Collegio di Garanzia è assistito da un efficientissimo Ufficio di Segreteria diretto con grande dedizione e intelligenza dal dott. Alvio La Face, al quale va il vivo ringraziamento dei Curatori e degli Autori di questo Repertorio per il prezioso contributo nella realizzazione finale di questa opera.

cazione; perciò la conoscenza dei principi di diritto ricavabili dalle sue decisioni costituisce un prezioso strumento di studio e di lavoro.

Questo repertorio è stato realizzato da un compatto e ben assortito gruppo di lavoro costituito da giovani ricercatori, appassionati ed esperti di diritto sportivo: Valerio Ceccarelli, Alberto Cinque, Eleonora Jacovitti, Flavio Petrocelli, Simona Terracciano, Rita Tuccillo.

Il gruppo è stato accortamente e brillantemente coordinato da Maria Pia Pignalosa, professore associato di Diritto privato presso l'Università degli Studi di Roma 'Foro Italico', e da Raffaele Tuccillo, magistrato presso il TAR Lazio, in costante dialogo con i curatori dell'opera.

Le massime, secondo lo stile proprio dei repertori, sono state ordinate e suddivise per voci, corrispondenti ai temi di maggior interesse pratico e scientifico; ed ogni voce è preceduta ed arricchita da un breve saggio introduttivo, che fornisce una guida alla lettura segnalando problemi e soluzioni. Per questa via, il repertorio, oltre a costituire uno strumento di ricerca e di conoscenza delle decisioni del Collegio di Garanzia, aspira a fornire un quadro ragionato del diritto sportivo nella sua interpretazione giurisprudenziale. Di quel *diritto vivente* del quale discorre la Corte Costituzionale.

ANGELO PIAZZA
ATTILIO ZIMATORE