



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori ADRAGNA, CASSON, AMATI, AMORUSO, ANDRIA, ARMATO, ASTORE, BIANCONI, BOLDRINI, CARRARA, CASELLI, CHITI, COSTA, Vincenzo DE LUCA, Mariapia GARAVAGLIA, GIAI, IZZO, LANNUTTI, LAURO, LUMIA, MARITATI, MAZZUCONI, NESSA, PALMIZIO, PAPANIA, POLI BORTONE, SANTINI, SARO, SBARBATI, Giancarlo SERAFINI, TEDESCO, ZANOLETTI, BOLDI e PINZGER

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 NOVEMBRE 2012

Nuove norme sulla giustizia sportiva. Istituzione del «Tribunale dello sport»

ONOREVOLI SENATORI. – Le recenti vicende di quella che nello Statuto della Federazione italiana giuoco calcio – FIGC (recentemente rinnovato con deliberazione della Giunta nazionale del CONI del 30 ottobre 2012), all’articolo 33, comma 1, è denominata «giustizia sportiva», chiamata a giudicare taluni tesserati accusati, a vario titolo, di illeciti nell’ambito dello scandalo del cosiddetto «Calcioscommesse», hanno riproposto la questione dell’intervento della giurisdizione dello Stato in sede di impugnazione delle decisioni dei giudici sportivi di ultimo grado.

Tale impropria definizione dello Statuto, che recita: «gli Organi della giustizia sportiva agiscono in condizioni di piena indipendenza, autonomia, terzietà e riservatezza», deriva dalla astrazione per effetto della quale, così affermati i caratteri e le finalità delle Corti, e qualificati i loro componenti «Giudici sportivi» (articolo 34), esse, immancabilmente, assurgono al rango di soggetti forniti di *jurisdictio*.

Ma così non dovrebbe essere in quanto i suddetti componenti sono nominati nonché retribuiti dalla FIGC, cioè dallo stesso organismo di cui fa parte la Procura federale, i cui atti (promovimento delle indagini, raccolta delle prove, deferimenti e richieste di condanna o di proscioglimento dei tesserati accusati di illeciti) essi sono chiamati a sindacare. Essi non possono dunque considerarsi né terzi né indipendenti e neppure inamovibili, dal momento che le loro cariche sono temporanee e non vi è alcuna garanzia statutaria che li preservi da revoche anticipate.

In ogni caso, se fossero organi giurisdizionali, si tratterebbe di «giudici speciali», la cui istituzione è vietata dall’articolo 102, secondo comma, della Costituzione. Pertanto,

poiché nessuna forma di giurisdizione è ammissibile se non quella che promana dallo Stato, le istanze in cui si esercita la «giustizia sportiva» vanno considerate quali organi amministrativi delle Federazioni sportive, competenti ad irrogare le sanzioni previste dai rispettivi ordinamenti per gli illeciti sportivi dei tesserati. Conseguentemente le relative decisioni, comprese quelle arbitrali, costituiscono atti amministrativi, come tali impugnabili in sede giurisdizionale (Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 3559 del 19 giugno 2006).

Tale essendo la natura giuridica degli organi della «giustizia sportiva» e dei provvedimenti che essa emette, si deve rilevare che le sanzioni previste dal codice di giustizia sportiva della FIGC per tali violazioni sono di elevata gravità (le squalifiche, a seconda dei casi, non sono inferiori a 3/6 mesi e addirittura a 3 anni), denotando un’apprezzabile politica criminale volta a colpire le infrazioni con il pugno di ferro onde garantire, con la minaccia di pene severissime, che l’attività sportiva si svolga con la massima «lealtà, correttezza e probità» (articolo 1 del codice di giustizia sportiva).

Ma proprio il rigore con cui opera la «giustizia sportiva» postula che i controlli giurisdizionali in sede di impugnazione delle sanzioni da essa irrogate siano altrettanto inflessibili, fondandosi – con riferimento ai modelli decisionali adottati, alle motivazioni dei provvedimenti e alle sanzioni inflitte ai tesserati – su meccanismi processuali atti a ricostruire l’intera «regiudicanda» ed a verificare in modo appropriato le linee di legittimità e di adeguatezza delle decisioni oggetto dei ricorsi.

Innanzitutto, il sistema delle impugnazioni deve corrispondere ai principi generali del-

l'ordinamento. Questo, com'è noto, distingue tra:

a) rapporti di diritto pubblico nei quali la situazione protetta per cui si chiede tutela al giudice è, di regola, l'interesse legittimo (con qualche eccezione: vedi articolo 7 comma 1, del codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104), sicché il giudice delle relative controversie è il giudice amministrativo del tribunale amministrativo regionale (TAR) e del Consiglio di Stato;

b) rapporti di diritto comune aventi ad oggetto diritti soggettivi, attribuiti alla cognizione del giudice ordinario (secondo la fondamentale distinzione contenuta nell'articolo 24 della Costituzione).

Circa le decisioni dei «giudici sportivi» oggetto delle impugnazioni, e limitando l'esame a quelli della FIGC (la più importante tra le federazioni sportive per numero delle società federate e per numero di tesserati), va ricordato che essi si misurano con una tavola di illeciti puniti con sanzioni quali multe, ammende, squalifiche, inibizioni per i dirigenti delle società, eccetera, che riecheggiano quelle previste dal codice penale (anche l'illecito di omessa denuncia da parte di un tesserato venuto a conoscenza di un illecito - articolo 7, commi 7 e 8, del codice di giustizia sportiva - si richiama ad una fattispecie penale e cioè al delitto di omessa denuncia di reato da parte del cittadino, di cui all'articolo 364 del codice penale).

Quanto alle modalità di svolgimento dei giudizi e della raccolta delle prove nelle indagini e nel dibattimento (articoli 40, 41 e 42), il codice di giustizia sportiva si rifà a sua volta al processo penale, ricalcandone lo schema (indagini del pubblico ministero - procura federale; esercizio dell'azione penale - commissione disciplinare; richiesta di rinvio a giudizio - deferimento; dibattimento e sentenza - decisione).

Come si vede, si tratta di un procedimento assai complesso, che si snoda tra indagini e

pubblica discussione nel contraddittorio fra le parti e si conclude con la pronuncia di una decisione che, pur rivestendo i caratteri di atto amministrativo, non può essere in alcun modo paragonata ai provvedimenti amministrativi tradizionali.

Essa, infatti, attiene ad accertamenti di fatto ed a motivazioni in fatto e in diritto funzionali al giudizio finale di condanna o di assoluzione, che non si rinvengono in nessuno degli atti della pubblica amministrazione impugnabili dinanzi alla giurisdizione amministrativa ai sensi degli articoli 7 e seguenti del citato codice del processo amministrativo.

Ne deriva che gli strumenti del sindacato giurisdizionale sulle decisioni degli organi della giustizia sportiva non possono che ricondursi alla pienezza di quelli del giudice ordinario, ben più penetranti e completi rispetto ai mezzi di accertamento utilizzati dal giudice amministrativo, il quale giudica esclusivamente sulla base di documenti e non può svolgere alcuna verifica se non quella affidata, per singoli atti o per tutto il processo, al consulente tecnico (articolo 19 del codice del processo amministrativo).

L'attuale disciplina (articoli 2 e 3 del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280) prevede che le controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, diverse da quelle tecniche, inflitte ad atleti, tesserati, associazioni e società sportive, ove coinvolgano situazioni di diritto soggettivo (o di interesse legittimo) siano adeguatamente tutelabili dinanzi al giudice amministrativo sia pure attraverso la sola tutela risarcitoria (vedi da ultimo: Consiglio di Stato, sezione VI, sentenza n. 302 del 24 gennaio 2012).

Questa scelta legislativa (dichiarata non contraria alla Costituzione dalla Corte costituzionale con sentenza n. 49 del 2011, che, peraltro non è vincolante per il Parlamento) appare doppiamente censurabile.

Anzitutto non si comprendono le ragioni per le quali l'attuale disciplina deroga al normale riparto di giurisdizione secondo cui, in presenza di provvedimenti che violano diritti soggettivi, le impugnazioni sono devolute al giudice ordinario. E, nella specie, le decisioni di condanna incidono direttamente:

a) sul diritto soggettivo del tesserato al mantenimento del rapporto di lavoro, che può essere risolto unilateralmente dalla società di appartenenza in caso di squalifica (articolo 11, numero 1, lettera e), dell'accordo collettivo 2012-2015 tra FIGC, Lega nazionale professionisti e Associazione italiana calciatori);

b) sul diritto soggettivo del tesserato alla tutela della sua integrità morale e della sua immagine di leale professionista, entrambe gravemente compromesse dalla squalifica.

Del tutto insufficiente è poi il solo rimedio, in caso di accoglimento del ricorso da parte del giudice amministrativo, del risarcimento del danno. Ed invero, senza la cancellazione definitiva della condanna e senza la piena reintegrazione del suo profilo morale e professionale che ne deriverebbe, quale risarcimento economico del danno cagionato da una sentenza ingiusta potrebbe mai ricompensare colui che, con la squalifica, era stato additato al disprezzo della pubblica opinione, e non solo di quella sportiva?

Le considerazioni sin qui svolte stanno alla base del presente disegno di legge con il quale si propone la riforma - a costo zero - del sistema di impugnazioni delle decisioni della giustizia sportiva, imperniata sulla giurisdizione del tribunale del lavoro, il più idoneo a giudicare *in subiecta materia*: una scelta correlata agli effetti dirimenti delle sanzioni disciplinari sui rapporti di lavoro degli atleti professionisti.

Al riguardo si indicano le seguenti innovazioni:

1) a norma dell'articolo 102, secondo comma, della Costituzione, viene istituita, nell'ambito della sezione lavoro del tribunale di Roma, una sezione specializzata nella cognizione delle impugnazioni contro le decisioni delle Corti sportive e denominata «Tribunale dello sport». Essa è composta da magistrati della stessa sezione, che continuano a farne parte, oltre che da giudici onorari esperti in diritto sportivo nominati dal Consiglio superiore della magistratura in base alla disciplina vigente;

2) i relativi procedimenti seguono il rito del processo del lavoro e sono improntati alla massima celerità (venti giorni per il primo grado e quindici per l'appello) in considerazione delle particolari esigenze delle attività sportive e segnatamente del regolare svolgimento dei campionati di calcio;

3) i motivi di ricorso sono connaturati alla specificità delle decisioni delle Corti sportive, i cui procedimenti utilizzano sistemi probatori e parametri di giudizio assimilabili a quelli processuali ordinari;

4) disposizioni particolari regolano, nel quadro del processo del lavoro, il giudizio di primo grado e dell'appello, unica impugnazione consentita.

Con le significative innovazioni che vengono qui presentate i proponenti ritengono che - ferma l'autonomia degli organi della giustizia sportiva - i due gradi giurisdizionali della giustizia dello sport, innervata da giudici specializzati e fondata sul rigore degli accertamenti e sulla approfondita valutazione delle prove, possano conseguire soddisfacenti risultati sul piano dell'affermazione della verità.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Impugnazione delle decisioni degli organi di giustizia delle Federazioni sportive)

1. Le decisioni degli organi di giustizia di ultimo grado delle Federazioni sportive affiliate al Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), relative agli illeciti e alle sanzioni previsti dai rispettivi codici di giustizia sportiva, sono impugnabili con ricorso dinanzi alla sezione specializzata per le controversie in materia di lavoro, istituita presso il tribunale di Roma ai sensi dell'articolo 102, secondo comma, della Costituzione, di seguito denominata «Tribunale dello sport».

2. Il Tribunale dello sport ha sede in Roma presso il CONI, che provvede alle necessarie dotazioni di personale ausiliario e di attrezzature.

3. Al Tribunale dello sport sono addetti un presidente, un vice presidente vicario e tre giudici designati tra i magistrati appartenenti alla sezione lavoro del tribunale di Roma, che continuano a far parte della predetta sezione, nonché tre giudici onorari di tribunale nominati dal Consiglio superiore della magistratura tra avvocati e docenti universitari esperti in diritto sportivo.

4. Il Tribunale dello sport giudica secondo le norme per le controversie in materia di lavoro di cui agli articoli 409 e seguenti del codice di procedura civile, in quanto applicabili; tutti i termini ivi previsti sono ridotti a tre giorni e le udienze non possono essere rinviate oltre le successive 48 ore.

5. Nella prima udienza il giudice assegna alle parti i tempi della discussione finale.

6. La Federazione sportiva interessata deve costituirsi in giudizio almeno tre giorni prima

dell'udienza con le modalità di cui all'articolo 416 del codice di procedura civile.

7. È ammessa la costituzione in giudizio della società sportiva di appartenenza del tesserato nonché della rappresentanza sindacale della categoria alla quale il tesserato medesimo appartiene.

Art. 2.

(Motivi di ricorso)

1. Il ricorso di cui all'articolo 1, comma 1, può essere proposto per uno o più dei seguenti motivi:

a) violazione di norme di diritto comune o di norme regolamentari della Federazione sportiva o dello statuto e dei regolamenti del CONI;

b) violazione del diritto di difesa nella raccolta di atti rilevanti del procedimento, nonché nella discussione dinanzi all'organo di giustizia sportiva giudicante;

c) violazione della garanzia del contraddittorio fra le parti in condizioni di parità, con particolare riguardo alla omessa formazione della prova per testi nella discussione dinanzi all'organo di giustizia sportiva giudicante;

d) falso o insufficiente apprezzamento dei fatti e delle prove;

e) erronea applicazione delle norme sul rito premiale conseguente alla illogica o non corretta valutazione delle testimonianze e delle altre prove raccolte nelle indagini preliminari;

f) erroneità o contraddittorietà della motivazione su punti essenziali;

g) erronea applicazione delle sanzioni.

Art. 3.

(Notifiche e comunicazioni)

1. Le notifiche e le comunicazioni sono effettuate dalla cancelleria del Tribunale

dello sport e dalle parti a mezzo del telefono, a norma dell'articolo 149 del codice di procedura penale, o mediante *telefax* ovvero per via telematica ai sensi dell'articolo 16 del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179.

Art. 4.

(Giudizio di primo grado)

1. Il giudizio di primo grado deve essere definito, con la pronuncia della sentenza, entro il ventesimo giorno dalla data della prima udienza.

2. Nel pronunciare sentenza di accoglimento del ricorso, il Tribunale dello sport annulla in tutto o in parte le sanzioni inflitte con la decisione oggetto del ricorso medesimo.

3. Con la sentenza di accoglimento del ricorso il Tribunale dello sport condanna altresì la Federazione sportiva al pagamento delle spese del giudizio in favore del ricorrente. Le spese possono essere compensate in tutto o in parte solo nei casi previsti dall'articolo 92, secondo comma, del codice di procedura civile. In caso di rigetto del ricorso, il Tribunale dello sport condanna il ricorrente al pagamento delle spese del giudizio.

4. La sentenza, redatta sinteticamente secondo le forme e i contenuti delle ordinanze, è pronunciata dal giudice nella pubblica udienza da tenere non oltre il giorno successivo alla chiusura della discussione ed è immediatamente esecutiva.

Art. 5.

(Giudizio di appello)

1. Contro la sentenza del Tribunale dello sport è ammesso unicamente l'appello alla Corte d'appello di Roma in funzione di giudice del lavoro, da proporre, unitamente ai motivi, entro tre giorni dalla pronuncia della

sentenza di primo grado. Al giudizio di appello si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni di cui agli articoli 433 e seguenti del codice di procedura civile, con l'osservanza dei termini indicati all'articolo 1, comma 4, della presente legge.

2. Il ricorso è depositato nella cancelleria della Corte dei conti ed è contestualmente notificato all'appellato.

3. La Corte d'appello può ammettere nuove prove solo se assolutamente necessarie per la decisione e se la parte, per causa ad essa non imputabile, non abbia potuto produrle nel giudizio di primo grado.

4. La Corte d'appello decide con sentenza, redatta a norma dell'articolo 4, comma 4, di norma, non oltre il quindicesimo giorno dalla data del deposito del ricorso in cancelleria.

Art. 6.

(Giudizio di revocazione)

1. La sentenza di appello può essere impugnata per revocazione, ai sensi degli articoli 395 e seguenti del codice di procedura civile.

Art. 7.

(Modifica all'articolo 3 del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280)

1. All'articolo 3 del decreto-legge 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280, il comma 1 è sostituito dai seguenti:

«1. Resta ferma la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti.

1-bis. 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 di-

sciplinata dal codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104».

