

LA GIUSTIZIA ESOFEDERALE E LA NECESSITÀ DELLA FUNZIONE CONCILIATIVA DEL CONI

di *Andrea Parente*

(Dottore in Giurisprudenza presso la Pontificia Università Lateranense)

1. RILIEVI INTRODUTTIVI IN MERITO ALL'ISTITUTO DELLA MEDIAZIONE: IL PROFILO GIURIDICO

Prendere atto della dicotomia tra giustizia endofederale e giustizia esofederale significa sollevare una serie di questioni, squisitamente giuridiche, che emergono con la mera panoramica del nostro sistema. Invero, all'interno dell'ordinamento sportivo italiano si cela una vera e propria “*questione di fondo*”, ossia la necessità di ripristino della funzione conciliativa del CONI. Questa può essere affrontata avendo riguardo di due profili: partendo dall'ambito giuridico, difatti, sarà possibile costruire le basi sulle quali poggiare un discorso di natura istituzionale.

Analizzare ambedue i profili porterà all'emersione di varie questioni annose dell'ordinamento di settore.

Come avviare la presente riflessione? La risposta va ricercata nel decreto legislativo 4 marzo 2010, n. 28, attuativo della delega contenuta nella legge 18 giugno 2009, n. 69, in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali, che inquadra l'istituto della mediazione, vero precipitato tecnico della funzione conciliativa. Tale decreto non si limita a prevedere ipotesi di ricorso facoltativo alla mediazione, così come previsto nell'art. 2; nel successivo art. 5, primo comma, infatti, si rende obbligatorio questo ricorso, in quanto chi intende esercitare un'azione relativa ad una controversia in determinate materie, elencate nella presente disposizione, è tenuto, preliminarmente, ad esperire il procedimento di mediazione ai sensi del presente decreto¹.

¹ La Corte costituzionale, con sentenza 6 dicembre 2012, n. 272, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del suddetto primo comma. Nello specifico, la Corte ha ritenuto illegittime, per un eccesso di delega, le disposizioni relative alla mediazione obbligatoria; il decreto legge n. 69 del 2013, convertito in legge n. 98 del 2013, le ha – però – reintrodotte apportando modifiche (seppur sottili) sugli aspetti maggiormente dibattuti. In questo senso, si veda il comma 1-*bis* dell'art. 5, d.lgs. n. 28 del 2010.

L'istituto in questione si incastra in un mosaico molto più ampio, riguardante i metodi alternativi di composizione delle controversie, meglio conosciuti come metodi ADR (*Alternative Dispute Resolution*). Nello specifico, meritano attenzione i c.d. metodi *avversariali*, da tener distinti rispetto ai *non avversariali*. Per quanto concerne i primi, l'obiettivo non è risolvere il conflitto, bensì trovare una soluzione per gestirne gli effetti in un'ottica "competitiva" tra le parti. Nei secondi, l'obiettivo è, al contrario, quello di risolvere il conflitto, individuando soluzioni soddisfacenti per le parti coinvolte². Dunque, volendo tradurre questi passaggi, tipico istituto avversariale è l'arbitrato, il quale si sostanzia nel potere delle parti di delegare, ad un soggetto privato, i diritti disponibili in relazione a una vertenza già sorta o che ancora deve essere attuata, ovvero – addirittura – che potrebbe non sorgere mai. Tale istituto conduce a chiarire che cosa sia una clausola compromissoria (nella quale si dà atto, nel contratto stesso, di devolvere la lite a giudici non statati ma a giudici privati) rispetto ad un accordo compromesso (con cui si devolve la lite al collegio). Inoltre, nel diritto processuale civile si sottolinea come l'arbitrato, oltre ad avere per oggetto diritti disponibili, riguardi gli accordi scritti fra le parti, ossia non esiste il c.d. arbitrato obbligatorio³. La manualistica suole affermare che l'arbitrato definito «rituale» dia luogo ad un giudizio che lo stesso legislatore considera "qualitativamente equipollente" a quello dinanzi al giudice dello Stato; mentre l'arbitrato c.d. «irrituale» (o libero) possiede un carattere differente, una base negoziale più ampia che ne determina una maggiore elasticità. Certo è che gli arbitri, in entrambe le ipotesi, non possono andare oltre i limiti della materia, indicata e delimitata dalla clausola compromissoria.

Tornando al decreto legislativo n. 28 del 2010, l'art. 1, lett. a), definisce la mediazione come l'attività svolta da un terzo imparziale (mediatore) finalizzata ad assistere due o più soggetti nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione della lite, anche attraverso la formulazione di una proposta di risoluzione della stessa. Nella presente disposizione emerge la natura "non avversariale" della mediazione. Vi è una figura preposta con lo specifico compito di studiare il conflitto e coadiuvare le parti per giungere al risultato "amichevole". Nel definire il mediatore, il suddetto articolo, nella lett. b), precisa, inoltre, che egli rimane privo, in ogni caso, del potere di rendere giudizi o decisioni vincolanti per i destinatari del servizio medesimo. A questo punto, è necessario chiarire come il concetto di mediazione sia strettamente connesso, ma non sovrapponibile, a quello di conciliazione.

² Gruppo di studio Commissione Mediazione e Conciliazione, a cura di M. ASTORINA e C. MEZZABOTTA, *La mediazione civile, novità normative e contesto operativo*, Ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, Milano, Scuola di Alta Formazione Luigi Martino, 2011.

³ In questo quadro non può ignorarsi l'art.102 Cost., primo comma, secondo cui: «*La funzione giurisdizionale è esercitata da magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario*».

La lett. c), infatti, sottolinea come questa sia la composizione di una controversia a seguito dello svolgimento della mediazione.

Un approccio così analitico, insito nel decreto legislativo oggetto di trattazione, risulta di grande importanza nello scenario che si intende rappresentare. Studiare il presente decreto significa comprenderne anche la storia. Nella prima metà degli anni Settanta, negli Stati Uniti d'America, inizia ad emergere la volontà di giungere ai già richiamati metodi alternativi della composizione delle liti. Questi troveranno un forte impulso solamente a partire dagli anni Novanta. L'afflato del movimento statunitense (prima) e dell'Unione europea (dopo) ha condotto ad un percorso legislativo che ha come punto iniziale la legge 18 giugno 2009, n. 69, la quale presenta un contenuto assai eterogeneo, che si prospetta come obiettivo principale la semplificazione procedurale. Il *focus* si pone sull'art. 60, prima comma, nel quale si delega al governo l'adozione, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, di uno o più decreti legislativi in materia di mediazione e di conciliazione in ambito civile e commerciale.

«Unitamente alla delega per la semplificazione dei riti contenuta nell'art. 54, la delega in materia di mediazione costituiva uno dei pilastri sui quali poggiava la riforma del 2009»⁴.

2. COME CAMBIA LA GIUSTIZIA ESOFEDERALE: CHIUSURA DEL PROFILO GIURIDICO

Nel recente passato, nell'ambito del complesso sistema di giustizia sportiva, un ruolo di grande importanza è stato svolto dalla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport. La presente Camera, prevista dallo Statuto del CONI e riconosciuta dagli Statuti delle Federazioni sportive nazionali, godeva anche di funzioni conciliative, promuovendo, su richiesta di uno o più soggetti interessati, la conciliazione di controversie in materia sportiva vertenti su questioni insorte tra Federazioni ed uno o più soggetti affiliati, quando risultavano previamente esauriti i ricorsi interni o si trattava di decisioni non più suscettibili di impugnazione nell'ambito della giustizia federale. Inoltre, il tentativo di conciliazione era obbligatorio prima dell'instaurazione di un procedimento arbitrale, escluse le controversie aventi ad oggetto le iscrizioni ai Campionati, l'accertamento dei requisiti per la partecipazione alle competizioni internazionali e per quelle individuate in regolamenti speciali o negli accordi tra le parti. Di fondamentale importanza è il Regolamento camerale (2001) che anticipa, in molti suoi tratti, il decreto legislativo in materia di mediazione.

⁴ F. CUOMO ULLOA, *La mediazione nel processo civile riformato*, Bologna, 2011, p. 2.

Il giudizio innanzi alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport veniva, pertanto, «a rappresentare l'esempio maggiore di arbitrato nel nostro sistema, mentre nell'ordinamento sportivo internazionale esistono due fondamentali organi di giurisdizione volontaria ed alternativa: il Tribunale arbitrale dello sport di Losanna (TAS) e la Camera arbitrale per la risoluzione delle controversie insorte in occasione dei Giochi Olimpici»⁵.

Lo Statuto del CONI, adottato dal Consiglio Nazionale nel febbraio del 2008, ha soppresso la Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport, determinando l'avvio delle esperienze legate al Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport (TNAS) e all'Alta Corte di Giustizia Sportiva. La *ratio* del cambiamento, intervenuto nell'ambito della giustizia esofederale, si situa nel «consentire l'impugnazione dei provvedimenti resi dagli organi interni alle Federazioni di fronte ad un tribunale lontano dall'apparato federale, ed operante, invece, presso il CONI, in condizioni però di autonomia, e, in quanto tale, capace di catalizzare il contenzioso resistendo a tendenze centrifughe»⁶. Proprio l'Alta Corte costituiva l'ultimo grado della giustizia sportiva per le controversie aventi ad oggetto diritti indisponibili o per le quali le parti non avessero pattuito la competenza arbitrale. Inoltre, nella formulazione dell'art.12-*bis*, secondo comma, del predetto Statuto CONI, erano ammesse al giudizio soltanto le controversie valutate dalla stessa Corte di notevole rilevanza per l'ordinamento sportivo nazionale, in ragione delle questioni di fatto e diritto coinvolte⁷.

Il TNAS, ove previsto dagli Statuti o dai Regolamenti delle Federazioni sportive nazionali, in conformità agli accordi degli associati, aveva competenza arbitrale sulle controversie rilevanti per il solo ordinamento sportivo o su liti, di natura sportiva, relative a diritti disponibili che vedevano contrapposte una Federazione sportiva nazionale a tesserati o affiliati.

Il passaggio dalla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport alle due nuove entità, brevemente descritte, conduce alla scomparsa della funzione conciliativa. Va, inoltre, precisato come, fin dai loro esordi, TNAS e Alta Corte furono osservati con diffidenza, in quanto venne a configurarsi una vera e propria anomalia in seno al sistema di giustizia sportiva. In tal senso, il sistema previgente si caratterizzò per ben tre gradi di giudizio nel merito, non rispondendo,

⁵ P. SANDULLI, M. SFERAZZA, *Il giusto processo sportivo. Il sistema di giustizia sportiva della Federcalcio*, Milano, 2015, p. 105. Per approfondimenti v. L. FUMAGALLI, *La risoluzione delle controversie sportive: metodi giurisdizionali ed alternativi di composizione*, in questa *Rivista*, 1999, p. 715 ss.

⁶ V. VIGORITI, *Arbitrato contenzioso sportivo, sistema CONI*, in *judicium.it*.

⁷ Rimanevano escluse dalla competenza dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva le controversie riguardanti le sanzioni pecuniarie di importo inferiore a diecimila euro e le sospensioni di durata inferiore a centoventi giorni continuativi, quelle in materia di doping, nonché quelle che avevano ad oggetto una pronuncia della Giunta Nazionale del CONI sui ricorsi relativi alla revoca o al diniego di affiliazioni di società sportive.

dunque, alla richiesta di un grado di legittimità, ormai divenuto inevitabile in materia sportiva. Si palesò, inoltre, anche una esigenza di riordino dovuta alla mancata chiarezza operativa dei due organi esofederali.

Tenendo ferme tali valutazioni, va inquadrato il cambiamento degli organi sedenti presso il CONI (avvenuto nel 2014) nei suoi tratti specifici. La dottrina maggioritaria è concorde nel ritenere che l'istituzione del Collegio di Garanzia dello Sport risponda all'esigenza di avere una fase di legittimità – con funzioni nomofilattiche – all'interno del sistema sportivo⁸. Con l'entrata in vigore del Codice della Giustizia Sportiva del CONI, nel quadro del disegno riformatore, il Collegio di Garanzia fu destinato a sostituire i due precedenti organi istituiti presso il Comitato Nazionale. Sul piano normativo vanno tenuti in grande considerazione gli artt. 54 (Codice) e 12-*bis* (Statuto). La *ratio* dell'art. 54, primo comma, è quella «di investire il Collegio di controversie che non siano “bagattellari”»⁹. Analizzando i diversi scritti in materia sportiva, si riscontra una notevole presenza del presente termine. Quest'ultimo emerge da una pronuncia del Collegio di Garanzia, del 18 gennaio 2016, n. 3, nella quale si ribadisce come tale organo esofederale non debba occuparsi di controversie relative a fatti di lievissima entità, per i quali è sufficiente la definizione sul versante endofederale.

Altro organo sedente presso il CONI, a seguito della riforma del 2014, è la Procura Generale dello Sport. L'art. 51 Codice di Giustizia Sportiva risulta notevolmente esaustivo, prevedendo che il Procuratore Generale dello Sport ed i Procuratori Nazionali, posti sotto la sorveglianza del primo, costituiscano la Procura Generale. Con le modifiche intervenute, da ultima quella del 2019 del Consiglio Nazionale, si è giunti all'art.12-*quater* (Statuto) che prevede, infatti, al primo comma, come la suddetta Procura nasca con lo scopo di tutelare la legalità dell'ordinamento sportivo e sia istituita presso il CONI in posizione autonoma e indipendente, con i compiti di coordinare e vigilare le attività inquirenti e requirenti svolte dalle Procure Federali.

⁸ V. art.12-*bis* dello Statuto. In tal senso, si veda M. PITTALIS, *Sport e Diritto, L'attività sportiva fra performance e vita quotidiana*, Milano, 2019, p. 688; M. FARINA, *Il Collegio di Garanzia dello Sport: competenze e procedimenti. Note a prima lettura*, in questa *Rivista*, 2015, 1, p.114 ss.; L. SANTORO, *La giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport nei suoi primi tre anni di attività*, in questa *Rivista*, 2017, 2, p. 441 ss.

⁹ Art. 54 Codice Giustizia Sportiva: «1. 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 il 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. 2. Hanno facoltà di proporre ricorso le parti nei confronti delle quali è stata pronunciata la decisione nonché la Procura Generale dello Sport. 3. Il Collegio di Garanzia dello Sport giudica altresì le controversie ad esso devolute dalle altre disposizioni del presente Codice, nonché dagli Statuti e dai Regolamenti federali sulla base di speciali regole procedurali definite d'intesa con il Coni. In tali casi il giudizio può essere anche di merito e in unico grado. 4. Il Collegio di Garanzia dello Sport svolge altresì le funzioni consultive di cui al comma 5 dell'art.12 bis dello Statuto del Coni. In tal caso, la relativa istanza è proposta dal Coni o, suo tramite, dalle Federazioni». V. anche M. PITTALIS, *Sport e Diritto, L'attività sportiva fra performance e vita quotidiana*, cit., p. 688.

Occorre tener presente come su questi dettami si insinui il rischio di risultare “sterili” da un punto di vista contenutistico. Pertanto, lo sforzo è cogliere i passaggi funzionali, sottolineando in primo luogo come *«l'introduzione del Collegio di Garanzia per lo Sport (...) assicura che lo svolgimento dei processi sportivi si articoli in due gradi di merito e uno di legittimità, diversamente dal passato, in cui potevano sussistere (addirittura) tre gradi di giudizio di merito, con palese violazione del principio di tempestività della risoluzione delle controversie»*¹⁰. Ogni riferimento al carattere conciliativo, pedissequamente presente nelle pagine precedenti, è svanito. Chiaro messaggio di come tale “*questione di fondo*” assuma una consistenza ormai ben definita.

3. LA QUESTIONE DEL CONTROLLO SUL SETTORE AGONISTICO E SULLA PRATICA SPORTIVA NON AGONISTICA. IL DECRETO “SALVA CONF” N.5 DEL 2021: IL PROFILO ISTITUZIONALE

Attraverso un lavoro comparativo tra il Regolamento della Camera di Conciliazione e il decreto legislativo n. 28 del 2010, si rileva un'assoluta compatibilità del nostro sistema giuridico con il ripristino della funzione conciliativa in capo al CONI. Pertanto, il profilo giuridico non costituisce zona nevralgica di trattazione.

Rapidamente, si tenga conto di alcuni spunti, definiti di diritto vivente, in materia di giustizia sportiva. La decisione della prima sezione *ter* del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, del 5 luglio 2021, n. 7937, offre la possibilità di poter cogliere importanti aspetti riguardanti la natura delle decisioni del Collegio di Garanzia dello Sport. Questa decisione del TAR Lazio sancisce l'inammissibilità del ricorso proposto, in quanto la sentenza impugnata, resa dal Collegio di Garanzia dello Sport, *«non era un pronuncia definitiva, ma si era limitata a disporre la rimessione in primo grado, innanzi al Tribunale Federale della FIGC, della questione da decidere, sul presupposto della mancata instaurazione del contraddittorio, legata ad un difetto di notifica riscontrato dal Collegio di Garanzia»*¹¹. Infatti, la presente sentenza aveva determinato, solo ed esclusivamente, la rimessione al suddetto tribunale affinché fosse integrato il contraddittorio. È incongruenza si rinviene nel fatto che le parti ricorrenti (Federazione e Lega Pro), invece di riassumere il giudizio davanti al giudice di primo grado, hanno optato per l'impugnazione della decisione del Collegio di Garanzia innanzi al TAR del Lazio.

¹⁰ B. AGOSTINIS, M. VIGNA, *Il nuovo codice di giustizia sportiva: una vera rivoluzione per lo sport italiano*, in *Giustizia Sportiva-Rivista internet di diritto dello sport*, 2014, 2, p. 78.

¹¹ P. SANDULLI, *Spunti di “diritto vivente” in tema di giustizia sportiva*, in questa *Rivista*, ed. online, p.1.

Essendo la decisione dei giudici sedenti presso il CONI meramente volta alla corretta instaurazione del contraddittorio e mancando, quindi, quel connotato di definitività, questa non ha modo di avverare la condizione che consente alle liti del mondo sportivo di assumere quella rilevanza per lo Stato che determinerebbe l'accesso alla tutela statale¹². Inevitabilmente, su questi punti, torna in auge la legge n. 280 del 2003, preceduta dal decreto legge n. 220 del medesimo anno. A seguito di tale emanazione i giudici sedenti presso il CONI sono collocati come ultima istanza della giustizia sportiva.

Perché richiamare ulteriormente passaggi aventi ad oggetto la giustizia esofederale? La risposta concerne l'importanza di cogliere come già da quel primo avvicendamento, che, nel 2008, ha riguardato la Camera di Conciliazione ed Arbitrato con l'Alta Corte ed il TNAS, si sia determinato il sacrificio di quella funzione conciliativa precedentemente richiamata.

Alla luce dell'analisi appena svolta, merita menzione il tema riguardante la c.d. "Superlega". Nel mondo del diritto, i problemi richiedono di essere affrontati sin dalla loro radice. Nel nostro caso, la base di tale argomento la si individua nella mancanza di autorevolezza delle istituzioni preposte alla organizzazione sportiva. In data 19 aprile 2021, vi fu il comunicato dei dodici club fondatori che esordirono affermando come le presenti società "hanno annunciato oggi congiuntamente un accordo per costituire una nuova competizione calcistica infrasettimanale, la Super League, governata dai Club Fondatori. AC Milan, Arsenal FC, Atlético de Madrid, Chelsea FC, FC Barcelona, FC Internazionale Milano, Juventus FC, Liverpool FC, Manchester City, Manchester United, Real Madrid FC e Tottenham Hotspur hanno tutti aderito in qualità di Club Fondatori. È previsto che altri tre club aderiranno come Club Fondatori prima della stagione inaugurale, che dovrebbe iniziare non appena possibile. In futuro, i Club Fondatori auspicano l'avvio di consultazioni con UEFA e FIFA al fine di lavorare insieme cooperando per il raggiungimento dei migliori risultati possibili per la nuova Lega e per il calcio nel suo complesso". La presente tematica si lega alle tanto discusse regole del Fair Play Finanziario della UEFA. Dal sito web di quest'ultima si apprende come questo sistema di sostenibilità finanziaria, implementato tramite il processo di monitoraggio dei club, abbia tre pilastri fondamentali, quali la solvibilità, la stabilità e il controllo dei costi. Il problema lo si riscontra sul piano pratico, con la mancanza di sanzioni effettive ed afflittive. Tale assenza ha determinato una sorta di "legittimità" nei confronti di condotte senza dubbio lesive del presente sistema.

Nonostante il progetto legato alla *Superlega* abbia visto la dipartita della maggioranza dei club coinvolti, il suo massimo esponente, Florentino Pérez Rodríguez, presidente del Real Madrid, ha continuato a sostenere la necessità di tale progetto, criticando aspramente le

¹² Si rinvia agli artt. 1-2-3, L. 280/2003.

istituzioni calcistiche per la mala gestione di uno sport “*in costante crescita*”¹³. Il richiamo al Presidente dei “*Blancos*” non è casuale; tutt’altro, ha lo scopo di presentare uno scenario tangibile non solo in campo internazionale, ma anche sul versante italiano. Collocarsi all’interno di una filiera (od organizzazione, che dir si voglia) significa, conseguentemente, rispettarne anche il profilo istituzionale. Dunque, proprio su questo segmento, si innesta la criticità della *Superlega*, ossia uscire dalla filiera ignorando i diversi aspetti tipici di un ordinamento. Questo tentativo autonomistico, di alcune tra le società più importanti nel mondo del calcio, è scaturito proprio da un’assenza di autorevolezza che risulta inaccettabile pensando, inoltre, alle conseguenze (anche sul piano della regolarità delle diverse competizioni) che si potrebbero realizzare. Si prende atto di come il calcio – oggi – abbia assunto dei tratti notevolmente peculiari rispetto ad altre discipline sportive. Volendo scovare un parallelismo, di prima battuta alquanto forzato, si potrebbe richiamare nel discorso la Formula Uno e le relative dinamiche che interessano la FIA (*Federation Internationale de l’Automobile*). Tutto ciò non deve distogliere l’attenzione dai profili squisitamente istituzionali che qui rilevano.

Nel nostro sistema si è indebolita notevolmente la centralità del Comitato Olimpico Nazionale Italiano. Il tema risulta di assoluta importanza, in quanto la mancata individuazione delle competenze del CONI, in contrapposizione con la società “Sport e Salute”, ha provocato gravi problemi di impostazione all’interno del mondo sportivo italiano. La legge n. 86 del 2019 si pose l’obiettivo di porre al centro della filiera proprio il Comitato Olimpico Nazionale Italiano, tenendo conto anche della suddetta società, ma l’art. 1 della legge n. 86/2019 fu osteggiato dal CONI e dal CIO in quanto conteneva alcune disposizioni ritenute non in conformità con la Carta Olimpica e lesive dell’autonomia del Comitato Olimpico Nazionale Italiano.

Peraltro, la società “Sport e Salute”, ai sensi del dettato della Legge di bilancio per il 2019 (n. 145 del 2018), art.1, comma 630, ha cominciato ad occuparsi di questioni nelle quali si realizza una non indifferente “invasione di campo” nei confronti del CONI.

La soluzione prospettata nel presente lavoro è quella di una assegnazione che tenga conto, in primo luogo, del settore agonistico. Infatti, «non sarebbe stato difficile assegnare al primo (ente pubblico) la organizzazione ed il controllo del settore agonistico (pur nella autonomia della Federazioni sportive) ed alla seconda società (di diritto privato, posseduta dal Ministero delle Finanze) tutto ciò che è maieutica e terapia derivante dalla pratica sportiva non agonistica»¹⁴.

Una questione interessante, in tale ottica, riguarda il rapporto tra la pratica sportiva agonistica e la cura degli impianti sportivi (che in dottrina si sostiene debba rientrare

¹³ Florentino Pérez attacca la UEFA: «*Superlega necessaria, nuova Champions assurda*», in *calcio e finanza.it*, articolo dell’11 novembre 2023.

¹⁴ P. SANDULLI, *La funzione conciliativa del CONI*, cit., p.1.

strettamente nelle competenze della società “Sport e Salute”). Bisogna tenere conto di tali valutazioni, in quanto non si può commettere l’errore di non far rientrare nel concetto di “agonismo” la creazione delle migliori condizioni possibili, per consentire agli atleti azzurri di poter crescere e svolgere le loro discipline al più alto livello ottenibile. Come gestire – dunque – l’operato fra le due entità? Come si sposa la cura degli impianti sportivi con l’ambito agonistico che, in linea di principio, dovrebbe essere ad esclusivo appannaggio del CONI? Il presente risultato è raggiungibile solamente ripensando *ex novo* al raggio di azione della società pubblica “Sport e Salute”.

Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano deve godere di una assoluta centralità nel nostro sistema; pertanto, risulterebbe superfluo soffermarsi eccessivamente sulle sue competenze. Marita uno sforzo maggiore, invece, l’indagine sulla società in esame che, alla luce di quanto finora sostenuto, deve essere ripensata in ogni suo aspetto e divenire “gregaria” di un Comitato Olimpico preminente nel settore sport. Solo in quest’ottica si potrà raggiungere una copertura efficiente dei diversi livelli che interessano l’ordinamento di settore. In realtà, in relazione al CONI, il discorso da approfondire riguarda il ripristino della funzione conciliativa delle liti insorte nel mondo sportivo. Quando la legge n. 280 del 2003 aveva correttamente individuato, in quella che si celebra presso il CONI, la fase conclusiva della giustizia sportiva, prima dell’eventuale tutela davanti ai giudici statali, aveva alluso alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato. Quindi, conseguenza naturale di detta impostazione, era non solo di decidere sulle controversie come ultima istanza di giustizia sportiva, ma anche di tentare «la conciliazione di quelle liti che, varcando i confini della tutela propria dell’Organizzazione sportiva, potevano essere azionate innanzi ai giudici statali. In questo modo, il Comitato olimpico era in grado di comporre le vicende sorte nel mondo dello sport, affinché, in esso, restassero concluse»¹⁵. Con la relativa riforma intervenuta nell’ambito della giustizia esofederale, fra il 2007 e il 2008, si è avuto l’avvicendamento della Camera di Conciliazione con l’Alta Corte ed il TNAS, nonché, dunque, la perdita della presente funzione. Orbene, occorre fissare con fermezza come la mediazione finalizzata alla conciliazione, quale funzione del CONI, sia da elevare nuovamente.

Tenendo conto delle dovute proporzioni, non si può trascurare come nella ricostruzione della funzione conciliativa sarebbe auspicabile un approccio storico, non improntato su un “*usus odiernus pandectarum*”; quanto, invece, su un “*usus modernus pandectarum*”¹⁶. Lavorare in tale prospettiva porterebbe dei vantaggi di notevole rilevanza.

¹⁵ P. SANDULLI, *La funzione conciliativa del CONI*, cit., p. 2.

¹⁶ M. NACCI nella lezione di apertura del corso di Storia del Diritto Medievale e Moderno, A.A. 2021-2022. Per approfondimenti, si segnala P. GROSSI, *L’Europa del diritto*, Bari, 2016, nonché P. GROSSI, *L’ordine giuridico medievale*, Bari, 2016. Circa l’approccio menzionato, risulta importante A. CAVANNA, *Storia del diritto moderno in Europa. Le fonti e il pensiero giuridico*, Vol. 1, Varese, 1982.

In primo luogo, il nostro Comitato Olimpico andrebbe a legittimare la sua autorevolezza al centro del sistema sportivo italiano. Inoltre, tenendo ferme le nozioni in materia di diritto processuale civile, questo filtro all'azione, circa la condizione di procedibilità dell'azione innanzi al giudice statale, andrebbe ad alleggerire la macchina giudiziaria non solo nei riguardi dei giudici ordinari, ma anche amministrativi¹⁷. Senza dimenticare come da questo discorso non si possano svincolare gli organismi di mediazione, ai sensi dell'art.1, lett. d), decreto legislativo n. 28 del 2010. In tale contesto, per conseguenza, verrebbe ad esistere l'Organismo di mediazione del CONI che dovrà essere adito «prima che l'azione possa proporsi ai giudici statali»¹⁸ (altrimenti, verrebbe meno il concetto di “filtro all'azione”). Nell'ottica del decreto legislativo n. 28 del 2010, punto di riferimento imprescindibile in tema di mediazione, dove si andrebbe a collocare questa ipotesi di lavoro? L'area di riferimento non potrebbe che essere quella dell'art. 5, in tema di mediazione obbligatoria, al netto di tutte le dispute sorte intorno a quest'ultima. Di conseguenza, stando al comma 1-bis, dell'art. 5, l'esperimento della mediazione è configurato quale condizione di procedibilità della domanda giudiziale. «*Il che significa che l'eventuale sua mancanza non preclude la proposizione della domanda stessa, ma impedisce al processo di proseguire finché il procedimento di mediazione non sia stato instaurato ed eseguito, o comunque fino a quando non sia decorso il termine di tre mesi, che rappresenta la sua durata massima*»¹⁹.

Da ultimo, merita attenzione il decreto “Salva CONI”, n. 5 del 2021. La legge n.86 del 2019 aveva posto delle basi sul riordino dell'ordinamento sportivo, delegando il Governo ad adottare, entro l'agosto del 2020, una serie di decreti in grado di incidere in materia sportiva. L'emergenza pandemica ha determinato un ruolo chiave circa la spinta propulsiva del quadro riformatore in esame. Il processo intrapreso aveva come finalità una riforma «decisamente ambiziosa e, per alcuni aspetti, forse anche un po' “frettolosa” (...)»²⁰. Le premesse in tal senso vanno pienamente condivise. Originariamente, infatti, si tenne in considerazione di varare un Testo Unico al posto dell'adozione di decreti attuativi. L'intento era chiaro: dotare la materia sportiva di una disciplina organica ed unica.

Purtroppo, le attuazioni a quei dettami, tracciati dalla legge del 2019, hanno condotto, sul piano pratico, a una situazione assai complicata, facendo sorgere una già richiamata “zona nevralgica” all'interno dell'ordinamento sportivo.

¹⁷ Art. 3, L. n. 280 del 2009. Questo articolo istituisce una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva, in base alla quale il giudice amministrativo conosce dei diritti soggettivi (art.103 Cost.). Tale estensione della giurisdizione esclusiva è stata poi recepita dal Codice del processo amministrativo con l'art.133, lett. z).

¹⁸ P. SANDULLI, *La funzione conciliativa del CONI*, cit. p. 3.

¹⁹ G. BALENA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, Vol. 2, *Il processo ordinario*, Bari, 2019, p. 27.

²⁰ M. F. SERRA, *I cambiamenti del settore sportivo nei primi mesi del 2021*, in *Nomos Le attività del diritto, Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato e storia costituzionale*, 2021, p.3.

I presupposti per incidere positivamente non c'è ombra di dubbio che vi fossero. La legge delega aveva toccato ambiti di grande interesse, come l'art. 4, circa gli organi consultivi per la tutela degli interessi dei tifosi, a testimonianza della loro doverosità all'interno della filiera. Al netto di questi rilievi, è facile intuire come il nucleo centrale della presente riforma riguardasse quella corretta individuazione di competenze tra CONI e la società pubblica "Sport e Salute". A seguito di tale situazione, come ampiamente discusso, nacquero delle perplessità anche in capo al Comitato Olimpico Internazionale. Volendo attenersi ad un gergo sportivo, si potrebbe sostenere che durante i "minuti di recupero" il Governo dimissionario (Conte – bis) abbia agito per rassicurare il CIO circa i suoi timori, con il decreto legge del 26 gennaio 2021, n. 5 c.d. "Salva CONI"²¹. Le perplessità del CIO erano focalizzate sulla violazione della Regola 27 della Carta Olimpica, nella quale si prescrive che i Comitati olimpici nazionali debbono preservare la loro autonomia e resistere a pressioni di qualsiasi tipo, incluse quelle politiche. Tale decreto, indubbiamente, ha placato gli animi di un Comitato Internazionale intenzionato ad applicare sanzioni di notevole entità (es., partecipazione degli atleti azzurri ai Giochi Olimpici di Tokyo 2020 senza inno e bandiera). Per conseguenza, il "Salva CONI" non fa altro che rinviare problematiche che, con il passare del tempo, non potranno che ripresentarsi e peggiorare.

I nostri atleti hanno dimostrato di poter ottenere risultati di grande prestigio. L'apparato istituzionale, nonché la politica, non possono non fornire le condizioni atte a sostenere l'impegno di giovani che quotidianamente contribuiscono a rendere grande il nostro Paese nel mondo. A tal proposito, ancora una riflessione. Nel 2032 Italia e Turchia avranno l'onore (nonché l'onere) di ospitare gli Europei di calcio. Saremo in grado di offrire adeguata risposta in tal senso? Nel frattempo le due squadre romane, così come le milanesi, riusciranno finalmente a godere – ognuna – di uno stadio di proprietà? Lo scetticismo si mescola con la rassegnazione. L'occasione è importante, ma tutti i profili dello sport italiano dovranno remare verso la stessa direzione.

²¹ Rubricato "*Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato Olimpico Nazionale Italiano*" e pubblicato il 29 gennaio 2021.