

LA FUNZIONE CONCILIATIVA DEL C.O.N.I.

di *Piero Sandulli**

La crisi determinata, nel mondo del calcio, dal tentato scisma della “Superlega”, deve farci riflettere sulle sue cause e sui possibili rimedi (ogni crisi, se ben ponderata, è momento di crescita).

La mancanza di autorevolezza delle istituzioni preposte alla organizzazione sportiva è, a mio avviso, uno degli elementi scatenanti il tentativo autonomistico, perpetrato da alcune società sportive, tra le più titolate al mondo. Per troppo tempo si sono chiusi gli occhi su situazioni di indebitamento esorbitanti, che tra le altre conseguenze, alterano la regolarità delle competizioni.

Il mancato intervento di sanzioni effettive ed afflittive ha dato la sensazione di legittimare detti atteggiamenti, lesivi del “fair play” finanziario, ed ha fatto ritenere che ogni comportamento fuori dalle regole fosse tollerato.

In Italia si è indebolita la primazia del C.O.N.I. in campo sportivo, attraverso la contrapposizione ad esso della società pubblica “Sport e salute”, senza una adeguata regolamentazione delle aree di influenza delle due strutture¹.

Non sarebbe stato difficile assegnare al primo (ente pubblico) la organizzazione ed il controllo del settore agonistico (pur nella autonomia delle Federazioni sportive²) 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. Alla Sport e Salute, inoltre, avrebbero dovuto assegnarsi, in una mutata missione dell’Istituto di credito sportivo³, la edificazione e la cura degli impianti sportivi, assai limitati nel numero e spesso abbandonati al degrado.

Anche il coordinamento con le istituzioni scolastiche ed universitarie dovrà essere valutato in tale ottica, valorizzando le competenze comuni⁴.

*Professore associato di Diritto processuale civile presso l’Università degli Studi di Roma “Foro Italico”. Presidente della Corte Sportiva d’Appello. Avvocato.

¹ L’operazione avviata con la legge di bilancio per il 2019, se da una parte rispondeva all’esigenza di presidiare il campo dello Sport non agonistico, con prevalenti funzioni terapeutiche, dall’altro ha ingenerato confusione non avendo regolamentato le competenze dei due diversi organismi.

² In base al dettato dell’articolo 15 del decreto legislativo n. 242 del 1999 le Federazioni sono associazioni non riconosciute di diritto privato sulle quali il CONI esercita un controllo di coerenza operativa.

³ Istituito con la legge n. 1295 del 24 dicembre 1957.

⁴ Al riguardo è necessario ricordare l’articolo 2 della legge n. 86 del 2019 che così recita: “Centri sportivi scolastici. 1. Al fine di organizzare e sviluppare la pratica dell’attività sportiva nelle istituzioni scolastiche, le scuole di ogni ordine e grado, nel rispetto delle prerogative degli organi collegiali, possono costituire un centro sportivo scolastico secondo le modalità e nelle forme previste dal codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117. Le scuole stabiliscono il regolamento del centro sportivo scolastico, che ne disciplina l’attività e le cariche associative. Il medesimo regolamento può stabilire che le attività sportive vengano rese in favore degli studenti della scuola, di norma, a titolo gratuito. 2. Le attività del centro sportivo scolastico sono programmate dal consiglio di istituto, che può sentire, ove esistenti, le associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai sensi dell’articolo 5, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, che hanno la propria sede legale nel medesimo comune in cui è stabilita la sede legale del centro sportivo scolastico. 3. Possono far parte del centro sportivo scolastico il

In tale necessaria ed urgente ristrutturazione del vertice sportivo italiano al Comitato olimpico dovrà essere restituita la funzione di autorevole compositore delle liti insorte nel mondo dello sport.

Deve essere ricordato, al riguardo, che quando la legge n. 280, del 2003, aveva individuato nel CONI il terminale della giustizia sportiva⁵, prima dell'eventuale "sbarco" delle liti davanti ai giudici statali, aveva fatto riferimento all'organismo all'epoca esistente presso il comitato, investito di funzioni giustiziali: la Camera di conciliazione ed arbitrato istituita nel 2001⁶.

Tale riferimento chiamava il CONI, non solo a decidere conclusivamente le vertenze destinate a rimanere nell'orto chiuso della Giustizia sportiva, ma anche a tentare la conciliazione di quelle liti che, varcando i confini della tutela propria dell'Organizzazione sportiva, potevano essere azionate innanzi ai giudici statali. In tal modo, il Comitato olimpico era in grado di comporre le vicende sorte nel mondo dello sport, affinché, in esso, restassero concluse.

La conciliazione, inoltre, sarebbe stata in grado di mantenere nell'ambito sportivo la necessaria armonia, evitando la fuoriuscita di questioni litigiose in esso insorte.

Con la riforma relativa al terminale della giustizia sportiva esofederale, che nel 2007 ha dato vita a due differenti giudici: l'Alta Corte ed il T.N.A.S.⁷ la funzione conciliativa del CONI si è perduta ed essa non è stata recuperata neppure quando, nel 2014, in ossequio al disposto del punto numero tre, della lettera *H bis*), dell'articolo 7, del decreto legislativo n. 242 del 1999, si è istituito il Codice unico della giustizia sportiva, poi recepito da tutte le Federazioni⁸.

dirigente scolastico, i docenti, il personale amministrativo, tecnico e ausiliario, gli studenti frequentanti i corsi presso l'istituzione scolastica e i loro genitori. 4. Qualora, ai sensi del presente articolo, siano previste attività extracurricolari o l'utilizzazione di locali in orario extrascolastico, devono essere definiti appositi accordi con l'ente locale proprietario dell'immobile. 5. I centri sportivi scolastici possono affidare lo svolgimento delle discipline sportive esclusivamente a laureati in scienze motorie o a diplomati presso gli ex istituti superiori di educazione fisica. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i requisiti di ulteriori profili professionali a cui può essere affidato dai centri sportivi scolastici lo svolgimento delle discipline sportive. 6. Mediante la contrattazione collettiva è stabilito il numero di

ore a disposizione di ogni istituzione scolastica, da riconoscere in favore dei docenti ai quali sono assegnati compiti di supporto dell'attività del centro sportivo scolastico. 7. La somministrazione di cibi e bevande attraverso distributori automatici installati negli istituti scolastici di ogni ordine e grado nonché nei centri sportivi scolastici avviene nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 4, comma 5-bis, del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 novembre 2013, n. 128. 8. Le amministrazioni pubbliche interessate provvedono all'attuazione del presente articolo nei limiti delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente e senza

nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

⁵ Vedi, sul punto, il testo degli articoli 2 e 3 della legge n. 280 del 2003, che ha convertito, con modificazioni, di legge n. 220 del 2003.

⁶ La Camera, istituita nel 2001, ha visto l'emanazione del proprio regolamento con la delibera n. 1303 del 2005. Il regolamento è stato poi modificato ed integrato nel 2006 con la deliberazione della Giunta del CONI n. 57.

⁷ Organismi istituiti a seguito della modifica, intervenuta nel 2007, dello Statuto del CONI con gli articoli 12 bis e 12 ter. La istituzione di tali giudici, sedenti presso il Comitato olimpico, la cui ripartizione delle competenze non è mai stata particolarmente chiara, ha fatto venire meno la camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport.

⁸ Il codice di giustizia sportiva del CONI, approvato nel 2014, è stato successivamente rivisto con la deliberazione n. 1538 del Consiglio Nazionale del comitato olimpico del 9 novembre 2015 ed approvato con decreto della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 16 dicembre 2015.

Invero, la funzione di mediazione, finalizzata alla conciliazione, del Comitato olimpico, era e resta (a mio avviso) essenziale ed andrebbe ripristinata.

Tale recupero avrebbe, oggi, il duplice vantaggio di riportare il CONI al vertice del mondo sportivo, assegnandogli nuova ed indiscutibile autorevolezza; inoltre, tale filtro all'azione, inteso quale condizione di procedibilità dell'azione innanzi al giudice statale, potrebbe deflazionare la domanda di giustizia, proveniente dal mondo dello sport, da proporre ai giudici statali, sia ordinari, che amministrativi (in base alle competenze giurisdizionali individuate dall'articolo 3 della legge n. 280 del 2003⁹).

Invero, il recupero della funzione conciliativa del Comitato olimpico, già esercitata tra il 2003 ed il 2007, senza sottrarre, al Collegio di garanzia sedente presso il CONI, alcun potere, poiché detto organo è e resterà, investito (dall'articolo 54 del Codice di giustizia sportiva del CONI¹⁰) di funzioni di giudice di legittimità, si verrebbe ad istituire un nuovo organismo: l'Organismo di mediazione del CONI, il cui vertice verrà nominato dalla Giunta del Comitato olimpico (analogamente ai giudici sportivi), che dovrà essere, necessariamente, adito prima che l'azione possa proporsi ai giudici statali. Il meccanismo potrebbe essere analogo a quello, già esistente, per le materie previste dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 28 del 2010 in tema di mediazione obbligatoria¹¹.

Questo nuovo filtro, all'azione da proporsi innanzi ai giudici statali, non allungherebbe i tempi del giudizio (essendo il procedimento compresso in pochi giorni)¹², ma creerebbe, invece, sotto l'autorevole guida dell'Organismo istituito dal CONI, un momento di riflessione e di pacificazione, in grado di restituire al mondo dello sport comportamenti basati sulla lealtà e probità, proprio quelli che sono mancati nelle ultime vicende¹³.

⁹ Invero, è da ricordare che l'articolo 3 della legge n. 280/03 dà vita ad una nuova ipotesi di giurisdizione esclusiva, in virtù della 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 alla lettera 2.

¹⁰ L'articolo 54 così recita: Competenza 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 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.

¹¹ Vedi, sul punto, il decreto legislativo n. 28 del 4 marzo 2010.

¹² Cfr. la decisione della Corte costituzionale n. 272 del 6 dicembre 2012, in *Foro it.* 2013, 4, I, 1091.

¹³ Invero, l'istituzione di un torneo alternativo a quelli organizzati dalla UEFA rappresenta, per il sistema, una grave mancanza di lealtà.

L'autorevole guida del vertice sportivo italiano sarebbe, inoltre, in grado di restituire la giusta gradazione delle primazie rimettendo il valore sportivo in condizione di prevalenza rispetto a quello economico, ed il valore della pace sociale, nel mondo sportivo, prima di qualsiasi egoismo di settore. Il momento delle riforme della giustizia, richieste dal Recovery Plan¹⁴, è favorevole per operare questa modifica, per la quale sarà necessaria una legge statale.

Tale positiva circostanza deriva anche dal fatto che al vertice della Commissione per la riforma del processo civile è stato nominato, dal Ministro della Giustizia, il Prof. Luiso, primo autore (nel 1975) di una approfondita analisi della giustizia sportiva, con la quale ha assegnato ad essa dignità scientifica¹⁵.

In tal modo, si restituirà al CONI parte del prestigio e della autorevolezza intaccati.

Sarà, poi, necessario porre, seriamente, mano al riparto delle competenze e del personale con la società "Sport e salute", sulla base di confini non conflittuali e ben determinati.

La delega, ancora non coltivata¹⁶, discendente dalla legge n. 86 del 2019, asse portante della nuova struttura dello sport in Italia, dovrà essere attuata nella concordia di tutti gli operatori del settore ed ai lavori preparatori di essa non dovranno essere estranei gli atleti, i tecnici ed i tifosi, fino ad oggi rimasti inascoltati, così come dovranno essere rivisti i decreti varati, a fine febbraio 2021¹⁷ che non hanno trovato il favore degli operatori del settore.

Lo sport italiano deve, necessariamente, crescere nella concordia e nella condivisione delle regole.

¹⁴ Uno dei punti di maggior rilievo del piano di sviluppo, finalizzato dall'unione europea, è costituito dalla riforma della giustizia civile i cui tempi, particolarmente lunghi, hanno spesso sconsigliato investimenti stranieri nel nostro Paese. Il recupero di un processo civile, concentrato e celere, è alla base della riforma della giustizia. Per far ciò la Ministra Cartabia ha nominato una commissione della quale fanno parte tra autorevoli processualisti: Francesco Luiso; Paolo Biavati; Antonio Carratta.

¹⁵ Vedi F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, Milano 1975.

¹⁶ La legge cornice n. 86 del 2019 conteneva sei deleghe all'esecutivo, la più rilevante di esse era ed è quella relativa all'impianto della gestione dello sport che dovrà regolare le competenze tra CONI e "Sport e salute".

¹⁷ Il 26 febbraio 2021 sono stati pubblicati cinque decreti legislativi aventi ad oggetto: il lavoro sportivo; gli agenti sportivi; le regole per la sicurezza nelle discipline sportive invernali; la semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi; il riordino e la riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi.