

RASSEGNA DELLA GIURISPRUDENZA DEL COLLEGIO DI GARANZIA DELLO SPORT NELL'ANNO 2022 *

REVIEW OF THE MOST RECENT JURISPRUDENCE OF THE SPORTS GUARANTEE COMMITTEE IN THE YEAR 2022

di *Dario Martire* ** e *Alessandro Valerio De Silva Vitolo* ***

Sommario: 1. Premessa. – 2. Questioni di diritto sostanziale. – 2.1. Ineleggibilità e incompatibilità rispetto alla partecipazione a organi elettivi. – 2.1.1. La non indifferenza per l'ordinamento dello Stato della materia elettorale. – 2.2. Sull'utilizzabilità delle denunce anonime da parte della procura federale. – 2.3. In tema di legalità formale. – 2.4. La revoca del tesseramento. – 2.5. La prevalenza del *favor rei* sul *tempus regit actum*. – 2.6. Il divieto di *reformatio in peius*. – 2.7. Agenti Sportivi stabiliti e domiciliati. – 3. Questioni di diritto processuale. – 3.1. L'applicabilità dell'art. 384 del codice di procedura civile. – 3.2. Il dovere di chiarezza e sinteticità degli atti processuali. – 3.3. L'applicabilità dell'art. 75 del codice di procedura civile in tema di rappresentanza in giudizio delle persone giuridiche. – 3.4. L'applicabilità della sospensione feriale dei termini. – 3.5. La competenza del Collegio di Garanzia dello Sport sui provvedimenti degli organi di giustizia degli enti di promozione sportiva. – 3.6. Sul filtro all'accesso di cui all'art. 54, comma 1 del Codice di Giustizia Sportiva del CONI. – 3.7. Sulla prescrizione dell'azione disciplinare in caso di fatti aventi rilevanza penale. – 3.8. Sulla natura dei termini che regolano l'azione del procuratore federale.

1. Premessa

La giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport rappresenta un imprescindibile punto di riferimento del complessivo ordinamento sportivo, perché è proprio nelle decisioni di quest'organo che il diritto sportivo trova una parte significativa del proprio inveroamento.

* Il contributo è frutto della riflessione comune dei due Autori. Ad ogni modo, i paragrafi da 1 a 2.7 sono stati redatti dal Dott. Dario Martire, mentre i paragrafi da 3 a 3.8 dall'Avv. Alessandro Valerio De Silva Vitolo.

** Ricercatore di Istituzioni di diritto pubblico nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza".

*** Avvocato del Foro di Roma. Dottorando di ricerca in Scienze e culture dell'umano. Società, educazione, politica e comunicazione nell'Università degli Studi di Salerno.

Nelle pagine che seguono si darà dunque conto delle principali linee giurisprudenziali del Collegio per l'anno 2022, anno in cui le statistiche segnalano, peraltro, una significativa riduzione dei ricorsi depositati rispetto al 2021 (134 depositi) e al 2020 (120 ricorsi). Nel corso del 2022 risultano, infatti, depositati soltanto 79 ricorsi, quasi la metà dell'anno precedente¹.

Ciò posto, la giurisprudenza 2022 del Collegio di Garanzia rimane indubbiamente assai ricca, toccando anche problemi dalla rara complessità teorica, oltre che pratica.

Al fine di mettere ordine in una rassegna necessariamente selettiva, e ciò non di meno afferente a un ventaglio assai ampio di questioni di diritto sportivo, abbiamo deciso di operare una distinzione in questa giurisprudenza tra profili di diritto sostanziale e profili di diritto procedurale.

2. Questioni di diritto sostanziale

Le principali linee giurisprudenziali su temi di diritto sostanziale hanno riguardato, fra le altre, questioni di diritto sanzionatorio, anche se non soltanto. Pensiamo, ad esempio, a vicende relative all'ineleggibilità e incompatibilità rispetto alla partecipazione a organi elettivi.

È interessante osservare come alcuni peculiari corollari del diritto sanzionatorio in senso più ampio, al di là del solo ambito sportivo, siano ormai fatti propri anche dalla giustizia sportiva, a riprova della progressiva introiezione nell'ordinamento, che pur vive della sua autonomia, di principi di civiltà giuridica propri di altre branche del diritto. Principi che risultano fondamentali nella prospettiva della tutela dei diritti fondamentali anche nelle formazioni sociali, fra le quali lo sport rientra, peraltro in consonanza con quanto previsto dai principi del personalismo e del pluralismo sanciti nell'art. 2 della Costituzione repubblicana.

2.1. Ineleggibilità e incompatibilità rispetto alla partecipazione a organi elettivi

Con una delle prime pronunce del 2022, il Collegio di Garanzia si è espresso circa la disciplina degli istituti dell'ineleggibilità e dell'incompatibilità. In particolare, la Quarta Sezione ha affermato che la *ratio* sottesa a questi istituti è di «*evitare che lo svolgimento delle funzioni connesse alla carica rivestita in seno agli organi elettivi possa influire, per un verso o per l'altro, sul rapporto di lavoro subordinato in atto e che quest'ultimo possa in qualche modo condizionare lo svolgimento delle dette fun-*

¹ Per un'accurata analisi dei dati quantitativi, si rimanda a E. JACOVITTI, D. MARTIRE, A.V. DE SILVA VITOLI (a cura di), con il coordinamento di A. La Face, *Relazione annuale sulla giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport, Anno 2022*, in questa *Rivista* ed. on line rivistadirittosportivo.coni.it.

zioni». Dal momento che dinanzi a situazioni di incompatibilità, in caso di inerzia dell'interessato nel prendere una decisione, il rimedio approntato dall'ordinamento è la decadenza dalla carica elettiva, il Collegio ha ritenuto che non si possa imputare all'interessato l'onere della dichiarazione di decadenza, poiché il campo applicativo dei doveri di lealtà e correttezza non possono implicare anche il dovere di atti volti a prevenire situazioni rispetto alle quali – come si è detto – l'ordinamento stesso prevede il rimedio della decadenza².

Peraltro, sempre in tema di questioni afferenti all'incapacità di assumere una carica sociale per ineleggibilità, incandidabilità o incompatibilità dell'eletto, il Collegio di Garanzia a Sezioni Unite ha avuto modo di affermare che esse riguardano una materia esterna alla competenza esclusiva della giustizia sportiva, rispetto alla quale si ha invece competenza del giudice amministrativo una volta che i gradi della giustizia sportiva siano esauriti. Inoltre, ha precisato il Collegio, per ciò che riguarda i contenziosi relativi al sistema di democrazia interna di un organo associato al CONI, rimane ferma l'operatività, alla luce dell'art. 3 legge n. 280/2003, della pregiudiziale sportiva³.

2.1.1. La non indifferenza per l'ordinamento dello Stato della materia elettorale

Le riportate decisioni del Collegio di Garanzia a Sezioni Unite n. 82 e n. 83 hanno pregiudizialmente affrontato, e risolto, la questione relativa alla sussistenza della giurisdizione in capo al Collegio Stesso in tema di controversie aventi ad oggetto l'impugnativa di atti delle Federazioni sportive che si connotano come decisioni in ordine alla regolare assunzione di cariche elettive, per ineleggibilità, incandidabilità o incompatibilità, attraverso procedure elettorali, anche alla luce della giurisprudenza della Corte Suprema di Cassazione (da ultimo, Cass. civ., Sez. Un., 2 febbraio 2022, n. 3101 resa a conclusione di una vicenda processuale portata alla cognizione della giustizia amministrativa culminata con la sentenza del Consiglio di Stato, sez. V, n. 2320/2020, pubblicata il 7 aprile 2020).

In via del tutto preliminare occorre muovere dal dettato del d.l. 19 agosto 2003, n. 220 (*Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*), convertito dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280.

È ben noto che, all'art. 1, si dispone che «*La Repubblica riconosce favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale*» e che «*i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*».

² Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 18 gennaio 2022, n. 3.

³ Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisioni del 23 dicembre 2022, n. 82 e n. 83.

Le controversie riservate agli organi della giustizia sportiva, istituiti ed organizzati da ciascuna Federazione sportiva sotto l'egida del CONI, sono indicate dall'art. 2 (*Autonomia dell'ordinamento sportivo*), a tenore del quale: «*In applicazione dei principi di cui all'articolo 1, è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto:*

a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive;

b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive».

Questa riserva consiste, per il comma 2, in ciò: «*Nelle materie di cui al comma 1, le società, le associazioni, gli affiliati ed i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui gli articoli 15 e 16 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n.242, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo».*

Rileva, inoltre, sul riparto delle controversie l'art. 3 del medesimo d.l. n. 220/2003, il quale codifica la c.d. pregiudiziale sportiva, prevedendo che: «*Esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, 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 disciplinata dal codice del processo amministrativo. In ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91»⁴.*

L'analisi della questione portata alla cognizione del Collegio, in ogni caso, non poteva non prendere in considerazione il giudizio conclusosi con la Sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 3101/2022, in quanto concernente, proprio, le controversie relative all'incandidabilità/ineleggibilità alle cariche federali.

Il TAR Lazio n. 4077/2019, invero, una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva, ha deciso, in primo grado, sull'impugnazione della decisione del Collegio di Garanzia n. 1/2019, affermando che la controversia sottopostagli non potesse formare oggetto della sua cognizione così argomentando: «*In tale sistema le controversie, qua-*

⁴ Sul d.l. n. 220/2003 e sulla relativa legge di conversione n. 280 del 2003 la letteratura è ampia. Basti citare L. SANTORO, *Il riparto di giurisdizione nella L. n. 280/2003: crisi del sistema tra sovranismo del legislatore e letture singolari della giurisprudenza*, in *Eu. dir. priv.*, 3/2019, p. 867 ss.; G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007, P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. amm.*, 1-2/2012, p. 9 ss.; sia inoltre consentito rinviare a D. MARTIRE, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e Costituzione repubblicana*, Napoli, 2020, p. 159 ss.

le quella in esame, che concernono l'osservanza delle norme regolamentari, organizzative e statutarie delle Federazioni sportive, quale, nel caso di specie, la UITS, rientrano nella sfera di autonomia riservata all'ordinamento sportivo, anche considerato che le federazioni sportive sono associazioni aventi personalità giuridica di diritto privato, come chiarito dal d.lgs. 242/99, e che nel governare le loro articolazioni territoriali interne esercitano facoltà privatistiche.

Tali controversie, infatti, non presentano rilevanza esterna all'ordinamento sportivo, non avendo alcun riflesso, né diretto né indiretto, nell'ordinamento statale; si tratta di questioni che rientrano nell'ambito dell'autonomia delle Federazioni sportive nella regolazione del loro assetto organizzativo territoriale ai fini dello svolgimento delle competizioni sportive, sulle cui vicende sono deputati a giudicare gli organi federali (Cass. civ., Sez. Un., n.5775/2004).

Allo stesso ambito appartiene la presente controversia, avente ad oggetto l'eleggibilità del ricorrente quale consigliere e Presidente dell'Associazione Sportiva Dilettantistica Tiro a Segno Nazionale – Sezione di Palermo, articolazione periferica interna della UITS.

Qualora venissero, poi, in gioco questioni e rapporti patrimoniali tra l'associazione il singolo associato, la questione ricadrebbe invece nella giurisdizione del giudice ordinario, ai sensi del citato art. 3 del d.l. n.220/2003, conv. in l. n. 280/2003.

In conclusione il ricorso deve essere dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione”.

In sostanza, dunque, il TAR ha ritenuto che le controversie in parola rientrassero nella competenza esclusiva dei giudici dell'ordinamento sportivo (art. 2 d.l. n 220/2003, legge n. 280/2003), ritenendole al pari delle questioni “tecniche” attinenti allo svolgimento concreto dell'attività sportiva, non presentandosi in questo campo posizioni di diritto soggettivo o interesse legittimo che avrebbero potuto legittimare, esauriti i gradi della giustizia sportiva, la cognizione della giustizia dell'ordinamento giuridico nazionale⁵.

⁵ In tal senso, la più recente giustizia amministrativa, riprendendo le ben note sentenze della Corte costituzionale n. 49/2011 e n. 160/2019 e la recente pronuncia della Cass., Sez. Un., 13 dicembre 2018, n. 32358 (cfr. S. MESSINA, *Indipendenza dell'ordinamento sportivo rispetto a quello ordinario*, in *Giust. civ.*, 2019, p. 1, nonché F. VARI – N. MARRA, *Ai confini della giurisdizione sportiva: la “partita” infinita dell'assegnazione dello scudetto 2006 e le Sezioni Unite della Cassazione*, in questa *Rivista*, 2018, 2, p. 455 ss.), ha qualificato come «indifferente giuridico» per l'ordinamento e la giustizia dello Stato le questioni aventi quale oggetto l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive: «non hanno rilevanza nell'ordinamento giuridico generale e le decisioni adottate in base alle regole promananti dall'associazionismo sportivo sono collocate in un'area di non rilevanza per l'ordinamento statale, senza che possano essere considerate come espressione di potestà pubbliche ed essere considerate alla stregua di decisioni amministrative. La generale irrilevanza per l'ordinamento statale di tali norme e della loro violazione conduce all'assenza della tutela giurisdizionale statale» (Cons. Stato, sez. V, sent. n. 2640/2022 e TAR Lazio, sez. I ter, n. 3596/2022). Sul tema, il Cons. Stato, sez. V, 10 maggio 2018, n. 3036 (in questa *Rivista*, 2018, n. 1, p. 220 ss., con nota di M. SA-

Il Consiglio di Stato (n. 2320/2020) ha dichiarato, ribaltando l'esito del giudizio di impugnazione, fondato il motivo di appello secondo cui la controversia non rientrava in alcuno degli ambiti descritti dall'art. 2 del d.l. citato.

Così il Consiglio di Stato: *“la controversia in cui si contesta l'elezione a una carica sociale di una Federazione sportiva per ineleggibilità, incandidabilità o incompatibilità, non è riservata agli organi di giustizia sportiva e dà accesso alla giurisdizione statale. Infatti non si discute del corretto risultato di una competizione e, dunque, dell'applicazione di una regola tecnica. Si discute piuttosto della legittima investitura di organi interni di quella speciale associazione.*

Non si tratta di controversie irrilevanti dal punto di vista giuridico generale, perché l'ordinamento ritiene rilevanti le vicende strutturali interne delle formazioni sociali (cfr. artt. 14 ss. Cod. civ.) (...)

Escluso dunque che spetti alla sola giustizia sportiva l'odierna controversia, resta da stabilire quale sia la giurisdizione dello Stato che ne ha la spettanza: se quella ordinaria ovvero quella amministrativa” (p. 10).

Il Consiglio di Stato, infatti, ragionando sul citato art. 3 della legge n. 280/2003, ha ritenuto che, una volta esaurita la pregiudiziale sportiva, *“La scelta legislativa – di assegnare alla giurisdizione esclusiva amministrativa la residuale tutela avverso gli “atti” delle Federazioni sportive non appare incoerente con la funzione del giudice amministrativo come giudice del pubblico potere (Corte cost. 6 luglio 2004, n. 204)”⁶.*

Tali conclusioni hanno portato all'accoglimento del citato motivo, rimettendo la decisione sul merito dell'impugnazione avverso la sentenza del Collegio di Garanzia dinnanzi al TAR il quale, come detto, si era arrestato ad una pronuncia in rito.

Ne è seguita impugnazione dinnanzi alla Corte di Cassazione. Il CONI, con il pri-

NINO, *Un ulteriore contributo in merito ai profili di giurisdizione in materia di giustizia sportiva*), si è dichiarato, a ragione, carente di giurisdizione in merito alla addotta illegittimità del provvedimento della FIGC con il quale era stata concessa una deroga a disputare il campionato di Eccellenza in un impianto sportivo situato al di fuori del Comune in cui la Società aveva la propria sede.

⁶ La pregiudiziale sportiva rappresenta il fondamento normativo statale mediante il quale si “protegge” l'ordinamento sportivo dall'ingerenza senza limiti della giurisdizione dell'ordinamento statale. In tal senso, mi sembra il pensiero di R.M. PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007, p. 255, secondo cui la stessa costituisce appunto il tentativo del legislatore di difendere la natura ordinamentale del fenomeno sportivo. Difatti per l'Autore «l'onere di esaurire preventivamente i gradi della giustizia sportiva appare costituire una forma di garanzia a favore dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, costituendo, peraltro, anche un filtro all'attività giurisdizionale alla quale il legislatore “auspica” che non si addivenga per una duplice ragione: da un lato, perché l'intervento della giustizia statale, pur imprescindibile in talune situazioni costituzionalmente protette, mal si attaglia allo spedito e lineare funzionamento del fenomeno sportivo, caratterizzato da dinamiche peculiari che necessiterebbero di strumenti di regolazione *ad hoc*, onde evitare possibili “crisi di rigetto” del sistema sportivo sul quale vengano innestati procedimenti utilizzati in ambito generale, dall'altro lato, per ragioni deflative del contenzioso». V., inoltre, G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e tutela giurisdizionale*, cit., nonché P. SANDULLI, *La giurisdizione “esclusiva” in materia di diritto sportivo*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2005, p. 395 ss., E. LUBRANO, *La “pregiudiziale sportiva” e il ruolo della Camera di Conciliazione del CONI: un sistema da riformare?!*, in www.giustamm.it.

mo motivo, ha lamentato la violazione o falsa applicazione degli artt. 24, 103 e 113 Cost., 1, 2, 3 del d.l. n. 220/2003, come convertito, e dell'art. 133 c.p.a., stante il difetto assoluto di giurisdizione per essere la controversia in esame riservata alla cognizione esclusiva degli organi di giustizia sportiva.

Con il secondo motivo lamentava la violazione o falsa applicazione delle medesime norme per eccesso di potere “da sconfinamento” e per violazione del vincolo della c.d. pregiudiziale sportiva, avendo il ricorrente impugnato direttamente al TAR il provvedimento del Commissario straordinario dell'UITs che aveva delegato alla Commissione di disciplina endofederale la decisione sulla questione controversa, senza previa adizione degli organi di giustizia sportiva.

Le Sezioni Unite n. 3101/2022⁷ si sono occupate solo del primo motivo, vale a dire della sussistenza o insussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo: “*VII ... all'ordinamento sportivo è riservata la disciplina delle questioni concernenti l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari organizzative e statutarie finalizzate a garantire il corretto svolgimento delle attività sportive, e cioè di quelle che sono comunemente note come 'regole tecniche', oltre che 'i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari' (v. Corte Cost. n. 49 del 2011).*”

Mentre non lo è, come esattamente osservato dal Consiglio di Stato nell'impugnata sentenza, la controversia in cui si discute della decisione relativa alla regolarità dell'elezione a una carica sociale. E questo perché una simile controversia non è relegabile nell'alveo di quelle nelle quali viene in rilievo l'applicazione di norme semplicemente finalizzate a garantire il corretto svolgimento delle attività sportive: essa attiene sì all'organizzazione della Federazione, ma, per quanto così connotata, non è né può esser confinata in un'area di irrilevanza per l'ordinamento dello Stato, giacché sono pur sempre tutelati dall'ordinamento statale i diritti in cui si esplica la personalità dell'individuo, anche nell'ambito delle formazioni sociali, siano esse di diritto privato o di diritto pubblico (art. 2 Cost., artt. 14 e seg. c.c.)”.

In conclusione, dunque, può affermarsi che la controversia in cui si contesta l'elezione a una carica sociale di una Federazione sportiva per ineleggibilità, incandidabilità o incompatibilità è soggetta alla giurisdizione del giudice statale (nella specie il giudice amministrativo) senza che si intacchi la cognizione (prioritaria) del giudice sportivo, secondo quanto statuito dall'art. 3 del d.l. n. 220/2003, ai sensi del quale “*Esauriti i gradi della giustizia sportiva (...) 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 disciplinata dal codice del processo amministrativo*”.

⁷ Per un commento esaustivo alla Sentenza si segnala il contributo di L. SANTORO, *Nota a Cass., SS.UU. 2 febbraio 2022, n. 3101. Irrilevanza della natura, pubblicistica o privatistica, dell'attività fondante il ricorso al giudice amministrativo nel riparto di giurisdizione tra giustizia sportiva e giustizia statale*, in questa Rivista ed. on line rivistadirittosportivo.coni.it.

Milita in tal senso la considerazione per la quale la questione della pregiudiziale sportiva non era stata posta in dubbio neanche dal Consiglio di Stato e dall'allora ricorrente. L'atto di appello poneva infatti la questione in termini di riserva o meno della cognizione del giudice sportivo, cosicché l'eventuale riconoscimento della giurisdizione in capo al giudice amministrativo (come poi ha deciso il Consiglio di Stato nella decisione in esame) non intaccava la cognizione preventiva indispensabile degli organi di giustizia sportiva (in tutti i gradi, dal Tribunale Federale alla Corte federale d'Appello per concludere con il giudizio del Collegio di Garanzia dello Sport).

Nella sentenza del Consiglio di Stato si legge: *“consegue da quanto sopra che la controversia in cui si contesta l'elezione a una carica sociale di una Federazione sportiva per ineleggibilità, incandidabilità o incompatibilità, non è riservata agli organi di giustizia sportiva e dà accesso alla giurisdizione statale...”*.

Il CONI a questi riguardi aveva proposto l'eccezione, già sollevata in primo grado, di inammissibilità del ricorso per mancato rispetto della *pregiudizialità sportiva* in relazione al provvedimento del Commissario straordinario che aveva delegato alla Commissione di disciplina la decisione sul reclamo.

L'eccezione era stata dichiarata nel merito infondata in quanto *“l'odierno thema decidendum è costituito dalla (in)capacità di assumere una carica sociale per ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità dell'eletto; di ciò dovrà decidere il giudice di primo grado — sebbene la domanda introduttiva di questo giudizio sia stata articolata come azione di impugnazione della decisione del Collegio di Garanzia dello Sport del 14 gennaio 2019, n. 1 e degli atti presupposti, tra cui il provvedimento del Commissario straordinario che aveva delegato alla Commissione di disciplina la decisione sul reclamo del Sinagra – e le ragioni per le quali si è fuori dall'area riservata alla giustizia sportiva sono state già esposte”*.

Sul tema oggetto della controversia devoluta alle Sezioni Unite del Collegio, e dunque, la cognizione degli organi della giustizia sportiva, pur non potendo essere considerata come *“riservata”* ai sensi dell'art. 2 d.l. (come invece affermato dal TAR Lazio cit.), deve non di meno ritenersi sussistente (non essendo ciò stato messo in discussione né dal Consiglio di Stato né dalla Corte di Cassazione citati). Esaurita tale cognizione, la questione potrà essere conosciuta dal giudice amministrativo in ossequio a quanto stabilito dall'art. 3 del d.l. n. 220/2003, per come convertito nella legge n. 280/2003.

2.2. Sull'utilizzabilità delle denunce anonime da parte della Procura federale

Le Sezioni Unite si sono, peraltro, pronunciate sull'ulteriore, importante tema dell'utilizzabilità delle denunce anonime da parte della procura federale.

Già lo scorso anno la Quarta Sezione si era pronunciata in materia, chiarendo che, seppur la denuncia anonima non possa certamente assurgere a elemento probatorio,

rimane tuttavia consentito alla procura federale condurre un'ulteriore attività d'indagine volta a raccogliere ulteriori risconti in merito ai fatti descritti nel documento, non potendo negarsi alla procura di esercitare l'azione disciplinare d'ufficio una volta appresa la notizia di illeciti ai sensi dell'art. 44 CGS⁸.

Più di recente, come anticipato, sono intervenute in tema le Sezioni Unite. Premesso che il documento anonimo – categoria in cui rientra anche la denuncia della quale non sia stato identificato l'autore – non è comunque passibile di assurgere a elemento di prova, non integrando neanche una notizia d'illecito in senso stretto in quanto manca la riconoscibilità della fonte, il Collegio di Garanzia ha ribadito che l'attività d'investigazione della procura, finalizzata di “propria iniziativa” alla verifica se dal documento non possano comunque derivare notizie di eventuali illeciti, deve considerarsi perfettamente legittima. L'attività d'investigazione è, infatti, avviata dalla procura sulla base di una notizia che «viene a formarsi per iniziativa libera e ‘propria’ dell'organo inquirente, ‘propria’ ancorché soltanto stimolata dal documento anonimo»⁹.

2.3. In tema di legalità formale

Durante lo scorso anno è stata assai significativa una pronuncia della Prima Sezione sul principio di legalità formale nel diritto sanzionatorio. Si tratta di un tema su cui, peraltro, il Collegio di Garanzia aveva già avuto modo di pronunciarsi anche negli anni precedenti¹⁰.

Anche in questa circostanza è emersa con forza la progressiva introiezione da parte del diritto sportivo di principi propri di altre branche del giuridico; principi che, tuttavia, si potrebbe osservare, vista la loro pregnanza e trasversalità sembrano in effetti connotare più in profondità la cultura giuridica propria del diritto italiano ed europeo.

Nella decisione in questione, il Collegio di Garanzia ha osservato che, dal momento che i codici di giustizia sportiva e i regolamenti federali tipizzano sanzioni precise rispetto a condotte altrettanto precise, non è consentito, proprio alla luce del principio di legalità, «*allargare o restringere la portata delle sanzioni medesime che, peraltro, possono in maniera significativa spezzare gli equilibri dei campionati i cui esiti dovrebbero essere il frutto del merito sportivo e non di vicende “altre”*». Di conseguenza, il giudizio relativo alle condotte che violano le regole non può allontanarsi «*in maniera superficiale*» dalle specifiche previsioni relative a precetti e sanzioni, in ossequio al principio d'impronta penalistica del *nullum crimen, nulla poena sine lege*, che risulta applicabile anche nell'ambito del giudizio civile in forza della giurisprudenza di legittimità e, a catena, in quello sportivo. Il corollario di questa impostazione è che, in assenza di una previsione normativa, l'adozione di una sanzione per una condotta non

⁸ Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 24 settembre 2021, n. 83.

⁹ Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione 13 aprile 2022, n. 17.

¹⁰ Si vedano le decisioni, sempre della Prima sezione, del 21 febbraio 2017, n. 15 e del 3 marzo 2021, n. 23.

prevista non solo non è possibile, ma è vietato pure il ricorso all'analogia, sempre in virtù della preclusione nei confronti della stessa in ambito penalistico derivante dal principio di legalità e da quanto previsto dalle preleggi all'art. 14. Il Collegio non manca, peraltro, di osservare che la sanzione disciplinare rappresenta, in ambito sportivo, ciò che la pena rappresenta in ambito penale¹¹.

2.4. La revoca del tesseramento

In tema di fattispecie di revoca del tesseramento *ex art. 42*, comma 1, Norme organizzative interne FIGC (NOIF)¹², il Collegio di Garanzia ha avuto modo di esprimersi, in particolare, sull'ipotesi di cui alla lett. *c*, ovvero sia la revoca «*per motivi di carattere eccezionale sulla base di determinazione insindacabile del Presidente Federale*».

Ebbene, la Prima Sezione ha precisato che il provvedimento in questione è espressione di un potere discrezionale posto in capo al Presidente della Federazione, il quale va esercitato, appunto, in ipotesi di carattere eccezionale e, di conseguenza, non è suscettibile di impugnazione, valutazione o censura tanto per motivi di legittimità quanto per motivi di merito, in quanto proprio la valutazione sul ricorrere di tali ipotesi è rimessa in via esclusiva allo stesso Presidente.

Il cardine, la *ratio* intorno al quale la disciplina è strutturata, va individuata, secondo il Collegio, essenzialmente nella necessità di tutelare i calciatori istanti che «*versano in una condizione di disagio psico-fisico che renderebbe difficile, se non impossibile, la prosecuzione dell'attività calcistica con il sodalizio sportivo di appartenenza*», e di conseguenza nel porre una tutela in situazioni in cui il rapporto fra calciatore e società è nettamente squilibrato a favore della seconda, che è posta su un piano di supremazia rispetto al primo: di conseguenza, quest'istituto consente di garantire l'applicazione dei principi di lealtà, correttezza e probità nelle competizioni sportive¹³.

2.5. La prevalenza del *favor rei* sul *tempus regit actum*

Altra interessante questione decisa dal Collegio ha riguardato la portata applicativa e le intersezioni fra i due distinti principi del *favor rei* e del *tempus regit actum*, così

¹¹ Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. I, decisione 19 aprile 2022, n. 19.

¹² Il quale recita «*Il tesseramento può essere revocato dallo stesso ufficio che lo ha effettuato: a) per invalidità o per illegittimità. La revoca ha effetto dal quinto giorno successivo alla data in cui perviene alla società la comunicazione del provvedimento, a mezzo di raccomandata con avviso di ricevimento. Se si tratta di revoca disposta per violazione alle disposizioni di cui all'art. 40, commi 1, 2 e 3, la stessa retroagisce a far data dal giorno del tesseramento; b) per inidoneità fisica dei calciatori/calciatrici a termini dell'art. 43, comma 5: in tal caso la revoca ha effetto immediato; c) per motivi di carattere eccezionale sulla base di determinazione insindacabile del Presidente Federale; la revoca ha effetto dalla data della determinazione*».

¹³ Collegio di Garanzia dello Sport, sez. I, decisione 3 maggio 2022, n. 26.

rilevanti, peraltro, in settori del diritto nazionale differenti dal diritto sportivo. In ogni caso, vanno distinti, da un lato, la definizione più precisa della portata del *favor rei* nell'ordinamento sportivo e, dall'altro, la già richiamata intersezione con il *tempus regit actum*.

Quanto al primo profilo, il Collegio di Garanzia ha sottolineato che il *favor rei* positivizzato nell'art. 2 c.p. può certamente trovare un'applicazione anche nell'ordinamento sportivo, ma con alcune precisazioni. Sottolinea il Collegio che la sanzione disciplinare rimane appunto una sanzione, e come tale implica una incidenza sui soggetti nei cui confronti viene irrogata che si caratterizza per un tratto afflittivo. Di conseguenza, se le valutazioni alla base dell'irrogazione della sanzione «sono basate su criteri che vengono modificati e se, a seguito di tale modifica, quel comportamento o quella valutazione non costituiscono più il presupposto... per l'adozione del provvedimento finale che era stato inflitto, deve ritenersi caducato quel provvedimento, in ragione del principio del *favor rei* e della funzione pubblicistica di tale principio»¹⁴.

Quanto, invece, al rapporto tra *favor rei* e *tempus regit actum*, si osserva che il primo principio in questo ambito «deve ritenersi ancor più significativo» e di conseguenza prevalente sul secondo perché la tutela dei diritti dei soggetti dell'ordinamento sportivo assume una – sembra di poter inferire dalle parole del Collegio – assai significativa importanza nel settore in questione. Peraltro, lo stesso Collegio aggiunge un ulteriore argomento alla base di queste determinazioni, rappresentato dalla rilevanza dell'informalità nei procedimenti di giustizia sportiva, «laddove l'equità sostanziale non è una cornice priva di contenuto, quanto, piuttosto, essa stessa contenuto»¹⁵.

Decisione, quella richiamata – non isolata in tema di applicabilità del *favor rei* nell'ordinamento sportivo¹⁶ – che vede peraltro una forte incidenza della giurisprudenza della Corte di cassazione, esplicitamente richiamata nell'apparato argomentativo¹⁷.

¹⁴ Collegio di Garanzia dello Sport, sez. I, decisione 16 maggio 2022, n. 34. Sull'applicabilità del principio del *favor rei* al processo sportivo, E. JACOVITTI, *Rassegna della giurisprudenza più recente del Collegio di Garanzia dello Sport gennaio 2020-dicembre 2021*, in questa *Rivista*, 2021, 1, p. 552 ss.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Si veda, infatti, anche la decisione della sez. II, 23 novembre 2022, n. 74, nonché le precedenti decisioni della sez. I, 12 febbraio 2020, n. 8 e 21 febbraio 2017, n. 15.

¹⁷ Il Collegio richiama Cass. civ., Sez. Un., 12 aprile 2021, n. 9546 e Cass. civ., sez. II, 25 ottobre 2019, n. 27405 («le norme sopravvenute nel corso del giudizio che dispongano l'applicazione retroattiva di un trattamento sanzionatorio più favorevole all'autore di un illecito amministrativo devono essere applicate anche d'ufficio, dunque pure quando l'interessato non abbia formulato uno specifico motivo di ricorso sulla determinazione quantitativa della sanzione, posto che la natura e lo scopo squisitamente pubblicistici del principio del *favor rei* devono prevalere sulle preclusioni processuali previste per i giudizi d'impugnazione»), nonché Cass. civ., Sez. Un., 10 giugno 2021, n. 16296 e 29 luglio 2016, n. 15819 in relazione al giudizio disciplinare riguardante gli avvocati e, dunque, all'applicazione del codice deontologico forense, dove si è affermato che «la successione nel tempo delle norme dell'allora vigente e di quelle del nuovo Codice, deve essere improntata al criterio del *favor rei*».

2.6. Il divieto di *reformatio in peius*

Anche il divieto di *reformatio in peius* è stato al centro di alcuni arresti del Collegio di quest'anno.

Pronunciandosi sull'art. 11, comma 3, Norme di disciplina AIA, è stato, ad esempio, affermato che la disposizione ivi contenuta («*In assenza dell'atto di appello della Procura arbitrale non può esser aggravata la sanzione già disposta in primo grado al deferito*») non può essere interpretata nel senso che il divieto di *reformatio in peius* si limiti alla preclusione del superamento dell'entità complessiva della sanzione comminata nel grado di giudizio precedente, «*senza implicare un esito più favorevole neanche in caso di assoluzione da alcuni illeciti concorrenti prima ritenuti sussistenti, ovvero di esclusione di aggravanti*». Si è quindi precisato che questo principio avrebbe la medesima portata applicativa di quello penalistico di cui all'art. 597, comma 4, c.p.p., ai sensi del quale in caso di accoglimento dell'appello dell'imputato in ordine a circostanze o reati concorrenti, anche se legati per continuazioni, la pena complessivamente irrogata viene diminuita in misura corrispondente.

In un'altra decisione importante sul tema, il Collegio ha affermato che il divieto in questione non è violato nel caso in cui il giudice d'appello «*pur escludendo un'aggravante o riconoscendo un'attenuante in accoglimento dei motivi proposti dall'imputato, confermi la pena inflitta in primo grado, ribadendo il giudizio di equivalenza tra le circostanze, purché quest'ultimo sia accompagnato da adeguata motivazione*»¹⁸. In questa decisione, la sezione II dà conto, invero, dell'esistenza di orientamenti non univoci sul tema¹⁹, affermando, infine, la compatibilità fra l'art. 11, comma 3, Norme di disciplina AIA richiamato e la correlativa disposizione del codice di procedura penale, in quanto le norme di quest'ultimo più che al *modus procedendi* del processo sportivo attengono a profili di natura sostanziale relativi ai criteri in base ai quali si determina la sanzione concretamente irrogabile una volta accertata l'applicabilità del divieto di *reformatio in peius*.

¹⁸ Collegio di Garanzia dello Sport, sez. II, decisione 14 novembre 2022, n. 70.

¹⁹ Si vedano Collegio di Garanzia dello Sport, sez. II, decisione 23 dicembre 2015, n. 70 (in cui si afferma che «*Il divieto di reformatio in peius della sentenza di primo grado appellata dal solo condannato costituisce principio penalistico avente carattere eccezionale; non risulta tra i principi ispiratori della Giustizia Sportiva dettati dal CONI, né trova espresso ingresso nel Codice della giustizia sportiva*») e sez. IV, decisione 21 ottobre 2019, n. 84 (dove si legge che «*È opportuno, tuttavia, sottolineare un ulteriore evidente vizio della decisione impugnata in questa sede. La Corte Federale, infatti, con la decisione impugnata ha modificato, in sede di reclamo, la qualificazione giuridica dell'illecito, a seguito del mutamento sostanziale del quadro normativo di riferimento, ed è giunta, in tal modo, ad una inammissibile reformatio in peius della sanzione, sulla base del reclamo proposto dal solo tesserato e non dalla Procura. Ciò in aperta violazione di uno dei principi cardini del diritto sanzionatorio, che esclude l'applicazione di una sanzione più severa di quella applicata in precedente grado del giudizio, se non a seguito di impugnazione dell'organo dell'accusa*»).

2.7. Agenti Sportivi stabiliti e domiciliati

È noto che il Regolamento Agenti Sportivi CONI devolve al Collegio di Garanzia, in unico grado e con cognizione estesa al merito, la cognizione sui ricorsi avverso i provvedimenti di cancellazione dal relativo registro.

È in tale ambito che la Prima Sezione, decisioni n. 59, 63, 68 e 73, ha affrontato la spinosa questione degli Agenti Sportivi c.d. domiciliati, ponendo le dovute differenze con la figura degli stabiliti²⁰.

Si rammenta, a tal proposito, che l'art. 1, comma 373, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, ha istituito, presso il CONI, il Registro Nazionale degli Agenti Sportivi, nel quale devono essere iscritti i soggetti che, in forza di un incarico redatto in forma scritta, mettono «*in relazione due o più soggetti operanti nell'ambito di una disciplina sportiva riconosciuta dal CONI ai fini della conclusione di un contratto di prestazione sportiva di natura professionistica, del trasferimento di tale prestazione sportiva o del tesseramento presso una Federazione sportiva professionistica*». In tale Registro possono iscriversi i cittadini italiani o di altro Stato membro dell'Unione Europea che, tra l'altro, abbiano «*superato una prova abilitativa diretta ad accertarne l'idoneità*».

Il successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 marzo 2018, in attuazione della norma sopra richiamata, ha stabilito, tra l'altro, i requisiti soggettivi per l'iscrizione nel Registro Nazionale, disciplinando l'esame di abilitazione, che si articola in una prova generale, presso il CONI, e in una prova speciale, presso le Federazioni sportive nazionali professionistiche.

L'art. 11 del detto d.P.C.M. prevede espressamente la categoria degli "Agenti stabiliti", dettando la seguente disciplina: «*I cittadini dell'Unione Europea abilitati in altro Stato membro a mettere in relazione due o più soggetti ai fini indicati dall'articolo 1 del presente decreto possono chiedere alla Federazione o alle Federazioni sportive professionistiche italiane nell'ambito della cui disciplina sportiva intendono operare di essere iscritti in apposita sezione del registro federale degli agenti sportivi. [...] Ciascuna Federazione, accertato che il richiedente sia abilitato a operare nell'ambito della Federazione sportiva del paese di provenienza, lo iscrive alla sezione speciale*

²⁰ In argomento, cfr. sez. I, decisione n. 7/2020, la cui analisi è contenuta in E. JACOVITTI, D. MARTIRE, A.V. DE SILVA VITOLO (a cura di) con il coordinamento di A. La Face, *Relazione Annuale sulla giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport – Anno 2020*, in rivistadirittosportivo.coni.it, p. 13 ss., e nn. 16, 17, 18, 19, 20, 21 e 24/2021, in *Relazione Annuale sulla giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport – Anno 2021*, in questa Rivista ed. on line rivistadirittosportivo.coni.it, p. 25 ss.

In dottrina si può far riferimento a A. MAIETTA, *Profili civilistici e tutela giustiziale nel diritto sportivo*, Milano, 2022, p. 91 ss., L. SANTORO, *La disciplina della professione di agente sportivo contenuta nel D.LGS. 28 febbraio 2021, N. 37 nel quadro della regolamentazione vigente*, in questa Rivista ed. on line rivistadirittosportivo.coni.it, ID., *Le «professioni» di agente sportivo e avvocato: reviviscenza dei profili di incompatibilità*, in questa Rivista, 2019, 1, p. 99 ss., nonché ID., *Brevi note in tema di applicabilità della normativa sul contratto di consumo al mandato tra agente sportivo e assistito*, in *Riv. dir. econ. Traporti e ambiente*, 2020, XVIII, p. 81 ss., M. LAI, *Il regolamento FIGC (2019) sugli agenti sportivi nel calcio professionistico: inquadramento e analisi*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, 1, p. 57 ss.

del registro federale dandone comunicazione al CONI entro trenta giorni per l'iscrizione in apposita sezione del Registro nazionale. L'agente stabilito opera senza limitazione utilizzando il titolo riconosciuto nell'ambito federale del paese di provenienza oppure, se non gli è riconosciuto alcun titolo, utilizzando in ogni documento a sua firma la dicitura «agente sportivo stabilito abilitato nell'ambito della...», aggiungendovi l'indicazione della Federazione sportiva nazionale presso la quale è abilitato. Agli agenti sportivi stabiliti si applicano gli articoli 2, 6, terzo comma, 7, 8, 9 e 10 del presente decreto...».

Il CONI, dapprima il 10 luglio 2018, e successivamente con deliberazione n. 1649 del Consiglio Nazionale in data 29 ottobre 2019, approvava il relativo Regolamento Agenti Sportivi.

Detto Regolamento, che non prevedeva all'epoca l'istituto della domiciliazione, disponeva, all'art. 21 (rubricato "I contratti degli agenti sportivi"), comma 10, che: *«La disciplina prevista nel presente articolo trova applicazione anche con riguardo agli agenti extracomunitari che comprovino di essere regolarmente iscritti nel Registro della Federazione di riferimento internazionale o del Paese non appartenente all'Unione Europea e di essere in possesso dei requisiti di cui all'art. 2, comma 1, escluse le lettere a), k), l), n), e o). I soggetti extracomunitari hanno l'obbligo di eleggere domicilio, della durata di un anno, presso un agente sportivo italiano o stabilito che opererà secondo le istruzioni del domiciliante, prima della sottoscrizione di uno dei contratti di cui all'art. 1, comma 2, del presente Regolamento, pena la nullità del contratto di mandato di cui al presente articolo».*

Con delibera del Presidente n. 05/05 del 15 gennaio 2020, il CONI disponeva la sospensione degli effetti delle modifiche apportate dalla suddetta deliberazione n. 1649, con particolare riguardo agli articoli relativi: *i) all'entrata in vigore dell'executive summary CONI; ii) al termine di iscrizione entro e non oltre il 31 dicembre per quei soggetti che avevano conseguito l'abilitazione prima del 31 marzo 2015, ma non avevano proceduto all'iscrizione dal 13 giugno 2019 al 31 dicembre 2019; iii) alla nuova formulazione dell'art. 2, comma e), per gli agenti stabiliti, che fa riferimento esplicito alla necessità di acquisire il "titolo abilitativo", da conseguire mediante «il superamento di esame di abilitazione avente contenuti equivalenti».*

Faceva, dunque, seguito la richiesta di precisazioni dal punto di vista interpretativo del d.P.C.M. del 2018, evasa dal decreto del Ministro delle politiche giovanili e dello sport del 24 febbraio 2020, nel quale sono state apportate modifiche e specificazioni con riferimento al precedente decreto del 23 marzo 2018 in materia di agenti sportivi, per la successiva emanazione delle disposizioni attuative da parte del CONI e delle Federazioni sportive nazionali aderenti al professionismo.

Il decreto Ministeriale del 24 febbraio 2020 – che ha fornito interpretazione autentica e chiarificazioni del precedente d.P.C.M. 23 marzo 2018 – ha attribuito al CONI la competenza a disciplinare il nuovo istituto della domiciliazione, disponendo, all'art. 12, che: *«I soggetti provenienti da Paesi non appartenenti all'Unione Europea, che siano abilitati in tali Paesi a mettere in relazione due o più soggetti ai fini indicati*

dall'articolo 1 del presente decreto, possono operare in Italia solo previa domiciliazione presso un agente regolarmente iscritto nel Registro nazionale e nel registro federale della relativa Federazione. Nell'esercizio della loro attività, devono agire di intesa con l'agente presso cui sono domiciliati, utilizzando il titolo riconosciuto nel Paese di provenienza e nell'ambito della corrispondente Federazione sportiva nazionale di tale Paese, nonché utilizzando in ogni documento a loro firma la dicitura «agente sportivo domiciliato nell'ambito della [...]», aggiungendovi l'indicazione della Federazione sportiva nazionale presso la quale sono abilitati e il nominativo dell'agente regolarmente iscritto nel Registro nazionale presso cui sono domiciliati. L'istituto della domiciliazione si applica anche ai cittadini italiani o di altro Stato membro dell'Unione Europea che siano abilitati a operare in altro Stato membro dell'Unione europea ma non abbiano superato prove equipollenti a quelle previste dal presente decreto. Il Regolamento CONI prevede le condizioni, le modalità e i termini della domiciliazione».

Faceva, dunque, seguito l'emanazione del Regolamento CONI, approvato con deliberazione della Giunta Nazionale n. 127 del 14 maggio 2020.

All'art. 2, comma 1, lett. g), si definiva «*agente sportivo domiciliato: il soggetto abilitato a operare in Stato membro dell'Unione europea diverso dall'Italia e nell'ambito della corrispondente Federazione sportiva nazionale di tale Paese, che non abbia superato prove equipollenti a quelle previste in Italia, ai fini di quanto descritto al precedente art. 1, comma 2, ovvero il soggetto abilitato a operare in uno Stato non membro dell'Unione europea, ai fini di quanto descritto al precedente art. 1, comma 2*»; aggiungendo, al comma 2, che «*Le disposizioni che fanno riferimento agli agenti sportivi sono applicabili anche agli agenti sportivi stabiliti e agli agenti sportivi domiciliati, in quanto compatibili*».

Come nella precedente versione del 2019, l'art. 21 (rubricato "I contratti degli agenti sportivi"), comma 10, si dava carico di prevedere che «*La disciplina prevista nel presente articolo trova applicazione anche con riguardo agli agenti sportivi che comprovino: a) di avere conseguito un titolo abilitativo con riconoscimento soggetto a misure compensative; b) di essere regolarmente iscritti in un Registro della Federazione sportiva nazionale di altro Paese, ovvero della Federazione internazionale di riferimento, ovvero di altro Paese; c) di essere in possesso dei requisiti di cui all'art. 4, comma 1, lettere b), c), d), e), f), g), h), i), l), m)*»; nonché, al comma 11, che «*Prima della sottoscrizione di uno dei contratti di cui all'art. 1, comma 2, del presente Regolamento, gli agenti sportivi di cui al precedente comma 10 hanno l'obbligo, pena la nullità del contratto di mandato di cui al presente articolo, di eleggere domicilio, per la durata di un anno da tale elezione, presso un agente sportivo italiano o stabilito, che è tenuto ad operare secondo le istruzioni del domiciliante*».

Nelle more, con Delibera della Giunta Nazionale del 5 agosto 2020, venivano pubblicate la tabella di equipollenza e le misure compensative previste per gli agenti sportivi sprovvisti del «*titolo abilitativo unionale equipollente*». All'art. 2, comma 1, lo stesso Regolamento precisava, alla lett. d), che si definisce misura compensativa «*l'at-*

tività richiesta per il riconoscimento del titolo professionale abilitante all'esercizio di un'attività professionale conseguito in uno Stato membro dell'Unione europea, consistente, a scelta dell'interessato, in una prova attitudinale o in un tirocinio di adattamento non superiore a tre anni», e, alla successiva lett. j), che per titolo abilitativo unionale si intende «il titolo, avente carattere permanente, conseguito da un agente sportivo stabilito, con il superamento di prove equipollenti a quelle previste in Italia, che abilita a operare in altro Stato membro dell'Unione europea e nell'ambito della corrispondente Federazione sportiva nazionale di tale Paese».

Senonché, con deliberazione della Giunta Nazionale n. 415 del 15 dicembre 2020, venivano approvate modifiche al Regolamento Nazionale.

La versione ad oggi vigente del Regolamento Agenti Sportivi (delibera della Giunta Nazionale n. 385 del 18 novembre 2021, approvato in data 10 febbraio 2022 dal Dipartimento per lo Sport, Presidenza del Consiglio dei Ministri), prevede, all'art. 23, in tema di domiciliazione, quanto segue.

«1. Può assumere la qualifica di agente sportivo domiciliato e ottenere l'iscrizione nel relativo elenco il soggetto che, contestualmente: (i) sia residente da almeno un anno in uno Stato diverso dall'Italia (da San Marino e dalla Città del Vaticano); (ii) sia abilitato da almeno un anno ad operare quale agente sportivo dalla corrispondente Federazione sportiva nazionale di tale diverso Stato, nel cui Registro risulta regolarmente iscritto, ovvero dalla Federazione internazionale di riferimento; (iii) nel corso dell'ultimo anno, abbia ricevuto e effettivamente eseguito almeno due mandati; fatti salvi i poteri di verifica della Commissione CONI agenti sportivi di cui al comma 5.

2. La domiciliazione, che deve essere effettuata presso un agente regolarmente iscritto al Registro nazionale di cui al precedente art.3, co.1, lett.a) e b), determina:

a) l'obbligo di depositare in sede di domanda l'accordo di collaborazione professionale alla Commissione CONI agenti sportivi, unitamente al certificato storico di residenza, a documentazione probante l'iscrizione da almeno un anno nel Registro della Federazione sportiva nazionale dello Stato di residenza, ovvero presso la Federazione internazionale di riferimento, ed al certificato di inserimento nell'elenco del Registro federale relativo agli agenti sportivi domiciliati, rilasciato dalla Federazione sportiva nazionale professionistica;

b) l'obbligo del domiciliatario di incassare i compensi derivanti dai contratti di mandato e, conseguentemente, corrispondere la quota parte dei compensi di spettanza all'agente sportivo domiciliato secondo i termini e le modalità riportate nell'accordo di collaborazione professionale. Rimane fermo l'obbligo del domiciliatario e dell'agente sportivo domiciliato, ognuno per quanto di ragione e nel rispetto dell'ordinamento nazionale di appartenenza, di curare tutti gli adempimenti di natura fiscale, compresi i relativi versamenti;

c) la responsabilità anche del domiciliatario per violazioni o irregolarità compiute dall'agente sportivo domiciliato;

d) *l'obbligo in capo all'agente sportivo domiciliato e al domiciliatario di agire congiuntamente nell'ambito del mandato, fermo restando che quest'ultimo è tenuto ad operare secondo le istruzioni dell'agente sportivo domiciliato.*

3. *L'iscrizione nell'elenco di cui all'art. 3, comma 1, lett. f), ha validità per l'anno solare e in corrispondenza a quella del domiciliatario al Registro nazionale e per essa trova applicazione l'istituto del rinnovo.*

4. *Ai fini dell'iscrizione e mantenimento nel Registro nazionale, l'agente sportivo domiciliato deve essere in possesso dei requisiti di cui all'art. 4, comma 1, lettere b), c), d), e), f), g), h), i), k), l), m), e ai fini dell'iscrizione della società, attraverso cui il medesimo organizza imprenditorialmente la propria attività, essa deve risultare nel contratto di collaborazione e devono ricorrere le condizioni di cui all'art.19, comma 2, del presente Regolamento.*

5. *La Commissione CONI Agenti Sportivi si riserva di richiedere al domiciliatario ed all'agente sportivo domiciliato ogni chiarimento e documentazione ai fini della verifica della sussistenza dei requisiti di cui ai commi 1 e 4. La Commissione CONI agenti sportivi, altresì, si riserva la facoltà di chiedere alla Federazione sportiva nazionale professionistica di appartenenza i contratti di mandato depositati con riferimento all'iscrizione nell'elenco domiciliati, al fine di verifica del rispetto delle norme di cui al presente Regolamento».*

Nel medesimo Regolamento si specifica, altresì:

– all'art. 25, c. 6, che: *«Fermo restando, su istanza dell'interessato, il riconoscimento professionale attraverso misure compensative, per gli agenti sportivi iscritti alla sezione agenti sportivi stabiliti del Registro nazionale entro la data del 14 maggio 2020, e privi di titolo abilitativo unionale equipollente, si applica l'istituto della domiciliazione secondo quanto previsto al precedente art. 23»;*

– all'art. 26, c. 2, che *«Le previsioni regolamentari in tema di domiciliazione di cui al presente Regolamento trovano applicazione con riferimento alle domande presentate a far data dall'entrata in vigore di esso, nonché per i nominativi già iscritti nell'elenco domiciliati con decorrenza dalla scadenza della validità dell'inserimento per l'anno 2021, non oltre il 31.12.21».*

Ora, il Collegio di Garanzia, sulla base di tale contesto regolamentare, ha espresso il principio di diritto secondo cui i requisiti dettati dal CONI in ordine a termini e modalità al fine di iscriversi alla Sezione domiciliati, previsti di anno in anno ed applicabili *ratione temporis* alla relativa annualità di iscrizione, mirano alla verifica dell'effettivo esercizio, da parte del richiedente, pur sprovvisto di un titolo a carattere permanente, di un'analoga attività in un Paese straniero c.d. di origine presso la corrispondente Federazione di riferimento; ciò, al precipuo scopo di scongiurare l'elusione delle norme in materia di professioni regolamentate e di conformare l'attività dell'aspirante domiciliato alle predette norme. Tali norme previste nel Regolamento Nazionale, lungi dall'istituire una categoria differenziata di "agenti domiciliati" a cui appar-

tengono di diritto gli “ex agenti stabiliti”, precisa che questi ultimi, al ricorrere dei requisiti previsti dal Regolamento, possano eventualmente accedere alla domiciliazione per proseguire la propria attività. Tale previsione non contrasta con il quadro normativo del d.m. 24 febbraio 2020, che presuppone l’esistenza di “condizioni, termini, modalità” a cui subordinare l’accesso alla domiciliazione, senza prevedere alcuna appartenenza necessaria ed automatica a tale categoria degli agenti (ex) stabiliti privi di titolo abilitativo equipollente, essendo, inoltre, pienamente in linea con l’obiettivo di (ed anzi finalizzata a) facilitare la libera prestazione di servizi e la circolazione dei lavoratori tra Stati membri dell’Unione europea.

È stato, pertanto, specificato che l’istituto della domiciliazione – la quale in ragione della residenza in un Paese straniero ha carattere alternativo rispetto al regime ordinario previsto dal Regolamento Agenti, nel senso che la residenza in Italia esclude di per sé la possibilità di utile iscrizione nel registro degli agenti domiciliati – non rientra affatto tra le c.d. misure compensative previste per il riconoscimento dei titoli professionali in ambito UE; a tali misure possono, infatti, avere accesso esclusivamente i soggetti in possesso di un titolo professionale a carattere permanente (cfr. art. 2, l, L, Regolamento CONI), seppure non equipollente a quello conseguibile presso il c.d. Paese ospitante.

3. Questioni di diritto processuale

Le questioni di diritto processuale trattate dal Collegio nell’anno 2022 hanno riguardato svariati ambiti del processo sportivo, toccando inevitabilmente anche temi relativi alle intersezioni con le disposizioni del codice di procedura civile applicabili allo stesso.

3.1. L’applicabilità dell’art. 384 del codice di procedura civile

Il Collegio di Garanzia ha avuto modo di soffermarsi sul tema dell’impugnazione della decisione del giudice del rinvio e in particolare del carattere vincolante del principio di diritto enunciato ai sensi dell’art. 62, comma 2, CGS CONI. Tema sul quale sono intervenute ben due pronunce delle Sezioni Unite.

Osserva il Collegio di Garanzia che l’art. 62, comma 2, CGS CONI va interpretato in conformità con quanto previsto dall’art. 383 c.p.c. Di conseguenza, *«da una parte, tali “principi di diritto” possono essere enunciati anche soltanto in modo implicito, anziché espresso, e possono essere enucleati dall’intero corpo della decisione; dall’altra, il giudice di rinvio è vincolato dalla sentenza di cassazione, che disponga appunto il rinvio, anche nell’ipotesi in cui sia stato riscontrato un vizio di motivazione»*. Ciò implica che il giudice del rinvio deve ritenersi vincolato alla decisione che dispone il rinvio anche nel caso in cui si riscontri un vizio di motivazione, e deve dunque indi-

viduare i principi posti dal Collegio di Garanzia alla base dell'accoglimento del ricorso e del consequenziale rinvio²¹.

3.2. Il dovere di chiarezza e sinteticità degli atti processuali

Il Collegio di Garanzia ha avuto modo di esprimersi anche su principi fondamentali del processo sportivo.

In merito ai principi di celerità, concentrazione e informalità ha, infatti, precisato che essi trovano una declinazione anche nel dovere che gli atti processuali siano redatti in maniera chiara e sintetica, ai sensi dell'art. 2 CGS CONI, *«la cui ratio è quella di consentire il tempestivo svolgimento del processo sportivo e rendere così, chiaramente e sinteticamente, edotte, sulle questioni giuridiche, le parti processuali e il giudice»*, in modo da evitare che scritti difensivi eccessivamente prolissi possano pregiudicare la chiarezza delle questioni poste, nonché la descrizione dei fatti di causa²².

Anche in questo caso il Collegio di Garanzia, nella sua opera di invero del diritto, fonda le proprie determinazioni sull'introiezione della giurisprudenza di altri rami dell'esperienza giuridica, in particolare sentenze del Consiglio di Stato (n. 7622/2020) e della Corte di Cassazione (sentenze n. 17698/2014, n. 21297/2016, n. 8009/2019). In particolare, proprio le pronunce della Suprema Corte richiamate dal Collegio afferiscono ad argomenti dalla stessa addotti per affermare che il mancato rispetto di questi principi espone al rischio di inammissibilità del ricorso. Il Collegio riprende pure un significativo passaggio della sentenza n. 11199 del 2012, dove si afferma che l'eccessiva prolissità degli scritti difensivi, pur non ponendo una questione di violazione formale dell'art. 366 c.p.c., *«concorre ad allontanare l'obiettivo o di un processo celere, che esige da parte di tutti atti sintetici, redatti con stile asciutto e sobrio»*²³.

²¹ Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione 4 aprile 2022, n. 13. Stessa impostazione riscontrabile, peraltro, in Sez. Un., decisione 6 maggio 2022, n. 29.

²² Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. I, decisione 19 aprile 2022, n. 18.

²³ Si noti come questi apprendimenti giurisprudenziali erano già stati fatti propri dal Collegio di Garanzia, ad esempio in sez. II, decisione 21 novembre 2017, n. 87, dove si legge che *«in virtù del generale principio di sinteticità degli atti processuali – per il quale il contenuto del ricorso non deve eccedere il minimo occorrente per rendere inleggibili le censure proposte – l'inammissibilità del gravame sportivo per tal causa può predicarsi unicamente in quei casi in cui risulti concretamente impossibile, anche all'esito di una ragionevole relatio ad altri atti del procedimento richiamati nell'atto processuale introduttivo, pervenire a un'adeguata comprensione dei fatti di causa che ne consenta lo scrutinio»*. E ancora, in varie decisioni si legge che questi principi valgono per lo stesso organo di giustizia sportiva, poiché *«in ossequio al principio di celerità ed economicità cui è improntata la giustizia sportiva, gli organi di giustizia ad essa deputata ben possono motivare i propri provvedimenti in forma sintetica»* (sul punto si vedano sez. II, decisione 14 febbraio 2017, n. 13, sez. IV, decisione 6 maggio 2019, n. 32, nonché Sez. Un., decisione 1° ottobre 2018, n. 63).

3.3. L'applicabilità dell'art. 75 del codice di procedura civile in tema di rappresentanza in giudizio delle persone giuridiche

Un'altra rilevante questione di natura processuale ha riguardato la rappresentanza in giudizio delle persone fisiche.

Il Collegio di Garanzia, chiamato in causa sul punto, ha affermato che, al netto della disciplina prevista dall'art. 58, comma 1, CGS CONI – il quale sancisce l'obbligo per la parte di stare in giudizio attraverso il proprio difensore – attraverso il rinvio di cui all'art. 2, comma 6, CGS CONI²⁴, risulta applicabile anche al giudizio sportivo quanto disposto dall'art. 75 c.p.c., che fissa la disciplina generale ed esclusiva in tema di rappresentanza nei giudizi di fronte al Collegio di Garanzia, «risultando prevalente rispetto ad altre norme di natura regolamentare»²⁵.

3.4. L'applicabilità della sospensione feriale dei termini

Sull'istituto della sospensione feriale dei termini processuali, disposta fra il 1° e il 31 di agosto di ogni anno dall'art. 1 legge n. 742/1969, le Sezioni Unite avevano già avuto modo di pronunciarsi pochi anni fa, affermando un principio peraltro già espresso in passato per cui alla luce di quanto previsto dall'art. 2, comma 6, CGS CONI, «il decorso dei termini processuali, relativo ai procedimenti che si tengono davanti alle giurisdizioni sportive, deve ritenersi sospeso nel periodo feriale, che va dal 1° al 31 agosto, a meno che non vi sia una espressa norma federale che disciplini in senso diverso la questione, in relazione all'urgenza delle questioni da trattare, e sempre che il procedimento non debba essere ritenuto, per sua natura intrinseca, urgente, e come tale non differibile»²⁶.

Di recente, la sez. IV ha deciso su un ricorso nel quale si deduceva la violazione dei termini di durata del procedimento di appello – decisione intervenuta oltre sessanta giorni dopo la proposizione del reclamo introduttivo del giudizio – ribadendo che l'istituto della sospensione feriale dei termini è senz'altro applicabile al giudizio sportivo anche per quanto concerne i procedimenti sportivi disciplinari, che non si possono qualificare di per sé 'intrinsecamente urgenti' e, dunque, rientranti fra quelli che si sottraggono in quanto eccezioni al campo operativo dell'istituto della sospensione. Di conseguenza, soltanto una norma federale che disciplini in senso contrario può inibirne l'applicabilità e, nel caso di specie, un'indagine sul complessivo regolamento della Federazione coinvolta ha indotto il Collegio ad escludere che si potesse derogare all'applicazione dell'istituto²⁷.

²⁴ «Per quanto non disciplinato, gli organi di giustizia conformano la propria attività ai principi e alle norme generali del processo civile, nei limiti di compatibilità con il carattere di informalità dei procedimenti di giustizia sportiva».

²⁵ Collegio di Garanzia dello Sport, sez. I, decisione 7 settembre 2022, n. 58.

²⁶ Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione 2 marzo 2020, n. 14.

²⁷ Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 29 marzo 2022, n. 11. Circa la mancata sussun-

3.5. La competenza del Collegio di Garanzia dello Sport sui provvedimenti degli organi di giustizia degli enti di promozione sportiva

Il Collegio si è espresso nel corso dell'anno anche circa la sua competenza sui provvedimenti emanati da organi di giustizia degli enti di promozione sportiva (EPS). In merito, ha affermato che su tali provvedimenti, ai sensi dell'art. 12 Statuto CONI, dell'art. 12 Reg. EPS e dell'art. 54 CGS CONI, esso può pronunciarsi soltanto nel caso in cui una simile competenza sia prevista espressamente nello Statuto degli EPS e soltanto per ciò che concerne lo svolgimento di attività sportiva, «*di tal ché è indispensabile, ai fini della giurisdizione del Collegio, che lo Statuto dell'Ente contempli espressamente un ulteriore grado di giudizio dinanzi al Collegio di Garanzia*»²⁸.

3.6. Sul filtro all'accesso di cui all'art. 54, comma 1 del Codice di Giustizia Sportiva del CONI

Significativi apprendimenti sono giunti dalla giurisprudenza del Collegio di Garanzia dello Sport anche in merito al filtro di accesso previsto dall'art. 54, comma 1, CGS CONI²⁹, la cui *ratio* consiste evidentemente nell'inibire l'accesso al Collegio per le questioni cosiddette 'bagatellari'. Filtro sul quale, invero, lo stesso Collegio ha già avuto modo di esprimersi negli anni passati³⁰.

zione dei procedimenti disciplinari fra quelli 'intrinsecamente urgenti', in grado di derogare all'applicazione dell'istituto, il Collegio osserva, peraltro, che tanto in precedenti procedimenti disciplinari conclusi dinanzi allo stesso che in alcune statuizioni della giurisprudenza costituzionale si è affermato che l'istituto della sospensione assurge a «*principio processuale generale il quale, al di là dell'istanza di celerità che permea l'ordinamento sportivo e della codifica delle ipotesi di sospensione del procedimento disciplinare, esprime una sovrastante esigenza che finisce per conformare, in via strutturale e per mezzo di una fonte primaria esterna alle singole codificazioni, l'intero sistema processuale italiano e, con esso, i procedimenti giustiziali che da quello attingono con necessità le fondamenta*».

²⁸ Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 2 maggio 2022, n. 25. Si veda pure, sul punto, la precedente Sez. IV, decisione 8 novembre 2022, n. 93.

²⁹ Il quale dispone che «*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*».

³⁰ Le stesse Sezioni Unite hanno affermato che la *ratio* alla base della previsione dell'istituto risiede nel tentativo di «*evitare che l'organo "di legittimità" della giustizia sportiva si occupi di controversie c.d. "bagatellari", cioè relative – in riferimento ai procedimenti disciplinari – a fatti di lievissima entità, per i quali è sufficiente la definizione della giustizia endofederale. La "ratio legis" è, ad avviso del Collegio, quella di consentire il giudizio di legittimità del Collegio di Garanzia allorché la "controversia", cui l'art. 12 bis Statuto CONI si riferisce, abbia il connotato della gravità, ed allorché in "ambito endofederale" – come sempre indica l'art. 12 bis – sia stata irrogata una sanzione superiore a novanta*

Il Collegio di Garanzia ha affermato, dinanzi a una questione di ammissibilità di un ricorso presentato contro la comminazione di una sanzione tecnico-sportiva inferiore nella durata ai novanta giorni previsti dalla soglia di accesso, che la soluzione della stessa riposa su un'opera interpretativa delle disposizioni di cui all'art. 12 *bis*, comma 1, Statuto CONI e all'art. 54, comma 1, CGS CONI, che non si riduce al ricorso al solo criterio letterale, ma deve necessariamente estendersi nella ricerca del significato da ascrivere all'enunciato anche ai criteri logico, funzionale e sistematico³¹.

Il rilievo da attribuire alla misura della sanzione editale piuttosto che a quella concretamente irrogata è stato ribadito nella recentissima decisione della sez. II, n. 3/2023, ove è stato ritenuto ammissibile il ricorso, pur in presenza dell'irrogazione, in entrambi i gradi di giudizio endofederali, di sanzioni inferiori alla soglia *ex art.* 54 CGS.

V'è da considerare, inoltre il rilevante profilo concernente i limiti del sindacato del Collegio di Garanzia in ordine all'applicazione di una sanzione di natura tipicamente sportiva, emessa nel corso o a conclusione della gara. Ci si riferisce alla questione sollevata dal provvedimento di remissione alle Sezioni Unite della Sez. IV del 24 settembre 2021 e riguardante la competenza del Collegio di Garanzia sulle sanzioni "in tempo" emesse dai Commissari Sportivi delle gare automobilistiche. Secondo la Sezione rimettente, la questione "non sembrerebbe, infatti, molto diversa (se si prescinde dalla rilevanza degli effetti poi determinatisi a danno del pilota, oggetto della prima questione suindicata) da quella che potrebbe essere sollevata a seguito di una decisione presa da un arbitro di una partita di calcio o di pallacanestro a seguito di un "fallo di gioco", con l'espulsione (ritenuta tecnicamente) non corretta di un giocatore. Con la conse-

giorni. Non può essere, in altri termini, l'esito del solo giudizio di secondo grado a radicare o meno la competenza del Collegio di Garanzia: se così fosse, il sistema avrebbe introdotto una regola di non ricorribilità delle decisioni favorevoli all'incolpato, che ben esplicitamente, e non in via interpretativa, dovrebbe essere stabilita dalle norme e di cui invece non vi è traccia». Non solo. Nella medesima occasione, il Collegio di Garanzia ha avuto modo di precisare in termini espliciti che la disposizione in questione rappresenta un autentico «filtro all'accesso al supremo Organo della Giustizia Sportiva», per un verso, riservandogli la competenza su questioni decise in via definitiva al livello federale e, per un altro, assegnandogliela soltanto in relazione a quelle più rilevanti. Controversie, quelle ammissibili, individuabili ai sensi degli artt. 12 *bis*, comma 1, Statuto CONI e 54 CGS CONI attraverso, in parte, il criterio della materia attraverso l'esclusione di quelle in materia di doping e, in parte, mediante il criterio della gravità, afferente all'entità delle sanzioni comminate dai giudici federali, rispetto al quale rileva la soglia di novanta giorni in relazione alle sanzioni tecnico-sportive e quella di euro 10.000 per quanto riguarda quelle pecuniarie (decisione 10 febbraio 2016, n. 6). Si tratta di una risultanza ribadita in seguito ancora dalle Sezioni Unite, le quali hanno anche aggiunto che la logica seguita dalle disposizioni richiamate è «una logica pienamente condivisibile, poiché evita che il massimo organo della giustizia sportiva debba farsi carico di controversie di scarsa rilevanza, concentrandosi invece su quelle che presentino un requisito di gravità. Il criterio di selezione riposa dunque non tanto sulla misura delle sanzioni effettivamente irrogate in sede federale quanto sulla gravità delle controversie, la quale dipende dalla gravità delle condotte censurate e, conseguentemente, dalla misura delle sanzioni previste per quelle violazioni» (decisione 20 giugno 2016, n. 26; si veda pure, fra i precedenti, anche Sez. Un., decisione 10 gennaio 2018, n. 2).

³¹ Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. IV, decisione 10 maggio 2022, n. 31. Nel caso di specie, il Collegio ha finito per giudicare il ricorso inammissibile, in quanto la sanzione comminata si assestava comunque assai al di sotto della soglia dei novanta giorni.

guenza che il Collegio verrebbe investito di decisioni su questioni di natura prettamente tecnico disciplinare (anche se le decisioni arbitrali sono comunque state emesse in applicazione delle norme che regolano lo svolgimento dell'attività sportiva)''.

Con il successivo, recentissimo, pronunciamento delle Sezioni Unite (decisione n. 12/2023) è stato affermato che occorre, in tutti i casi di sanzioni diverse da quelle contemplate espressamente nella norma, comprese anche quelle di natura tecnico-sportiva, un vaglio, di volta in volta, sulla rilevanza della controversia ovvero sulla gravità della stessa.

È, però, il Collegio di Garanzia dello Sport l'organo deputato alla valutazione della gravità della questione che di volta in volta si presenta, in una prospettiva evidentemente sostanziale che prescinde da una interpretazione formale e letterale dell'art. 54 CGS.

Siffatta valutazione del Collegio attiene, lo si sottolinea, non solo alla rilevanza/gravità della sanzione, ma anche agli effetti che la stessa comporta rispetto alla situazione sportiva sostanziale dedotta in giudizio.

Le violazioni commesse rilevano, pertanto, in ogni rapporto riferibile alla attività sportiva, comportando l'applicazione di sanzioni che subiscono un primo giudizio in ordine alla gravità ed alla rilevanza, ai sensi dell'art. 54 CGS. Ne deriva, altresì, che le stesse, qualora siano in possesso del crisma richiesto, sono sussumibili nell'ambito del sindacato del Collegio di Garanzia dello Sport, con conseguente piena legittimazione a giudicare le questioni ad essa sottese.

In tal guisa, conclusivamente, la giurisprudenza del Collegio apre alla possibilità a conoscere di questioni di tal fatta e, dunque, di sanzioni diverse da quelle contemplate espressamente nella norma, comprese anche quelle di natura tecnico-sportiva, previo un vaglio, di volta in volta, sulla rilevanza della controversia ovvero sulla gravità della stessa. Su tale solco, il Collegio di Garanzia dello Sport aveva, peraltro, già sostenuto, in relazione alla disciplina del calcio, che *«non costituiscono questioni di carattere bagatellare – escluse, a mente della prima parte del comma 1, dell'art. 54 CGS del CONI, dall'ambito cognitivo del Collegio di Garanzia – l'attribuzione di tre punti in classifica, e la corrispondente decurtazione, allorquando si discuta di comminare la cosiddetta "sconfitta a tavolino". Si tratta, infatti, di controversie rilevanti poiché incidono su interessi primari che ciascuna compagine persegue partecipando ad un campionato, in alcuni casi atti a determinare la permanenza o meno nelle categorie, se non, addirittura, la vittoria del torneo»* (sez. I, decisione 22 maggio 2019, n. 38). A ciò si aggiunga che già in precedenza le Sezioni Unite (decisione n. 120/2021) si erano pronunciate, pur non affrontando *ex professo* tale questione pregiudiziale, su una analoga controversia (*«penalità in tempo di 5'»* in gara automobilistica).

3.7. Sulla prescrizione dell'azione disciplinare in caso di fatti aventi rilevanza penale

Questione molto importante per gli ovvi profili di intersezione fra ordinamenti riguarda la prescrizione dell'azione disciplinare nel caso in cui si tratti di fatti aventi rilevanza penale.

Nel Codice di Giustizia Sportiva del CONI i termini di prescrizione dell'azione disciplinare sono com'è noto previsti all'interno dell'art. 45 («*Prescrizione dell'azione*») il quale dispone che, al netto di quanto previsto dal precedente art. 44, comma 5³², oltre alle ipotesi ivi previste, «*in tutti gli altri casi*» il diritto di sanzionare si prescrive entro «*il termine della quarta stagione sportiva successiva a quella in cui è stato commesso l'ultimo atto diretto a realizzare la violazione*» (comma 3, lett. d). In queste ipotesi il *dies a quo* per calcolare la decorrenza del termine di prescrizione è quello in cui si verifica «*il fatto disciplinarmente rilevante*», come previsto dal comma 2 dello stesso art. 45.

Ebbene, il Collegio di Garanzia si trovava di fronte alla prospettazione di due opposte tesi, quella del ricorrente e quella dei giudici federali, accolta anche dalla parte resistente: secondo la tesi del primo, «*il fatto disciplinarmente rilevante*» non avrebbe potuto che consistere nella condotta concretamente posta in essere in ragione della quale era stata esercitata l'azione penale; secondo la tesi dei giudici, per converso, il fatto avrebbe dovuto identificarsi nella condanna pronunciata in sede penale, poiché sarebbe stato solo da quel momento che la condotta avrebbe potuto assumere un rilevanza disciplinare per l'ordinamento sportivo.

Il Collegio ha ritenuto condivisibile la tesi prospettata dal ricorrente, affermando che, nei casi in cui le condotte abbiano anche una rilevanza penalistica, il fatto rilevante sul piano disciplinare, rispetto al cui ricorrere si determina il decorrere dei termini di prescrizione dell'azione, «*si identifica non nella condanna subita in sede penale, bensì nei fatti commessi che hanno dato avvio all'azione penale*»³³. È interessante soffermarsi sulle argomentazioni spese a sostegno di questa soluzione interpretativa.

Il Collegio ha invero escluso che la rilevanza disciplinare dei fatti possa discendere dal loro accertamento in sede penale, in quanto la giustizia sportiva – che ingloba anche quella disciplinare – vive della sua autonomia rispetto alla giustizia statale³⁴. Del

³² Il quale dispone: «*Dopo il provvedimento di archiviazione la riapertura delle indagini può essere disposta d'ufficio nel caso in cui emergano nuovi fatti o circostanze rilevanti dei quali il Procuratore federale non era a conoscenza. Se tali fatti o circostanze si desumono da un provvedimento che dispone il giudizio penale, il diritto di sanzionare si prescrive comunque entro il termine della ottava stagione sportiva successiva a quella in cui è stato commesso l'ultimo atto diretto a realizzare la violazione*».

³³ Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 30 giugno 2022, n. 42.

³⁴ Autonomia che significa, nella giurisprudenza del Collegio di Garanzia, la facoltà del giudice dello sport di «*valutare in assoluta libertà gli elementi istruttori raccolti in sede penale, indipendentemente anche dal rilievo penale dei fatti rappresentati o dal fatto che vi sia stata sentenza di condanna penale*» (Sez. IV, decisione 24 marzo 2016, n. 14, nel solco di Sez. Un., decisione 4 agosto 2016, n. 37).

resto, quello penale e quello sportivo – anche per la stessa Corte di cassazione – sono rami dell’ordinamento che riposano «*su piani del tutto autonomi e indipendenti fra loro*»³⁵, e una lettura tendente a una sorta di unificazione di questi piani risulta, secondo quanto affermato dal Collegio, ormai da diversi anni da respingere, perché «*collide in radice con la reciproca estraneità delle due predette procure – immediato corollario, peraltro, della teoria c.d. istituzionale, affermata a partire dalla prima metà del secolo scorso, che postula l’indipendenza reciproca tra gli ordinamenti giuridici pur coesistenti: nella specie, quello sportivo e quello statale*»³⁶. Il che – evidentemente – non implica affatto che fra procura federale e procura della Repubblica non debba sussistere alcun rapporto di collaborazione: del resto, lo stesso art. 49 CGS CONI delinea questi rapporti esattamente alla luce di una collaborazione reciproca.

Del resto, osserva ancora il Collegio di Garanzia nella pronuncia in questione, la stessa disposizione di cui all’art. 44, comma 5, CGS CONI finisce per offrire un temperamento alla generale disciplina della prescrizione dell’azione disciplinare improntata alla tutela del diritto di difesa e alla certezza e celerità del procedimento. Temperamento che avviene giustappunto attraverso la previsione che, nonostante il decorrere del termine di archiviazione, nel caso in cui il procuratore federale abbia conoscenza di fatti o circostanze nuovi alla luce di «*un provvedimento che dispone il giudizio penale*», l’azione disciplinare si prescrive «*entro il termine dell’ottava stagione sportiva successiva a quella in cui è stato commesso l’ultimo atto diretto a realizzare la violazione*»³⁷.

3.8. Sulla natura dei termini che regolano l’azione del procuratore federale

Merita in queste pagine riportare poi un’ultima, rilevante questione decisa dal Collegio, in relazione alla natura dei termini che regolano l’agire dell’ufficio del procuratore federale, sul quale è intervenuta un’importante decisione delle Sezioni Unite³⁸.

Si trattava di capire se il fatto che il legislatore non preveda un’espressa qualificazione del termine come ordinatorio o perentorio debba rilevare come elemento per inferirne una natura ordinatoria. Il fatto è che, se pure – come ammettono le Sezioni Unite – sarebbe facile pensare che alla questione si debba dare risposta positiva, in realtà un’interpretazione sistematica dell’art. 152, comma 2, c.p.c. («*Termini legali e termini giudiziari*») ³⁹, orientata alla luce della funzione perseguita e della necessità di

³⁵ Collegio di Garanzia dello Sport, sez. II, decisione 12 luglio 2017, n. 51, che sul punto richiama Cass. pen., sez. III, 20 marzo 2013, n. 39071 e Cass. pen., sez. V, 11 marzo 2011, n. 21301.

³⁶ Collegio di Garanzia dello Sport, sez. II, decisione 21 novembre 2017, n. 87.

³⁷ Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 30 giugno 2022, n. 42.

³⁸ Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione 14 aprile 2022, n. 17.

³⁹ Il quale dispone: «*I termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, tranne che la legge stessa li dichiari espressamente perentori*».

garantire gli interessi da tutelare, cambia completamente l'esito dell'operazione di ascrizione di significato alla disposizione.

Difatti, rammenta il Collegio, nella stessa giurisprudenza della Suprema Corte di cassazione la natura perentoria di un termine può comunque desumersi dallo scopo che alla luce di quel termine, si intende perseguire, al netto del silenzio della disposizione sul punto⁴⁰: è, dunque, necessario tener conto dello «scopo» del termine, del suo «carattere» e degli «effetti che l'inutile decorso di esso produce secondo l'espressa sanzione normativa»⁴¹. E il Collegio di Garanzia abbraccia l'idea per cui è da escludere che esista «un confine ontologico netto, quanto piuttosto un mutevole limes capace di cogliere, in chiave di garanzia dell'interessato e secondo canoni di ragionevolezza, la diversa gradazione delle esigenze di certezza e di celerità connaturate a ciascun ordinamento giuridico»⁴².

La conseguenza di questa premessa argomentativa è il fatto che la disposizione di cui all'art. 44, comma 4, CGS CONI, non qualifica espressamente la natura dei termini che menziona e non può bastare a escluderne la perentorietà, che va, invece, sondata secondo criteri che vadano anche oltre quello letterale, analizzandola in chiave teleologica, e dunque, secondo le Sezioni Unite, tenendo conto dei principi di celerità del procedimento e delle esigenze di tutela della persona incolpata. Ma allora, stando così le cose, il fatto che siano fissati dei termini certi nello svolgimento del procedimento antecedente all'incolpazione non soltanto ha la funzione di garantire celerità allo stesso procedimento; questo ha, infatti, anzitutto per il Collegio di Garanzia una funzione di tutela del diritto di difesa dell'interessato, che può così esercitarlo senza rimanere assoggettato alle indagini della procura federale per un tempo indeterminato. E proprio per queste ragioni, osservano le Sezioni Unite, la stessa durata delle indagini predeferimento non può essere lasciata in balia della discrezionalità del procuratore fede-

⁴⁰ Osserva infatti la Corte di cassazione che «non osta la mancata espressa previsione della sua perentorietà, poiché, sebbene l'art. 152 c.p.c. disponga che i termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, salvo che questa li dichiari espressamente perentori, non si può da tale norma dedurre che, ove manchi una esplicita dichiarazione in tal senso, debba senz'altro escludersi la perentorietà del termine, dovendo pur sempre il giudice indagare se, a prescindere dal dettato della norma, un termine, per lo scopo che persegue e la funzione che adempie, debba essere rigorosamente osservato a pena di decadenza e sia quindi perentorio» (Cass., 1° luglio 2008, n. 17978; Cass., 25 giugno 2007, n. 14692; Cass., 15 ottobre 2010, n. 21365; Cass., 15 marzo 2016, n. 5060). Sul punto, si veda pure la sentenza della Corte costituzionale n. 107 del 2003, che condivide il principio enunciato dai giudici di Piazza Cavour.

⁴¹ Cass., Sez. Un., 23 settembre 2014, n. 19980. Sul punto, peraltro, è interessante osservare che si è pronunciato anche in passato lo stesso Collegio di Garanzia dello Sport, evidenziando che le differenze intercorrenti fra termini perentori e termini ordinatori non si sostanziano nelle conseguenze legate alla loro inosservanza, «bensì nel fatto che, nel primo caso, la decadenza è un effetto ope legis, che si produce, dunque, ipso iure alla scadenza del termine, senza possibilità di diversa soluzione, mentre, nel secondo caso, è un effetto ope iudicis, giacché spetta al giudice, una volta constatata d'ufficio la mancata osservanza del termine, pronunciare l'avvenuta decadenza» (Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 28 marzo 2017, n. 23).

⁴² Così, Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, decisione 21 luglio 2017, n. 55.

rale, dovendo invece incanalarsi in una predeterminazione astratta ritagliata sulle esigenze emergenti dalle indagini.

Per il Collegio di Garanzia una conferma della natura perentoria dei termini in questione si può trarre anche dal disposto dell'art. 45 CGS CONI, il quale dispone che *«Il potere di sanzionare i fatti disciplinarmente rilevanti si estingue quando il Procuratore federale non lo eserciti entro i termini previsti dal presente Codice»*. Disposizione che, interpretata secondo il criterio sistematico – ci piace comunque ricordare che in letteratura si è autorevolmente sostenuto che ogni ascrizione di significato agli enunciati è per definizione un'interpretazione sistematica – si dipana in termini funzionali anche rispetto a quanto previsto nel precedente art. 44, implicando che, così come nei casi tipizzati all'art. 45, comma 3, il decorrere del termine causa l'estinzione del procedimento disciplinare.

Peraltro, pur non sottacendo eventuali difficoltà che possono insorgere nel concreto estrinsecarsi della disciplina, in particolare per i casi di particolari complessità, le Sezioni Unite ricordano che in realtà l'ordinamento prevede una serie di ipotesi di proroga che consente all'ufficio del procuratore di poter ovviare a queste difficoltà nella fase antecedente alla conclusione delle indagini⁴³.

Conseguenza di quest'impostazione interpretativa del Collegio di Garanzia è che una volta iscritto il fatto o atto rilevante nel registro, e aperta dunque la fase delle indagini, la procura può in vario modo modulare la durata delle stesse attraverso gli strumenti messi a sua disposizione dall'ordinamento dalle possibilità di proroga; al termine delle indagini, il procuratore, al netto di una richiesta di archiviazione, dispone di venti giorni di tempo per inviare l'avviso di conclusione delle indagini, nel quale deve assegnare all'incolpando un termine per essere sentito o presentare una memoria difensiva; decorso questo termine, il procuratore ha, infine, trenta giorni di tempo per esercitare l'azione disciplinare.

Le Sezioni Unite sottolineano con molta nettezza la dimensione garantistica di questa impostazione, che, in effetti, evita indubbiamente che il diritto di difesa della persona sottoposta alle indagini sia svuotato di contenuto dalla possibilità che queste si protraggano in maniera indeterminata.

In conclusione, il Collegio di Garanzia si sofferma sul bilanciamento fra ragioni di celerità del procedimento e ricostruzione della verità fattuale e, quindi, di giustizia sostanziale; bilanciamento che impone, secondo il massimo organo di giustizia sportiva che i termini di cui agli artt. 44, comma 4, 45, comma 1 e 47, comma 3, CGS CONI abbiano natura perentoria e che dal mancato rispetto degli stessi derivi la decadenza

⁴³ Le Sezioni Unite richiamano pure l'altro temperamento imposto dagli artt. 12 *ter*, comma 4, Statuto CONI e 51, comma 7, CGS CONI, secondo il quale *«L'avocazione non può essere disposta se non dopo che la Procura Generale dello Sport abbia invitato il Procuratore Federale ad adottare, entro un termine ragionevole, specifiche iniziative o concrete misure ovvero, in generale, gli atti in difetto dei quali l'affare può essere avvocato. Nel caso di superamento della durata stabilita per le indagini preliminari, la Procura Generale dello Sport, con tale invito, può rimettere in termini il Procuratore federale per un tempo ragionevole e comunque non superiore a venti giorni, ove ritenga utilmente praticabili nuovi atti»*.

dal potere di esercizio dell'azione disciplinare con tanto di inefficacia degli atti compiuti.

Conclusione da cui il Collegio trae l'ulteriore conseguenza per cui pure i termini contenuti nelle disposizioni dei regolamenti di giustizia delle Federazioni devono configurarsi come perentori.

Va posta, infine, una precisazione. Il caso deciso dalle Sezioni Unite nel 2022 concerneva il termine di venti giorni che intercorre fra la data di conclusione delle indagini e quella della comunicazione agli interessati della loro conclusione e dell'esito. In ciò esso si distingueva, dunque, da quanto deciso dalla Seconda Sezione un anno prima, in merito alla violazione del differente termine di trenta giorni, successivo a quello non superiore a quindici giorni che si concede all'interessato per la presentazione di una memoria difensiva o per essere audito⁴⁴. E, tuttavia, le Sezioni Unite, pur consapevoli di tale differenza, hanno asserito che la diversità della fase relativa alla violazione del termine non incide sulla natura perentoria dello stesso, né sulle relative conseguenze. Per converso, si mantengono senz'altro validi gli argomenti alla base della necessità che il termine sia inteso come perentorio, e che si sostanziano in esigenze di celerità e speditezza del procedimento, ma soprattutto di garanzia dell'interessato, il quale *«non può rimanere sottoposto ad un procedimento di indagine in assenza di scadenza temporale predefinita e perentoria»*. Del resto, precisa il Collegio di Garanzia sulla diversità delle due fattispecie, *«non sembra casuale che tale termine di venti giorni (per la comunicazione della conclusione delle indagini) sia inferiore rispetto a quello (di trenta giorni) entro il quale, dopo l'eventuale deposito di una memoria da parte dell'interessato, deve essere formulato l'atto di deferimento. L'esercizio pieno del diritto di difesa esige che la conclusione delle indagini sia comunicata all'interessato nel rispetto di un termine breve (appunto, venti giorni), la cui violazione comporta l'improcedibilità dell'azione»*.

Una pronuncia di grande importanza, dal portato indubbiamente garantista.

Abstract

Lo scopo del presente lavoro è quello di analizzare gli orientamenti più importanti del Collegio di Garanzia dello Sport dell'ultimo anno. Dalla rassegna svolta emergono importanti principi sia di diritto sostanziale che procedurale.

The aim of this work is to analyse the most important orientations of the Sports Guarantee Committee of the last year. Important principles concerning both substantive and procedural law emerge from the review.

⁴⁴ Collegio di Garanzia dello Sport, sez. II, decisione 10 febbraio 2021, n. 13.