

IN TEMA DI IMPUGNAZIONE E PREGIUDIZIALE SPORTIVA

di Piero Sandulli¹

Sommario: 1. Posizione del tema. – 2. Esame della fattispecie. – 3. Breve sintesi della riserva in favore della giustizia sportiva. – 4. Il procedimento di tutela del risultato elettorale. – 5. Il ricorso straordinario. – 6. La pregiudiziale sportiva.

1. Posizione del tema.

La sentenza della quinta sezione giurisdizionale del Consiglio di Stato, depositata il 7 aprile 2020, con il numero di ruolo generale 2320, offre lo spunto per operare utili riflessioni sui complessi temi del vincolo di giustizia e della pregiudiziale sportiva, in materia diversa da quelle tecniche e disciplinari. Come è noto, queste ultime sono e restano di esclusivo appannaggio della giustizia sportiva nei suoi tre gradi di giudizio, due endofederali ed uno esofederale, innanzi ai giudici sportivi sedenti presso il C.O.N.I., in base a quanto previsto dall'articolo 2 della legge n. 280 del 2003.

Nel caso in esame, si tratta, invece, del tema dell'elettorato passivo alla carica di consigliere regionale della sezione T.S.N. di Palermo, aderente all'Unione italiana tiro a segno, ed in quanto tale assoggettata alla normativa relativa all'autonomia della organizzazione e della giustizia sportiva (decreto legislativo n. 242 del 1999 e legge n. 280 del 2003).

2. Esame della fattispecie.

A seguito dell'avvio di una procedura elettorale, per il rinnovo delle cariche sociali di una associazione sportiva dilettantistica, risultava eletto, al ruolo di consigliere regionale, un soggetto la cui elezione veniva impugnata da altro socio, a causa della pretesa ineleggibilità del primo, poiché dipendente della sezione palermitana della medesima associazione sportiva, il cui Statuto

¹ Presidente Corte sportiva di Appello FIGC e professore ordinario di diritto processuale civile presso l'Università di Teramo.

prevedeva l'ineleggibilità alla carica di consigliere di un proprio dipendente.

La Commissione di disciplina, officiata dal Commissario straordinario, decideva la doglianza accogliendo il ricorso e pertanto, decretava l'ineleggibilità del soggetto eletto dall'assemblea.

Avverso tale deliberazione veniva interposto gravame alla Commissione di disciplina d'appello, ma l'impugnazione veniva dichiarata inammissibile sul presupposto che la decisione era stata resa in una procedura che non prevedeva gravami in quanto, a norma dell'articolo 34 dello Statuto dell'U.I.T.S, il procedimento relativo alle controversie elettorali si chiude con una decisione presa in unico grado di giudizio.

Detta pronuncia veniva impugnata innanzi al Collegio di garanzia dello sport, sedente presso il C.O.N.I., il quale, con decisione numero uno, del 14 gennaio 2019, resa dalla terza sezione², dichiarava inammissibile il ricorso sul presupposto che all'epoca della proposizione della originaria doglianza avverso l'elezione, avvenuta nel 2017, il Consiglio direttivo era il solo competente a decidere e la pronuncia da questo presa non fosse impugnabile, nel merito. Invero, detta decisione poteva essere impugnata, nei termini perentori, innanzi al Collegio di garanzia dello sport per le sole questioni di legittimità. Tale incumbente non era stato, nei tempi, posto in essere e sul tema si era, in conseguenza di ciò, formato "il giudicato". Nè, poteva invocarsi, al riguardo, il principio di conservazione degli atti, previsto dal terzo comma dell'articolo 156 del codice di rito civile, poiché l'atto di appello, esclusivamente orientato al merito della questione, non poteva essere esaminato da un giudice competente, esclusivamente, per le questioni di legittimità (art. 54 del Codice di giustizia sportiva del C.O.N.I.).

Avverso, la decisione dei Giudici sedenti presso il C.O.N.I. la parte soccombente proponeva ricorso al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio, competente funzionalmente in materia di sport, che con la sentenza n. 4077, del 27 marzo 2019, dichiarava inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione, sulla base del portato della norma contenuta nella legge n. 280 del 2003 e di quanto, su di essa, aveva affermato la Corte Costituzionale, con la decisione n. 49 del 2011³.

Contro la sentenza resa dai giudici amministrativi di prime cure la parte che lamentava la sua mancata elezione alla carica di consigliere regionale dell'associazione sportiva, ha proposto appello al Consiglio di Stato.

² Vedila in www.coni.it.

³ Al riguardo, vedi le riflessioni da me operate, in P. SANDULLI, *Principi e problematiche di Giustizia sportiva*, Roma, 2018, p. 40.

Con l'unico motivo del ricorso proposto, veniva sollevata la questione della violazione e la falsa applicazione della normativa contenuta negli articoli 2 e 3 della legge n. 280 del 2003.

3. Breve sintesi della riserva in favore della giustizia sportiva.

La decisione in commento prende le mosse dalla analisi della riserva, operata in favore della giustizia sportiva, dalla legge n. 280 del 2003, riserva operante a condizione che si sia in presenza di fattispecie ritenute irrilevanti per lo Stato (articolo1).

Dalla analisi di quella normativa emerge, dal testo dell'articolo 2, che le questioni tecniche e quelle disciplinari sono di competenza esclusiva del giudice sportivo, mentre tutte le altre vicende possono essere conosciute dal giudice statale (ordinario o amministrativo) "esauriti i gradi interni della giustizia sportiva" (articolo3), secondo le regole del "giusto processo sportivo", desumibili dalla lettera H bis, dell'articolo 7 del decreto legislativo n. 242 del 1999, così come integrato dal decreto legislativo n. 15 del 2004. Tali principi, successivamente sono stati riportati nell'articolo 2 del Codice di giustizia sportiva del C.O.N.I.

Può osservarsi, unitamente al Consiglio di Stato, che la materia elettorale non rientra tra quelle, contenute nell'articolo 2, le quali danno vita ad una "riserva assoluta" di tutela in favore dei soli giudici sportivi. Pertanto, la materia elettorale può essere portata all'attenzione dei giudici statali una volta soddisfatta la pregiudiziale sportiva, cioè esauriti i gradi interni della Giustizia sportiva. In riferimento a questa tematica va, però, valutato quale sia il corretto procedimento endofederale per la tutela dell'elettorato passivo e quale ruolo debba avere, al riguardo, la pregiudiziale sportiva. Invero, in tale materia, come per tutte quelle che non sono contenute nel tassativo elenco dell'articolo 2, della legge n. 280 del 2003 (vagliato anche dalla Corte Costituzionale con le due successive pronunce: n. 49 del 2011⁴ e n. 160 del 2019⁵), è necessario che si esauriscano, prima dello "sbarco" innanzi al giudice statale, i gradi interni della giustizia sportiva. Gradi che prevedono in ogni caso, la possibilità di impugnare, a carattere residuale, in analogia a quanto avviene per il ricorso per cassazione straordinario, previsto dal settimo comma dell'articolo 111 della Costituzione, la decisione dei giudici sportivi federali, innanzi al Collegio di garanzia per lo sport, in base al dettato del primo comma, dell'articolo 54, del Codice di giustizia sportiva del

⁴ C. Cost., 49/2011 in Giust. civ. 2012, 11-12, I, 2519.

⁵ C. Cost., 160/2019 in Giur. cost. 2019, 3, 1670.

CONI.

4. Il procedimento di tutela del risultato elettorale.

Per fornire risposta ai quesiti, in precedenza puntualizzati, occorre muovere dall'analisi della procedura di tutela che l'Associazione sportiva (dilettantistica tiro a segno nazionale) si è data, nella sua autonomia ma, in ogni caso, con il vincolo del rispetto delle regole del giusto processo sportivo, che prevedono la impugnabilità, all'interno del sistema della giustizia sportiva, dei provvedimenti resi con le decisioni dei giudici sportivi.

Al riguardo, è sintomatico, sia il riferimento ai “gradi interni” al sistema giustiziale sportivo, contenuto nell'articolo 3 della legge n. 280/03, che il richiamo al tema dell'impugnabilità dei provvedimenti dei giudici sportivi, contenuto nel punto numero 2 dell'articolo 7, lettera H bis, della normativa dettata con il decreto legislativo n. 242 del 1999, così come integrato dal cosiddetto “decreto Pescante” (n. 15/04).

Pertanto, qualunque sia il criterio adottato, dalla regolamentazione interna della Associazione sportiva, è necessario che vi sia un doppio grado di giudizio, interno al sistema della Giustizia sportiva, prima di adire il giudice statale, anche per le materie diverse da quelle tecniche e disciplinari, indicate nell'articolo 2 della legge n. 280/03.

Sul punto, va ricordato che la elencazione delle materie sottratte al giudice statale, contenuta nell'articolo 2 del decreto legge n. 220 del 2003, era inizialmente più ampia, poi il tema delle iscrizioni alle competizioni, da parte di squadre o di singoli atleti, fu tolto dall'elenco, al momento della conversione in legge del decreto, in quanto, evidentemente, ritenuto rilevante per la giurisdizione statale⁶. Così come irrilevanti non possono essere considerate le norme relative alla democrazia interna delle associazioni che partecipano alla vita delle federazioni sportive, delle discipline associate e del C.O.N.I.

Alla luce di quanto chiarito, sino a questo punto, è necessario individuare le norme interne che regolano la rappresentatività dell'Associazione sportiva e la tutela di essa.

Sul punto, ha rilevato, giustamente, la decisione n. 1/2019 del Collegio di garanzia dello sport⁷, che si è occupata della vicenda, come nel caso in esame, si sia ingenerata confusione a causa “del

⁶ Vedi, sul punto, P. SANDULLI, *Principi e problematiche di giustizia sportiva*, op. cit., p. 153.

⁷ Decisione della terza sezione del Collegio di garanzia n. 1 del 14 gennaio 2013, in www.coni.it.

duplice mutamento della disciplina di riferimento avvenuto in corso di causa”.

Invero, al momento del reclamo l'organo della Giustizia sportiva competente a decidere, in grado unico, era la Corte Federale d'Appello, in base al dettato del quinto comma dell'articolo 34 dello Statuto dell'Unione Italiana tiro a segno.

Quando il reclamo era già stato proposto, il Commissario straordinario ha trasferito la competenza a decidere, sempre in grado unico, alla Commissione di disciplina.

In virtù di tale trasferimento di competenza, il Collegio di garanzia ha ritenuto che, legittimamente, si fosse pronunciata la Commissione di disciplina, a nulla rilevando che il nuovo Statuto dell'U.I.T.S. avesse, con l'articolo 35, restituito la competenza alla Corte Federale d'appello, poiché tale modifica non era, al momento della decisione, operativa di effetti.

5. Il ricorso straordinario.

Il punto su cui fermare l'analisi, dunque, non è quello della competenza a decidere, bensì se la decisione può prendersi, all'interno del sistema della giustizia sportiva federale, in grado unico. Cioè se la garanzia processuale della impugnazione, prevista dalla legge n. 280/2003 e richiamata nell'articolo aggiunto (dal decreto legislativo n. 15/2004) alla “normativa Melandri”, debba aversi nell'ambito della giustizia endofederale, oppure possa essere attuata anche attraverso il ricorso al Collegio di garanzia dello sport.

Dalla lettura dell'articolo 54 del Codice di giustizia sportiva del C.O.N.I., del 2014, emerge, nel primo comma, che il Collegio è competente per decidere su tutti i provvedimenti di giustizia sportiva “non altrimenti impugnabili” legittimando, in tal modo, il giudizio interno alle federazioni o alle discipline associate (come nel caso di specie) in unico grado.

Nel sistema della Giustizia sportiva si realizza, in virtù del portato del primo comma, dell'articolo 54 C.G.S. C.O.N.I., un sistema analogo a quello previsto dall'attuale settimo comma dell'articolo 111 della Costituzione, nel quale la garanzia di chiusura del sistema è data dal ricorso, cosiddetto straordinario, in Cassazione.

Analogamente, nell'ambito della giustizia sportiva, la garanzia di stabilità della tutela è data dalla residuale possibilità del ricorso ai Giudici sedenti presso il C.O.N.I. Acclarata tale circostanza nonchè la conseguente legittimità di un sistema, che offre nel giudizio endofederale (o endoassociativo) un unico grado di giudizio, è ora necessario verificare lo spessore della decisione

del Collegio di garanzia, in altre parole se essa sia limitata alla sola “violazione di norme di diritto” ed alla “omessa ed insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia”, come ricorda l’articolo 54, del codice C.O.N.I. o se, invece, come nel caso in esame, il Collegio di garanzia, quando opera, quale unico mezzo di gravame, nei confronti di una decisione emessa in unico grado, abbia poteri cognitivi estesi al merito.

Per rispondere, in maniera esaustiva, al quesito formulato occorre muovere dall’esperienza giurisprudenziale discendente dall’applicazione del ricorso straordinario in Cassazione, previsto dall’attuale settimo comma dell’articolo 111 della Carta costituzionale⁸.

Sul punto, l’analisi della giurisprudenza⁹ e gli studi della dottrina¹⁰ hanno insegnato che non vi è sostanziale differenza nell’operato della Suprema Corte, quando essa agisce in base ad un ricorso promosso secondo la filiera ordinaria, prevista dall’articolo 360 c.p.c., ovvero quando opera, quale unico mezzo di gravame, avverso una decisione che non può essere altrimenti impugnata.

Pertanto, “l’accesso al merito” resta limitato alle sole ipotesi filtrate dai motivi contenuti nell’articolo 360 del codice di rito civile, ulteriormente illuminati dal dettato dell’articolo 360 bis, dopo il suo inserimento nel codice di procedura civile, avvenuto nel 2009¹¹.

Operate queste osservazioni preliminari, relative all’istituto che ha, palesemente, ispirato il “legislatore C.O.N.I.” del 2014, è ora possibile esaminare l’istituto che possiamo, per analogia, chiamare “ricorso straordinario al Collegio di garanzia dello sport”.

Dalla analisi del testo dell’articolo 54, comma 1, C.G.S. C.O.N.I. si riscontra che pur essendo inquadrabile il rimedio del ricorso al Collegio di garanzia tra quelli definibili di legittimità, con finalità nomofilattiche, il suo ambito di applicazione appare più ampio di quello proprio dell’attuale ricorso per Cassazione (così come innovato dalla legge n. 69 del 2009), in quanto esso può estendere il suo potere cognitivo, oltre alle ipotesi di “violazione di norme di diritto”, anche all’ “omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia

⁸ E’ necessario ricordare che con la legge costituzionale n. 2 del 23 novembre 1999 l’articolo 111 della Costituzione è stato modificato ed all’originario ordito dell’articolo 111 sono stati anteposti cinque nuovi commi. Pertanto, l’attuale settimo comma della Costituzione era originariamente il secondo. In dottrina vedi, per tutti, R. TISCINI, *Il ricorso straordinario in Cassazione*, Torino 2007.

⁹ Da ultimo, Cass. civ., sez. VI, 25.6.2019, n. 16938, in Giust. civ. Mass. 2019; Cass. civ., sez. VI, 25.9.2018, n. 22598 in D&G, 26.9.2018.

¹⁰ R. Tiscini, *Il ricorso straordinario in Cassazione*, Torino 2007, 135.

¹¹ L’articolo 360 bis è stato inserito nel codice di rito civile dall’articolo 47 della legge n. 69 del 2009, in G.U. n. 140, del 13 giugno 2009, con effetto dal 4 luglio 2009.

formato oggetto di disputa tra le parti”, attività, quest’ultima, oggi preclusa alla Suprema Corte che deve limitare la sua analisi “all’omesso esame circa un fatto decisivo per il giudizio che è stato oggetto di discussione tra le parti” secondo lo schema contenuto nel punto 5) del primo comma dell’articolo 360 c.p.c.

Tale maggior ambito di indagine (esteso alla insufficienza della motivazione) può, senz’altro, aprire, pur nei limiti della finalità prevista dal “legislatore C.O.N.I.”, l’accertamento del Collegio di garanzia ai presupposti di merito della decisione emessa in unico grado.

Detta analisi, però, per la tardività e non trasformabilità del ricorso, originariamente proposto alla Corte Federale d’appello dell’U.I.T.S., non è stata compiuta dal Collegio di garanzia con la sua decisione n. 1 del 2019.

6. La pregiudiziale sportiva.

Anche in relazione al tema del “vincolo di giustizia”, oggi meglio definibile (con l’avvento della legge n. 280 del 2003): “pregiudiziale sportiva”, la sentenza del Consiglio di Stato n. 2320/20 offre lo spunto per alcune riflessioni di sistema.

Al fine di comprendere l’esatta portata del vincolo, alla luce della legge che nel 2003 ha dettato le “disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva”, la quale ha determinato, attraverso il sopravvenuto decreto legislativo n. 15 del 2004, l’inserimento di tale previsione nel primo comma della lettera H bis, dell’articolo 7 del decreto “cosiddetto Melandri (n. 242/99)”, occorre muovere dalla prescrizione ivi contenuta.

Afferma, al riguardo, l’indicazione offerta alla Giunta del C.O.N.I. per operare il proprio controllo, nei confronti dei provvedimenti in materia di Giustizia sportiva delle Federazioni e delle altre discipline associate, che i procedimenti di Giustizia sportiva debbono prevedere il principio dell’“obbligo degli affiliati e tesserati, per la risoluzione delle controversie attinenti lo svolgimento dell’attività sportiva¹² di rivolgersi agli organi di giustizia federale”.

Tale obbligo, alla luce del contenuto della legge n. 280/03, si è trasformato in una pregiudiziale sportiva, per tutte quelle materie, diverse dalle tecniche e disciplinari (ricordate dall’articolo 2 della legge n. 280), per le quali “esauriti i gradi della giustizia sportiva” (art. 3) è possibile agire

¹² Tra le “controversie attinenti” rientrano, chiaramente, quelle in tema di democrazia interna delle federazioni sportive e delle discipline associate.

innanzi al giudice statale, per la tutela delle situazioni giuridiche protette insorte nel mondo sportivo.

Quindi, quell' "esauriti i gradi" dà vita ad una "pregiudiziale sportiva", da esperirsi, necessariamente, prima dell'azione da proporsi innanzi al giudice statale (ordinario o amministrativo).

Nel caso di specie, riguardante il procedimento in materia elettorale, meglio: l'eleggibilità di un candidato, tale pregiudiziale è pienamente operante ed andava ottemperata, attraverso l'azione da promuovere innanzi alla Commissione di disciplina dell'U.I.T.S., in primo grado, e mediante l'impugnazione da esperirsi, a norma dell'art. 54 del Codice di Giustizia sportiva del C.O.N.I., presso il giudice esofederale.

La troppo repentina ed ingiustificata modifica delle competenze dei giudici interni all'Unione tiro a segno ha, però, ingenerato confusione. A far ordine, sul punto, non ha contribuito neppure la sentenza del Consiglio di Stato, che da tale iniziale confusione è stata tratta in inganno.

Ha affermato, infatti, la decisione n. 2320, del 7 aprile 2020, che il "*thema decidendum* è costituito dalla incapacità di assumere una carica sociale per ineleggibilità, incandidabilità e incompatibilità dell'eletto; di ciò dovrà decidere il giudice di primo grado (della Giustizia Amministrativa)" in quanto, a detta del Consiglio di Stato, la materia "è fuori dall'area riservata alla Giustizia Sportiva".

Invero, essendo insorta la questione in esame nell'ambito di vicende connesse al sistema di democrazia interna di un organismo associato al C.O.N.I., soggetto alle norme del decreto legislativo n. 242/09 e della legge n. 280/03, andava, per essa, rispettata la pregiudiziale sportiva, in virtù del dettato dell'articolo 3 della legge n. 280 che prescrive: "esauriti i gradi" interni alla Giustizia sportiva prima di esperire l'azione innanzi ai giudici statali.

Tale pregiudiziale va, osservata per tutte le materie, comunque tutelabili, da portarsi innanzi al giudice ordinario (diritti soggettivi patrimoniali) o amministrativo (con o senza giurisdizione esclusiva).

A ben vedere, la pregiudiziale non opera, solamente, per quelle materie, contenute nell'articolo 2 della legge n. 280 del 2003, a tutela delle quali non è possibile agire davanti ai giudici statali, a causa di una "riserva assoluta di giurisdizione" in favore del giudice sportivo (riserva, ulteriormente, avvalorata dalle due decisioni – sopra richiamate – della Corte Costituzionale sul tema: n. 49 del 2011 e n. 160 del 2019), bensì per ogni ipotesi di lavoro di natura contenziosa

iniziata in ambito sportivo.

Abstract

L'articolo tratta i temi del vincolo di giustizia e della pregiudiziale sportiva, prendendo le mosse dalla sentenza resa dal Consiglio di Stato, in data 7 aprile 2020, n. 2320.

L'Autore, dopo aver esaminato la fattispecie concreta esaminata dal Collegio, analizza la normativa che regola il sistema di giustizia sportiva, sia endofederale che esofederale, ed il rapporto con i giudici statali.

Keywords: Unione italiana tiro a segno, elezioni consigliere regionale, ineleggibilità, Collegio di garanzia dello sport, giustizia sportiva, C.O.N.I., Consiglio di Stato, ricorso straordinario, Cassazione.