



Rivista di Diritto Sportivo

Fondata nel 1949 da Giulio Onesti - Direzione scientifica: Alberto M. Gambino - Giulio Napolitano

RIFORMA DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA: PROPOSTE E PROSPETTIVE

di Stefano Pellacani¹

Introduzione

Il 26 settembre 2023 rappresenta un giorno storico per lo sport e la società italiana. In questa data è stata promulgata e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale la legge costituzionale n. 1, che ha introdotto, nell'articolo 33 della Cost., un nuovo comma che recita: *“La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme”*. Il nuovo comma della Costituzione è perfettamente in linea con le linee guida che definiscono il concetto e le funzioni dello sport da parte della Commissione Europea, ed evidenzia come lo sport non sia meramente inteso come una pratica fisica, ma come un prezioso alleato nell'educazione, nell'inclusione sociale e nel miglioramento del benessere complessivo di ogni cittadina e cittadino.

Il testo originario della Costituzione italiana, a differenza di altre Costituzioni europee, non si occupa dell'attività sportiva in modo esplicito, seppure vi siano, nella Carta fondamentale, richiami indiretti come, ad esempio, all'art. 2 della Cost., con riferimento ai canoni di libertà e dell'individuo; all'art. 18 Cost., con riferimento al tipo di organizzazione sportiva. In passato, soltanto con la revisione costituzionale operata dalla legge 18 ottobre 2001, n. 3, il legislatore aveva previsto direttamente l'inserimento della materia dell'ordinamento sportivo nell'elenco delle materie a legislazione a competenza concorrente, nel terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

L'emendamento è stato inserito all'art. 33 della Cost., in materia di cultura e istruzione, quando originariamente il legislatore avrebbe voluto inserirlo all'art. 32 Cost., in quanto il Parlamento ha qualificato lo sport come strumento di funzione educativa e culturale e parte integrante del percorso educativo dei giovani, volendo, quindi, attribuire il giusto rilievo allo sport come strumento di sviluppo della persona umana.

Del resto, lo sport rappresenta, spesso, un aggregatore e uno strumento di inclusione di individui o gruppi di persone in condizioni svariate di svantaggio, quali le condizioni economiche, sociali, culturali-etniche o fisico-cognitive; così come l'attività motoria ha, inoltre, una innegabile correlazione con la salute, specie intesa nella sua più moderna concezione di benessere psico-fisico integrale della persona. In definitiva, la formula con cui viene riconosciuto il valore dell'attività sportiva in tutte le sue forme sembra mirare a chiarire che la legge si applica allo sport nella sua accezione più ampia.

In particolare, l'ordinamento sportivo italiano è caratterizzato dalla peculiarità della sua origine e dal processo evolutivo dei rapporti con l'ordinamento statale, considerato che esso sorge in modo spontaneo, attraverso un autonomo modulo organizzativo, che trova nell'associazionismo e nel volontariato le assi portanti dell'intero movimento².

¹ Avvocato del Foro di Lucca, con specializzazione del CNF in Diritto sportivo; Dottore di ricerca in Diritto dello sport presso l'Università di Palermo. Autore di pubblicazioni scientifiche in vari settori del Diritto sportivo; collabora con l'Ateneo di Pisa e di Firenze nell'ambito del Diritto privato e del *management* dello sport.

² G. Martinelli, F. Romei, E. Russo, *L'Ordinamento Sportivo*, ed. SdS, 2012.

In seguito alle decisioni del Consiglio Nazionale del CONI, del 14 luglio 2025, è stata istituita, tra le varie Commissioni, anche quella sulla Giustizia sportiva, composta da esperti di alto livello professionale e accademico, che hanno maturato negli ultimi anni un'importante esperienza nella pratica e nella amministrazione della Giustizia sportiva. Lo scopo di tale Commissione è quello di formulare in tempi contenuti una proposta in grado di rispondere alle diverse criticità emerse in questi anni nella applicazione e nella gestione della Giustizia sportiva.

Il presente scritto ha soltanto lo scopo di portare un contributo su una tematica sicuramente fondamentale per il mondo sportivo, fermo restando che, ad avviso dello scrivente, non vi sia la necessità di stravolgere il meccanismo delineato con l'introduzione del Codice della Giustizia Sportiva del 2015, bensì occorre adeguarlo anche alla luce della novità introdotte dalla Riforma dello sport.

Riforma dello sport e Giustizia sportiva: quali riflessi?

Nell'ordinamento sportivo, secondo l'impostazione consolidata e tradizionale in forza delle fonti delle norme sportive, si possono individuare quattro diverse tipologie di controversie in materia di giustizia sportiva³:

- a) giustizia tecnica
- b) giustizia disciplinare
- c) giustizia economica
- d) giustizia amministrativa.

Per quanto riguarda le controversie di natura tecnica, il riconoscimento legislativo della giurisdizione esclusiva del giudice sportivo in tema di giustizia tecnica, avente ad oggetto l'organizzazione e la regolarità delle competizioni sportive, invero, non ha mai costituito una questione giuridica di rilevante spessore, posto che non è dato rinvenire alcuna lesione di diritto soggettivo, ovvero di interesse legittimo con conseguente disinteresse dell'ordinamento giuridico statale, secondo il quale, appunto, non si ravvisano lesioni di situazioni giuridiche soggettive tutelate dal medesimo. Il Consiglio di Stato⁴ ha statuito che, proprio alla luce di tale principio, oggi c'è sostanziale concordia sul fatto che siano riservate alla giustizia sportiva le c.d. controversie tecniche, quelle cioè che riguardano il corretto svolgimento della prestazione sportiva, ovvero la regolarità della competizione sportiva, in quanto non vi è lesione né di diritti soggettivi, né di interessi legittimi.

La giustizia tecnica, che rappresenta l'ossatura su cui si poggia tutta l'organizzazione sportiva, nasce dall'esigenza di accertare che le competizioni si svolgano nel rispetto delle regole federali e che ad esse vi partecipino esclusivamente i soggetti abilitati secondo le regole imposte dalla Federazione. Dal punto di vista sostanziale l'oggetto della giustizia tecnica concerne l'ammissione degli atleti alle competizioni, il rispetto delle regole della competizione sportiva, nonché, ove prevista, l'omologazione della stessa competizione.

Sul punto si ritiene che possa essere necessario un ampliamento, una migliore delineazione degli strumenti di prova, anche alla luce delle recenti tecnologie, per tali tipologie di controversie, ove il primo grado viene deciso solitamente dalla figura del giudice sportivo *inaudita altera parte*, ossia senza alcun contraddittorio. Nell'esperienza pratica già alcune Federazioni prevedono la possibilità per i soggetti dell'ordinamento sportivo di sottoporre al giudice sportivo filmati dell'evento oggetto di sanzione, entro termini prestabiliti e perentori⁵.

Per quanto riguarda la giustizia disciplinare, essa ha come oggetto la salvaguardia dei principi

³ F. Luiso, La Giustizia sportiva, ed. Giuffrè, 1975.

⁴ Sentenza, sezione IV, 21 ottobre 2008, n.5782.

⁵ Sul punto si veda. a titolo esemplificativo. CGS della FIGC, RGD della FISR disciplina hockey pista.

e delle regole poste alla base dell'ordinamento sportivo. Questa forma di giustizia si fonda sulla considerazione che i soggetti dell'ordinamento sportivo devono rispettare il complesso delle regole di comportamento poste alla base dell'ordinamento sportivo, con la consapevolezza che, in caso di violazione delle stesse, saranno passibili di una sanzione disciplinare proporzionata alla violazione medesima. Proprio per la capacità di questa forma di giustizia, di poter incidere con delle sanzioni sulla sfera giuridica del soggetto che si è reso colpevole di un comportamento scorretto, la medesima è sempre stata oggetto di interesse da parte dell'ordinamento giuridico statale, anche in ragione della circostanza che la sanzione, specie se interdittiva delle prerogative legate all'esercizio dell'attività sportiva, comporterebbe un rilevante *vulnus* alla posizione di diritto soggettivo ovvero di interesse legittimo quali situazioni oggetto di tutela costituzionale. Il legislatore, in realtà, consapevole della scelta operata, ha ribadito l'autonomia della giustizia disciplinare nell'art. 7, comma 2, lett h-bis), del D. lgs. n. 242/1999 (lettera aggiunta dal D.lgs. n. 15/2004), stabilendo che la Giunta Nazionale del CONI individua, con delibera sottoposta all'approvazione ministeriale, i criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva, sulla base del principio che gli affiliati e tesserati, per la risoluzione delle controversie attinenti allo svolgimento dell'attività sportiva, hanno l'obbligo di rivolgersi agli organi di giustizia federale. Il medesimo principio di autogoverno si rinviene, altresì, nella Convenzione contro il *doping* firmata a Strasburgo il 16 novembre 1989, ratificata in Italia con legge il 29 novembre 1995, n. 522, nel cui testo originale, all'art. 7, comma 2, si può leggere che le parti incoraggiano le loro organizzazioni sportive a precisare e ad armonizzare i loro diritti, obblighi e doveri e, soprattutto, ad armonizzare le procedure disciplinari, applicando i principi riconosciuti a livello internazionale dalla giustizia naturale quali la differenziazione tra l'organo istruttorio e quello disciplinare, il diritto ad un processo equo e all'assistenza e rappresentanza in giudizio. In tal modo viene riconosciuto implicitamente che la competenza circa l'adozione e la risoluzione di controversie aventi ad oggetto aspetti disciplinari spetti agli organi di giustizia sportiva ai quali la Convenzione fa espresso riferimento.

Sul punto, si ritiene che occorra, allo stato, dare effettiva attuazione, nell'ambito del "processo sportivo": al principio del "contraddittorio" tra le parti poste (innanzi ad un giudice terzo) in posizione di sostanziale parità; al principio del "diritto di difesa", che pone il legislatore sportivo nella necessità di regolare i poteri delle parti rispetto alla fruibilità delle prove; alla definizione del domicilio sportivo⁶; al principio della "terzietà ed imparzialità" del giudice o dei giudici; infine, all'effettiva attivazione del gratuito patrocinio presso ciascuna Federazione⁷.

Per quanto riguarda le controversie in ambito di giustizia economica, esse hanno come oggetto la risoluzione di questione di tipo patrimoniale, tra due società o tra una società ed un atleta, controversie nelle quali la Federazione nazionale assume la posizione di terzo, non essendo portatrice di interessi personali al pari delle parti in causa. Sotto tale profilo, si rammenta che con la Riforma dello sport è stata introdotta, come noto, la figura del lavoratore sportivo anche per il settore dello sport dilettantistico. Con la Riforma il legislatore si è, infatti, posto l'obiettivo del riconoscimento del principio di specificità dello sport e del rapporto di lavoro sportivo, come definito a livello nazionale e dall'Unione Europea, nonché del principio delle pari opportunità, anche per le persone con disabilità, nella pratica sportiva e nell'accesso al lavoro sportivo, sia nel settore dilettantistico sia nel settore professionistico, delineando la figura del lavoratore sportivo, senza distinzioni di genere e indipendentemente dalla natura dilettantistica o professionistica dell'attività sportiva svolta⁸.

Sul punto, si ritiene che dobbiamo interrogarci se l'istituzione di procedure di arbitrato all'interno delle singole Federazioni e/o presso le Leghe ivi istituite siano allo stato tali da garantire

⁶ Nel CGS della Federcalcio è sempre previsto il principio dell'ultrattività del vincolo sportivo ai fini della notifica degli atti del procedimento disciplinare nei confronti del soggetto dell'ordinamento endofederale.

⁷ M. Sanino, F. Verde, *Il diritto sportivo*, Cedam, 2015.

⁸ G. Liotta, L. Santoro, *Lezioni di diritto sportivo*, ed. Giuffrè, 2023.

l'effettiva tutela dei lavoratori sportivi.

Per quanto riguarda le controversie sportive di tipo amministrativo, esse sono una categoria residuale nell'ambito della quale, generalmente, si ricomprendono i provvedimenti relativi al tesseramento, all'affiliazione, alla partecipazione ai Campionati di competenza, e al rinnovo delle cariche federali.

Del resto, come è noto, uno degli elementi che caratterizzano l'ordinamento giuridico sportivo è rappresentato dalla autodichia, vale a dire dal potere di conoscere e risolvere nel proprio seno i contrasti attinenti all'interpretazione e all'applicazione delle regole sportive.

Da qui la fondamentale importanza della predisposizione di uno specifico apparato *latu sensu* giudiziale, che si caratterizza per una spiccata celerità della durata dei processi, e la cui rilevanza è stata sottolineata dallo stesso legislatore statale. L'art. 1, comma 14, del decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 15, infatti, ha stabilito che la Giunta Nazionale del CONI debba individuare i criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva alla luce del principio secondo cui per la risoluzione delle controversie attinenti allo svolgimento dell'attività sportiva, gli affiliati e i tesserati sono obbligati a rivolgersi agli organi di giustizia federale.

Allo stesso tempo la sussistenza del potere di autodichia, e, conseguentemente, la presenza di un complesso sistema processuale sportivo, deve, tuttavia, fare necessariamente i conti con il riconoscimento, sancito dall'art. 2 Cost., dei diritti dei singoli e delle minoranze all'interno delle formazioni sociali e, segnatamente, con il diritto, anch'esso costituzionalmente garantito (art. 24 Cost.), di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi innanzi ai giudici dello Stato. Sotto questo aspetto è la stessa possibilità del controllo giudiziario sui provvedimenti adottati (si pensi, ad esempio, alla sospensione, alla radiazione) a dover essere valutata secondo i parametri costituzionali.

Con l'introduzione del Codice della Giustizia Sportiva 2014/2015 il legislatore sportivo aveva voluto fortemente ribadire il potere di vigilanza e di coordinamento attribuito dalla legge al CONI nei confronti delle singole Federazioni, anche proprio nell'amministrazione della giustizia, richiamando a tal proposito la funzione di garantire il rispetto del principio di lealtà nell'ordinamento sportivo.

Oggi, dopo l'introduzione della figura del lavoratore sportivo, riteniamo di dover riflettere se non occorra procedere ad un adeguamento, e “non ad uno stravolgimento”, del Codice della Giustizia Sportiva o, meglio, ad un riordino dell'ordinamento giudiziario sportivo che tenga conto di tutte le novità introdotte dalla Riforma.

Ad avviso dello scrivente, la riflessione deve avere come oggetto di tematica, rispettivamente:

- a) l'istituzione di un Consiglio Superiore di Giustizia sportiva;
- b) la previsione della giustizia sportiva minorile;
- c) l'introduzione degli ADR (Alternative Dispute Resolution) nelle controversie sportive di natura economica.

L'istituzione di un Consiglio superiore di giustizia sportiva

La proposta prevede l'istituzione di un organo cosiddetto Consiglio Superiore della Giustizia sportiva, composto da 31 componenti, oltre al Presidente del CONI che presiede l'organo e il Procuratore Generale che ne è membro di diritto, di cui 15 membri nominati dal Consiglio Nazionale del CONI, 10 dalle magistrature superiori, 6 dal CNF, con sede a Roma, presso la sede CONI - “Palazzo H”.

La funzione è quella di rafforzare l'autonomia, l'indipendenza e l'imparzialità degli organi di giustizia sportiva, rispetto alla *governance* politica di ciascun organismo federale.

Tra le varie competenze di tale organismo si possono elencare:

- ricognizione sul fabbisogno delle unità necessarie al funzionamento del sistema di giustizia sportiva

presso ciascuna Federazione e Disciplina Sportiva Associata (di seguito, DSA), per ricoprire il ruolo di componente presso gli organi della giustizia sportiva a livello nazionale, per quanto riguarda quanto meno le controversie di cui sopra, relative alla giustizia disciplinare e alla giustizia amministrativa;

- provvedere al reclutamento e alla gestione dell'attività della giustizia sportiva attraverso la nomina e l'assegnazione del ruolo di componente della giustizia sportiva presso la Federazione e DSA, al fine di individuare giudici terzi precostituiti rispetto ai giudizi che sono chiamati a decidere e competenti in relazione alla materia che debbono dirimere, per quanto riguarda le controversie di cui sopra, relative alla giustizia disciplinare e alla giustizia amministrativa;

-vigilare sul corretto funzionamento degli organi di giustizia sportiva, coordinandosi anche con la Procura Generale dello Sport.

Gli organi del Consiglio, che ha la potestà di autodisciplinare il proprio funzionamento mediante regolamento interno, sono rappresentati dalla Segreteria, cui è preposto il Segretario Generale, e dall'Ufficio Studi e Documentazione.

Tale organo dovrà, altresì, prevenire, vigilare, nonché risolvere gli eventuali conflitti di interessi che potrebbero sorgere in capo ad un componente di un organo di giustizia, coordinandosi sul punto anche con la Procura Generale.

Ogni componente di un organo di giustizia sportiva potrà rimanere presso una singola Federazione per un massimo di due quadrienni.

L'introduzione di una giustizia sportiva minorile

Nell'ultimo periodo il mondo sportivo ha vissuto grandi ed importanti novità: da una parte, nel settembre scorso, l'inserimento dell'attività sportiva nella Costituzione; dall'altra, l'attuazione della Riforma dello sport che, tra le molteplici argomentazioni, ha acceso un importante riflettore sul tema dei minori, in particolare circa la loro tutela nella pratica sportiva.

È evidente che il legislatore, forse anche obbligato dagli ultimi scandali che hanno travolto alcune realtà sportive e considerate le ancora persistenti lacune che riguardano la figura del minore nel mondo del diritto sportivo, ha valutato un necessario sviluppo nella normazione del rapporto minore/sport.

Le poche norme dedicate al tema minori nell'ambito della Riforma risultano, allo stato, un valido buon inizio, posto alla base di una futura regolamentazione strutturata nella quale il legislatore sportivo dovrà trovare il coraggio di procedere con integrazioni e riforme, partendo dai regolamenti di giustizia, statuti, norme interne alle Federazioni. Per di più, proprio con la Riforma dello sport, viene altresì, introdotta la figura del c.d. *Safeguarding Officer* contro gli abusi e molestie, volto anche alla tutela dei minori che praticano attività sportiva.

Sotto tale profilo riteniamo che la normativa endofederale di ciascun organismo dovrebbe adeguarsi soprattutto in tema di giustizia sportiva disciplinare.

Allo stato risulta, anche da un'attenta disamina di ciascuna Federazione, l'assenza di previsioni specifiche a tutela del minore: nessuna distinzione è disposta tra l'atleta adulto e quello minore in caso di compimento di una violazione sportiva di natura disciplinare, ad eccezione di alcune decisioni – sporadiche – da parte di taluni organi di giustizia sportiva endofederale⁹.

Sarà, dunque, necessario un intervento che valuti l'introduzione di previsioni normative sui minori in materia di regolamenti di giustizia sportiva federale, in particolare¹⁰:

⁹ Si veda, da ultimo, la previsione del CGS della Federcalcio, con la possibilità per gli atleti minori di richiedere di scontare la pena attraverso lavori socialmente utili.

¹⁰ Estratto del documento presentato durante lo svolgimento della 74^a edizione della manifestazione Viareggiocup sulla tematica "minori e sport" AIAS – Commissione diritto sportivo. Ordine Avvocati Lucca.

- la previsione di un giudice sportivo minorile e/o sezione minorile *ad hoc* presso il Tribunale Federale;
- l'introduzione di un procedimento minorile per le questioni di natura disciplinare;
- la previsione di sanzioni specifiche per atleti minori di anni 16;
- la previsione di misure sanzionatorie alternative per gli atleti minori di anni 16;
- la previsione di programmi di educazione da parte delle singole Federazioni sull'utilizzo dei *social* e dei *device* rivolti ai minori e ai loro tecnici;
- l'istituzione di un Osservatorio sulle decisioni di giustizia sportiva e minori.

L'introduzione degli ADR in ambito sportivo

L'art. 1 del d.lgs. n. 28/2010 – in materia di mediazione civile e commerciale – richiama sia l'attività di mediazione, intesa quale "attività, comunque denominata, svolta da un terzo imparziale e finalizzata ad assistere due o più soggetti sia nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, sia nella formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa", che quella di conciliazione, intesa quale "composizione di una controversia a seguito dello svolgimento della mediazione". Come noto, si tratta di procedimenti flessibili che possono presentare indubbi vantaggi rispetto alle forme di risoluzione classiche dei conflitti che impongono uno svolgimento formale del contenzioso. Le caratteristiche di tali sistemi possono rinvenirsi nella maggiore celerità, nei minori costi e, in particolare, nello svolgimento del procedimento in un contesto meno formale e più personale tra le parti.

Tali strumenti potrebbero risultare efficaci per dirimere le controversie in materia di controversie di natura economica, premi di preparazione o in materia di tesseramento.

Con riferimento alle procedure di *mediation* e alle procedure di *arbitration*, potremo ritenere, per quanto attiene alle prime, che è agevole rendersi conto che il cosiddetto modello cieco di negoziazione automatica favorisca la conclusione di un accordo tra le parti. Esso, infatti, consente di superare il tradizionale e principale ostacolo al raggiungimento di una conciliazione: vale a dire, il timore di ciascuna delle parti di scoprire le proprie carte e di apparire debole agli occhi dell'altra. Mentre, per quanto riguarda le seconde, la cui utilizzazione potrebbe via via diffondersi nel settore dello sport, non sarebbe azzardato proporre un loro inquadramento nell'ambito delle procedure arbitrali.

Per le controversie di natura economica, per le singole Federazioni sportive potremo ipotizzare:

- a) l'introduzione di una procedura di arbitrato per tutte le controversie/questioni di natura economica;
altrimenti
- b) le singole Federazioni potrebbero dotarsi, in via sperimentale, di un unico organismo di mediazione/conciliazione a livello regionale, volto a dirimere le questioni che sorgono in materia di controversie di tipo economico; oppure prevedere, in via preliminare, l'espletamento di un tentativo obbligatorio di conciliazione dinanzi ad un mediatore/conciliatore, il cui ruolo può essere ricoperto da uno dei membri dell'organo Federale o della DSA competente. Una volta espletato tale tentativo, i soggetti dell'ordinamento possono rivolgersi direttamente alla giustizia ordinaria.

Le considerazioni che precedono rappresentano solo degli spunti per aprire una riflessione, un tavolo di confronto propositivo e concreto, su una tematica sicuramente fondamentale per il mondo sportivo, fermo rimanendo che, per lo scrivente, lo si ribadisce, non vi è la necessità di stravolgere il meccanismo delineato con l'introduzione del Codice della Giustizia Sportiva del 2015, bensì si pone la necessità di adeguarlo nei meccanismi di nomina dei componenti della giustizia sportiva e dei mezzi di

prova da poter utilizzare, così come vi è l'esigenza di adottare previsioni mirate per la giustizia minorile sportiva, tenuto conto dei casi che hanno coinvolto i minori come autori di illeciti disciplinari in varie discipline sportive, anche alla luce della novità introdotte dalla Riforma dello sport, che ha avuto e sta avendo, altresì, seppure indirettamente, un impatto sul settore della giustizia sportiva, sulla quale si ritiene che il legislatore statale e quello sportivo debbano sicuramente intervenire, nella maniera più celere possibile.