

IL PROCESSO DAVANTI AL COLLEGIO DI GARANZIA DEL CONI

(A cura dell'Avv. Edoardo Mete)

IL PROCESSO SPORTIVO - PREMessa

Il sistema di Giustizia Sportiva prevede distinte fasi di giudizio:

- una di merito, articolata su due gradi federali,
- una di legittimità, innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport.

Nella fase di merito, il giudice ricostruisce in modo puntuale i fatti della controversia e forma il proprio convincimento sulla base delle allegazioni delle parti e del materiale probatorio prodotto dalle stesse.

Per quanto riguarda il giudizio di legittimità, questo viene svolto innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport, che rappresenta l'ultimo grado di Giustizia Sportiva e assume decisioni di natura amministrativa (e non arbitrale, in quanto privo di investiture provenienti da una clausola compromissoria idonea a conferire funzione arbitrale).

La funzione del giudizio di legittimità innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport è quella di analizzare le sole questioni di diritto (sostanziale e processuale), senza procedere ad una nuova valutazione nel merito.

Le sue decisioni possono essere oggetto di impugnazione o di contestazione innanzi al Giudice Amministrativo (con azioni demolitorie per quanto attiene alle questioni c.d. "amministrative" e con azioni meramente risarcitorie per quanto attiene alle questioni c.d. "disciplinari").

PRINCIPI DEL PROCESSO SPORTIVO (1/2)

Il Codice del processo sportivo, entrato in vigore nel 2014, disciplina il processo sportivo nei suoi vari gradi (endofederale e esofederale), rispetto al quale i codici di giustizia sportiva delle singole Federazioni sono stati adeguati.

Principi (art. 2 Codice di giustizia; art. 2 regolamento CONI principi di giustizia sportiva)

- effettività del rispetto delle norme dell'ordinamento sportivo;
- pienezza della tutela dei diritti e degli interessi di tutti i soggetti operanti nell'ordinamento sportivo;
- parità delle parti e contraddittorio;
- ragionevole durata del processo sportivo;
- obbligo di motivazione e di pubblicità delle decisioni dei Giudici Sportivi;
- sinteticità e chiarezza degli atti processuali;
- rinvio esterno (per quanto non disciplinato) al Codice di Procedura Civile, nei limiti della sua compatibilità.

Principi del processo sportivo ispirati al processo amministrativo

Il processo sportivo è assimilabile, per struttura e principi, al processo amministrativo.

Principi ricavabili anche dal codice del processo amministrativo (cfr. artt. 1, 2, 3 e 39 c.p.a.):

- effettività e pienezza della tutela
- parità delle parti, contraddittorio e altri principi del giusto processo
- ragionevole durata del processo
- obbligo di motivazione delle decisioni dei Giudici
- sinteticità e chiarezza degli atti processuali
- rinvio esterno al Codice di Procedura Civile.

PRINCIPI DEL PROCESSO SPORTIVO (2/2)

Regole sancite dalla giurisprudenza del Collegio di Garanzia

Sulla base dei principi menzionati, il Collegio di Garanzia ha elaborato una serie di regole fondamentali sul giudizio sportivo:

- standard probatorio adeguato per i soggetti incolpati nei procedimenti disciplinari, sulla base di indizi gravi, precisi e concordanti (ad un livello intermedio tra l’*“oltre ragionevole dubbio”* ed il *“più probabile che non”*);
- applicazione di un principio generale di favor rei (*“nessuno può essere punito per un fatto che, secondo una legge posteriore, non costituisce reato; se vi è stata condanna, ne cessano l’esecuzione e gli effetti penal?”* - Collegio di Garanzia, Sez. I, n. 15/2017);
- applicazione di un principio generale di trasparenza amministrativa per gli atti delle Federazioni (*“L’azione delle Federazioni e delle Leghe deve consentire ai soggetti titolari di un interesse diretto, concreto ed attuale di accedere alle informazioni relativi ai procedimenti in corso, con il conseguente dovere di comunicare agli stessi tutte le informazioni richieste”* - Collegio di Garanzia dello Sport, Sezioni Unite, decisione 5 ottobre 2017, n. 74).

COLLEGIO DI GARANZIA – COMPETENZA ORDINARIA E STRAORDINARIA

Il Collegio di Garanzia esercita le proprie funzioni secondo due tipologie di competenza:

- 1) **competenza ordinaria**, come Giudice di ultimo grado della Giustizia Sportiva su decisioni assunte dagli organi della giustizia sportiva, con cognizione di sola legittimità (cfr. art. 54, comma 1, C.G.S.);
- 2) **competenza straordinaria**, come Giudice di unico grado della Giustizia Sportiva, con cognizione estesa al merito (cfr. art. 54, comma 3, C.G.S).

COMPETENZA ORDINARIA

Art. 54, comma 1, prima parte, C.G.S.: *“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 Con?”.*

Per potere essere oggetto di competenza del Collegio di Garanzia, le decisioni devono essere:

- non solo assunte in via definitiva in ambito federale (**N.B.** le decisioni emanate da organismi federali di altro genere - non aventi natura di Giudici Federali - non possono essere impugnate direttamente al Collegio di Garanzia, ma devono essere sottoposte ai relativi Tribunali Federali di primo grado, secondo il disposto dell’art. 30, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva, che attribuisce agli stessi una competenza generale per la tutela di *“situazioni giuridicamente protette nell’ordinamento federale”*);
- ma anche emanate dalla Giustizia Federale.

Le materie escluse:

- doping (parallelo sistema di Giustizia Sportiva innanzi alla c.d. “Nado Italia”, di carattere esofederale), nell’ambito del quale sono costituiti organi specializzati;
- questioni c.d. “bagatellari”, aventi ad oggetto sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro.

Il Collegio di Garanzia ha riconosciuto la propria competenza:

- su questioni escluse dai Regolamenti Federali, quali, ad esempio, i provvedimenti disciplinari di perdita della gara (cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Prima Sezione, decisione 8 maggio 2017, n. 35);
- su sanzioni disciplinari originariamente superiori a novanta giorni in esito al primo grado di Giustizia Federale, anche se
 - i) ridotte ad entità inferiore a novanta giorni in seguito all’appello federale (Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. IV, decisione 5 luglio 2017, n. 49);
 - ii) dichiarate estinte per profili meramente processuali (Collegio di Garanzia dello Sport, Sezioni Unite, decisione 10 gennaio 2018, n. 2).

COMPETENZA STRAORDINARIA

Art. 54 del Codice di Giustizia sportiva: *“Il Collegio di Garanzia dello Sport giudica altresì le controversie ad esso devolute dalle altre disposizioni del presente Codice, nonché dagli Statuti e dai Regolamenti federali sulla base di speciali regole procedurali definite d’intesa con il Coni. In tali casi il giudizio può essere anche di merito e in unico grado”*.

In questi casi, possono essere impugnati direttamente innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport le controversie relative ad atti e provvedimenti del CONI e quelle previste da altre disposizioni del Codice di giustizia sportiva, da delibere della Giunta nazionale del Coni, nonché dagli Statuti e dai Regolamenti federali sulla base di speciali regole procedurali.

Ad esempio, secondo il regolamento adottato dal Consiglio Nazionale del CONI con Deliberazione n. 1550 del 4 maggio 2016, sono devolute alla competenza del Collegio di Garanzia dello Sport le controversie in materia di:

- a) iscrizione delle società ai campionati nazionali professionistici di calcio;
- b) iscrizione delle società ai campionati nazionali professionistici di pallacanestro.

Per le controversie relative ai provvedimenti di ammissione o esclusione dalle competizioni professionistiche è prevista la competenza funzionale e inderogabile del TAR Lazio, sede di Roma.

Resta tuttavia ferma la possibilità che lo Statuto e i regolamenti del CONI (e delle Federazioni sportive) attribuiscono tali questioni a organi della giustizia sportiva, chiamati a decidere anche nel merito e in unico grado, con decisioni definitive da adottarsi entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione dell’atto impugnato.

I MOTIVI DI IMPUGNAZIONE (1/2)

Il ricorso dinanzi al Collegio di Garanzia dello Sport è un mezzo di impugnazione a critica vincolata, in base alla quale i motivi di ricorso sono tassativamente elencati.

Come affermato dallo stesso Collegio di Garanzia dello Sport, un riesame nel merito delle questioni già decise dai giudici federali viola il principio dei gradi di giustizia e travalica i limiti della competenza attribuita al Collegio di Garanzia (Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione 22 maggio 2018, n. 30).

Questioni escluse dalla cognizione del Collegio di Garanzia

Il Collegio di Garanzia non può svolgere indagini finalizzate a:

- 1) effettuare una diversa ricostruzione dei fatti oggetto del giudizio di merito (è ammissibile la riqualificazione giuridica dei fatti, trattandosi di attività interpretativa di norme);
- 2) rivalutare le prove nello stesso dedotte e oggetto della valutazione del Giudice;
- 3) rivalutare la proporzionalità di sanzioni disciplinari;
- 4) rivalutare circostanze per la quantificazione dell'illecito disciplinare, quali attenuanti o aggravanti.

I MOTIVI DI IMPUGNAZIONE (2/2)

Art. 54 Codice di Giustizia sportiva: *“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?”.*

Violazione di norme di diritto:

violazione di norme di fonte primaria, costituzionale ed europea, comprensiva di violazione del principio di ragionevolezza (art. 3 cost.) e violazione di norme di fonte secondaria (norme regolamentari dell'ordinamento sportivo: del CONI e delle singole Federazioni)

Omessa o insufficiente motivazione:

deve avere ad oggetto un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti.

Comporta una verifica sull'iter logico seguito dalle decisioni impugnate, su assenza di illogicità, contraddittorietà, motivazione (c.d. vizi sintomatici eccesso di potere).

Assimilabilità ai tre vizi del provvedimento amministrativo nel giudizio davanti al giudice amministrativo:

- violazione di legge;
- incompetenza;
- eccesso di potere (sindacato di ragionevolezza e logicità).

Ricorso al buio

È ammesso il c.d. ricorso al buio (sulla base del solo dispositivo della decisione impugnata) e la sua successiva integrazione con un atto di impugnazione della decisione integrale dopo la relativa pubblicazione (Cfr. art. 37, comma 7¹, Codice di Giustizia sportiva).

¹ Cfr.: *“Quando definisce il giudizio, il presidente del collegio dà lettura del dispositivo e, se l'esigenza dell'esposizione differita delle ragioni della decisione non consente il deposito contestuale della motivazione per la particolare complessità*

LE PARTI DEL GIUDIZIO

Art. 54, comma 2, del CGS del CONI: *“Possono proporre ricorso davanti al Collegio di Garanzia le parti nei confronti delle quali è stata pronunciata la decisione nonché la Procura Generale dello Sport”*.

Come affermato dal Collegio di Garanzia dello Sport, possono proporre ricorso soltanto i soggetti tesserati nell’ambito dell’ordinamento sportivo a pena di inammissibilità dell’azione proposta (Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. I, decisione 17 luglio 2015, n. 26).

La legittimazione a proporre ricorso può essere ordinaria o straordinaria.

Legittimazione ordinaria:

- parte ricorrente, parti resistenti e controinteressate dei precedenti gradi di giudizio innanzi alla Giustizia Federale (laddove integralmente o parzialmente soccombenti), comprese le articolazioni territoriali del CONI (es. Comitato Regionale), le articolazioni federali (Leghe o divisioni interne es. LND) e le Associazioni Sportive;
- la Procura Federale della singola Federazione interessata nell’ambito dei procedimenti di natura disciplinare, con legittimazione autonoma ad impugnare le decisioni della Giustizia Federale innanzi al Collegio di Garanzia².

della controversia, fissa nel dispositivo un termine non superiore a dieci giorni per il deposito della sola motivazione. In quest’ultimo caso, salvo che sia altrimenti disposto con nuovo provvedimento a norma del comma 4, l’esecuzione della decisione non è impedita e, ove ammesso, il ricorso al Collegio di garanzia dello sport rimane improponibile fino alla pubblicazione della motivazione”.

² Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. IV, decisione 15 febbraio 2018, n. 9: *“La Procura Federale dello Sport, ai sensi dell’art. 3 CGS del CONI, non può essere propriamente qualificata come organo neutrale di giustizia sportiva ma come parte che agisce in giudizio allo scopo di assicurare la piena osservanza dell’enorme dell’ordinamento sportivo”*.

Legittimazione straordinaria:

- la Procura Generale dello Sport, anche a prescindere dalla sua eventuale partecipazione al relativo giudizio innanzi alla Giustizia Federale.

La Procura Generale dello Sport può agire, dinanzi al Collegio di Garanzia del CONI, avverso le decisioni non altrimenti impugnabili nell'ordinamento federale, non solo in modo congiunto con le Procure Federali, ma anche autonomamente, a prescindere dall'eventuale ricorso proposto dalla Procura Federale, quando la stessa è risultata soccombente (anche se solo in parte) nel giudizio endofederale (Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. IV, decisione 21 aprile 2018, n. 21).

La Procura Generale dello Sport può agire anche indipendentemente dalla soccombenza per ottenere una pronuncia non di annullamento, ma di enunciazione di principi di diritto³.

Legittimazione passiva (ordinaria):

- la parte intimata in giudizio da parte del ricorrente e le altre parti resistenti e controinteressate nei precedenti gradi di giudizio innanzi alla Giustizia Federale;
- la relativa Federazione Sportiva e la Procura Federale della singola Federazione interessata (nell'ambito dei procedimenti di natura disciplinare).

Legittimazione passiva (straordinaria):

- la Procura Generale dello Sport.

La Procura Generale dello Sport partecipa comunque a tutti i giudizi innanzi al Collegio di Garanzia, indicando in udienza la propria posizione sul ricorso, con facoltà di intervenire, di depositare memoria, ma anche di prendere conclusioni orali nel corso dell'udienza fissata per la discussione.

³ Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. Un., decisione 3 maggio 2018, n. 24: *“Il ricorso della Procura Generale davanti al Collegio di Garanzia deve ritenersi ammissibile, pur con i limiti di un ricorso di natura non cassatoria, anche nel caso in cui sia mancata una formale soccombenza della Procura nel giudizio endofederale e anche quando la parte soccombente, come nel caso di specie, non ha proposto ricorso nei termini di legge. Come prescritto dall'art. 363 c.p.c. per il processo civile, anche nel processo sportivo, il Collegio di Garanzia può interessarsi delle questioni sollevate nel giudizio con una decisione che, nell'interesse dell'ordinamento sportivo, affermi i principi di diritto ai quali avrebbero dovuto attenersi (e dovranno attenersi in futuro) i giudici endofederali?”*.

IL RICORSO INNANZI AL COLLEGIO DI GARANZIA (1/2)

Termini e modalità di proposizione

Il ricorso può essere proposto entro trenta giorni dal deposito della decisione (integrata da motivazione) oggetto di impugnazione.

Art. 59, comma 1, Codice della Giustizia sportiva: *“Il ricorso è proposto mediante deposito al Collegio di Garanzia dello Sport entro trenta giorni dalla pubblicazione della decisione impugnata. Copia del ricorso è trasmessa alla parte intimata e alle altre parti eventualmente presenti nel precedente grado di giudizio ovvero alle stesse parti personalmente”*.

Regole generali del Codice e di elaborazione giurisprudenziale:

- Il termine di decadenza per la proposizione del ricorso innanzi al Collegio di Garanzia, così come i termini relativi ai precedenti gradi di giudizio, ha natura perentoria;
- Il termine di impugnazione inizia a decorrere dalla semplice pubblicazione, sul sito della Federazione, della decisione da impugnare, a prescindere dalla sua comunicazione specifica alla parte;
- La mancata comunicazione del ricorso alle parti resistenti e controinteressate ne determina l'inammissibilità;
- È necessario il patrocinio tecnico di un Avvocato per la difesa in giudizio, la cui assenza determina l'inammissibilità del ricorso (art. 58, comma 1, Codice di Giustizia sportiva);
- L'obbligo di patrocinio tecnico di un Avvocato si estende ai giudizi di primo grado innanzi alla Giustizia Federale (art. 27, comma 2, Codice di Giustizia sportiva) e ai giudizi di secondo grado innanzi alla Giustizia Federale (ndr. l'esclusione da tale obbligo si ha soltanto per la Procura Federale delle singole Federazioni – cfr. art. 43, comma 1, Codice di Giustizia sportiva - ma non anche per le Federazioni stesse);
- La procura *ad litem* può anche essere apposta su foglio separato rispetto al ricorso;
- Si applica l'istituto della sospensione feriale dei termini;
- L'omissione di versamento dei diritti amministrativi, della comunicazione del ricorso alle parti intimata e del deposito delle relative attestazioni costituisce condizione di inammissibilità del ricorso (art. 59, comma 4, Codice di Giustizia sportiva).

IL RICORSO INNANZI AL COLLEGIO DI GARANZIA (2/2)

Il contenuto del ricorso (Art. 59, comma 3, Codice di Giustizia sportiva). Il ricorso, sottoscritto dal difensore, contiene:

- a) gli elementi identificativi del ricorrente, del suo difensore e degli eventuali soggetti nei cui confronti il ricorso è proposto;
- b) l'indicazione dell'atto o della decisione impugnata;
- c) l'esposizione dei fatti essenziali alla decisione domandata;
- d) l'indicazione dei motivi a norma dell'art. 12 bis, comma 2, dello Statuto del Coni;
- e) gli atti e i documenti rilevanti;
- f) le conclusioni e istanze di cui, previa riforma della decisione impugnata, è domandato l'accoglimento, nei limiti di quelle già proposte davanti all'organo di giustizia che ha emesso la decisione impugnata;
- g) l'indicazione della procura al difensore.

Come indicato dalla giurisprudenza del Collegio di Garanzia, l'atto introduttivo del giudizio:

- deve contenere censure di sola legittimità;
- deve contenere censure di carattere chiaro e specifico;
- non può contenere motivi nuovi e diversi rispetto a quelli già presentati nei gradi precedenti, secondo il principio del c.d. "vincolo dei motivi";
- può avere quale oggetto di ricorso, oltre che il provvedimento finale lesivo degli interessi del ricorrente, anche gli atti presupposti, costituiti dalle norme regolamentari delle singole Federazioni.

Tali atti, laddove posti in essere in violazione di norme e di principi sovraordinati nella gerarchia delle fonti del diritto, possono essere oggetto di disapplicazione da parte del Collegio di Garanzia.⁴

⁴ Cfr. Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. I, decisione 3 settembre 2018, n. 51: "Come nel processo amministrativo, anche in quello sportivo il giudice può disapplicare, ai fini della decisione sulla legittimità del provvedimento amministrativo, una norma secondaria di regolamento in contrasto con il dispositivo legislativo primario".

DIFESE DELLA PARTE INTIMATA

La parte intimata (Art. 60, comma 1, Codice di Giustizia sportiva)

La parte intimata e le altre destinatarie della comunicazione del ricorso hanno facoltà di presentare memorie nel termine di dieci giorni dal ricevimento del ricorso, mediante deposito al Collegio di Garanzia dello Sport e contestuale trasmissione al ricorrente.

Il termine di costituzione è considerato ordinario (Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. IV, decisione 9 febbraio 2017, n. 12).

La memoria, ai sensi dell'art. 60, comma 2, Codice di Giustizia sportiva, contiene:

- a) gli elementi identificativi della parte intimata e del suo difensore;
- b) l'indicazione della procura al difensore;
- c) le difese in relazione ai motivi di ricorso proposti dal ricorrente,
- d) le conclusioni o istanze di cui, nel caso di riforma della decisione impugnata e nei limiti di quelle già proposte davanti all'organo di giustizia che l'ha emessa, si domanda l'accoglimento.

Alla memoria, come previsto dall'art. 60, comma 3, Codice di Giustizia sportiva, sono allegate:

- a) l'attestazione di versamento del contributo per l'accesso al servizio di giustizia del Coni (nel solo caso di impugnazione incidentale, proponibile entro gli stessi termini della memoria);
- b) l'attestazione dell'invio della memoria al ricorrente.

Memorie di replica

Entrambe le parti, nel termine di dieci giorni antecedente l'udienza, hanno facoltà di depositare una memoria di replica (art. 60, comma 3, Codice di Giustizia sportiva), ove:

- il ricorrente non potrà introdurre nuovi motivi di ricorso;
- il convenuto/resistente non potrà introdurre nuove eccezioni di rito o nuovi argomenti sostanziali.

LE DECISIONI DEL COLLEGIO DI GARANZIA

Il Collegio di Garanzia può adottare:

- decisioni di rito (es. pronuncia di inammissibilità o di improcedibilità del ricorso);
- decisioni di merito (sulla fondatezza o meno del ricorso).

Decisioni di merito

Le decisioni di merito possono essere:

- di accoglimento, in cui il Collegio potrà procedere con due diverse modalità:
 - i) annullamento senza rinvio delle decisioni impugnate;
 - ii) annullamento con rinvio alla Giustizia Federale.
- di rigetto.

Annullamento senza rinvio (Art. 62 Codice di Giustizia sportiva)

Le decisioni di accoglimento pieno del ricorso – con annullamento senza rinvio – possono essere emanate in due casi:

- quando non sono necessari ulteriori accertamenti di fatto;
- oppure quando le parti ne facciano concorde richiesta entro il termine di chiusura della discussione orale.

Annullamento con rinvio

L'annullamento con rinvio alla Giustizia Federale comporta un nuovo giudizio di merito (come avviene ad esempio nei giudizi disciplinari) in cui il Collegio di Garanzia, se valuta come palesemente sproporzionata la sanzione impugnata, non potendo pronunciarsi sulla misura della sanzione da irrogare, rinvia la causa al Giudice Federale.

Svolgimento del giudizio di rinvio:

- composizione del Collegio diversa rispetto a quello che ha emanato la decisione oggetto di originario ricorso al Collegio di Garanzia (c.d. “*principio di alterità del Giudice*” - art. 12 ter, comma 3, dello Statuto del CONI);
- il giudizio deve concludersi nel termine di sessanta giorni dalla comunicazione del Collegio di Garanzia (art. 12-ter, comma 3, dello Statuto del CONI);
- deve uniformarsi al principio espresso dal Collegio di Garanzia (art. 60, comma 2, Codice di Giustizia sportiva).

I poteri del giudice di rinvio

Nel caso in cui il Collegio di Garanzia dello Sport annulli la decisione del giudice di merito con rinvio, i poteri del giudice di rinvio sono diversi a seconda che l’annullamento sia stato pronunciato:

- a) per violazione/erronea applicazione della legge,
- b) ovvero per mancanza o manifesta illogicità della motivazione.

Nel primo caso, il giudice di rinvio è tenuto a uniformarsi al principio di diritto senza possibilità di modificare l’accertamento e la valutazione dei fatti ormai acquisiti al processo.

Nel secondo caso, la sentenza del Collegio di Garanzia, indicando i punti specifici di carenza o di contraddittorietà, non limita il potere del giudice di rinvio, che conserva la libertà di decisione mediante autonoma valutazione delle risultanze probatorie relative al capo della sentenza oggetto del giudizio di legittimità, pur dovendo in questo caso giustificare e motivare il proprio convincimento, secondo lo schema esplicitamente o implicitamente enunciato dalla sentenza di annullamento (Collegio di Garanzia dello Sport, Seconda Unita, decisione 4 marzo 2019, n. 17).