



## **ANALISI INTERNA E COMPARATA DELLA CONCILIAZIONE NELLE CONTROVERSIE SPORTIVE. IL DIFFICILE RAPPORTO TRA IL NUOVO ASSETTO DEL SISTEMA SPORTIVO E IL D. LGS. 4.3.2010 N. 28\***

GIANLUCA MIGNACCA

SOMMARIO 1. – Considerazioni preliminari, l'istituto conciliativo: natura e funzioni. 2. – La nozione di controversia sportiva. 3. – I metodi di risoluzione delle controversie sportive. 4. – Il fenomeno conciliativo nelle controversie sportive. 5. – Il sistema del Tribunale Arbitrale dello Sport. 6. – Disamina comparatistica di alcune esperienze straniere. 7. – Il caso francese, un modello (ancora) da seguire. – 8. L'approccio italiano. Un'idea tradita 9. – Considerazioni conclusive: quale futuro per la conciliazione nelle controversie sportive?

1. Negli ultimi decenni si è registrata nell'esperienza dei sistemi giuridici europei (sull'onda di quanto accaduto nei Paesi di *common law*) una forte spinta culturale verso i metodi di risoluzione delle controversie alternativi alla giurisdizione statale (c.d. *Alternative Disputes Resolution Methods*, o ADR).

Nell'acronimo ADR si ricomprende qualsiasi strumento, tecnica, o istituto finalizzato alla risoluzione delle controversie attraverso metodi extragiurisdizionali. Nell'intento di ridurre il ricorso alla giustizia dello Stato, infatti, l'esperienza internazionale ha introdotto una serie di sistemi di risoluzione alternativi delle controversie.

Il tratto caratterizzante di tali modelli si estrinseca nella promozione di iniziative finalizzate a risolvere i conflitti e le controversie senza però pervenire ad una pronuncia da parte dell'Autorità giudiziaria ordinaria.

Tra i vari modelli *alternativi* di risoluzione delle controversie nascenti dalla contrapposizione di situazioni giuridiche soggettive, lo strumento più diffuso ed interessante è senz'altro quello afferente al modello conciliativo.

Il fenomeno si presenta allorché due o più soggetti in lite tra loro tentano – dinnanzi ad un soggetto terzo, autorevole ed imparziale – di trovare una soluzione concordata della lite, registrando, a termine di tale procedimento, la composizione della lite o il mancato accordo.

---

\* Il presente lavoro costituisce una rielaborazione del contributo del sottoscritto intitolato *La conciliazione nelle controversie sportive*, reperibile in [www.diritto.it/materiali/sportivo/mignacca.html](http://www.diritto.it/materiali/sportivo/mignacca.html). a seguito degli interventi del Nuovo Statuto del CONI 2008 e della delibera del Consiglio Nazionale del CONI decreto legislativo 4 marzo 2010 n. 28 i quali hanno rispettivamente modificato l'applicabilità l'istituto sistema della conciliazione in materia sportiva e nei procedimenti civili e commerciali.



Volendo fornire una definizione dell'istituto conciliativo si può affermare che la conciliazione è una procedura negoziale e volontaria che permette alle parti di elaborare la loro soluzione, ex novo e di natura negoziale, con l'assistenza del conciliatore, il cui ruolo, pertanto, è quello di agevolare ed aiutare le parti nel conseguimento di un accordo per loro soddisfacente, talora conducendo anche la trattativa attraverso una considerazione critica delle tesi contrapposte, al fine di mettere in evidenza anche i rischi connessi ad un eventuale contenzioso.

Se poi la conciliazione non ha successo, le parti possono sempre devolvere la controversia al tribunale o alle procedure arbitrali, senza pregiudizio delle proprie posizioni. Il pregio di tale definizione è di porre in evidenza la duplice natura del fenomeno, privilegiando l'aspetto procedimentale senza trascurare che la sequenza delle fasi di cui si compone la conciliazione si conclude con un atto di natura negoziale.

La stessa definizione, inoltre, manifesta anche la natura prettamente consensuale dell'istituto, il che consente di affermare che – purtroppo, allo stato attuale, pur con talune eccezioni – l'esecuzione coattiva degli accordi compete pur sempre in via esclusiva agli organi giurisdizionali, da adire a tale scopo. Ciò salvo, ma è caso raro, la loro devoluzione in arbitrato.

La conciliazione, quale istituto, si realizza attraverso due fasi procedimentali distinte e separate, anche se tra esse interdipendenti: il tentativo di conciliazione, da intendersi come procedimento che si svolge alla presenza del mediatore- conciliatore; la fase dell'accordo, avente natura negoziale. Come osservato, l'accordo, tendente al bonario componimento della lite, assume natura negoziale, anche se in realtà nella figura della conciliazione deve ravvisarsi l'esistenza di una pluralità di negozi, individuabili nella transazione ( di cui all'art. 1965 C.C.), nella rinuncia di una parte alla propria pretesa e nel riconoscimento della pretesa della controparte<sup>1</sup>.

La conciliazione tuttavia differisce dalla transazione, poiché essa scaturisce da un procedimento preordinato all'accordo conclusivo che si svolge, alla presenza di un terzo investito del compito di operare una mediazione qualificata tra i soggetti in lite. L'elemento qualificante, pertanto, ai fini dell'esistenza di una conciliazione, è da ricercare in un fattore istituzionale, cioè la presenza del conciliatore nel procedimento<sup>2</sup>.

2. Per controversia sportiva può essere intesa, attraverso una definizione approssimativa, un contrasto tra gli atteggiamenti o le opinioni di due o più parti in merito ad un conflitto di interessi connessi allo sport<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Chiaro appare nei verbali di conciliazione sottoscritti dalle parti il riferimento alle volontà negoziali di transigere, riconoscendo l'altrui pretesa con contestuale ridimensionamento della propria. In tal senso sul contenuto dei verbali di conciliazione sottoscritti presso l'allora nominata Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo sport istituita presso il C.O.N.I.

<sup>2</sup> Tale figura istituzionale, deputata ad esperire il tentativo di conciliazione, può diversamente atteggiarsi quale organo giurisdizionale, organo amministrativo o soggetto privato.

<sup>3</sup> Per una definizione sintetica di controversia sportiva, cfr. KARAQUILLO, *La complementarità tra la soluzione delle controversie ad opera delle istituzioni sportive e la soluzione ad opera delle giurisdizioni statali*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1996, p.671.



Nell'era moderna, anche a causa dell'incrementato rilievo economico connesso alla pratica sportiva, nonché della maggiore consapevolezza dell'inviolabilità di alcuni diritti, nello sport sono sempre maggiori le fattispecie dove i conflitti di interessi danno luogo a controversie, che sfociano, inevitabilmente, nei procedimenti sottesi alla risoluzione delle stesse.

Ad ogni modo, va riconosciuta l'esistenza nell'ambito della generale nozione di diritto sportivo, di una pluralità di fattispecie di controversie sportive; solamente attraverso la loro distinzione e classificazione sarà possibile affrontare il tema dei mezzi di risoluzione delle stesse<sup>4</sup>.

Le controversie sportive possono essere classificate in base a diversi criteri, tra essi il più utile appare sicuramente il ricorso a quello di tipo soggettivo, nel quale cioè, emergono i rilievi circa l'identità e la qualità delle contrapposte parti.

Sulla base di tale criterio è possibile individuare diverse ipotesi di controversie sportive:

- controversie in cui nessuna delle parti è una istituzione sportiva o un soggetto di essa affiliato, ma vertente su ambiti connessi allo sport;
- controversie in cui in cui una sola delle è una istituzione sportiva;
- controversie in cui una sola delle parti è un soggetto affiliato ad una istituzione sportiva;
- controversie in cui entrambe le parti sono istituzioni sportive o soggetti affiliati ad istituzioni sportive.

In quest'ultimo caso si è soliti adoperare una ulteriore sottoclassificazione tra controversie di natura tecnica, economica, amministrativa e disciplinare.

Appare pacifica la constatazione per cui le controversie ascrivibili ai primi tre punti di cui sopra difficilmente potranno trovare, quale sede di risoluzione, gli strumenti creati in seno alle istituzioni sportive, attraverso cioè il ricorso alla c.d. *giurisdizione domestica*, essendo di volta in volta ed esse deputati gli organi giurisdizionali statali in riferimento agli interessi correlati alle posizioni soggettive fatte valere nelle controversie (diritti soggettivi, interessi legittimi, etc.).

Nell'ambito della categoria di controversie dove entrambe le parti sono istituzioni sportive e/o soggetti ad esse affiliati, i metodi preposti alla risoluzione delle stesse sono di volta in volta previsti dai Regolamenti o dagli Statuti delle istituzioni sportive cui gli atleti si affiliavano.

Si ricorre in tali casi ai già citati strumenti interni o di *giustizia domestica*, istituiti e regolati in seno alle istituzioni sportive, che trovano il loro riconoscimento giuridico attraverso un clausola comprimmissoria – c.d. *vincolo di giustizia*<sup>5</sup>– sottoscritta dagli stessi affiliati al momento del loro ingresso nel mondo dello sport, con la quale gli stessi si obbligano a riconoscere ed adempiere a tutte le decisioni adottate dagli organi delle istituzioni di cui fanno parte, tra cui, certamente, rientrano, anche le decisioni adottate dagli organi di giustizia interni.

---

4 Per una più approfondita classificazione delle controversie nascenti nell'ambito del diritto sportivo, vedi COCCIA, *Fenomenologia della controversia sportiva e dei suoi metodi di risoluzione*, in Riv. Dir. Sport.1997, p.605.

5 Sulla legittimità costituzionale della norma-vincolo di giustizia, cfr. SALAZAR, *Giustizia sportiva e principi costituzionali*, in *Iure praes*, 1994.



Focalizzando l'attenzione su questi tipi di controversie è emerso con chiarezza il problema circa la sovrapposizione tra l'ordinamento statale e l'ordinamento sportivo; sovente, infatti, si è verificata l'ipotesi per cui un club od un'atleta, non soddisfatti della decisione adottata dagli organi di giustizia sportiva o del procedimento ad essa sotteso, si è rivolto alla giustizia ordinaria, per la tutela dei propri interessi.

Ciò posto, al fine di una riduzione dell'ingresso dei giudici statali nelle controversie strettamente sportive, nonché allo scopo di creare un certo diaframma tra le istanze giudiziali interne delle istituzioni sportive e i giudici statali, sarebbe, pertanto, opportuno predisporre degli adeguati strumenti alternativi di giustizia sportiva, con particolare riferimento, cioè, ai mezzi alternativi di risoluzione delle controversie, che con sempre maggior frequenza vengono utilizzati anche negli altri rami del diritto.

3. L'analisi dei diversi metodi di risoluzione delle controversie sportive deve essere effettuata attraverso l'individuazione dei vari procedimenti che sono concretamente offerti dagli ordinamenti sportivi. Così facendo è possibile riscontrare l'esistenza di procedimenti di tipo *latu sensu* giurisdizionali, di procedimenti arbitrari e di procedimenti ai primi due alternativi<sup>6</sup>.

I procedimenti di tipo giurisdizionale, o di giustizia sportiva in senso stretto, cui fanno capo i giudici sportivi competenti a decidere in prima istanza o in appello, vengono istituiti presso le Federazioni Sportive Nazionali, e sono essenzialmente legittimati per l'adesione da parte degli affiliati alla norma c.d. vincolo di giustizia contenuta nei Regolamenti o negli Statuti federali.

Essi sono caratterizzati dal rispetto di determinate garanzie procedurali (principio di uguaglianza, principio del contraddittorio, principio dell'audizione delle parti, etc.) anche se non vi è possibile riscontrare, tuttavia, uno spiccato profilo di terzietà. Atteso, infatti, che gli enti competenti a dirimere le controversie sportive sono istituiti presso le istituzioni sportive di riferimento, essi appaio più che altro, come organi di una delle parti.

Da un punto di vista genetico, poi, i procedimenti giurisdizionali non si discostano molto da quelli di natura arbitrale, dato che, anche in questi, è possibile riscontrare quale fondamento della propria legittimità un carattere negoziale. Del resto, come sopra accennato, la sottoposizione in via generale al potere della giustizia sportiva appare determinata dalla volontaria adesione al sistema organizzato, e dal vincolo di giustizia che da essa deriva. Tuttavia, nel riconoscere natura negoziale all'atto di adesione degli affiliati ai regolamenti della Federazioni Sportive che lo prevedono, non può non ravvisarsi la medesima autonomia delle parti che è posta alla base della sottoscrizione delle clausole compromissorie, le quali consentono il radicamento delle procedure di natura arbitrale<sup>7</sup>.

Anche l'arbitrato è uno dei possibili metodi di risoluzione delle controversie sportive.

---

<sup>6</sup> Per una approfondita ricognizione sui metodi di risoluzione delle controversie sportive, vedi in dottrina FUMAGALLI, *La risoluzione delle controversie sportive: metodi giurisdizionali, arbitrari ed alternativi di composizione*, in Riv. Dir. Sport. 1999, p.245.

<sup>7</sup> Sulle clausole compromissorie in materia sportiva, cfr. PUNZI, *Le clausole compromissorie nell'ordinamento sportivo*, in Riv. Dir. Sport., 1994.



Lo stesso, ed il procedimento che da esso ne deriva, si attua, come in precedenza osservato, mediante l'accordo delle parti, volto ad attribuire ad uno o più individui, terzi rispetto alle parti, la competenza a risolvere una determinata controversia già insorta, ovvero eventuali ed indeterminate controversie future, in materia di diritti disponibili delle parti.

Nel mondo dello sport sono frequenti i meccanismi arbitrali, anche se occorre distinguere tra quelli che sono giuridicamente tali e quelli che di arbitrali hanno solo il nome<sup>8</sup>.

Tra i primi rientra sicuramente il Tribunale Arbitrale dello Sport (T.A.S.) di Losanna, il quale sebbene fondato dal C.I.O. nel 1984, può ormai essere considerato una istituzione arbitrale indipendente. Invero, il Tribunale federale svizzero ha statuito che il lodo pronunciato dal TAS costituisce una vera e propria sentenza arbitrale, alla luce delle garanzie di imparzialità offerte dal suo statuto.

Sul versante dell'ordinamento interno, è sufficiente rilevare che procedimenti di natura arbitrale sono limitati alle sole controversie di carattere economico insorte tra soggetti affiliati alle istituzioni sportive, e vengono risolte attraverso la costituzione in seno alla medesime istituzioni di camere arbitrali ad hoc.

Nonostante la previsione dell'istituzione di collegi arbitrali per la risoluzione di determinate controversie sportive, rimane, ad ogni modo, parzialmente irrisolto il problema circa la immissione, con conseguente contrasto, dei giudici statali nei conflitti di cui sopra, a causa della natura non indipendente di detti collegi arbitrali rispetto alle istituzioni presso le quali sono istituiti.

Nella prospettiva di riduzione dei rischi di contrasto tra la giustizia sportiva e l'ordinamento giuridico generale si pongono i metodi di risoluzione delle controversie alternativi alla giurisdizione ed all'arbitrato.

Va a tal proposito ricordato, che in campo commerciale gli ordinamenti statali consentono ai privati, in misura sempre maggiore, di risolvere le loro controversie mediante i già citati mezzi di *alternative dispute resolution*, tra i quali primariamente la conciliazione.

Questa tendenza verso la giustizia privata è, invero, vantaggiosa sia per gli Stati che per le parti in causa.

Da un lato, lo Stato risparmia tempo e risorse, dall'altro i privati possono ottenere una soluzione della controversia più rapida ed una decisione affidata agli esperti del settore.

Non c'è motivo per cui analoghe considerazioni non debbano applicarsi anche alle controversie sportive: queste possono essere risolte con procedure e strumenti giuridici privati in modo efficiente e competente, applicando per di più le norme consuetudinarie private che si sono ormai formate in campo sportivo grazie alla commistione tra le norme di degli ordinamenti sportivi ed i principi generali degli ordinamenti giuridici statali<sup>9</sup>.

4. I metodi di risoluzione delle controversie alternativi alla giurisdizione o all'arbitrato non sono del tutto estranei al mondo della giustizia sportiva. Svitati regolamenti delle

---

<sup>8</sup> Cfr, PERSICHELLI, *Le materie arbitrali all'interno della giurisdizione sportiva*, Riv. Dir. Sport. 1996, p.702.

<sup>9</sup> Sull'utilizzo di metodi alternativi di risoluzione delle controversie sportive vedi PICONE, *Arbitrato sportivo e conciliazione extragiudiziale*, Riv. Dir. Sport., 1991.



Federazioni Sportive impongono infatti, quale presupposto ad eventuali altri procedimenti, un tentativo di conciliazione tra le parti<sup>10</sup>.

Esattamente come nella conciliazione ordinaria, anche la conciliazione sportiva intende perseguire lo scopo di guidare le parti verso il raggiungimento di un accordo negoziale che in qualche modo le soddisfi entrambe<sup>11</sup>.

Mentre a livello internazionale si è ampiamente discusso<sup>12</sup> sulla possibilità di estendere la conciliazione alla risoluzione di tutte le controversie sportive e, nel tentativo di individuare una *ratio* soddisfacente, ponendosi interrogativi sulla sua applicabilità alle differenti tipologie pratiche di vicende che animano il mondo dello sport dando vita a liti e contrasti, in ambito nazionale l'esperienza ha dimostrato come l'estensione del modello conciliativo anche per la risoluzione delle controversie sportive si sia reso frequente specie con riferimento al campo delle liti che hanno contrapposti le federazioni, i sodalizi sportivi affiliati ed i loro atleti per questioni relative ai rapporti contrattuali o disciplinari.

In linea generale le commissioni interne di conciliazione sono state essenzialmente concepite come organismi di regolazione dell'ordinamento sportivo. Esse si impongono, evidentemente, di chiarire alle parti le rispettive posizioni giuridiche: in questo senso, la missione del conciliatore è, generalmente, quella di costituire una fase preliminare ad un esito transattivo della lite, o, comunque un dato utile in un processo ulteriore.

V'è da rilevare come anche in materia di controversie sportive l'istituto della conciliazione presenta l'indubbio vantaggio di approntare soluzioni che non obbediscono ad una stretta logica giuridica e di pervenire ad un accordo che recepisce positivamente i valori dello sport, per es. tramite la possibilità di introdurre e di sostenere all'interno dell'accordo stesso, e grazie al contributo degli atleti coinvolti, rilevanti programmi di difesa dei valori fondamentali dello sport quali la lealtà e la solidarietà<sup>13</sup>.

Il fenomeno conciliativo nelle controversie sportive è stato per diversi anni riscontrabile solo in istituzioni non appartenenti al nostro ordinamento, e dal quale sarà necessario, al fine di un proficuo approccio, prendere esempio, attraverso una breve rassegna delle ipotesi più rappresentative.

5. Un esempio particolarmente interessante viene offerto dal sistema del T.A.S., quale modello che possa essere adottato per generalizzare il ricorso a procedure alternative all'arbitrato ed alla giurisdizione per la composizione di controversie sportive.

---

<sup>10</sup> Così, ad esempio, dispone l'art. 6 del R.N.S. dalla CSAI, il quale prevede che la domanda di conciliazione vada rivolta dalla parte istante al Comitato esecutivo CSAI e, quindi alle controparti, con l'invito a depositare eventuali controdeduzioni scritte. Il conciliatore CSAI esamina gli scritti, convoca le parti, e formula una proposta di conciliazione. Se le parti accettano la proposta, questa viene recepita in un verbale sottoscritto dalle parti; viceversa, il conciliatore redige un verbale di esaurimento negativo del suo tentativo, specificando le posizioni delle parti.

<sup>11</sup> G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrativo sportivo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2004, n. 10, 1153 ss.; L. FUMAGALLI, op. cit., 133 ss.

<sup>12</sup> I. BLACKSHAW, *Mediating sports disputes*, Ed. Asser Inst, 2004; NEWMARK, *Mediation effective for resolving sports disputes*, in *Sports Law*, 2001, n. 5.

<sup>13</sup> P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, Ed. Maggioli, 2004, 218 ss.



Per quanto concerne le funzioni conciliative<sup>14</sup> esperite in seno al T.A.S./C.A.S. si sottolinea che al suo interno è stato istituito un vero e proprio procedimento conciliativo caratterizzato da una procedura vincolante ed informale, fondata sull'accordo delle parti e attraverso cui le stesse si impegnano a negoziare in buona fede con l'assistenza del conciliatore la soluzione di una controversia sportiva<sup>15</sup>.

Allorché quindi le parti si siano accordate per impegnarsi a risolvere eventuali controversie sportive tramite l'aiuto di un conciliatore, queste devono indirizzare una domanda scritta al TAS/CAS e la procedura si svolge presso la seconda sezione dello stesso e si caratterizza per la sua informalità.

Il conciliatore aiuterà le parti a trovare una soluzione alla controversia, anche se (come di norma) non potrà imporre una decisione finale alle stesse.

Qualora venga raggiunto l'accordo, questo verrà traslato in un apposito documento sottoscritto dai presenti.

Durante gli incontri le parti possono poi farsi rappresentare o assistere da persone che non devono necessariamente essere avvocati.

La procedura da seguire può essere scelta dalle parti o individuata dal conciliatore.

Nel caso di conciliazioni internazionali la clausola potrebbe anche includere previsioni sulla lingua da usare; in assenza, il TAS/CAS potrà scegliere un altro idioma rispetto a quello delle parti, ed in tal caso potrà ordinare alle parti di pagare le relative spese di traduzione.

Si rammenta, poi, che la conciliazione presso il TAS/CAS può essere esperita, in conformità ai limiti oggettivi che tali procedure incontrano, solo in relazione a controversie che non siano relative ad una decisione disciplinare assunta da un'organizzazione sportiva: pur potendo essere oggetto di arbitrato, le questioni disciplinari sono invece escluse dalle procedure conciliative.

Caratteristiche salienti di tale procedura sono la estrema flessibilità, dipendendo in tutto e per tutto dal consenso delle parti, e la particolare riservatezza delle questioni trattate e delle proposte formulate: si prevede addirittura il divieto di utilizzare le informazioni raccolte in sede di conciliazione in un eventuale procedimento giurisdizionale o arbitrale.

6. Un'esperienza che merita autonoma trattazione è quella che si è consolidata in Francia nell'arco degli ultimi due decenni<sup>16</sup>.

E' noto infatti che attraverso l'introduzione dell'art. 19 della Loi n. 84-610 del 16 luglio 1984, così come emendato dalla Loi n. 92-652 del 13 luglio 1992, si è costituito in Francia un meccanismo conciliativo presso il Comitato olimpico francese, previsto per legge.

---

<sup>14</sup> L. FUMAGALLI, op. cit., 133 ss.; una clausola standard proposta dall'ADR group è la seguente "Nel caso di controversie sorte tra le parti del presente contratto, le parti in buona fede possono/debbono cercare di risolvere la lite attraverso la conciliazione, sotto la supervisione del ... Il conciliatore può essere concordato entro ... giorni ... In caso di mancato accordo questi potrebbe essere designato da ..".

<sup>15</sup> Il testo del regolamento di mediazione del T.A.S. è riprodotto nella Rivista di Diritto Sportivo, 1999, p. 129 ss.

<sup>16</sup> Per una più approfondita analisi della conciliazione in materia di controversie sportive proposta nel sistema francese vedi KARAQUILLO, op. cit.



Tale meccanismo prevede che nei casi di azioni nei confronti delle federazioni sportive francesi, è obbligatorio utilizzare in via preliminare tale procedura di conciliazione, prima di procedere all'eventuale azione davanti al competente giudice statale. L'obbligatorietà *ex lege* della procedura conciliativa determina la irricevibilità di un'eventuale azione davanti al giudice statale.

Quanto al nucleo dei conciliatori esso è rappresentato da 15 autorevoli giuristi esperti di questioni sportive, e ne viene nominato uno per ogni controversia.

La procedura si distacca parzialmente dalla tradizionale conciliazione in quanto al termine della stessa, se le parti non trovano l'accordo, il conciliatore sottopone alla stesse una proposta di soluzione basata, anche se non esclusivamente, sul diritto; se entro un mese le parti non rigettano tale proposta, la proposta del conciliatore si ritiene accettata.

Il meccanismo conciliativo francese ha dimostrato una notevole efficacia temporale, ed ha, indubbiamente, avuto un notevole successo.

7. Attraverso la disamina comparatistica delle esperienze di realtà estere, si può osservare come si sia venuta sviluppando una marcata tendenza dei vari ordinamenti nell'escludere quanto più possibile la giurisdizione dei giudici ordinari in tema di controversie sportive, preferendo che le stesse siano gestite non solo all'interno degli enti sportivi stessi da parte dei competenti organi di giustizia (la c.d. giustizia sportiva domestica), ma anche (specie in USA ed in UK) in via alternativa da altre ed autorevoli strutture conciliative amministrative, generalistiche e/o specialistiche, comunque autonome. Esempi già da tempo operanti nella prima delle suddette categorie sono l'ADR Group ed il CEDR (*Centre for Effective Dispute Resolution*) nel sistema inglese.

In particolare ADR Group, fondato nel 1989 da un gruppo di avvocati e uomini di affari, ha sede in Inghilterra a Bristol ed attualmente risulta essere uno dei più importanti centri che offrono servizi di ADR. Tale struttura, peraltro, ha anche filiali in America, in Canada ed in gran parte dell'Europa, conciliando più di 12.000 controversie all'anno.

A sua volta il CEDR, fondato nel 1990 a Londra con il supporto della Confederazione industriale, è composto da professionisti collegati ad importanti imprese e studi legali, che attraverso tale ente esercitano sistematicamente e con rigore la conciliazione in molteplici materie. Atto fondamentale di tale organo è il CEDR (*Code of Conduct for Mediators and other Third Party Neutral*).

Ci sono poi realtà istituzionali preposte specificamente alla risoluzione delle controversie sportive (sempre quale procedura amministrata) e le più significative sono rappresentate da organi quali il già citato *Tribunal Arbitral du Sport/Court of Arbitration for Sport* (c.d. TAS/CAS) in Svizzera, oppure l'inglese *UK Sport Dispute Resolution Panel* (c.d. SDRP), o ancora l'australiano *National Sport Dispute Center* (c.d. NSDC) o infine l'olandese *Netherlands Mediation Institute* (NMI)<sup>64</sup>.

Quanto al SDRP, organo di recentissima formazione (2000) con sede a Londra, si segnala che la sua articolazione è modellata sull'esempio offerto dal TAS/CAS e anch'esso offre un servizio di mediazione basato sull'SDRP Model Mediation Agreement (ispirato peraltro a sua volta al CEDR Model Mediation Agreement). Nei primi quattro anni di vita l'organo è stato incaricato di almeno 13 procedimenti conciliativi (contro i 19 arbitrati) ed ha ricevuto più di 106 richieste di informazione sui servizi di ADR. Le parti convergono di



ricorrere a tale organo sottoscrivendo un accordo di conciliazione basato sul modello fornito dallo SDRP medesimo.

Il conciliatore, come nel TAS/CAS, è scelto dalle parti in un elenco depositato presso lo stesso centro, ed in caso di discordia in merito al soggetto che dovrebbe assumere l'incarico, il presidente del SDRP opera in sostituzione provvedendo alla nomina.

Detto conciliatore non è né un agente né un dipendente dello stesso ente, ed in tale prospettiva una notevole importanza assume la regola 3.2 della SDRP *Mediation Procedure* (c.d. SDRP *Rules*), che prevede che nessuna responsabilità potrà essere ricondotta al SDRP per eventuali atti erronei o illegittimi così come per eventuali omissioni dello stesso conciliatore. A completamento si ricorda anche la regola 13 delle SDRP *Rules*, che esclude ulteriormente ogni responsabilità dell'ente, nonché del conciliatore, per gli atti o le omissioni nella procedura, salvo si tratti di atti fraudolenti o dolosi.

Le SDRP Rules, inoltre, prevedono che la conciliazione deve avvenire nel più assoluto rispetto del principio di imparzialità.

In tal senso infatti si pronunciano le regole 11.3 e 11.2.

In particolare, la prima disposizione sancisce che in nessun caso le parti possono chiamare un conciliatore come testimone o consulente in alcuna lite relativa alla disputa, mentre la regola 11.3 stabilisce che tutti i documenti o informazioni prodotti per la conciliazione sono riservati ed in nessun caso saranno utilizzabili al di fuori della controversia.

Si osserva anche che questo organo, seppure di istituzione recente, si è imposto con successo all'attenzione degli addetti ai lavori spiccando sia per il vasto *range* di materie trattate (doping, espulsioni di soggetti, diritti contrattuali, diritti commerciali ecc.), sia per la considerazione che le controversie attribuitegli in questi primi anni di vita hanno ricoperto più di una cinquantina di sport, sia professionistici che dilettantistici.

Altrettanto significativa tra le forme di espressione delle ADR nello sport è poi l'esperienza rappresentata dal NSDC, organo – *no profit* – d'oltre oceano con sede a Sidney.

Quest'ultimo nasce nel 1996 e offre anch'esso un servizio di arbitrato e mediazione a tutti i soggetti e a tutte le organizzazioni legati allo sport, incluse anche quelle realtà limitrofe che ruotano attorno a questo mondo (come per es. le società informatiche, broadcasting, ecc.).

Lo statuto dell'ente è molto preciso nel descrivere la conciliazione come “*un procedimento finalizzato ad assistere le parti ed a condurle verso un accordo*”, e nel definire il Conciliatore come “*una parte terza, neutrale ed imparziale che non prende decisioni al posto delle parti ma che al contrario favorisce corrette discussioni tra le stesse*”.

Dal punto di vista strutturale l'organo è un'organizzazione indipendente, gestita in comune da altri enti tra cui: l'*Australian Olympic Committee*, l'*Australian Sports Commission*, l'*Australian & New Zealand Sports Law Association*, e la *Confederation of Australian Sport*.

Dal punto di vista manageriale è diretta da un Consiglio che annovera alcuni avvocati esperti in materie giuridico-sportive e da amministratori nominati dagli avvocati stessi.

Come per gli organi visti in precedenza anche il ricorso agli strumenti offerti dall'NSDC ha natura volontaria, poggiando, infatti, sulla volontaria adesione delle parti o più in particolare sul ricorso ad una specifica clausola inserita nei contratti aventi ad oggetto materie sportive. Inoltre si sottolinea che l'NSDC ha anche stilato una serie di dispute *resolution clauses* per rinviare le controversie ad altre forme di conciliazione o al modello del *med-arb*.



Più in generale con riferimento alla procedura conciliativa si osserva che le parti solitamente sono sollecitate a sottoscrivere un accordo di conciliazione, predisposto dallo stesso SNDC, prima che la conciliazione abbia inizio.

In specie la clausola 2 dell'NSDC *Standard Mediation Agreement* stabilisce che il conciliatore assisterà le parti nell'esplorazione delle varie opzioni per ogni possibile e spedita risoluzione della disputa nell'intento di pervenire ad un accordo comune. Si evince quindi che l'accordo in esame contiene le previsioni per il funzionamento della conciliazione.

Si rileva poi che lo stesso accordo contiene anche dei precisi riferimenti all'obbligo di cooperazione tra le parti, il tutto ovviamente nell'intento di raggiungere speditamente una soluzione che soddisfi le stesse parti. Quanto al conciliatore, come nelle esperienze prima analizzate, si prevede che il terzo sia scelto dalle parti e allorquando queste non siano in grado di decidere nel tempo limite di 7 giorni, il potere di nomina passerà all'organo, che sceglierà tra i componenti del registro tenendo conto per es. della localizzazione spaziale delle parti, della natura della disputa, o delle parti stesse.

Quanto poi alla procedura conciliativa si sottolinea che la conciliazione è interamente riservata e condotta senza pregiudizio. Ogni accordo conclusivo sarà poi sottoscritto dalle parti. Infine quanto ai costi della conciliazione si ricorda che lo scopo dell'istituto è quello di fornire un servizio non dispendioso, di conseguenza i compensi per il servizio hanno un costo contenuto.

In questa panoramica internazionale sulle varie forme di istituzioni ed esperienze di ADR nello sport, non può mancare un rinvio all'esperienza olandese dell'NMI (*Netherlands Mediation Institute*) istituzione indipendente fondata nel 1995 che, al pari delle esperienze anzi viste, promuove l'uso della conciliazione come strumento di risoluzione ispirandosi alle stesse modalità operative viste in precedenza, ma anche ad apposite regole ad hoc stabilite all'atto della fondazione. L'ente si caratterizza, ad ogni modo, per il fatto di avvalersi solo di mediatori che hanno seguito un apposito corso di formazione approvato dallo stesso NMI.

Tuttavia, a differenza delle altre realtà europee, in Olanda recenti ricerche statistiche hanno evidenziato che gli operatori del settore non hanno mostrato molto entusiasmo per questo strumento.

8. Per ciò che attiene lo sviluppo del fenomeno conciliativo nell'ambito delle controversie sportive che si sono prodotte in Italia, è da rilevare che lo stesso ha avuto quale punto di partenza le previsioni, contenute di volta in volta nei regolamenti delle Federazioni Sportive Nazionali, della istituzione di camere di conciliazione deputate a trovare una soluzione bonaria all'insorgere di controversie tra soggetti affiliati o tra gli stessi e le Federazioni di appartenenza.

L'istituzione di un organo conciliativo ed arbitrale fece la sua prima comparsa nello Statuto CONI del 2000 a seguito della significativa riforma dell'ordinamento sportivo apportata dal c.d. Decreto Melandri (D.Lgs. 242/99), rappresentando allora una novità assoluta nell'ambito dell'ordinamento sportivo nazionale, privo fino a quel momento, di uno specifico organo sovrafederale di garanzia e di giustizia, ispirato al rispetto dei principi di terzietà, autonomia ed indipendenza e capace di assicurare, da un lato, procedimenti giurisdizionali più celeri e, dall'altro, la riduzione del numero delle controversie sottoposte alla cognizione dell'autorità giudiziaria statale, introdotto poi con lo scopo di favorire la



composizione amichevole in tempi brevi e con costi contenuti attraverso l'intervento di conciliatori che assistono le parti.

Il suddetto organo, che allora si chiamava Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport, intendeva rappresentare, quindi, un meccanismo di chiusura dell'ordinamento sportivo e di raccordo tra tale ordinamento e quello statale e assumeva una triplice funzione: arbitrale, consultiva e conciliativa.

La scelta del CONI si ispirava a quella compiuta dal CIO nel lontano 1984 con l'istituzione del già menzionato T.A.S. e poggiava sulla consapevolezza che il fenomeno generale delle ADR nelle controversie sportive era una realtà riscontrabile solo a livello di istituzioni straniere (seppur con differenze a seconda dei diversi Stati: in Francia, come detto, si era privilegiato il modello conciliativo, mentre in Spagna si era optato per la mera regolamentazione delle procedure arbitrali; nelle realtà anglosassoni, invece, il modello delle ADR è stato largamente recepito con tutte le differenti molteplicità di tipologie applicative).

Si osserva inoltre che il modello adottato in Italia teneva conto di quello francese poiché si riconosceva l'importanza di ricercare previamente un accordo tra le parti, al punto da prevedere non solo la conciliazione come un'istituzione a sé, ma anche l'imposizione di un tentativo di conciliazione, esperito il quale (anche in caso di mancato accordo, a differenza dal modello francese), era possibile ricorrere alla procedura arbitrale.

Dal punto di vista funzionale la Camera aveva competenza ex art. 12 comma 3 Statuto 2004 con pronuncia definitiva, sulle controversie che contrapponevano una FSN a soggetti affiliati, tesserati o licenziati, a condizione che fossero stati previamente esauriti i ricorsi interni alla federazione, o comunque che si trattasse di decisioni non soggette a impugnazione nell'ambito della giustizia federale.

Tale organo come già detto era stato altresì oggetto di numerosi dibattiti sia dottrinari che giurisprudenziali.

In dottrina si riteneva<sup>17</sup> che le decisioni assunte dalla camera fossero a tutti gli effetti dei lodi arbitrali che, se intervenuti su situazioni non indifferenti per lo Stato, potevano essere impugnati per i vizi di nullità. Si intendeva, sempre secondo la dottrina, che competente a decidere l'impugnazione fosse la Corte d'Appello. La giurisprudenza invece era d'avviso contrario e riconosce che l'impugnazione debba essere svolta innanzi al giudice amministrativo.

Dal punto di vista procedimentale il funzionamento della Camera era disciplinato da un apposito Regolamento deliberato dal Consiglio Nazionale del CONI, su proposta della Giunta Nazionale del CONI. Con deliberazione del Consiglio Nazionale CONI n. 1188 del 1 agosto 2001, e successive modifiche apportate nel giugno 2003, in attuazione di quanto previsto ex art. 12 Statuto CONI fu infatti approvato il primo regolamento interno della CCAS (2001)

Il Regolamento della camera è stato oggetto di diverse modifiche, non ultima quella risalente al luglio 2007, salvo poi giungere alla definitiva trasformazione della Camera di Conciliazione e Arbitrato dello Sport nel Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport, sempre in attuazione dell'art. 12-bis, comma 4, dello Nuovo Statuto del CONI 2008 e della delibera del Consiglio Nazionale del CONI.

---

<sup>17</sup> In tema le argomentazioni di G. VERDE, *Lineamenti di diritto dell'arbitrato*, Giappichelli Edizioni- Torino.



Alla luce del nuovo Statuto del 2008 la Camera è stata soppressa e sostituita dai nuovi organi previsti dagli artt. 12 e ss. i quali hanno funzione esclusivamente arbitrale e non più conciliativa.

Difatti sono stati riformati i meccanismi del nuovo sistema di giustizia e arbitrato, segnando una netta separazione tra le funzioni di amministrazione del sistema e funzioni arbitrali, nonché tra funzioni riconducibili all'esercizio di una cognizione delle controversie quale ultimo grado di giustizia sportiva, e funzioni riferibili alla aggiudicazione arbitrale in senso stretto.

Anche da un punto di vista strutturale vi sono state ampie modifiche: la Camera di Arbitrato e Conciliazione presso il CONI, infatti, è stata sostituita con due nuovi organi: l'Alta Corte di Giustizia ed il Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport.

Nell'impianto precedente – come si è detto – alla CCAS erano attribuite funzioni consultive, conciliative ed arbitrali, tutte quante disciplinate in maniera autonoma e fermi i limiti di contatto tra le medesime.

Dalla lettura dello Statuto CONI (art. 12 e ss.) e dall'esame del Codice TNAS appare evidente che il meccanismo sposato in passato è stato abbandonato. La funzione consultiva sembrerebbe essere stata attribuita all'Alta Corte di Giustizia, quella arbitrale al TNAS, mentre i riferimenti all'ampia fase conciliativa in passato espletata dalla CCAS sembrano in oggi ridimensionati poiché lo Statuto CONI si limita solo a statuire all'art. 12-ter, comma 3, che *“nella prima udienza arbitrale è esperito il tentativo obbligatorio di conciliazione”*.

Si evince, quindi, che una delle novità introdotte dalla riforma CONI 2008, pertanto, è proprio la scomparsa non solo della CCAS ma anche di tutta la procedura conciliativa intesa come una fase autonoma ed indipendente dalla procedura arbitrale. Nel nuovo impianto il CONI, probabilmente anche a causa del limitato numero di controversie concluse in sede conciliativa con accordi positivi opta, dunque, per una precisa scelta di fondo che si traduce proprio nella scomparsa dell'intera procedura conciliativa, intesa come una forma autonoma ed alternativa all'arbitrato sportivo.

L'attuale codice TNAS, infatti, prevede un richiamo conciliativo solo tramite il tentativo obbligatorio di conciliazione da esperirsi preventivamente rispetto al procedimento ordinario di arbitrato. Più in particolare, l'art. 20 (Tentativo di conciliazione) prevede che nella prima udienza, fissata di norma entro dieci giorni dall'accettazione della nomina dell'arbitro unico o dall'ultima accettazione della nomina in caso di collegio arbitrale, si procede al tentativo di conciliazione prescritto.

Secondo il Codice TNAS, pertanto, il tentativo è esperito sentendo le parti senza particolari formalità. Se la conciliazione è raggiunta si dà atto della conclusione dell'accordo concluso nel verbale della seduta o in un separato documento allegato al verbale, entrambi sottoscritti dalle parti e dall'organo arbitrale che determina anche l'importo delle spese e degli onorari spettanti, tenendo conto dell'attività fino a quel momento espletata e della natura della controversia.

In caso poi di istanza arbitrale fondata su di una pluralità di domande, se la conciliazione è raggiunta solo per alcune di esse, il giudizio prosegue per le controversie relative alle domande non conciliate rinviandosi al definitivo lodo arbitrale la liquidazione degli onorari e delle spese.



Il predetto Codice, peraltro, statuisce che il tentativo di conciliazione produce un esito negativo non solo quando le parti non si accordano ma anche quando, senza giustificato motivo, una o entrambe le parti non siano comparse all'udienza.

9. Alla luce delle considerazioni fin qui prospettate, può concludersi che l'introduzione dell'istituto della conciliazione negli ordinamenti sportivi, specie con organi a ciò espressamente deputati come il T.A.S./C.A.S. a livello internazionale e la vecchia CCAS in Italia, non può che essere vista con interesse e generale favore.

Come visto, la procedura in esame permette alle parti di ottenere una rapida soluzione delle controversie che le vede coinvolte, in tempi certi ed a costi contenuti, a tutto vantaggio delle parti e del sistema, per le sue stesse peculiarità. La risoluzione delle controversie sportive può essere, infatti, solo svantaggiata nel caso in cui la giustizia ordinaria e la giustizia sportiva si pongano in costante contrasto ed in concorrenza tra loro; anzi, è opportuno che i due modelli giurisdizionali convergano e collimino quanto più possibile, per assicurare una migliore gestione della pratica sportiva ed un miglior funzionamento del relativo ordinamento, nel suo complesso.

Viceversa, per comprendere la bontà o meno del nuovo assetto prospettato dal CONI, nonché le conseguenze e gli effetti sull'intero sistema delle controversie sportive portati dall'eliminazione della fase conciliativa della CCAS, occorrerà attendere gli esiti delle prossime vertenze.

In questa sede si intende solo rilevare la controtendenza del mondo sportivo italiano rispetto alle esperienze e alle scelte di altri ordinamenti sportivi esteri i quali hanno invece dimostrato di puntare con maggiore decisione su sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, ma anche nei confronti della chiara impronta data dal legislatore italiano al sistema di risoluzione alternativo delle controversie con la recente entrata in vigore del decreto legislativo 4 marzo 2010 n. 28 in materia di mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali, attraverso la quale si è inteso ergere lo strumento della conciliazione a presupposto processuale per ogni successiva azione, consacrandone quindi l'importanza nell'ambito del sistema processuale nazionale.

Se la *ratio* del recente intervento normativo statale in materia di mediazione è stato quello di agevolare e, in alcuni casi imporre, metodi alternativi di definizione delle vertenze per finalità deflattive del contenzioso ordinario, lasciando alle differenti entità, pubbliche e private, la libertà di istituire organismi di mediazione dotati di appositi regolamenti e di specifiche caratteristiche, che dovranno iscriversi in un apposito registro ministeriale, sotto questo profilo, non vi sarebbero stati, a prima vista, motivi ostativi a mantenere in vita la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport e il procedimento conciliativo, conferendo anzi alla stessa pari dignità rispetto agli organi conciliativi riconosciuti a livello ministeriali, in quanto istituita presso un ente pubblico (CONI), dotata di un proprio regolamento e con caratteristiche di dichiarata indipendenza, terzietà e imparzialità.

Questo sistema di giustizia sportiva però che tanto era sembrato moderno agli inizi del nuovo millennio, è stato profondamente innovato per effetto dell'emanazione del nuovo Statuto del CONI (delibera n. 1369 del 26 febbraio 2008), successivamente approvato con D.M. 7 aprile 2008 il quale è tornato al sistema *ante* 2000 optando per la soppressione della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport e del relativo procedimento conciliativo e



per l'istituzione dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva e del Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo sport, enti congeniati in modo strutturalmente differente rispetto all'organo cessato.

Appare evidente che questa scelta normativa ha segnato la soppressione in ambito sportivo di una conciliazione c.d. istituzionale o obbligatoria delle controversie<sup>18</sup>, pertanto, non pare allo stato prospettabile un atto di adesione dell'ordinamento sportivo verso il modello facoltativo offerto dalla legge<sup>19</sup>. Anzi tale ordinamento è andato in direzione opposta.

Con tale modifica si è infatti relegato la conciliazione ad una mera formalità da esperirsi alla prima udienza arbitrale tramite il c.d. tentativo obbligatorio di conciliazione di cui all'art. 12 dello Statuto CONI, dimostrando un atteggiamento agli antipodi con il ragionamento perpetrato dalla giustizia ordinaria che, al contrario, vede la conciliazione come una possibile forma di risoluzione alternativa delle controversie capace di far fronte all'eccessivo carico di controversie instaurate e in oggi congestionano il sistema di giustizia italiano.

Questo però non deve necessariamente significare che la riforma del sistema di conciliazione *ex* D.Lgs. 28/2010 non è possa incidere in futuro sulla definizione delle controversie sorte in ambito sportivo, non tanto – come detto – a livello istituzionale, ove si dovrebbe in proposito manifestare un *revirement* dell'ordinamento sportivo che dovrebbe rivedere nuovamente le proprie scelte normative e rendere nuovamente operante un sistema conciliativo obbligatorio amministrato, traendo spunto dagli errori dal passato per non vanificare il tutto.

Ciò che invece è ora auspicabile è il nascere di sezioni specializzate in ADR e conciliazione di controversie sportive all'interno di quei soggetti già esistenti ed accreditati ai sensi della riforma di cui al D.Lgs. 28/2010 ovvero, la creazione e l'accREDITAMENTO di enti dediti alla amministrazione di ADR in ambito sportivo, pubblici o privati, con elevata professionalità e specializzazione, certo più consona alla peculiarità del settore. Ma ciò, ovviamente, solo ed esclusivamente in materie di per sé arbitrabili o conciliabili ai sensi di legge ed ordinamento sportivo. Per il cui approfondimento occorrerà in futuro ulteriore riflessione.

---

<sup>18</sup> Da tempo nel settore sportivo italiano si invocava l'istituzione di metodi alternativi di risoluzione delle controversie, con lo scopo di ridurre l'ingresso dei giudici statali nelle controversie sportive, nonché di creare un certo diaframma tra istanze giudiziali interne delle istituzioni sportive e i giudici statali. L'ordinamento sportivo italiano aveva quindi abbracciato un modello da tempo vigente in altri ordinamenti sportivi stranieri. Si può, a tal proposito, ricordare l'ordinamento francese, ove è stato istituito per legge (art. 19 *Loi* n. 84-610 del 16 luglio 1984) un meccanismo conciliativo presso il Comitato Olimpico francese, da utilizzare obbligatoriamente in via preliminare prima di procedere all'eventuale azione davanti al competente giudice statale, nei casi di azioni nei confronti di federazioni sportive francesi. Si veda, sul punto, G. MIGNACCA, *La conciliazione nelle controversie sportive*, reperibile in [www.diritto.it/materiali/sportivo/mignacca.html](http://www.diritto.it/materiali/sportivo/mignacca.html).

<sup>19</sup> I motivi che hanno determinato l'abolizione della Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport possono ravvisarsi nella esiguo numero di controversie conciliate e, soprattutto, nell'eccessiva macchinosità del procedimento conciliativo che non consentiva alle parti in causa di adire in tempo utile gli organi della giustizia statale. Per un'ampia trattazione della tematica si rinvia a E. LUBRANO, *La pregiudiziale sportiva e il ruolo della Camera di Conciliazione del CONI: un sistema da riformulare?*, in *Diritto dello Sport*, n. 1/2007.