amministrativ@mente

Rivista di diritto amministrativo

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

Direttore Responsabile
Marco Cardilli

Coordinamento Editoriale
Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

FASCICOLO N. 9-10/2018

estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat, J. Sánchez-Mesa Martínez, Andry Matilla Correa.

Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado, Fabrizio Cerioni, Gaetano Natullo, Paola Saracini, Mario Cerbone, Margherita Interlandi, Bruno Mercurio, Giuseppe Doria, Salvatore Villani.

Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Sergio Contessa, Ambrogio De Siano, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Laura Letizia, Massimo Pellingra, Marcin Princ, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Giuliano Taglianetti, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

amministrativamente

Le Problematiche degli organi inquirenti della giustizia sportiva: la necessità di un'Avvocatura Generale dello sport

di Alessio Della Gala

Laureato in Management dello Sport presso l'Università degli Studi di Toma "Foro Italico"

Sommario

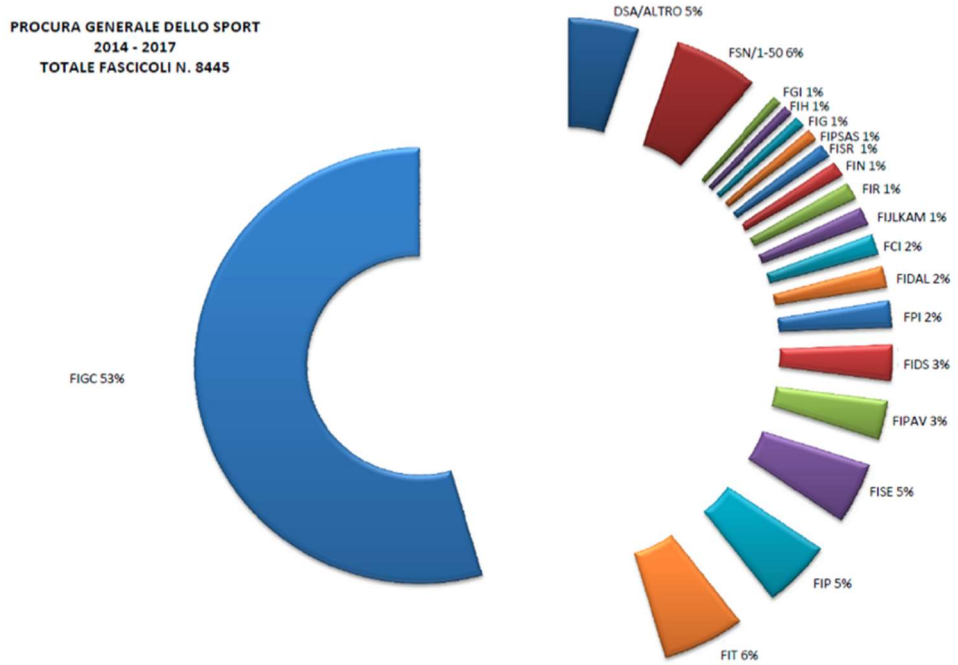
1. La performance del sistema "P.G. – P.F." - 2. Problematiche e conflittualità - 3. L'Avvocatura Generale dello sport – 4. Conclusioni

Abstract

Since the entry into force of the justice reform, the system that has been created between the activities of the Federal Prosecutor's Office and the activities of the General Public Prosecutor, despite the presence of some cases of conflict, has nevertheless brought good results: in four years of post-reform sporting justice, 8396 judicial files were presented, of which 1975 were concluded through sanctions on request with or without blaming (cit. negotiation); In addition, the relationship between the General Public Prosecutor's Office and the Federal Prosecutor's Office is very complex due to the lack of clarity in terms of regulations and the evolution of sports regulations. Despite the excellent results obtained, an evolution is necessary to improve the relationship between the two Public Prosecutor's offices and to keep pace with the evolution of the sports system and the world in which it operates in order to guarantee the best possible protection for the subjects within the legal system.

1. La performance del sistema "P.G. – P.F."

Dall'entrata in vigore della riforma della giustizia, il sistema che si è venuto a creare tra le attività delle Procure Federali e le attività della Procura Generale, nonostante la presenza di alcuni casi di conflitto, ha comunque portato ottimi risultati[1]. A seguito della conformazione e dello sviluppo dello sport in Italia, la Procura Federale che più instaura rapporti con la Procura Generale è ovviamente quella della FIGC; leggendo il grafico (pag. 2) oltre il 53% dei fascicoli lavorati sono di tale provenienza, mentre il restante 47% riunisce i fascicoli di tutte le altre federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate ed enti di promozione sportiva. Ciò nonostante, come vedremo in seguito, non per forza vicende importanti, per la futura conformazione e determinazione dei poteri, degli organi di giustizia derivano da attività di questa federazione. Studiando più in profondità i dati raccolti[2] (tab. pag. 3), si nota una tendenza, sia nelle federazioni sportive nazionali sia per le DSA ed EPS, l'aumento del numero dei rapporti con la Procura Generale. Il fatto che aumenti il numero delle attività delle Procure sta a significare che il sistema creato a garantire legalità nel sistema sportivo, riesce a svolgere il suo lavoro ed ha migliorato la sua *performance* lavorativa. Guardando nello specifico il caso della FIGC, si nota come migliorie del sistema, in questa fattispecie lo strumento del cd. patteggiamento[3],



[1]Resoconto fornito dalla Procura Generale dello Sport durante la conferenza presso L'Università degli studi di Milano del 01/03/2018 su "La Procura Generale dello sport: Ruolo e Problematiche".

[2]Dati raccolti dalla Procura Generale dello Sport e aggiornati al 13/12/2017.

[3]Previsto dall'art. 48 del CGS, poi modificato nel 2015 inserendo la partecipazione obbligatoria della Procura Generale dello Sport durante la fase deliberativa.

che ha permesso negli anni di concludere in modo celere, e quindi rispettando i principi di concentrazione e celerità dei procedimenti, ben 1759 fascicoli su 4588 presentati. Più in generale, in quattro anni di giustizia sportiva post-riforma, sono stati presentati 8396 fascicoli di cui ben 1975 conclusi attraverso sanzioni su richiesta con o senza incolpazione (cit. patteggiamento); vale a dire che circa un quarto dei fascicoli è stato chiuso grazie a nuove introduzioni e modifiche del sistema. Guardando questo sistema complesso di rapporti tra le Procure, da un punto di vista proprio della Procura generale possiamo apprezzare che il numero delle avocazioni è sempre rimasto molto basso negli anni, solamente 12 in quattro anni; questo è sicuramente indice del fatto che le Procure Federali svolgano in modo adeguato le loro attività.

FSN	2014	2015	2016	2017	TOT.
FCI	34	35	38	25	132
FIB	0	9	4	8	21
FIBA	0	1	1	0	2
FIBS	2	5	11	15	33
FIC	0	2	9	5	16
FICK	1	9	14	19	43
FICR	0	7	2	2	11
FIDAL	3	31	44	56	134
FIDS	41	65	47	73	226
FIG	1	2	47	19	69
FIGC	577	1403	1329	1279	4588
FIGH	0	14	9	13	36
FIGS	0	5	3	1	9
FGI	8	12	12	23	55
FIH	11	33	15	5	64
FIHP/FISR	21	22	24	18	85
FULKAM	0	37	47	31	115
FIM	0	0	0	10	10
FIN	6	17	36	36	95
FIP	59	56	100	200	415
FIPAV	28	63	60	94	245
FIPE	0	4	8	4	16
FIPM	1	13	1	1	16
FIPSAS	0	12	42	21	75
FIR	12	25	21	53	111
FIS	2	6	4	5	17
FISE	38	143	110	92	383
FISG	2	1	1	14	18
FISI	0	1	4	4	9
FIT	1	182	143	174	500
FITA	0	0	6	0	6
FITET	3	5	8	10	26
FITARCO	1	16	20	6	43
FITAV	1	7	1	4	13
FITRI	0	0	11	13	24
FIV	0	13	10	22	45
FMI	0	10	6	17	33
FMSI	0	10	3	7	20
FPI	0	40	60	69	169
UITS	1	1	3	0	5
ACI/CSAI	0	0	0	41	41
TOT.	854	2317	2314	2489	7974
DSA/ALTRO	2014	2015	2016	2017	TOT.
FASI	0	1	2	3	6
FIBIS	6	12	23	27	68
FICSF	0	1	2	1	4
FID	0	0	2	3	5
FIDAF	0	0	4	9	13
FIGB	0	12	6	9	27
FIKBMS	0	2	4	2	8
FIRAFT	0	3	1	1	5
FISB	0	0	3	16	19
FISW	0	0	0	2	2
FITDS	0	0	3	9	12
FITETREC-ANTE	2	2	3	2	9
FITW	0	3	0	0	3
FSI	0	18	4	14	36
ALTRO	0	5	77	123	205
TOTALE	8	59	134	221	422
TOT. FSN+DSA+ALTRO	862	2376	2448	2710	8396

	2014	2015	2016	2017	TOT.
DELEGHE	251	1068	942	1078	3339
PROROGHE	112	499	341	296	1248
ARCHIVIAZIONI	147	617	597	713	2092
AVOCAZIONI	2	1	6	3	12
APPLICAZIONI	3	11	6	9	29

SANZIONI SU RICHIESTA SENZA INCOLPAZIONE				
FIGC	1314	ALTRE FSN/DSA	172	TOT. 1486
SANZIONI SU RICHIESTA CON INCOLPAZIONE				
FIGC	445	ALTRE FSN/DSA	44	TOT. 489
TOT. 1759		TOT. 216		TOT. 1975

COLLEGIO DI GARANZIA			
PARERI		RICORSI	
2014	2	2014	12
2015	6	2015	102
2016	9	2016	72
2017	8	2017	106
TOT.	25	TOT.	292
RICHIESTI DALLA PGS		PRESENTATI DALLA PGS	
2014	0	2014	0
2015	2	2015	5
2016	0	2016	6
2017	0	2017	15
TOT.	2	TOT.	26
		COSTITUZIONI DELLA PGS	
		2014	10
		2015	20
		2016	26
		2017	45
		TOT.	111

Non va dimenticato che al contempo la Procura Generale ha presentato solo nel 2017, un

numero di ricorsi 3 volte superiore a quelli degli anni passati, tutti diretti al Collegio di Garanzia dello Sport, ritrovandosi talvolta in disaccordo con le Procure Federali. I numeri all'interno di questo report descrivono quindi un sistema efficace e di buon funzionamento, ma che mostra alcune tendenze che potrebbero portare a registrare delle conflittualità interne e non raggiungere talvolta quei fini per cui è stato pensato e costruito.

2. I rapporti tra le Procure

A seguito della lettura dei dati precedenti si nota come sia complesso il rapporto tra la Procura Generale dello sport e le Procure Federali a causa della poca chiarezza a livello normativo e dell'evoluzione dell'ordinamento sportivo. La Procura Generale, istituita presso il CONI nasce con il fine ideale di garantire la legalità del sistema sportivo, tutelando i tesserati, gli affiliati e garantendo, attraverso le proprie attività, indipendenza e terzietà degli organi di giustizia coinvolti nelle vicende giudiziali sportive. L'attività principale della Procura Generale, così come definita dall' art. 12 *ter* co. 1 dello statuto del CONI, è quella di coordinare e vigilare le attività inquirenti e requirenti svolte dalla Procure Federali; da questo comma nasce un rapporto complesso e talvolta conflittuale[4] tra i due organi in quanto il codice di giustizia sportiva, all'art. 51 co. 4, non conferma appieno i dettami dello statuto. Secondo il codice di giustizia infatti, il compito della Procura Generale è quello di cooperare in spirito di leale collaborazione con le Procure Federali. Ad una prima lettura non sembrerebbero esserci grandi differenze ma, analizzando più approfonditamente i testi dei due articoli in questione, si nota che il ruolo affidato alla Procura è profondamente diverso; secondo lo statuto del CONI la Procura Generale ha un ruolo di vigilanza e di controllo nei confronti di tutte le attività delle Procure Federali, ponendo quindi l'organo del CONI, in un rapporto di sovraordinazione nei confronti delle Procure Federali. L'esempio più significativo di questa posizione assunta e del potere di controllo esercitato dalla Procura Generale è quel potere di avocazione, che le permette di chiamare a se attività inquirenti e requirenti delle Procure Federali, in caso di gestioni errate di tali attività. La Procura Federale quindi assumerebbe il ruolo di organo subordinato, riducendo la sua autonomia e libertà d'azione. Stando ai dettami del codice di giustizia sportiva invece, il rapporto tra le due procure sarebbe molto meno rigoroso e soprattutto non porrebbe la Procura Generale su un piano superiore. Il compito previsto dal codice sarebbe quello di cooperare in spirito di leale collaborazione; la cooperazione tra i due organi richiama un rapporto molto più libero, rispetto a quello descritto dallo statuto, e anche più equo ponendo le due procure quasi sullo stesso piano e garantendo più autonomia alle Procure Federali. Fermo restando il potere di controllo attribuito alla Procura Generale, l'art. 51 co.4 rende nebuloso il rapporto tra i due organi. Questa contrapposizione tra due commi si è generata, probabilmente, come mezzo per cercare da un lato di andare in contro all'esigenza di creare un organo centrale che garantisse la legalità del sistema sportivo, sempre mirando a quell'uniformità dei sistemi giudiziali sportivi delle diverse FSN ricercata dal

[4]Si v. B. AGOSTINIS, M. VIGNA, *Il nuovo codice di giustizia sportiva: una vera rivoluzione per lo sport italiano*, cit. pag. 23, "il meccanismo dell'avocazione richiama per sua natura echi di procedura e diritto penale, … ciò porta quindi a ritenere che vi sia tra Procura Generale e Procura Federale un rapporto gerarchico funzionale in cui la Procura Generale riveste evidentemente un grado superiore".

CONI, e dall'altro di garantire ancora autonomia e indipendenza agli organi federali[5], che vedevano introdursi all'interno di vicende prettamente federali, un organo esofederale, per i quali rappresenta uno strumento di potere da parte del CONI. Queste conflittualità si rispecchiano anche sulle attività pratiche. Un esempio di questo contrasto tra autonomia federale e controllo del CONI è la vicenda trattata dalla Decisione del Collegio di Garanzia – Sezioni Unite n. 2 anno 2018[6]; la questione riguarda un contrasto avvenuto tra i tesserati della Federazione Italiana Danza Sportiva (FIDS) e la Procura Generale dello Sport, la quale ha rilevato le attività inquirenti della Procura Federale FIDS in quanto il Procurato Federale aveva fatto richiesta di astensione[7]. Nel caso in questione è interessante vedere come il potere

[5]Sull'argomento cfr. A.E. BASILICO, *La riforma della giustizia sportiva*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2014.

[6]All'interno della decisione n. 2 anno 2018 le Sezioni Unite così si esprimono: "..In via preliminare, occorre esaminare il problema dell'ammissibilità del ricorso della Procura Generale dello Sport dinanzi a questo Collegio alla stregua dei criteri stabiliti dall'art. 12 *bis*, comma 1, dello Statuto CONI e dall'art. 54, comma 1, CGS CONI, che delimitano la cognizione del Collegio di Garanzia dello Sport e ne escludono - tra l'altro - le decisioni "*che hanno comportato la irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro*". Tale questione, che riveste carattere preliminare e dovrebbe comunque essere delibata dal Collegio, ha formato oggetto di discussione tra le parti, le quali hanno sostenuto opposte interpretazioni delle disposizioni sopra citate…Se la *ratio* delle norme in esame è quella di evitare che le controversie bagatellari siano devolute alla cognizione del Collegio di Garanzia, escludere l'ammissibilità del ricorso anche nei casi in cui - come nel ricorso del quale si discute in questa sede - siano state ravvisate condotte gravemente censurabili, astrattamente idonee a motivare sanzioni ben superiori alla soglia minima prevista dagli artt. 12 *bis* e 54 citt., significherebbe sostenere *tout court* la non ricorribilità di qualunque decisione di assoluzione, indipendentemente dai fatti contestati ed indipendentemente dal fatto che vi sia stata o meno un'indagine sulla configurabilità delle violazioni ravvisate e sulla gravità di esse. Una siffatta preclusione condurrebbe a esiti aberranti, considerato che potrebbe sottrarre alla cognizione del Collegio di Garanzia - senza alcuna giustificazione logica - controversie aventi ad oggetto anche fatti oggettivamente gravi e idonei a suscitare una sanzione notevolmente superiore a quella minima stabilita dagli artt. 12 *bis* e 54 citt…In conclusione, il Collegio di Garanzia ritiene che, nel caso di specie, non sussista alcuna preclusione - derivante dagli artt. 12 *bis* dello Statuto CONI e 54 del CGS CONI - che impedisca l'esame del ricorso…il Collegio di Garanzia reputa opportuno porre ancora una volta in evidenza quanto già osservato (v. decisione 29/2016) in merito alla infelice formulazione letterale delle disposizioni dettate dagli art. 12 *bis* dello Statuto CONI e 54 del CGS CONI, le quali possono suscitare il dubbio che il ricorso al Collegio di Garanzia non sia mai consentito avverso decisioni dei Giudici Federali che non abbiano comportato l'irrogazione di alcuna sanzione, a prescindere dalla gravità delle condotte censurate e a prescindere dall'avvenuto scrutinio nel merito in sede di giustizia federale. In questo senso, si auspica un intervento chiarificatore da parte dei competenti organi del CONI…Muovendo dalla questione relativa alla legittimazione del Procuratore Nazionale, Avv. Martone, si osserva che nel caso *de quo* si erano verificati i presupposti per darsi luogo all'*applicazione* di cui all'art. 11, comma 2, Regolamento di Organizzazione e Funzionamento PGS in combinato disposto con l'art. 52 CGS CONI. Si rammenta che l'art. 40, comma 8, del CGS CONI, nel disciplinare la Composizione dell'Ufficio del Procuratore Federale, prevede che "*i Procuratori Aggiunti e i Sostituti Procuratori coadiuvano il Procuratore federale. I Procuratori Aggiunti, inoltre, sostituiscono il Procuratore federale in caso d'impedimento e possono essere preposti alla cura di specifici settori, secondo le modalità stabilite da ciascuna Federazione nei rispettivi regolamenti di giustizia*"…Il Collegio di Garanzia dello Sport Sezioni Unite accoglie il ricorso e, per l'effetto, rimette gli atti al Tribunale Federale Nazionale di primo grado, affinché si proceda all'esame del merito.

[7]Istituto previsto dall'art. 46 comma 1 del Codice di Giustizia Sportiva del CONI.

attribuito solo pochi anni fa, ma tanto contestato, alla Procura Generale dello Sport, sia stato difeso dalle Sezioni Unite del Collegio; l'azione disciplinare di deferimento promossa dal Procuratore Generale è legittimata dal combinato disposto dell'art. 11 del Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura Generale e dell'art. 52 del Codice di giustizia CONI. Nella realtà dell'azione amministrativa questa differenza nel ruolo assunto ovviamente è meno marcata di quanto possa sembrare, in quanto sia le Procure Federali sia la Procura Generale mirano a garantire la legalità nell'ordinamento sportivo; ciò non basta però ad evitare situazioni e vicende in cui a causa di conflitti tra i due organi chi ne risente veramente sono i tesserati e gli affiliati, che a causa di lungaggini procedurali e di visioni opposte durante le attività giustiziali, non possono godere di un procedimento giusto e che rispetti i principi del codice della giustizia sportiva tra cui quello di celerità e concentrazione dei procedimenti al fine di garantire il corretto svolgimento dell'attività sportiva. Proprio durante l'anno in corso sono state presentate al Collegio di Garanzia dello sport due vicende esemplificatrici di questa situazione di indeterminatezza, dei ruoli che devono assumere le Procure e dei rapporti che intercorrono tra esse. Queste vicende non sono tanto importanti per i fatti in se ma quanto per le situazioni confliggenti che si sono venute a creare tra gli organi e l'interpretazione delle norme di diritto data dal Collegio. La decisione del Collegio di Garanzia – Quarta sezione n. 10 anno 2018[8], riguarda infatti, un ricorso proposto direttamente dalla Procura Generale dello

[8]Nella decisione n. 10 anno 2018 la Quarta Sezione del Collegio si esprime così: "Il motivo di ricorso sollevato dai sigg. Zanovello, Amore e Lorigiola (ed anche dalla Procura Generale dello Sport), in ordine all'avvenuta estinzione del procedimento per decorrenza dei termini previsti dall'art. 76, Reg. Giustizia FIR, merita accoglimento per le seguenti ragioni"(…)"Come è noto, l'art. 38 CGS dispone, al 1° comma, che "*Il termine per la pronuncia della decisione di primo grado è di novanta giorni dalla data di esercizio dell'azione disciplinare, fatto salvo quanto previsto dall'art. 33, comma 2*", e, al 4° comma, che se detto termine non è osservato "*il procedimento disciplinare è dichiarato estinto, anche d'ufficio, se l'incolpato non si oppone*". Analoga disposizione è ripetuta all'art. 76, 1° e 4° comma, del Regolamento di Giustizia della FIR."(…) "Tre questioni assumono rilievo nell'interpretazione della norma *de qua*: quella relativa al significato da assegnare all'espressione "*pronuncia della decisione*", quella relativa alla natura perentoria, ovvero ordinatoria, del termine di novanta giorni, e, infine, quella relativa all'identificazione in concreto della "*data di esercizio dell'azione disciplinare*", quale *dies a quo* di decorrenza di tale termine. Con riguardo alla prima questione va osservato che, secondo l'indirizzo ermeneutico espresso dalle Sezioni Unite del Collegio di Garanzia (decisioni 22 marzo 2016, n. 13, 11 ottobre 2016, n. 46, 7 marzo 2017, n. 19, e, da ultimo, 1° giugno 2017, n. 42), al quale si intende dare continuità, ai fini della "*individuazione del termine per l'esercizio e la conclusione dell'azione disciplinare (...) il momento in cui la decisione dell'organo giudicante è pronunciata è quello in cui, all'esito della camera di consiglio, la decisione è stata adottata e sottoscritta (anche solo nel dispositivo) dal Presidente e dal relatore del collegio giudicante. E di tale data fa fede, fino a querela di falso, la sottoscrizione degli organi giudicanti.*". Con riguardo alla seconda questione, questo Collegio osserva che non è condivisibile l'assunto secondo cui il termine di 90 giorni per la pronuncia del Tribunale Federale avrebbe natura ordinatoria (…) la perentorietà dei termini stabiliti dall'art. 38 CGS, come affermato nella richiamata decisione n. 27/2016, è "*in perfetta armonia con i principi generali della Giustizia Sportiva che prevedono, espressamente, la massima restrizione dei tempi per la risoluzione delle controversie sportive, dovendosi la giurisdizione armonizzare all'incalzare di qualificazioni, tornei, campionati, ecc.*". Con riguardo alla terza questione, relativa all'identificazione del *dies a quo* di decorrenza del termine di 90 giorni, non è condivisibile l'interpretazione offerta dalla FIR secondo cui la data di esercizio dell'azione disciplinare consisterebbe nella "*data in cui l'atto di deferimento perviene al Tribunale Federale secondo le modalità previste dal Regolamento*". A fondamento di questa interpretazione la FIR osserva che "*una diversa interpretazione (che tenga conto della data indicata in calce all'atto di deferimento) sarebbe del tutto irragionevole, comprimendo i termini a disposizione del Giudice per il compimento dell'attività senza che quest'ultimo sia a conoscenza del proprio obbligo*"; ed aggiunge, poi, che il termine di cui si tratta "*non è posto a salvaguardia della parte incolpata in quanto non è un termine a difesa, ma solo a salvaguardia dell'autonomia del Giudice Sportivo (...) affinché si attui il principio di celerità*". In proposito questo Collegio osserva che il principio di celerità, cui la norma *de qua* è ispirata, è posto

Sport nei confronti della Federazione Italiana Rugby, della Procura Federale e dei tesserati soggetti alla sentenza della Corte d'Appello Federale. Nel ricorso in questione veniva richiesto l'annullamento della sentenza di secondo grado a causa della decorrenza dei termini, in quanto il provvedimento del Tribunale Federale di primo grado sarebbe avvenuto decorsi i novanta giorni dall'esercizio dell'azione disciplinare. Nella fattispecie analizzata è interessante notare due aspetti; il primo fa risaltare come la richiesta della Procura Generale fosse direttamente confliggente con quella della Procura Federale, che si opponeva fermamente al ricorso; il secondo fa notare come la Quarta Sezione del Collegio abbia evitato la situazione confliggente tra le Procure, con l'accoglimento dei ricorsi presentati contestualmente dai tesserati interessati, facendo capo alle stesse motivazioni presentate dalla Procura Generale e rendendo improcedibili i ricorsi presentati dalle Procure a causa della definitiva chiusura del procedimento in questione. Nella vicenda in questione, essendo la sezione riuscita a pronunciarsi sui ricorsi dei tesserati, ha evitato uno scontro che avrebbe portato a lungaggini procedurali e a dibattimenti sull'incertezza dei rapporti che debbono intercorrere tra le procure e che avrebbero danneggiato sia i tesserati sia il sistema giustiziale sportivo. Questa conflittualità non è stata però evitabile durante un altro procedimento sportivo, in particolare durante un ricorso presentato dalla Procura Generale dello sport contro la Federazione Italiana Dama e la Procura Federale terminato con la decisione del Collegio di Garanzia – Quarta Sezione n. 9 anno 2018. La fattispecie riguarda la richiesta di annullamento della decisione della Corte d'Appello Federale e la conseguente riforma del giudizio con rinvio alla Corte stessa che si dovrà esprimere nuovamente in diversa composizione[9]. La motivazione con cui

certamente a salvaguardia del sistema ordinamentale sportivo e, correlativamente, i tempi della giustizia sportiva si devono "*armonizzare all'incalzare di qualificazioni, tornei, campionati*" (così la decisione n. 27/2016 già richiamata). Questo enunciato, tuttavia, conduce a conclusioni opposte a quelle formulate dalla FIR, dipendenti da un'errata prospettiva di osservazione che pone la Procura Federale ed il Tribunale su due piani diversi e non già su uno stesso piano di continuità dell'azione disciplinare. Al riguardo, va, altresì, osservato che le disposizioni contenute all'art. 38 CGS (come affermato nella decisione 21 novembre 2016, n. 58, sopra richiamata), "*nel prevedere che tra l'esercizio dell'azione disciplinare e la decisione debba intercorrere un termine non superiore a novanta giorni, sono evidentemente poste a tutela della posizione dell'incolpato. La ratio immanente a tale previsione deve essere infatti individuata nel diritto dell'incolpato a non restare in una situazione di incertezza".* (…) Accoglie i ricorsi iscritti al R.G. ricorsi n. 5/2018 (Zanovello/FIR), n. 6/2018 (Amore/FIR) e n. 7/2018 (Lorigiola/FIR) e, per l'effetto, dichiara estinto il procedimento disciplinare a carico dei ricorrenti."

[9]Con la decisione n. 9 anno 2018 la quarta sezione si è espressa cosi: "(…) La Procura Generale dello Sport presso il CONI ha impugnato tale decisione davanti al Collegio di Garanzia dello Sport, chiedendone la riforma sulla scorta dei seguenti motivi di doglianza: A) art. 54, comma 1, Codice della Giustizia Sportiva (CGS) del CONI; violazione di legge; falsa e/o errata applicazione dell'art. 30, comma 2, Regolamento di Giustizia FID, in quanto, per un verso la norma regolamentare federale non prescriverebbe alcuna sanzione espressa per la mancata assistenza di un difensore mentre, per altro verso, il Giudice d'appello avrebbe omesso di considerare una pluralità di emergenze normative e di fatto e, in particolare che: a.1. il rinvio effettuato dal regolamento federale ai principi e alle norme generali del codice di rito civile opera «*nei limiti di compatibilità con il carattere di informalità dei procedimenti di giustizia sportiva*», (…) B) art. 54, comma 1, CGS CONI; violazione di legge; violazione dell'art. 46, comma 4, e dell'art. 49, comma 2, del Regolamento di Giustizia FID, con riferimento all'incolpazione di cui al deferimento del 30 dicembre 2016 (prot. n. 1889/2016), in quanto – posto che, per il deferimento riguardante la gestione del canale *Youtube*, il Procuratore Federale non avrebbe provveduto ad iscrivere la notizia di illecito disciplinare nella piattaforma CONI, come previsto appunto dall'art. 49, comma 2, del Regolamento federale, né avrebbe informato l'interessato dell'intenzione di procedere al deferimento, secondo quanto pure prescritto dall'art. 46, comma 4, del medesimo

la Procura Generale dello sport ha adito il Collegio era la violazione durante il procedimento sportivo di diversi articoli del Codice di giustizia in particolare riguardanti l'informalità del rito sportivo, la decorrenza dei termini e l'insufficiente motivazione su un punto della controversia. In questo caso dunque la Sezione ritiene che ai fini della decisione del caso sottopostole, sia necessario un chiarimento sistematico dell'organo nomofilattico innanzitutto in ordine al ruolo della Procura Generale dello Sport presso il CONI e, in seconda eventuale battuta, in ordine alla necessità della difesa tecnica innanzi ai Giudici federali, con particolare riguardo al giudizio disciplinare di secondo grado; per queste motivazioni ha rimesso la questione alle Sezioni Unite del Collegio, andando a gravare il sistema giudiziale e andando contro i principi cardine di celerità e concentrazione posti a base del rito sportivo. Il Collegio a Sezioni Unite si è espresso sulla questione attraverso le decisione n. 24 anno 2018[10], all'interno

Regolamento – si sarebbe verificata una causa di nullità dell'intero procedimento disciplinare per non essere stato posto l'incolpato in condizione di svolgere la propria attività difensiva; C) art. 54, comma 1, CGS CONI; violazione di legge; violazione dell'art. 35, comma 1, e dell'art. 41, comma 1, del Regolamento di Giustizia FID, con riferimento all'incolpazione di cui al deferimento del 30 dicembre 2016 (prot. n. 1889/2016), in quanto sarebbero stati violati sia il termine perentorio di dieci giorni dal deposito del ricorso per la fissazione dell'udienza di discussione in primo grado, sia il termine egualmente perentorio di novanta giorni, decorrente dal deferimento, per la decisione del procedimento disciplinare che, pertanto, sarebbe ormai estinto; D) violazione art. 54, comma 1, CGS CONI; violazione di legge; violazione dell'art. 38, comma 6, del Regolamento di Giustizia FID, per essere stato violato anche il termine massimo di dieci giorni, intercorrente tra la lettura del dispositivo e il deposito della motivazione; E) violazione art. 54, comma 1, CGS CONI; omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia. (…) Il Collegio ritiene che, ai fini del decidere, si profili una prima questione di massima che occorre approfondire sul piano sistematico, la soluzione di essa involgendo direttamente l'assetto fondamentale e la struttura del giudizio sportivo e, in particolare, i poteri e il ruolo della Procura Generale dello Sport presso il CONI nel giudizio innanzi al massimo Organo di giustizia."

[10]La Sezione ha poi anche aggiunto che un chiarimento sulla natura e sull'ampiezza del potere impugnatorio della Procura Generale si pone anche perchè "*potrebbe verificarsi il caso di una impugnazione della Procura Generale che si pone in contrasto con le conclusioni sostenute dalla Procura Federale nei giudizi endofederali e che potrebbero essere ribadite dalla Procura Federale anche nell'eventuale giudizio davanti al Collegio di Garanzia*". Con la conseguenza che potrebbe aversi "*un giudizio davanti al Collegio di Garanzia proposto dalla Procura Generale, con argomenti sostanzialmente coincidenti con quelli proposti dal tesserato sanzionato, al quale si oppongono la Federazione ed anche la Procura Federale, o anche il caso di un giudizio proposto dalla sola Procura Generale in assenza di un ricorso proposto dal tesserato sanzionato, al quale si oppongono la Federazione ed anche la Procura Federale*". Ciò premesso, le Sezioni Unite devono rilevare che la stessa Sezione IV, in una recente decisione (n. 21 del 2018), ha trattato diffusamente, sebbene in una fattispecie in parte diversa, la questione riguardante i poteri assegnati dallo Statuto del CONI e dal CGS alla Procura Generale dello Sport. La Sezione IV ha innanzitutto osservato che compito precipuo della Procura Generale dello Sport, che è in posizione sovraordinata rispetto alle Procure federali, è quello, codificato dall'art. 12 ter dello Statuto del CONI, di "*coordinare e vigilare le attività inquirenti e requirenti svolte dalle Procure Federali*", allo "*scopo di tutelare la legalità dell'ordinamento sportivo*". Le funzioni di coordinamento e vigilanza, per le quali la Procura Generale deve riferire al Presidente del CONI in una apposita relazione annuale, si estrinsecano in una serie di attività che sono enunciate dall'art. 12 ter dello Statuto CONI, in combinato disposto con gli artt. 51 e ss. del Codice di Giustizia sportiva. La Sezione ha, quindi, ricordato che, oltre alle funzioni indicate, riguardanti attività inquirenti e requirenti svolte in ambito Federale, la Procura Generale dello Sport "*possiede poi anche attribuzioni requirenti esclusive in relazione al giudizio avanti il Collegio di Garanzia dello Sport*". L'art. 54, comma 2, del Codice della Giustizia Sportiva riconosce, infatti, la facoltà di proporre ricorso al Collegio di Garanzia, oltre che alle "*parti nei confronti delle quali è stata pronunciata la decisione*", altresì alla Procura Generale dello Sport. Alla stessa è poi riconosciuta la facoltà di intervenire in ogni udienza fissata per la discussione delle controversie delle quali è investito il Collegio di Garanzia dello Sport, parallelamente alla Federazione interessata (…) nella citata decisione n. 21 del 2018, ha condivisibilmente sostenuto che si deve innanzitutto escludere che la facoltà di proporre ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport sia condizionata dalle disposizioni che disciplinano i poteri di azione delle Procure federali.

della quale, analizzando le norme sportive, chiarisce il potere d'azione della Procura Generale e le attribuzioni che le vengono conferite dall'impianto normativo sportivo; infine il Collegio accoglie il ricorso della Procura Generale rinviando il giudizio alla Corte d'Appello Federale che si dovrà esprimere in diversa composizione. Studiando questi casi si nota come le attività delle procure possano creare conflitti tra esse e quindi andare a danneggiare il sistema di giustizia stesso con dubbi e perplessità su ruoli e attribuzioni dei vari organi.

3. Soluzioni per migliorare l'interazione tra le procure

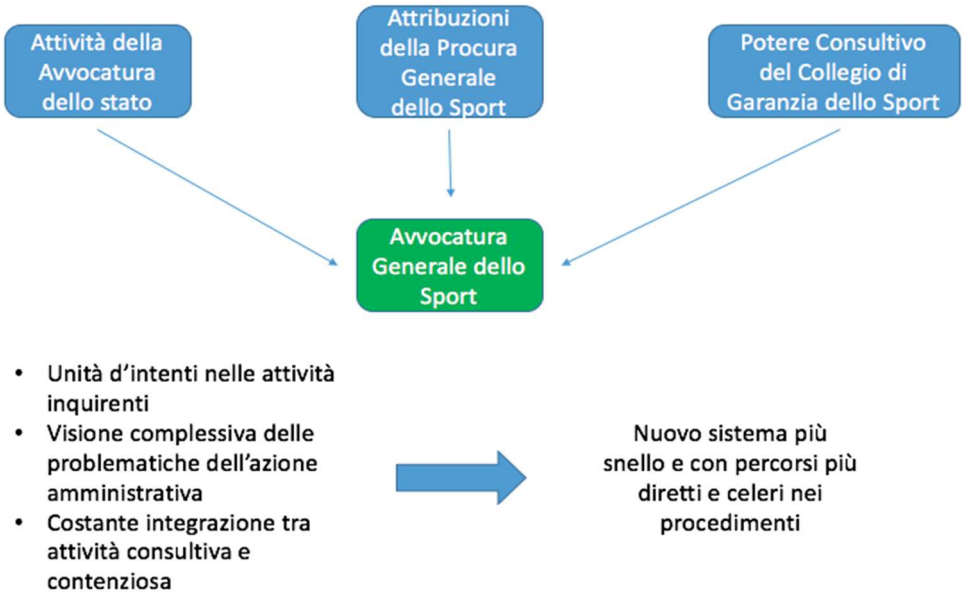
Come si nota dai dati analizzati e dalle sentenze citate nei paragrafi precedenti, si può affermare che il sistema di giustizia sportiva si trovi in un momento della sua vita dove nonostante degli ottimi risultati ottenuti è necessaria una evoluzione per rimanere al passo con l'evolversi dell'ordinamento sportivo e del mondo in cui opera al fine di garantire la miglior tutela possibile ai soggetti interni all'ordinamento. Una possibile soluzione si può trovare ispirandoci all'ordinamento statale in particolare ad un organo che è l'Avvocatura dello Stato, che tutela in sede giudiziaria gli interessi patrimoniali e non patrimoniali dello Stato e di altri enti ammessi al patrocinio, ai quali presta pure la propria consulenza senza limiti di materia. L'Avvocatura dello Stato svolge da un lato un'attività contenziosa, cioè rappresenta e difende in giudizio l'amministrazione statale in tutte le sue articolazioni, dall'altro un'attività consultiva, presta cioè la propria consulenza senza limiti di materia all'amministrazione dello Stato e agli altri enti ammessi al patrocinio. A differenza dei sistemi adottati in altri paesi, nell'ordinamento italiano la tutela legale degli interessi, patrimoniali e non patrimoniali dello Stato, è istituzionalmente attribuita ad un corpo di giuristi specializzati, chiamato a svolgere la sua attività quando la cura dell'interesse pubblico - sia nelle forme del diritto comune che attraverso l'esercizio di potestà - richieda di promuovere o sostenere una controversia giudiziaria, ovvero comporti l'adozione di una determinazione che implichi l'applicazione di regole giuridiche[11]. Si nota quindi la somiglianza con l'azione della Procura Generale dello sport che ricomprende all'interno delle sue attività, attribuzioni che mirano a tutelare la legalità del sistema e garantire il giusto funzionamento del sistema giudiziale nei

---

La Sezione ha, quindi, aggiunto che, "*considerato l'ambito complessivo dei poteri assegnati alla Procura Generale dello Sport dallo Statuto del CONI e dal Codice di Giustizia Sportiva CONI, e tenuto conto dell'assenza di limiti espressi e sistematici al potere di impugnare le decisioni degli organi della giustizia sportiva davanti al Collegio di Garanzia, ... la Procura Generale dello Sport possa agire davanti al Collegio di Garanzia dello Sport, avverso le decisioni non altrimenti impugnabili nell'ordinamento federale, non solo in modo congiunto con le Procure Federali, come è accaduto in numerosi casi già esaminati dal Collegio di Garanzia (fra le tante, cfr. le decisioni delle Sezioni Unite n. 8, 59 e 66 del 2017 e della Sezione IV n. 53 e n. 55 del 2017), ma anche autonomamente (cfr. la decisione della Sezione II, n. 25 del 2016), e quindi anche a prescindere dall'eventuale ricorso della Procura Federale, quando la Procura Federale (o la stessa Procura Generale, nei casi che si sono indicati) è risultata soccombente (anche solo in parte) nel giudizio endofederale*". Con tale mezzo, quindi, la Procura Generale e/o la Procura Federale si rivolgono al "*Collegio di Garanzia, che costituisce l'organo di vertice e insieme di chiusura del sistema della giustizia sportiva*", per "*ottenere una pronuncia definitiva, sulla vicenda oggetto del giudizio federale*", insistendo nel sostenere le loro ragioni, "*al fine di assicurare comunque la legalità dell'ordinamento sportivo*" (…) Il giudizio di primo grado federale si è, infatti, concluso, previa riunione dei due deferimenti, il 22 giugno 2017, a distanza di quasi sei mesi dal primo deferimento, fatto il 30 dicembre 2016, ben oltre il termine massimo consentito per la conclusione dell'azione disciplinare. Il motivo è, quindi, chiaramente fondato e ciò si riflette anche sulla legittimità della misura della sanzione irrogata, oggetto del quinto motivo di ricorso".

[11]Definizione data da *avvocaturastato.it* (2018).

confronti dell'amministrazione federale ma anche dei tesserati e degli affiliati. A livello nazionale tale scelta offre innegabili vantaggi che la rendono attuale ancora oggi: considerazione unitaria degli interessi dello Stato, che possono trascendere l'esito della singola causa; unità di indirizzo nell'attività defensionale; visione complessiva delle problematiche della funzione amministrativa; costante integrazione tra attività consultiva e contenziosa; notevole riduzione degli oneri di assistenza legale. Questi stessi vantaggi che si presentano nell'organizzazione statale potrebbero essere riportati nell'ordinamento sportivo, andando a migliorare quelle sbavature all'interno del sistema che potrebbero causare una mancanza di tutela nei confronti dei soggetti dell'ordinamento. Tra i miglioramenti più importanti che si potrebbero apportare, troveremmo l'unità d'indirizzo nell'attività inquirente delle Procure, una visione complessiva delle problematiche della funzione amministrativa che permetterebbe di migliorare e velocizzare il sistema mirando a quel principio di celerità finalizzato a consentire lo svolgimento dell'attività sportiva programmatica; altro perfezionamento del sistema avverrebbe attraverso una costante integrazione tra attività consultiva e contenziosa; La funzione consultiva è svolta non solo e non tanto nell'interesse particolare dell'organismo che se ne avvale (ad esempio, per prevenire una lite), ma anche al fine di garantire l'interesse generale alla legalità dell'azione amministrativa. Per questo motivo spostando dal Collegio di Garanzia dello sport, la funzione consultiva, si potrebbe evolvere il sistema consentendo un generale miglioramento della tutela della legalità e soprattutto dell'efficienza dell'azione amministrativa. La Procura Generale dello sport grazie a queste modifiche ispirate alle somiglianze con l'organo statale potrebbe essere quindi trasformata nell' "Avvocatura Generale dello Sport", un nuovo organo che garantirebbe un sistema più snello, diretto e celere proprio nell'interesse dell'ordinamento sportivo e di tutti i suoi interpreti.



4. Conclusioni

Negli ultimi anni si è mirato a creare un sistema che lavorasse e garantisse i principi su cui si fonda l'ordinamento sportivo. I risultati raggiunti a seguito di riforme e istituzioni di nuovi organi sono stati sempre più incoraggianti e hanno rivoluzionato un sistema che precedentemente era molto lento e macchinoso. Con il passare degli anni però l'ordinamento sportivo si è evoluto e modificato e il sistema di giustizia su cui si regge deve fare lo stesso per non rimanere indietro e rischiare di diminuire la tutela fornita ai soggetti dell'ordinamento. L'ipotesi di un'Avvocatura generale dello sport potrebbe garantire quei miglioramenti necessari per raggiungere risultati ancor più ottimali all'interno del sistema giustiziale sportivo e questa necessità sembra essere confermata dal recente D.l. n. 115 del 5 ottobre 2018 all'interno del quale viene prevista la possibilità per il CONI di avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, iniziando a tracciare una nuova strada per la giustizia sportiva.