

LA PROCURA GENERALE DELLO SPORT: PROFILI RICOSTRUTTIVI*.

di Raffaele Picaro**

Sommario. 1. Inquadramento normativo. Criticità dell'istituto. – 2. Composizione e funzioni. – 3. Il rapporto tra Procura generale e Procure federali. – 4. L'applicazione a seguito di astensione del Procuratore federale.

97

1. Inquadramento normativo. Criticità dell'istituto.

Di recente istituzione nel sistema di giustizia che governa il fenomeno sportivo¹, la Procura generale dello sport², al pari del Collegio di garanzia dello sport, deve il suo ingresso nell'organizzazione interna alla modifica degli artt. 12 e 12 *bis*, *ter* e *quater* dello Statuto del CONI³.

* *Sottoposto a referaggio.*

** Professore Ordinario di Diritto privato – Università della Campania “L. Vanvitelli”.

¹ L'attivazione della Procura generale dello sport è stata disposta con circolare del Segretario generale del CONI del 29 agosto 2014. In vero, sebbene l'organo di giustizia sportiva operi «in piena autonomia e indipendenza», e dunque senza vincolo di subordinazione ad organi del CONI (cfr. art. 12 *quater*, comma 1, Statuto CONI, sul quale diffusamente *infra*), il Segretario del Comitato olimpico, al fine di garantirne il funzionamento, ha facoltà di emanare circolari e note esplicative, anche su richiesta dello stesso Procuratore generale dello sport (in tal senso l'art. 14 del Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport). Inoltre, là dove incorrano in comportamenti gravemente colposi o dolosi ovvero perdano i requisiti necessari per l'esercizio della loro funzione, i componenti della Procura generale dello sport, come quelli del Collegio di garanzia dello sport, possono essere destinatari dei provvedimenti di cui all'art. 67 del Codice di giustizia sportiva del CONI, la cui adozione è rimessa al Consiglio nazionale del Comitato olimpico, su proposta della Giunta nazionale e previo parere vincolante della Commissione di garanzia di cui all'art. 13 *ter* dello Statuto del CONI (così l'art. 3 del Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport.).

In argomento, v. A.E. Basilico, *La riforma della giustizia sportiva*, in *Giorn. dir. amm.*, 2014, p. 647 ss.; M. Sanino e F. Verde, *Diritto Sportivo*, Padova, 2015, p. 551 ss., specie p. 554, testo e nota 139; v. anche M.E. Castaldo, *I rapporti tra la procura generale dello sport e le procure federali: il punto sulla riforma della giustizia sportiva*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2018, p. 305 ss.

² Per una visione d'insieme della riforma della giustizia sportiva si segnalano, *ex multis*, M. Sanino e F. Verde, *Diritto Sportivo*, cit., p. 443 ss.; P. Sandulli e M. Sferrazza, *Il giusto processo sportivo. Il sistema di giustizia sportiva della Federcalcio*, Milano, 2015, *passim*; M. Sanino, *Giustizia Sportiva*, Padova, 2016, spec. p. 296; S. Papa, *Il processo sportivo dopo il Codice CONI*, Torino, 2017, *passim*; G. Liotta e L. Santoro, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2020, p. 298 ss.

³ Approvato con deliberazione del Consiglio nazionale n. 1499 del 19 dicembre 2013 e n. 1509 dell'11 giugno 2014 e con d.p.c.m. del 18 giugno 2014 e modificato, ai fini che interessano la specifica trattazione, con deliberazione del Consiglio nazionale n. 1615 del 26 ottobre 2018 e con d.p.c.m. del 21 dicembre 2018.

La prima delle citate disposizioni prevede che «sono istituiti presso il CONI, in piena autonomia e indipendenza, il Collegio di Garanzia dello Sport e la Procura Generale dello Sport» (art. 12, comma 1, Statuto CONI) e precisa che la disciplina ivi prevista per le Federazioni sportive nazionali – come pure quella agli artt. 12 *bis*, *ter* e *quater* – si applica integralmente anche alle Discipline sportive associate e, ove previsto dai rispettivi statuti, agli Enti di promozione sportiva» (art. 12, comma 2, Statuto CONI)⁴.

Ad occuparsi in via precipua della Procura generale dello sport è l'art. 12 *quater* che, al comma 1, ne individua la funzione principale nella «tutela della legalità dell'ordinamento sportivo» e le affida «il compito di coordinare e vigilare le attività inquirenti e requirenti svolte dalle procure federali».

Ai commi seguenti della stessa disposizione è poi rimessa:

- a) la previsione dell'informativa che, periodicamente, ogni procura federale le deve sull'attività e su tutti i procedimenti pendenti, sia in fase di indagine sia in fase dibattimentale (art. 12 *quater*, comma 2, Statuto CONI);
- b) l'istituzione dell'obbligo, per il capo della procura federale, di darle avviso in ordine ad ogni notizia di illecito sportivo ricevuta, dell'avvio dell'azione disciplinare, della conclusione delle indagini, della richiesta di proroga, del deferimento di tesserati e affiliati e dell'intenzione di procedere all'archiviazione, con facoltà per la Procura generale, anche su segnalazione di singoli tesserati e affiliati, di invitare il capo della procura federale ad aprire un fascicolo di indagine su uno o più fatti specifici (art. 12 *quater*, comma 3, Statuto CONI);
- c) l'attribuzione del potere della procura generale di avocare, con provvedimento motivato, l'attività inquirente non ancora conclusa, qualora sia stato superato il termine per la conclusione delle indagini ovvero in caso di richiesta di proroga dello stesso, come pure là dove emerga un'omissione di attività di indagine tale da pregiudicare l'azione disciplinare ovvero l'intenzione di procedere all'archiviazione sia ritenuta irragionevole (art. 12 *quater*, comma 4, Statuto CONI);

⁴ Per M. Sanino, *Giustizia Sportiva*, cit., p. 296, nota 4, che l'istituzione dei due nuovi organi di giustizia sportiva, il Collegio di Garanzia dello Sport e la Procura Generale dello Sport, «ha l'obiettivo primario di garantire e preservare l'autonomia delle Federazioni nell'amministrazione della giustizia, responsabilizzare il più possibile gli organi di giustizia federale, ribadendo ed affermando il potere di vigilanza e di coordinamento attribuito per legge al CONI nei confronti delle Federazioni e di garantire il rispetto del principio di legalità dell'Ordinamento sportivo».

d) la regolamentazione della procedura di nomina del Procuratore generale dello sport (art. 12 *quater*, comma 5, Statuto CONI);

e) la composizione dell'organismo (art. 12 *quater*, comma 6, Statuto CONI).

L'organizzazione e il funzionamento della Procura generale dello sport sono invece rimessi ad un apposito Regolamento, approvato dal Consiglio nazionale del CONI a maggioranza assoluta dei suoi componenti (art. 12 *quater*, comma 7, Statuto CONI)⁵; mentre per lo svolgimento delle sue attività l'Istituzione si avvale del personale della CONI Servizi s.p.a., oggi Sport e salute s.p.a.⁶ (art. 12 *quater*, comma 8, Statuto CONI).

Completano la disciplina del nuovo organo di giustizia sportiva, gli artt. 40-50 e 51-53 del Codice di giustizia sportiva del CONI, dedicati, rispettivamente, al Procuratore federale e alla Procura generale dello sport; nonché il Manuale operativo per la gestione delle comunicazioni con la Procura generale dello sport, al quale è demandata l'individuazione delle modalità di informativa sulle attività inquirenti e requirenti svolte dalle procure federali.

Già da una prima ricostruzione della normativa di settore emerge la specificità dell'istituto in esame, quale organismo che coopera con le singole procure federali, le quali, a loro volta, sono tenute a relazionare alla Procura generale in merito alla propria attività inquirente e requirente secondo modi e tempi puntualmente indicati dalle disposizioni vigenti. Tuttavia, dall'insieme delle disposizioni appena passate in rassegna emerge chiaramente che la prescritta cooperazione non si esaurisce in un'attività di sostegno *ab externo* alle procure federali; questa, infatti, può tradursi anche in un intervento proattivo della Procura generale sul loro operato, specie allorquando l'organo di giustizia ritenga che vi siano le condizioni per l'esercizio del potere di avocazione, riconosciuto alla Procura generale, anzitutto, nei casi nei quali riscontri un'omissione tale da pregiudicare l'esercizio dell'azione disciplinare ovvero ritenga irragionevole l'intenzione di procedere all'archiviazione⁷.

Lo sviluppo del presente contributo rivelerà come siano proprio le attività di vigilanza e avocazione che le sono attribuite dal vigente sistema a rendere la Procura generale dello

⁵ Il Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport è stato adottato con deliberazioni del Consiglio nazionale del CONI n. 1512 dell'11 giugno 2014 e n. 1518 del 15 luglio 2014 e, novellato, da ultimo, 2 ottobre 2019, con deliberazione del Consiglio nazionale del CONI n. 1647 e approvazione con d.p.c.m. del 10 gennaio 2020.

⁶ Società per azioni costituita in forza dell'art. 8 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito con l. 8 agosto 2002, n. 178 e modificata ai sensi del comma 629 ss., art. 1, l. 30 dicembre 2018, n. 145.

⁷ V. *infra*, spec. §§ 3 e 4.

sport uno degli istituti più significativi e, al contempo, controversi della giustizia sportiva, sull'inquadramento del quale resta tuttora aperto il dibattito, in dottrina come in giurisprudenza.

2. Composizione e funzioni.

Sotto l'aspetto più strettamente organizzativo, la Procura generale dello sport è composta dal Procuratore generale, eletto – su proposta della Giunta – dal Consiglio nazionale del CONI con la maggioranza dei due terzi degli aventi diritto al voto, e dai Procuratori nazionali dello sport, nominati dal Presidente del CONI⁸ su proposta del Procuratore generale e posti sotto la sorveglianza dello stesso Procuratore generale.

Il Procuratore generale dello sport dirige l'organo di giustizia e provvede affinché i Procuratori nazionali che lo compongono operino per la migliore realizzazione delle iniziative di competenza e il più efficiente impiego dei mezzi e delle risorse disponibili. È scelto tra professori ordinari in materie giuridiche, avvocati abilitati all'esercizio della professione avanti alle magistrature superiori, avvocati dello Stato, magistrati ordinari e amministrativi e alti ufficiali delle forze di polizia, in servizio o a riposo, e dura in carica quattro anni, con possibilità di rinnovo per soli due mandati consecutivi⁹.

I procuratori nazionali sono individuati, nel numero di dodici¹⁰, tra professori o ricercatori in materie giuridiche, avvocati e dottori commercialisti, con almeno cinque anni di iscrizione all'ordine o tre anni di servizio nell'ambito degli organi di giustizia sportiva, avvocati dello Stato, magistrati e funzionari delle forze di polizia, in servizio o a riposo. Come il Procuratore generale, restano in carica per quattro anni e non possono essere rinnovati per più di due volte¹¹.

La designazione dei Procuratori nazionali dello sport per l'esercizio delle funzioni relative al singolo procedimento è prerogativa del Procuratore generale dello sport, il quale è

⁸ Ai sensi dell'art. 3, comma 1, del Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale, il Presidente del CONI può designare fino a due Vice-Procuratori generali, i quali sostituiscono il Procuratore generale in caso di impedimento e possono essere preposti alla cura di specifici settori, secondo le modalità stabilite dal Procuratore generale.

⁹ Cfr. art. 3, Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport.

¹⁰ Il numero può essere aumentato fino al limite di trenta, *ex art. 12 quater*, comma 7, Statuto CONI.

¹¹ Cfr. art. 3, Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport.

chiamato ad esercitarla secondo un progetto organizzativo redatto in base a criteri obiettivi, che assicuri la turnazione dei Procuratori nazionali e che tenga in considerazione gli ambiti di attività dell'ufficio che si riferiscono ad aree omogenee o che necessitano di indirizzo uniforme. Nei casi di particolare complessità, il Procuratore generale può designare fino a tre Procuratori nazionali per l'esercizio delle funzioni relative al singolo procedimento, indicando nel progetto organizzativo gli ambiti di rispettiva competenza. Il Procuratore generale designa, altresì, i Procuratori nazionali dello sport chiamati ad intervenire alle udienze mediante proprio provvedimento, dandone comunicazione agli stessi per il tramite della Segreteria della Procura generale. Se, nel corso dell'esercizio della propria attività, il Procuratore nazionale designato rileva un conflitto di interessi con la propria funzione, ne informa senza indugio il Procuratore generale, il quale adotta ogni provvedimento necessario, eventualmente designando altro Procuratore nazionale dello sport¹².

Compito precipuo della Procura generale dello sport, come anticipato, è quello di «coordinare e vigilare le attività inquirenti e requirenti svolte dalle Procure federali» allo «scopo di tutelare la legalità dell'ordinamento sportivo» (art. 12 *quater*, comma 1, Statuto CONI). Dette funzioni si estrinsecano in attività tanto eterogenee quanto rilevanti per l'intero sistema sportivo e vincolano gli organi inquirenti federali.

Più precisamente, dal combinato disposto degli artt. 12 *quater* dello Statuto del CONI e 51 del Codice di giustizia del Comitato olimpico emerge che la Procura generale dello sport, in spirito di leale collaborazione:

a) coopera con ciascuno dei Procuratori federali, al fine di assicurare la completezza e tempestività delle rispettive indagini; a tal fine, anche su segnalazione di singoli affiliati e tesserati¹³, può invitare il capo della Procura federale ad aprire un fascicolo di indagine su uno o più fatti specifici, provvedendo alla relativa iscrizione nell'apposito registro¹⁴;

¹² Cfr., ancora, art. 3, Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport, spec. commi 3, 4, 5 e 6.

¹³ Ai sensi dell'art. 12 del Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport, costituiscono segnalazioni, ai sensi del comma 3 dell'art. 12 *quater* dello Statuto del CONI e del comma 4 dell'art. 51 del Codice di giustizia sportiva del Comitato olimpico, esclusivamente le comunicazioni che presentino i seguenti requisiti: a) verificabilità della provenienza e dell'identità del segnalante; b) qualità di tesserato o affiliato del segnalante ai tempi del fatto segnalato e della segnalazione. La segnalazione manifestamente infondata può essere oggetto di sanzione disciplinare là dove previsto dai regolamenti della federazione di appartenenza.

¹⁴ L'invito, di cui al comma 4 dell'art. 51 del Codice di Giustizia sportiva del CONI può essere formulato soltanto qualora la segnalazione sia stata preventivamente inviata dal tesserato o affiliato alla competente Procura federale e quest'ultima non abbia provveduto, entro trenta giorni dalla ricezione all'iscrizione, all'iscrizione nel relativo registro.

- b) adotta linee guida per prevenire impedimenti o difficoltà nell'attività di indagine dei procuratori federali;
- c) può riunire i procuratori federali interessati, al fine di rendere effettivo il rispettivo potere di promuovere la repressione degli illeciti;
- d) può disporre, con provvedimento motivato sottoscritto dal Procuratore generale¹⁵, l'avocazione dell'attività inquirente federale non ancora conclusa, nei casi di avvenuto superamento dei termini per la conclusione delle indagini, di richiesta di proroga degli stessi, là dove emerga un'omissione di attività di indagine tale da pregiudicare l'azione disciplinare ovvero l'intenzione di procedere all'archiviazione sia ritenuta irragionevole (art. 12 *quater*, comma 4, Statuto CONI);
- e) nei casi di avocazione, il Procuratore generale applica alla procura federale, sino alla conclusione dei gradi di giustizia sportiva relativi al caso oggetto dell'attività inquirente avocata, uno dei procuratori nazionali «ai fini dell'esercizio della relativa attività inquirente e requirente, anche in sede dibattimentale»¹⁶;
- f) è destinataria di una relazione periodica, su base semestrale, da parte della procura federale sull'attività dalla medesima svolta e su tutti i procedimenti pendenti, sia in fase di indagine sia in fase dibattimentale;
- g) autorizza l'astensione del procuratore federale¹⁷;

¹⁵ La motivazione deve dar conto delle ragioni specifiche per le quali la proroga del termine delle indagini del procuratore federale non appare misura adeguata ovvero della concreta omissione che espone a pregiudizio la conclusione dell'azione disciplinare o, infine, delle circostanze la cui gravità e concordanza fanno escludere la ragionevolezza dell'intendimento di procedere all'archiviazione. In ogni caso, l'avocazione non può essere disposta se non dopo che la Procura generale dello sport abbia invitato il Procuratore federale ad adottare, entro un termine ragionevole, specifiche iniziative o concrete misure ovvero, in generale, gli atti in difetto dei quali l'affare può essere avocato. Nel caso di superamento della durata stabilita per le indagini preliminari, la Procura generale dello sport, con tale invito, può rimettere in tempi il Procuratore federale per un tempo ragionevole e, comunque, non superiore a venti giorni, ove ritenga utilmente praticabili nuovi atti.

¹⁶ L'art. 52 del Codice di giustizia sportiva del CONI precisa, al comma 1, che l'applicazione, limitatamente al procedimento al quale si riferisce, «determina il decorso di un nuovo termine per il compimento delle indagini preliminari pari alla metà di quello ordinariamente previsto per le medesime indagini e, in ogni caso, legittima l'esercizio di poteri corrispondenti a quelli del Procuratore federale sostituito. Il Procuratore nazionale dello sport in applicazione rimane soggetto nei confronti della Procura generale dello sport, in quanto compatibili, ai doveri del Procuratore federale sostituito. L'applicazione, nei casi in cui è disposta l'avocazione di cui al presente comma, si intende cessata quando il procedimento o il processo viene definito in sede federale». Inoltre, lo stesso articolo, al comma 2, prevede che l'applicazione possa essere disposta, su richiesta del Procuratore federale interessato, «quando sussistono protratte vacanze di organico ovvero specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali che, anche per la particolare complessità di determinati affari o per l'esigenza di assicurare che il loro trattamento sia eseguito a cura di persona dotata di specifiche esperienze e competenze professionali, possano compromettere l'utile esercizio dell'azione disciplinare. In tali casi, l'applicazione comporta una co-assegnazione del procedimento tra il Procuratore federale e il Procuratore nazionale dello sport in applicazione».

¹⁷ Ai sensi del comma 1 dell'art. 46 del Codice di giustizia sportiva, il Procuratore generale dello sport autorizza l'astensione del Procuratore federale entro tre giorni dal ricevimento della relativa istanza. In caso di

- h) predispone una relazione annuale per il Presidente del CONI riepilogativa dell'attività di coordinamento e vigilanza svolta dalla Procura generale;
- i) svolge attività di raccordo tra Procura federale e Procura antidoping del CONI in caso di conflitti di competenza, ai sensi dell'art. 50 del Codice di giustizia sportiva del CONI;
- l) custodisce – in modalità informatiche – il registro generale dei procedimenti in corso presso ciascun ufficio del procuratore federale¹⁸, il registro generale delle altre notizie di illecito comunque pervenute¹⁹ e il casellario delle condanne sportive²⁰.

autorizzazione, qualora le ragioni di convenienza a fondamento dell'istanza riguardino tutti i componenti della Procura federale, applica un Procuratore nazionale, ai sensi dell'art. 52 del Codice della giustizia sportiva. In caso di rigetto dell'istanza di astensione, invece, emette tempestivamente provvedimento motivato anche succintamente e ne dispone senza indugio la comunicazione al Procuratore federale per il tramite della segreteria della Procura generale (art. 11, Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport). Secondo TAR Lazio, 12 aprile 2018, n. 4041, in *Foro amm.*, 2018 4, p. 710 ss., «[l]'astensione del Procuratore federale, possibile per gravi ragioni di convenienza, deve sempre essere autorizzata dal Procuratore generale dello sport. In caso di astensione, il Procuratore generale dello sport può disporre l'applicazione di Procuratori nazionali, ai fini dell'esercizio della relativa attività inquirente e requirente, normalmente prevista in caso di avocazione o in presenza di situazioni segnalate dallo stesso Procuratore federale, solo ove ragioni di convenienza a fondamento dell'istanza riguardino tutti i componenti della Procura federale».

¹⁸ Ai sensi dell'art. 53, comma 1, del Codice di giustizia sportiva del CONI, il registro generale dei procedimenti in corso presso ciascun ufficio del procuratore federale, istituito e custodito presso la Procura generale dello sport, si articola in una o più sezioni ovvero uno o più registri particolari per l'apposita iscrizione e annotazione dei dati raccolti a norma dell'art. 12 *ter* dello Statuto del Coni, relativamente a: a) relazioni periodiche inviate dal Procuratore federale; b) notizie di illecito sportivo ricevute non in forma anonima dal Procuratore federale; c) comunicazioni di avvio dell'azione disciplinare del Procuratore federale; d) determinazioni di conclusione delle indagini del Procuratore federale; e) istanze di proroga del termine per la conclusione delle indagini del Procuratore federale. L'art. 6 del Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport precisa che il registro generale dei procedimenti in corso è articolato in sezioni, corrispondenti alle Federazioni sportive o Discipline sportive associate cui il procedimento è relativo. Ciascuna sezione è articolata per numero identificativo di procedimento, al cui interno sono annotati, in ordine cronologico, i singoli atti.

¹⁹ Il registro delle altre notizie di illecito, di cui al comma 2 dell'art. 53 del Codice di giustizia sportiva del CONI, è disciplinato dall'art. 7 del Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport. Qui sono raccolte, in ordine cronologico, le notizie di illecito comunque pervenute; tuttavia, non costituiscono mai notizie di illecito le informazioni rese in forma anonima. La Segreteria, su istruzione del Procuratore generale dello sport, provvede all'annotazione delle notizie del presente registro all'interno del registro dei procedimenti in corso, se connesse o collegate con procedimenti ivi iscritti.

²⁰ In applicazione del disposto di cui al comma 3 dell'art. 53 del Codice della giustizia sportiva, è istituito, ex art. 8 del Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport, il casellario delle condanne sportive, articolato in base alla denominazione del soggetto, fisico o giuridico, cui è stata inflitta la condanna da parte del competente organo della giustizia sportiva. L'annotazione delle condanne è subordinata alla loro definitività, salvo che l'organo che ha emesso la condanna non disponga diversamente con provvedimento motivato.

Il Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport può istituire anche altri registri. In ogni caso, ognuno di questi deve essere formato in modo tale da dare costantemente piena prova dell'autore e della data dell'iscrizione o dell'annotazione nonché degli altri elementi essenziali al raggiungimento dello scopo per il quale il registro è tenuto. Il Procuratore generale assicura che questo risulti integro e le annotazioni ivi riportate intangibili. Egli, inoltre, deve procurarne il costante aggiornamento, assicurando in special modo che il compimento degli atti e delle attività relative a ciascun procedimento risulti immediatamente accessibile (art. 53, commi 3 e 4, Codice di giustizia sportiva del CONI).

La trasmissione dei dati da parte delle Procure federali per l'iscrizione e annotazione dei registri è disciplinata dall'art. 9 del Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport. L'operazione è effettuata mediante caricamento del *file* della scansione del documento originale in apposita piattaforma

Alla Procura generale dello sport, inoltre, spettano attribuzioni requirenti esclusive in relazione al giudizio che si svolge dinanzi al Collegio di garanzia dello sport. Si tratta della facoltà di proporre ricorso a quest'ultimo «avverso tutte le decisioni altrimenti non 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». Inoltre, la procura generale dello sport ha facoltà di intervenire ad ogni udienza fissata per la discussione delle controversie delle quali è investito il Collegio di garanzia, così come la Federazione interessata, la quale può stare in giudizio, a difesa della legittimità delle decisioni endofederali, con il ministero di un proprio difensore.

Con decisione n. 24/2018 del 3 maggio 2018, le Sezioni unite del Collegio di garanzia dello sport del CONI hanno chiarito tipologia ed ampiezza del potere di impugnazione della Procura generale innanzi allo stesso organo di giustizia sportiva ai sensi del disposto del comma 2 dell'art. 54 del Codice di giustizia sportiva del Comitato olimpico²¹. Ad avviso del Giudice nomofilattico, l'ammissibilità del ricorso sussiste entro i limiti di un gravame di natura non cassatoria e dunque tendente all'enunciazione di un principio di diritto, che tuttavia non può mai determinare il sovvertimento della sentenza gravata dovendo piuttosto orientare per casi futuri i giudici endofederali. In sostanza, la Procura generale dello sport non è mai vera e propria parte del processo sportivo, a meno che essa non decida di avocare l'attività inquirente della singola Procura federale ex art. 51 del Codice di giustizia CONI e 12 *quater*, comma 4, dello Statuto CONI. Fermo restando che, qualora avochi l'attività inquirente, ai sensi del comma 5 dell'art. 12 *quater* dello Statuto CONI, il Procuratore generale deve applicare alla Procura federale che sarebbe stata competente allo svolgimento dell'attività medesima un Procuratore nazionale, che quindi agisce in surroga del Procuratore federale in parola e non *iure proprio*. In tal senso lo stesso art. 44 del Codice di giustizia sportiva CONI, che conferisce al Procuratore di ogni singola federazione

informatica. Le modalità di predisposizione, di invio e di accesso alla predetta piattaforma sono stabilite con circolare del Segretario generale del CONI, sentito il Procuratore generale dello sport. Tali modalità assicurano comunque la riservatezza delle informazioni e la verificabilità dei soggetti che vi accedono, anche attraverso un apposito sistema di autenticazione informatica per l'accesso.

²¹ La pronuncia è consultabile alla pagina www.coni.it. Il relativo giudizio era stato instaurato a seguito della rimessione, ad opera della Sezione quarta con la decisione n. 9/2019 del 15 febbraio 2018 (anch'essa consultabile alla pagina www.coni.it), della questione concernente l'ammissibilità dell'impugnazione proposta dalla Procura generale dello sport avverso una pronuncia della Corte d'appello della Federazione italiana dama in assenza di una situazione di soccombenza formale della Procura istituita in senso alla Federazione stessa.

sportiva nazionale il potere esclusivo di esercitare l'azione disciplinare verso tesserati e affiliati e altri soggetti secondo le norme domestiche all'uopo indicate²².

Degli atti compiuti presso la Procura generale dello sport e della attività comunque svolte è assicurata idonea documentazione, anche soltanto informatica, a cura dei Procuratori nazionali dello sport. Della conservazione degli atti e della documentazione risponde direttamente il Procuratore generale.

Ai sensi dell'art. 13 del Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura, la documentazione deve essere analitica ogni qual volta la Procura nel corso della propria attività:

- a) abbia notizia di fatti rilevanti anche per l'Ufficio del Pubblico ministero;
- b) compia attività riguardanti componenti del Consiglio nazionale del CONI;
- c) rilevi un danno di notevole entità per il CONI;
- d) e, comunque, ogni qual volta il Procuratore generale ritenga che sia opportuna una documentazione non sintetica.

In tutti gli altri casi, gli atti compiuti dalla Procura generale dello sport sono documentati in forma sintetica dalla Segreteria, che ne cura la riservatezza, anche mediante custodia in apposito archivio informatico tenuto presso la sede della Procura generale. La consultazione di tale archivio è consentita ai soli componenti della Procura generale, previa autenticazione informatica del soggetto che vi accede.

3. Il rapporto tra Procura generale e Procure federali.

Come anticipato, il rapporto tra Procura generale dello sport e singola Procura federale, segnato da una singolare complementarità tra istituzioni sportive, rappresenta senza dubbio uno degli aspetti più significativi della riforma di settore.

Sebbene la repressione degli illeciti sportivi sia prerogativa della competente procura

²² In tal senso anche Trib. fed. naz. FIGC, Sez. disc., 8 agosto 2018, in *www.figc.it*, che ha riconosciuto a sua volta la preclusione di organi diversi dall'Ufficio della Procura della singola federazione dalla potestà di chiedere, attraverso la proposizione di un ricorso, l'irrogazione di sanzioni a carico di un tesserato o di un affiliato. Sul punto, *amplius, infra*, § 3.

federale²³, con la quale la Procura generale dello sport è chiamata ad una «leale collaborazione», è innegabile il continuo ed intenso controllo che quest'ultima svolge sull'attività inquirente degli organi federali.

Particolarmente significativa, in tal senso, la relazione periodica che ogni Procura federale deve rendere al Procuratore generale dello sport sulla sua attività e sui procedimenti pendenti; come pure l'obbligo per la prima di avvisare il secondo di ogni notizia di illecito sportivo ricevuta, dell'avvio dell'azione disciplinare, della conclusione delle indagini, della richiesta di proroga, del deferimento di tesserati e affiliati e dell'intenzione di procedere all'archiviazione²⁴.

Ancora. In ipotesi di applicazione di sanzioni su richiesta a seguito di atto di deferimento, disciplinata dall'art. 28 del Codice di giustizia sportiva del CONI, l'accordo intercorso tra incolpato e procuratore federale «è trasmesso, a cura del procuratore federale, alla Procura generale dello sport che, entro i dieci giorni successivi, può formulare osservazioni con riguardo alla correttezza della qualificazione dei fatti operata dalle parti e alla congruità della sanzione indicata». A ciò deve aggiungersi il controllo preventivo che l'art. 48 dello stesso Codice riserva alla Procura generale dello sport nei casi di «applicazione di sanzioni su richiesta e senza incolpazione», là dove il Procuratore generale deve essere informato dal Procuratore federale «prima di addivenire all'accordo» con il soggetto sottoposto ad indagine.

Se poi si considera il potere della Procura generale di «invitare il capo della procura federale ad aprire un fascicolo di indagine su uno o più fatti specifici», anche «su segnalazione di singoli affiliati o tesserati»; ma ancor più di avocare funzioni riservate dal sistema sportivo agli organi inquirenti federali fino alla conclusione dei gradi di giustizia interna relativi al caso oggetto dell'azione inquirente interessata (art. 12 *quater*, comma 3,

²³ V. l'art. 40 del Codice di giustizia sportiva del CONI che, al comma 1, riferisce al Procuratore federale la prerogativa di «promuovere la repressione degli illeciti sanzionati dallo Statuto e dalle norme federali», esercitando le proprie funzioni «davanti agli Organi di giustizia della rispettiva Federazione».

²⁴ *Ex* art. 10 del Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport, ciascun procuratore federale è tenuto a presentare alla procura generale del CONI una relazione periodica sull'attività dell'Ufficio che dirige e su ogni procedimento pendente, in fase d'indagine e dibattimentale. La suddetta relazione periodica è trasmessa alla Segreteria della Procura generale entro l'ultimo giorno di ogni semestre ed è consultabile unicamente dai componenti della Procura generale. Tale relazione contiene, oltre alla valutazione sull'andamento dell'attività della procura federale e sulle eventuali criticità, l'indicazione analitica delle attività istruttorie svolte per ogni procedimento pendente. Entro il 30 gennaio di ogni anno, il Procuratore generale dello sport trasmette al Presidente del CONI una relazione annuale riepilogativa dell'attività di coordinamento e vigilanza svolta dalla procura generale.

Statuto CONI), si disvela secondo alcuni una vera e propria subordinazione della Procura federale all'autorità della Procura generale dello sport presso il CONI²⁵.

Ad un'attenta lettura della regolamentazione di settore, tuttavia, sembrerebbe che i rapporti tra Procura federale e Procura generale dello sport paiono muoversi su un piano più di vicarianza che non di stretta subordinazione²⁶.

In tal senso, anzitutto, il comma 7 dell'art. 12 *quater* dello Statuto del CONI, che subordina l'esercizio del potere di avocazione ad un invito che la Procura generale dello sport è tenuta a trasmettere al Procuratore federale, sollecitandolo ad adottare, in un «termine ragionevole» non meglio precisato, «specifiche iniziative o concrete misure ovvero, in generale, gli atti in difetto dei quali l'affare può essere revocato». Peraltro, con tale invito, là dove risulti superato il termine massimo di durata delle indagini preliminari, la Procura generale «può rimettere in termini il Procuratore federale per un tempo ragionevole, comunque non superiore a venti giorni, ove ritenga utilmente praticabili nuovi atti».

Le stesse modalità di esercizio del potere di avocazione, a ben vedere, ne rivelano la natura di ausilio e controllo più che di stretta sovraordinazione all'autorità federale. In vero, qualora ne avochi l'attività inquirente²⁷, il Procuratore generale dello sport applica un procuratore nazionale alla Procura federale per la trattazione del procedimento interessato finché questo non venga definito in sede federale. Tuttavia, il Procuratore nazionale applicato presso la Procura federale rimane soggetto nei confronti della Procura generale

²⁵ Secondo B. Agostinis e M. Vigna, *Il nuovo codice di giustizia sportiva: una vera rivoluzione per lo sport italiano*, cit., p. 85, “il meccanismo dell'avocazione richiama per sua natura echi di procedura e diritto penale, dove il Procuratore generale può sostituirsi al Pubblico ministero nei casi dell'art. 372 c.p.p. e dove il Procuratore nazionale antimafia può avocare a sé le indagini in caso di reati di criminalità organizzata, specie quando non sia possibile rendere effettivo il coordinamento tra due o più procure interessate. Ciò porta quindi a ritenere che – tra i vari aspetti – vi sia tra Procura generale e Procura federale un rapporto gerarchico funzionale in cui la Procura generale riveste evidentemente un grado 'superiore'. A tal riguardo si noti come il potere di avocazione sia stato appositamente inserito nello Statuto del CONI. È infatti chiaro che la deroga dell'ordine delle competenze necessiti di una norma avente forza non inferiore (in questo caso addirittura superiore) rispetto a quella che ha attribuito le competenze derogate”. Ritengono auspicabile un intervento razionalizzante la materia, ad opera della Giunta del CONI, che salvaguardi l'autonomia interna della giustizia federale, facendo salvo il controllo del CONI su di essa, P. Sandulli e M. Sferrazza, *Il giusto processo sportivo*, cit., 127.

²⁶ Sul punto cfr. le interessanti riflessioni di M.E. Castaldo, *I rapporti tra la procura generale dello sport e le procure federali*, cit., p. 305 ss.

²⁷ Si ricorda che la *applicazione* presso le singole Procure Federali, di un Procuratore nazionale, è prevista: a) a séguito di avocazione, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 12 *ter*, comma 4, dello Statuto CONI, art. 51, comma 6, del Codice di giustizia sportiva del CONI e art. 52, comma 1, CGS CONI; b) su richiesta del Procuratore Federale, ai sensi dell'art. 52, comma 2, del Codice di giustizia sportiva del CONI; c) in caso di autorizzazione all'astensione del Procuratore Federale, ai sensi del combinato disposto di cui all'art. 46, comma 2, del Codice di giustizia sportiva del CONI, art. 11, comma 2, del Regolamento di Organizzazione e Funzionamento della Procura Generale dello Sport e dell'art. 52 del Codice di giustizia sportiva del CONI.

dello sport ai doveri del Procuratore federale sostituito, in quanto compatibili. Questo ruolo di ausilio (oltre che di controllo) della Procura generale dello sport emerge anche dal disposto dell'art. 52, comma 2, del Codice di giustizia sportiva del CONI, il quale prevede la possibilità di una «co-assegnazione» del procedimento tra il Procuratore federale e il Procuratore nazionale dello sport in applicazione, su richiesta del primo, «quando sussistono protratte vacanze di organico ovvero specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali che, anche per la particolare complessità di determinati affari o per l'esigenza di assicurare che il loro trattamento sia eseguito a cura di persona dotata di specifiche esperienze e competenze professionali, possano compromettere l'utile esercizio dell'azione disciplinare»²⁸.

Si può dunque concludere che, stando al quadro normativo di riferimento, responsabile dell'azione disciplinare è il solo Procuratore federale ed a lui solo spetta la relativa legittimazione ad agire. Alla Procura generale dello sport presso il CONI, invece, compete l'esercizio dell'azione disciplinare soltanto negli specifici casi passati in rassegna, là dove questa opera – tra l'altro – con il meccanismo della sostituzione processuale e della vicarianza, senza alcuna traslazione del relativo potere che invece resta imputato alla Procura federale interessata²⁹.

4. L'applicazione a seguito di astensione del Procuratore federale.

Alcune criticità nei rapporti tra Procura federale e Procura generale potrebbero registrarsi

²⁸ V. *infra*, § 4.

²⁹ M.E. Castaldo, *I rapporti tra la procura generale dello sport e le procure federali*, cit., p. 314, dà conto che dai dati raccolti dalla Procura generale dello sport sino al 13 dicembre 2017 emerge un *trend* di positiva implementazione del nuovo sistema ideato dal CONI. Più precisamente, a fronte di circa 8936 fascicoli *lavorati* dalle Federazioni Sportive Nazionali e dalle Discipline Associate, l'a. rileva come le condivisioni dell'intendimento archiviazione siano andate crescendo, «in ciò evidenziando un sempre maggiore allineamento delle Procure Federali, sia nella gestione delle indagini sia nelle relative valutazioni degli esiti istruttori, alle raccomandazioni della Procura Generale CONI la quale, pertanto, si trova sempre meno nella condizione di dover rigettare l'intendimento di archiviazione e, nel caso di ulteriore 'discordia', di avocare il procedimento». A tale proposito, proprio le avocazioni, intese quale strumento di *esautorazione* punitiva delle Procure Federali, mostrerebbero un andamento decrescente, atteso che solo 3 procedimenti risultano avvocati nell'anno 2017 a fronte dei 6 fascicoli del 2016; ciò a ulteriore conferma dell'armonizzazione dei ruoli nel sistema sportivo. Ancor più l'a. osserva che, per le applicazioni ai sensi dell'art. 52, comma 2, del Codice di giustizia sportiva del CONI, emergerebbe un significativo elemento di positività nei rapporti tra le Procure Federali e la Procura Generale, la quale, «lungi dall'essere vista quale corpo estraneo innestato nel sistema della giustizia sportiva, viene invece interessata direttamente dai singoli Uffici di Procura nei procedimenti più complessi o coinvolgenti specifiche competenze tecniche (come nelle vicende per *mala gestio* economica o amministrativa o inerenti gli abusi sessuali sui minori)».

nei casi di applicazione a seguito di astensione del Procuratore federale, così come previsto dal combinato disposto degli artt. 46, comma 2, e 52 del Codice di giustizia sportiva del CONI nonché dell'art. 11 del Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport.

La disposizione da ultimo citata, al comma 2, prevede che il Procuratore generale dello sport, ravvisati gravi motivi di opportunità e, dunque, concessa l'autorizzazione all'astensione, «qualora le ragioni di convenienza a fondamento dell'istanza riguardino tutti i componenti della Procura federale, applica un Procuratore nazionale ai sensi dell'art. 52 del Codice della Giustizia sportiva». Tuttavia, a tal fine, la disposizione in parola opera un mero rinvio all'art. 52 del Codice di giustizia sportiva, senza distinzione alcuna tra le due ipotesi ivi disciplinate, sebbene tra loro assai diverse nel grado di rigidità e afflittività, con un'applicazione del tutto sostitutiva nelle più gravi ipotesi cui rinvia il primo comma ed una più adiuvante co-assegnazione nei casi di cui invece si occupa il secondo comma dell'art. 52 del Codice di giustizia sportiva del CONI, relativi a «protratte vacanze di organico ovvero specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali che, anche per la particolare complessità di determinati affari o per l'esigenza di assicurare che il loro trattamento sia eseguito a cura di persona dotata di specifiche esperienze e competenze professionali, possano compromettere l'utile esercizio dell'azione disciplinare».

Ciò nondimeno, ad avviso della più attenta letteratura, il rinvio *tout court* all'art. 52 del Codice di giustizia sportiva del CONI operato dall'art. 11, comma 2, del Regolamento di organizzazione e funzionamento della Procura generale dello sport, lungi dal risolversi in una trascuratezza del legislatore sportivo ovvero in una cattiva tecnica redazionale, costituirebbe, piuttosto, “una precisa opzione normativa finalizzata a consentire alla Procura Generale la gestione dell'applicazione del Procuratore Nazionale in modo sintonico rispetto alle specificità del caso concreto”³⁰.

In vero, come si è a più riprese sottolineato nelle pagine che precedono³¹, l'applicazione a séguito dell'astensione del Procuratore Federale comporta il trasferimento – non della titolarità, ma soltanto – dell'esercizio delle funzioni inquirenti e requirenti in capo al Procuratore Nazionale applicato, immesso dal Procuratore Generale nelle funzioni del Procuratore Federale astenuto. Una dislocazione dell'esercizio di funzioni, dunque, che ben

³⁰ M.E. Castaldo, *I rapporti tra la procura generale dello sport e le procure federali*, cit., p. 312.

³¹ V. *retro*, § 3.

potrà assumere i tratti più severi e afflittivi caratterizzanti il primo comma dell'art. 52 Codice di giustizia del CONI, e dunque, esautorando completamente la Procura Federale per la trattazione del procedimento; ovvero quelli più indulgenti e adjuvanti tipici del secondo comma della citata disposizione, tutte le volte nelle quali, le ragioni dell'astensione, pur fondando la necessità della applicazione, consentano una più *morbida* co-assegnazione del procedimento.

In tale prospettiva esegetica, le ipotesi legittimanti l'applicazione, e dunque:

- a) l'avocazione nei casi tassativamente previsti e relativi a criticità dell'attività di indagini *rimproverabili* al Procuratore Federale (applicazione c.d. *punitiva*);
- b) la richiesta del Procuratore Federale nei casi anch'essi tassativamente previsti e inerenti criticità non causate dal Procuratore federale (applicazione c.d. *adiuvante*);
- c) l'astensione del Procuratore Federale per gravi ragioni di convenienza;

non fanno altro che enucleare circostanze selezionate dal regolatore sportivo quali vicende destinate a incidere, con intensità diverse ma pur sempre in senso critico, sull'azione della Procura federale e utili a giustificare l'esautorazione dell'attività inquirente ovvero l'affiancamento della Procura Generale alla Procura federale tutte le volte nelle quali questa riveli un'incapacità nel gestire le funzioni assegnatele dal sistema di giustizia sportiva³².

Abstract: Il lavoro si propone di declinare i profili ricostruttivi della Procura Generale dello Sport, organo della giustizia sportiva di recente introduzione nel sistema policentrico dell'ordinamento sportivo, la cui attività si intreccia con la Procura federale, in un rapporto di complementarietà e di subordinazione funzionale. Sulla base delle disposizioni di

³² Così, ancora, M.E. Castaldo, *I rapporti tra la procura generale dello sport e le procure federali*, cit., p. 312 s., la quale precisa, tuttavia, che, in ogni caso, la co-assegnazione del procedimento non potrà in alcun caso tradursi in una co-gestione del fascicolo, intesa quale necessità della gestione congiunta con obbligo di co-firma del Procuratore Nazionale applicato e del Procuratore federale che subisce l'applicazione. Ciò per ragioni di ordine non soltanto giuridico, ma anche meramente logico. Secondo l'a., non solo non vi sarebbe alcuna norma nel Codice di giustizia sportiva del CONI che stabilisca la co-gestione del fascicolo con obbligo di co-firma degli atti su carta intestata della Procura Federale, ma una tale soluzione interpretativa avrebbe due ricadute negative sul sistema di giustizia sportiva. Da un lato, infatti, avallare un simile intervento dell'organo giudicante non potrebbe che essere valutato *contra ius*, in quanto, introducendo una previsione normativa assente, configurerebbe un esercizio del potere legislativo non consentito alla giurisdizione. Dall'altro, tale interpolazione produrrebbe una seria criticità di sistema, con esiti di schizofrenia normativa all'interno dell'ordinamento sportivo: “[c]i si troverebbe, infatti, nella incresciosa situazione per cui alla previsione legislativa dell'immissione di un Procuratore Nazionale nelle funzioni del Procuratore federale al fine di garantire la correttezza delle attività di indagine per le ragioni anzidette, l'organo giudicante contrapponga la necessità di svolgere quelle attività co-gestendole e con obbligo di co-firma degli atti del Procuratore sostituito, facendo rientrare dalla finestra quello che era uscito dalla porta, ossia ripristinando il pericolo di inquinamento dell'attività inquirente e ponendo nel nulla le precise scelte normative effettuate dal legislatore sportivo”.

settore, tale istituzione svolge, in piena autonomia ed indipendenza, compiti di coordinamento e di vigilanza delle attività inquirenti e requirenti esercitate dalle Procure federali; inoltre assume funzioni requirenti esclusive in relazione al giudizio innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport. Pur apprezzandosi le ragioni poste a sostegno dell'istituto, non possono ignorarsi le implicazioni critiche derivanti dall'emersione di possibili conflitti tra Procura Generale dello Sport e Procura Federale, soprattutto laddove si consideri la scarna disciplina dedicata alle modalità di esercizio del potere di avocazione.

Abstract: The paper concerns the role of the Sports Attorney General Office (Procura Generale dello Sport), a recently established Sports Justice body. In the polycentric Sports Justice system, it operates together with the Federal Prosecutor's Office (Procura federale) in an additional and functionally conditional way. In accordance with the relevant provisions, it is involved in supervising the prosecuting and requester activities of Federal Prosecutor's Office, and in requiring functions related to Sports Guarantee Committee. The reasons for the body establishment are remarkable, but some relevant critical implications are related to potential conflict of competence with the Federal Prosecutor's Office, also in consideration of the short regulation on power of avocation.

Parole chiave: Ordinamento Sportivo – Procura generale dello Sport – Procure Federali-Collegio di Garanzia dello Sport – potere di avocazione.

Key words: Sports Legal System – Sports Attorney General Office – Federal Prosecutor's Office – Sports Guarantee Committee – power of avocation.