



Collegio di Garanzia dello Sport  
Sezione Consultiva

**Parere n. 4**  
**Anno 2022**

Prot. n. 01196/2022

**IL COLLEGIO DI GARANZIA**  
**SEZIONE CONSULTIVA**

Composta da  
Virginia Zambrano - Presidente  
Amalia Falcone - Relatrice  
Barbara Agostinis  
Pierpaolo Bagnasco  
Cesare San Mauro - Componenti

Ha pronunciato il seguente

**PARERE N. 4/2022**

Su richiesta di parere iscritta al R.G. pareri n. 3/2022, presentata, ai sensi dell'art. 12 *bis*, comma 5, dello Statuto del Coni, dell'art. 54, comma 4, del Codice della Giustizia Sportiva, e dell'art. 3 del Regolamento di organizzazione e funzionamento del Collegio di Garanzia dello Sport, dal Segretario Generale del Coni, dott. Carlo Mornati, prot. n. 0002521/2022 del 29 marzo 2022.

**LA SEZIONE**

Visto il decreto di nomina del Presidente del Collegio di Garanzia, prot. n. 00165/2022 del 16 febbraio 2022;

vista la richiesta di parere n. 3/2022, presentata, ai sensi dell'art. 12 bis, comma 5, dello Statuto del Coni, e dell'art. 54, comma 4, del Codice della Giustizia Sportiva, dal Segretario Generale del Coni, dott. Carlo Mornati, in seguito alla richiesta prot. n. 1234 del 24 marzo 2022 della Procura Generale dello Sport;

visto l'art. 54, comma 4, del Codice della Giustizia Sportiva, in base al quale alla Sezione Consultiva spetta, tra l'altro, l'adozione di pareri su richiesta del CONI;

visto l'art. 3, commi 2-4, del Regolamento di organizzazione e funzionamento del Collegio di Garanzia dello Sport, che definisce la competenza della sezione consultiva dell'organo *de quo*;

visti gli articoli 2 e 3 del Regolamento di organizzazione e funzionamento del Collegio di Garanzia dello Sport;

esaminati gli atti e udita la relatrice, Amalia Falcone, ha rilasciato il seguente parere

## **FATTO**

Il Segretario Generale del CONI, Dott. Carlo Mornati, ha trasmesso alla Sezione Consultiva del Collegio di Garanzia dello Sport richiesta di parere della Procura Generale dello Sport circa la sussistenza o meno di un diritto degli incolpandi (o dei loro difensori) ad accedere - a loro richiesta - a conseguire copia degli atti del fascicolo della Procura Federale procedente a seguito della "*comunicazione di conclusione delle indagini con intendimento di deferimento*" (ex art. 44, comma 4, del Codice della Giustizia Sportiva del CONI).

In particolare, in data 23 marzo 2022, perveniva alla Procura Generale dello Sport una nota (in atti) con la quale il "*difensore di fiducia di alcuni soggetti sottoposti al procedimento disciplinare*" si doleva del diniego oppostogli dalla Procura Federale della Federazione Italiana Atletica Leggera alla richiesta di accesso agli atti del procedimento disciplinare n. FIDAL/2021/0028, iscritto dalla suddetta Procura Federale, perché in violazione "*dei principi del giusto processo stabiliti dalle norme costituzionali a cui è ispirato il secondo principio di giustizia sportiva del CONI, che prevede la piena tutela dei diritti e degli interessi dei tesserati e degli afflitti attuando i principi di parità delle parti, del contraddittorio e gli altri principi del giusto processo*".

In particolare, secondo il medesimo difensore, tale diniego si porrebbe *“in contrasto anche con le disposizioni della Legge 241/1990 riguardanti il procedimento amministrativo”*.

D'altro lato, spiegava la Procura Generale dello Sport, il diniego in questione opposto dalla Procura Federale della FIDAL *“si fonda, evidentemente, sulla esigenza di tutela dei doveri di riservatezza cui l'organo inquirente è tenuto nello svolgimento della propria attività (in relazione all'art. 38, comma 6 e comma 7 dello Statuto FIDAL) ed anche considerate le responsabilità cui l'Ufficio del Procuratore Federale potrebbe rispondere ai sensi dell'art. 18, lettera c) del Regolamento di Giustizia federale “nel caso di violazione dei doveri di indipendenza e riservatezza”*.

Peraltro, seguiva la Procura, *“a quanto consta, il preteso diritto di accesso non è previsto dalla disciplina della predetta Federazione, atteso che ai sensi dell'art. 56, comma 4, del Regolamento di Giustizia “il Procuratore Federale informa l'interessato dell'intendimento di procedere al deferimento e gli comunica gli elementi che la giustificano”. Nessuna indicazione sussiste, invece, quanto alla eventuale facoltà per le parti (o per i loro difensori) di conseguire copia del fascicolo in tale fase che, allo stato appare ancora riservata alla Procura Federale FIDAL”*.

\*\*\*

Inquadrate così la fattispecie, ritiene questo Collegio che la formulazione di un parere sul diniego all'accesso agli atti di un procedimento disciplinare esuli dalle materie di competenza dello stesso, comportando per la Sezione Consultiva di esprimersi ben oltre le funzioni riconosciute dalle norme di giustizia sportiva, con riferimento al comma 4 dell'art. 54 ed al comma 3 dell'art. 56 del CGS, nonché alle norme del Regolamento di organizzazione e funzionamento del Collegio di Garanzia dello Sport.

Giova evidenziare, come richiamato sopra, che la pendenza del procedimento disciplinare n. 28/FIDAL/2021 innanzi alla Procura Federale rende, inoltre e con tutta evidenza, inammissibile la pronuncia richiesta, stante la doverosa funzione consultiva e di terzietà che il Collegio deve mantenere rispetto alle parti coinvolte in tale fase procedimentale.

Questo Collegio, in ordine alla incompetenza della Sezione Consultiva, si è già in precedenza manifestato laddove, con parere n. 3 del 9 giugno 2021 (relatore Bagnasco), aveva così motivato: *“Qualora, dunque, la Sezione Consultiva desse un fattivo seguito alla richiesta di parere incorrerebbe in due gravi violazioni dell'ordinamento sportivo: innanzitutto, come già accennato, la Sezione, seppure in modo decisamente atipico svolgerebbe una funzione*

*giudiziaria...; come ulteriore conseguenza un intervento siffatto si prospetterebbe come un'illegitima compressione dell'autonomia del Giudice le cui decisioni non possono essere influenzate nella loro formazione da orientamenti o pareri espressi nello stesso momento da un altro organo (avente tra l'altro una funzione consultiva).*

\*\*\*

Anche il Consiglio di Stato ha di recente ribadito (Cons. Stato, Sez. I, 13 novembre 2020, n. 1807) che, in sede consultiva, fornisce il proprio parere solo su questioni di massima, la cui soluzione potrà guidare la successiva azione amministrativa nel suo futuro esplicarsi, con la conseguenza che non possono essere emessi pareri su aspetti minimali relativi ad un ordinario segmento del procedimento amministrativo.

La Sezione, in particolare, ha osservato che il Consiglio di Stato, per garantire il corretto equilibrio istituzionale, ha reiteratamente escluso la “*possibilità di richiedere pareri facoltativi su materie o fattispecie per le quali già siano pendenti o in corso di attivazione controversie giurisdizionali*” (Cons. Stato, sez. II, 24 ottobre 2007, n. 442; id., 28 gennaio 2008, n. 442).

Un'indicazione nel senso di evitare che possano esserci interferenze tra la funzione consultiva e quella giurisdizionale può essere rinvenuta anche all'art. 33, comma 1, r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 (“*Negli affari che, a norma della presente legge, possono formare oggetto di ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, il Governo, avuto il parere della sezione competente, non può richiedere, in via amministrativa, l'esame del Consiglio di Stato in adunanza generale*”). Inoltre, in talune pronunce è stato affermato che, “*in presenza di contrasti interpretativi già insorti, la richiesta di parere è inammissibile*”, nel senso che, “*nell'esercizio dell'attività consultiva, il Consiglio di Stato, quale organo di consulenza imparziale e terzo dello Stato-ordinamento e non dello Stato-apparato, non è destinato [...] a supportare le scelte decisionali delle Amministrazioni, quante volte esse ritengano, a loro discrezione, di avvalersi della consulenza del Consiglio stesso, dal momento che la funzione consultiva svolta nell'interesse non dell'ordinamento generale, ma dell'Amministrazione assistita, compete all'Avvocatura dello Stato. Il Consiglio di Stato fornisce il proprio parere solo su questioni di massima, la cui soluzione potrà guidare la successiva azione amministrativa nel suo futuro esplicarsi*”.

In altri termini, va esclusa la possibilità di emettere pareri su aspetti minimali relativi ad “*un ordinario segmento del procedimento amministrativo*”, in quanto il supporto consultivo, da un lato, non può e non deve sostituirsi all'amministrazione nel dovere di provvedere (cfr., pareri

n. 118/02; n. 2994/02; n. 9/03; n. 1212/03; n. 1274/03; n. 82/99; n. 4212/02; n. 2564/02; n. 2250/2007) e, dall'altro, non può invadere l'ambito di operatività delle attribuzioni dell'Avvocatura dello Stato nella sua funzione generale di consulenza alle pubbliche amministrazioni. Ciò è pienamente coerente con l'idea *“di un'evoluzione sostanziale delle funzioni consultive del Consiglio di Stato di cui all'art. 100 della Costituzione”* e con la necessità di inquadrare le funzioni consultive *“in una visione sistemica e al passo coi tempi, confermando il ruolo del Consiglio di Stato come un advisory board delle Istituzioni del Paese anche in un ordinamento profondamente innovato e pluralizzato”*.

Così ragionando, le funzioni consultive del Consiglio di Stato si rivolgono, nella prassi più recente, oltre che a singoli 'atti', anche a sostenere *“i 'processi' di riforma, accompagnandoli in tutte le loro fasi e indipendentemente dalla natura degli atti di attuazione, fornendo sostegno consultivo ai soggetti responsabili dell'attività di implementazione”*.

\*\*\*

Anche laddove si volesse sottolineare quanto rilevato dalla Procura Generale dello Sport in ordine alla circostanza che nulla si dice, nel CGS del CONI, quanto al diritto a conseguire copia degli atti del fascicolo della Procura Federale o, ancora, egualmente che nulla prevede quanto al diritto di tali soggetti di avere accesso agli atti del fascicolo del Procuratore Federale, giova in questo contesto precisare ancora una volta come la Sezione Consultiva, anche laddove convenisse circa la carenza di disposizioni sul punto, non può in alcun modo sostituirsi al legislatore nella formulazione di pareri “integrativi”, ma può rilevare quegli aspetti carenti sotto il profilo normativo sui quali intervenire.

Nel caso che ci occupa, quindi:

- **atteso che**, ai sensi dell'art. 54 del Codice della Giustizia Sportiva (CGS) e dell'art. 12-bis dello Statuto del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), il Collegio di Garanzia dello Sport, che agisce «principalmente» quale organo di giustizia sportiva di ultimo grado, è chiamato a disimpegnare, altresì, al di là della funzione “giurisdizionale”, una funzione meramente consultiva «per il Coni e, su richiesta presentata per il tramite del Coni, per le singole Federazioni sportive, anche in relazione all'interpretazione delle disposizioni di cui al Codice di Giustizia Sportiva»;

- **atteso che** nella specie si delinea la necessità di operare un delicato bilanciamento fra posizioni e interessi contrapposti (della Procura Federale della FIDAL e dei destinatari del procedimento disciplinare), che esula dalla competenza di questa Sezione Consultiva, la quale rinvia ad una funzione interpretativa pur sempre “vincolata” al dato normativo esistente,

### **PQM**

Il quesito posto dalla Procura Generale dello Sport del CONI si configura quale irricevibile rispetto alla funzione eminentemente consultiva della Sezione adita.

Si rilascia il presente parere.

Deciso nella camera di consiglio del 11 maggio 2022.

Il Presidente  
F.to Virginia Zambrano

La Relatrice  
F.to Amalia Falcone

Depositato in Roma, in data 22 novembre 2022.

Il Segretario  
F.to Alvio La Face