

La Procura Generale dello Sport presso il CONI

come strumento per la difesa dell'Etica nello Sport

di *Ugo Taucer*

(Prefetto - Procuratore Generale dello Sport presso il C.O.N.I.)

SOMMARIO: 1. Dall'Etica aristotelica all'Etica Pubblica - 2. Lo sport e i suoi valori - 3. I valori dello sport di fronte al mondo che cambia - 4. Le sfide dello sport moderno - 5. L'evoluzione del presidio di legalità attraverso il sistema di giustizia del C.O.N.I. - 6. Il ruolo della Procura Generale dello Sport - 7. Perché un Prefetto a capo della Procura Generale dello Sport? - 8. Conclusioni

1. Dall'Etica aristotelica all'Etica Pubblica

Aristotele, in <<Analitici Secondi>>¹, utilizza l'espressione <<*ethiké theoria*>> per riferirsi a quella parte della filosofia che studia, da un lato, la complessiva condotta umana e, dall'altro, i criteri che consentono di attribuire una valutazione ai singoli comportamenti, alle scelte e ai risultati che ne conseguono.

L'Etica così intesa, quindi, ha un duplice intento:

- a) descrivere condotte e comportamenti degli uomini, così da dedurne i cc.dd. <<usi e costumi>> adottati in una determinata società in una specifica epoca;
- b) valutare e orientare tali condotte e comportamenti, alla luce di valori o criteri di riferimento, adottati in maniera diffusa e largamente condivisa nel contesto socio-storico-culturale esaminato.

In altre parole, l'Etica descrive l'esistente, lo valuta e – all'occorrenza – lo sottopone ad un vaglio critico finalizzato a orientarlo verso il bene, verso condotte e comportamenti migliori rispetto a quelli esistenti.

Ma Aristotele ci soccorre e ci guida ulteriormente, nella difficile definizione dell'Etica, con un passo di un altro suo celebre scritto, l'<<*Etica Nicomachea*>>²:

¹ Aristotele, *Organon, Analitici Secondi*, in M. ZANATTA (a cura di), II, Torino, 1996.

² Aristotele, *Etica nicomachea*, in C. MAZZARELLI (a cura di), Milano, 2017.

<<Dato che la virtù (*arete*) è di due tipi, dianoetica ed etica, la virtù dianoetica in genere nasce e si sviluppa a partire dall'insegnamento, ragione per cui ha bisogno di esperienza e di tempo; la virtù etica (*ethike*) deriva dall'abitudine (*ethos*), da cui ha tratto anche il nome, con una piccola modificazione del termine *ethos*>> (Etica Nicomachea, II, 1103a, 15-20).

La virtù può essere intesa come il funzionamento di ogni aspetto del nostro essere individui, attraverso le nostre funzioni vitali, tra le quali Aristotele attribuisce particolare importanza all'Anima, l'organo più importante per la filosofia greca, che oggi possiamo identificare laicamente nel cervello e – per estensione - nella Ragione.

Ecco, dunque, che il filosofo greco individua due tipi di funzionamento, una doppia natura, della virtù della nostra Ragione:

- la Dianoetica (la Ragione speculativa) riferita all'educazione, alla conoscenza, all'arte, all'esperienza accumulata nel trascorrere del tempo;
- l'Etica (*ethiké* – la Ragione pratica), derivante dal comportamento ripetuto che si fa prassi comune, condivisa e sistemica, *ethos*, quindi Etica.

Il termine Etica trova, ora, un uso non solo filosofico, ma anche più diffuso e quotidiano.

Il termine *ethos*, infatti, trova diverse traduzioni e plurimi significati: innanzitutto, quello di abitudine, consuetudine, costume; può, però, riferirsi, anche, al carattere o all'indole della persona; infine, seppur limitatamente, può essere utilizzato per riferirsi al rifugio, alla tana e, estensivamente, alla dimora, fonte di rassicurante protezione.

L'Etica, intesa attraverso questa molteplicità di significati, assume una dimensione personale, che ha a che fare con l'identità del soggetto agente, con le sue abitudini che ne forgiavano il carattere individuale. Ma l'Etica riguarda anche una dimensione intersoggettiva, che deriva dallo spazio abitato all'interno del quale pre-esistono altri usi e costumi che, per definirne parte di quello spazio abitato, non possiamo che condividere.

L'Etica, quindi, come <<dimora sociale>> che fornisce risposte in termini di abitudini e azioni a fronte di domande costituite da situazioni problematiche che ciascuno si trova ad affrontare nel corso della vita.

Ma se così è, la parola Etica confina in maniera assai prossima con le parole Politica e Diritto, determinando una confluenza di termini che evocano la necessità di organizzare lo spazio abitato attraverso istituzioni e leggi, così da costituire un ordinamento governato da un'Etica Pubblica, fattore che – impersonato dalle Istituzioni largamente intese (statali o comunque riferibili ad un ordinamento

riconosciuto) – orienta il comportamento di ogni individuo che si senta cittadino e/o parte di uno specifico ordinamento.

In tal senso, il consolidamento di un comportamento che si è fatto abitudine e consuetudine si trasforma in norma che riassume il costume condiviso, lo sublima in una forma specifica e universale che deve essere rispettata, eseguita e la cui violazione prevede una sanzione.

L'Etica Pubblica - usualmente nella dottrina giuridica, ma anche nella comune esperienza quotidiana - viene fatta coincidere con il corretto comportamento di chi ricopre una funzione pubblica e con l'integrità delle istituzioni al cui interno i funzionari operano. E se questo vale per lo Stato in misura preminente, non esime qualsivoglia altra struttura ordinamentale (e chiunque operi all'interno di essa) dal dover svolgere il proprio ruolo con criteri di imparzialità e integrità.

In qualsiasi formazione sociale organizzata, istituzioni imparziali e funzionali sono un pre-requisito per la tenuta etica, che si rafforza attraverso una diffusa cultura della legalità, a sua volta fondamento della certezza del diritto che determina la libertà - personale, istituzionale, politica in senso lato - attraverso il diffuso rispetto delle regole.

Scriveva Piero Calamandrei nel 1944, preparando un volume sul tema del rapporto tra libertà e legalità, che non riuscì a completare:

<<La legalità è condizione di libertà, perché solo la legalità assicura, nel modo meno imperfetto possibile, quella certezza del diritto senza la quale praticamente non può sussistere libertà politica. Certezza del diritto, cioè certezza dei limiti entro i quali si estende la libertà dell'altro: certezza del diritto, ossia possibilità pratica per ciascuno di conoscere, prima di agire, quali sono le azioni legittime e quelle vietate, cioè quali sono le azioni che egli può compiere per esercitare la sua libertà senza violare insieme la libertà altrui. Affinché il cittadino, al momento di agire, possa conoscere quali sono i limiti entro i quali deve contenere la sua azione, bisogna che all'attività concreta del singolo preesista la norma alla quale egli deve conformare la sua condotta: bisogna, in altre parole, che la regola dell'agire sia già stata dettata in anticipo in vista dell'azione futura e possibile, in modo che la regola dell'agire preesista in astratto alla azione concreta>>³.

Queste parole non avevano, ovviamente, come riferimento il mondo dello sport, ma lo Stato e il suo buon funzionamento. Ma se quello dello sport è un ordinamento e se tale ordinamento

³P. CALAMANDREI, Non c'è libertà senza legalità, Bari, 2013, p. 11

possiede un suo apparato di regole e norme, le parole del Calamandrei – *mutatis mutandis* - ben possono applicarsi anche al diritto sportivo e al suo sistema di giustizia.

Il principio di legalità afferma il primato della norma nella individuazione delle funzioni e dei compiti delle Istituzioni e nella attribuzione dei poteri necessari a svolgere tali funzioni: nessun potere può, infatti, essere esercitato senza una attribuzione formale che ne determini anche i limiti. Ma Legalità significa anche il diffuso rispetto delle regole, oggettivamente in relazione al tasso di rispetto di esse, soggettivamente in merito alla propensione individuale o sociale al rispetto di esse.

Il diffuso, elevato e individualmente accettato rispetto delle regole contribuisce a creare quella c.d. cultura della legalità che deve essere promossa soprattutto con politiche concrete, e non solo sterilmente affermata.

Il rispetto delle regole non può essere ottenuto, infatti, con la sola deterrenza o con la *moral suasion* affermata e non corrispondente a comportamenti coerenti di chi lo invoca e – apparentemente – lo promuove.

Occorre la diffusa percezione e convinzione che quel rispetto sia utile ai singoli e alla società, con un approccio laico che si fonda sul diritto, sull'integrità delle istituzioni e di chi le incarna, le rappresenta e le fa funzionare, non necessariamente sconfinando in una tensione morale di indignazione civica che possa sfociare in un deteriore moralismo⁴, ma - al contrario - attuando comportamenti concreti che inducano il cittadino – o l'appartenente ad un qualsiasi ordinamento giuridicamente organizzato – a fare propria la cultura della legalità perché la vede quotidianamente non solo affermata, ma praticata in modo attivo ed efficace⁵.

2. *Lo sport e i suoi valori*

L'appartenenza e la partecipazione al mondo dello sport ufficiale non costituisce un diritto, bensì un privilegio che si acquisisce su base volontaria attraverso il tesseramento, che costituisce, a tutti gli effetti, un patto contrattuale attraverso il quale, tra l'altro, si accettano i principi, le regole e i vincoli che definiscono l'ordinamento sportivo che, come tale, può definire obblighi, limitazioni, prescrizioni o divieti.

⁴ In proposito, cfr. S. RODOTA', *Elogio del moralismo*, Bari, 2011.

⁵ Come ben evidenziano F. Merloni e A. Pigni <<...per ottenere il rispetto delle regole non basta la deterrenza penale o il rischio di svantaggi economici: occorre la percezione dell'utilità, personale e sociale, del rispetto delle regole; la percezione che tale rispetto è...la regola, mentre la violazione è l'eccezione. Quotidianamente, rispettate le regole, concretamente attivi gli strumenti di promozione dell'etica pubblica e di contrasto alla corruzione>>. in: F. MERLONI, A. PIRNI, *Etica per le Istituzioni*, Roma, 2021, p.26.

Il mondo dello sport, che permea ormai la civiltà contemporanea come frutto della rivoluzione industriale e della modernità, oggi vive rinnovate spinte al cambiamento, che possono essere positive, ma anche foriere di rischi, se non governate, ma solo subite.

Lo sport è un fenomeno collettivo e condiviso a livello planetario, e nel nostro tempo ha assunto una rilevanza nuova e mai conosciuta prima.

Esso è sicuramente portatore di valori e influenze positive per la società; come ha felicemente affermato Papa Francesco nel suo discorso ai delegati dei Comitati Olimpici Europei, il 23 novembre 2013:

<<La pratica sportiva, infatti, stimola a un sano superamento di sé stessi e dei propri egoismi, allena allo spirito di sacrificio e, se ben impostato, favorisce la lealtà nei rapporti interpersonali, l'amicizia, il rispetto delle regole>>⁶.

Lo sport è ormai un fenomeno che fa parte integrante della cultura contemporanea, un fattore di civiltà che influenza gli stili e le scelte di vita di una molteplicità di persone, poiché il valore universalmente riconosciuto dello sport, la sua forza simbolica, le sue potenzialità educative e formative, sono un patrimonio ormai largamente condiviso.

Lo sport moderno nasce contestualmente alla rivoluzione industriale, e ha trovato nei cambiamenti sociali, politici e economici occorsi durante questa svolta epocale della storia - che ha modificato radicalmente molti paradigmi culturali che sembravano immutabili - un terreno favorevole per la sua affermazione a livello globale. Lo sport come lo intendiamo oggi è una conseguenza della modernità, di cui – peraltro – è diventato un simbolo.

Oggi la società sta nuovamente vivendo cambiamenti epocali, nel passaggio dal paradigma industriale a quello digitale, così come stanno profondamente cambiando molti degli equilibri economici e dei rapporti tra gli Stati: lo sport - in quanto fenomeno sociale influenzato inevitabilmente dal contesto circostante - sta a sua volta profondamente mutando, subendo anche forti pressioni e tentativi di condizionamento.

L'auspicio è che lo sport sappia gestire e indirizzare virtuosamente il cambiamento, e non semplicemente subirlo passivamente – o peggio esserne travolto, tradendo la propria natura – riscoprendo, mantenendo ben presenti e riaffermando con ancora maggior forza i suoi principi fondanti, validi nell'antichità, così come nel mondo moderno: essere esperienza di educazione,

⁶ Discorso del Santo Padre Francesco ai delegati dei Comitati Olimpici Europei, Città del Vaticano, Sala Clementina, 23 novembre 2013.

promozione e crescita armonica dell'essere umano, senza secondi fini e senza piegarsi ad interessi di parte di qualsivoglia natura.

Papa Giovanni Paolo II, durante l'Omelia in occasione del Giubileo degli sportivi il 12 aprile 1984, ha affermato:

<< Lo sport è gioia di vivere, gioco, festa, e come tale va valorizzato e forse riscattato, oggi, dagli eccessi del tecnicismo e dal professionismo mediante il recupero della sua gratuità, della sua capacità di stringere vincoli di amicizia, di favorire il dialogo e l'apertura degli uni verso gli altri, come espressione della ricchezza dell'essere, ben più valida e apprezzabile dell'avere, e quindi ben al di sopra delle dure leggi della produzione e del consumo e di ogni altra considerazione puramente utilitaristica ed edonistica della vita>>⁷.

La parola "sport" è relativamente recente, ma deriva dalla più antica espressione francese *desporter* o *se desporter* - a sua volta mutuata dal latino *de(s)portare* - che significa divertimento/divertirsi. In epoca moderna l'espressione più antica ed elegante fu modificata, abbreviandola nel termine sport, termine pressoché intraducibile e, pertanto, divenuto ben presto internazionalmente diffuso e da allora usato per descrivere la moltitudine di attività fisiche che appassionano atleti, aspiranti tali e semplici spettatori.

Nei periodi storici precedenti, il concetto di sport non era ancora riconosciuto nell'accezione moderna, ma l'attività che oggi definiamo sportiva esisteva, benché rapportata e adeguata alla cultura locale di appartenenza e a specifiche finalità. Lo sport moderno, invece, è andato oltre i confini nazionali e culturali, ha perso qualsiasi connotato utilitaristico, strumentale ad altre finalità ed è diventato parte integrante di quasi tutte le culture, annullando diversità e specificità.

Si tratta di un processo avviatosi già dal XVI e dal XVII secolo, anni in cui molte attività sportive praticate nel mondo occidentale - sebbene non tutte - si slegarono dal contesto culturale e religioso in cui erano precedentemente inserite. Contestualmente, si è avviato un processo di istituzionalizzazione, professionalizzazione e commercializzazione, tuttora in continua evoluzione.

In generale, lo sport moderno può essere fatto risalire a due ben precisi filoni culturali, sociali e filantropici: da un lato, i giochi e le competizioni codificate nelle scuole pubbliche inglesi sin dalla prima metà del XIX secolo; dall'altro, gli esercizi motori, di ginnastica e di sviluppo armonico del corpo ideati in conseguenza del movimento di riforma pedagogica del Filantropismo, strutturatisi in particolare in Svezia.

⁷ Giovanni Paolo II, Omelia in occasione del Giubileo degli sportivi, Roma, Stadio Olimpico, 12 aprile 1984.

Alla fine del XIX secolo, Pierre de Coubertin ebbe l'intuizione di unificare le diverse tradizioni attraverso la (ri)nascita dell'Idea Olimpica: egli nutriva l'ambizione di creare un programma pedagogico globale, indirizzato alle giovani generazioni di tutto il mondo, promuovendo – attraverso lo sport e ispirandosi alla cultura ellenistica - l'educazione alla pace, alla democrazia, alla cultura dell'incontro e alla ricerca dell'umana perfezione. Per diffondere l'Idea Olimpica, de Coubertin fece nascere (o, meglio, rinascere) le Olimpiadi, non solo con l'obiettivo di promuovere lo sport e le competizioni, ma anche con il fine di celebrare la nobiltà e la bellezza dell'umanità. Il motto olimpico <<*citius, altius, fortius*>> (più veloce, più alto, più forte) – che de Coubertin aveva ripreso dal predicatore domenicano francese Henri Didon⁸ – si riferiva non soltanto all'eccellenza della prestazione fisica ed atletica, ma anche all'eccellenza umana in generale, ragione per cui – come nell'antichità classica - le esibizioni delle arti, della musica e della poesia erano considerate, a loro volta, parte integrante dei Giochi, in una visione dell'Olimpismo decisamente laica, benché ritualizzata e idealmente ispirata, al punto che lui stesso esplicitamente la definì *religio athletae*⁹.

Date le premesse, e alla luce dell'Olimpismo e della sua evoluzione storico/sociale, lo sport può essere definito come un'attività fisica in movimento, individuale o di gruppo, di carattere ludico e competitivo, codificata attraverso un sistema di regole, che genera una prestazione confrontabile con altre in condizioni di pari opportunità.

3. I valori dello sport di fronte al mondo che cambia

Ma lo sport moderno non può esistere senza un complesso contesto organizzato che necessita di supporto esterno – costituito, per esempio, dai volontari, dal supporto dalle istituzioni pubbliche, dai finanziamenti privati attraverso donazioni o sponsorizzazioni, dagli utenti che acquisteranno i biglietti, gli articoli di merchandising o gli abbonamenti ai canali tematici televisivi.

Questa intrinseca debolezza gestionale, questa permanente fragilità economica (almeno potenziale) determina la possibilità che – in determinate circostanze - il sistema sportivo possa divenire disponibile a piegarsi a finalità ideologiche, politiche o economiche estranee agli stessi valori

⁸ Henri Didon era un Padre Domenicano, amico di De Coubertin, che, in occasione delle prime Olimpiadi - celebrate ad Atene nel 1896 -, venne invitato ad individuare un motto che riassume lo spirito olimpico. Padre Didon creò il motto in lingua latina "*citius, altius, fortius*" ovvero: più veloce, più alto, più forte, riassumendo con tre parole il senso stesso dei Giochi.

⁹ La "*religio athletae*" intendeva unire gli sportivi attraverso un convergere di fair play e di coraggio cavalleresco, in una visione che per de Coubertin si ispirava più al medioevo cristiano e feudale che all'antichità greca: la religione dell'atleta consisteva in una educazione spirituale dei giovani mediante lo sport, così da forgiare il loro carattere attraverso una religione laica, diffidente nei confronti sia della politica sia del denaro. Cfr. R. FRASCA, *Religio Athletae*, Roma, 2007.

dello sport, perché altrimenti non sarebbe in grado di garantirsi le risorse necessarie per la propria sopravvivenza.

La dipendenza strutturale del sistema sportivo sopra descritta non è necessariamente un aspetto negativo, poiché lo sport può, comunque, perseguire finalità che sono eticamente accettabili o anche profondamente umane.

Lo sport, nell'antichità, ma ancor più in epoca moderna, è fondato su un presupposto iniziale: la collaborazione e l'accordo sulle regole costitutive. Il termine competizione richiama proprio a questo, derivando da due parole latine *com* (con) e *petere* ("fare con forza"). I partecipanti alla gara <<si sforzano insieme>> per dare il meglio. E così lo sport aiuta la persona a crescere, a diventare uomo e cittadino, poiché in grado di costruire un ambiente nel quale libertà e responsabilità, creatività e rispetto delle regole, divertimento e serietà convivono e interagiscono.

Negli ultimi anni si è posta particolare attenzione al concetto di *fair play* nello sport, che viene onorato non solo quando si rispettano formalmente le regole, ma anche – e soprattutto – quando si osservano comportamenti corretti e rispettosi nei confronti dei propri avversari, così che ciascun contendente possa impegnarsi liberamente nel gioco. Una cosa, infatti, è rispettare le regole del gioco per evitare di essere sanzionati dall'arbitro o squalificati per una violazione del regolamento, altra cosa è essere attenti e rispettosi dell'avversario e della sua libertà, indipendentemente da qualsivoglia ricaduta di tipo "regolamentare". Fare questo comporta il non usare strategie nascoste - come può essere il ricorso al doping - o avvantaggiarsi scorrettamente sugli avversari.

L'attività sportiva:

<<...deve essere occasione ineludibile per praticare le virtù umane della solidarietà, della lealtà, del corretto comportamento e rispetto per gli altri, per coloro che vanno visti come competitori e non come avversari o rivali>>¹⁰

ha detto Papa Giovanni Paolo II nel suo discorso ai giocatori della Nazionale di calcio del Messico, il 3 febbraio 1984, venuti a Roma per disputare un incontro amichevole con quella italiana.

Attraverso il rispetto di queste regole non scritte, lo sport può puntare più in alto, superando l'obiettivo della vittoria, ricercando lo sviluppo della persona all'interno di una comunità fatta di compagni di squadra e avversari e diventare fonte di etica pubblica, un'opportunità di educazione per tutta la società.

¹⁰ Discorso del Santo Padre Giovanni Paolo II ai giocatori della Nazionale di calcio del Messico, Roma, 3 febbraio 1984.

Lo sviluppo armonioso della persona, infatti, deve essere sempre una priorità di tutti coloro che operano nel mondo dello sport, soprattutto per coloro che rivestono incarichi di responsabilità.

Ma lo sport dei nostri tempi sta anche vivendo nuove sfide particolarmente serie. I soggetti coinvolti negli eventi sportivi – atleti, spettatori, media, business manager – spingono verso performance sportive sempre migliori e non si accontentano del bel gioco, pretendendo dai propri beniamini la vittoria, anche a tutti i costi, cosicché la pressione sugli atleti e sui dirigenti sportivi - già forte per definizione - è divenuta ora ancor maggiore, con la conseguenza che si cerca di percorrere tutte le strade possibili per migliorare le prestazioni, anche in modi moralmente dubbi o illeciti.

4. *Le sfide dello sport moderno*

Le sfide più attuali che il mondo dello sport si trova oggi a dover fronteggiare riguardano:

1) Lo svilimento del corpo: se, da un lato, l'attività sportiva ha la finalità di sviluppare positivamente e far vivere armonicamente la propria corporeità, lo sport, se piegato a logiche di competizione esasperata o di interesse, può divenire un contesto nel quale il corpo umano viene ridotto allo stato di oggetto o vissuto solo materialmente. Per tale ragione, non solo le degenerazioni finalizzate a ottenere dal corpo prestazioni innaturali, ma anche gli sport che causano inevitabilmente dei danni al corpo umano, sono, attualmente, eticamente messi in discussione.

2) Il ricorso al doping: questa pratica amplifica antiche e complesse problematiche morali, poiché è una pratica che non corrisponde ai valori di salvaguardia della salute e di gioco leale. Esso rappresenta un esempio chiarissimo di perseguimento della vittoria a tutti i costi, in violazione delle regole costitutive dello sport, determinandone una corruzione morale e materiale. Per combattere il doping e sostenere il *fair play*, il gioco pulito nelle competizioni sportive, servono sforzi internazionali concreti e coordinati, poiché non basta appellarsi al senso di responsabilità individuale. Servono istituzioni sportive serie e credibili, e un movimento di opinione diffuso nel quale tutti i soggetti che esercitano un'influenza significativa sullo sport, come i media, la finanza e la politica, diano il proprio contributo.

3) La corruzione: al pari del doping, la corruzione può portare lo sport alla rovina, poiché essa sfrutta il senso di competizione dei giocatori e degli spettatori, che vengono però deliberatamente truffati e ingannati alterando la competizione sportiva. La corruzione, peraltro, può non riguardare soltanto un singolo evento sportivo, ma è una piaga che può diffondersi anche alle politiche sportive e determinare una graduale disaffezione del pubblico e minare la credibilità dello sport nel suo complesso, delle sue regole e delle sue istituzioni.

4) I tifosi e gli spettatori: il ruolo del pubblico durante le attività sportive è particolarmente importante, poiché il suo agire come fosse un corpo unico può esercitare uno stimolo e un supporto determinante in favore degli atleti. Tuttavia, il ruolo del pubblico nello sport può anche essere ambiguo o, addirittura, negativo: ciò avviene quando gli spettatori insultano i giocatori avversari, i loro tifosi e gli arbitri o quando le azioni collettive del pubblico vengono piegate, influenzate o occultamente strumentalizzate da portatori di interessi diversi e particolari, quando non addirittura criminali. Le squadre, le associazioni e le federazioni sportive hanno la responsabilità di assicurare che il comportamento degli spettatori rispetti la dignità di tutte le persone che partecipano o assistono a loro volta a un evento sportivo e che gli spettatori stessi siano protetti dai facinorosi e/o dai criminali.

Lo sport, sano e pulito, aderente allo spirito olimpico e alle sue regole, è e deve essere al servizio della persona, in favore del suo sviluppo integrale, poiché quando lo sport è vissuto nel rispetto delle regole e della dignità della persona - libero dal pervasivo condizionamento di interessi economici, mediatici o politici - esso diventa autentico modello di vita e di libertà, generatore di cultura dell'incontro, della pace, dell'inclusione e – in ultima analisi – di etica pubblica¹¹.

5. *L'evoluzione del presidio di legalità attraverso il sistema di giustizia del C.O.N.I.*

Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.) è ben consapevole di questo contesto e, per tale motivo, già nel 2012 ha istituito il Garante del Codice di Comportamento Sportivo¹², che adotta istruzioni, vigila sulla corretta attuazione del Codice e segnala ai competenti organi degli Enti di appartenenza i casi di sospetta violazione, ai fini del conseguente giudizio disciplinare. Tutto questo, ovviamente, fermi restando i poteri di controllo del C.O.N.I. stesso, che ha previsto tale figura nel contesto del Codice di Comportamento Sportivo, documento nel quale sono indicati e specificati i doveri fondamentali, inderogabili e obbligatori, di lealtà, correttezza e probità previsti e sanzionati dagli Statuti e dai regolamenti del C.O.N.I., delle Federazioni sportive nazionali, ivi compresi quelli degli organismi rappresentativi delle società, delle Discipline sportive associate, degli Enti di promozione sportiva e delle Associazioni benemerite.

Il Codice di Comportamento sportivo enuncia una serie di principi molto importanti:

¹¹ Cfr, in merito alle riflessioni sullo sport e i suoi valori, il Documento <<Dare il meglio di sé>>, sulla prospettiva cristiana dello sport e della persona umana, redatto dal Dicastero per i Laici, la Famiglia e la Vita e pubblicato il 1° giugno 2018 sul Bollettino della Sala Stampa Vaticana.

¹² << Il Garante del Codice di comportamento sportivo, istituito presso il CONI, adotta istruzioni, vigila sulla corretta attuazione del Codice e segnala ai competenti organi degli Enti di appartenenza i casi di sospetta violazione, ai fini del conseguente giudizio disciplinare, fermi restando i poteri di controllo del Coni>>.

C.O.N.I., Codice di comportamento sportivo, deliberato dal Consiglio Nazionale nella riunione del 30 ottobre 2012.

- osservanza della disciplina sportiva;
- principio di lealtà;
- divieto di alterazione dei risultati sportivi;
- divieto di doping e di altre forme di nocimento della salute;
- principio di non violenza;
- principio di non discriminazione;
- divieto di dichiarazioni lesive della reputazione;
- dovere di riservatezza;
- principio di imparzialità;
- prevenzione dei conflitti di interessi;
- tutela dell'onorabilità degli organismi sportivi;
- dovere di collaborazione,

facendo obbligo alle Federazioni e agli altri Organismi che governano gli ambiti sportivi ad ogni livello, di integrare, con proprie disposizioni, le modalità e gli ambiti di attuazione del Codice di Giustizia Sportiva, con riferimento ad altre fattispecie particolarmente rilevanti, in relazione al proprio specifico ambito di attività nell'ambito di ciascun settore sportivo.

Nel 2014 il C.O.N.I., due anni dopo l'istituzione del Garante del Codice di Comportamento Sportivo, ha introdotto significativi cambiamenti in tema di giustizia sportiva, attraverso l'approvazione dei Principi di Giustizia Sportiva (integrati nel 2018)¹³ e del nuovo Codice di Giustizia Sportiva¹⁴, prevedendo e normando numerose novità in tema di procedimenti di giustizia.

Innanzitutto, sono stati recepiti gli indirizzi e i principi introdotti nell'ambito della Giustizia ordinaria, e in particolare:

- parità delle parti;
- contraddittorio;
- giusto processo;
- ragionevole durata;
- motivazione delle decisioni;
- pubblicità delle decisioni;
- forma redazionale chiara e sintetica;

¹³ C.O.N.I., Principi di Giustizia Sportiva, deliberati dal Consiglio Nazionale il 15 luglio 2014 e in ultimo modificati il 26 ottobre 2018.

¹⁴ C.O.N.I., Codice della Giustizia Sportiva, deliberato dal Consiglio Nazionale, dapprima, nella riunione del 15 luglio 2014 e poi successivamente modificato e integrato.

- doppio grado di giudizio sia in sede sportiva sia in sede disciplinare, patrimoniale, amministrativa;
- vaglio finale in diritto,

e introdotti nuovi istituti di garanzia in sede di giudizio sportivo:

- applicazione delle sanzioni su richiesta;
- adozione provvedimenti cautelari;
- intervento del terzo;
- contributo di accesso alla giustizia;
- gratuito patrocinio;
- sanzioni per la lite temeraria;
- obbligo dell'assistenza tecnica innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport;
- chiarezza di rapporti con la giustizia ordinaria statale, pur nel rispetto della reciproca autonomia;
- stringenti termini di indagine e processuali, pena l'estinzione del procedimento.

L'istituzione della Procura Generale dello Sport è una delle novità derivanti dalla riforma del Codice di Giustizia Sportiva del C.O.N.I., perfettamente coerente con questo quadro di evoluzione giuridica e socio-culturale¹⁵.

¹⁵ <<Art. 12 quater. Procura generale dello sport

1. Allo scopo di tutelare la legalità dell'ordinamento sportivo, è istituita, presso il CONI, in posizione di autonomia e indipendenza, la Procura generale dello sport con il compito di coordinare e vigilare le attività inquirenti e requirenti svolte dalle procure federali.

2. Il capo della procura federale deve inviare alla Procura generale dello sport una relazione periodica, nei termini e con le modalità previste dal Regolamento di cui al comma 8, sull'attività della procura federale e su tutti i procedimenti pendenti, sia in fase di indagine, sia in fase dibattimentale.

3. Il capo della Procura federale deve avvisare la Procura generale dello sport 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'archiviazione. La Procura generale dello Sport, anche su segnalazione di singoli tesserati e affiliati, può invitare il capo della procura federale ad aprire un fascicolo di indagine su uno o più fatti specifici.

4. Nei casi di avvenuto superamento dei termini per la conclusione delle indagini, oppure di richiesta di proroga degli stessi, la Procura generale dello sport può avocare, con provvedimento motivato, l'attività inquirente non ancora conclusa. Il potere di avocazione può essere altresì esercitato nei casi in cui emerga un'omissione di attività di indagine tale da pregiudicare l'azione disciplinare e nei casi in cui l'intenzione di procedere all'archiviazione sia ritenuta irragionevole.

5. In tutti i casi in cui la Procura generale dello Sport abbia disposto l'avocazione dell'attività di indagine, il Procuratore generale dello sport applica alla procura federale uno dei procuratori nazionali dello sport di cui al comma 7 ai fini dell'esercizio della relativa attività inquirente e requirente, anche in sede dibattimentale. L'applicazione dura fino alla conclusione dei gradi di giustizia sportiva relativi al caso oggetto dell'azione inquirente avocata.

6. Il Procuratore generale dello Sport è scelto tra i professori ordinari in materie giuridiche, gli avvocati abilitati all'esercizio della professione dinanzi alle magistrature superiori, gli avvocati dello Stato, in servizio o a riposo, i magistrati ordinari, contabili e amministrativi in servizio o a riposo, gli alti ufficiali delle forze di polizia, i Prefetti, in servizio o a riposo. Il Procuratore generale dello sport è eletto dal Consiglio Nazionale del Coni, su proposta della Giunta del Coni ai sensi dell'art. 7 comma 5 lettera u), con la maggioranza dei due terzi degli aventi diritto al voto. Il curriculum vitae e i titoli sono pubblicati sul sito internet del Coni. Il Procuratore generale dello sport dura in carica quattro anni ed è rinnovabile per due soli mandati consecutivi.

Istituita presso il C.O.N.I. in posizione di autonomia e indipendenza, allo scopo di tutelare la legalità dell'ordinamento sportivo, la Procura Generale dello Sport coordina e vigila le attività inquirenti e requirenti svolte dalle Procure Federali, coopera con esse per assicurare la piena osservanza dell'ordinamento sportivo, coopera con i Procuratori Federali al fine di assicurare la completezza e la tempestività delle rispettive indagini. Inoltre, ha la facoltà di proporre ricorso dinanzi al Collegio di Garanzia dello Sport; di impugnare davanti al suddetto Collegio la dichiarazione di estinzione del giudizio disciplinare; di intervenire, di depositare memoria ovvero di prendere conclusioni orali nel corso dell'udienza fissata per la discussione dinanzi al Collegio di Garanzia dello Sport.

Oltre che dal Procuratore Generale dello Sport, la Procura Generale dello Sport è composta dai Procuratori Nazionali dello Sport nominati, allo stato, dal Presidente del C.O.N.I. su proposta del Procuratore Generale dello Sport, in numero non superiore a trenta.

Ai fini del tema trattato dal presente scritto, è opportuno soffermarsi su alcuni aspetti specifici del ruolo della Procura Generale dello Sport.

Come detto, ai sensi dello Statuto del C.O.N.I., la Procura Generale dello Sport ha il compito di coordinare e vigilare le attività inquirenti e requirenti svolte dalle Procure Federali.

Il Codice della Giustizia Sportiva del C.O.N.I. regola l'ordinamento e lo svolgimento dei procedimenti di giustizia sportiva dinanzi alle Federazioni Sportive Nazionali, alle Discipline Sportive Associate e al Collegio di Garanzia dello Sport e, conseguentemente, anche i rapporti tra la Procura Generale dello Sport e le Procure Federali, nell'ottica della cooperazione e leale collaborazione¹⁶.

7. La Procura generale dello sport è composta, oltre che dal Procuratore generale dello sport, dai Procuratori nazionali dello sport nominati dal Presidente del Coni, su proposta del Procuratore generale dello sport, in numero non superiore a trenta, tra i professori e i ricercatori in materie giuridiche, gli avvocati e i dottori commercialisti con almeno cinque anni di iscrizione all'ordine o tre anni di servizio nell'ambito degli organi di giustizia sportiva, gli avvocati dello Stato, i magistrati in servizio o a riposo, i funzionari delle forze di polizia, in servizio o a riposo. L'elenco dei componenti della Procura generale dello sport è pubblicato nel Registro unico dei Giudici dello sport.

8. Le regole di organizzazione e di funzionamento della Procura generale dello sport sono stabilite da un apposito Regolamento approvato dal Consiglio Nazionale del Coni a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

9. Per lo svolgimento delle sue funzioni, la Procura generale dello sport si avvale di uffici e di personale messi a disposizione dalla Coni Servizi SpA, secondo le modalità stabilite nell'ambito del contratto di servizio di cui all'art. 8, comma 8 del decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito con la legge 8 agosto 2002, n. 178>>.

C.O.N.I., Statuto, modificato dal Consiglio Nazionale nella riunione del 27 ottobre 2020 e approvato con DPCM del 6 aprile 2021.

¹⁶<< Art. 51 - Attribuzioni della Procura generale dello sport

1. Il Procuratore generale dello sport e i Procuratori nazionali dello sport, sotto la sorveglianza del primo, costituiscono la Procura generale dello sport a norma dell'art. 12 ter dello Statuto del Coni.

2. Alla Procura generale dello sport è preposto il Procuratore generale dello sport, che designa, secondo modalità stabilite dal Regolamento di cui al comma 8 dell'art. 12 ter dello Statuto del Coni, uno o più procuratori nazionali dello sport per l'esercizio delle funzioni relative al singolo affare.

Si tratta di concetti non in antitesi, ma complementari e finalizzati a raggiungere gli obiettivi di un ordinato andamento dell'attività federale, di un equilibrio tra le parti e di una ragionevole durata del processo, nel superiore interesse della giustizia sportiva e, conseguentemente, del regolare svolgimento delle competizioni sportive.

6. *Il ruolo della Procura Generale dello Sport*

Compito specifico e qualificante della Procura Generale dello Sport - che l'ordinamento sportivo colloca in posizione di sovra ordinazione rispetto alle Procure Federali - è, pertanto, quello codificato dall'art. 12 *quater* dello Statuto del C.O.N.I., e cioè quello di <<coordinare e vigilare le attività inquirenti e requirenti svolte dalle Procure Federali>>, allo <<scopo di tutelare la legalità dell'ordinamento sportivo>>.

Queste funzioni di coordinamento e vigilanza, in virtù delle quali la Procura Generale dello Sport ha l'obbligo di rendere, entro il 30 gennaio dell'anno successivo, una apposita relazione annuale al Presidente del C.O.N.I.¹⁷, si traducono in una serie di attività che sono indicate dallo stesso art. 12

3. Il Procuratore generale dello sport dirige la Procura generale dello sport e cura che i procuratori nazionali che la compongono operino per la migliore realizzazione delle iniziative di competenza e il più efficiente impiego dei mezzi e delle risorse disponibili al fine di assicurare che l'Ufficio svolga unitariamente i suoi compiti.

4. La Procura generale dello sport, in spirito di leale collaborazione, coopera con ciascuno dei procuratori federali al fine di assicurare la completezza e tempestività delle rispettive indagini; a tal fine, la Procura generale dello Sport, anche su segnalazione di singoli tesserati e affiliati, può invitare il capo della procura federale, secondo le modalità stabilite nel Regolamento di cui all'art. 12-ter dello Statuto del CONI, ad aprire un fascicolo di indagine su uno o più fatti specifici, provvedendo all'iscrizione nel registro di cui all'art. 53 del presente Codice. Qualora il medesimo fatto sia oggetto di indagine da parte dell'ufficio del Procuratore federale di più di una Federazione, la Procura Generale dello Sport assicura il coordinamento tra gli uffici.

5. La Procura generale dello sport adotta linee guida per prevenire impedimenti o difficoltà nell'attività di indagine e può riunire i Procuratori federali interessati al fine di rendere effettivo il rispettivo potere di promuovere la repressione degli illeciti.

6. La Procura generale dello sport può disporre, per atto motivato sottoscritto dal Procuratore generale, l'avocazione nei casi previsti dall'art. 12 ter dello Statuto del Coni. La motivazione deve dare conto delle ragioni specifiche per le quali la proroga del termine per le 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.

7. 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 avvocato. Nel caso di superamento della durata stabilita per le indagini preliminari, la Procura generale dello Sport, con tale invito, può rimettere in termini il Procuratore federale per un tempo ragionevole e comunque non superiore a venti giorni, ove ritenga utilmente praticabili nuovi atti.

8. Degli atti compiuti presso la Procura generale dello sport e delle attività comunque compiute è assicurata idonea documentazione, anche soltanto informatica, a cura degli ausiliari che assistono il Procuratore generale ovvero i procuratori nazionali dello sport. Della conservazione degli atti e della documentazione risponde direttamente il Procuratore generale dello sport. Il Regolamento di cui al comma 8 dell'art. 12 ter dello Statuto del Coni stabilisce i casi in cui la documentazione deve essere analitica e non sintetica; negli stessi casi la formazione del processo verbale può essere sostituita da altre forme di registrazione dell'atto o dell'attività>>.

C.O.N.I., Codice della Giustizia Sportiva, deliberato dal Consiglio Nazionale nella riunione del 9 novembre 2015 e approvato con DPCM del 16 dicembre 2015.

¹⁷ Le relazioni annuali della Procura Generale dello Sport, dalla sua istituzione, sono rinvenibili nel sito istituzionale del C.O.N.I., al link: <https://www.coni.it/it/attivita-istituzionali/procura-generale-dello-sport.html>.

quater dello Statuto C.O.N.I., in combinato disposto con gli artt. 51 e ss. del Codice di Giustizia Sportiva del C.O.N.I. stesso.

Tali funzioni consistono in primo luogo:

- nella cooperazione con le Procure Federali - in spirito di leale collaborazione - al fine di assicurare la completezza e tempestività delle rispettive indagini; tale attività, in concreto, può estrinsecarsi nell'invito rivolto al Procuratore Federale ad iscrivere un fascicolo di indagine su uno o più fatti specifici;
- nella adozione di linee guida per prevenire impedimenti o difficoltà nell'attività di indagine;
- nella facoltà di riunire i Procuratori Federali interessati, al fine di rendere effettivo il rispettivo potere di promuovere la repressione degli illeciti;
- nell'attività di raccordo tra le Procure Federali e la Procura Antidoping del C.O.N.I., in caso di conflitti di competenza.

A queste attività, più propriamente attinenti alle funzioni di coordinamento, se ne affiancano di ulteriori, attraverso le quali anche la vigilanza si concretizza in funzioni integrative o anche sostitutive di quelle esercitate dalle Procure Federali.

Ci si riferisce a:

- la facoltà di disporre l'avocazione dell'attività inquirente non ancora conclusa nei casi di avvenuto superamento dei termini per la conclusione delle indagini, oppure di richiesta di proroga degli stessi, ovvero qualora emerga un'omissione di attività di indagine tale da pregiudicare l'azione disciplinare e nei casi in cui l'intenzione di procedere all'archiviazione sia ritenuta irragionevole;
- l'applicazione di Procuratori Nazionali nelle Procure Federali, non solo nei casi in cui è disposta l'avocazione, ma anche, ai sensi dell'art. 52 del Codice della Giustizia Sportiva C.O.N.I., su richiesta del Procuratore Federale interessato, se sussistono carenze di organico ovvero per specifiche esigenze investigative o processuali o per la trattazione di affari di particolare complessità o che necessitino di competenze tecniche (ad esempio, in campo economico-finanziario) non presenti tra quelle possedute dalla Procura Federale; in tale ultimo caso, il Procuratore Nazionale viene applicato in co-assegnazione, affiancando il Procuratore Federale¹⁸.

¹⁸ <<Art. 52 - Applicazioni di procuratori nazionali dello sport in casi particolari

1. In tutti i casi in cui è disposta l'avocazione il Procuratore generale dello sport applica un Procuratore nazionale dello sport alla Procura federale per la trattazione del procedimento della cui avocazione si tratta. L'applicazione, limitatamente al procedimento al quale si riferisce, determina il decorso di un nuovo termine per il compimento delle indagini preliminari

Inoltre, sempre nel presupposto delle funzioni conferitele, per le motivazioni precedentemente esposte, la Procura Generale dello Sport:

- concede, su richiesta della Procura Federale, la 1^a e la 2^a proroga ai termini per le indagini;
- si esprime sull'intendimento di archiviazione, proposto dalla Procura Federale se la notizia di illecito sportivo è infondata ovvero se entro il termine per il compimento delle indagini preliminari gli elementi acquisiti non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio ovvero l'illecito è estinto o il fatto non costituisce illecito disciplinare ovvero ne è rimasto ignoto l'autore;
- si esprime, entro tre giorni dalla ricezione, sull'istanza di astensione del Procuratore Federale, proposta qualora esistano gravi ragioni di convenienza.

La Procura Generale dello Sport, al fine di garantire l'efficace esercizio delle proprie attività di vigilanza e di coordinamento, deve istituire e custodire, anche con modalità informatiche, il Registro generale delle altre notizie di illecito comunque acquisite, il Registro generale dei procedimenti in corso e il Casellario delle condanne e sanzioni sportive.

Nel Registro generale delle altre notizie di illecito comunque acquisite sono inserite, in ordine cronologico, dai Procuratori Federali e dalle Segreterie delle Procure Federali, le notizie di illecito comunque pervenute alle Procure Federali o da queste raccolte, anche attraverso il monitoraggio delle agenzie stampa. Non costituiscono mai notizie di illecito le informazioni pervenute in forma anonima, a meno che non siano circostanziate. Se connesse e/o collegate con un procedimento iscritto nello Scadenario, il Procuratore Federale o la Segreteria dell'Ufficio del Procuratore Federale provvede al caricamento della notizia nel procedimento corrispondente. Le notizie possono, peraltro, costituire presupposto di avvio del procedimento.

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. Ove riscontri l'integrale omissione degli atti di indagine, il Procuratore nazionale dello sport può chiedere al Procuratore generale dello sport la concessione di un termine pari a quello ordinariamente previsto. 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.

2. L'applicazione può essere altresì 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 coassegnazione del procedimento tra il Procuratore federale e il Procuratore nazionale dello sport in applicazione.

3. Le funzioni del Procuratore nazionale dello sport applicato alla Procura federale sono compatibili con l'esercizio delle funzioni proprie dell'appartenenza alla Procura generale dello sport, in relazione alle quali l'applicato rimane soggetto ai soli doveri dell'ufficio di appartenenza. Il Procuratore nazionale dello sport applicato non può essere supplito né sostituito che da altro per la cui applicazione valgono le forme e i termini della relativa disciplina>>.

C.O.N.I., c.g.s., cit.

Il Registro generale dei procedimenti in corso si articola in una o più sezioni ovvero uno o più registri particolari per l'apposita iscrizione e annotazione dei dati raccolti, relativamente a:

1. relazioni periodiche inviate dal Procuratore Federale;
2. notizie di illecito sportivo ricevute non in forma anonima dal Procuratore Federale e comunicazioni di avvio dell'azione disciplinare del Procuratore Federale;
3. istanze di proroga del termine per la conclusione delle indagini del Procuratore Federale;
4. determinazioni di conclusione delle indagini del Procuratore Federale;
5. atti relativi alle attività della Procura Federale;
6. atti relativi alle attività della Procura Generale dello Sport;
7. atti relativi alle attività degli Organi di Giustizia federali;
8. atti relativi alle attività del Collegio di Garanzia dello Sport.

Ciascuna sezione è articolata per numero identificativo di procedimento, al cui interno sono annotati, in ordine cronologico, i singoli atti.

Il Casellario delle condanne e sanzioni sportive, infine, è articolato in base alla denominazione del soggetto, fisico o giuridico, cui è stata inflitta una condanna da parte degli Organi del sistema della giustizia sportiva o il procedimento nei cui confronti è stato definito con l'applicazione consensuale di sanzioni, con o senza incolpazione.

Il C.O.N.I. predispone la Piattaforma Informatica per la gestione dei Registri e del Casellario¹⁹.

¹⁹ <<Art. 53 - Registri dei procedimenti

1. Presso la Procura generale dello sport è istituito e custodito, anche con modalità informatiche, un registro generale dei procedimenti in corso presso ciascun ufficio del procuratore federale. Il registro 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.

2. Presso la Procura generale dello sport è altresì istituito e custodito, anche con modalità informatiche, un registro generale delle altre notizie di illecito comunque pervenute.

3. Il Regolamento di cui al comma 8 dell'art. 12 ter dello Statuto del Coni può istituire presso la Procura generale dello sport altri registri.

4. Ogni registro deve essere formato in modo 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 dello sport cura che il registro risulti integro e le registrazioni intangibili. Egli deve procurarne il costante aggiornamento, assicurando specificamente che il compimento degli atti e delle attività relative a ciascun procedimento risulti immediatamente accessibile.

5. Il Regolamento di cui al comma 8 dell'art. 12 ter dello Statuto del Coni determina le modalità di esercizio dei diritti degli interessati nonché delle comunicazioni consentite; in ogni caso, i dati raccolti nei registri sono trattati in conformità della disciplina del trattamento di dati personali da parte di soggetti pubblici per lo svolgimento delle funzioni istituzionali.

Come anzidetto, la Procura Generale dello Sport possiede anche attribuzioni requirenti esclusive, che riguardano il giudizio avanti il Collegio di Garanzia dello Sport.

L'art. 54, comma 2, del Codice della Giustizia Sportiva C.O.N.I., infatti, attribuisce alle parti, ma anche alla Procura Generale dello Sport, la facoltà di proporre ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport, oltre a quella di intervenire in ogni udienza fissata per la discussione delle controversie delle quali è investito il suddetto organismo, parallelamente alla Federazione Sportiva interessata²⁰.

La disposizione, invero, non chiarisce anche la natura e gli eventuali limiti di tale impugnazione, tuttavia la giurisprudenza del medesimo Collegio ha, nel tempo, delineato il perimetro dell'esercizio di tali facoltà.

Innanzitutto, è stato escluso 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.

Infatti, se è pur vero che l'art. 44 del Codice della Giustizia Sportiva del C.O.N.I. assegna a ciascuna Procura Federale il potere di <<esercitare in via esclusiva l'azione disciplinare nei confronti dei tesserati, affiliati e degli altri soggetti legittimati secondo le norme di ciascuna Federazione>>, esso lo fa riferendosi al momento di avvio del procedimento disciplinare, attraverso il deferimento e, quindi, all'instaurazione del giudizio di primo grado²¹.

6. Il CONI predispone la piattaforma informatica unica per la gestione dei fascicoli dei procedimenti disciplinari. Le modalità di utilizzo della piattaforma sono indicate nel Regolamento di cui all'art. 12 ter dello Statuto del CONI>>.
C.O.N.I., c.g.s., cit.

²⁰ <<Art. 54 - Competenza

1. Avverso tutte le decisioni non altrimenti impugnabili nell'ambito dell'ordinamento federale ed emesse dai relativi organi di giustizia, ad esclusione di quelle in materia di doping e di quelle che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro, è proponibile ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport, di cui all'art. 12 bis dello Statuto del Coni. Il ricorso è ammesso esclusivamente per violazione di norme di diritto, nonché per omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti.

2. Hanno facoltà di proporre ricorso le parti nei confronti delle quali è stata pronunciata la decisione nonché la Procura Generale dello Sport>>.

C.O.N.I., c.g.s., cit.

²¹ Art. 44 - Azione del procuratore federale

1. Il Procuratore federale esercita in via esclusiva l'azione disciplinare nei confronti di tesserati, affiliati e degli altri soggetti legittimati secondo le norme di ciascuna Federazione, nelle forme e nei termini da queste previsti, quando non sussistono i presupposti per l'archiviazione. L'azione non può essere esercitata sulla base di sole denunce anonime.

2. L'archiviazione è disposta dal Procuratore federale se la notizia di illecito sportivo è infondata, ovvero entro il termine per il compimento delle indagini preliminari gli elementi acquisiti non sono idonei a sostenere l'accusa in giudizio, ovvero l'illecito è estinto o il fatto non costituisce illecito disciplinare, ovvero ne è rimasto ignoto l'autore. L'archiviazione è disposta secondo le modalità previste dal comma 4 dell'art. 47.

3. Il Procuratore federale prende notizia degli illeciti di propria iniziativa e riceve le notizie presentate o comunque pervenute. L'azione disciplinare è esercitata d'ufficio; il suo esercizio non può essere sospeso né interrotto, salvo che sia diversamente stabilito.

4. Quando non deve disporre l'archiviazione, il Procuratore federale, entro venti giorni dalla conclusione delle indagini, informa l'interessato dell'intendimento di procedere al deferimento e gli comunica gli elementi che lo giustificano, assegnandogli un termine per presentare una memoria ovvero, se questi non sia stato già audito, per chiedere di essere sentito. In caso di impedimento a comparire personalmente, l'interessato può presentare una memoria sostitutiva entro i due giorni successivi. Qualora il Procuratore federale ritenga di dover confermare la propria intenzione, entro trenta giorni

Questa previsione, che riguarda i poteri delle Procure federali, tuttavia, non comporta una limitazione o esclusione del potere di azione della Procura Generale dello Sport innanzi al Collegio di Garanzia.

Il Collegio di Garanzia dello Sport ha, peraltro, precisato chiaramente che:

<<Non si può (...) obiettare di eccentricità la soluzione che infine ammette sia il Procuratore Federale che la Procura Generale dello Sport ad adire questo Collegio>>.²²

dalla scadenza del termine per l'audizione o per la presentazione della memoria, esercita l'azione disciplinare formulando, nei casi previsti dallo Statuto o dalle norme federali, l'incolpazione mediante atto di deferimento a giudizio comunicato all'incolpato e al giudice e agli ulteriori soggetti eventualmente indicati dal regolamento di ciascuna Federazione. Nell'atto di deferimento sono descritti i fatti che si assumono accaduti, enunciate le norme che si assumono violate e indicate le fonti di prova acquisite, ed è formulata la richiesta di fissazione del procedimento disciplinare.

5. Dopo il provvedimento di archiviazione la riapertura delle indagini può essere disposta d'ufficio nel caso in cui emergano nuovi fatti o circostanze rilevanti dei quali il Procuratore federale non era a conoscenza. Se tali fatti o circostanze si desumono da un provvedimento che dispone il giudizio penale, il diritto di sanzionare si prescrive comunque entro il termine della ottava stagione sportiva successiva a quella in cui è stato commesso l'ultimo atto diretto a realizzare la violazione.

C.O.N.I., c.g.s., cit.

²² Collegio di Garanzia dello Sport, Seconda Sezione, decisione 10 giugno 2016, n. 25 – Pres. Attilio Zimatore – rel. Ferruccio Auletta.

Nelle motivazioni della suddetta decisione, tra l'altro, si legge:

<<In altre parole, l'esercizio dell'impugnazione può rispondere all'affermazione compiuta del diritto d'azione, tanto più quando esso risulti connotato da esclusività, ovvero può andare disgiunto dal potere di promuovere giudizialmente una pretesa, segnatamente quella sanzionatoria: si tratta di una divergenza funzionale di cui proprio l'ordinamento sportivo fa esperienza nell'ammettere la capacità sia del Procuratore Federale che del Procuratore Generale dello Sport, il quale non è titolare dell'azione disciplinare (e, dunque, esprime, anche attraverso altre prerogative processuali, una tensione divergente dalla pura ri-affermazione della pretesa punitiva che – invece - caratterizza l'iniziativa del Procuratore Federale), ad accedere all'«organo di giustizia di ultimo grado». Né sarebbe consentito sospendere la titolarità del potere d'azione per la fase costituita dal giudizio del Collegio di Garanzia dello Sport in un sistema, qual è l'attuale, in cui è data anche l'ipotesi del «rinvio» (art. 62, CGS), e, dunque, appare stabilita una (mai sperimentata prima) circolarità tra gradi eso- ed endofederali, nel quale, in tanto, il potere d'azione può tornare a spiegarsi nel proprio naturale luogo di esercizio, in quanto la sua continuità sia rimasta intatta e in nessun momento l'azione sia divenuta adespota.

L'esito interpretativo non si traduce in un'anomalia sistematica laddove si consideri – in disparte il rilievo per cui anche in altre vicende dell'ordinamento sportivo sovrviene la presenza di organi singolarmente deputati, con autonoma capacità, ad esprimere attribuzioni proprie, in ultimo della Federazione di appartenenza (es. ACI-CSAI) - che sopravvive pure nel c.p.c. (art. 72, 5° c.) la previsione di un potere di impugnazione concorrente del P.M. «presso il giudice che ha pronunciato la sentenza» e altresì di quello «presso il giudice competente a decidere sull'impugnazione», cioè di una istanza di riforma duplice ma convergente per oggetto, e però naturalmente caratterizzata dall'assolvimento di oneri funzionali distinti in capo ai diversi legittimati, lì – peraltro - espressione finanche del medesimo ufficio di magistratura.

Non si può, allora, obiettare di eccentricità la soluzione che infine ammette sia il Procuratore Federale che la Procura Generale dello Sport ad adire questo Collegio: il primo rientra a pieno titolo tra «le parti nei confronti delle quali è stata pronunciata la decisione», la seconda è destinataria di un'attribuzione tanto espressa quanto singolare (art. 54, c. 2, CGS).

Il primo, in materia disciplinare, pur risultando soltanto un «ufficio» della Federazione, assorbe ed esaurisce in sé, a causa dell'esclusività dell'attribuzione, le capacità della Federazione stessa: si può dire che è, *in subiecta materia*, la parte senz'altro, al punto da lasciare nell'indifferenza ogni questione, pure sollevata, con riguardo alle modalità di indirizzo degli atti del giudizio, se alla FIGC o al relativo «Ufficio del Procuratore» (art. 40 CGS): modalità che, per il carattere esclusivo dell'esercizio delle attribuzioni in materia disciplinare, risultano fungibili e indifferenti allo scopo.

Dalle premesse consegue che al Procuratore Federale vada pure riconosciuta la capacità di esercizio personale, a norma dell'art. 43, c. 1, CGS, delle relative attribuzioni anche nel presente grado di impugnazione, senza – cioè - «ministero di un difensore» (art. 58, c. 1): sarebbe, d'altro canto, incoerente sanzionare l'esercizio di un potere come esclusivo e personale, e poi mandarlo soggetto alla mediazione necessaria di un terzo. Pertanto, la sottoscrizione del ricorso da parte del Procuratore Federale e la presenza all'udienza del rappresentante dell'Ufficio realizzano forme idonee per il valido compimento degli atti del giudizio».

Il riconoscimento in via esclusiva alla Procura Federale del potere di esercitare l'azione disciplinare trova, infatti, una attenuazione nel potere di avocazione, riconosciuto dall'art. 51, comma 6, del Codice della Giustizia Sportiva C.O.N.I., in capo alla Procura Generale dello Sport, in conformità all'art. 12 *quater*, comma 4, dello Statuto C.O.N.I., nonché nei casi di applicazione disciplinati dal già citato art. 52 del Codice di Giustizia Sportiva.

Ne deriva che nel sistema che si ricava dallo Statuto del C.O.N.I. e dal suo Codice di Giustizia Sportiva, alla Procura Generale dello Sport è stato assegnato, con l'art. 54, comma 2, del Codice di Giustizia Sportiva C.O.N.I., il potere di ricorrere davanti al Collegio di Garanzia dello Sport allo scopo di assicurare la legalità dell'ordinamento sportivo, per sostenere, anche nell'ultimo grado di giudizio, le ragioni già sostenute dalla Procura Federale in ambito federale, o dalla sola Procura Generale dello Sport in caso di avocazione.

Ma, in considerazione di queste riflessioni, il Collegio di Garanzia dello Sport ha ritenuto, altresì, che la Procura Generale dello Sport possa agire davanti ad esso avverso le decisioni non altrimenti impugnabili nell'ordinamento federale, non solo in modo congiunto con la Procura Federale - come è accaduto in numerosi casi - ma anche in via del tutto autonoma e senza tener conto della circostanza che la Procura Federale, risultata soccombente nel giudizio endofederale, abbia o meno avanzato ricorso al citato Collegio di Garanzia dello Sport.

Nell'ottica del ruolo attribuito alla Procura Generale dello Sport dal legislatore sportivo, infatti, questa può pacificamente avere interesse ad ottenere da parte del Collegio di Garanzia dello Sport una pronuncia definitiva sulla vicenda oggetto del giudizio federale, al fine di assicurare comunque la legalità dell'ordinamento sportivo.

Tale potere di azione in capo alla Procura Generale dello Sport nulla ha a che fare con il ricorso nell'interesse della Legge *ex art.* 363 c.p.c., ma costituisce una impugnazione finalizzata ad ottenere una decisione con effetti cassatori del provvedimento impugnato, del tutto in linea con i principi generali dell'ordinamento sportivo fondanti il sistema della giustizia sportiva, improntati alla concretezza che, nell'ambito della giustizia sportiva, diventa principio di effettività.

Il fine ultimo della giustizia sportiva, infatti, è quello di garantire che l'attività dei tesserati e degli affiliati sia coerente con i principi, le regole e le prassi vigenti in seno all'ordinamento sportivo, cioè con la sua Etica.

La riforma della giustizia sportiva del 2014 colloca la Procura Generale dello Sport nel ruolo di strumento per la piena attuazione del principio di effettività, in tutte le fasi del procedimento di giustizia sportiva e, proprio per tale ragione, il Collegio di Garanzia dello Sport si è pronunciato anche

per l'ammissibilità del ricorso da parte della sola Procura Generale dello Sport, anche in mancanza di una formale soccombenza della Procura Federale.

In quest'ultimo caso, tuttavia, l'impugnazione innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport non può avere finalità cassatoria della decisione impugnata, ma diventa mero strumento per ottenere una pronuncia del Collegio di Garanzia stesso, nell'interesse dell'ordinamento sportivo, affinché vengano affermati i principi di diritto ai quali avrebbero dovuto attenersi (e dovranno attenersi in futuro) i giudici endofederali.

L'orientamento giurisprudenziale altro non fa che confermare la *ratio* della riforma della giustizia sportiva, che consente alla Procura Generale dello Sport sia di coordinare e vigilare le attività inquirenti e requirenti delle Procure Federali - e di essere in alcuni casi anche parte del giudizio - sia di ricorrere davanti al Collegio di Garanzia dello Sport a tutela della legalità dell'ordinamento sportivo, per ottenere comunque una pronuncia sulla questione da parte dell'organo di ultimo istanza della giustizia sportiva, pur con i limiti di un ricorso di natura non cassatoria, anche nel caso in cui sia mancata una formale soccombenza della Procura Federale nel giudizio e pure la parte soccombente non abbia proposto ricorso nei termini previsti.

In questo caso, infatti - e contrariamente all'ipotesi di ricorso derivante da soccombenza - ben può farsi riferimento a quanto prescritto dall'art. 363 c.p.c., il quale dispone che, «<Quando le parti non hanno proposto ricorso nei termini di legge o vi hanno rinunciato, ovvero quando il provvedimento non è ricorribile, il Procuratore generale presso la Corte di Cassazione può chiedere che la Corte enunci nell'interesse della legge il principio di diritto al quale il giudice di merito avrebbe dovuto attenersi...>>. Peraltro, il principio di diritto può essere pronunciato dalla Corte anche d'ufficio, quando il ricorso proposto dalle parti è dichiarato inammissibile, se la Corte ritiene che la questione decisa è di particolare importanza.

Unico limite alla possibilità per il Collegio di Garanzia dello Sport di interessarsi delle questioni sollevate in un giudizio di tale natura è costituito dal fatto che la decisione non potrà determinare la cassazione delle decisioni adottate dai giudici federali, essendo tali decisioni, in conseguenza della mancata tempestiva impugnazione da parte del soggetto soccombente, ormai costituenti giudicato.

La Procura Generale dello Sport, quindi, agisce nell'ottica della difesa dell'etica nello sport, non solo in relazione a specifici procedimenti, ma anche in generale, soprattutto nella dinamica del

rapporto con il Collegio di Garanzia dello Sport, che costituisce l'altro organismo innovativo e qualificante della riforma della giustizia sportiva²³.

La Procura Generale dello Sport esercita, poi, il suo ruolo di salvaguardia dell'etica anche attraverso attività diverse da quelle inquirenti e requirenti e dalla partecipazione ai giudizi innanzi al Collegio di Garanzia dello Sport, raccordandosi con altri Enti e Agenzie, con la finalità di favorire l'individuazione delle violazioni disciplinari e degli illeciti sportivi.

Lo ha fatto, ad esempio, in relazione ad un Protocollo d'intesa, sottoscritto l'8 ottobre 2020 tra il CONI / Procura Generale dello Sport e l'Agenzia delle Accise, Dogane e Monopoli, finalizzato ad uno scambio di dati idoneo ad identificare i nominativi di tesserati resisi eventualmente responsabili di violazioni disciplinari sportive, anche in carenza di un corrispondente procedimento aperto innanzi alla giustizia ordinaria per il reato di frode sportiva.

La Procura Generale dello Sport ha posto in essere anche concrete azioni finalizzate all'adozione e all'effettiva attuazione di concrete *Safeguarding Policies*, cioè politiche di salvaguardia degli atleti, minori e non, dalle azioni di abuso e molestia, di bullismo e *cyberbullismo*, discriminazione e in generale di sopraffazione, favorendo iniziative condivise ed allargate a tutte le Federazioni Sportive, per sensibilizzare il mondo dello sport nel suo complesso su questi temi.

La Procura Generale dello Sport intende il proprio ruolo anche in termini di proposta di adeguamenti normativi finalizzati al miglior funzionamento del sistema di giustizia sportiva, pur nel pieno rispetto delle prerogative degli organismi di governo del C.O.N.I..

Nel corso del 2019, ad esempio, la Procura Generale dello Sport ha presentato una proposta di modifica all'art. 48 del Codice della Giustizia Sportiva C.O.N.I., recante <<Applicazione consensuale di sanzioni su richiesta e adozione di impegni senza incolpazione>>²⁴, attraverso la quale

²³ Collegio di Garanzia dello Sport, Sezioni Unite, decisione 3 maggio 2018, n.24 – Pres. Franco Frattini – Rel. Mario Sanino.

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

Una interessante raccolta delle principali decisioni assunte dal Collegio di Garanzia dello Sport è contenuta nel prezioso volume di A. PIAZZA, A. ZIMATORE (a cura di), Repertorio ragionato del Collegio di Garanzia dello Sport, Roma, 2019.

Le decisioni integrali del Collegio di Garanzia dello Sport sono rinvenibili nel sito istituzionale del C.O.N.I. al link: <https://www.coni.it/it/attivita-istituzionali/collegio-di-garanzia-dello-sport/giudizi.html>.

²⁴ <<Art. 48 - Applicazione di sanzioni e adozione di impegni su richiesta e senza incolpazione

1. I soggetti sottoposti a indagini possono convenire con il Procuratore federale l'applicazione di una sanzione, indicandone il tipo e la misura, oppure, ove previsto dall'ordinamento federale, l'adozione di impegni volti a porre rimedio

la possibilità di patteggiare la sanzione potesse essere esclusa anche in caso di episodi per abusi e/o violenze sessuali, bullismo e discriminazione razziale, ipotesi ora contemplata, nel testo in vigore, solo per i casi gravi di violenza fisica. L'opportunità di tale proposta, peraltro, è testimoniata dalla circostanza che una previsione analoga è stata introdotta nel nuovo Codice di Giustizia della Federazione Italiana Giuoco Calcio, al comma 7 dell'art. 126.²⁵

Sempre in tema di applicazione consensuale di sanzioni, la Procura Generale dello Sport ha segnalato anche una proposta di modifica dell'art. 28 del Codice della Giustizia Sportiva C.O.N.I., ritenendo opportuno che, proprio in virtù della natura del proprio ruolo, la sua stesura torni ad essere quella contenuta nella versione approvata dal Consiglio Nazionale del 15 luglio 2014, ricalcando,

agli effetti degli illeciti ipotizzati. Il Procuratore federale, prima di addivenire all'accordo, informa il Procuratore generale dello Sport, il quale entro dieci giorni può formulare rilievi.

2. L'accordo è trasmesso, a cura del Procuratore federale, al Presidente della Federazione, il quale, entro i quindici giorni successivi, sentito il Consiglio federale, può formulare osservazioni con riguardo alla correttezza della qualificazione dei fatti operata dalle parti e alla congruità della sanzione o degli impegni indicati, anche sulla base degli eventuali rilievi del Procuratore generale dello Sport. Decorso tale termine, in assenza di osservazioni da parte del Presidente della Federazione, l'accordo acquista efficacia e comporta, in relazione ai fatti relativamente ai quali è stato convenuto, l'improponibilità assoluta della corrispondente azione disciplinare.

3. Il comma 1 non trova applicazione per i casi di recidiva, né per i fatti commessi con violenza che abbiano comportato lesioni gravi della persona, né per i fatti diretti ad alterare lo svolgimento o il risultato di una gara o di una competizione ovvero ad assicurare a chiunque un vantaggio in classifica, qualificati come illecito sportivo o frode sportiva dall'ordinamento federale>>.

C.O.N.I., c.g.s., cit.

²⁵ <<Art. 126 Applicazione di sanzioni su richiesta prima del deferimento

1. Prima che il Procuratore federale abbia notificato l'atto di deferimento, i soggetti ai quali è stato notificato l'avviso di conclusione delle indagini possono richiedere, con una proposta di accordo trasmessa a mezzo di posta elettronica certificata alla segreteria della Procura federale, l'applicazione di una sanzione ridotta o commutata, indicandone il tipo e la misura oppure, ove previsto dall'ordinamento federale, l'adozione di impegni volti a porre rimedio agli effetti degli illeciti ipotizzati.

2. La sanzione può essere diminuita fino ad un massimo della metà di quella prevista nel caso in cui si procedesse in via ordinaria, ferma restando la possibilità di applicare le ulteriori diminuzioni derivanti dalla applicazione di circostanze attenuanti.

3. Il Procuratore federale, ove ritenga congrui la sanzione o gli impegni indicati nella proposta di accordo, informa il Procuratore generale dello sport il quale, entro dieci giorni, può formulare rilievi.

4. La proposta di accordo è trasmessa, a cura del Procuratore federale, al Presidente federale, il quale, entro i quindici giorni successivi, sentito il Consiglio federale, può formulare osservazioni con riguardo alla correttezza della qualificazione dei fatti operata dalle parti e alla congruità della sanzione o degli impegni indicati, anche sulla base degli eventuali rilievi del Procuratore generale dello Sport.

5. Decorso tale termine, in assenza di osservazioni, la proposta di accordo diviene definitiva e l'accordo viene pubblicato con Comunicato ufficiale ed acquista efficacia. L'accordo comporta, in relazione ai fatti relativamente ai quali è stato convenuto, l'improponibilità assoluta della corrispondente azione disciplinare, salvo che non ne sia data completa esecuzione nel termine perentorio di trenta giorni successivi alla sua pubblicazione.

6. Nel caso in cui non sia data completa esecuzione dell'accordo, la Federazione, su comunicazione del competente ufficio, prende atto della intervenuta risoluzione dell'accordo con Comunicato ufficiale e, esclusa la possibilità di concluderne altro ai sensi del comma 1, la Procura federale procede per quanto di sua competenza.

7. Il comma 1 non trova applicazione per i casi di recidiva, per i fatti commessi con violenza che abbiano comportato lesioni gravi della persona, per gli episodi di abusi o di molestie sessuali, per episodi di prevaricazione con atti di prepotenza, per i fatti diretti ad alterare lo svolgimento o il risultato di una gara o di una competizione ovvero ad assicurare a chiunque un vantaggio in classifica, qualificati come illecito sportivo dall'ordinamento federale>>.

F.I.G.C., Codice di Giustizia Sportiva, approvato dalla Giunta Nazionale del C.O.N.I con deliberazione n. 258 dell'11 giugno 2019.

sostanzialmente, per quanto riguarda il proprio ruolo, quanto previsto nell'art. 48 e, quindi, che l'Ufficio possa formulare rilievi anche in caso di c.d. patteggiamento con incolpazione.

7. Perché un Prefetto a capo della Procura Generale dello Sport?

In conclusione di questo breve scritto, ritengo utile un richiamo ad una recente modifica all'art. 12 *quater* dello Statuto del C.O.N.I., introdotta dallo stesso nel 2018, in virtù della quale il Procuratore Generale dello Sport è scelto, oltre che tra i professori ordinari in materie giuridiche, tra gli avvocati abilitati all'esercizio della professione dinanzi alle magistrature superiori, tra gli avvocati dello Stato, in servizio o a riposo, tra i magistrati ordinari, contabili e amministrativi in servizio o a riposo e gli alti ufficiali delle forze di polizia, anche tra i Prefetti, in servizio o a riposo. A quest'ultima categoria appartiene lo scrivente, attuale Procuratore Generale dello Sport.

La scelta appare non casuale, coerentemente con lo spirito della riforma della giustizia sportiva del 2014 e con la sua evoluzione più recente, e con quel ruolo di equo e saggio bilanciamento del ruolo di controllo con quello di collaborazione leale.

Il Prefetto, infatti, rappresenta, nel quadro della Provincia, il perno attorno al quale ruotano e si svolgono le funzioni e le attività concernenti il coordinamento degli Uffici periferici della Pubblica Amministrazione e si concretizza il rapporto tra lo Stato e i cittadini, consentendo a tale figura di stabilire anche un contatto diretto con tutte le Autorità di Governo, anche oltre una proiezione strettamente provinciale.

Il Prefetto è un soggetto istituzionale che agisce in uno spazio politico-amministrativo soltanto parzialmente regolato da norme puntuali, e che proprio per questa ragione può svolgere un'azione di impulso, di mediazione e di intervento in tutti campi del fare amministrazione, non solo in esecuzione di norme specifiche, ma anche – e soprattutto - al di fuori di schemi predefiniti e di procedure codificate; prevale, infatti, il piano politico degli interventi stessi, che permette al Prefetto di attivare, su base discrezionale, tutti i canali istituzionali che gestiscono risorse ed hanno una competenza di legge a provvedere.

Il Prefetto, nella sua qualità di rappresentante del Governo nella provincia e nella sua veste di funzionario a competenza generale, costituisce – quindi - il più sicuro riferimento e l'attore naturale per la mediazione e l'avvio a soluzione di qualsiasi situazione di crisi locale, anche di natura delicata e complessa. La normativa, infatti, affida a tale figura istituzionale compiti e responsabilità di rilievo in materia di funzionamento degli Organi degli Enti Locali (la sospensione e rimozione di responsabili amministrativi, il commissariamento degli Enti per sospetto inquinamento mafioso, etc.),

ma esistono anche innumerevoli ambiti non codificati, ma assai rilevanti dal punto di vista politico, nei quali la sua funzione appare cruciale per il corretto svolgimento della vita civile e sociale.

L'azione del Prefetto è, poi, orientata a fornire al sistema delle Autonomie locali un valore aggiunto in materia di consulenza su aspetti normativi, regolamentari, procedurali ed atti d'organizzazione, tale da porre tale figura, in provincia, come il più solido riferimento del sistema democratico, aperto al confronto con la società civile, con i suoi rappresentanti e con i semplici cittadini, che ricorrono al rappresentante del Governo per trovare ascolto, per ottenere una risposta autorevole alle più diverse situazioni di disagio, un intervento finalizzato a superare contrasti tra i soggetti coinvolti o favorire l'individuazione di una soluzione che sblocchi ritardi burocratici.

A tal fine, nella Prefettura trovano un luogo neutro e operativo, che conferisce loro dignità istituzionale e autorevolezza verso l'esterno, una congerie di Osservatori, Gruppi di lavoro, Unità di crisi, etc., finalizzati alla ricerca di soluzioni per problemi ed emergenze specifici, a sostegno del ruolo svolto dal Prefetto, che deve essere sempre un attento lettore della realtà in cui opera, nonché per la rilevazione delle tendenze in atto - di cui deve essere un costante interprete - che egli ha il dovere di sottoporre, per le conseguenti valutazioni e decisioni, all'attenzione dei vari livelli di governo nel territorio e in sede centrale.

Sotto questo profilo, vengono in particolare rilievo proprio le forme non codificate dell'azione suppletiva che il Prefetto è chiamato a svolgere, per ricondurre ad unità le complesse realtà locali, per comporre i contrasti in cui l'interesse del privato interagisce con i pubblici poteri, trovando nella sua figura un catalizzatore, che stimola, suggerisce, coordina e raccorda - in termini di mediazione imparziale - i conflitti e le aspettative degli uni, con i principi organizzatori della Pubblica Amministrazione, sul versante contrapposto²⁶.

Fatte le debite distinzioni tra le due figure e i differenti contesti istituzionali in cui si collocano, e andando all'essenza del rispettivo ruolo - pur nella diversità sostanziale dei campi in cui operano - in ultima analisi cosa si chiede al Procuratore Generale dello Sport se non di calare nel contesto sportivo, nel rapporto con l'autonomia delle Federazioni Sportive e delle relative Procure Federali, quella capacità di controllo e, nello stesso tempo, di supporto, consulenza e di farsi catalizzatore e

²⁶ In merito alle funzioni e al ruolo del Prefetto, cfr: M. CAMMELLI, L'ufficio territoriale del governo (art.11), in A. PAJNO, L. TORCHIA (a cura di), La riforma del Governo, Bologna, 2000, pp. 165 ss.; S. CASSESE, Il Prefetto come autorità amministrativa generale, in *Le Regioni*, 1992, n.2, pp. 331 ss.; S. CASSESE, Gli Uffici territoriali del Governo nel quadro della riforma amministrativa, in *Le Regioni*, 2001, n.5, pp. 869 ss.; R.LAURO, V. MADONNA., Il Prefetto della Repubblica tra istituzioni e società, Rimini, 2005; B.G. MATTARELLA, Il prefetto come autorità amministrativa generale dopo le recenti riforme, in *Amministrazione pubblica*, 2003, n.29-30-31, pp. 46 ss.; V. MAZZARELLI, Prefetto e prefettura, in *Enc. dir.*, XXXIV, Milano, 1985, pp. 947 ss.; C. MEOLI, Il Prefetto nell'ordinamento italiano, Firenze, 1984; C. MEOLI, Prefetto, in *Dig. pubbl.*, XI, Torino, 1996, pp. 392 ss.; M. GUAITOLI, Prefetto e Prefettura: realtà e prospettive nel quadro di riforma dello stato delle autonomie, *Instrumenta*, n. 2, Roma, 1997.

sintesi di contrapposte esigenze da sublimare in soluzioni concrete finalizzate alla salvaguardia del principio di legalità e di uniforme applicazione delle regole, così come fa il Prefetto in rapporto all'autonomia degli Enti Locali in quanto rappresentante del Governo?

Ecco, allora, che quelle doti di ascolto, mediazione, sintesi e proposta in buona parte si sovrappongono tra le due figure, in termini di finalità e presupposti per l'ottimale svolgimento del ruolo, ed ecco il perché di una scelta del C.O.N.I. finalizzata ad includere, tra la platea dei soggetti potenzialmente idonei a ricoprire il ruolo di Procuratore Generale dello Sport, anche una figura ibrida come quella del Prefetto, che non è investigatore, non è giudice, non è giurista, ma è una sintesi di tutte queste professionalità.

In questo modo, anche il Procuratore Generale dello Sport riesce a evitare che una delle suddette anime prevalga rispetto alle altre e a ottenere che – messe insieme le sue diverse nature e competenze – esse determinino quell'approccio multidisciplinare e di ampia prospettiva capace di conciliare ciò che apparentemente sembra inconciliabile e far comprendere che questo nuovo istituto, forse vissuto nella fase iniziale come un invasore di campo dell'autonomia federale, possa risultare invece una risorsa utile per lavorare meglio, per dare sempre maggior credibilità alla giustizia sportiva, rendere il rispetto delle regole sostanziale ed equo, presidiare l'effettività della giustizia sportiva anche a garanzia degli indagati, oltre che del sistema sportivo nel suo complesso.

8. *Conclusioni*

Lo sport è bellissimo, ed è importante non solo perché affascina per il gesto atletico, ma anche perché lo sport fa parte della vita di tutti, non solo di chi lo pratica, ma anche di chi ne fruisce come spettatore, di chi lo vive come possibilità di parteciparvi scommettendo lecitamente al gioco, di chi ne vive materialmente, perché coinvolto in tutta la miriade di attività che ne costituiscono l'indotto.

E allora, così come in ogni aspetto della vita, ci sentiamo soggetti a regole e vincoli, così come abbiamo imparato a indossare la cintura di sicurezza in auto, a calzare il casco quando andiamo in moto e, ora, a indossare la mascherina quando siamo in mezzo agli altri, così come applichiamo principi etici alla nostra vita quotidiana, così dobbiamo (non dovremmo, dobbiamo) farlo nello sport, praticanti o meno che siamo, fiduciosi che il sistema di regole è serio ed è presidiato grazie ad un sistema di pesi e contrappesi forse migliorabile, ma sicuramente al passo con i tempi e coerente con i principi dell'Etica pubblica.

ABSTRACT

L'articolo parte dal concetto aristotelico di Etica per giungere a quello di Etica Pubblica, che riguarda qualsiasi ordinamento giuridico e organizzazione sociale complessa sorretta da regole comuni.

Si affronta quindi l'evoluzione del concetto di sport in parallelo allo sviluppo sociale e civile, evidenziando quali sono le principali sfide che la società moderna pone al mondo dello sport.

Si passa quindi a esaminare come il C.O.N.I. ha trasformato negli ultimi anni il proprio sistema di giustizia per adeguarlo alle nuove sfide e all'evoluzione del pensiero giuridico, evidenziando nello specifico il ruolo che la Procura Generale dello Sport gioca per la promozione della legalità.

Viene quindi spiegato – esaminandone i dettagli delle attribuzioni - come questo ruolo venga esercitato attraverso un bilanciamento tra l'esercizio dei poteri di controllo e lo svolgimento di una azione di supporto nei confronti delle Procure Federali, per renderne coerente l'azione nel pieno rispetto della loro autonomia e indipendenza, e come questa duplice natura dell'attività della Procura Generale dello Sport abbia giustificato la previsione che tra le figure idonee a dirigerla figurino ora anche quella del Prefetto, soggetto che nel proprio ruolo istituzionale riveste analoghi compiti di contestuale controllo e supporto nei confronti delle autonomie locali.

ABSTRACT

The article starts from the Aristotelian concept of Ethics to reach that of Public Ethics, which concerns any legal system and complex social organization supported by common rules.

The evolution of the concept of sport is then addressed in parallel with social and civil development, highlighting the main challenges that modern society poses to the world of sport.

The article, then, move on to examine how the C.O.N.I. has transformed its justice system in recent years to adapt it to new challenges and the evolution of legal doctrine, specifically highlighting the role that the Sport General Prosecutor plays in promoting legality.

Then, is explained - examining the details of the attributions - how this role is exercised through a balance between the exercise of legal control and the carrying out of a support action in favour of the federal prosecutors, to make their action consistent in full compliance with the their autonomy and independence, and how this dual nature of the activity of the General Prosecutor's Office has justified the provision that among the figures suitable to direct it there is now also that of the Prefect, a subject who, in his institutional role, has similar tasks of contextual control and support towards local autonomies.

Tags: C.O.N.I.; Sport; Sport Code of Justice; Ethics; Sport General Prosecutor; Prefect.
