

SULLA NATURA DEL TERMINE PER L'ESERCIZIO DELL'AZIONE DISCIPLINARE

Sara Pini

Dottoranda di Diritto Processuale Civile nell'Università di Bologna

Abstract

Il contributo si propone di indagare la natura del termine per l'esercizio dell'azione del Procuratore federale alla luce delle pronunce del Collegio di Garanzia. In assenza di una espressa previsione all'interno del Codice di Giustizia Sportiva del CONI, le interpretazioni oscillano tra la perentorietà ovvero l'ordinarietà del termine e non sembrano trovare uno stabile equilibrio nemmeno nella recente pronuncia delle sezioni unite del Collegio.

Parole chiave: Termine per l'esercizio dell'azione disciplinare, Giustizia sportiva, Regolamenti federali

Abstract

The paper aims to examine the nature of the time limit for the exercise of the action of the Federal Prosecutor in the light of the decisions of the Collegio di Garanzia. In the lack of an express provision within the CONI Sports Justice Code, the interpretations swing between the peremptory or the ordinary nature of the terms and do not seem to find a stable balance.

Keywords: Time limits for the exercise of the action of the Federal Prosecutor, Sport justice, Federal Regulations

1. L'esercizio dell'azione disciplinare tra Codice di Giustizia Sportiva e Regolamenti federali

Nel processo sportivo l'azione disciplinare è esercitata dal Procuratore federale in conformità ai regolamenti delle federazioni sportive.¹ Tale disciplina trova il proprio minimo comune denominatore nel Codice di Giustizia Sportiva del CONI ("CGS del CONI"), le cui disposizioni sono recepite all'interno dei regolamenti federali.

Ai sensi dell'art. 44, comma 1, del CGS del CONI, il Procuratore federale "esercita in via esclusiva l'azione disciplinare nei confronti di tesserati, affiliati e degli altri soggetti legittimati secondo le

¹ In dottrina, S. Palazzi, *L'avviso di conclusione delle indagini e il deferimento*, in P. Del Vecchio, L. Giacomardo (a cura di), *La giustizia nello sport*, II, Napoli, 2022, p. 962 ss.; M. Sanino, *Giustizia sportiva*, Padova, 2022, p. 310 ss.; A. Blandini, P. Del Vecchio, A. Lepore, *Codice di giustizia sportiva FIGC*, Napoli, 2021, p. 1059 ss.; E. Jacovitti, *Rassegna della giurisprudenza più recente del Collegio di Garanzia dello sport gennaio 2020-dicembre 2021*, in *Riv. dir. sportivo*, II, 2021; L. Santoro, *La giurisprudenza del Collegio di garanzia dello sport nei suoi primi tre anni di attività*, in *Riv. dir. sportivo*, II, 2017; *Questioni al vaglio delle sezioni unite del collegio di garanzia dello sport: natura e decorrenza del termine di cui all'art. 32 ter, comma 4, del codice di giustizia sportiva FIGC nel procedimento disciplinare di deferimento con pluralità di indagati*, in *Riv. dir. sportivo*, I, 2017. V. anche Relazione annuale sulla giurisprudenza del Collegio di Garanzia, Anno 2021, in www.rivistadirittosportivo.coni.it; Relazione annuale sulla giurisprudenza del Collegio di Garanzia, Anno 2020, in www.rivistadirittosportivo.coni.it.

norme di ciascuna Federazione, nelle forme e nei termini da queste previsti, quando non sussistono i presupposti per l'archiviazione".

All'esito dell'attività di indagine, il Procuratore può alternativamente disporre l'archiviazione, ovvero informare l'interessato della propria intenzione di procedere al deferimento (c.d. intendimento di deferimento), assegnando alle stesse un termine per essere sentite o per presentare una memoria. Qualora egli ritenga di dover confermare la propria intenzione, entro trenta giorni dalla scadenza del termine per l'audizione o per la presentazione della memoria, esercita l'azione disciplinare.²

Dunque, entro trenta giorni dal decorso del predetto termine, il Procuratore, se intende convalidare il proprio convincimento accusatorio, deve formulare l'incolpazione e notificare l'atto di deferimento all'incolpato, al giudice e agli eventuali altri soggetti interessati.

Il descritto procedimento è recepito nei regolamenti federali, come ad esempio all'art. 125 Codice di Giustizia Sportiva della FIGC,³ ovvero all'art. 98, comma 5, del Regolamento di Giustizia FIT, o all'art. 64, comma 4, Regolamento di Giustizia FIBS.⁴

La disciplina di cui all'art. 44 è completata dall'art. 38 del CGS del CONI, in forza del quale l'estinzione del giudizio disciplinare estingue l'azione e determina l'inefficacia di tutti gli atti del procedimento, inclusa ogni eventuale decisione di merito.⁵ Il mancato rispetto del predetto termine preclude l'esercizio dell'azione disciplinare e travolge gli atti compiuti successivamente, ma viene fatta salva la possibilità per l'incolpato di impugnare la dichiarazione di estinzione ai sensi dell'art. 38, comma 7, del CGS del CONI.

Alla luce delle predette disposizioni, il regolare esercizio dell'azione da parte del procuratore federale è subordinato, tanto nell'ambito delle disposizioni contenute nel CGS del CONI, tanto in quelle federali, al rispetto dei requisiti che concernono le modalità e i termini per la formulazione dell'atto di deferimento, la cui inosservanza cagiona l'estinzione del procedimento disciplinare.

In tale quadro, risulta oggetto di discussione il termine per l'esercizio dell'azione disciplinare.⁶

Con la riforma del 2014 del CGS del CONI, il legislatore fissa normativamente un termine pari a trenta giorni per la notificazione dell'atto di deferimento e un termine pari a venti giorni per la comunicazione dell'avviso di conclusione delle indagini.⁷

² Art. 44, comma 4, CGS del CONI.

³ Cfr. art. 125, comma 2, Codice di Giustizia Sportiva della FIGC ("CGS della FIGC"), il quale recita: "L'atto di deferimento di cui al comma 1 deve intervenire entro trenta giorni dalla scadenza del termine di cui all'art. 123, comma 1. In caso di pluralità di incolpati, il deferimento deve essere adottato entro trenta giorni decorrenti dall'ultimo termine assegnato".

⁴ Cfr. art. 98, comma 5, Regolamento di Giustizia FIT e art. 64, comma 4, Regolamento di Giustizia della FIBS, ove si afferma che: "Qualora il Procuratore Federale ritenga di dover confermare la propria intenzione, entro trenta giorni 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 presente regolamento o da altri regolamenti federali".

⁵ Collegio di Garanzia, 8 marzo 2018, n. 10, rel. Santoro, ove si afferma, seppure relativamente al termine per la pronuncia di primo grado, che la dichiarazione di estinzione del procedimento disciplinare "travolge tutto il giudizio nella sua interezza". In dottrina, v. M. Zaccheo, *La giustizia in ambito CONI*, in *La giustizia nello sport*, cit., p. 555; V. Ceccarelli, *Procedimento e processo sportivo disciplinare*, in A. Piazza, A. Zimatore (a cura di), *Repertorio ragionato del Collegio di garanzia dello sport*, Napoli, 2020, p. 412.

⁶ Nel quadro della dottrina processualcivile, il termine è il periodo di tempo entro il quale o dopo il quale deve o può compiersi una determinata attività processuale. Nell'ambito di una più ampia attività di classificazione si distingue tra termini perentori e termini ordinatori. Il termine si definisce perentorio laddove, diversamente da quello ordinatorio, la sua decorrenza determina la decadenza dal potere di compiere un atto processuale. In dottrina si v. N. Picardi, *Manuale del processo civile*, IV ed., Milano, 2019, p. 281; S. Costa, *Termini (diritto processuale civile)*, in *Noviss. Dig. It.*, XIX, Torino, 1973, p. 117 ss.; *Codice di Procedura Civile, Commentario*, diretto da C. Consolo, I, sub art. 152, Milano, 2018, p. 1747; B. Brunelli, sub art. 152, in F. Carpi, M. Taruffo (a cura di), *Commentario breve al codice di procedura civile*, VII ed., Padova, 2012, p. 661; C. Mandrioli, A. Carratta, *Diritto processuale civile*, I, XXVIII ed., Torino, 2022, p. 399.

⁷ Il comma 4 della previgente formulazione recitava: "qualora il Procuratore federale ritenga di dover confermare la propria intenzione, esercita l'azione disciplinare [...]".

La fissazione di termini che regolano la fase precontenziosa del procedimento disciplinare pone dei problemi in ordine alla loro natura perentoria ovvero ordinatoria.⁸ Infatti, in assenza di una specifica qualificazione all'interno del CGS del CONI,⁹ la determinazione è rimessa a ciascuna Federazione sportiva.¹⁰

Si ravvisano dei casi in cui il legislatore ha scelto di esplicitare nei propri regolamenti il carattere perentorio o ordinario del termine, come nel caso della FIGC o della FISE, eliminando ogni incertezza in merito alla sua qualificazione.¹¹

Il problema sorge invece laddove non ci sia alcuna espressa statuizione normativa in ordine alla natura del termine e dunque sia rimessa al Collegio di Garanzia la valutazione in merito alla sua perentorietà o ordinarietà, ovvero laddove il legislatore federale scelga di formalizzare a livello normativo la seconda.¹²

2. Tra perentorietà e ordinarietà: il quadro eterogeneo della giurisprudenza del Collegio di Garanzia

L'individuazione della natura del termine per l'esercizio dell'azione del Procuratore federale è stata oggetto di numerose pronunce del Collegio di Garanzia e dei giudici federali, non sempre del medesimo segno. Si fronteggiano due distinti orientamenti giurisprudenziali che concludono l'uno, verso il carattere perentorio del termine, l'altro, verso quello ordinario.¹³

Secondo un primo orientamento, in assenza di una esplicita qualificazione, il termine ha natura perentoria.¹⁴

⁸ Ciò vale, seppure nella diversità di termine, sia per l'avviso di conclusione delle indagini, sia per l'esercizio dell'azione disciplinare. Il tema verrà analizzato congiuntamente, considerando in particolare il termine per l'esercizio dell'azione disciplinare, in merito al quale il Collegio di Garanzia è stato più volte chiamato a pronunciarsi.

⁹ *Contra*, Collegio di Garanzia, sez. IV, 30 giugno 2022, n. 42, rel. Santoro, inedita; Collegio di Garanzia, sez. un., 14 aprile 2022, n. 17, rel. Zimatore, inedita, ove il Collegio ritiene che la perentorietà del termine sarebbe desumibile dal combinato disposto degli artt. 44, comma 4 e 45, primo comma, CGS del CONI. In particolare, si afferma che "la natura perentoria dei termini è confermata anche da quanto espressamente disposto all'art. 45 CGS del CONI, a mente del quale "Il potere di sanzionare i fatti disciplinarmente rilevanti si estingue quando il Procuratore federale non lo eserciti entro i termini previsti dal presente Codice"". Sul punto v. *infra* n. 4.

¹⁰ A titolo esemplificativo, nel senso della perentorietà v. il nuovo CGS della FIGC ha sancito all'art. 44, comma 4, la perentorietà del termine collocando la disposizione nella Parte Seconda, dedicata al "Processo sportivo", Capo I, rubricato "Principi del processo sportivo"; nel senso dell'ordinarietà, v. l'art. 33, primo comma, Regolamento di Giustizia della FISE, ora art. 32, primo comma, prevede che "Salvo diversa previsione che determini l'effetto della relativa inosservanza, tutti i termini previsti dal presente Regolamento sono da intendersi come ordinari"; da ultimo, l'art. 13, comma 1 e 2, Regolamento di Giustizia della FIDAL, in forza del quale "i termini perentori sono espressamente qualificati tali nel presente regolamento" e che "ogni altro termine si intende libero".

¹¹ A titolo esemplificativo, nel senso della perentorietà, v. il nuovo CGS della FIGC che ha sancito all'art. 44, comma 4, la perentorietà del termine collocando la disposizione nella Parte Seconda, dedicata al "Processo sportivo", Capo I, rubricato "Principi del processo sportivo"; nel senso dell'ordinarietà, l'art. 33, comma 1°, RG FISE, ora art. 32, comma 1, prevede che "Salvo diversa previsione che determini l'effetto della relativa inosservanza, tutti i termini previsti dal presente Regolamento sono da intendersi come ordinari".

¹² V. *infra* n. 4.

¹³ Per una ricostruzione complessiva degli orientamenti giurisprudenziali v. da ultimo, Collegio di Garanzia, sez. IV, 30 giugno 2022, n. 42, cit.; Collegio di Garanzia, sez. un., 14 aprile 2022, n. 17, cit.; Collegio di Garanzia, sez. I, 13 ottobre 2021, n. 88. In dottrina M. Sanino, *Giustizia sportiva*, cit., p. 314, spec. nota 6; E. Jacovitti, *Rassegna della giurisprudenza più recente del Collegio di Garanzia dello sport*, cit.; Relazione annuale sulla giurisprudenza del Collegio di Garanzia. Anno 2021, cit., p. 80 ss.; Relazione annuale sulla giurisprudenza del Collegio di Garanzia. Anno 2020, cit., p. 32 ss.

¹⁴ Nel senso della perentorietà del termine, Collegio di Garanzia, sez. IV, 28 marzo 2017, n. 23; parere del Collegio di Garanzia, sez. consultiva, 29 novembre 2018, n. 7; Collegio di Garanzia, sez. II, 10 febbraio 2021, n. 13, rel. Martuccelli; Tribunale federale FIBS, 13 luglio 2022, proc. n. 6/2022.

Il Collegio di Garanzia ritiene che la perentorietà del termine non possa essere esclusa per il solo fatto che la norma non lo preveda, in quanto la perentorietà del termine deve essere valutata alla luce dello scopo e della funzione perseguita.¹⁵

La natura perentoria del termine sarebbe nel caso di specie desumibile dalla *ratio* dell'intervento normativo del legislatore sportivo che, modificando il CGS del CONI, ha stabilito il termine entro cui la Procura deve deferire il tesserato ovvero l'affiliata.¹⁶ L'obiettivo perseguito è quello di evitare che il Procuratore sia legittimato a esercitare l'azione disciplinare dopo un lungo lasso di tempo dalla commissione dell'infrazione, con pregiudizio al diritto di difesa dell'incolpato, che resterebbe "assoggettato per un tempo indefinito alle indagini della Procura federale".¹⁷

Ad avviso di questa giurisprudenza,¹⁸ alla norma deve essere assegnato un significato che non svuoti di efficacia la modifica operata dal legislatore, cosa che si verificherebbe laddove non si collegasse al rispetto del termine alcun effetto decadenziale. In tal caso, proprio a fronte del decorso del tempo, il tesserato si vedrebbe contestato un illecito disciplinare rispetto al quale avrebbe perso la possibilità di proporre una prova contraria.¹⁹

Si evidenzia, inoltre, in queste decisioni che l'applicazione dell'art. 152 c.p.c. non sarebbe possibile perché i termini per l'esercizio dell'azione disciplinare attengono ad una fase prodromica all'instaurazione del processo e non agli atti del processo.²⁰

A ciò si aggiunga che – ad avviso della giurisprudenza²¹ – nemmeno l'assenza di una espressa doverosità è tale da escludere la perentorietà.²² La linea di demarcazione tra carattere ordinatorio o meno del termine non discende dalle conseguenze della sua inosservanza, ma dal fatto che, se quest'ultimo è perentorio, la decadenza è un effetto *ope legis*, che si produce *ipso iure* alla sua scadenza, mentre se ordinatorio, la dichiarazione spetta al giudice, all'esito del vaglio in ordine al suo mancato rispetto.²³

¹⁵ V. parere del Collegio di Garanzia, sez. consultiva, 29 novembre 2018, n. 7, rel. Bruno; Collegio di Garanzia, sez. IV, 28 marzo 2017, n. 23.

¹⁶ Codice di Giustizia Sportiva del CONI, deliberazione n. 1538 del Consiglio Nazionale del 9 novembre 2015, approvato con decreto Presidenza Consiglio dei Ministri del 16 dicembre 2015.

¹⁷ V. parere del Collegio di Garanzia, sez. consultiva, 29 novembre 2018, n. 7, ove il Collegio afferma che "nel momento endoprocessuale è necessario che i tempi che definiscono gli addebiti a carico degli indagati siano contenuti. Ciò, sia al fine di consentire una pronta definizione della posizione del soggetto interessato, sia nella direzione di assicurare la massima attuazione del diritto di difesa, che potrebbe essere compromesso ove l'azione disciplinare fosse avviata molto tempo dopo la commissione dell'infrazione".

¹⁸ Collegio di Garanzia, sez. IV, 28 marzo 2017, n. 23; Collegio di Garanzia, sez. consultiva, 29 novembre 2018, n. 7.

¹⁹ Già Collegio di Garanzia, sez. IV, 11 aprile 2016, n. 17, rel. Russo; Collegio di Garanzia, sez. un., 27 luglio 2016, n. 29, rel. Sanino, ove il Collegio ha statuito, in ordine al lasso di tempo intercorrente tra la acquisizione della notizia dell'episodio e la data di iscrizione nel Registro delle possibili infrazioni, che: "non è possibile che una Procura rimanga indifferente alla notizia di una infrazione e proceda in modo non solerte e a suo piacimento alla iscrizione sul Registro dei fatti perseguibili. È quindi, necessario regolamentare adeguatamente tale segmento del procedimento e anche di ciò si dovrà dar carico la Giunta Nazionale del Coni; attualmente, infatti, mancando una prescrizione in merito, sarebbe arduo far ricorso a criteri di per sé assai discrezionali, quali il 'tempo ragionevole' o il 'periodo di tempo congruo', lasciando però priva di tutela la giusta pretesa a che la procura federale iscriva entro un termine preciso la notizia".

²⁰ Collegio di Garanzia, sez. IV, 28 marzo 2017, n. 23.

²¹ Collegio di Garanzia, sez. IV, 28 marzo 2017, n. 23. In dottrina, alla tesi maggioritaria che distingue il termine perentorio da quello ordinatorio, in ragione del fatto che il mancato rispetto dei secondi, a differenza dei primi, dà luogo a conseguenze diverse dalla decadenza v. C. Mandrioli, A. Carratta, *Diritto processuale civile*, cit., p. 395, spec. nota 44.

²² In Collegio di Garanzia, sez. IV, 28 marzo 2017, n. 23, la Procura Generale dello Sport riteneva che il termine avesse carattere ordinatorio in quanto la norma (nel caso esaminato, l'art. 98, comma 5, Regolamento di Giustizia della FIT) prevede che il Procuratore federale "eserciti" l'azione disciplinare e non che "debba esercitarla".

²³ Collegio di Garanzia, sez. IV, 6 luglio 2017, n. 55.

Da ultimo, secondo il citato orientamento, assoggettare l'azione della Procura al rispetto dei termini previsti nella normativa federale si pone in linea con il principio di celerità e speditezza, che caratterizzano tutto il sistema della giustizia sportiva.²⁴

Pertanto, sulla scorta di tale interpretazione, decorsi trenta giorni dalla scadenza del termine per l'audizione o la presentazione della memoria, la Procura decade dal potere di esercitare l'azione disciplinare.²⁵

Come abbiamo detto, un secondo orientamento ritiene invece che il termine per l'esercizio dell'azione disciplinare abbia natura ordinatoria.²⁶ La *ratio* di tale orientamento che esclude la natura perentoria del termine trova fondamento nella necessità di assicurare il rispetto delle garanzie difensive.

Questa giurisprudenza ritiene che la natura ordinatoria del termine sarebbe in primo luogo desumibile dal dato letterale della norma, in quanto soltanto in presenza di una esplicita previsione il termine può essere qualificato come perentorio.²⁷

In assenza di una specifica statuizione, alla luce del richiamo operato dall'art. 2, comma 6, del CGS del CONI al codice di procedura civile, si ritiene che debba applicarsi l'art. 152 c.p.c. e dunque il termine debba considerarsi ordinario.

In particolare, il Collegio di Garanzia ha affermato che il termine di cui all'art. 44, comma 4, del CGS del CONI non possa definirsi "in alcun modo perentorio"²⁸ poiché tale norma non contiene alcuna esplicita previsione che subordini alla sua mancata osservanza la decadenza della Procura dal potere di esercitare l'azione.

Osserva a tale proposito il Collegio di Garanzia che quando il legislatore sportivo ha voluto attribuire natura perentoria al termine lo ha esplicitamente previsto.²⁹ Ciò emergerebbe dalla lettera dell'art. 152 c.p.c., che prevede che i termini processuali sono ordinari, salvo che la legge stessa li dichiari espressamente perentori.

A ciò si aggiunga che, per la giurisprudenza, l'inserimento di rigidi vincoli temporali si porrebbe in contrasto con il diritto di difesa dell'indagato, in particolare, nei casi in cui, stante la complessità, non

²⁴ Collegio di Garanzia, sez. IV, 28 marzo 2017, n. 23; parere del Collegio di Garanzia, sez. consultiva, 29 novembre 2018, n. 7.

²⁵ Collegio di Garanzia, sez. IV, 28 marzo 2017, n. 23; parere del Collegio di Garanzia, sez. consultiva, 29 novembre 2018, n. 7, avente ad oggetto i termini previsti del Regolamento di Giustizia della FIT. Sul punto anche Collegio di Garanzia, 8 marzo 2018, n. 10, rel. Santoro, in materia di termine per la pronuncia della decisione di primo grado.

²⁶ Si esprimono a favore della natura ordinatoria del termine, Collegio di Garanzia, sez. un., 7 aprile 2017, n. 25, rel. Sanino, Zimatore, Zaccheo, D'Alessio; Collegio di Garanzia, sez. un., 10 luglio 2017, n. 50, rel. Auletta; Collegio di Garanzia, sez. IV, 6 luglio 2017, n. 55; Collegio di Garanzia, 8 marzo 2018, n. 11, rel. D'Alessio; Parere del Collegio di Garanzia, sez. consultiva, 5 marzo 2020, n. 1, rel. Falcone; Corte federale d'appello FIGC, 21 settembre 2020, n. 18.

²⁷ Collegio di Garanzia, sez. un., 7 aprile 2017, n. 25; Collegio di Garanzia, sez. IV, 6 luglio 2017, n. 55; Collegio di Garanzia, sez. I, 15 novembre 2017, n. 86, rel. Andreotta. Di recente, nel senso dell'esclusione della perentorietà, anche se relativa al termine di cui all'art. 51, comma 8, Regolamento di Giustizia della FIDAL per la pronuncia della decisione, si è pronunciato il Collegio di Garanzia, sez. I, 22 luglio 2022, n. 51, rel. Maietta. Si evidenzia che, ai sensi dell'art. 13, commi 1 e 2, Regolamento di Giustizia della FIDAL, "i termini perentori sono espressamente qualificati tali nel presente regolamento" e che "ogni altro termine si intende libero". Ebbene, i giudici concludono statuendo che "da una siffatta affermazione normativa non ci si può discostare perché si scalfirebbe o, peggio, si abrogerebbe per via giustiziale una norma federale che, per contro, può essere modificata o abrogata unicamente dal legislatore federale". *Contra v.* parere del Collegio di Garanzia, sez. consultiva, 29 novembre 2018, n. 7, rel. Bruno.

²⁸ Parere del Collegio di Garanzia, sez. consultiva, 5 marzo 2020, n. 1, rel. Falcone; Collegio di Garanzia, sez. un., 7 aprile 2017, n. 25.

²⁹ A titolo esemplificativo, è opportuno richiamare l'art. 48, comma 2, CGS che, in materia di applicazione di sanzioni su richiesta e senza incolpazione, stabilisce che "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".

si riesca a bilanciare l'accertamento della sua responsabilità con le garanzie che lo stesso può esercitare.³⁰

Tuttavia, alcune decisioni del Collegio di Garanzia hanno escluso che i termini possano definirsi “puramente ordinatori”,³¹ in quanto le esigenze di celerità e speditezza del procedimento disciplinare, portano il giudice federale, seppure escludendo la perentorietà, ad esaminare volta per volta se “il tempo sia stato amministrato dalla Procura Federale *cum grano salis*, nel rispetto, cioè, del delicato equilibrio tra esigenze investigative e garanzie di difesa”.³² La linea di demarcazione deve essere ricercata alla luce dei canoni di ragionevolezza e in chiave di garanzia dell'interessato, così da considerare la diversa gradazione delle esigenze di certezza e di celerità connaturate a ciascun ordinamento giuridico.³³

3. Segue: La decisione delle sezioni unite del Collegio di Garanzia e la scelta della perentorietà

Il problema della natura dei termini che regolano l'azione del Procuratore federale è stato risolto dalle sezioni unite del Collegio di Garanzia, le quali si sono pronunciate a favore della perentorietà del termine,³⁴ dichiarando, in caso di mancato rispetto, la decadenza dal potere di esercizio dell'azione disciplinare e dunque l'inefficacia degli atti compiuti.³⁵

La pronuncia in esame ripercorre le oscillazioni della giurisprudenza del Collegio di Garanzia in ordine alla natura dei termini del procedimento disciplinare, concludendo nel senso della perentorietà dei termini ex artt. 44, comma 4, 45, comma 1, e 47, comma 3, CGS del CONI.

A ben vedere, le sezioni unite introducono, rispetto al passato, un ulteriore elemento a sostegno della perentorietà del termine, laddove affermano che “la natura perentoria dei termini è confermata anche da quanto espressamente disposto all'art. 45 CGS del CONI, a mente del quale ‘il potere di sanzionare i fatti disciplinarmente rilevanti si estingue quando il Procuratore federale non lo eserciti entro i termini previsti dal presente Codice’”.

La perentorietà viene agganciata all'art. 45 CGS del CONI, rubricato “Prescrizione dell'azione”, che è applicabile anche alla fattispecie di cui all'art. 44 CGS del CONI, con l'effetto che, decorso il termine di trenta giorni, il potere del Procuratore di sanzionare i fatti si estingue.³⁶

³⁰ Collegio di Garanzia, sez. un., 7 aprile 2017, n. 25; Collegio di Garanzia, sez. IV, 6 luglio 2017, n. 55; parere del Collegio di Garanzia, sez. consultiva, 5 marzo 2020, n. 1, rel. Falcone. V. M. Sanino, *Giustizia sportiva*, cit., p. 317, spec. nota 6.

³¹ Collegio di Garanzia, sez. un., 7 aprile 2017, n. 25; Collegio di Garanzia, sez. IV, 6 luglio 2017, n. 55. Sul punto M.P. Pignalosa, *Questioni al vaglio delle sezioni unite del collegio di garanzia dello sport*, cit.; M. Annunziata, *Decorrenza e natura del termine previsto dal codice di giustizia sportiva per l'esercizio dell'azione disciplinare*, in *Riv. dir. sportivo*, 2017, I, p. 159 ss.

³² Collegio di Garanzia, sez. IV, 6 luglio 2017, n. 55.

³³ *Ibidem*.

³⁴ “Ritiene, infatti, la Sezione che l'insieme degli elementi di fatto e di diritto e, nello specifico, le oscillazioni giurisprudenziali riferite all'interpretazione del quadro normativo di riferimento suppongano un chiarimento sistematico da parte dell'Organo nomofilattico in ordine alla natura dei ricordati termini che regolano l'azione del Procuratore Federale”, così Collegio di Garanzia, sez. I, 13 ottobre 2021, n. 88. Sul punto M. Sanino, *Giustizia sportiva*, cit., p. 314, spec. nota 6.

³⁵ Collegio di Garanzia, sez. un., 14 aprile 2022, n. 17, cit. La fattispecie in esame concerne il mancato rispetto del termine per la comunicazione dell'avviso di conclusione delle indagini preliminari. In particolare, le attività di indagine della Procura federale FIGC si concludevano in data 25 luglio 2019 e solo con atto del 16 gennaio 2020 (ricevuto il 23 gennaio 2020), la Procura inviava agli incolpati la “Comunicazione di conclusione delle indagini”, assegnando il termine per presentare memorie o chiedere di essere sentiti. Seguiva in data 20 febbraio 2020, il deferimento dinanzi al Tribunale Federale dell'incolpato. Il Collegio, dunque, afferma che “il ragionevole bilanciamento tra le ragioni di celerità del procedimento e quelle di ricostruzione della verità dei fatti, di accertamento delle responsabilità dell'indagato e, dunque, di giustizia sostanziale impone di ritenere che i termini ex artt. 44, comma 4, 45, comma 1, e 47, comma 3, CGS del CONI siano perentori e che la loro mancata osservanza determini la decadenza dal potere di esercizio dell'azione disciplinare da parte della Procura Federale e, dunque, l'inefficacia degli atti compiuti”.

³⁶ Ad avviso del Collegio, “siffatta disposizione, per vocazione funzionale, non interessa soltanto le ipotesi contemplate nei commi successivi dello stesso articolo, ma, letto in chiave sistematica, informa anche l'art. 44 con l'effetto che, come nei

La scelta della perentorietà del termine appare condivisibile in quanto coerente con l'assetto normativo che emerge dall'analisi delle norme che regolano il processo sportivo.

Anzitutto, si rileva che la mancata qualificazione del termine come perentorio da parte del legislatore sportivo non rappresenta un indice inequivoco della sua natura ordinatoria.³⁷ Seppure l'art. 152, comma 2, c.p.c. – qui richiamato per effetto del rinvio dell'art. 2, comma 6, del CGS del CONI ai principi e alle norme generali del processo civile³⁸ – preveda che i termini stabiliti dalla legge sono ordinatori, salvo espressa dichiarazione in senso contrario, la perentorietà del termine si può desumere dalla funzione in fatto perseguita con le singole previsioni.³⁹

Orbene, l'assenza di una espressa previsione in ordine alla natura del termine non esclude automaticamente il suo carattere perentorio che dovrà invece essere ricercato nello “scopo che persegue e nella funzione che adempie”.⁴⁰

Se lo scopo della fissazione dei termini è – nel caso di specie – quello di garantire l'esercizio del diritto di difesa dell'indagato, evitando che questi resti assoggettato per un tempo indeterminato alle indagini della Procura, i tempi in cui si definiscono gli addebiti a carico dei tesserati e/o affiliati devono essere certi, così come le conseguenze dell'inutile decorso degli stessi.⁴¹

La necessità di cadenzare l'attività procedimentale a garanzia delle prerogative dell'incolpato è peraltro conforme al principio di celerità che innerva il sistema di giustizia sportiva. Come ogni attività processuale, ai sensi dell'art. 2, comma 2, del CGS del CONI, il processo sportivo deve essere ispirato ai principi del giusto processo, tra i quali figura quello della ragionevole durata.⁴²

casi elencati all'art. 45, comma 3, il decorso del termine comporta l'estinzione del procedimento disciplinare”. Nello stesso senso v. Tribunale federale FIBS, 13 luglio 2022, proc. n. 6, ove si afferma che “La lettura del combinato disposto dell'art. 64, comma 4, e dell'art. 65, comma 1, il quale prevede che “il potere di sanzionare i fatti disciplinarmente rilevanti si estingue quando il procuratore federale non lo eserciti entro i termini previsti dal presente regolamento”, porta questo Collegio ad applicare quest'ultima norma (di portata generale) anche nel caso previsto dall'art. 64, comma 4, con la conseguenza che, come negli altri casi previsti dall'art. 65, il decorso di tale termine comporta l'estinzione del potere di esercitare l'azione disciplinare”. *Contra* v. Tribunale federale FISE, 12 maggio 2020, n. 7/2021, ove si afferma che “è la stessa struttura della norma invocata dalla difesa (art. 65, terzo comma) che consente di indagare e condurre a tale esito esegetico, giacché in essa si legge, nel suo incipit, ‘fermo quanto previsto dal precedente articolo 64, comma 5, il diritto di sanzionare si prescrive (...)’ di talché il legislatore sportivo non ha affatto voluto parificare, quanto agli effetti, l'art. 64, quinto comma, alle fattispecie descritte dal terzo comma dell'art. 65 (cosa che sarebbe stata possibile solo ove il legislatore avesse optato per altra formula lessicale come ‘oltre a quanto previsto dal precedente articolo 64, comma 5, il diritto di sanzionare si prescrive’”.

³⁷ Parere del Collegio di Garanzia dello Sport, sez. consultiva, 29 novembre 2018, n. 7, rel. Bruno; da ultimo, Collegio di Garanzia dello Sport, 14 aprile 2022, n. 17, cit.

³⁸ Cfr. art. 2, comma 6, CGS del CONI, che, per ciò che qui rileva, rinvia agli artt. 152-155 c.p.c. Sul punto, v., in dottrina, P. Sandulli, M. Sferrazza, *Il giusto processo sportivo. Il sistema di giustizia sportiva della federazione calcio*, Milano, 2015, pp. 80-81; in giurisprudenza, v. Collegio di Garanzia dello Sport, sez. I, 31 luglio 2018, n. 39, rel. Branca. In senso più ampio, in ordine ai rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, v. S. Terracciano, *Fonti dell'ordinamento sportivo*, in *Repertorio ragionato del Collegio di garanzia dello sport*, cit., p. 253 ss.

³⁹ Parere del Collegio di Garanzia dello Sport, sez. consultiva, 29 novembre 2018, n. 7. A tale proposito, il requisito di cui all'art. 152 c.p.c. è soddisfatto non solo in presenza di una norma di legge che espressamente attribuisce al termine natura perentoria, ma anche laddove tale qualificazione possa desumersi dall'atto a cui è soggetto o dalla “sua sussunzione sotto una data norma”, N. Picardi, R. Martino, *Termini (diritto processuale civile)*, in *Enc. Giur.*, XXXI, Roma, 1994, p. 153.

⁴⁰ Cass., 1° luglio 2008, n. 17978, in *Giur. it.*, 2008, p. 1070; Cass., 25 giugno 2007, n. 14692, *ivi*, 2007; Cass., 15 ottobre 2010, n. 21365, 2010, in *Dejure*; Cass., sez. un., 23 settembre 2014, n. 19980, in *Giust. civ. Mass.*, 2014, ove si afferma che la perentorietà può essere desunta dallo scopo, dal carattere del termine, nonché dagli effetti che “l'inutile decorso di esso produce secondo l'espressa sanzione normativa”; Cass., 31 marzo 2015, n. 6432, in *Riv. es. forz.*, 2015; Cass., 15 marzo 2016, n. 5060, occorre guardare allo “scopo”, al “carattere del termine” e agli “effetti che l'inutile decorso di esso produce secondo l'espressa sanzione normativa”.

⁴¹ Parere del Collegio di Garanzia dello Sport, sez. consultiva, 29 novembre 2018, n. 7.

⁴² Cfr. V. Ceccarelli, *Procedimento e processo sportivo disciplinare*, in *Repertorio ragionato del Collegio di garanzia dello sport*, cit., p. 411 e ss.; P. Sandulli, *I principi generali del giudizio sportivo “calcistico”*, cit., pp. 983 ss., spec. p. 987; L. Caso, *I poteri degli organi di giustizia sportiva*, in *La giustizia nello sport*, cit., p. 1015.

L'effettiva esplicazione del principio della ragionevole durata presuppone la certezza dei termini processuali, dal momento che una giustizia che non sia anche tempestiva rischia di rivelarsi irrimediabilmente vana.⁴³

Nel quadro del principio di celerità e speditezza, “espressione del dinamismo che conforma l'attività sportiva plasmandone tempi e modalità di organizzazione”,⁴⁴ il termine processuale rappresenta il presidio all'effettività del diritto di difesa dell'incolpato, evitando che quest'ultimo resti vincolato per un tempo indefinito alla attività di indagine della Procura.

La perentorietà del termine sarebbe peraltro suggerita dall'art. 9, comma 3, del CGS del CONI, laddove si afferma che la parte che dimostri di essere incorsa in una decadenza per causa alla stessa non imputabile può essere rimessa in termini.⁴⁵

La rimessione in termini mira a temperare la rigida scansione temporale dell'attività processuale, consentendo alla parte di porre in essere un'attività dalla quale sarebbe altrimenti decaduta, purché sia data la prova che la decadenza derivi da una causa ad essa non imputabile.

La previsione di un siffatto rimedio, che ricalca sostanzialmente l'art. 153, comma 2, c.p.c.,⁴⁶ postula la perentorietà del termine e consente di avvalorare l'interpretazione che ricollega al mancato rispetto di quest'ultimo la decadenza dal potere di esercizio dell'azione disciplinare.

4. Un equilibrio instabile

Nonostante l'equilibrio raggiunto dalle sezioni unite del Collegio – che ritengo condivisibile –, lo stesso risulta incerto come emerge dalla decisione della quarta sezione del Collegio di Garanzia la quale, intervenuta successivamente rispetto alla predetta pronuncia, si esprime nel senso del carattere ordinatorio del suddetto termine.⁴⁷

In questo caso, i giudici giungono ad attribuire natura ordinatoria al termine aderendo alla lettera dell'art. 33, comma 1, Regolamento di giustizia FISE.⁴⁸

In altri termini, il ragionamento da cui muove il Collegio della quarta sezione sta nel fatto che nonostante vi siano norme nel regolamento CGS del CONI dalle quali sarebbe desumibile la natura

⁴³ Corte federale d'appello FIGC, sez. un., 28 settembre 2020, n. 23/2020/2021.

⁴⁴ Così, Collegio di Garanzia, Lodo n. 9/2022. A tale proposito, v. anche Collegio di Garanzia, sez. I, 6 luglio 2016, n. 27, rel. Andreotta, ove il Collegio, in merito ai termini per il deposito della pronuncia, ha affermato che “nessun dubbio, può esservi, allora, circa la perentorietà di termini come innanzi stabiliti, anche considerando come gli stessi risultino essere in perfetta armonia con i principi generali della Giustizia Sportiva che prevedono, espressamente, la massima restrizione dei tempi per la risoluzione delle controversie sportive, dovendosi la giurisdizione armonizzare all'incalzare di qualificazioni, tornei, campionati ecc.”.

⁴⁵ Cfr. Art. 9, comma 3 del CGS del CONI, il quale recita: “Il giudice non può rinviare la pronuncia né l'udienza se non quando ritenga la questione o la controversia non ancora matura per la decisione, contestualmente disponendo le misure all'uopo necessarie. Può sempre ammettere a parte che dimostri di essere incorsa in decadenza per causa alla stessa non imputabile a compiere attività che le sarebbero precluse”. In ordine all'art. 50 CGS FIGC, il quale ricalca l'art. 9 CGS del CONI, v. A. Blandini, P. Del Vecchio, A. Lepore, *Codice di giustizia sportiva FIGC*, cit., p. 616.

⁴⁶ Per una ricostruzione generale dell'istituto della rimessione in termini nel quadro della dottrina processualcivile si veda R. Caponi, *La rimessione in termini nel processo civile*, Milano, 1996, *passim*; *Codice di Procedura Civile, Commentario*, diretto da Consolo, I, sub art. 153, cit., p. 1752; C. Mandrioli, A. Carratta, *Diritto processuale civile*, cit., p. 392 ss.

⁴⁷ Collegio di Garanzia, sez. IV, 30 giugno 2022, n. 42.

⁴⁸ Cfr. Art. 33, primo comma, Regolamento FISE, ora art. 32, comma 1, in forza del quale “Salvo diversa previsione che determini l'effetto della relativa inosservanza, tutti i termini previsti dal presente Regolamento sono da intendersi come ordinatori”. Cfr. Collegio di Garanzia, sez. IV, 30 giugno 2022, n. 42, ove i giudici affermano che “Questo Collegio, facendo proprio l'orientamento delle Sezioni Unite da ultimo richiamate, evidenzia l'impropria divergenza tra il CGS e la regolamentazione delle FISE sui procedimenti di giustizia sportiva, che contrasta con la ratio di uniformità sottesa alla riforma della giustizia sportiva attuata, per l'appunto, con il CGS, giacché, nello specifico, l'art. 33, comma 1, Regolamento di giustizia della FISE (in senso diametralmente opposto all'art. 38 [oggi art. 44, comma 6] del CGS della FIGC) recita: ‘Salvo diversa previsione che determini l'effetto della relativa inosservanza, tutti i termini previsti dal presente Regolamento sono da intendersi come ordinatori’”.

perentoria del termine per l'esercizio dell'azione del Procuratore, risulti preponderante l'applicazione della norma del Regolamento di Giustizia FISE che all'art. 33 prevede che tutti i termini di tale regolamento debbano definirsi ordinatori.

Tale soluzione sarebbe a mio parere coerente dal momento che le disposizioni generali si applicano nel silenzio delle particolari.⁴⁹

Tuttavia, la soluzione adottata dal Collegio non tiene conto del fatto che gli artt. 64 e 65 Regolamento di Giustizia FISE riproducono in maniera pedissequa gli artt. 44 e 45 CGS del CONI che, nell'interpretazione delle sezioni unite, qualificano invece come perentorio il termine per l'esercizio dell'azione disciplinare.

Soluzione di cui il medesimo Collegio di Garanzia tiene conto e ritiene che debba essere sempre applicata salva diversa e (specifica) soluzione normativa regolamentare.

Ecco il cortocircuito motivazionale: da un lato, si adotta la soluzione delle sezioni unite, dall'altro, si fa riferimento ad una norma generale del regolamento federale.

Ciò non è condivisibile in quanto la riserva della normativa federale deve avvenire solo con riferimento alla speciale normativa sull'azione disciplinare, non rinviando a generiche disposizioni generali-regolamentari.

Ben diversa, dunque, a mio parere, avrebbe dovuto essere la soluzione a cui il Collegio sarebbe dovuto approdare, ovvero verso la perentorietà del termine che, nel quadro dei principi enucleati dalla giurisprudenza del Collegio di Garanzia e dalla lettura delle norme che regolano il processo sportivo, si ritiene debba trovare applicazione, salvo il caso in cui vi sia una disposizione specifica in materia di azione disciplinare che si esprima nel senso dell'ordinatorietà.

A ben vedere, dunque, la *quaestio* della natura ordinatoria ovvero perentoria del termine si ricompona solo in presenza di una espressa previsione normativa, peraltro auspicata dal Collegio di Garanzia nella recente pronuncia citata,⁵⁰ non tanto all'interno dei regolamenti federali, quanto all'interno del CGS del CONI.

È infatti evidente che la piena applicazione del principio della perentorietà del termine enucleato dalla giurisprudenza può essere realizzata appieno solamente attraverso una modifica del CGS del CONI, al quale le normative federali dovranno conformarsi.

Lo stato dell'arte evidenzia infatti l'inidoneità della giurisprudenza a garantire l'applicazione di un principio unitario avanti agli organi di giustizia di tutte le federazioni, con il rischio del proliferare di soluzioni normative che condurrebbero ad un sistema incapace di garantire un livello di protezione equivalente a ciascun tesserato e/o affiliata.

⁴⁹ In ordine al rapporto tra CGS del CONI e Regolamenti federali si rileva che ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, comma 3 e 64, comma 2, del CGS del CONI, ciascuna Federazione provvede a conformare i rispettivi statuti e regolamenti di giustizia alle previsioni contenute all'interno del Codice, restando ferma tuttavia la propria competenza a definire "le fattispecie dei comportamenti rilevanti sul piano disciplinare". Le norme federali sono adottate in conformità ai principi generali dell'ordinamento e hanno natura speciale rispetto al CGS del CONI, al quale si rinvia per tutto quanto non previsto dalla fonte regolamentare. Sul punto, Parere del Collegio di Garanzia dello Sport, sez. consultiva, 30 giugno 2015, n. 5, Rel. Bruno; Collegio di Garanzia dello Sport, sez. IV, 24 giugno 2019, n. 48, rel. Storto, ove il Collegio afferma che l'art. 64, commi 2 e 5 CGS del CONI pone un obbligo di adeguamento degli Statuti e dei Regolamenti di Giustizia federali al Codice di giustizia sportiva del CONI, presidiato dalla sanzione, in caso di mancato adeguamento, della revocabilità delle pronunce endofederali non più impugnabili rese in violazione dei principi inderogabili sull'ordinamento o sullo svolgimento del giudizio posti nelle fonti CONI. Sul punto v. anche Deliberazione n. 1510-1511 del 11 giugno 2014 del Consiglio Nazionale, ove si afferma che "Le Federazioni Sportive Nazionali e le Discipline Sportive Associate devono adeguare i propri statuti e regolamenti ai Principi di Giustizia Sportiva emanati dal Consiglio Nazionale del Coni".

⁵⁰ Collegio di Garanzia, sez. IV, 30 giugno 2022, n. 42, ove si invoca "l'attenzione del legislatore sportivo in ordine alla necessità di provvedere affinché sia garantita l'uniformità tra i regolamenti di giustizia delle singole Federazioni alle norme del CGS del CONI contenute nell'art. 44, alla luce dell'interpretazione datane dalle Sezioni Unite nella richiamata decisione n. 17/2022 e fatta propria da questo Collegio".

5. Considerazioni conclusive

Con la pronuncia a sezioni unite, il Collegio di Garanzia si è espresso a favore della perentorietà del termine, ricollegando all'inosservanza di quest'ultimo la decadenza dal potere di esercizio dell'azione della Procura e, di conseguenza, l'inefficacia degli atti compiuti in violazione delle predette norme.

La perentorietà del termine, ad avviso di chi scrive, deve essere condivisa ed è auspicabile che trovi legittimazione non solo nella giurisprudenza del Collegio di Garanzia ma anche in quella federale. Peraltro, la perentorietà rappresenta la scelta verso la quale la dottrina e la giurisprudenza devono convergere in virtù dei principi enucleati dalle pronunce del Collegio di Garanzia e alla luce di ragioni di ordine sistematico: dal momento che il Procuratore federale è parte del processo – e non giudice –, per effetto del richiamo alle norme del codice di procedura civile, deve essere assoggettato ai termini perentori che scandiscono l'attività processuale della prima.

Tuttavia, la soluzione alla quale è approdata la giurisprudenza sportiva risulta allo stato insoddisfacente, in quanto suscettibile di essere superata ogniqualvolta il legislatore federale decidesse di attribuire natura ordinatoria al termine attraverso una previsione normativa.

Stante l'assenza di una esplicita statuizione nel senso della perentorietà nel CGS del CONI, salvo aderire alla lettera offerta dalle sezioni unite del Collegio, ciascun legislatore federale può infatti adottare una propria disciplina, dando vita ad un sistema non omogeneo che offre diversi livelli di protezione agli incolpati a seconda della federazione alla quale afferiscono.