

Conferenza sull'integrità nello sport

Roma, 6-7 dicembre 2021

Organizzata dall'Accordo Parziale Allargato sullo Sport (EPAS) del Consiglio d'Europa

e dal Dipartimento italiano per lo Sport

nell'ambito della Presidenza italiana del Consiglio d'Europa

Prefetto Dott. Ugo TAUCER

Procuratore Generale dello Sport presso il CONI

Intervento nel contesto della Tavola Rotonda sul tema della buona governance nello sport per mitigare il rischio di corruzione

1. Quali sono le misure più importanti che il CONI ha promosso tra i suoi affiliati in materia di buon governo e prevenzione della corruzione?

Il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) è emanazione del Comitato Olimpico Internazionale (CIO), è costituito in Ente Pubblico e rappresenta l'Autorità di disciplina regolazione e gestione delle attività sportive nazionali, essendo la Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate.

In tema di contrasto alla corruzione il CONI, in quanto Ente Pubblico, adotta il Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione ai sensi della Legge 190/2012, ma fa riferimento anche al Code of Ethics del CIO e ha aderito, nel 2016, all'UN Global Compact.

In materia di prevenzione della corruzione, il sistema sportivo presenta due ambiti distinti e correlati:

- A) On the field, che riguarda tutti gli aspetti connessi alla performance sportiva e allo svolgimento degli eventi sportivi (doping, match-fixing, riciclaggio, frode sportiva commessa da arbitri e/o da atleti ecc.)
- B) Off the field, che riguarda tutti gli aspetti connessi alla gestione amministrativa degli enti (gestione delle sponsorizzazioni, procurement, selezione del personale, procedure elettive, conflitto di interessi, offerte di eventi ecc.)

Suddetti ambiti, peraltro, sono stati oggetto di recenti e plurimi documenti internazionali.

Il CONI è stato il primo - e credo ancora l'unico - Comitato Olimpico Nazionale che partecipa all'IPACS (Partenariato Internazionale contro la corruzione nello Sport), organismo che vede collaborare Stati nazionali e Organizzazioni internazionali - come OCSE, Consiglio d'Europa, CIO -, allo scopo di identificare standard condivisi di integrità nello sport e anticorruzione.

Il CONI è fortemente impegnato nel contrasto al match-fixing e, in tal senso, ha aderito, nell'ambito del programma ERASMUS+ della UE, al progetto AMATT (Anti Match Fixing Top Training 2017/2019), che propone una formazione specializzata per migliorare la capacità degli organismi sportivi e promuovere un coinvolgimento mediatico qualificato nella lotta alle partite truccate e all'influenza delle organizzazioni criminali nello sport.

Già nel 2012 il CONI ha istituito il Garante del Codice di Comportamento Sportivo, che adotta istruzioni, vigila sulla corretta attuazione del Codice della Giustizia Sportiva 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 CONI 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 CONI, delle Federazioni Sportive Nazionali - ivi compresi quelli degli organismi rappresentativi delle società -, delle Discipline Sportive Ss associate, degli Enti di Promozione Sportiva e delle Associazioni Benemerite.

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

- 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 Sportive Nazionali e agli altri Organismi che governano gli ambiti sportivi a ogni livello, di integrare, con proprie disposizioni, le modalità e gli ambiti di attuazione del Codice della 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 - due anni dopo l'istituzione del Garante del Codice di Comportamento Sportivo – il CONI ha introdotto significativi cambiamenti in tema di giustizia sportiva, attraverso l'approvazione dei Principi di Giustizia Sportiva (successivamente integrati nel 2018) e del nuovo Codice della Giustizia Sportiva Il Codice della Giustizia Sportiva del CONI - che 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 - prevedendo e normando numerose novità in tema di procedimenti di giustizia.

Innanzitutto, sono stati recepiti gli indirizzi e i principi costituzionali 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;
- 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.

2. Come vigila il CONI sul buon governo delle organizzazioni sportive nazionali?

Tra le novità derivanti dalla riforma del Codice della Giustizia Sportiva del CONI, vi è l'istituzione della Procura Generale dello Sport, coerentemente con il quadro di evoluzione giuridica e socioculturale.

Il Codice della Giustizia Sportiva del CONI, infatti, regolando - come anzidetto - 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, disciplina, conseguentemente, anche i rapporti tra la Procura Generale dello Sport e le Procure Federali, nell'ottica della cooperazione e leale collaborazione.

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.

Istituita presso il CONI in posizione di autonomia e indipendenza allo scopo di tutelare la legalità dell'ordinamento sportivo, la Procura Generale dello Sport coordina e vigila sulle attività inquirenti e requirenti svolte dalle Procura Federali (art. 12 quater, Statuto CONI), coopera con esse per assicurare la piena osservanza dell'ordinamento sportivo (art. 3, comma 7, CGS CONI), coopera con i Procuratori Federali al fine di assicurare la completezza e la tempestività delle rispettive indagini (art. 51, comma 4, CGS CONI). Inoltre, ha la facoltà di proporre ricorso dinanzi al Collegio di Garanzia dello Sport (art. 54, comma 2, CGS CONI); di impugnare davanti al Collegio di Garanzia dello Sport la dichiarazione di estinzione del giudizio disciplinare (art. 38, comma 7, CGS CONI); 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 (art. 59, comma, 2, punto b) CGS CONI).

La Procura Generale dello Sport svolge le funzioni attribuitele, essenzialmente, attraverso:

- l'invito al Procuratore Federale di iscrivere un fascicolo di indagine su uno o più fatti specifici (art. 12 quater, comma 3, Statuto CONI);
- la concessione della 1^a e della 2^a proroga dei termini di indagine (art. 43, comma 3, CGS CONI);
- la valutazione dell'intendimento di archiviazione (art. 47, comma 4, CGS CONI), con – se del caso – la non condivisione e la formulazione di rilievi;
- la formulazione di eventuali osservazioni al cd. 'patteggiamento senza incolpazione' (art. 48 CGS CONI);
- l'avocazione, con conseguente applicazione di un Procuratore Nazionale dello Sport, in caso di avvenuto superamento dei termini per la conclusione delle indagini, di richiesta di proroga degli stessi, di omissione di attività di indagine tale da pregiudicare l'azione disciplinare o nei casi l'intenzione della Procura Federale ad archiviare sia ritenuta irragionevole (art. 12 quater, comma 4, Statuto CONI; art. 51, comma 6, CGS CONI);
- l'applicazione, su richiesta del Procuratore Federale interessato, di un Procuratore Nazionale dello Sport qualora sussistano protratte vacanze di organico ovvero specifiche e contingenti esigenze investigative o processuali (art. 52, comma 2, CGS CONI);
- l'adozione di "Linee Guida" al fine di prevenire impedimenti o difficoltà nelle attività di indagine e la riunione dei Procuratori Federali interessati (art. 51, comma 5, CGS CONI);
- il pronunciamento (entro tre giorni dalla relativa istanza, ai sensi dell'art. 11, comma 5, del ROF) sull'astensione del Procuratore Federale (art. 46 CGS CONI, art. 11 ROF).

Premesso che l'ordinamento sportivo è autonomo rispetto a quello statale, in molte occasioni - e con differenti modalità - si è potuto sviluppare un rapporto di collaborazione tra la Procura Generale dello Sport, le Procure Federali delle FSN/DSA e l'Autorità giudiziaria ordinaria.

Infatti, ben può sussistere una relazione tra la vicenda disciplinare sportiva e la vicenda penale ordinaria, e in tal senso viene in soccorso quanto previsto dall'art. 49 del Codice di Giustizia Sportiva del CONI (recante "Rapporti con l'Autorità giudiziaria"), che mette in risalto la cooperazione tra il Procuratore Federale e l'Autorità giudiziaria ordinaria competente, evidenziando la reciprocità di tale rapporto.

In tale ottica, peraltro, nell'esercizio delle proprie prerogative è intervenuta anche la Procura Generale dello Sport, che ha promosso in passato accordi di collaborazione con singole Procure della Repubblica per lo scambio di informazioni e ha avviato, proprio di recente, una interlocuzione con il Ministero della Giustizia affinché – per il tramite della Procura Generale presso la Corte di Cassazione - possano essere diramate direttive unitarie alle Procure della Repubblica al fine di codificare in maniera uniforme il reciproco scambio di informazioni.

Poiché un delitto di frode sportiva (di rilevanza penale ordinaria) integra necessariamente un illecito sportivo (di rilevanza disciplinare sportiva), è possibile conciliare l'autonomia dell'ordinamento statale e di quello sportivo senza reciproche interferenze, in sinergia con le autorità giudiziarie.

La Legge 401/89 disciplina il reato di frode nelle competizioni sportive, all'art. 2, comma 1. Lo scopo della norma è di evitare che – nel contesto della reciproca autonomia dell'ordinamento statale e dell'ordinamento sportivo – si possano determinare 'interferenze' tra le disposizioni dell'uno e dell'altro ordinamento, proprio sul presupposto che ogni fatto integrativo del delitto di frode nelle competizioni sportive costituisce – come logico corollario – anche un illecito sportivo disciplinarmente rilevante.

Grazie all'introduzione di tale norma, anche l'acquisizione della prova nell'ambito del procedimento sportivo ha trovato un principio di attuazione più solido, permettendo ufficialmente agli organi di giustizia sportiva di

attingere anche al materiale probatorio attinente al procedimento penale ordinario, dando così una concreta attuazione al principio più generale previsto dall'art. 47 del Codice della Giustizia Sportiva del CONI, che disciplina lo svolgimento delle indagini da parte della Procura Federale, da leggersi in combinato disposto con quanto previsto dall'art. 51 del medesimo Codice, che dispone in merito alle attribuzioni della Procura Generale dello Sport.

Questo ha permesso al CONI e alla Procura Generale dello Sport di ridisegnare i termini della collaborazione interistituzionale tra lo stesso CONI / PGS e l'Agenzia delle Accise, delle Dogane e dei Monopoli (ADM) che erano da tempo in corso di definizione e di predisporre il testo finale di Protocollo di intesa operativo che, sia pure parzialmente, permette un migliore interscambio di dati tra i due Enti, pur nel rispetto delle norme sulla privacy.

Ad ottobre 2020, quindi, l'accordo è stato firmato e ne è stato subito predisposto il Regolamento di attuazione.

Il Protocollo vigente prevede che la ADM rilevi il flusso anomalo di scommesse relativo ad uno specifico evento sportivo, circoscrivendone la territorialità, informandone la Procura Generale dello Sport che, quindi, informa la Procura Federale interessata, richiedendo, contestualmente, di fornire l'elenco dei tesserati coinvolti nell'evento sportivo interessato.

La Procura Generale dello Sport, ricevuti dalla Procura Federale i dati relativi richiesti, li comunica ad ADM che, anche nell'esercizio delle sue prerogative di Polizia Giudiziaria, incrocia i dati dei titolari dei conti di gioco con quelli dei tesserati, effettua i controlli di pertinenza relativi anche ad eventuali collegamenti tra i tesserati ed ulteriori soggetti 'prestanome' e, infine comunica alla Procura Generale dello Sport i risultati dell'incrocio dei dati e degli ulteriori controlli.

A questo punto, la Procura Generale dello Sport inoltra alla Procura Federale le risultanze per l'iscrizione del relativo procedimento nei confronti del soggetto individuato.

Parallelamente, sul tema è viva l'attenzione anche delle Istituzioni esecutive e, proprio in considerazione della riconosciuta necessità di monitorare e scambiare informazioni tra le Forze di Polizia e gli Enti Pubblici interessati venivano istituiti - in attuazione del Decreto del Ministro dell'Interno n. 11001/148 del 15 giugno 2011, rinnovato il 31 luglio 2017 - l'Unità Investigativa Scommesse Sportive (UISS) e il Gruppo Investigativo Scommesse Sportive (GISS) presso la Direzione Centrale della Polizia Criminale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno. Della già menzionata Unità, oltre ai rappresentanti delle Forze e degli Organismi investigativi di polizia, fanno parte anche un rappresentante della Federazione Italiana Giuoco Calcio e, quale componente imprescindibile, l'ADM, oltre ad un rappresentante del Comitato Olimpico Nazionale Italiano nella persona del Procuratore Generale dello Sport.

L'istituzione dell'UISS e del GISS ha costituito, indubbiamente, un primo tentativo di favorire lo scambio informativo in materia di scommesse e la conseguente attività investigativa, anticipando quanto successivamente codificato dalla Convenzione di Magglingen/Macolin.

All'Italia va, quindi, con orgoglio attribuito un primato operativo che, voglio rimarcarlo, non deriva tanto dal fatto che il nostro Paese sia più permeabile di altri alle attività criminali, bensì dal pragmatismo, dalla visione prospettica, dalla capacità di lavorare applicando al meglio i concetti di cooperazione e di coordinamento, dalla abilità nel saper "mettere a terra" quello che le norme dispongono astrattamente, perché le donne e degli uomini che compongono gli Enti preposti alle attività di prevenzione e contrasto alla corruzione e, in generale, al malaffare sia in campo statale sia in ambito sportivo, posseggono una elevatissima capacità professionale che è il retaggio di una tradizione amministrativa e investigativa peculiare del nostro Paese.