



Collegio di Garanzia dello Sport
Sezione consultiva

Parere n. 2
Anno 2017

Prot. n. 00233/16

IL COLLEGIO DI GARANZIA
SEZIONE CONSULTIVA

Virginia Zambrano – Presidente e Relatore

Barbara Agostinis

Pierpaolo Bagnasco

Giovanni Bruno

Marcello Molè

Ha pronunciato il seguente

PARERE n. 2/2017

Su richiesta di parere presentata, ai sensi dell'art. 12 *bis*, comma 5, dello Statuto del Coni, e dell'art. 54, comma 4, del Codice della giustizia sportiva, e pervenuta presso la segreteria del Collegio in data 9 marzo 2017, prot. n. 00214.

La Sezione

Vista la richiesta di parere assegnata a codesta Sezione in data 9 marzo 2017, prot. n. 00220/17;

visto il provvedimento assunto in data 1 settembre 2014 (prot. n. 0006/14) con il quale, ai sensi dell'art. 57, comma 2, lett. b), del Codice della Giustizia Sportiva, è stata stabilita la composizione di ciascuna delle Sezioni ed è stato nominato il relativo Presidente,

visto il decreto di nomina del Presidente del Collegio di Garanzia, prot. n. 00012/14 del 17 settembre 2014;

visto l'art. 56, comma 2, che ripartisce la competenza di ciascuna Sezione del Collegio di Garanzia in base alla materia oggetto della controversia;

visto l'art. 56, comma 3, del Codice della Giustizia Sportiva, in base al quale alla Sezione consultiva spetta, tra l'altro, l'adozione di pareri su richiesta del CONI;

visto l'art. 57, comma 2, lett. c), del Codice della Giustizia Sportiva, in base al quale il Presidente del Collegio di Garanzia assegna ciascuna controversia alla sezione di competenza, ovvero alle Sezioni Unite;

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

esaminati gli atti e udito la relatrice, Virginia Zambrano, la Sezione Consultiva rende il seguente parere.

Premesse

Si chiede alla Sezione consultiva del Collegio di Garanzia dello Sport di fornire parere motivato su un profilo che investe la legittimazione ad intervenire alla assemblea del Consiglio Federale da parte dei rappresentanti del Consiglio della Lega eletti per il precedente quadriennio, tenuto conto della previsione di cui all'art. 6.1 dei principi Fondamentali FSN/DSA, secondo cui *“Entro il 15 marzo dell'anno successivo alla celebrazione dei Giochi Olimpici Estivi devono essere svolte le Assemblee ordinarie elettive delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate”*.

In discussione è la questione se, attesa la mancata elezione dei nuovi Consiglieri federali da parte della Lega e al fine di garantire il regolare funzionamento dell'organo consiliare della Federazione, i consiglieri della Lega eletti per il precedente quadriennio possano operare in *prorogatio*, ovvero venga meno per costoro la possibilità di partecipare alle riunioni del Consiglio federale. In questo senso, la vicenda che, nello specifico, investe la FIGC acquista un rilievo generale sollevando una serie di problematiche le quali investono la funzione ed il ruolo esercitato dalla Lega in rapporto alla Federazione, alla luce del complessivo quadro normativo che regola il funzionamento di siffatti enti, nonché una riflessione sulla funzione dell'istituto della *prorogatio*.

Diritto

A) Sui rapporti fra Federazione e Lega. Nella maggior parte degli sport di squadra, la necessità delle Federazioni di raggrupparsi in enti di secondo grado (le leghe di società) risponde – come noto – alla necessità sia di creare forme di aggregazione a tutela degli interessi corporativi degli aderenti (come può essere l'attività di consulenza nei confronti delle società a queste aderenti o la comunicazione e gestione nei confronti del governo federale) sia di meglio assolvere a funzioni organizzative. Al pari delle Federazioni che assolvono a compiti pubblici, anche sulle loro articolazioni interne (Leghe, associazioni Arbitri ecc.) si riverbera, tuttavia, la funzione di garantire il regolare svolgimento delle competizioni. Profilo, questo, di assoluto rilievo e che non è sfuggito (sia pur con riferimento all'AIA) agli stessi giudici del Consiglio di Stato, Sezione Sesta, 14 novembre 2006, n. 6673, i quali non a caso discorrono *“di funzioni essenziali per il perseguimento degli interessi primari inerenti all'organizzazione ed al potenziamento dello sport nazionale' che l'art. 2 del d.lgs. n. 242/1999 demanda al C.O.N.I.”*.

La articolazione in Leghe, sebbene funzionale al miglior perseguimento di quell'interesse di cui si è detto, non compromette però il principio di “centralità della Federazione” così come chiaramente desumibile dall'art. 10 Principi Fondamentali FSNEED. Le Leghe, insomma, pur nella autonomia “vigilata” di cui godono, assolvono ad una funzione strumentale al perseguimento degli obiettivi della Federazione a cui fanno capo.

Di questa centralità della Federazione si avverte il riflesso sugli stessi Statuti delle Leghe, nonché sui loro Regolamenti i quali devono allinearsi ai principi contenuti negli Statuti delle Federazioni, nonché al rispetto dei principi generali dell'ordinamento sportivo. Le Leghe, infatti, non possono che *“avere Statuti e regolamenti, approvati dal Consiglio Federale, nel rispetto delle norme del C.O.N.I. e della Federazione Sportiva che provvede al riconoscimento”* (art. 10, comma 2, Principi FSN/DSA). Tra i principi generali dell'ordinamento sportivo trova sicuramente spazio quello che misura la durata delle cariche sul quadriennio olimpico. La rappresentatività si lega qui ad un consenso il quale è chiamato a rinnovarsi periodicamente (ogni 4 anni, appunto, cfr. art. 5 Statuto Coni), in quanto espressione massima del principio di democraticità, imparzialità e buon andamento, che non può non ispirare l'attività dei massimi organi deputati alla promozione e allo sviluppo della pratica sportiva, in linea con lo spirito della Carta Olimpica. Ma v'è più.

Anche a voler spostare l'attenzione su un piano più squisitamente tecnico, quale quello del procedimento che regola il rinnovo degli organi – e dunque alla luce di un approccio per dir così di sistema – è agevole accorgersi di come il legislatore sportivo si sia preoccupato di articolare un percorso che mira ad assicurare l'effettività della regola del quadriennio. Questo, ovviamente, vale per tutte le Federazioni e la FIGC non fa eccezione.

L'art. 26 dello Statuto della FIGC stabilisce che *“L'elezione dei Consiglieri Federali da parte delle Leghe, nonché da parte degli atleti e dei tecnici, avviene prima dell'Assemblea federale elettiva”* e si effettua ovviamente nel rispetto dei regolamenti approvati. Dunque è vero che manca, nello Statuto, l'indicazione di un termine tassativamente espresso entro il quale procedere alla elezione dei Consiglieri Federali.

Tuttavia, l'individuazione della proposizione normativa è il risultato di una combinazione fra norma e sistema o, ancora, fra norma e principi generali che consente di identificare – nell'ambito dell'ordinamento qui sportivo – collegamenti e valutazioni onde approdare (nel rispetto della razionalità del sistema) alla soluzione maggiormente idonea al caso concreto.

Alla luce di quanto premesso, valga osservare che, se è vero che lo Statuto della FIGC non indica una data precisa per la elezione dei Consiglieri, è anche vero che il comma 5 dell'art. 26 dello Statuto FIGC stabilisce che la *“costituzione del Consiglio Federale si perfeziona con l'elezione del Presidente”*, il che comporta che solo in quel momento tutto l'*iter* si è positivamente concluso, nel rispetto di quella logica, più volte richiamata, che sottende il rinvio al quadriennio olimpico. Tanto, senza considerare che – come appare evidente – il procedimento che passa attraverso la elezione dei Consiglieri federali non può che essere funzionale a garantire, *in primis*, la corretta partecipazione e rappresentatività degli interessi della Lega all'alba del nuovo quadriennio.

La delicata architettura per il rinnovamento degli organi si regge, infatti, su un ferreo meccanismo normativo il quale delinea un procedimento volto a salvaguardare un principio di avvicendamento nella composizione degli organi, a chiusura del quadriennio olimpico. Il termine del 15 marzo rappresenta – nel disegno del legislatore – il momento entro il quale devono considerarsi esaurite tutte le fasi che conducono ad un eventuale mutamento dei soggetti chiamati a far parte del Consiglio Federale, in ossequio a quel principio assembleare di cui all'art. 6.1 dei

Principi Fondamentali FSN/DSA posto a salvaguardia di esigenze di partecipazione e imparzialità. Laddove non v'è chi non veda come anche l'eventuale conferma (pur possibile, entro i limiti stabiliti) dei membri uscenti debba essere, sempre, subordinata ad una reiterazione **espressa, e giammai tacita**, della volontà degli associati. Per contro, la mancanza – alla data del 15 marzo – del rinnovo delle cariche rappresentative, lungi dal risolversi in un fatto avente mera rilevanza “interna” (nel caso di specie, alla Lega) è rivelatore di un “malfunzionamento” dell'organo deputato ad esprimere il rinnovo che non può che mettere in pericolo lo stesso funzionamento corretto del CF.

Con esiti, a voler essere consequenziali, che potrebbero ridondare in danno della stessa Federazione – ben potendosi ipotizzare un intervento in via sostitutiva del Coni – in caso si appurasse un inadeguato esercizio dei poteri di controllo della Federazione sulla Lega, laddove (la prima) dovesse manifestare acquiescenza o anche semplice tolleranza dinanzi all'inerzia della seconda (art. 23 Statuto Coni).

B) Rinnovo delle cariche e limite del quadriennio olimpico – In realtà è l'analisi dell'intero quadro normativo che fa emergere come il limite del quadriennio definisca in maniera piuttosto rigorosa la durata temporale della carica, affermandosi un principio (quello del quadriennio olimpico, appunto) il quale è in armonia con una consolidata tradizione giuridica che si rinviene nella regola 10 della Carta Olimpica. Dal canto suo, l'art. 16, comma 2, d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 sul "Riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano – CONI" espressamente stabilisce, per quanto attiene agli Statuti delle Federazioni sportive nazionali e delle discipline associate che *“Gli statuti prevedono le procedure per l'elezione del Presidente e dei membri degli organi direttivi che restano in carica per un quadriennio e possono essere riconfermati”.* Sì che è alla **riconferma** e solo ad essa, vale a dire ad una nuova manifestazione di volontà, la quale avvalorò la determinazione di ribadire il consenso alle rappresentanze uscenti, che è subordinata la possibilità di lasciare invariata la rappresentanza. La *ratio* è quella di assicurare – attraverso questo necessario meccanismo di rinnovo che si affida al termine decadenziale dei quattro anni – la persistente attualità del consenso ai fini della rappresentanza dei diversi interessi. Si tratta di una regola che mira a creare le condizioni, oltre che per il miglior perseguimento dell'interesse allo sviluppo e alla promozione dello sport, anche per una tutela effettiva degli interessi degli associati, assicurando loro la possibilità di

contribuire al processo di assunzione delle decisioni nella prospettiva di quell'obiettivo che si è detto. In senso opposto non vale argomentare che una eventuale esclusione delle rappresentanze non rinnovate finirebbe con il compromettere il corretto funzionamento della Federazione, perché condurrebbe ad una alterazione del processo di manifestazione della volontà assembleare.

C) Sul ruolo e la funzione della *prorogatio* - La *prorogatio* risponde ad un interesse molto chiaro: assicurare l'ultrattività di un organo cessato, per evitare la *vacatio*, in attesa dell'insediamento di quello successivo. Obiettivo della *prorogatio* (in ambito civilistico) è, in altri termini, non quello di dare spazio a dinamiche istituzionali (come accade in ambito pubblicistico) ma di assicurare la continuità dell'organo. In questo senso depone senz'altro la regola di cui agli artt. 1129 cc., nonché artt. 2385 e 2400 c.c.

Pur, nondimeno, caricandosi del valore della continuità, il problema dell'ampiezza dei poteri esercitabili in *prorogatio* rimane ad alimentare un interessante dibattito dottrinale che contrappone attività ordinaria/straordinaria; dibattito il quale recupera unità di vedute nella conclusione relativa alla impossibilità di definire la *prorogatio* come un momento di operatività ordinaria degli organi cessati, atteso che l'organo cessato non può certo operare con la pienezza dei propri poteri.

La *prorogatio*, in altri termini, implica lo svolgimento esclusivo di quelle attività che sono essenziali ed indilazionabili e, dunque, si sostanzia nell'esercizio di poteri ben circoscritti. In questa direzione muove anche la previsione di cui all'art. 8.5 dei Principi Fondamentali FSNEF la quale, inequivocamente, stabilisce che “la *prorogatio* è volta a garantire un sia pur minimo funzionamento degli organi nel periodo intercorrente tra la decadenza degli stessi e l'immissione dei nuovi, ragione per la quale in regime di *prorogatio* la competenza è limitata agli atti conservativi o indifferibili o di ordinaria amministrazione”.

Il principio espresso è univoco nel senso di circoscrivere il compimento degli atti a quanto assolutamente indispensabile per la vita della Federazione. Né si dica che qui si tratta di norma destinata a valere solo per le ipotesi di conflitto di interessi o dimissioni. Netta è, *ex adverso*, la portata generale dell'articolo che discorre di decadenza e rinnovo, e disciplina “**altresì**” (cfr. comma 2, art. 8.5 Principi Fondamentali FSNEF) le situazioni di decadenza legate a ragioni diverse dalla fisiologica scadenza del termine. La previsione non può non valere anche per le

Leghe, in forza del loro operare – come detto – come enti di secondo grado delle Federazioni, al cui apparato regolatorio afferiscono.

Ad opinare diversamente si approderebbe ad una sorta di legalizzazione della “*prorogatio imperii*” che troverebbe fondamento nella presunzione che la continuità a gestire la Lega sia conforme alla volontà degli associati e conforme al loro interesse. Si finirebbe così con l’attribuire rilievo ad un consenso implicito da ritenere manifestato proprio attraverso l’inerzia e, quindi, attraverso un atteggiamento di sostanziale acquiescenza.

Ora, anche a prescindere da questioni più specifiche sul rilievo giuridico che assume il silenzio, quello che qui importa sottolineare è il fatto che il ricorso alla *prorogatio* (come opportunamente non si manca di porre in rilievo nei Principi FSNE) ha sempre carattere eccezionale e deve essere circondato da una serie di cautele, onde evitare di incorrere in pericolose forme di abuso del diritto. In altri termini, non solo il ricorso alla *prorogatio* non è consentito fuori dei casi espressamente previsti, ma essa (con buona pace di esigenze di continuità) deve essere rigorosamente circoscritta nel tempo. A siffatta conclusione, conduce anche altra considerazione.

Se, infatti è vero che le Leghe di società sono associazioni non riconosciute attratte alla disciplina di cui agli artt. 36 ss.cc., è anche vero che la funzione che esse svolgono (accanto alla Federazione e sotto il controllo di Federazione e Coni), vale a dire il *perseguimento degli interessi primari inerenti all’organizzazione ed al potenziamento dello sport nazionale*, determina una sorta di permeabilità dell’impianto codicistico a discipline speciali; permeabilità che favorisce la creazione di modelli per dir così “eterodossi”.

Altrimenti detto, e recuperando al ragionamento una prospettiva funzionale, si osserva come quell’interesse pubblico e primario all’organizzazione dello sport nazionale, reagendo sulla struttura giuridica dell’associazione (nella specie la Lega), ne condizioni anche la disciplina. In questi casi, il contatto con gli interessi pubblici finisce con l’attenuare la purezza del modello civilistico.

Conferma del fatto che la sovrapposizione a modelli civilistici possa approdare ad uno “snaturamento” dello schema originario, si ricava – in altro ambito – dalla previsione di cui alla legge 444/1994 che disciplina la proroga degli organi di amministrazione e controllo, delle società sia dello Stato che degli enti pubblici, dove (cfr. art. 1.1), il legislatore statale – non diversamente da quello sportivo, non solo stabilisce un termine preciso per la ricostituzione degli organi, ma prevede che il suo

inutile decorso importi decadenza degli stessi, con conseguente nullità degli atti compiuti.

Se ciò è si deve ritenere che a dispetto del principio di continuità, proprio la particolarità degli interessi che le Leghe sono chiamate a perseguire esclude *in nuce* il ricorso alla *prorogatio*, salve le ipotesi di cui ai Principi Fondamentali FSNE. L'eccezionalità della *prorogatio* e, dunque, la sua applicabilità solo a situazioni imprevedute e straordinarie si desume dalla tassatività dei casi in cui la *prorogatio* è ammessa, nonché dalla esigenza di contenerla comunque entro un periodo temporalmente circoscritto, evitando forme pericolose di *prorogatio ad libitum* che potrebbero celare pericolose manovre di aggiramento e abuso del diritto.

Riferita all'ordinamento sportivo, la *prorogatio* si presenta, quindi, quale istituto eccezionale, non solo perchè sono tassativamente stabiliti i casi in cui può farsi ricorso ad essa, sicchè ulteriori fattispecie non sono ammissibili, ma anche perché si è intesa circoscriverne rigorosamente la durata nel tempo in ossequio ad un principio di verifica periodica (il quadriennio olimpico appunto) della volontà degli associati. Né potrebbe essere diversamente, atteso che la *prorogatio* – specie se sine die – finirebbe con il demandare (cfr., C.Cost. 208/1992) “*all'arbitrio di chi debba provvedere alla sostituzione di determinarne la durata pur prevista a termine dal legislatore*” violandosi così un fondamentale principio di imparzialità e corretto funzionamento dell'organo.

Quanto sin qui detto conduce, ad avviso di codesto Collegio, a ritenere – anche a prescindere dalla vicenda *de quo* - che in ipotesi di mancata elezione dei Presidenti delle Leghe e dei Consiglieri Federali non possa in alcun modo farsi spazio all'istituto della *prorogatio* per le ragioni sopra esposte.

PQM

Si rilascia il presente parere.

Deciso nella camera di consiglio del 10 marzo 2017.

Presidente e Relatrice
F.to Virginia Zambrano

Depositato in Roma, in data 13 marzo 2017.

Il Segretario

F.to Alvio La Face