



Collegio di Garanzia dello Sport
Sezione Consultiva

Parere n. 5

Anno 2016

Prot. n. 00165/16

**IL COLLEGIO DI GARANZIA
SEZIONE CONSULTIVA**

Virginia Zambrano – Presidente e Relatore

Barbara Agostinis

Pierpaolo Bagnasco

Alessandro Di Majo

Amalia Falcone

Ha pronunciato il seguente

PARERE n. 5/2016

Su richiesta di parere presentata, ai sensi dell'art. 12 *bis*, comma 5, dello Statuto del Coni, dal Segretario Generale del Coni, prot. n. 0003639/16 del 2 marzo 2016.

La Sezione

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

vista la richiesta di parere n. 5/2016, presentata dal Segretario Generale del Coni, dott. Roberto Fabbricini, in data 2 marzo 2016;

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 il relatore, Virginia Zambrano.

Premesse

Con comunicazione prot. n. 0003639/16 del 2 marzo 2016 il Segretario Generale del CONI, dott. Roberto Fabbricini, a seguito della richiesta della Federazione Italiana Sport Equestri (FISE), richiesta datata 29 febbraio 2016 e pervenuta al Pres. Franco Frattini il 2 marzo 2016, ha chiesto al Collegio di Garanzia di esprimere motivato parere su alcuni profili controversi. Il profilo investe la corretta valenza da attribuire all'art. 6.1 dei "Principi Fondamentali degli statuti delle Federazioni Sportive Nazionali"; articolo non presente nello Statuto della FISE.

La predetta norma recita: *"Ove, a causa dello scioglimento anticipato degli organi, per impedimento definitivo del Presidente, o della scadenza dell'eventuale gestione commissariale, l'Assemblea elettiva si sia regolarmente svolta nei sei mesi precedenti la celebrazione dei Giochi Olimpici, gli eletti conservano il mandato fino allo svolgimento dell'Assemblea ordinaria elettiva convocata al termine del successivo quadriennio olimpico"*.

La FISE si è posta il problema alla luce delle dimissioni del Presidente del Comitato Regionale e delle imminenti elezioni per la ricostituzione degli organi decaduti.

Pertanto, la FISE ha posto quattro quesiti.

1) Quesito: *"Se la norma di cui sopra sia da considerarsi sovrafederale e, quindi, automaticamente applicabile alla scrivente Federazione, indipendentemente dal suo mancato recepimento nello statuto (ai Comitati Regionali e al Presidente degli stessi si applicano le norme nazionali ai sensi dell'art. 45.3 dello statuto federale)"*.

2) Quesito: *"Se l'elezione che sta per essere indetta sia da considerarsi ordinaria (in quanto valevole per il prossimo quadriennio) o straordinaria (e, comunque, assorbente quella ordinaria)"*.

3) Quesito: *"Se il semestre di cui sopra si conteggi a partire dall'inizio o dalla fine dei giochi olimpici"*.

4) Quesito: *"Se il Collegio dei Revisori resti in carica sino alla fine del quadriennio o debba essere rieletto anticipatamente insieme al nuovo Presidente e al nuovo Consiglio"*.

Anche al fine di meglio chiarire la portata dei quesiti sottoposti al Collegio di Garanzia è necessario delineare, seppur sinteticamente, il quadro normativo entro il quale si colloca la problematica. Come noto, l'art. 12 *bis*, Statuto del Coni, adottato dal Consiglio Nazionale del 11 giugno 2014 individua nel Collegio di garanzia l'organo di giustizia – autonomo ed

indipendente – deputato a definire una serie di controversie in materia di giustizia sportiva. Alla sezione Consultiva del Collegio di Giustizia, di cui all'art. 56, comma 3, spetta, invece, il compito, ove richiesta di pareri da parte del Coni o delle Federazioni, unicamente di provvedere all'interpretazione di norme controverse nonché di risolvere eventuali conflitti normativi.

Valga qui, per mero tuziorismo, rammentare come equilibrio delle garanzie procedurali, rispetto del diritto di difesa e del principio dell'accesso alla giustizia connotino, così, un sistema in cui il Collegio di garanzia è chiamato altresì a svolgere una funzione nomofilattica. Laddove chiaro è l'obiettivo del riformatore, rappresentato dalla necessità di rimediare alla precedente assenza di sistematicità, procedimentalizzando e razionalizzando l'accesso alla giustizia. Il sistema che si delinea, pur nella sua complessa articolazione, si sostanzia così in un *corpus* normativo coerente ed omogeneo che si fonda sulla visione della soluzione del conflitto come applicazione di regole preesistenti e, appunto, ordinate a sistema, nel rispetto del quadro generale normativo di riferimento. Siffatta considerazione è premessa indispensabile per fornire risposta ai quesiti formulati. Ed, in vero, in merito al primo profilo vale la pena di precisare che:

1. L'ultimo intervento normativo che ha interessato il CONI e le Federazioni sportive è stato il decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 15, che ha introdotto modifiche ed integrazioni al decreto legislativo n. 242/1999, in forza della riapertura della delega disposta dall'art. 1 legge 6 luglio 2002, n. 137.

Le principali novità scaturite da detto intervento novellatore hanno interessato, come noto, la configurazione del CONI, con il superamento della rigida distinzione tra controllore e controllati, il rafforzamento dei poteri di vigilanza sulle organizzazioni sportive e le regole di funzionamento delle Federazioni.

Si è inteso, così, operare un adeguamento del regime giuridico del Coni e delle Federazioni alla luce dei problemi, anche gestionali, emersi a seguito della riforma del 1999. Tralasciando ogni valutazione sulle soluzioni accolte dal nostro legislatore, appare utile evidenziare che la norma più importante del decreto è da rinvenirsi in quella, c.d. manifesto, che definisce il CONI come "*Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline Sportive Associate*". La precisazione, ai fini del presente parere, non è di poco conto. Essa, infatti, consente di affermare quel "*rapporto associativo*" tra CONI ed enti rappresentativi dei singoli sport, vecchi (le Federazioni) e nuovi (le Discipline Sportive Associate), posto nell'ombra dal d.lgs. n. 242/1999, che aveva preferito accentuare la relazione tra CONI e Federazioni in termini "controllore-controllati", imponendone una

separazione. La nuova centralità assegnata al vincolo associativo ha molteplici pregi, tra cui quello di consentire sia il recupero di un legame più stretto tra l'ente di vertice e le organizzazioni sportive, sia di elevare le discipline associate allo stesso rango delle Federazioni.

In questo “*modello confederale*”, il nuovo rapporto delineatosi non ha impedito alle organizzazioni preposte ai singoli sport di preservare la propria “sovrانità” sulle relative discipline sportive, soprattutto a seguito del loro riconoscimento nell'ordinamento quali persone giuridiche di diritto privato, invero già avvenuto con il d.lgs. n. 242/1999 e di poi confermato con il d.lgs. 15/2004¹. Le Federazioni, in altri termini, sono soggetti privati (come conferma la disciplina del riconoscimento), rispetto ai quali, tuttavia, la necessaria parziale deviazione della disciplina dal diritto comune trova fondamento nella natura dell'attività svolta (Galgano, *Le associazioni, le fondazioni, i comitati*, Padova, 1996, p. 433, in tema di associazioni atipiche). Il superamento di un rapporto organico fra CONI, da un lato, e Federazioni, dall'altro, ha comportato il riconoscimento in capo alle Federazioni stesse di quella autonomia comunitaria, propria delle istituzioni intermedie, che si sostanzia in una autonomia statutaria, espressione del volere della maggioranza dei membri dell'organo associativo.

Né siffatta autonomia è senza limiti, dovendo la stessa soggiacere ad una serie di principi e obblighi che impongono a questi enti precisi doveri di conformazione nell'elaborazione degli Statuti e/o degli atti normativi interni. In tal senso, muove l'art. 22, comma 1, Statuto CONI, a norma del quale “*Gli statuti delle Federazioni sportive nazionali devono rispettare i principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale e devono in particolare ispirarsi al costante equilibrio di diritti e di doveri tra i settori professionistici e non professionistici, nonché tra le diverse categorie nell'ambito del medesimo settore*”. Se, dunque, è vero, esiste un dovere da parte delle Federazioni di rispettare i principi fondamentali, è anche vero che al CONI spetta, in siffatto contesto, un genuino potere di coordinamento e di armonizzazione dell'azione di questi enti, al fine di disciplinare e, appunto, coordinarne, l'attività. Siffatto importante potere di coordinamento e controllo non si spinge, tuttavia, al punto da “invadere” l'autonomia interna. Gli ambiti di attribuzione legislativamente assegnati al CONI, per un verso, e la specificità derivante da quella strutturazione “federativa” di cui si è detto, per l'altro, finiscono inevitabilmente con il delineare infatti i limiti di azione dell'attività del CONI, senza che possa aver pregio una posizione volta a ritenere la previsione di cui all'art. 6.1 dei Principi

¹ Va sul punto precisato che nelle esperienze associative note al diritto amministrativo ed al diritto privato, i termini confederazione e federazione spesso sono considerati fungibili.

Fondamentali degli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali come dotata di una sorta di self executiviness in ragione del suo carattere sovrafederale. Più di un'argomentazione depone verso siffatta conclusione. In *primis*, si deve ritenere che – diversamente opinando – verrebbe a privarsi di fondamento la previsione di cui all'art. 2, comma 5, Statuto CONI secondo cui, qualora le Federazioni non si adeguino alle osservazioni della Giunta nazionale modificando conseguentemente lo Statuto nel senso indicato, si possa “nominare un Commissario *ad acta*”, e nei casi più gravi il Consiglio nazionale possa, addirittura, non senza “previa diffida, revocare il riconoscimento”. L'inesistenza di un rapporto di natura gerarchica fra CONI e Federazioni esclude, in altri termini, la logica del recepimento automatico che finirebbe con il privare di funzione e di potere l'organo assembleare, configurando un autoritativo potere di conformazione profondamente lesivo di quel volere della maggioranza dei membri dell'organo associativo, di cui si è detto.

La forza di siffatta argomentazione si accresce, altresì, della considerazione che il CONI nel procedimento relativo alla formazione degli statuti federali e delle loro modificazioni, si colloca su di un piano di mero controllo esterno all'atto deliberativo, non potendo in alcun modo “incidere” sulla esplicazione della potestà statutaria delle Federazioni Sportive la quale, proprio perché costituente la massima esplicazione dell'autonomia organizzativa, non può che riferirsi alla sola volontà federale. Costante in tal senso la giurisprudenza, anche amministrativa (CdS, sez. VI, 10/10/1987, n. 814, in *Riv. dir. sport.*, 1987, 676; Corte Conti, sez. contr., 07 marzo 1989, n. 2018; CdS., sez. VI, 25 settembre 2009, n. 5764; CdS., sez. VI, 28 novembre 2012, n. 6014). L'inesistenza di un potere sostitutivo – che negherebbe l'autonomia delle Federazioni e il riconoscimento della loro natura di soggetti privati – alligna già in una sentenza emessa ben prima della riforma del 1999, in cui si precisa che il “*potere di controllo si concreta in una verifica di legittimità e di merito (...) che, alla stregua dei principi generali, si pone come accessoria alla volontà dell'organo controllato nel senso che essa non può esplicarsi se non accedendo, caso per caso, a tale manifestazione, secondo il collegamento determinato dalla legge (...). Il controllo non può produrre di per sé modificazioni rispetto all'atto controllato né il CONI può sostituire atti propri a quelli riesaminati*” (*Cass., sez.un., 5 gennaio 1981, n. 12*).”

Il riconoscimento alle Federazioni della titolarità dell'autonomia statutaria ha importanti ricadute sul piano pratico, nel senso di escludere qualsiasi meccanismo di *self executiviness* che contrasterebbe, appunto, con siffatta autonomia.

2. In merito al secondo quesito, quello relativo alla natura della elezione, ovvero se essa debba essere “*considerata ordinaria (in quanto valevole per il prossimo quadriennio) o*

straordinaria (e, comunque, assorbente quella ordinaria)” il Collegio non si pronuncia. Alla luce, infatti, del disegno generale divisato dal legislatore del Codice, la funzione della Sezione Consultiva è solo quella di intervenire – come già precisato – su questioni di carattere interpretativo, ovvero per dirimere eventuali conflitti interpretativi fra norme. Mai, dunque, può intervenire su fattispecie concrete, come nel secondo quesito sottoposto a questo Collegio.

3. Su detto punto, il conteggio del semestre è da considerarsi decorrente dalla fine dei Giochi Olimpici ossia dalla loro definitiva “celebrazione”.

4. In merito al quesito relativo alla durata del Collegio dei revisori, vale a dire se “*il Collegio dei revisori resti in carica sino alla fine del quadriennio o debba essere rieletto anticipatamente insieme al nuovo Presidente e al nuovo Consiglio*”, si può osservare che questi – eletti insieme al Presidente –, in considerazione della funzione che svolgono, durano in carica tutto il quadriennio e non possono che scadere con la fine del loro mandato.

PQM

Si rilascia il presente parere.

Deciso nella camera di consiglio del 16 marzo 2016.

Depositato in Roma, in data 26 aprile 2016.

Il Presidente e Relatore

F.to Virginia Zambrano

Il Segretario

F.to Alvio La Face