



Collegio di Garanzia dello Sport
Sezione Consultiva

Parere n. 8
Anno 2017

Prot. n. 00869/17

IL COLLEGIO DI GARANZIA
SEZIONE CONSULTIVA

composta da

Virginia Zambrano - Presidente

Giovanni Bruno - Relatore

Barbara Agostinis

Giuseppe Albenzio

Marcello Molè - Componenti

ha pronunciato il seguente

PARERE 8/2017

Su richiesta di parere presentata, ai sensi dell'art. 12 *bis*, comma 5, dello Statuto del Coni, e dell'art. 56, comma 3, del Codice della Giustizia Sportiva, dal Segretario Generale del Coni, dott. Roberto Fabbricini, con nota prot. n. CE251017103812818PU del 25 ottobre 2017.

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. 9/2017, presentata dal Segretario Generale del CONI, dott. Roberto Fabbricini, in data 25 ottobre 2017, ai sensi dell'art. 12 bis, comma 5, dello Statuto del CONI e dell'art. 56, comma 3, del Codice della Giustizia Sportiva;

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. 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*;

visti gli articoli 2 e 3 del Regolamento di organizzazione e funzionamento del Collegio di Garanzia dello Sport;

esaminati gli atti e uditi il presidente, Prof.ssa Virginia Zambrano, e il relatore, Prof. Avv. Giovanni Bruno, rende il seguente

PARERE

1. Con atto del 25 ottobre 2017, il Segretario Generale del C.O.N.I., dott. Roberto Fabbricini, ha chiesto alla Sezione Consultiva del Collegio di Garanzia dello Sport di fornire parere motivato riguardo l'interpretazione delle disposizioni in tema di incompatibilità stabilite nello Statuto FIGC, alla luce dei Principi Fondamentali del CONI (da ultimo approvati dal Consiglio Nazionale con delibera n. 1523 del 28 ottobre 2014).

In particolare si chiede di *“chiarire, in via interpretativa, se l'espressione «qualsiasi altra carica elettiva federale» di cui all'art. 29, comma 2, dello Statuto FIGC possa ricomprendere o meno anche una carica elettiva assunta nell'ambito di un'assemblea di Lega”*.

1. Il quadro normativo federale di riferimento.

L'art. 10, Principi Fondamentali del CONI, sotto la rubrica *“Principio di tutela degli interessi collettivi delle società e delle associazioni sportive”*, al comma 5, al fine di garantire nella maniera più assoluta l'attuazione dei principi di democraticità e partecipazione, prevede che *“La carica di Presidente, di Consigliere, di Revisore di una Lega è incompatibile con qualsiasi carica federale eletta dalle Assemblee nazionali e territoriali, fatti salvi gli eventuali componenti di*

diritto; tali cariche sono incompatibili con qualsiasi carica elettiva centrale e territoriale del CONI”.

Lo Statuto Federale FIGC, dal canto suo, sotto la rubrica “E. CARICHE FEDERALI, Requisiti e incompatibilità”, all’art. 29, comma 2, recita: “*La qualifica di Consigliere federale eletto è incompatibile con qualsiasi altra carica elettiva federale*”, laddove il comma 3 stabilisce che “*La carica di Presidente federale è incompatibile con ogni altra carica elettiva federale, di Lega, di Componente tecnica o di società. Le cariche di Presidente, Vice-Presidente e Consigliere federale sono incompatibili con altre cariche elettive sportive nazionali in organismi riconosciuti dal CONI*”.

2. Nello specifico, la richiesta di parere è finalizzata ad avere chiarimenti in ordine alla interpretazione da attribuire all’art. 29, comma 2, dello Statuto della FIGC nella parte in cui si riferisce a «*qualsiasi altra carica elettiva federale*» ed il quesito formulato riguarda la possibilità di ricomprendere, attraverso un’attività ermeneutica che tenga in considerazione i Principi Fondamentali degli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali, approvati dal CONI il 28 ottobre 2014, nella predetta formulazione, anche la fattispecie di una carica elettiva assunta nell’ambito di una assemblea di Lega.

Al fine di poter dare una corretta risposta al quesito occorre ricostruire, in chiave sistematica, il sistema delle fonti e la loro efficacia inter-temporale per, poi, verificare la natura degli istituti che vengono da esse disciplinati.

Dobbiamo, quindi, in primo luogo verificare quale sia l’efficacia prescrittiva da attribuire nel sistema sportivo ai Principi Fondamentali degli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali approvati dal CONI. Al riguardo assume particolare rilievo l’art. 6, comma 4, lett. b), dello Statuto del CONI il quale, nel delineare le attribuzioni del Consiglio Nazionale, specifica che esso «*stabilisce i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi, allo scopo di ottenere il riconoscimento ai fini sportivi, gli statuti delle Federazioni Sportive Nazionali...*».

Appare, quindi, evidente che i Principi Fondamentali degli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali approvati dal CONI hanno una peculiare efficacia prescrittiva in quanto operano come presupposto di legittimazione degli Statuti federali. In sostanza gli Statuti federali, per poter produrre effetti nel sistema sportivo, devono essere sottoposti ad un controllo di legittimità (*alias* conformità) da parte del CONI e tale controllo opera come una vera e propria *condicio iuris* per l’efficacia della regolamentazione statutaria della Federazione. I predetti principi generali degli Statuti della Federazioni Sportive, pertanto, non hanno un’efficacia prescrittiva diretta, bensì

esauriscono la loro valenza applicativa nello specifico momento procedimentale in cui lo Statuto Federale è sottoposto alla approvazione da parte del CONI.

Le predette considerazioni non consentono di poter operare un'interpretazione sistematica dell'art. 29 dello Statuto della FIGC (atto di natura strettamente privatistica) con l'art. 10 dei Principi Fondamentali degli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali, approvati dal CONI il 28 ottobre 2014 (atto che concreta un vero e proprio regolamento amministrativo). In questa direzione vale, inoltre, un'ulteriore considerazione che opera sul piano del diritto intertemporale. Lo Statuto della FIGC è stato adottato in data 30 luglio 2014 ed è stato approvato con delibera del Presidente del CONI n. 112/52 del 31 luglio 2014 ed è, quindi, precedente all'adozione dei Principi Fondamentali degli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali approvati, come è noto, il 28 ottobre 2014, con deliberazione del Consiglio Nazionale n. 1523. In questo contesto chi scrive è ben consapevole che la previgente disciplina delle incompatibilità dettata dal CONI ha una formulazione letterale pressoché identica a quella oggi delineata dall'art. 10 dei Principi Fondamentali degli Statuti delle Federazioni, ma tale circostanza non sposta i termini della questione, in quanto, in sede di controllo di legittimità dello statuto FIGC, è stata accertata la corrispondenza del predetto documento negoziale con la normativa regolamentare del CONI.

Ciò posto, occorre verificare la formulazione dell'art. 29 dello Statuto della FIGC rubricato, appunto, «*requisiti ed incompatibilità*».

Il predetto articolo stabilisce i requisiti soggettivi per l'elezione e le nomine nelle cariche federali e prevede un peculiare regime di incompatibilità per l'esercizio di alcune funzioni.

Per quanto riguarda il regime delle incompatibilità esso è finalizzato a garantire il corretto esercizio del mandato da parte di alcuni soggetti che, trovandosi in una specifica situazione soggettiva per il fatto di ricoprire una determinata funzione, non possono essere attributari di ulteriori prerogative in contesti connessi e/o collegati con quello nel quale svolgono la loro originaria attività. Le incompatibilità, pertanto, operano sul piano della capacità di agire del soggetto che, in relazione ad uno specifico contesto, deve optare se esercitare la propria autonomia attraverso la permanenza nell'incarico oppure, alternativamente, attraverso l'assunzione di una nuova carica.

Proprio per la particolare incidenza che le incompatibilità hanno sul principio personalistico esse soggiacciono al principio di tassatività e le norme che disciplinano le incompatibilità sono norme c.d. di carattere eccezionale che, come tali, non consentono il ricorso all'analogia.

Il primo problema che si pone in questa prospettiva è quello di verificare se il regime delle incompatibilità sia necessariamente sottoposto ad una riserva di legge.

Al riguardo è evidente che, per quanto concerne le c.d. incompatibilità parlamentari, l'art. 65 della Costituzione garantisce che le limitazioni in questi contesti possano essere effettuate soltanto attraverso una fonte primaria.

Nessuna fonte primaria, ad eccezione del D. Lgs. n. 39 dell'8 aprile 2013, disciplina i regimi di incompatibilità nei sistemi associativi. Occorre, quindi, stabilire se, in linea generale, i privati, nell'esercizio della loro autonomia, possano prevedere delle pattuizioni negoziali che producano una diretta incidenza sullo *status* o sulla capacità delle parti.

Il problema si è tradizionalmente posto con riferimento al sindacato, in quanto gli Statuti di tali associazioni prevedono delle pattuizioni che non consentono al sindacalista di poter simultaneamente ricoprire la carica di parlamentare.

Al riguardo sembra corretto ritenere che, ove i fini perseguiti con l'adozione di una determinata disposizione statutaria siano meritevoli di tutela, ex art. 1322, comma 2, cod. civ., possano assumere rilevanza per l'ordinamento giuridico anche regimi convenzionali di incompatibilità. E', però, evidente che una clausola statutaria di regolamentazione del regime di incompatibilità, per poter superare il vaglio di meritevolezza, debba conformarsi al criterio della tassatività e, quindi, debba elencare in modo analitico tutte le fattispecie che possano prevedere una limitazione della capacità dei contraenti. In questi contesti non può operare l'analogia e non vi debbono essere margini per interpretazioni estensive del dato letterale.

Veniamo, adesso, a verificare se la formulazione dell'art. 29 dello Statuto della FIGC, ed in particolar modo dei commi 2 e 3 della predetta norma, possa legittimare un regime di incompatibilità tra la carica di Consigliere della predetta Federazione e quella di Consigliere di una Lega appartenente alla medesima Federazione.

La disciplina sopra richiamata ha un tenore letterale molto chiaro: a) *la qualifica di Consigliere federale è incompatibile con qualsiasi altra carica elettiva federale*; b) *la carica di Presidente federale è incompatibile con ogni carica elettiva federale, di Lega, di componente tecnica o di società...le cariche di...Consigliere federale sono incompatibili con altre cariche elettive sportive nazionali in organismi riconosciuti dal Coni*.

Se ne deduce che, non potendosi reputare, anche alla luce delle direttive tracciate dallo Statuto del CONI, così come modificato dal Consiglio Nazionale il 4 maggio 2016 con deliberazione n. 1549, che le Leghe siano "*organismi*" direttamente riconosciuti dal CONI, non è dato ritenere – proprio alla luce delle ragioni esposte e attesa la indiscussa natura giuridica della Lega – che la posizione di Consigliere della Lega sia espressione di carica federale.

Le Leghe, quali enti di 2° grado, sono associazioni non riconosciute cui (certo) le Federazioni attribuiscono competenze importanti e di evidenza pubblica, ma che pur sempre trovano la loro

disciplina in un atto di autonomia privata *“all’interno del quale le manifestazioni del potere di autonomia si atteggiavano in maniera simile a veri e propri atti normativi; questo strumento è lo Statuto il quale, dunque, regge e governa i rapporti con le Leghe”* (tra i tanti contributi in tema, R. Caprioli, *L’autonomia privata delle Federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Napoli, 1997, 67). A ribadire il legame diretto Federazione-Lega muovono, inequivocamente, gli stessi “Principi Informatori degli Statuti e dei Regolamenti Delle Leghe” (documento adottato dalla FIGC il 13 settembre 2017), laddove si legge che *“Le Leghe possono assumere la forma giuridica di associazioni non riconosciute di diritto privato o di associazioni riconosciute con personalità giuridica di diritto privato, fermo restando il potere di commissariamento attribuito alla Federazione dallo Statuto federale”*. A siffatti rapporti Federazione-Lega e al modo in cui la Federazione ritiene di doverli meglio disciplinare nell’ambito della sua autonomia rimane, insomma, estraneo il CONI. Tanto ciò è vero che la FIGC, sia pur ispirandosi ai PF FSN/DSA, ha avvertito, da ultimo, la necessità di adottare principi che delineino una sorta di “common frame” in cui devono muoversi le Leghe.

Il fatto che la Federazione abbia percepito anch’essa il bisogno di fissare i principi che devono ispirare Statuti e Regolamenti della Lega conferma, per un verso, che sia il CIO, sia le Federazioni Sportive Internazionali, sia il CONI riconoscono solo ed unicamente, come enti preposti all’organizzazione sportiva nazionale, le Federazioni e, per l’altro, che, nell’ambito dell’autonomia che connota la Federazione, essa ben può fare uso (come ha fatto) del potere di rimodellare/adattare/specificare quei principi.

E se è vero che i principi di democraticità e partecipazione (attesa la loro valenza generale e il loro rilievo costituzionale) informano l’ordinamento sportivo (e quindi vincolano tutti i soggetti che in esso si riconoscono), è del pari indubbio che, tuttavia, i Principi Fondamentali degli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate hanno come destinatarie unicamente le Federazioni e le Discipline Associate.

Di tal che, per individuare il contesto normativo e valoriale nel quale si svolgono i rapporti fra Federazione e Lega, non può che guardarsi a Statuto della Federazione, Principi Informatori degli Statuti e dei Regolamenti delle Leghe, nonché ai vari atti normativi adottati dalla Federazione, che delineano un complesso ed articolato sistema normativo al quale il Coni è senz’altro estraneo.

PQM

Si rende il presente parere.

Deciso nelle camere di consiglio del 27 e 31 ottobre 2017.

Il Presidente
F.to Virginia Zambrano

Il Relatore
F.to Giovanni Bruno

Depositato in Roma, in data 6 novembre 2017.

Il Segretario
F.to Alvio La Face