

# COLLEGIO DI GARANZIA DELLO SPORT

Prot.n. 00015/14

Il Collegio di Garanzia dello Sport

Sez. consultiva

composta da

Virginia Zambrano – Presidente e Relatore

Barbara Agostinis

Pierpaolo Bagnasco

Giovanni Bruno

Vittorio Stelo

ha emesso il seguente

## **Parere 1/2014**

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, prot. n.0011/14 del 16 settembre 2014.

### **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. 1-2014, presentata dal Segretario Generale del CONI, dott. Roberto Fabbricini, in data 16 settembre u.s., 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*

Esaminati gli atti e udito il relatore, Prof. Virginia Zambrano;

### **Premesso**

Con comunicazione prot. n. 0010394 del 16 settembre 2014, il Segretario Generale del CONI dott. Roberto Fabbricini ha chiesto al Consiglio di Garanzia di esprimere motivato parere su alcuni profili controversi. In particolare

1. – dica codesto Ecc.mo Collegio di Garanzia dello Sport – Sezione Consultiva a quale titolo partecipi alle sedute della Giunta nazionale del CONI il membro della Giunta medesima, ed in particolare se, ai fini delle dichiarazioni e degli atti compiuti dallo stesso durante le riunioni dell'organo, rilevi altresì la qualità di Presidente di una Federazione Sportiva, Disciplina Sportiva Associata o Ente di promozione sportiva o di tesserato dei predetti organismi sportivi e/o di società e associazione sportiva sussistente in campo al componente della stessa Giunta; dica inoltre il Collegio se le dichiarazioni e gli atti compiuti dallo stesso componente della Giunta durante le riunioni dell'organo possano essergli imputate nelle qualità sopraindicate eventualmente sussistenti;

2. – dica codesto Ecc.mo Collegio di Garanzia dello Sport - Sezione Consultiva se siano utilizzabili il verbale della Giunta Nazionale e le dichiarazioni dei componenti della Giunta nello stesso trascritte per avviare una procedura dinanzi alla Giustizia Sportiva endofederale nei confronti di un componente della Giunta Nazionale e se inoltre sia possibile utilizzare dinanzi agli organi della Giustizia Sportiva endofederale, in qualità di tesserato, un atto compiuto o una dichiarazione resa da un componente della Giunta Nazionale del CONI durante le riunioni della Giunta;

3. – dica codesto Ecc.mo Collegio di Garanzia dello Sport - Sezione Consultiva quale sia la formulazione e procedura da seguire quando è in contestazione un atto del CONI nei suoi profili formali e/o sostanziali, ed in particolare la verbalizzazione di una riunione della Giunta Nazionale, che di regola sintetizza quanto pronunciato dai componenti della Giunta partecipanti alla riunione stessa;

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 e, ad un tempo, fermare l'attenzione su uno dei più importanti organi di vertice del Coni, la Giunta Nazionale, sulla cui composizione, sulle cui funzioni e sulle cui modalità di scelta dei membri appare indispensabile soffermarsi.

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 di risolvere eventuali conflitti normativi, ove richiesta di pareri da parte del Coni o delle Federazioni, oltre a provvedere all'interpretazione di norme controverse.

Dal canto suo, l'art. 54, del Codice della Giustizia sportiva (del. 1518 del 15 luglio 2014), al comma 3 stabilisce, *inter alia*, che "Il Collegio di Garanzia (...) Giudica inoltre le controversie relative agli atti e ai provvedimenti del Coni", nel qual caso il giudizio si svolge in un unico grado. Equilibrio delle garanzie procedurali, rispetto del diritto di difesa e del principio dell'accesso alla giustizia connotano, 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.

Sullo sfondo di questo ordito normativo trova spazio la 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, brevemente, la configurazione del Coni, con il superamento della rigida distinzione tra controllore e controllati, su cui in seguito si ritornerà, il rafforzamento dei poteri di vigilanza sulle organizzazioni sportive e le regole di funzionamento delle Federazioni.

Si è inteso, dunque, 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 lavoro, 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 avuto il pregio sia di consentire 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 “sovrانيتà” 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. 15/2004<sup>1</sup>.

L’affermazione della dimensione associativa ed il suo allargamento si apprezza su differenti e svariati livelli. Il riferimento è all’attuale composizione degli organi di vertice del Coni, alle modalità di elezione ed ai requisiti soggettivi di nomina per il Presidente ed i componenti della Giunta nazionale, ai poteri di controllo del Coni sulle organizzazioni sportive.

---

<sup>1</sup> 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.

Procedendo con ordine e per quel che, in specie, interessa, va in primo luogo evidenziato il fatto che la Giunta Nazionale oltre ad essere organo di esecuzione e controllo dell'attività amministrativa del Coni, come dispone il comma 1 dell'art. 7 dello Statuto, adottato dal Consiglio Nazionale l'11 giugno 2014 svolge altresì funzioni di indirizzo politico<sup>2</sup>.

Quell'intensificazione del vincolo associativo di cui si è detto emerge, non solo dalla sua composizione, ma anche dalle modalità di elezione nonché dai requisiti soggettivi di nomina per il Presidente e per i componenti della Giunta nazionale. L'uno e gli altri sono eletti dal massimo organo rappresentativo dell'associazionismo sportivo, il Consiglio Nazionale, invece che, come originariamente previsto dal d.lgs. n. 242/1999, da un collegio dominato dalla struttura periferica dell'ente. In particolare l'art. 35 dello Statuto al comma 2 dispone che *“il Consiglio Nazionale elettivo è convocato dal Presidente uscente entro il 31 dicembre dell'anno in cui si sono svolti i giochi olimpici estivi, affinché proceda, nel periodo compreso tra il 1 maggio e il 30 giugno successivi, alla elezione contestuale del Presidente e dei componenti della Giunta Nazionale”*.

In merito, invece, ai requisiti di eleggibilità, oltre alle disposizioni di cui agli articoli 5, commi 2 e 3, e 34, commi 2 e 3, dello Statuto, l'art. 35, comma 7 *bis*, dispone che i rappresentanti delle Federazioni sportive nazionali e Discipline sportive associate devono *“a) essere Presidenti di Federazioni sportive nazionali o di Discipline sportive associate; b) essere componenti in carica o ex componenti dell'organo direttivo del Coni, di una Federazione sportiva nazionale o di una Disciplina sportiva associate. I componenti di Giunta Nazionale di cui alla precedente lettera a) non possono essere superiore a cinque”*.

---

<sup>2</sup> Essa si compone a) del Presidente del Coni, che la presiede; b) da dieci rappresentanti delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate, tre dei quali eletti fra gli atleti e tecnici sportivi; b1) da un rappresentante nazionale degli Enti di promozione sportiva; b2) da due rappresentanti delle strutture territoriali del Coni, di cui uno regionale e uno provinciale; c) dai membri italiani del CIO.

Accanto, dunque, agli atleti e ai tecnici, secondo quanto già previsto dal d.lgs. 242/1999, è entrato a far parte della giunta, per la prima volta, un rappresentante degli Enti di promozione sportiva.

E, tuttavia, alla riaffermazione del modello associativo e all'allargamento della platea degli interessi direttamente rappresentati all'interno del Coni segue, altresì, un notevole rafforzamento dei poteri di controllo dell'ente sulle organizzazioni sportive. Innanzi tutto va ribadito che i principi informatori del Coni non riguardano più soltanto gli statuti delle Federazioni, ma si estendono a quelli delle discipline associate, degli enti di promozione e persino delle associazioni e delle società sportive.

Il Coni, infatti, attraverso la Giunta nazionale:

1. esercita, sulla base dei criteri e modalità stabiliti dal Consiglio Nazionale, il controllo sulle Federazioni sportive nazionali in merito agli aspetti di rilevanza pubblicistica e, in particolare, in merito al regolare svolgimento delle competizioni, alla preparazione olimpica, all'attività sportiva di alto livello e all'utilizzazione dei contributi finanziari erogati e stabilisce i criteri per assegnare i contributi finanziari alle Federazioni stesse (punto e art. 7, comma 5, Statuto);
2. esercita, sulla base dei criteri e modalità stabiliti dal Consiglio nazionale, il potere di controllo sulle Discipline sportive associate e sugli Enti di promozione sportiva riconosciuti, anche in merito alla utilizzazione dei contributi assegnati annualmente (punto e1 art. 7, comma 5, Statuto);
3. propone al Consiglio Nazionale il commissariamento delle Federazioni sportive nazionali o delle Discipline sportive associate, in caso di accertate gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi o nel caso in cui siano stati adottati, da parte delle Federazioni sportive nazionali, gli adempimenti regolamentari o il commissariamento *ad acta* delle articolazioni interne competenti, al fine di garantire il regolare avvio o svolgimento delle competizioni sportive nazionali (punto f art. 7, comma 5, Statuto);
4. adotta i provvedimenti necessari e può proporre al Consiglio Nazionale la sospensione o la riduzione dei contributi e, nei casi più gravi, la revoca del riconoscimento sportivo agli Enti di promozione sportiva qualora, attraverso atti in suo possesso o gli accertamenti svolti, riscontri irregolarità relative all'utilizzazione

dei finanziamenti per attività o spese non attinenti alle finalità degli Enti di promozione sportiva (punto *g1* art. 7, comma 5, Statuto);

5. approva il bilancio di previsione con i connessi programma di attività e il bilancio consuntivo delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate (punto *g2* art. 7, comma 5, Statuto);
6. esamina il bilancio di previsione ed il conto consuntivo degli Enti di promozione sportiva, nonché una relazione documentata in ordine all'attività svolta e all'utilizzazione dei contributi finanziari in favore degli stessi.

Il rafforzamento dei poteri di controllo esercitati dal Coni per mezzo della Giunta Nazionale rende, così, l'ente presidio fondamentale di interessi pubblici e collettivi ed impone l'assunzione da parte dello stesso di notevoli responsabilità, ciò, tra l'altro, a dispetto di quell'attenuazione semantica della separazione tra controllore e controllati, che il termine ConFederazione lascerebbe presagire. Di là dalle problematiche che in concreto pone l'estensione, quantitativa e qualitativa, di siffatte funzioni di controllo, non v'è dubbio che obiettivo del legislatore sia stato, nel definire la composizione della Giunta, quello di ampliare la rappresentatività di un organo di indirizzo fondamentale per l'attività del Coni, nel rispetto di criteri di democraticità e partecipazione. Attesa la duplice veste assunta da taluni membri del Coni all'interno del predetto organo, alla stregua del ruolo dagli stessi contestualmente assolto nell'ambito degli enti privati "controllati" o meglio legati al Coni dal più volte menzionato vincolo associativo, si tratta di comprenderne la posizione, allorchè essi entrino a far parte della Giunta.

Il sintetico quadro normativo delineato, che invero non illustra tutte le funzioni di competenze della Giunta Nazionale (descritte dal comma 5 dell'art. 7 dello Statuto) limitandosi a segnalare solo quelle che rientrano nel più generale potere di "*controllo sulle Federazioni sportive nazionali e Discipline sportive associate – e, attraverso queste, sulle loro articolazioni interne – e sugli Enti di promozione sportiva*" di cui al comma 1, art. 7 dello Statuto e ferma la competenza residuale di cui al punto z) del

medesimo articolo, lascia emergere taluni punti fermi, da cui trarre una possibile risposta al quesito sollevato.

*In primis*, l'intensificazione del vincolo associativo tra il Coni e gli enti rappresentativi dei singoli sport, in secondo luogo la previsione normativa della composizione della Giunta Nazionale e parallelamente l'individuazione dei requisiti di eleggibilità dei membri che ne fanno parte, ed infine il rafforzamento del potere di controllo esercitato dal Coni, per il tramite della Giunta nazionale, sulle organizzazioni sportive.

Orbene, i requisiti soggettivi di eleggibilità sono stati per la prima volta disciplinati in modo analitico dall'ultimo intervento normativo al fine di privilegiare il *curriculum* sportivo dei membri facenti parte della Giunta rispetto alle conoscenze politico-amministrative. Di talché, come già evidenziato, compongono tale organo, tra gli altri, un rappresentante nazionale degli Enti di promozione sportiva nonché dieci rappresentanti delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate, questi ultimi devono possedere o la qualifica di presidente della Federazione o dell'associazione di appartenenza o la qualifica di componente in carica o *ex* componente dell'organo direttivo del Coni, di una Federazione sportiva nazionale o di una Disciplina sportiva associata. Viene altresì precisato che i componenti della Giunta che ricoprono la carica di presidente non possono essere in numero superiore a cinque.

E' evidente, dunque, che per i componenti della Giunta è venuta meno l'incompatibilità con la carica di presidente federale, tuttavia per evitare sovrapposizioni tra controllore e controllato, il numero dei presidenti federali è stato limitato a cinque membri, questi dunque occupano meno della metà dei posti in Giunta. La scelta del legislatore di riordinare il regime giuridico del Coni e delle Federazioni sportive attraverso il rilancio del modello associativo, si è manifestata quindi, e come sopra precisato, anche nella stessa composizione della Giunta nazionale, dove è chiaro che le Federazioni rappresentate sono chiamate a partecipare a funzioni di indirizzo, a tutela di un interesse generale della comunità degli sportivi.

Nel diritto amministrativo si è soliti individuare con il lemma “*incompatibilità*” quelle cause che, in qualunque momento insorgano, impediscono ad un soggetto incaricato di continuare ad esercitare legittimamente le funzioni connesse a quell’incarico, determinando conseguentemente la decadenza dallo stesso.

L’attuale rimozione dell’incompatibilità consente agli alti rappresentanti delle Federazioni sportive nazionali eletti in seno al Consiglio Nazionale, di vestire la qualifica di membro della Giunta Nazionale, quale organo di vertice del Coni, nello svolgimento delle funzioni che ad esso competono, descritte e delineate analiticamente nello Statuto. Analogamente è a dirsi per i rappresentanti delle Discipline sportive associate ed il rappresentante degli Enti di promozione sportiva.

Ma costoro partecipano ai lavori della Giunta Nazionale, solo ed esclusivamente in qualità di membri eletti, svolgendo le funzioni legislativamente imputabili all’organo di appartenenza proprio in quanto titolari dell’incarico ad essi conferito. Ne consegue che la contestuale veste di rappresentante (*rectius* presidente) della Federazione sportiva nazionale, di rappresentante della Disciplina sportiva associata o di rappresentante nazionale degli Enti di promozione sportiva, non assume di per sé rilevanza all’interno dell’organo di vertice del Coni, bensì, solo in un momento precedente la composizione dell’organo stesso, quale requisito, appunto, soggettivo di eleggibilità.

La precisazione assume sicuramente rilevanza in termini generali.

A titolo esemplificativo, basti pensare che, allorquando la Giunta delibera il bilancio preventivo da sottoporre all’approvazione del Consiglio Nazionale, formula proposte di revisione o modifica dello statuto e le sottopone al Consiglio Nazionale per l’adozione, nomina il Segretario Generale, formula proposta al Consiglio Nazionale in ordine ai provvedimenti di competenza ecc., e, più in generale, esercita funzioni di indirizzo, esecuzione e controllo dell’attività amministrativa del Coni, le dichiarazioni rese dal singolo componente dell’organo (così come gli atti dallo stesso compiuti) prescindono dall’ulteriore qualifica rivestita e quindi sono allo stesso imputabili esclusivamente in qualità di componente della Giunta.

Allorquando, invece, l’ordine del giorno – come pure può accadere – richieda l’esercizio di una delle funzioni (sopra riportate) insite nel potere di controllo del Coni

sugli organismi sportivi, ad esempio il commissariamento di una Federazione sportiva nazionale, la veste eventuale di un membro della Giunta, quale presidente di quella Federazione impone l'imputazione delle dichiarazioni dallo stesse rese e degli atti dallo stesso compiuti, anche nella predetta qualità. In tali casi, infatti, le ripercussioni che la deliberazione dell'organo collegiale potrà avere sull'organismo sportivo ivi rappresentato, impone un'analisi delle dichiarazioni rese dall'esponente di rappresentanza dello stesso proprio nella sua qualità, appunto, di "*rappresentante*" dell'organismo interessato, e dunque non solo nella veste di membro eletto dell'organo.

La conclusione trova conferma nel comma 4 del già richiamato art. 7, laddove è disposto che "*i componenti della Giunta Nazionale, qualora vengano a trovarsi in situazione permanente di conflitto di interesse, sono considerati incompatibili con la carica che rivestono, e debbono essere dichiarati decaduti. Nel caso il conflitto d'interesse sia limitato a singole deliberazioni o atti, il soggetto interessato deve astenersi dal prendere parte alle une o agli altri*".

Va infine chiarito che la moderata rappresentanza delle organizzazioni sportive all'interno della Giunta nazionale del Coni, limitata a solo dieci enti, non discrimina gli enti in esso non direttamente rappresentati. Per meglio dire, nelle ipotesi in cui il potere di controllo viene contestualmente indirizzato sia verso enti rappresentati che verso enti non rappresentati, la deliberazione adottata non viene inficiata dal rilievo che solo l'ente rappresentato ha potuto esprimere le proprie dichiarazioni direttamente in seno alla giunta, per il tramite, appunto, del proprio rappresentante.

Tanto in ragione della durata dell'incarico dei membri della Giunta, che consente la variazione della sua composizione ad intervalli scanditi dallo svolgimento dei giochi olimpici estivi.

2. Quanto al secondo quesito, relativo all'utilizzabilità del verbale della Giunta per avviare un procedimento dinanzi alla Giustizia endofederale, ovvero in relazione alla possibilità di avvalersi, dinanzi alla Giustizia endofederale, di un atto della Giunta, preliminare appare la riflessione intorno alla natura giuridica del verbale, nonché al rilievo da attribuirsi alle dichiarazioni in esso contenute. La teoria del documento (come, del resto, quella di ogni fonte di conoscenza), è attraversata da una dicotomia

fondamentale inerente al rapporto tra contenente e contenuto. Come noto, per la dottrina (Ferrara jr.) il verbale non sarebbe altro che "la relazione scritta di certi fatti o avvenimenti, redatti in presenza, dei fatti stessi, da soggetti a ciò legittimati dalla legge o in forza di un incarico loro affidato dagli interessati, nei casi previsti dalla legge". La peculiarità del verbale – sulla cui modalità di formazione nulla si rinviene nel c.c., eccezion fatta per il richiamo di cui all'art. 2375 c.c. che, dunque, deve ritenersi applicabile per analogia – si risolve tutta nella circostanza che esso riguarda fatti presenti all'autore del documento nel momento in cui egli effettua la documentazione. Questi fatti sono descritti nella loro materialità, per il modo come essi si manifestano e quindi come essi sono percepiti dai sensi, anche quando consistono in dichiarazioni; oltre a provenire da "soggetti legittimati", al fine di attestare la verità. Il verbale svolge, dunque, una funzione eminentemente certificativa, e assume rilevanza giuridica in quanto rappresenta un mezzo di prova dei fatti verbalizzati.

Alla univocità funzionale del verbale corrisponde tuttavia una sua complessità strutturale, atteso che esso può contenere dichiarazioni di scienza, di volontà, miste o anche mere manifestazioni di giudizio. La distinzione non è irrilevante già sotto un profilo epistemologico. Nel verbale, infatti, ben possono convivere dichiarazioni che sono indirizzate, perché create consapevolmente dall'autore con il fine di comunicare un messaggio ad un destinatario, e quelle che tali non sono, potendosi qualificare come mere manifestazioni di giudizio. La riflessione, lungi dall'apparire lontana dall'ambito assegnato è, all'opposto, funzionale alla risoluzione del quesito proposto. Il verbale di assemblea è, infatti, da mettere in relazione alle categorie proprie della teoria del documento giuridico, attraversata, come è, dalla dicotomia fondamentale inerente al rapporto tra contenente e contenuto. Orbene, come si diceva, non v'è dubbio che, talvolta il documento possa venire in essere come cosa intrinsecamente rappresentativa, ma non intenzionalmente indirizzata a trasmettere una determinata informazione. Molte altre volte il documento nasce, invece, come il prodotto di un'attività formalizzata ed indirizzata di documentazione. Distinguere, in concreto, quando si sia in presenza dell'una ovvero dell'altra circostanza non è di poco momento, in quanto va ad incidere sul rilievo che alle dichiarazioni occorre

riconoscere. Ed infatti, mentre la dichiarazione di scienza rappresenta lo stato delle cose, e dunque è necessario che rispetti una condizione di verità e di corrispondenza al referente (la realtà dei fatti, con la conseguenza che il documento merita la fede di cui gode il suo autore, Carnelutti, *La prova civile*, p. 217.), la dichiarazione di volontà modifica lo stato delle cose (Carnelutti, *Sistema di diritto processuale civile*, Padova, 1936, p. 695) e, dunque, non risponde ad una valutazione in termini di verità o falsità. In alcuni casi, poi, le dichiarazioni di scienza contenute in un documento possono rilevare anche come fonte di impegno per la parte da cui provengono. In queste ipotesi si è dinanzi a dichiarazioni di volontà poichè « l'uomo si impegna non solo manifestando una volontà, ma anche attestando, asserendo, garantendo la verità di ciò che dice (il venditore attesta chi è l'autore del quadro) » ( Sacco, *Il fatto, l'atto, il negozio*, in *Trattato dir. civ.*, diretto da R. Sacco, Torino, 2005, p. 311). Un discorso, ovviamente, ancora diverso vale per l'atto pubblico ex art. 2700 c.c. e per le mere manifestazioni di opinioni.

Orbene, il documento risultante da un'attività a scansione procedimentalizzata (come ad esempio il verbale) non è creato allo scopo di descrivere un dato della realtà. Esso, piuttosto assolve alla funzione di disciplinare una determinata realtà, senza che possa discorrersi di "incorporazione della dichiarazione nel documento" (Santoro Passarelli, *Dottrine generali*, 145).

Documentare significa, quindi, intervenire sulla realtà giuridica, imprimendo il punto di vista da cui la realtà giuridica deve essere guardata. Dietro la rappresentazione si cela, in altri termini, una volontà volta a portare alla luce, a far emergere, un risultato pragmatico e non meramente conoscitivo. Non si descrive una realtà ma, esprimendosi secondo determinate forme, si compie un atto che riferisce un agire giuridico. Il formalismo che caratterizza esteriormente determinati tipi di documenti è dunque volto ad attribuire loro valore vincolante nell'ambito della collettività, in modo che i consociati riconoscano il ruolo normativo che il suo autore vuole imprimere all'atto. L'atto ( nella specie, il verbale) non fa altro che rappresentare, riguardo alle dichiarazioni di scienza, l'intenzione del suo autore e, dunque, a questi va imputato. Nel caso di specie, il verbale della Giunta è sicuramente atto che esprime la volontà dell'organo e che assolve alla funzione di a) prova delle vicende assembleari; b)

informazione per gli assenti; c) controllo della regolarità del procedimento. Diversamente è a dirsi per le mere manifestazioni di opinioni che pure possono entrare nel verbale, rispetto alle quali però il verbale (che pure le ingloba) assolve ad una mera funzione rappresentativa.

Se si mette da parte il profilo delle dichiarazioni di scienza, la questione nella specie investe il rilievo da attribuirsi alle manifestazioni di opinione, dovendosi in concreto verificare se l'espressione dell'opinione possa o meno eziologicamente ricondursi all'alveo dell'esercizio delle funzioni (Corte Cost. sentenza. 11/2000).

A ben vedere, infatti, occorre distinguere il caso in cui l'opinione espressa sia collegabile con atti tipici della funzione, dall'ipotesi in cui la dichiarazione sia resa, per dir così, al di fuori dell'attività istituzionale svolta. In ambito parlamentare, come noto, l'approvazione della legge 140/03, ha rappresentato un atto importante con il quale si è inteso attribuire alla Camera di appartenenza, il potere di valutare la situazione di fatto al fine precipuo di proclamare l'insindacabilità o meno dell'opinione espressa (art. 3, comma1), laddove chiaro è il riferimento all'insindacabilità per ogni "atto parlamentare, per ogni altra attività di ispezione, di divulgazione, di critica e di denuncia politica, connessa alla funzione di parlamentare, espletata anche fuori del Parlamento". Il richiamo alla normativa *de qua*, per quanto eccentrico possa apparire, ha il merito di chiarire un punto di fondo<sup>3</sup>. Vale a dire che, in presenza di un nesso funzionale, eventuali dichiarazioni e/o valutazioni rientrano nell'ambito di quello spazio di critica (e di controllo) consentito ai componenti di un organo nell'esercizio delle proprie funzioni. Discorso diverso sarebbe a farsi ove le dichiarazioni non fossero collegate con la funzione ricoperta e, dunque rese, fuori dall'attività istituzionale svolta. Nella specie, atteso che il verbale è documento che prova quanto accaduto, ed esprime la volontà di un organo politico, si deve ritenere che eventuali affermazioni in esso comprese non siano altro che espressione di un'attività di critica,

---

<sup>3</sup> Si rinvia qui, per tutti, a C.Cost., 16 aprile 2004 n. 120, ove i giudici hanno sostanzialmente affermato, sulla

base di un indirizzo poi ripreso che sono coperti dall'ombrello dell'insindacabilità gli atti tipici dell'attività parlamentare svolti *intra moenia*, su cui vigila il sistema dei controlli predisposto dall'ordinamento parlamentare; mentre le dichiarazioni pronunciate *extra moenia* sono insindacabili solo se presentano una corrispondenza sostanziale di contenuto con gli atti parlamentari tipici.

ispezione, denuncia che deve farsi rientrare fra le attribuzioni di un componente della Giunta; vale a dire di un componente di un organo collegiale.

In tal senso viene meno la sindacabilità della dichiarazione, dovendosi ritenere su questa, decisamente prevalente, la considerazione che le dichiarazioni hanno ad oggetto, *recte* si inseriscono, in un contesto politico; un contesto in cui l'espressione del pensiero raccoglie, per l'appunto, valutazioni di carattere eminentemente politico. Non si intende, in questo modo, aprire a letture disinvolte che inducano a ritenere che questa sorta di "immunità" vada a coprire tutte le dichiarazioni, comunque espressione di un'attività di critica e di denuncia. Tale lettura va respinta *ore rotundo*. Il problema investe piuttosto l'insindacabilità di atti compiuti nell'effettivo e concreto esercizio delle attribuzioni proprie della funzione, ove dirimente è comprendere di quale funzione e mezzo sia espressione l'atto. Nè il conflitto potenziale fra l'autonomia delle funzioni della Giunta, come area di libertà politica di un organo collegiale rappresentativo, da un lato, e l'insieme dei valori costituzionali che pure in quella libertà politica si puntualizzano, dall'altro, può essere deciso da una regola di composizione del conflitto che stabilisca una volta per tutte criteri certi e determinati. La teoria del nesso funzionale (di cui qui si intende fare applicazione e cui ampiamente si richiama la giurisprudenza costituzionale) necessita, piuttosto di una valutazione "caso per caso" delle questioni sollevate; valutazione che non può che essere compiuta – a seguito di un delibera di remissione della Giunta ovvero di chi vi abbia interesse – dal Collegio di Garanzia, chiamato *ex art.* 54, comma 3, Codice della Giustizia, a "giudicare delle controversie relative agli atti e provvedimenti del Coni".

Se questo è il crinale lungo il quale pare corretto incamminarsi, appare giocoforza concludere che, preliminarmente rispetto alla rimessione al Collegio (quale organo che opera in condizioni di autonomia e terzietà), è la verifica – ai fini della valutazione del nesso funzionale – del maggiore o minore tasso di "politicità" della condotta. Ma questa – come ben si intende – è valutazione, per l'appunto, di merito, propria, ed esercitabile eventualmente da un organo che è libero nel fine, come libero nel fine è ogni organo elettivo, titolare di valutazioni politiche: così la Giunta. La conseguenza, allora, è che se un membro della Giunta esprime, nell'esercizio dell'attività tipica che

gli è propria, delle opinioni, queste non possono che riverberarsi sull'organo stesso, comportando l'assorbimento delle stesse nell'atto pluripersonale in corso di formazione. E, su quest'aspetto, vale solo la pena di precisare che (ove se ne presentasse la necessità) lo stile di una eventuale delibera non potrebbe che respirare del principio di correttezza; una correttezza la quale, rifuggendo dalla mera riconduzione della vicenda al fatto, sia in grado, viceversa, di abbracciare la complessità di una realtà che si allontani da eventuali toni conflittuali. E, a tal proposito, vale solo la pena di ricordare che se è vero che l'art. 2375 c.c. ha posto fine all'annoso dibattito sulla analiticità o sinteticità del verbale, nel senso di ritenere necessaria la verbalizzazione analitica dello stesso, è anche vero che ciò è destinato a valere solo per le dichiarazioni di scienza e non anche per le manifestazioni di opinione. Queste, essendo sintetizzate dal redattore del verbale sono espressive del modo in cui il terzo ha percepito e interpretato la realtà. Sì che solo all'esito di una "prova di resistenza" delle stesse, vale a dire solo dopo averle sottoposte all'interessato per verificare se egli si riconosca o meno nel modo in cui la verbalizzazione ha tradotto le parole pronunciate, sintetizzandole nel verbale, la questione può essere rimessa al Collegio di Garanzia.

Alcuna prerogativa può allora riconoscersi alla Giustizia endofederale, il cui difetto di competenza è palese, considerato lo speciale contenuto del rapporto giuridico controverso e la necessità di devolvere la questione a quel giudice che, per la sua conformazione, è meglio in grado di decidere. A ritenere diversamente, vale a dire, a ritenere che un atto della Giunta, nonché le dichiarazioni in esso contenute, possano essere sottoposte alla Giustizia endofederale si approderebbe all'assurdo di delineare un sistema di controllo "diffuso" contrastante con il disegno voluto dal legislatore sportivo e che, di fatto, svuoterebbe di significato l'attuale articolazione giudiziaria interna all'ordinamento sportivo.

L'autonomia dell'ordinamento sportivo, riflesso di quella teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici che recepisce la lezione di Santi Romano, conferma un sistema il quale ha sviluppato al suo interno regole e procedimenti propri, sia pur destinati ad operare nel rispetto dei principi e della normativa di rango superiore. La struttura che ne risulta, sul piano dell'ordinamento nazionale, è, come noto, una struttura in cui il

Coni è “ Ente Federativo verticale, in quanto Confederazione delle Federazioni”, secondo quanto previsto dall’art. 1 Statuto Coni ( art. 2, comma 1, dlgs.242/1999 e smi).

Il controllo sulle Federazioni è, d’altra parte, un potere che compete al Coni e, nella specie proprio alla Giunta (art. 7, comma 5, lett. e, Statuto Coni) che lo esercita sulla base dei criteri e con le modalità di cui all’art. 6, comma 4, lett. e, Statuto Coni.

Se, quindi, è vero che siffatta struttura organizzativa si ispira ai principi di democraticità, nonché al rispetto delle norme dell’ordinamento nazionale e comunitario, è anche vero che non va sottaciuta la netta distinzione fra Coni e Federazioni sportive (neppure più organi del Coni). Distinzione che appare tanto più chiara ove si rifletta sulla natura di associazioni di diritto privato che a quest’ultime va riconosciuta. La dismissione della veste di organi del Coni da parte delle Federazioni che si è realizzata ex art. 15 dlgs. 242/1999, pur non ponendo fine al dibattito sulla natura giuridica delle stesse, ha contribuito alla definizione di un sistema chiaramente strutturato in senso piramidale, che assoggetta le Federazioni (cui anche è riconosciuta autonomia, sebbene non piena ed incondizionata, cfr., art. 20, comma 4 Statuto Coni) al controllo del Coni da cui ricevono riconoscimento e legittimazione.

In siffatto sistema sarebbe incoerente, oltre che illogico, pensare di assoggettare alla Giustizia endofederale un atto compiuto da un organo della Giunta nell’ambito dell’esercizio delle funzioni a questi riconosciute. A favore di siffatta conclusione depongono, come dovrebbe ormai apparire manifesto, a) la qualità ricoperta dal soggetto all’atto della dichiarazione e, dunque, nell’esercizio di quella funzione di indirizzo e politica che va riconosciuta; b) l’assenza di totale autonomia e pariordinazione della Federazione.

Ma v’è più.

Che le parti abbiano diritto di avvalersi per provare, in punto di fatto, quanto affermato è principio tanto radicato (art. 24 Cost.; art. 6, comma 3, lett. d, Cedu) da assurgere a verità assiomatica. Sarebbe, tuttavia, eccessivo ritenere che l’attività di ricerca della verità – nell’obiettivo di ottenere giustizia – debba essere attività

pienamente libera e non sia perciò subordinata a vincoli di competenza e/o di natura procedimentale.

Non v'è dubbio, infatti, che la tensione al vero debba convivere con altri valori che, evidentemente, determinano delle limitazioni per il raggiungimento di quell'equilibrio che il legislatore ha inteso privilegiare. La necessità di allocare il potere decisionale in quelle istituzioni che possiedono le risorse e le procedure migliori per renderle, lungi dal rappresentare null'altro che un mezzo di distribuzione del potere, risponde all'esigenza di assicurare l'idoneità della lite ad essere risolta nel rispetto di una procedura e con l'individuazione delle norme idonee ad essere applicate a quelle controversie. A siffatta impostazione non si sottrae neppure l'ordinamento sportivo perché, all'opposto, le finalità perseguite dal legislatore sono state quelle di valorizzare un sistema di giustizia sportiva che, da un lato, operasse garantendo l'osservanza dei principi costituzionali e, dall'altro, coniugasse esigenze di rapidità e di specializzazione.

L'assenza di un rapporto pariordinato fra Coni e Federazioni, si riflette come detto nell'impossibilità di ipotizzare che l'atto di un organo gerarchicamente sovraordinato possa essere impugnato dinanzi agli organi della Giustizia endofederale.

Né, ad alterare la coerenza di siffatto sistema, può valere l'argomentazione che si sarebbe pur sempre in presenza di dichiarazione resa da un tesserato e, dunque, da un soggetto che non perde il suo *status*, per il solo fatto di sedere in Giunta. Nel conflitto di funzioni che si determina, assolutamente dirimente è – come si è sottolineato – verificare a che titolo le dichiarazioni siano state rese, giacché non v'è dubbio che la "politicità" dell'organo, da un lato, e il ruolo di componente della Giunta, dall'altro, acquistino un valore determinante ai fini dell'apprezzamento della non lesività della dichiarazione.

Ciò non vale, tuttavia, ad assicurare alcuna immunità ad un membro della Giunta, membro al tempo stesso di una Federazione, le cui opinioni siano risultate in qualche modo lesive allorchè le stesse appaiono prive di quel nesso di funzionalità di cui si è detto. Se così è, problema assolutamente conseguenziale è definire quale sia il tipo di procedura da seguire, allorchè un soggetto ritenga di essere stato leso dall'atto di un organo del Coni, ovvero della Giunta.

La risposta, alla luce delle considerazioni svolte, si alimenta e trova fondamento nella necessità di distinguere fra il verbale, quale dichiarazione di scienza, ovvero la manifestazione di opinione in esso contenuta. Tanto nell'uno, quanto nell'altro caso, non v'è dubbio che il verbale debba attrarsi alla categoria degli atti, poiché esso esprime un agire negoziale. In questo senso è innegabile che la competenza a decidere delle controversie aventi ad oggetto "atti e provvedimenti del Coni" sia da attribuirsi al Collegio di Garanzia il quale, in siffatta ipotesi, agisce come organo di unico grado. A tanto, in vero, induce la univoca formulazione dell'art. 54, comma 3, del Codice di Giustizia sportiva, nella parte in cui definisce la competenza del Collegio di Garanzia.

Il dato normativo è, in proposito univoco, e non lascia adito né a dubbi su eventuali conflitti di attribuzione nell'individuazione del Collegio di Garanzia quale organo competente a decidere, né spazio alcuno ad equivoci interpretativi. Necessariamente più articolato il profilo della manifestazione di opinioni.

Queste, se rese da un organo politico, nell'esercizio delle funzioni che gli sono proprie, intanto possono formare oggetto di sindacato in quanto non sia superato il vaglio di quell'immunità che solo deriva da una positiva verifica dell'esistenza di un nesso di funzionalità tra le dichiarazioni rese e la qualifica rivestita. Non si tratta, in altri termini, di accettare ogni dichiarazione, ma di reputare che solo quelle che siano state emesse nell'esercizio di una funzione politica, e a cagione della stessa, non acquistino alcun carattere di illiceità.

Siffatta valutazione non esprimibile in astratto richiede l'intervento dell'organo a ciò preposto, secondo quanto si ricava dall'art. 54 Codice Giustizia sportiva.

**P.Q.M.**

Esprime il parere come in motivazione.

Deciso nella camera di consiglio del 22 settembre 2014.

Depositato in Roma, in data 22 settembre 2014.

Il Presidente e Relatore

F.to Virginia Zambrano