



Collegio di Garanzia dello Sport
Sezione Consultiva

Prot. n. 00552/2026

Parere n. 3
Anno 2026

IL COLLEGIO DI GARANZIA
SEZIONE CONSULTIVA

Composta da

Virginia Zambrano - Presidente

Pieremilio Sammarco - Relatore

Barbara Agostinis

Pierpaolo Bagnasco

Livia Saporito - Componenti

Ha pronunciato il seguente

PARERE N. 3/2026

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 Presidente della Federazione Italiana Giuoco Calcio, con nota prot. n. 29800/Presidenza del 13 maggio 2026, trasmessa al CONI ai fini dell'attivazione della funzione consultiva del Collegio di Garanzia dello Sport.

LA SEZIONE

Visto il decreto di nomina del Presidente del Collegio di Garanzia, prot. n. 00562/2024 del 31 luglio 2024;

vista la richiesta di parere n. 3/2026, presentata, in data 13 maggio 2026, 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. Carlo Mornati (prot. n. 003247 del 14 maggio 2026);

visto l'art. 56, comma 2, del Codice della Giustizia Sportiva, 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;

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

visto, in particolare, 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. Pieremilio Sammarco, ha rilasciato il seguente parere.

Premesse

Con la richiesta indicata in epigrafe, la Federazione Italiana Giuoco Calcio (di seguito per brevità, anche solo "FIGC") ha chiesto di conoscere se, ai sensi dell'art. 27, comma 3, dello Statuto federale e dell'art. 6, punto 10, del Regolamento dell'Associazione Italiana Arbitri (di seguito per brevità, anche solo "AIA"), il Consiglio federale possa dichiarare la decadenza del Presidente nazionale dell'AIA, del Vicepresidente vicario nazionale, del Vicepresidente nazionale, del Comitato nazionale, del Comitato nazionale in composizione allargata e del Consiglio centrale dell'AIA, nominando un commissario straordinario cui affidare tutti i poteri demandati ai suddetti organi.

Il quesito investe altresì la possibilità di attribuire al commissario, ove nominato, il potere di riscrivere i regolamenti dell'AIA entro sei mesi, di sospendere il procedimento elettorale sino al completamento delle riforme, di prorogare le nomine biennali dei responsabili degli Organi tecnici nazionali e dei Presidenti dei Comitati regionali arbitrali, con eventuali sostituzioni o reintegri, e di differire al 1° luglio 2027 le riforme regolamentari previste dal 1° luglio 2026.

La richiesta si colloca in una fase nella quale la FIGC opera in regime di *prorogatio*. A seguito delle dimissioni del Presidente federale del 2 aprile 2026 e della convocazione dell'Assemblea straordinaria elettiva per il 22 giugno 2026, trova applicazione l'art. 24, comma 9, dello Statuto federale, che limita l'attività del Presidente e del Consiglio federale decaduti all'espletamento dell'ordinaria amministrazione e all'adozione di atti conservativi o indifferibili.

Quanto all'AIA, risulta dagli atti che, con Comunicato Ufficiale n. 97 del 6 maggio 2026, il Comitato nazionale ha dichiarato la decadenza del Presidente nazionale, dott. Antonio Zappi, ai sensi dell'art. 15 del Regolamento AIA, in conseguenza dell'iter disciplinare conclusosi con la decisione del Collegio di Garanzia del CONI, Sezioni Unite, del 28 aprile 2026. La delibera, espressamente subordinata alla ratifica del Consiglio federale, è stata ratificata nella seduta del 13 maggio 2026.

Nella stessa seduta è stata acquisita una nota del Vicepresidente vicario dell'AIA, datata 12 maggio 2026, nella quale si rappresenta un contesto di particolare complessità, determinato dalla decadenza del Presidente nazionale, dalla pendenza di un procedimento penale innanzi alla Procura della Repubblica di Milano riguardante dirigenti e associati, dall'esposizione mediatica della vicenda, dalle tensioni interne e dalla ravvicinata collocazione temporale del procedimento elettorale rispetto ad adempimenti tecnici e regolamentari.

La medesima nota, tuttavia, premette che l'AIA è nelle condizioni di procedere all'indizione delle elezioni per il rinnovo degli organi di governo secondo il Regolamento associativo ed elettivo vigente. Tale dato assume rilievo centrale ai fini del presente parere.

In diritto

1. Sulla funzione dell'attività interpretativa della Sezione Consultiva.

La FIGC ha trasmesso alla Sezione Consultiva la richiesta di parere in oggetto. Come già più volte ribadito da questa Sezione, il presente parere non intende condizionare in alcun modo l'adozione di atti che rientrano nella valutazione discrezionale degli organi della Federazione (*ex multis*, Parere 6/2021 di cui si riprende una parte) e tanto meno «vuole interferire con le

attività gestorie e/o di controllo intestate ad altri organi. La latitudine delle competenze attribuite a questa Sezione investe il dispiegarsi di un'attività interpretativa, necessaria (come Codesto Collegio ha avuto più volte modo di ribadire), ogni qual volta la norma presenti una qualche carenza *sub specie* di ambiguità della stessa. Siffatta indeterminatezza contenutistica si alimenta, talvolta, di un quadro normativo il quale, nel suo sovrapporsi, si presta ad interpretazioni che, prescindendo da una corretta lettura delle piattaforme di decantazione normativa, impediscono l'individuazione di linee di ricomposizione del sistema. In questo senso l'interpretazione, pur partendo dalla norma, non si risolve quindi in un fatto puramente linguistico ma, liberandosi dell'ancoraggio al mero dato letterale, si fonda sui valori e sulle scelte dell'ordinamento in una prospettiva di recupero del sistema, che non è un "mero postulato di logica giuridica o di teoria generale, ma fa parte di ogni comunità che nel diritto si riconosca". In tutti quei casi in cui il significato della proposizione normativa sia oscuro, questo deve essere trovato per il tramite di un'attività di collegamento tra la norma e i principi generali, tra una norma e l'altra, in una prospettiva attenta alla costruzione armonica del "sistema". Questo Collegio ha già ripetutamente avuto modo di precisare che la delimitazione delle proprie competenze – nel rispetto dello Statuto CONI, art. 12 bis, comma 5, e dell'art. 56, comma 3, del Codice della Giustizia Sportiva – è volta a garantire un corretto equilibrio istituzionale, dovendosi evitare interferenze o confusione di funzioni tra quella consultiva e quella giurisdizionale. Nell'esercizio dell'attività consultiva, il Collegio si comporta quale organo di consulenza imparziale, dal momento che la funzione consultiva è svolta solo nell'interesse dell'ordinamento sportivo. Va, dunque, esclusa la possibilità di emettere pareri su mere questioni di fatto, in quanto ne risulterebbe alterata la funzione consultiva. Sì che, per un verso, il supporto consultivo non si può sostituire a scelte e decisioni che devono essere compiute a livello istituzionale/federale, per l'altro, non può falsificare il suo ambito di operatività trasformandosi in funzione giurisdizionale. Ciò è pienamente coerente con la necessità di inquadrare le funzioni consultive in un contesto "sistemico" anche volto a sostenere eventuali processi di adeguamento normativo, con ciò fornendo sostegno consultivo, appunto, ai soggetti responsabili dell'attività di implementazione. L'attività consultiva può essere esercitata quando si chiede l'interpretazione in via generale di una previsione normativa non chiara o laddove si ravvisi un contrasto normativo e trova il proprio limite nella logicità dell'argomentazione, onde rendere manifesti gli sviluppi del ragionamento

logico-giuridico seguito. L'interpretazione non è mai un esercizio di opinione personale o di puro arbitrio».

Il suo vero scopo è, cioè, svelare l'architettura interna e la coerenza logica dell'intero ordinamento, collegando le norme tra loro in modo razionale e nel rispetto assoluto della gerarchia delle fonti e dei valori cui è ispirato il sistema. In questo senso non esiste un'interpretazione "vera" in senso assoluto, ma solo un'interpretazione "rigorosa". Laddove il rigore non può che coincidere con la solidità dell'argomentazione e la sua coerenza logico-scientifica. Sono proprio queste coordinate metodologiche – strutturali e funzionali – a guidare l'azione del Collegio, in perfetta continuità con i propri orientamenti passati. A prescindere da più sofisticate letture e volendo rispettare la funzione di questa Sezione occorre precisare che, per come formulato, il parere appare troppo radicato alla vicenda fattuale *de qua*. Ne deriva che, in quanto tale, si veste di inammissibilità, atteso che la Sezione consultiva è priva della competenza funzionale per giudicare i fatti. Tanto senza considerare, per un verso, l'irricevibilità di una richiesta che pone in capo al Collegio l'individuazione della scelta più opportuna, fra le tante individuate di cui alla nota del 12 maggio c.a. e, per l'altro, la difficoltà di cogliere l'esattezza del quesito, atteso che sempre nella nota 16 maggio u.s. ci si interroga sulla possibilità di "nomina di un "commissario ad acta" da individuare in una figura terza di massima garanzia", salvo poi chiedere (punto a) la nomina di un commissario straordinario "al quale affidare tutti i poteri per l'espletamento delle attribuzioni demandate ai suddetti organi (si intende dell'AIA). Ciò posto e evidenziato, si osserva come – a tutto concedere – dalla vicenda in epigrafe sia possibile estrapolare, nel rispetto della specifica competenza della Sezione consultiva, talune fondamentali coordinate di riferimento che ruotano intorno al principio di democrazia interna nelle formazioni sociali a struttura associativa, che discende in via immediata dal combinato disposto degli artt. 1, 2 e 3 Cost.; dalla verifica della sua concreta attuazione nonché dalle situazioni che possono incidere su siffatta autonomia negoziale.

2. Centralità del principio di democraticità e rapporti con il livello di dettaglio della regolamentazione.

Ferma la rilevanza del principio di democraticità – alla luce di un panorama normativo ricco e articolato che impregna l'ordinamento sportivo e come detto trova la sua massima espressione nel testo costituzionale – dal complesso dei principi che regolano la partecipazione nelle formazioni sociali associative si ricava che indici di un assetto non conforme al principio di democraticità possano cogliersi in tutte le situazioni di uso improprio di un potere per alterare l'assetto dell'associazione. Così – tanto per esemplificare – nel cogliere l'opportunità di una vacanza funzionale di un organo dell'Associazione che non ne comprometta il funzionamento, al

solo fine di stravolgerne l'assetto. Vieppiù in presenza di un univoco quadro normativo. In materia di ordinamento interno delle istituzioni sportive, le norme regolamentari che disciplinano l'impedimento definitivo o la cessazione anticipata del mandato del vertice istituzionale rispondono al principio di continuità amministrativa combinato con quello di necessaria temporaneità della reggenza. Al verificarsi di tali eventi, l'ordinamento prevede la devoluzione delle funzioni al Vicepresidente, sul quale è incardinato il potere-dovere di convocare l'Assemblea straordinaria entro un lasso di tempo rigorosamente circoscritto. Tale meccanismo esclude la possibilità di proroghe *sine die* della gestione vicaria, finalizzando l'attività del reggente al tempestivo rinnovo delle cariche elettive

Quanto dire che *nulla quaestio*, in presenza di un regolamento elettivo dell'organo assembleare che assegni, per la medesima ipotesi, al Vicepresidente la possibilità di indire l'Assemblea generale in via straordinaria entro un certo termine dalla decadenza, dalle dimissioni o dall'impedimento non temporaneo del Presidente. Laddove la previsione di un'autonoma disciplina per l'ipotesi commissariale – con la conseguente attribuzione al commissario del potere di indire l'Assemblea – conferma la netta separazione concettuale tra le diverse risposte ordinamentali alla crisi del vertice. Il subentro delle cariche preposte alla supplenza rappresenta il meccanismo fisiologico di autoconservazione dell'ente; al contrario, l'intervento commissariale si qualifica come rimedio di natura esogena, a carattere eccezionale e rigorosamente residuale.

In materia di governance degli organismi sportivi, la disciplina della supplenza risponde a una logica di stabilità istituzionale volta a prevenire soluzioni traumatiche esterne. Laddove si verifichi la cessazione anticipata o l'impedimento permanente del vicario primario, le funzioni di reggenza vengono devolute al vicario secondario, il quale ne assume la titolarità fino al compimento del quadriennio di riferimento. Sotto il profilo sistematico, ciò conferma che l'ordinamento di settore privilegia l'auto-attivazione di rimedi endogeni di supplenza rispetto all'istituto del commissariamento, escludendo che la decadenza delle cariche apicali si traduca in un automatismo estintivo della governance ordinaria.

La vacanza dell'organo monocratico non determina l'automatica decadenza dell'intera struttura direttiva né giustifica l'intervento sostitutivo da parte dell'organismo apicale di vigilanza. Qualora l'ordinamento settoriale preveda dispositivi interni idonei a garantire la transizione e il celere ricorso alle urne, il ricorso al commissariamento assume carattere ridondante. Tale provvedimento straordinario, pertanto, resta precluso ogniqualvolta il meccanismo di supplenza sia pienamente operativo, non rispondendo in caso contrario ai criteri di stretta necessità e proporzionalità dell'azione amministrativa.

Il dato è tanto più significativo nella specie, poiché la stessa rappresentazione proveniente dall'AIA non segnala l'impossibilità di convocare l'Assemblea, ma anzi afferma la sussistenza delle condizioni per procedere all'indizione delle elezioni. Le ragioni addotte attengono alla maggiore opportunità di differire il confronto elettorale e di precederlo con una riforma regolamentare. Tali ragioni possono avere rilievo politico-istituzionale, ma non integrano, di per sé, una paralisi dell'ente, né una *vacatio* non altrimenti colmabile.

3. Natura e limiti del potere di commissariamento.

Il potere di nomina di un organo straordinario di gestione e la correlata attribuzione delle relative competenze trovano fonte di previsione all'interno delle disposizioni regolamentari e statutarie che disciplinano i rapporti di vigilanza. Tali disposizioni riconoscono all'organo collegiale di vertice dell'ordinamento di settore la facoltà di adottare provvedimenti motivati volti, da un lato, a dichiarare la decadenza dei soggetti preposti agli organismi operanti nel medesimo sistema e, dall'altro, a istituire gestioni commissariali straordinarie, definendone puntualmente i poteri.

Tali disposizioni, pur ampie, non attribuiscono tuttavia un potere libero. Il commissariamento, per sua natura, è misura sostitutiva, temporanea e compressiva dell'autonomia dell'organismo commissariato; essa incide su organi ordinariamente e democraticamente formati secondo regole elettive e, pertanto, può essere disposto solo al ricorrere di un accertato presupposto oggettivo di crisi funzionale. La motivazione deve dar conto non solo della situazione di criticità, ma anche della insufficienza dei rimedi ordinari e della stretta necessità della sostituzione commissariale.

Decadenza e commissariamento restano, inoltre, istituti distinti. La decadenza degli organi o dei singoli dirigenti presuppone cause e procedimenti propri ed essa non può essere utilizzata in via generalizzata come effetto strumentale della nomina di un commissario. In materia di ordinamento interno delle istituzioni associative, il provvedimento di decadenza del vertice apicale – ancorché definitivo e ratificato dall'autorità superiore – non determina un effetto caducatorio automatico sulla complessiva architettura societaria. Restano pertanto esclusi dall'effetto estintivo sia i soggetti investiti di funzioni vicarie, sia i diversi organismi direttivi e collegiali che compongono l'assetto centrale e periferico dell'ente, la cui autonomia funzionale viene preservata.

La pendenza di procedimenti penali, l'esposizione mediatica, le tensioni interne o la ripetuta interruzione di mandati presidenziali possono, in astratto, essere valutate dall'ordinamento federale quando si traducano in una concreta ed obiettiva compromissione della funzionalità associativa. Ma esse non valgono, senza uno specifico accertamento di paralisi o di oggettiva impossibilità di esercizio delle funzioni, a superare il meccanismo regolamentare di continuità affidato al Vicepresidente vicario.

4. Contenuti e limiti della prorogatio.

La sussistenza di un regime di *prorogatio* in capo agli organi istituzionali definisce un quadro di poteri intrinsecamente depotenziato. La normativa di settore restringe la capacità d'agire del presidente e del consiglio decaduti ai soli adempimenti di ordinaria amministrazione e di salvaguardia urgente. Ne deriva che tale istituto non legittima la prosecuzione delle linee di indirizzo politico, ma si limita a fungere da presidio formale per scongiurare la paralisi dell'attività ordinaria nelle more della transizione.

Questa Sezione ha già affermato, nel Parere n. 2/2017, che la *prorogatio* consente lo svolgimento delle sole attività essenziali e indilazionabili e si risolve nell'esercizio di poteri ben circoscritti. Il principio va ribadito anche in questa sede: l'organo decaduto non può assumere decisioni di così ampia conformazione ordinamentale tali da incidere in misura così profonda sull'assetto strutturale e gestionale dell'ente, se non quando l'atto sia imposto da un'esigenza attuale, non rinviabile e soprattutto non fronteggiabile con strumenti ordinari.

I limiti oggettivi che circoscrivono la capacità d'agire dell'organo in *prorogatio* precludono il compimento di atti che non siano strettamente finalizzati alla conservazione del patrimonio giuridico dell'ente. Sotto questo profilo, misure quali l'azzeramento coatto degli organi derivati, l'istituzione di reggenze eteronome a competenza generale, la sospensione delle scadenze elettorali o l'esercizio della potestà di revisione regolamentare non possono considerarsi espressione di ordinaria amministrazione. Trattandosi di interventi ad alto impatto programmatico, capaci di alterare i meccanismi di rappresentanza e l'architettura delle fonti interne, essi restano preclusi a un organo il cui mandato residuo è limitato alla mera continuità formale.

La stabilità della governance ordinaria e il rispetto dei dispositivi di supplenza interna possono essere superati dall'organo in *prorogatio* solo in presenza di una motivazione aggravata. Questa deve dare conto, cumulativamente: di una crisi sistemica in atto, del blocco del meccanismo di vicariato, del danno imminente per l'istituzione e dei confini rigidi del mandato commissariale. Al di fuori di questa rigida perimetrazione, eventuali tensioni di carattere meramente congiunturale o complessa gestione non integrano gli estremi della vacanza funzionale ingovernabile, rendendo illegittimo l'intervento sostitutivo per difetto dei presupposti normativi.

5. Poteri eventualmente attribuibili a un commissario.

In assoluta coerenza con quanto precede, occorre altresì osservare (in rapporto alla in vero confusa e contraddittoria richiesta della nomina di un commissario ad acta) che se il commissariamento divenisse necessario, i poteri del commissario dovrebbero essere determinati, temporanei e strettamente strumentali al superamento della crisi. Non potrebbe configurarsi una potestà generale di rifondazione dell'ordinamento associativo.

La riscrittura integrale del quadro normativo di un'associazione presuppone un esercizio fisiologico della potestà regolamentare. I principi di eccezionalità, tassatività e proporzionalità che governano i poteri sostitutivi impediscono l'esercizio di una potestà regolamentare. Il commissario potrebbe, al più, predisporre studi, proposte o testi tecnici da rimettere agli organi competenti, ove ciò sia indispensabile alla funzionalità dell'Associazione e non ritardi la ricostituzione degli organi elettivi. Non può, invece, come detto sostituirsi stabilmente alla fisiologica potestà regolamentare.

Tanto meno può subordinarsi il "Favor Electionis" al completamento delle riforme che non è coerente con la logica del commissariamento, il quale deve, al contrario, tendere alla pronta ricostituzione degli organi rappresentativi e non alla proroga dell'eccezione.

Identica valutazione deve essere espressa con riferimento al differimento dell'efficacia di riforme regolamentari già formalmente deliberate. Lo slittamento temporale di un ciclo di riforme strutturali si configura come una scelta di alta programmazione e di indirizzo strategico che, in difetto di un presupposto di assoluta e comprovata indifferibilità, esula tanto dalle prerogative conservative di un organo istituzionale in regime di *prorogatio*, quanto dai poteri tipici attribuiti a una gestione commissariale straordinaria.

Conclusioni

Per le ragioni esposte, la Sezione consultiva esprime il seguente parere.

P.Q.M.

Si rilascia il presente parere.

Deciso nella camera di consiglio del 21 maggio 2026.

Il Presidente
F.to Virginia Zambrano

La Relatrice
F.to Pieremilio Sammarco

Depositato in Roma, in data 25 maggio 2026.

Il Segretario
F.to Alvio La Face