



Collegio di Garanzia dello Sport
Sezione Consultiva

Parere n. 1
Anno 2019

Prot. n. 00197/19

IL COLLEGIO DI GARANZIA
SEZIONE CONSULTIVA

Composta da
Virginia Zambrano - Presidente
Barbara Agostinis
Pierpaolo Bagnasco
Giovanni Bruno
Marcello Molè - Componenti

Ha pronunciato il seguente

PARERE N. 1/2019

Su richiesta di parere iscritta al R.G. pareri n. 1/2019, 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. CE280219120523302PU del 28 febbraio 2019, a fronte della istanza formulata in data 27 febbraio 2019 dal Presidente della Federazione Italiana Biliardo Sportivo (FIBiS), dott. Andrea Mancino.

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. 1/2019, presentata dal Segretario Generale del CONI, dott. Carlo Mornati, ai sensi dell'art. 12 bis, comma 5, dello Statuto del CONI, e dell'art. 56, comma 3, del Codice della Giustizia Sportiva, prot. n. CE280219120523302PU del 28 febbraio 2019;

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 i relatori, avv. prof. Giovanni Bruno e avv. Pierpaolo Bagnasco;

Premesse

Il Presidente della Federazione Italiana Biliardo Sportivo, dott. Andrea Mancino, ha richiesto parere al Collegio di Garanzia dello Sport del CONI, nella sua funzione consultiva, al fine di chiarire talune questioni in ordine alla scadenza del mandato relativo agli Organi di Giustizia sportiva della Federazione, nonché all'esatta interpretazione del Codice di Giustizia Sportiva, con specifico riferimento alla portata applicativa ed all'efficacia temporale ascrivibile alle disposizioni con cui si è limitato il numero dei mandati che, in via consecutiva, possono essere ricoperti da ciascun organo di giustizia di nomina federale.

A tale riguardo, infatti, si pongono in evidenza, nell'ambito della disciplina delineata dal Codice di Giustizia Sportiva, l'art. 3, primo comma, secondo cui: "*Sono organi di giustizia presso la Federazione: a) Il Giudice sportivo nazionale, i Giudici sportivi territoriali e la Corte sportiva di appello; b) Il Tribunale federale e la Corte federale di appello*"; l'art. 13, in base al quale: "*1. Presso ogni Federazione sono istituiti i Giudici sportivi. 2. I Giudici sportivi si distinguono in Giudice sportivo nazionale, Giudici sportivi territoriali e Corte sportiva di appello*"; gli artt. 16 e 17, secondo i quali, rispettivamente, è stabilito che: "*1. Il Giudice sportivo nazionale e i Giudici sportivi territoriali sono nominati dal Consiglio federale, su proposta del Presidente, tra i soggetti in possesso dei requisiti previsti dalla Federazione. 2. Essi durano in carica quattro anni e il loro mandato non può essere rinnovato per più di due volte*" e che "*2. I componenti della Corte sportiva di appello*

durano in carica quattro anni e il loro mandato non può essere rinnovato per più di due volte. In ragione delle specifiche esigenze della rispettiva disciplina sportiva, ciascun Consiglio federale ne individua il numero indicando, altresì, colui che svolge le funzioni di presidente.”.

La FIBiS, in particolare, a fondamento della richiesta di parere in esame, ha allegato talune circostanze di fatto, nello specifico concernenti l'investitura nonché l'effettiva operatività dei propri organi di Giustizia Sportiva federale e della Procura Federale. Si è, quindi, dato atto dell'intervento:

- a. In data 4 dicembre 2014, della delibera del Consiglio Federale avente ad oggetto la nomina dei componenti degli organi di Giustizia e del Procuratore Federale.
- b. In data 2 febbraio 2015, della delibera del Presidente della FIBiS di integrazione degli organi summenzionati;
- c. In data 6 luglio 2015, della ratifica ad opera del Consiglio Federale della delibera sub. b), al fine di garantire la funzionalità degli Organi di Giustizia endofederali.

Alla luce delle suesposte premesse, sono stati avanzati i seguenti quesiti:

1. Se, alla luce delle integrazioni pervenute, gli organi di giustizia siano da considerare decaduti alla data del 4 dicembre 2018 ovvero alla data del 6 luglio 2019, stante il fatto che tali Organi risultano legittimamente operativi nella loro completezza, come richiesto dal nuovo Regolamento di Giustizia Sportiva del CONI, solo da tale data (6 luglio 2015).
2. Se il limite dei due mandati previsto dal nuovo Codice della Giustizia Sportiva è da intendersi decorrente dalla data di prima nomina o dalla entrata in vigore del nuovo codice.
3. Se il limite è da intendersi relativo alla specifica carica ricoperta (e quindi consente la possibilità di ricoprire ruoli diversi) o se, invece, il fatto di aver ricoperto per due mandati consecutivi uno dei qualsiasi ruoli previsti per gli organi della giustizia sportiva precluda la nomina ad altro ruolo degli organi di giustizia.

*** **

Sul termine di decadenza degli Organi di Giustizia e del Procuratore Federale.

Il primo quesito posto dalla Federazione investe l'esatta individuazione del termine di decadenza degli Organi di Giustizia sportiva nominati dal Consiglio Federale.

Nello specifico, si è inteso evidenziare come, cronologicamente, si siano susseguite due delibere consiliari, l'una del 4 dicembre 2014, di nomina dei componenti degli Organi di Giustizia e del Procuratore Federale e l'altra, adottata il 6 luglio 2015, in ratifica della precedente delibera del Presidente della Federazione del 2 febbraio 2015, con cui si è realizzato l'adeguamento della

composizione dei suddetti organi ai principi del CONI ed alle previsioni del modificato Codice della Giustizia Sportiva.

A tale riguardo, si evidenzia che la norma di cui all'art. 64, nell'ambito della disciplina di chiusura del Codice della Giustizia Sportiva, stabilisce espressamente quanto segue: "**1. Salvo quanto disposto ai successivi commi, il presente Codice entra in vigore il 12 giugno 2014. 2. In tempo utile per l'inizio della prima stagione sportiva successiva al termine di cui al comma 1, ciascuna Federazione provvede a conformare al Codice i rispettivi statuti e regolamenti di giustizia. Entro il medesimo termine, con provvedimento del Consiglio federale, i componenti degli organi di giustizia presso la Federazione e della Procura federale in carica all'atto dell'entrata in vigore del Codice e in possesso dei requisiti da esso previsti, sono riassegnati ai nuovi organi di giustizia e rispettiva procura fino alla scadenza del mandato e comunque non oltre la scadenza del quadriennio olimpico. Di tali atti è data immediata comunicazione al Coni...**".

Entro il termine specificato dalla richiamata disposizione, dunque, il Consiglio Federale avrebbe dovuto svolgere l'attività resasi necessaria al fine di uniformare gli organi della Giustizia Federale alle previsioni del Codice, ancorché attraverso la conferma dei componenti in carica, laddove legittimamente provvisti dei requisiti soggettivi richiesti.

Per tale ragione, sembra, dal punto di vista oggettuale e cronologico, più opportuno che il *dies a quo*, ai fini della decorrenza dei termini del mandato relativo ai componenti dei suddetti organi, sia rappresentato dalla delibera assunta il 4 dicembre del 2014, essendo quest'ultima l'atto collegiale direttamente ed univocamente rivolto a costituire la compagine soggettiva degli organi giustiziali e della Procura Federale, considerandosi, invece, le successive delibere, presidenziali e consiliari, in funzione meramente integrativa e confermativa della prima.

L'invocato difetto di completezza ed operatività degli organi antecedentemente alla data del 6 luglio 2015, potrebbe tutt'al più assumere rilievo in considerazione di un eventuale vizio d'investitura, nella specie di sopravvenuto difetto dei requisiti, dell'organo deputato a svolgere la funzione cui risulta onerato, con l'applicazione del regime impugnatorio tipico della derivazione del vizio sull'atto immediatamente applicativo e sulle decisioni le quali si assumano essere in collegamento diretto con tale illegittimità "a monte". Si consideri, inoltre, che l'art. 64 del Codice della Giustizia Sportiva dispone che: "*Fatto salvo quanto previsto dai precedenti commi, in deroga all'art. 63 ed entro un anno dall'entrata in vigore del presente Codice, laddove la Federazione non abbia provveduto a conformarsi a quanto previsto dallo stesso, qualunque decisione non più impugnabile assunta da un organo di giustizia può essere revocata, su istanza del Procuratore generale dello Sport, anche a seguito di segnalazione della parte interessata, il*

quale vi abbia rilevato una manifesta violazione dei principi inderogabili sull'ordinamento o sullo svolgimento del giudizio stabiliti dal presente Codice. L'istanza è presentata al Collegio di garanzia dello sport. Il Collegio di garanzia dello sport, qualora revochi la decisione, decide sempre nel merito. Si applicano gli artt. 58 e ss. in quanto compatibili.”

Ne consegue che, in considerazione del quesito sottoposto al Collegio, debba considerarsi l'organo decaduto sin dal 4 dicembre 2018, con conseguente necessità di ripristino immediato delle funzioni dello stesso attraverso nuove elezioni.

*** **

Affrontando, nel merito, i successivi due quesiti sottoposti dalla Federazione, in ragione del riflesso operativo che direttamente discende dall'introduzione del limite espresso dei due mandati, risultano doverose talune considerazioni preliminari.

L'indiscussa autonomia negoziale di diritto privato, di cui le FSN, sin dal D. lgs. n. 242/1999, godono, per espressa presa di posizione normativa, non esonera le stesse dalla pervasiva imperatività dei principi costituzionali fondamentali, specie ove ci si muova nell'area giustiziale del settore sportivo, stante la perdurante vigenza del c.d. vincolo di giustizia, ad oggi ancora immune dalle plurime censure di incostituzionalità.

L'approccio, dunque, dell'interprete, nella risoluzione dei summenzionati quesiti, non può che affondare le radici nella ricostruzione del dato positivo, per poi passare attraverso la valorizzazione dei noti criteri ermeneutici, nel rispetto, prima ancora, del principio gerarchico, approdando in una soluzione che sia aderente al dato normativo ed alla sua *ratio essendi*.

A ben vedere, il sistema positivo determina un decentramento di funzioni, anche dal punto di vista della risoluzione delle controversie, che accompagna l'intero fenomeno sportivo, in termini di palesata autonomia ordinamentale, attraverso il combinato delle disposizioni desumibili dal D. lgs. n. 242/1999 e dalla L. n. 280/2003. Per quanto interessa l'esame specifico, la cognizione delle controversie è soggetta ad una ripartizione per competenze, perimetrata in via legislativa, tra giurisdizione statale e giurisdizione sportiva, cosicché appare imprescindibile garantire, nell'ambito di tale ultimo sistema, l'operatività dello statuto costituzionale del *giusto processo* con gli annessi corollari.

Quanto premesso permette di dare un peso specifico alla riorganizzazione strutturale, omogenea e semplificata degli organi in funzione giudicante realizzata dal Codice della Giustizia Sportiva e, per quanto interessa, all'introduzione del limite dei due mandati, accompagnato dalla

previsione di una durata temporale massima dell'incarico rivestito, fissata nel quadriennio (si vedano gli artt. 16, comma 2; 17, comma 2; 26, comma 3; e 40, comma 7, CGS).

Sull'efficacia temporale delle disposizioni che introducono il limite dei due mandati consecutivi allo svolgimento delle funzioni di Giustizia Sportiva.

Con il secondo quesito la Federazione ha richiesto di sapere se: "il limite dei due mandati previsto dal nuovo codice di giustizia sportiva è da intendersi decorrente dalla data di prima nomina o dall'entrata in vigore del nuovo codice".

Sul punto giova preliminarmente ricordare quanto espresso da questo Collegio (Sezione Consultiva - parere n. 6/2018) in relazione alla retroattività della norma, laddove espressamente ha affermato: *"l'irretroattività della legge è principio di civiltà giuridica, posto a presidio della certezza del diritto. In tale senso l'art. 11 delle Disp. Prel. sancisce il principio della generale irretroattività delle norme: divieto che, però, può essere derogato qualora ciò risponda ad un criterio di ragionevolezza e di maggiore giustizia."*

Sull'abbrivio dell'enunciazione di tale principio, peraltro declinato in conformità dell'orientamento espresso dal Giudice delle Leggi (Corte Cost. 2012/264), constatata nel nuovo codice l'assenza di un'espressa indicazione derogatoria, può affermarsi che il limite dei due mandati operi a fare data dalla sua entrata in vigore, escludendo dal computo quelli precedentemente svolti.

Sulla portata applicativa del limite dei due mandati, con riferimento alla specificità della carica ricoperta nell'ambito dei ruoli della giustizia sportiva.

Con il terzo quesito la Federazione ha richiesto di sapere se: "il limite è da intendersi relativo alla specifica carica ricoperta (e quindi consente la possibilità di ricoprire ruoli diversi) o se, invece, il fatto di avere ricoperto per due mandati consecutivi uno dei ruoli previsti per gli organi della giustizia sportiva precluda la nomina ad altro ruolo degli organi di giustizia".

Al fine di rispondere a detto quesito, è necessario riportarsi al dettato del Codice della Giustizia Sportiva che, al TITOLO I, CAPO II, art. 3, individua gli Organi della Giustizia Sportiva (con la sola eccezione della Commissione federale di garanzia, che trova la sua compiuta regolamentazione, anche in relazione alla nomina dei suoi componenti, nell'art. 5); è, però, non privo di significato che questa iniziale trattazione unitaria, proseguita negli articoli successivi, viene poi disattesa nei successivi articoli 16 e 17, laddove vengono distinte le modalità di nomina

del Giudice Sportivo nazionale e territoriale (art. 16) da quelle del componente della Corte Sportiva d'Appello (art. 17) e, in riferimento ad ognuno dei due ruoli, espressamente riportando il vincolo dei due mandati.

Tenendo anche conto che le modalità di nomina per i due ruoli sono identiche, una tale diversa trattazione assume un senso solo se giustificata da una volontà di distinguere le due cariche fin dal momento della loro attribuzione, con evidenti conseguenze anche in tema di loro prosecuzione.

Per quanto sopra argomentato e anche alla luce dell'opportunità di non penalizzare le esperienze maturate nell'esplicazione dell'attività giurisdizionale, che al contrario verrebbero certamente compromesse nel ritenere il limite dei due mandati comunque applicabile a prescindere dalla funzione ricoperta, si ritiene che esso debba essere interpretato con esclusivo riferimento all'oggetto del mandato stesso, cioè alla funzione ricoperta anche in relazione all'organo di giustizia in cui il mandatario è applicato.

Se, quindi, risulta evincibile dal dato letterale, topografico e sistematico, che il limite suesposto sia strettamente coniugato al singolo ruolo ed alla funzione delimitata nel mandato stesso, a ben vedere, anche il dato teleologico orienta verso un'interpretazione di tipo restrittivo.

Invero, se giustificiamo il limite temporale in ragione della necessità che vi sia una rotazione soggettiva in seno ai componenti di organi che, seppur indipendenti, terzi ed imparziali, sono istituiti in virtù di una nomina elettiva, da parte di un organo rappresentativo della realtà federale, non può, al contempo, negarsi la natura derogatoria del medesimo limite rispetto al generale principio dell'autonomia degli enti privati e, dunque, ritenerlo soggetto ad un criterio di stretta interpretazione. In particolare, nel silenzio del legislatore, non potrebbe estendersi il dato normativo oltre lo stretto ambito di riferimento.

Quanto premesso, però, deve coniugarsi con un ulteriore fattore imprescindibile, discendente dalla natura della funzione svolta, rappresentato dalla salvaguardia dell'imparzialità, della terzietà, dell'indipendenza e dell'effettivo funzionamento degli Organi della Giustizia (si vedano, a riguardo, l'art. 2, comma 6, CGS, l'art. 17, comma 4, l'art. 26, comma 5, e l'art. 55 CGS).

In tal senso, l'eventuale svolgimento di ruoli diversi, da parte di chi abbia già raggiunto il limite dei due mandati consecutivi, deve essere confinato entro un perimetro rigorosamente tracciato in sede di ripartizione delle competenze ad opera del Consiglio Federale.

Anzitutto, si evidenzia un'espressa compatibilità tra cariche, rivestite anche in via contestuale, che è quella derivante dall'art. 3, comma 5, CGS, la carica di componente di organo di giustizia sportiva non è incompatibile con la carica di componente di organo di giustizia federale).

Dunque, pur risolvendo la questione positivamente, si pone l'attenzione sulla definizione delle competenze in seno al Consiglio Federale, affinché vi sia una netta distinzione tra le materie riferibili alla cognizione dell'uno o dell'altro ruolo ed alle diverse funzioni svolte ed affinché il limite dei due mandati non rimanga un dato puramente nominale, svuotato nella sostanza.

Occorre, quindi, che alla diversità dei ruoli, corrisponda, non una mera diversità di procedure e di nomina, bensì una distinzione in punto di sfere di competenze e funzioni, le quali devono risultare non interferenti con quelle precedentemente svolte, anche valutando la possibile contiguità territoriale e cronologica rispetto alla funzione giudicante già rivestita dal medesimo soggetto, onde scongiurare la ricorrenza di plurime fattispecie di ricusazione ai sensi dell'art. 51, comma 4, c.p.c. (per rinvio dell'art. 2, comma 6, CGS).

Considerando in modo analitico il sistema della Giustizia Sportiva, così come delineato dal Codice, la ripartizione, in ambito federale, è tra la Giustizia Sportiva, dei giudici nazionali e territoriali e della Corte d'Appello, da un lato, e la Giustizia Federale (Tribunale Federale e Corte Federale d'Appello), dall'altro. Tuttavia, a ben vedere, gli Organi della Giustizia Sportiva nazionali e territoriali sono competenti, ex art. 14 CGS, *ratione materiae*, sulle controversie relative allo svolgimento delle gare, mentre l'ambito di interessamento del Tribunale Federale è di tipo residuale ed in parte col primo interferente, dal momento che l'art. 25 adotta un criterio aperto, in base al quale vi rientrano i "fatti rilevanti" per l'ordinamento sportivo, in relazione ai quali non risulti instaurato o pendente un procedimento innanzi ai giudici nazionali o territoriali. Orbene, pare trasparire dalla norma una sorta di doppio binario, seppur alternativo, di giustizia federale che impedirebbe *in nuce* di immaginare una separazione di ruoli e funzioni tali da garantire l'operatività del limite del doppio mandato.

Ciò premesso, rimane, invece, predicabile una netta distinzione tra i ruoli rivestiti dall'organo di prime cure (Giudice Nazionale, Territoriale, Tribunale Federale) e l'organo di secondo grado (Corte d'Appello Territoriale e Corte Federale d'Appello), nonché tra funzione giudicante e funzione requirente ed inquirente svolta dalla Procura Federale.

PQM

Si rilascia il presente parere.

Deciso nella camera di consiglio del 7 marzo 2019.

Il Presidente
F.to Virginia Zambrano

I Relatori
F.to Giovanni Bruno
F.to Pierpaolo Bagnasco

Depositato in Roma, in data 21 marzo 2019.

Il Segretario
F.to Alvio La Face