

FEDERAZIONE ITALIANA GIUOCO CALCIO

00198 ROMA – VIA GREGORIO ALLEGRI, 14

CORTE FEDERALE D'APPELLO SEZIONE CONSULTIVA

COMUNICATO UFFICIALE N. 066/CFA (2017/2018)

Si dà atto che la Corte Federale d'Appello,
nella riunione tenutasi in Roma l'11 dicembre 2017,
si è pronunciata sul seguente argomento:

Collegio composto con la partecipazione dei Signori:

Prof. Sergio Santoro – Presidente; Avv. Giulio Castriota Scanderberg, Prof. G. Paolo Cirillo, Avv. Italo Pappa, Prof. Domenico Porpora - Componenti;

1. RICHIESTA DI PARERE INTERPRETATIVO DEL PRESIDENTE FEDERALE, IN ORDINE ALLA PROROGA DEL COMMISSARIAMENTO DELLA LEGA NAZIONALE PROFESSIONISTI SERIE A AD OPERA DEL CONSIGLIO FEDERALE IN REGIME DI 'PROROGATIO'.

PREMESSO

Con nota del 9 dicembre 2017 il Presidente della Federazione Italiana Giuoco Calcio ha richiesto alla Sezione Consultiva di questa Corte Federale d'Appello un parere in ordine alla possibilità per il Consiglio federale di prorogare il mandato del Commissario della Lega Nazionale Professionisti di Serie A.

Viene, in sintesi, richiesto di esprimere un parere sulla possibilità per il Consiglio federale della FIGC, attualmente in regime di *prorogatio*, di deliberare legittimamente la proroga del commissariamento, oggi ancora in corso, della Lega di Serie A.

Per rispondere al quesito è necessario ricostruire, seppur in rapida sintesi, sia il quadro di fatto, sia il contesto normativo di riferimento, per poi verificare, sulla base dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle specifiche disposizioni, anche statutarie, dell'ordinamento sportivo, se ed a quali condizioni il Consiglio federale possa validamente deliberare una proroga del commissariamento oggi in atto.

CONSIDERATO

1. In data 21 aprile 2017 il Consiglio federale ha nominato un Commissario straordinario per la Lega di Serie A, nella persona del Presidente federale Carlo Tavecchio, con il mandato di esercitare "tutti i poteri necessari per l'espletamento delle funzioni spettanti agli organi della LNPA dichiarati decaduti". Il mandato commissariale doveva concludersi entro il termine del 31 ottobre, termine poi prorogato all'11 dicembre 2017, con la ricostituzione degli organi direttivi della Lega.

2. Ad oggi la ricostituzione degli organi direttivi della Lega non si è però realizzata e l'Assemblea di Lega, tenutasi in data 7 dicembre 2017, ha deliberato all'unanimità di chiedere al Consiglio federale un provvedimento di proroga del commissariamento in atto, sino alla prossima Assemblea per la elezione del Presidente federale già fissata per il 29 gennaio 2018.

3. Lo Statuto FIGC contempla l'ipotesi delle dimissioni del Presidente federale all'art. 24, comma 9, ove si dispone che, in tal caso «...decadono immediatamente il Presidente e l'intero Consiglio federale. L'espletamento dell'ordinaria amministrazione è garantita in *prorogatio* dal Presidente federale e dal Consiglio federale. In caso di dichiarata impossibilità da parte del Presidente federale, l'espletamento dell'ordinaria amministrazione è garantita in *prorogatio* dal Vice Presidente e dal Consiglio federale. In ogni caso, l'Assemblea viene convocata senza indugio ai sensi dell'art. 21, comma 3, del presente Statuto».

Il richiamato art. 21, comma 3, dello Statuto FIGC così recita: «Nei casi di impedimento non temporaneo, decadenza o dimissioni del Presidente federale ai sensi dell'art. 24, comma 9, le funzioni del

Presidente federale, limitatamente alla ordinaria amministrazione e alla convocazione dell'Assemblea per procedere a nuove elezioni entro novanta giorni, sono assunte, secondo l'ordine stabilito dall'art. 24, comma 8, da un Vice Presidente federale o da un componente del Consiglio federale».

L'art. 24, comma 8, dello Statuto FIGC, richiamato dal precedente sopra citato comma 3, così precisa, infine: «...Tali funzioni sono svolte, nell'ordine, dal Vice-Presidente vicario, dall'altro Vice-Presidente, da un componente del Consiglio federale per anzianità di età».

4. Una lettura logico-sistematica del combinato disposto delle norme di cui agli artt. 21, comma 3, e 24, commi 8 e 9, dello Statuto FIGC, conduce a ritenere, in modo piano ed inequivoco, che, all'atto delle dimissioni del Presidente federale è lo stesso ad assumere l'onere di provvedere all'ordinaria amministrazione della Federazione, sino alla elezione del nuovo Presidente da parte dell'Assemblea che andrà prontamente convocata entro novanta giorni e, nel contempo, che il Consiglio federale mantiene competenze e poteri per l'ordinaria amministrazione.

Occorre, allora, verificare se la proroga dei poteri del Commissario della Lega di Serie A rientri o meno nell'ordinaria amministrazione e se, dunque, la proroga del commissariamento della Lega di Serie A disposta dal Consiglio federale nella seduta del 9 dicembre 2017 sia legittima e validamente disposta.

5. Appare conducente richiamare, anzitutto, il principio di diritto secondo cui, se – in generale – è vero che gli amministratori cessano alla scadenza naturale dell'incarico senza la necessità di ulteriori formalità, è altrettanto vero che essi restano in carica fino a quando i nuovi amministratori accettano l'incarico: fino a quel momento, infatti, possono svolgere solo atti di amministrazione ordinaria (così, ad esempio, Cassazione, 28 aprile 1997, n.3652).

Consegue che, sino alla nomina di un nuovo Commissario, il Presidente Tavecchio ha il diritto/dovere di continuare ad esercitare le relative funzioni, svolgendo tutti e solo gli atti di ordinaria amministrazione, sino alla nomina (e relativo insediamento formale) di un nuovo Commissario.

6. V'è allora da domandarsi se il Consiglio federale, in regime di *prorogatio*, per via di quanto sopra annotato, abbia o no il potere di nominare un nuovo Commissario, fissando poteri e limite di durata come prescrive il cennato art. 9, punto 9, dello Statuto.

Dal momento che questo atto rientra nell' "oggetto sociale", come sancito all'art. 1, punto 1, dello Statuto federale, che, appunto, contempla -quale scopo della Federazione- quello di "... promuovere e disciplinare l'attività del giuoco del calcio e gli aspetti ad essa connessi", ne consegue che l'eventuale nomina sarebbe da considerare atto di ordinaria amministrazione, nel segno del consolidato già richiamato principio di diritto e, quindi, rientrante in quei poteri in *prorogatio* demandati al Presidente, dimessosi, e al Consiglio federale, decaduto per effetto delle dimissioni del primo.

Ma se non può disconoscersi che il Consiglio federale possa procedere alla nomina di un nuovo Commissario, è altrettanto vero che – stante l'imminente data del 29 gennaio 2018 fissata per l'elezione del nuovo Presidente – il Consiglio possa anche "prorogare" l'incarico di Commissario al Presidente dimissionario, limitando i suoi poteri agli atti di ordinaria amministrazione e fissando il limite di durata al 29 gennaio 2018, allorché si farà luogo alla nomina del nuovo Presidente federale e si comporrà il nuovo Consiglio.

8. In tale prospettiva, occorre evidenziare che, su un piano giuridico più generale, sono da ritenersi atti di straordinaria amministrazione quelli idonei ad incidere negativamente sulla sfera giuridica dell'ente considerato e/o che siano tali da pregiudicare diritti o interessi dello stesso. Sono, altresì, pacificamente atti di ordinaria amministrazione i singoli atti esecutivi del piano predisposto per il raggiungimento dell'obiettivo insito nel commissariamento e, precisamente, quelli che sono meramente attuativi del relativo programma e che realizzano in modo diretto l'oggetto sociale. Sono, ancora, atti di ordinaria amministrazione, quegli atti di comune gestione dell'ente sociale considerato, ossia quelli strettamente aderenti alle finalità istituzionali dello stesso, ovvero quelli che migliorino o comunque conservino il patrimonio.

Del resto, in via generale, la distinzione tra atti di ordinaria e straordinaria amministrazione, va individuata con riferimento agli atti che rientrano nell'oggetto sociale dell'ente considerato (nel caso di specie, appunto, la FIGC), qualunque sia la loro rilevanza economica e la loro natura giuridica, con la conseguenza che, salvo le limitazioni specificamente previste nello Statuto, devono ritenersi rientranti nella competenza dell'organo di amministrazione tutti gli atti che ineriscono alla gestione complessiva della Federazione e delle componenti che la compongono e, invece, eccedenti i suoi poteri quelli di disposizione o di alienazione, nonché quelli suscettibili di modificare la struttura dell'ente medesimo e, perciò, esorbitanti e comunque contrastanti con l'oggetto sociale (cfr. Consiglio di Stato, sez. V, 21 giugno 2013, n. 3402; Cassazione, sez. I, 3 marzo 2010, n. 5152).

9. Ciò osservato, occorre, poi, verificare se sussistano i presupposti per la proroga.

La proroga, come noto, assume sostanziale natura conservativa, atteso che, nel confermare la regolazione degli interessi già determinata con il provvedimento originario, proietta la stessa su un ulteriore arco temporale, alla luce dei risultati già conseguiti sulla base dell'atto originario. Ora, perché sia legittimamente esercitata, la stessa deve intervenire prima della scadenza del termine fissato per l'esaurimento dell'efficacia del provvedimento originario.

Nel caso di specie tale requisito sussiste, poiché la proroga del commissariamento risulta adottata in data 9 dicembre 2017, mentre il mandato originario scadeva in data 11 dicembre 2017.

Sussistono, poi, anche le condizioni di necessità ed opportunità.

Senza la proroga si interromperebbe inevitabilmente la continuità della gestione della Lega Serie A e in difetto sia del commissario, sia della ricostituzione degli organi elettivi, la stessa rimarrebbe priva di qualsiasi capacità operativa. Sul piano dell'opportunità, inoltre, la proroga consente un ulteriore margine di spazio temporale onde consentire la elezione dei naturali organi direttivi propri della Lega.

10. Tutto ciò premesso, non nutre dubbio alcuno, questa Corte, che, attesa la scadenza del mandato del Commissario e vista la mancata ricostituzione della *governance* della Lega di Serie A, la proroga dei poteri del Commissario sia, non solo legittima, ma anche dovuta, essendo stata infatti disposta nell'immediatezza necessaria assicurare la gestione della fase transitoria, specie per gli atti urgenti e indifferibili, fino all'insediamento dei nuovi organi direttivi.

Appare, pertanto, conforme a criteri di logica giuridica e coerente con i principi in materia far rientrare nell'ambito dell'ordinaria amministrazione il provvedimento di proroga del commissariamento della Lega di Serie A, già, peraltro, quindi, legittimamente assunto dal Consiglio federale in regime di *prorogatio*, anche attesa la sussistenza dei presupposti di necessità ed opportunità.

Del resto la proroga del Commissario della Lega appare avere connotati sensibilmente ed affatto diversi dalla delibera di commissariamento vera e propria, già a suo tempo effettuata nel regime ordinario.

Considerato che il provvedimento (di proroga a termine) assicura e garantisce una normale (seppur straordinaria, attesa la sua natura commissariale) gestione dell'attività istituzionale della Lega, si ritiene non sussistano i presupposti per far ricorso ad alternative misure di organizzazione della stessa o della Federazione, quale, in particolare, quella del commissariamento della stessa Federazione Italiana Giuoco Calcio.

Tale istituto è contemplato nello Statuto CONI che, all'art. 23, comma 3, recita testualmente: «La Giunta Nazionale vigila sul corretto funzionamento delle Federazioni sportive nazionali. In caso di accertate gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi federali, o nel caso che non sia garantito il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, propone al Consiglio Nazionale la nomina di un commissario».

L'art. 7, punto 5, lett. f), dello Statuto CONI, dispone che la Giunta Nazionale «*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 non 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*».

L'art. 6, punto 4, lett. f 1), del medesimo Statuto, infine, dispone che il Consiglio Nazionale «*delibera, su proposta della Giunta Nazionale, il commissariamento delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate, in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni nell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, o nel caso che non siano garantiti il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali*».

11. Così ricostruito il contesto normativo di riferimento, appare evidente come non ricorra, di certo, nel caso di specie, l'ipotesi delle «*gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi federali*»; così come altrettanto può pacificamente affermarsi per quella relativa al mancato «*regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive*».

Occorre, allora, verificare se l'ipotesi venutasi a creare in conseguenza e per l'effetto delle dimissioni del Presidente federale e della mancata ricostituzione degli organi direttivi della Lega di Serie A, con conseguente disposta proroga del commissariamento della stessa, sia o meno suscumbibile nella

ulteriore fattispecie normativamente prevista dalle disposizioni statutarie CONI affinché possa procedersi al commissariamento della Federazione, ossia quella della “constatata impossibilità di funzionamento” degli organi direttivi, anche in considerazione della circostanza dirimente che sono già state fissate le elezioni per il prossimo 29 gennaio 2018.

Deve aggiungersi, poi, che si ha “impossibilità di funzionamento” quando la situazione venutasi a creare negli organismi direttivi sia tale da rendere irrealizzabile, in modo assoluto, il protrarsi – per un apprezzabile periodo di tempo – dell’attività istituzionale dell’ente considerato ovvero, sotto diverso profilo, sia tale da provocare una reiterata inattività o una persistente inerzia dell’organo di gestione. Tale ipotesi, al contrario, non si realizza quando sussista quella che può essere considerata una semplice sopravvenuta (ma necessitata) diversa modalità di gestione dell’ente, atteso altresì il brevissimo lasso di tempo necessario alla ricostituzione degli organi federali attraverso lo strumento ordinario e democratico delle elezioni (29 gennaio 2018).

Perché possa parlarsi di “impossibilità di funzionamento” occorre, in altri termini, una stabile ed irreversibile incapacità degli organi direttivi di assolvere alle proprie funzioni e siffatta “impossibilità” non può essere prospettata in astratto, dovendo, invece, essere “constatata” (come testualmente dispone la norma che presiede la regolamentazione della fattispecie) in base all’effettivo atteggiamento dell’organismo federale deputato alla gestione dell’ordinaria amministrazione ed al chiaro e manifesto intendimento dello stesso; risultando per l’appunto il contrario in conseguenza dell’ormai definita fissazione della data di svolgimento delle elezioni federali.

Trasferiti siffatti principi generali nell’ambito della fattispecie qui in esame, affinché possa configurarsi l’ipotesi della “impossibilità di funzionamento”, che possa legittimamente condurre al commissariamento della Federazione, il Presidente federale dimissionario (o chi ne assuma le funzioni, ai sensi delle disposizioni statutarie sopra ricordate) deve dimostrarsi stabilmente ed irreversibilmente incapace di assolvere i propri compiti volti alla ordinaria amministrazione della Federazione, nonché le sue funzioni essenziali necessarie affinché la FIGC possa continuare a perseguire lo scopo sociale (cfr., per una fattispecie assimilabile, Corte Appello Catania, 21 aprile 2008).

In definitiva, l’ipotesi della “impossibilità di funzionamento” codificata dallo Statuto del CONI si concretizza in una situazione di fatto, il cui accertamento prescinde da un giudizio valutativo, per riconoscersi attraverso una ricostruzione oggettiva ed attuale circa l’inattività dell’organo. L’impossibilità di funzionamento implica, dunque, l’accertamento della situazione concretamente venutasi a creare nell’ambito delle componenti istituzionali considerate e, nell’ipotesi delle dimissioni del Presidente federale, per quanto detto, implica una necessaria (quanto concreta ed oggettiva) valutazione degli elementi di fatto che devono manifestare una irreversibile situazione di difetto di funzionalità della gestione federale.

Valutazione, questa, preliminare e necessaria «se non come determinazione di uno specifico presupposto giuridico, quale esigenza logico-giuridica delle qualificazioni degli stati medesimi richiesti dalla legge» (cfr. Cassazione, 8 novembre 1967, n. 2703).

Orbene, la disciplina in sintesi sopra esaminata conduce ad escludere che ricorra, nel caso di specie, tale ipotesi, atteso che le disposizioni federali statutarie, come approvate dallo stesso CONI, prevedono e disciplinano specificamente l’ipotesi di cui trattasi (dimissioni Presidente), dettando una specifica regolamentazione al riguardo.

Nella stessa direzione, non può certo essere considerata un’ipotesi di “impossibilità di funzionamento” della FIGC, che legittimi il commissariamento, la mancata ricostituzione degli organi direttivi della Lega Calcio di Serie A, atteso, come sopra detto, che l’ordinaria gestione della stessa è assicurata dalla proroga dei poteri del Commissario che, come visto, è stata del tutto legittimamente e tempestivamente deliberata dal Consiglio federale, pur in regime di *prorogatio*, attesa l’evidente ricorrenza dei presupposti di opportunità, indifferibilità ed urgenza.

La suddetta proroga, infatti, non solo, come detto, assicura e garantisce l’attività istituzionale della Lega di Serie A e la gestione della stessa, ma giunge all’esito di un tanto complesso, quanto produttivo percorso compiuto dalla stessa medesima Lega, che ha visto, tra l’altro, il raggiungimento di importanti risultati, quali l’approvazione del nuovo Statuto e la proficua assegnazione dei diritti televisivi. L’assemblea di Lega ben può, quindi, adesso fissare il proprio *focus* nella rinnovazione dei propri organi di vertice ed è, pertanto, verosimile che, d’ora innanzi, concentri i propri sforzi nella individuazione e successiva elezione dei componenti dei nuovi organismi direttivi.

Peraltro, non occorre trascurare come, da un lato, la richiesta di proroga dei poteri del Commissario della Lega sia pervenuta dalla stessa assemblea di Lega, che ha, appunto, deliberato, all'unanimità, di chiedere al Consiglio federale l'adozione di un provvedimento idoneo al mantenimento dell'organo commissariale nella persona del Presidente dimissionario Carlo Tavecchio; dall'altro, come si tratti di proroga non già *sine die*, bensì fino al 29 gennaio 2018, data nella quale sarà celebrata anche l'assemblea elettiva della Federcalcio.

Ciò elimina, dunque, in radice ogni dubbio sul fatto della impossibilità di ricondurre la mancata ricostituzione degli organi di una componente (nel caso di specie, Lega Serie A) alla ipotesi normativamente codificata dallo Statuto Coni, quale presupposto per disporre il commissariamento, di "impossibilità di funzionamento" di una Federazione. Del resto, sono state, come detto, le stesse società di Serie A, nell'Assemblea di Lega del 7 dicembre u.s., a richiedere, all'unanimità, la proroga del Commissario e, pertanto, il ricorso a forme alternative di gestione della Lega di Serie A e, tantomeno, ad un eventuale commissariamento della FIGC quale conseguenza della proroga dei poteri commissariali (disposta al fine di consentire la democratica ricostituzione, in misura più ampia e condivisa possibile, degli organi direttivi della Lega medesima), non sembrerebbe neppure supportato dalla logica e dalla *ratio* dell'istituto e non apparirebbe coerente con i principi di democrazia ed elettività che fondano il nostro Ordinamento giuridico.

Del resto, l'istituto del commissariamento non può che essere considerato una *extrema ratio*, una conclusione estrema (cfr. anche, incidentalmente, Consiglio di Stato, sez. VI, 28 novembre 2012, n. 6014), cui sia inevitabile ricorrere al fine di assicurare il buon andamento (*rectius*: l'ordinaria amministrazione) della Amministrazione/Istituzione considerata.

Ma nel caso di specie, come detto, siffatta ipotesi non appare possa, allo stato, configurarsi, atteso che le funzioni di Presidente federale e l'ordinaria amministrazione della FIGC sono, come visto, garantite, in regime di *prorogatio*, dallo stesso Presidente dimissionario e dal Consiglio federale, mentre quelle della Lega Calcio di Serie A sono, in misura ordinaria, assicurate dalla proroga dei poteri disposta a favore del suo Commissario, e che comunque sono prossime allo svolgimento le elezioni.

12. In altri termini, ritiene, in conclusione, questa Corte che il provvedimento di proroga dei poteri del Commissario della Lega di Serie A, rientri nell'ambito dell'ordinaria amministrazione, che può essere espletata dal Consiglio federale oggi in regime di *prorogatio*.

Il relativo provvedimento di proroga, dunque, assunto dal Consiglio federale il 9 dicembre u.s., è valido e legittimo.

Ritiene, altresì, questa Corte che, la disposta proroga dei poteri, fino al 29 gennaio 2018, del Commissario straordinario della Lega di Serie A, non configuri, neppure astrattamente, una ipotesi di "impossibilità di funzionamento" istituzionale, come richiesta dallo Statuto CONI, a condizione affinché possa procedersi alla nomina di un Commissario straordinario della FIGC.

A ciò conduce anche l'interpretazione letterale, atteso che il legislatore sportivo non ha, di certo, inconsapevolmente utilizzato il termine "constatata", termine che, appunto, rimanda all'accertamento incontrovertibile di un'impossibilità di fatto, pratica, concreta di funzionamento degli organi direttivi e non già, invece, meramente supposta o presunta, in via soltanto teorica o astratta.

Per tutto quanto sopra, questa Corte, conclusivamente, ritiene che, da un lato, la proroga dei poteri del Commissario straordinario della Lega di Serie A sia, per quanto detto, legittima, dall'altro, che non sussista alcuno dei presupposti giuridici per il commissariamento della Federazione Italiana Giuoco Calcio.

IL PRESIDENTE
Sergio Santoro

Pubblicato in Roma l'11 dicembre 2017

IL SEGRETARIO
Antonio Di Sebastiano

IL PRESIDENTE
Carlo Tavecchio