

**Elezione alla presidenza federale successiva al secondo mandato:
norme e criteri interpretativi ***

di *Massimo Proto***

SOMMARIO: 1. *Ratio* di una scelta legislativa - 2. L'art. 7.2 dei Principi fondamentali del CONI. - 3. Gli statuti delle federazioni sportive nazionali. - 4. Conclusione.

1. *Ratio* di una scelta legislativa.

Il presidente di una federazione sportiva nazionale, il quale abbia esercitato le proprie funzioni per due mandati e voglia nuovamente candidarsi, può certamente farlo. Ma egli è validamente eletto soltanto qualora ottenga almeno una certa percentuale dei voti espressi in assemblea. Quale percentuale? Almeno secondo l'intenzione del legislatore, questa percentuale dovrebbe essere più elevata rispetto a quella occorrente per la elezione al primo o al secondo mandato.

Proviamo a ragionare.

L'art. 16, co. 3, del d.lgs. 242/1999 (c.d. decreto Melandri, relativo al *Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano*), come modificato dal d. lgs. 15/2004 (c.d. decreto Pescante), stabilisce che colui il quale abbia *“ricoperto la carica di presidente per due mandati consecutivi non è immediatamente rieleggibile alla medesima carica, salvo quanto disposto dal successivo comma 4 [...]”*. Ai sensi di tale ultimo comma, per la *“elezione successiva a due o più mandati consecutivi, il Presidente*

* È il testo dell'intervento al convegno su *Diritto sportivo - Fonti, presupposti, normativa, ruoli, procedura e casistiche particolari del diritto sostanziale e processuale nel calcio*, organizzato presso il Salone d'onore del CONI dall'Associazione forense Emilio Conte e dal Sole 24 Ore il 22 maggio 2017.

** Ordinario di diritto privato nella Link Campus University di Roma.

uscente candidato è confermato qualora raggiunga una maggioranza non inferiore al cinquantacinque per cento dei voti validamente espressi. Gli statuti prevedono le modalità per lo svolgimento delle elezioni qualora il Presidente uscente candidato non raggiunga il quorum richiesto”.

Per la conferma del presidente oltre il secondo mandato, la norma statale fa dunque riferimento alla "*maggioranza non inferiore al cinquantacinque per cento dei voti validamente espressi*". Se (e soltanto se) ottenga in sede assembleare una maggioranza pari o superiore al cinquantacinque per cento dei voti validamente espressi, allora il presidente che si candidi oltre il secondo mandato è confermato nella sua carica; e ciò in quanto evidentemente – lo si desume dal richiamato co. 3 – il legislatore ha inteso prevedere un consenso particolarmente elevato per la permanenza oltre un certo tempo alla guida delle federazioni sportive nazionali.

La regola generale della ineleggibilità dopo il secondo mandato – salvo quanto stabilito all’art. 16, co. 4¹ del decreto Melandri, come modificato dal decreto Pescante – è sorretta dalla logica di assicurare l’alternanza e consentire, a chi lo desideri e ne abbia i requisiti, di ascendere al vertice della Federazione². La esigenza di ricambio dei vertici federali può essere sacrificata – nell’idea del legislatore – soltanto in presenza di un consenso molto ampio manifestato da affiliati e tesserati.

2. L’art. 7.2 dei Principî fondamentali del CONI.

Questo prevedono le fonti dell’ordinamento statale.

¹() E a parte l’ipotesi del mandato di durata inferiore a due anni e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie (art. 16, co. 3).

²() In questo senso il parere n. 4/2017, reso il 21 giugno - 17 luglio 2017 dalla Sezione Consultiva del Collegio di Garanzia dello Sport (pres. Zambrano, rel. Falcone).

Occorre domandarsi come abbia inteso provvedere l'ordinamento sportivo: in particolare, come sia stata interpretata la disposizione che esige – ai fini della conferma del presidente oltre il secondo mandato – una "*maggioranza non inferiore al cinquantacinque per cento dei voti validamente espressi*"; e come ne sia stato disposto il coordinamento con le altre presenti nell'ambito dell'ordinamento sportivo.

Tra i regolamenti del CONI, assumono particolare rilievo i *Principi fondamentali degli statuti delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate* (la cui ultima versione è stata approvata con deliberazione del CN n. 1523 del 28 ottobre 2014).

In particolare, l'art. 7.2 di questi Principi fondamentali – rubricato "*Elezione del Presidente federale*" – stabilisce, da un lato, che "*Il Presidente federale, anche in caso di ballottaggio, è eletto con la maggioranza assoluta dei voti dei presenti*" (co. 1) ⁽³⁾; e, dall'altro, che "*Nell'ipotesi prevista dall'art. 16, comma 4*", del decreto Melandri come modificato dal decreto Pescante – vale a dire nell'ipotesi di candidatura alla presidenza oltre il secondo mandato consecutivo – il presidente federale, per essere eletto, deve raggiungere "*alla prima votazione il quorum del cinquantacinque per cento dei voti validamente espressi*" (co. 2).

Per la elezione del presidente federale l'art. 7.2 dei Principi fondamentali degli Statuti fa riferimento, in generale, alla "*maggioranza assoluta dei voti dei presenti*" e, soltanto per la conferma oltre il secondo mandato, al

³() L'uso del metodo collegiale, invero, postula passaggi prodromici alla deliberazione: convocazione dei partecipanti, riunione, discussione e votazione costituiscono il presupposto per la efficacia vincolante della decisione della maggioranza nei confronti di tutti. Come il singolo individuo svolge nella propria mente il confronto tra le ragioni che lo inducono a preferire una o altra scelta, allo stesso modo il gruppo valuta le diverse possibilità attraverso la discussione e la riflessione comune: cfr. F. GALGANO, *Il principio di maggioranza nelle società personali*, Padova, 1960, p. 29; E. RUFFINI, *Il principio maggioritario. Profilo storico*, Milano, 1976, p. 82.

“cinquantacinque per cento dei voti validamente espressi”.

Qui sta però il problema.

Cosa significa *“maggioranza assoluta dei voti dei presenti”*, necessaria per la elezione al primo o al secondo mandato? E cosa significa (e come interpretare) *“cinquantacinque per cento dei voti validamente espressi”*, necessario per la elezione oltre il secondo mandato?

Ai fini della elezione al primo (o al secondo) mandato, sono sufficienti i voti esprimibili in favore di un candidato dalla maggioranza assoluta dei presenti. È sufficiente, cioè, il *quorum* del cinquanta per cento più uno dei voti esprimibili dai presenti: se i presenti sono 100, il presidente è eletto con 51 voti.

Per la elezione del presidente oltre il secondo mandato, occorre il *“cinquantacinque per cento dei voti validamente espressi”* in assemblea. Dunque non dei voti esprimibili dai presenti, bensì dei voti effettivamente e validamente espressi; il *quorum* è dato dal 55% dei voti espressi effettivamente e validamente. Da questi voti (dai voti validamente ed effettivamente espressi) vanno escluse le schede non depositate nell'urna e le schede nulle; non anche le schede bianche: le quali – in assenza di diverse e specifiche disposizioni assunte, nell'ambito della propria autonomia ⁽⁴⁾, dalle singole Federazioni ⁽⁵⁾ – devono essere computate tra i voti *“validamente espressi”*, costituendo

⁴() Il diritto dei gruppi e delle comunità intermedie – e dunque anche quello delle federazioni, associazioni con personalità giuridica di diritto privato – è diritto dell'autonomia privata: N. IRTI, *Codice civile e società politica*, 8^a ed., Milano, 2007, p. 97.

⁵() Cfr. Corte Cost., 29 marzo 1984, n. 78, la quale, chiamata ad esprimersi sulla legittimità costituzionale dei (differenti) regolamenti della Camera e del Senato in tema di schede bianche e astensioni, ha osservato che *“ben può allora ognuna delle due assemblee, nella sua discrezionale valutazione, stabilire in via generale ed astratta quale sia, ai fini del computo della maggioranza e, quindi, della validità delle deliberazioni, il valore dell'un modo o dell'altro, di manifestare la volontà”*.

manifestazione di un rifiuto consapevole verso le proposte politiche ⁽⁶⁾ presentate dai candidati ⁽⁷⁾.

Ma se nel computo dei voti “*validamente espressi*” devono escludersi le schede nulle e quelle non depositate nell’urna, il *quorum* per la elezione successiva al secondo mandato potrebbe assottigliarsi, fino a diventare più basso di quello previsto per la elezione al primo mandato.

Proviamo a fare un esempio.

Se i presenti (muniti di elettorato attivo) in assemblea fossero 100, il presidente al primo o al secondo mandato sarebbe eletto con 51 voti: indipendentemente dal numero delle schede nulle o non depositate, occorrerebbero 51 voti se i voti esprimibili dai presenti fossero 100.

Nell’ipotesi in cui però il presidente si candidasse per il terzo mandato consecutivo, egli – seguendo la interpretazione che ha esclusivo riguardo al co. 2 dell’art. 7.2 dei Principi fondamentali – sarebbe eletto (soltanto) con il 55% dei voti validamente espressi. E, qualora si desse un certo numero di schede nulle o non depositate, i voti validamente espressi sarebbero in numero inferiore rispetto a quelli previsti per la elezione al primo o al secondo mandato.

Se – come nell’esempio precedente – i presenti (muniti di elettorato attivo) in assemblea fossero 100 e vi fossero 20 schede nulle, il presidente al terzo mandato sarebbe eletto con il 55% degli 80 voti

⁽⁶⁾ Le federazioni sportive nazionali, quali formazioni sociali appartenenti alla *civitas*, sono *politiche*. “Sarebbe agevole” – nota N. IRTI, *Società civile, elementi per un’analisi di diritto privato*, Milano, 1992, p. 159 – “distinguere il terreno civile, proprio dei singoli e dei gruppi, e il terreno politico, in cui agiscono i partiti e si esprime il diritto elettorale dei cittadini (anche la Costituzione separa i rapporti civili dai rapporti politici). Agevole, ma erroneo e semplicistico: l’art. 3, collocando il potere associativo tra i ‘principi fondamentali’ e richiedendo ai singoli ed ai gruppi di adempiere i «doveri inderogabili di solidarietà politica», solleva le formazioni sociali ad elemento decisivo e caratteristico del nostro regime costituzionale”.

⁽⁷⁾ Così anche il parere n. 4/2017, cit.

validamente espressi: vale a dire con 45 voti (pari al 55%+1). Dunque, in presenza del 20% di schede nulle, per il primo e il secondo mandato occorrerebbe un numero di voti (51) superiore rispetto a quello (45) necessario per la elezione al terzo, al quarto o al quinto mandato.

Reputando applicabile, per la elezione del presidente candidato oltre il secondo mandato, esclusivamente la parte dell'art. 7.2 dei Principi fondamentali che prescrive il "*cinquantacinque per cento dei voti validamente espressi*" (e non anche quella che prevede la "*maggioranza assoluta dei voti*" esprimibili dai presenti), potrebbe essere sufficiente (per la elezione oltre il secondo mandato) un *quorum* più basso di quello previsto per la elezione del presidente candidato al primo o al secondo mandato.

In questo modo, tuttavia, resterebbe frustrata l'intenzione del legislatore che – lo abbiamo prima ricordato – con il decreto Pescante ha inteso consentire il sacrificio della esigenza del ricambio nella gestione federale soltanto a fronte di un consenso particolarmente ampio (comunque più elevato di quello previsto per chi si candidi al primo o al secondo mandato) per il Presidente che voglia restare alla guida di una Federazione.

3. Gli statuti delle federazioni sportive nazionali.

Quasi tutti gli Statuti federali riprendono le disposizioni dei Principi fondamentali del CONI. Si pensi, soltanto a titolo di esempio, agli statuti della Federazione Italiana Bocce ⁽⁸⁾, della Federazione Italiana Canoa

⁸⁾ Art. 19: "*Presidente e Vice Presidenti.*

[...] 3. *Il Presidente della F.I.B. è eletto in sede di Assemblea nazionale elettiva dagli aventi diritto a voto, di cui all'art. 16, con la metà più uno dei voti dei delegati presenti in Assemblea. Tale maggioranza è richiesta anche nell'ipotesi di ballottaggio. Dura in carica per tutto il quadriennio olimpico ed è rieleggibile con i limiti previsti dal presente statuto. Qualora due o più candidati ottengano lo stesso numero di voti si*

Kayak ⁽⁹⁾ o della Federazione Italiana Danza Sportiva. ⁽¹⁰⁾.

In realtà, le disposizioni dei Principî fondamentali del CONI non sono riportate esattamente in termini nello Statuto della Federazione Italiana Giuoco Calcio. Anche la F.I.G.C., tuttavia, non è estranea al problema sopra individuato.

L'art. 24, co. 6 e co. 11, dello Statuto ⁽¹¹⁾ fa sempre riferimento, per la elezione del Presidente federale, ai “voti validamente

procede al ballottaggio sino all'elezione definitiva. Chi ha ricoperto la carica di Presidente Federale per due o più mandati consecutivi non è immediatamente rieleggibile, se non nei casi ed alle condizioni di seguito indicate. È consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni e un giorno per causa diversa dalle dimissioni volontarie. In deroga a quanto previsto dai precedenti commi, per l'elezione successiva a due o più mandati consecutivi, il Presidente uscente candidato è confermato qualora raggiunga una maggioranza non inferiore al 55% dei voti validamente espressi. Qualora il Presidente uscente non raggiunga alla prima votazione il quorum del 55% dei voti validamente espressi, ed in presenza di almeno altri due candidati, verrà effettuata contestualmente una nuova votazione alla quale il Presidente uscente non potrà concorrere salvo il caso in cui abbia conseguito la maggioranza assoluta dei voti dei presenti. In caso diverso, si dovrà celebrare una nuova assemblea a cui il Presidente uscente non potrà candidarsi”.

⁹⁾ Art. 32: “Elezione del Presidente.

“1. [...] Il Presidente Federale è eletto con la metà più uno dei voti presenti o rappresentati in Assemblea tale maggioranza è richiesta anche nell'ipotesi di ballottaggio, in caso di parità tra i candidati che ottengano il maggior numero di voti. [...] 3. La carica di Presidente Federale può essere ricoperta per due mandati consecutivi, è comunque consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a 2 anni e un giorno per causa diversa dalle dimissioni volontarie. L'elezione successiva, a due o più mandati consecutivi, per il Presidente uscente candidato è confermata qualora raggiunga una maggioranza alla prima votazione non inferiore al 55% dei voti validamente espressi. Qualora il Presidente uscente non raggiunga alla prima votazione il quorum del 55% dei voti validamente espressi, ed in presenza di almeno altri due candidati, verrà effettuata contestualmente una nuova votazione alla quale il Presidente uscente non potrà concorrere salvo il caso in cui abbia conseguito la maggioranza assoluta dei voti dei presenti. In caso diverso si dovrà celebrare una nuova Assemblea a cui il Presidente uscente non potrà candidarsi. [...]”.

¹⁰⁾ Art. 35: “Attribuzioni.

1. Il Presidente Federale è eletto dall'Assemblea Nazionale con le modalità previste dall'articolo 36, dura in carica l'intero quadriennio Olimpico ed è rieleggibile, ma non può svolgere più di due mandati consecutivi, fatto salvo quanto disposto al successivo art. 78, commi 4 e 5 [...]”.

Art. 36: “Modalità di elezione.

espressi dai delegati componenti l'Assemblea": dunque ai voti validamente espressi dai presenti. Al terzo scrutinio, in particolare, l'elezione (per il primo o per il secondo mandato) avviene "quando un candidato riporti la maggioranza dei voti validamente espressi dai Delegati componenti l'Assemblea" (co. 6).

La conseguenza è che anche qui, qualora vi siano schede nulle o non tutti i presenti esprimano il voto, il Presidente federale può essere eletto con

[...] 3. È eletto Presidente, anche in caso di ballottaggio, il candidato che ha riportato la maggioranza assoluta dei voti dei presenti".

Art. 78: "Attribuzioni.

[...] 4. Chi ha ricoperto la carica di Presidente Federale per due mandati consecutivi non è immediatamente rieleggibile, se non nei casi ed alle condizioni di seguito indicati.

È consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni e un giorno per causa diversa dalle dimissioni volontarie.

In deroga a quanto previsto dai precedenti commi, per l'elezione successiva a due o più mandati consecutivi, il Presidente uscente candidato è confermato qualora raggiunga una maggioranza non inferiore al 55% dei voti validamente espressi.

Qualora il Presidente uscente non raggiunga alla prima votazione il quorum del 55% dei voti validamente espressi, ed in presenza di almeno altri due candidati, verrà effettuata contestualmente una nuova votazione alla quale il Presidente uscente non potrà concorrere salvo il caso in cui abbia conseguito la maggioranza assoluta dei voti dei presenti. In caso diverso si dovrà celebrare una nuova Assemblea a cui il Presidente uscente non potrà candidarsi. [...]"

¹¹) Art. 24: "Presidente federale e Vice-Presidenti.

[...] 6. L'elezione del Presidente federale avviene al primo scrutinio quando un candidato riporti la maggioranza di tre quarti dei voti validamente espressi dai Delegati componenti l'Assemblea. L'elezione avviene al secondo scrutinio quando un candidato riporti la maggioranza di due terzi dei voti validamente espressi dai delegati componenti l'Assemblea. L'elezione avviene al terzo scrutinio quando un candidato riporti la maggioranza dei voti validamente espressi dai Delegati componenti l'Assemblea. Se al terzo scrutinio tale maggioranza non è conseguita si procede al ballottaggio tra i due candidati che abbiano riportato la più elevata somma percentuale di voti espressi. È eletto il candidato che ottiene la maggioranza assoluta dei voti validamente espressi dai Delegati componenti l'Assemblea. Tutte le votazioni di cui al presente comma avvengono con voto segreto e ponderato ai sensi dell'art. 20, comma 2.

[...] 11. Per l'elezione successiva a due o più mandati consecutivi, il Presidente uscente è confermato qualora venga eletto al primo scrutinio ai sensi del precedente comma 6. Il Presidente uscente, nel caso in cui non raggiunga, in prima votazione, la maggioranza di cui al comma 6, potrà partecipare alla seconda votazione a condizione che nella prima votazione abbia raggiunto la maggioranza assoluta dei

un numero di voti inferiore rispetto a quelli esprimibili dalla maggioranza dei presenti. Ma ciò, evidentemente, contrasta con l'art. 7.2 dei Principî fondamentali, che – ne abbiamo già dato conto – ai fini della elezione alla presidenza federale richiede la “*maggioranza assoluta dei voti dei presenti*” (cioè la maggioranza dei voti esprimibili dai presenti).

Se una disposizione dello Statuto prevede che il Presidente federale possa essere eletto con un numero di voti inferiore alla maggioranza dei voti esprimibili dai presenti, è quantomeno dubbio che essa sia coerente con i Principî fondamentali previsti dal CONI ⁽¹²⁾.

4. Conclusione.

Al fine di rendere coerente il sistema, la soluzione è – a mio avviso – una soltanto. Vale a dire che il presidente è in ogni caso eletto con la metà più uno dei voti esprimibili dai presenti; e che il presidente, il quale si candidi oltre il secondo mandato, per essere confermato tale deve altresì raggiungere una maggioranza non inferiore al 55% dei voti validamente espressi.

voti validamente espressi dai delegati componenti l'Assemblea, e abbiano partecipato almeno altri due candidati. In tal caso si procede al ballottaggio tra il Presidente uscente e l'altro candidato che abbia riportato tra gli altri la più elevata somma percentuale di voti validamente espressi dai componenti l'Assemblea. È eletto il candidato che ottiene la maggioranza dei 2/3 dei voti validamente espressi dai delegati componenti l'Assemblea. In mancanza anche di una sola delle suddette condizioni, il Presidente uscente non potrà concorrere alla successiva votazione che si effettuerà secondo quanto previsto dal comma 6. Il Presidente uscente, ove non eletto, non potrà ricandidarsi nell'Assemblea successiva”.

¹²() Inoltre, il Presidente è confermato oltre il secondo mandato qualora “*venga eletto al primo scrutinio ai sensi del precedente comma 6*” (vale a dire “*riporti la maggioranza di tre quarti dei voti validamente espressi dai delegati componenti l'Assemblea*”). E anche qui, se il numero di schede nulle fosse particolarmente elevato, il Presidente federale potrebbe essere (ri)eletto con un numero di voti sì coerente con l'art. 16, co. 4, d. lgs. 15/2004 (“*maggioranza non inferiore al cinquantacinque per cento dei voti validamente espressi*”) ma non conforme all'art. 7.2 dei Principî fondamentali, che richiede sempre, ai fini della elezione la “*maggioranza assoluta dei voti dei presenti*” (cioè la maggioranza dei voti esprimibili dai presenti).

Colui il quale si candidi come presidente (al primo, al secondo o a ulteriori mandati) per essere eletto deve in ogni caso ottenere la metà più uno dei voti esprimibili dai presenti. Inoltre, colui che sia già presidente e si candidi oltre il secondo mandato deve altresì ottenere una maggioranza non inferiore al 55% dei voti validamente espressi (dovendosi considerare voti non validamente espressi quelli manifestati con schede nulle e voti validamente espressi tutti gli altri depositati nell'urna, incluse le schede bianche).

Questa interpretazione dell'art. 7.2 dei Principi fondamentali è l'unica che consente di conservare efficacia all'autonomia regolamentare del CONI e, al contempo, di non frustrare l'intenzione del legislatore, il quale, con il decreto Pescante, ha inteso prevedere, per il presidente che intenda rimanere alla guida di una federazione oltre un certo periodo, un consenso particolarmente elevato.

Abstract

L'art. 7.2 dei Principi fondamentali del CONI stabilisce, da un lato, che "Il Presidente federale, anche in caso di ballottaggio, è eletto con la maggioranza assoluta dei voti dei presenti"; e, dall'altro, che "Nell'ipotesi prevista dall'art. 16, comma 4", del decreto Melandri come modificato dal decreto Pescante (d. lgs. 15/2004) – vale a dire nell'ipotesi di candidatura alla presidenza oltre il secondo mandato consecutivo – il Presidente federale, per essere eletto, deve raggiungere "alla prima votazione il quorum del cinquantacinque per

cento dei voti validamente espressi”.

Cosa significa “maggioranza assoluta dei voti dei presenti”, necessaria per la elezione al primo o al secondo mandato? E cosa significa (e come interpretare) “cinquantacinque per cento dei voti validamente espressi”, necessario per la elezione oltre il secondo mandato?

La sola interpretazione dell’art. 7.2 dei Principi fondamentali che consente di non frustrare l’intenzione del legislatore (il quale con il decreto Pescante ha inteso prevedere, per il Presidente che intenda rimanere alla guida di una Federazione oltre un certo periodo, un consenso particolarmente ampio e comunque più elevato di chi sia eletto per la prima o la seconda volta) e, al contempo, di conservare efficacia all’autonomia regolamentare del CONI è quella secondo cui il presidente (che si candidi al primo, al secondo o a ulteriori mandati), per essere eletto, debba in ogni caso ottenere la metà più uno dei voti esprimibili dai presenti; inoltre, colui che sia già presidente e si candidi oltre il secondo mandato, per essere confermato, deve altresì ottenere una maggioranza non inferiore al 55% dei voti validamente espressi.