

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 8230 del 2014, proposto da:

P.M., rappresentato e difeso dagli avvocati Stefano Zunarelli, Chiara Alvisi e Vincenzo Cellamare, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Vincenzo Cellamare in Roma, via della Scrofa, 64;

contro

CONI - Comitato Olimpico Nazionale Italiano, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Alberto Angeletti, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via G Pisanelli, 2;

FISE - Federazione Italiana Sport Equestri, in persona del Presidente pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Guido Valori e Gianfranco Tobia, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Gianfranco Tobia in Roma, viale G. Mazzini, 11;

Alta Corte di Giustizia Sportiva;

per l'annullamento,

previa sospensione dell'efficacia,

della decisione n. 10/14 con la quale l'Alta Corte di Giustizia Sportiva ha respinto il ricorso presentato dalla ricorrente contro la F.I.S.E. - Federazione Italiana Sport Equestri e nei confronti del C.O.N.I. - Comitato Olimpico Nazionale Italiano e del Comitato Regionale Emilia Romagna della F.I.S.E per l'annullamento della Delib. n. 46 del 2014 con la quale è stato disposto lo scioglimento del Comitato Regionale Emilia Romagna della F.I.S.E. e nominato il commissario straordinario del medesimo comitato regionale;

della delibera n. 46 di data 31 gennaio 2014 emessa dal Commissario Straordinario F.I.S.E., avv. Gianfranco Ravà, comunicata alla ricorrente in pari data a mezzo posta elettronica, con la quale è stato disposto lo scioglimento del Comitato Regionale Emilia Romagna della Federazione Italiana Sport Equestri e la nomina di un Commissario Straordinario del medesimo Comitato Regionale;

solo ove occorrer possa della comunicazione di data 8 maggio 2014 del Segretario Generale n. 03606, comunicata alla ricorrente a mezzo posta elettronica in data 15 maggio 2014, con la quale si sollecita P.M. a corrispondere alla F.I.S.E. le spese processuali liquidate dalla Alta Corte di Giustizia Sportiva in complessivi Euro 2.000,00;

di ogni ulteriore atto connesso per presupposizione o consequenzialità ancorché non conosciuto nonché per la condanna al risarcimento dei danni subiti e subendi a causa degli atti illegittimamente adottati.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio del CONI e della FISE;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 7 febbraio 2017 la dott.ssa Francesca Petrucciani e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Svolgimento del processo - Motivi della decisione

Con il ricorso in epigrafe P.M. ha impugnato la decisione n. 10/14 con la quale l'Alta Corte di Giustizia Sportiva ha respinto il ricorso da lei presentato contro la F.I.S.E. - Federazione Italiana Sport Equestri e nei confronti del C.O.N.I. - Comitato Olimpico Nazionale Italiano e del Comitato Regionale Emilia Romagna della F.I.S.E. per l'annullamento della Delib. n. 46 del 2014 con la quale è stato disposto lo scioglimento del Comitato Regionale Emilia Romagna della F.I.S.E. e nominato il commissario straordinario dello stesso comitato regionale, nonché la citata Delib. n. 46 del 2014.

La ricorrente ha esposto di essere stata eletta in data 19 novembre 2012 Presidente del Comitato Regionale della F.I.S.E. Emilia Romagna e che il 31 gennaio 2014 il Commissario Straordinario della F.I.S.E., avv. Gianfranco Rava, aveva deliberato lo scioglimento ed il commissariamento del Comitato Regionale Emilia Romagna sulla base di rilevate "irregolarità di carattere amministrativo contabile" emerse "in redazione a disponibilità liquide che non risultano riportate sulle scritture contabili del comitato", in seguito alle procedure di verifica sui saldi al 31.12.2012 svolte dalla società di revisione P.C., e di altre "irregolarità" connesse al contratto sottoscritto dal Comitato Regionale e dalla società T.O.C. S.a.s., avente ad oggetto "una serie di attività istituzionali in luogo del Comitato", con conseguente "onere economico non giustificato a carico del Comitato" in contrasto con lo Statuto FISE.

Tali irregolarità, secondo il Commissario Straordinario, costituivano "gravi violazioni dell'ordinamento sportivo", idonee a giustificare il provvedimento di scioglimento e commissariamento del Comitato Regionale, ai sensi dell'art. 30, comma 2, lett. n) dello Statuto F.I.S.E..

Con ricorso presentato in data 10.3.2014 P.M. aveva impugnato il provvedimento di commissariamento avanti all'Alta Corte di Giustizia Sportiva che, con decisione del 10 aprile 2014, n. 10, aveva respinto il ricorso.

A sostegno del ricorso sono state formulate le seguenti censure:

1) Erroneità della decisione n. 10/2014 dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva del CONI - Violazione e falsa applicazione degli artt. 29, 30, 34 e 38 del Regolamento di Amministrazione e Contabilità della F.I.S.E, in quanto l'Alta Corte aveva ritenuto che il Comitato regionale non era titolare di proprie risorse patrimoniali bensì operava con dotazioni patrimoniali della cui gestione rispondeva al Consiglio Federale mentre, secondo le disposizioni contenute nell'art. 29 del Regolamento di Amministrazione e Contabilità della F.I.S.E., i Comitati Regionali erano dotati di una propria autonomia sul piano economico e provvedevano alla realizzazione dei programmi di attività "con le risorse finanziarie proprie" oltre che con i fondi assegnati dal Consiglio Federale.

I Comitati Regionali della F.I.S.E., quindi, costituivano associazioni minori, inserite all'interno di un'associazione maggiore, la cui peculiarità era quella di essere, al contempo, organizzazioni autonome ed elementi di organizzazione di un diverso ente.

2) Sul proprio tesseramento e sul mancato aggiornamento degli elenchi dei soggetti tesserati della F.I.S.E., la ricorrente ha dedotto che nella decisione n. 10/2014, in questa sede impugnata, l'Alta Corte di Giustizia Sportiva aveva ritenuto di "prescindere dalla delibazione della eccezione preliminare" sollevata dalla difesa della F.I.S.E., che aveva rilevato che la ricorrente non era "attualmente tesserata della Federazione, in quanto il suo tesseramento sarebbe scaduto al 31 dicembre 2013 e non rinnovato alla data di proposizione del ricorso né alla data di deposito delle memorie".

Di contro, la ricorrente aveva provveduto a rinnovare il proprio tesseramento nei termini previsti dall'art. 17 delle Norme di Attuazione dello Statuto Federale, ai sensi del quale "gli effetti del tesseramento si intendono sino al 28 febbraio dell'anno successivo", versando, in data 30 gennaio 2014, l'importo richiesto per il rinnovo del proprio tesseramento mediante bonifico sul conto corrente postale del Comitato Regionale della F.I.S.E. Emilia Romagna, mentre l'elenco dei tesserati della FASI, non risulta essere stato aggiornato con l'inserimento della sig.ra M..

3) Erroneità della decisione n. 10/2014 dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva del C.O.N.I.. nella parte relativa alla tenuta delle scritture contabili da parte del Comitato Regionale della Emilia Romagna - Travisamento dei fatti, avendo l'Alta Corte ritenuto che il conto relativo al Banco Posta, con una disponibilità liquida di oltre 90.000 Euro, provenienti dall'incasso dei contributi per tesseramento ed affiliazione, non fosse presente a rilevazione nel bilancio annuale del Comitato, evidenziandosi così "una violazione di speciale gravità ... idonea a sottrarre al prescritto controllo federale una significativa movimentazione di risorse" e come tale sufficiente a giustificare il provvedimento di scioglimento e commissariamento del Comitato Regionale.

Al riguardo la ricorrente ha precisato che il conto corrente postale "Banco Posta" era stato introdotto il 21 maggio 2007 dall'allora Presidente della Federazione Nazionale, Ing. Cesare Croce, per raccogliere le quote di tesseramento; la Federazione centrale aveva rilevato per la prima volta le presunte irregolarità "di carattere amministrativo contabile" connesse al conto corrente postale "Banco Posta" e relative al bilancio di verifica al 31.12.2012 del Comitato Regionale, soltanto in data 24 gennaio 2014, successivamente alla chiusura delle operazioni di verifica svolte dalla società di revisione P.C., la cui relazione finale non era mai stata resa nota alla ricorrente.

Tali rilievi erano stati comunicati soltanto sette giorni prima dell'adozione della delibera di scioglimento ed il commissariamento del Comitato Regionale dell'Emilia Romagna, impendendo così alla ricorrente di potersi attivare per affrontare - ed eventualmente rimuovere - le suddette irregolarità.

La mancata registrazione del conto corrente postale, di contro, era dipesa da una scelta del Revisore dei Conti, che aveva reputato impossibile effettuare la registrazione delle movimentazioni del conto corrente postale "Banco Posta" in modo analitico, indicandone specificamente la provenienza, ritenendo, al contrario, che fosse necessario evidenziare come il comportamento di F.I.S.E. nazionale rendesse possibile soltanto l'accesso ad un dato di massa.

4) Con riferimento alle contestazioni relative al contratto con la società T.O.C. S.a.s. Erroneità e falsità dei presupposti. Illogicità manifesta e contraddittorietà, in quanto la ricorrente aveva richiesto al Commissario Straordinario l'indicazione delle specifiche modalità concrete mediante le quali potere pervenire alla risoluzione del contratto, da lei non sottoscritto né rinnovato.

5) Erroneità e falsità dei presupposti; illogicità manifesta sotto altro profilo. Totale estraneità della Presidente P.M. alla conclusione (e rinnovo) del Contratto con la società T.O.C. S.a.s., in quanto la ricorrente era stata eletta Presidente del Comitato Regionale Emilia Romagna solamente in data 19/11/2012 e, dunque, in data assai successiva rispetto a quella (1 settembre 2008) in cui è stato materialmente sottoscritto l'ultimo rinnovo formale del contratto con la T.O.C. S.a.s., concluso non già dall'immediato predecessore (Dott.ssa D.) della Presidente M. ma, addirittura, dal Presidente che aveva rivestito tale incarico precedentemente.

6) Erroneità e falsità dei presupposti; illogicità manifesta e difetto di motivazione sotto altro profilo, essendo infondata l'affermazione per cui con il contratto in questione si sarebbero affidate alla società T.O.C. "una serie di attività istituzionali in luogo del comitato", in quanto il contratto in questione aveva ad oggetto attività di carattere meramente ausiliario, tra cui la manutenzione, l'imbiancatura degli uffici, servizi di catering, servizio di riscaldamento e refrigerazione dei locali utilizzati dal Comitato.

Inoltre, nel caso di specie sussisteva l'esigenza, già a suo tempo manifestata dal Presidente G., che aveva sottoscritto il contratto originario con la T.O.C., di far fronte alla mancanza di "disponibilità di locali idonei da parte dei CONI" ove poter ospitare la sede del Comitato Regionale.

7) Sul corrispettivo pattuito con la T.O.C.. Erroneità e/o falsità dei presupposti. Manifesta contraddittorietà, irragionevolezza ed illogicità della decisione dei giudici sportivi, essendo il corrispettivo pattuito (128.000 Euro annui) del tutto giustificato alla luce della necessità di ricorrere ai servizi resi da T.O.C. allo scopo di fronteggiare la mancata assegnazione, da parte del CONI, di quei mezzi (in primo luogo, la sede) indispensabili al Comitato Regionale E.R., per potere svolgere la propria attività istituzionale, dotandosi nel contempo di adeguate strutture e servizi di segreteria.

8) Sulle modalità di scelta del contraente da parte del Comitato Regionale - Ultroneità rispetto al contenuto del provvedimento di commissariamento, in quanto l'asserito obbligo di preventiva "selezione comparativa" nella scelta del contraente non aveva mai formato oggetto di specifica contestazione da parte degli Organi vigilanti e di controllo, a far data dal 2008, epoca della prima sottoscrizione del contratto.

9) Sull'annullabilità del contratto per "conflitto di interessi", avendo il Collegio sportivo affermato che la ricorrente avrebbe dovuto dedurre l'annullabilità del contratto, giacché rinnovato tacitamente sotto la presidenza della presidente D. che si trovava in evidente conflitto di interesse, e contestare il quantum dell'incremento contrattuale applicato, mentre la ricorrente risultava del tutto estranea ai rapporti interpersonali da cui sorgeva la situazione di conflitto di interesse.

10) Eccesso di potere. Contraddittorietà del comportamento degli organi della F.I.S.E. Approvazione del contratto in questione da parte della F.I.S.E. negli anni precedenti. Difetto di motivazione. In ogni caso, sproporzione degli effetti prodotti dal provvedimento impugnato rispetto alla condotta effettivamente posta in essere dalla ricorrente. Assenza del requisito della "gravità" della violazione.

11) Illegittimità della Decisione n. 10/2014 dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva, anche con riferimento alla condanna alle spese legali del giudizio.

Si sono costituiti il CONI e la FISE, il primo eccependo il proprio difetto di legittimazione passiva ed entrambi chiedendo il rigetto del ricorso.

Alla pubblica udienza del 7 febbraio 2017 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Preliminarmente deve essere rilevato il difetto di giurisdizione sul presente ricorso.

Come noto il D.L. n. 220 del 2003 , conv. in L. n. 280 del 2003 , stabilisce, all'art. 1, che i rapporti tra l'ordinamento sportivo e quello statale sono regolati in base al principio di autonomia, "salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo" (art. 1, primo comma).

Il successivo art. 2, in applicazione di tale principio, riserva all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive.

In tali materie i soggetti dell'ordinamento sportivo hanno l'onere di adire gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo.

L'art. 3, infine, occupandosi specificamente della giurisdizione prevede che, "esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In ogni caso e' fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all' articolo 4 della L. 23 marzo 1981, n. 91".

Come è stato chiarito dalla sentenza della Corte Costituzionale 11 febbraio 2011, n. 49, gli articoli riportati prevedono tre forme di tutela: una limitata ai rapporti di carattere patrimoniale tra le società sportive, le associazioni sportive, gli atleti (e i tesserati), demandata alla cognizione del giudice ordinario; una relativa ad alcune delle questioni aventi ad oggetto le materie di cui all'art. 2, non apprestata da organi dello Stato ma da organismi interni all'ordinamento stesso in cui le norme in questione sono state poste, secondo uno schema proprio della cosiddetta "giustizia associativa"; una terza, tendenzialmente residuale e devoluta alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, relativa a tutto ciò che per un verso non concerne i rapporti patrimoniali fra le società, le associazioni sportive, gli atleti (e i tesserati) - demandati al giudice ordinario -, per altro verso non rientra tra le materie che, ai sensi dell' art. 2, D.L. n. 220 del 2003, sono riservate all'esclusiva cognizione degli organi della giustizia sportiva.

Da tale ripartizione si evince che la giustizia sportiva costituisce lo strumento di tutela per le ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, mentre quella statale è chiamata a risolvere le controversie che presentano una rilevanza per l'ordinamento generale, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi (Cons. St., sez. VI, 9 luglio 2004 n. 5025).

In tale sistema le controversie, quale quella in esame, che concernono l'osservanza delle norme regolamentari, organizzative e statutarie delle federazioni sportive rientrano nella sfera di autonomia riservata all'ordinamento sportivo, anche considerato che le federazioni sportive sono associazioni aventi personalità giuridica di diritto privato, come chiarito dal D.Lgs. n. 242 del 1999 , e che nel governare le loro articolazioni territoriali interne esercitano facoltà privatistiche.

Ciò in quanto tali controversie non presentano rilevanza esterna all'ordinamento sportivo, non avendo alcun riflesso, né diretto né indiretto, nell'ordinamento statale.

Allo stesso ambito appartiene la presente controversia, avente ad oggetto il provvedimento di commissariamento del Comitato regionale Emilia Romagna dell F.I.S.E. e, quindi, un'articolazione periferica interna della Federazione stessa.

Come chiarito, infatti, dalla giurisprudenza della Cassazione, a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 242 del 1999, "Le federazioni sportive nazionali, già dotate di duplice veste, pubblicistica per le attività svolte quali organi del Coni e privatistica per le attività loro proprie, hanno acquisito la natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato ai sensi dell' art. 15 del D.Lgs. n. 242 del 1999, che ha lasciato al Coni poteri di indirizzo e controllo in ragione della "valenza pubblicistica di specifici aspetti" dell'attività sportiva" (su tale presupposto la Corte ha affermato che la domanda di risarcimento del danno cagionato dagli amministratori al patrimonio di una federazione non è soggetta alla giurisdizione della Corte dei conti, in quanto il rapporto di servizio attinente alle residue funzioni pubblicistiche della federazione non si trasferisce da questa ai suoi amministratori).

Il citato D.Lgs. n. 242 del 1999, infatti, ha disposto che "le federazioni sportive nazionali hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato. Esse non perseguono fini di lucro e sono disciplinate, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione de medesimo"; attribuendo poteri di indirizzo e di controllo al Comitato olimpico nazionale italiano, "anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti" dell'attività sportiva.

Nello stesso senso, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che "Le federazioni sportive, pur sorgendo come soggetti privati (associazioni non riconosciute), in presenza di determinati presupposti assumono la qualifica di "organi del Coni" e partecipano alla natura pubblica di questo. L'elemento discriminante tra le due funzioni svolte dalle Federazioni (da cui deriva il criterio di riparto della giurisdizione) è, dunque, quello della natura dell'attività svolta. Pertanto, in caso di applicazione di norme che attengono alla vita interna della Federazione e ai rapporti tra società sportive e tra le società stesse e gli sportivi professionisti, le Federazioni operano come associazioni di diritto privato; ove, di contro, l'attività sia finalizzata alla realizzazione di interessi fondamentali e istituzionali dell'attività sportiva, le stesse devono essere considerate organi del Coni. Orbene, solo gli atti di quest'ultimo tipo, che sono posti in essere dalle Federazioni in qualità di organi del Coni sono esplicazione di poteri pubblici e partecipano della natura pubblicistica; solo per essi, dunque, può affermarsi la giurisdizione del g.a. allorché incidano su posizioni di interesse legittimo" (T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 1/4/2010, n. 5414, Consiglio di Stato, sez. VI, 10 settembre 2007, n. 4743).

Nella specie, l'attività svolta e contestata, relativa alla ordinaria gestione del Comitato regionale della F.I.S.E., è di natura privata e attiene alla vita interna della Federazione ed ai rapporti con le sue articolazioni territoriali, non afferendo alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva.

Peraltro, con riferimento alle eventuali poste risarcitorie per i danni non patrimoniali derivanti da asseriti comportamenti illeciti e diffamatori, la causa rientrerebbe nella giurisdizione ordinaria, trattandosi di danni cagionati non da attività provvedimentoale illegittima ma da condotte illecite di

tipo privatistico.

In conclusione il ricorso deve essere dichiarato inammissibile, sia nella parte impugnatoria che in quella risarcitoria, per difetto di giurisdizione.

Le spese seguono la soccombenza, nella misura liquidata nel dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo dichiara inammissibile per difetto di giurisdizione;

condanna la parte ricorrente al pagamento delle spese di giudizio in favore delle parti resistenti, che si liquidano in complessivi 2.000,00 (duemila/00) Euro, oltre accessori di legge, per ciascuna di dette parti.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2017 con l'intervento dei magistrati:

Germana Panzironi, Presidente

Alessandro Tomassetti, Consigliere

Francesca Petrucciani, Primo Referendario, Estensore