

**ALTA CORTE
DI GIUSTIZIA SPORTIVA**

**Decisione n. 39
Anno 2014**

Prot. n. 00400

**Il Collegio di Garanzia dello Sport presso il CONI
In funzione di
Alta Corte di Giustizia Sportiva**

composta da

dott. Franco Frattini - Presidente

dott. Dante D'Alessio

prof. Massimo Zaccheo

prof.ssa Virginia Zambrano - Relatore

prof. Attilio Zimatore - Componenti

ha pronunciato la seguente

**DECISIONE
nel giudizio**

introdotto dal ricorso iscritto al R.G. ricorsi n. 20 del 2014, presentato, in data 11 luglio 2014, prot. n. 00221, da parte dei signori Antonella Dallari, Amos Cisi, Renata Raineri, agenti in proprio e nelle rispettive qualità, tutti rappresentati e difesi dall'Avv. Paolo Canonaco;

CONTRO

Comitato Olimpico Nazionale, rappresentato dall'Avv. Alberto Angeletti;

E NEI CONFRONTI

dell'Avv. Gianfranco Ravà, nella sua qualità di Commissario Straordinario della F.I.S.E.- Federazione Italiana Sport Equestri, rappresentato dall'Avv. Prof. Guido Valori;

NONCHÉ CONTRO

dott. Alberto Nigro e col. Max André Barbacini, nella sua qualità di vice Commissario della F.I.S.E.;

per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della delibera del Consiglio Nazionale del CONI n. 1508 dell'11 giugno 2014, adottata su conforme proposta della Giunta Nazionale del CONI, di cui alla deliberazione n. 195, assunta in pari data, con cui è stata disposta l'ulteriore proroga del Commissariamento della F.I.S.E., con durata di sei mesi a decorrere dalla scadenza del precedente termine prorogato con la delibera n. 1501 del 19 dicembre 2013.

I ricorrenti hanno altresì richiesto l'annullamento di tutti i provvedimenti presupposti, successivi e conseguenti alla suddetta deliberazione, le cui motivazioni trovano fondamento e origine nel provvedimento del Consiglio Nazionale del CONI n. 1491 del 10 luglio 2013, con il quale è stato disposto il Commissariamento della F.I.S.E., e nel provvedimento del Consiglio Nazionale del CONI n. 1501 del 19 dicembre 2013, con cui è stata disposta la prima proroga del commissariamento medesimo.

Visti il ricorso e gli allegati;

Vista la memoria di costituzione e risposta del CONI;

Vista la memoria di costituzione e risposta dell'Avv. Ravà;

Vista la delibera n. 1508 del 11 giugno 2014 del Consiglio Nazionale del CONI, nonché la delibera della Giunta n. 195 del 11 giugno 2014 e gli atti collegati e presupposti (Del. CONI n.1491 del 20 luglio 2013; Delibera Giunta Nazionale n. 253 del 9 luglio 2013; Verbale riunione del Consiglio Nazionale CONI del 19 dicembre 2013);

Vista la sentenza del TAR n. 9993 del 19 novembre 2013, su ricorso R.G. 8505/2013;

Vista l'ordinanza del TAR n. 1972/2014 resa in data 30 aprile 2014 nel giudizio R.G. 4633/2014;

Visti e Uditi, per le parti, all'udienza pubblica del 23 luglio 2014, tutti i difensori;

Visti tutti gli atti e i documenti di causa;

Udito il relatore, Prof. Virginia Zambrano

Ritenuto in fatto

A. - Con ricorso iscritto al R.G. ricorsi n. 20 del 2014, presentato, in data 11 luglio 2014, contro il CONI e nei confronti dell'Avv. Gianfranco Ravà nella qualità di Commissario Straordinario F.I.S.E., nonché contro il dott. Alberto Nigro, nella sua qualità di vice Commissario della F.I.S.E., i Sigg. Antonella Dallari, Amos Cisi, Renata Raineri hanno chiesto l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della delibera del Consiglio Nazionale del CONI n. 1508 dell'11 giugno 2014, adottata su conforme proposta della Giunta Nazionale del CONI, di cui alla deliberazione n. 195, assunta in pari data. Con la delibera impugnata si è disposta l'ulteriore proroga del Commissariamento della F.I.S.E., con durata di sei mesi a decorrere dalla scadenza del precedente termine prorogato con la delibera n. 1501 del 19 dicembre 2013.

I ricorrenti hanno altresì richiesto l'annullamento di tutti i provvedimenti presupposti, successivi e conseguenti alla suddetta deliberazione, le cui motivazioni trovano fondamento e origine nel provvedimento del Consiglio Nazionale del CONI n. 1491 del 10 luglio 2013, con il quale è stato disposto il Commissariamento della F.I.S.E., e nel provvedimento del Consiglio Nazionale del CONI n. 1501 del 19 dicembre 2013, con cui è stata disposta la prima proroga del commissariamento medesimo.

I ricorrenti esponevano che il TAR del Lazio, con sentenza emessa ai sensi dell'art. 60 c.p.a. e depositata in data 22.11.2013 (Sez. III *quater*), aveva annullato la decisione n. 19 del 27 giugno 2013, con la quale l'Alta Corte aveva accolto il ricorso proposto dal Circolo Ippico *Uccellina ASD* avverso le operazioni elettorali che avevano condotto, in esito all'Assemblea Federale del 10 settembre 2012, all'elezione del Presidente della F.I.S.E., nella persona della Sig.a Dallari. Sottolineavano come il TAR, con la sentenza parziale di accoglimento del ricorso avverso la delibera del C.N. 1491/2013, avesse stimato opportuno aprire ad un sindacato separato dei due corredi motivazionali della delibera in epigrafe, pur ritenendoli parte di un medesimo provvedimento. Avverso questa sentenza parte ricorrente interponeva appello al Consiglio di Stato (RG 1315/2014).

I Sigg. Antonella Dallari, Amos Cisi, Renata Raineri presentavano ricorso al TAR (RG 12975/2013), chiedendo un giudizio interpretativo al fine di verificare se al termine del procedimento di Commissariamento, il reintegro nelle cariche federali della Sig.a Dallari e dei Consiglieri doveva ritenersi automatico (ricorso poi rinunciato: RG 11893/2014).

Contro la Delibera n. 1491, nella parte non annullata dal TAR, i Sigg. Antonella Dallari, Amos Cisi, Renata Raineri proponevano ricorso all'Alta Corte che lo rigettava, ritenendolo inammissibile con decisione n. 8/14. Anche contro questa

decisione i Sigg. Antonella Dallari, Amos Cisi, Renata Raineri presentavano ricorso al TAR (RG 4633/2014), nel quale formulavano istanza di provvedimento cautelare, respinto con ordinanza 1972/2014.

Il 6 giugno 2014, il Commissario Avv. G. Ravà, come coadiuvato dai Vice commissari A. De Nigro e M. Barbacini, a seguito dell'attività svolta, evidenziavano la necessità di una ulteriore proroga, almeno fino al 31 dicembre 2014.

La Giunta Nazionale, con la delibera n. 195 del 11 giugno approvava l'istanza e proponeva al Consiglio Nazionale la proroga del Commissariamento. Il Consiglio Nazionale deliberava la proroga al 31 dicembre 2014 (del. 1508 del 11 giugno 2014). Avverso questi provvedimenti si proponeva ricorso, deducendo i seguenti motivi:

A. – violazione e falsa applicazione dell'art. 27, punto 9), Statuto F.I.S.E., nonché eccesso di potere, sotto vari profili:

1.1- il commissariamento della F.I.S.E. sarebbe stato disposto in applicazione della previsione di cui all'art. 27, punto 9), Statuto F.I.S.E. operando una non corretta applicazione della norma de qua che, in ipotesi di impedimento definitivo del Presidente, attribuisce al Vice Presidente Vicario il compito di indire la convocazione dell'Assemblea straordinaria per l'avvio del procedimento di rinnovo delle cariche;

1.2. - eccesso di potere per errore nei presupposti, giacché, venuto meno l'organo di governo della F.I.S.E., sarebbe stato del tutto illogico disporre il Commissariamento di un organismo non più esistente;

1.3. - eccesso di potere per contraddittorietà nella motivazione in quanto i componenti dell'organo esautorato sarebbero stati destinatari di un provvedimento menomativo delle loro prerogative, e per vicende che non attengono al profilo squisitamente sportivo, esulando tanto dal commissariamento "per gravi violazioni dell'ordinamento sportivo", quanto dal commissariamento "per impossibilità di funzionamento degli organi direttivi";

1.4. - eccesso di potere per violazione delle garanzie partecipative giacché sarebbe stata omessa la rituale comunicazione dell'atto di avvio del procedimento, cosa che avrebbe privato parte ricorrente della possibilità di partecipare al procedimento, con la conseguenza che la decisione sarebbe stata assunta senza contraddittorio e fuori ogni controllo;

1.5. - eccesso di potere per l'inesistenza delle condizioni a presupposto del commissariamento, in quanto non si sarebbe tenuto conto del fatto che l'attuale Consiglio e la Presidente erano ben avveduti della complessa situazione

finanziaria della F.I.S.E., al punto che non solo la Pres. Dallari aveva posto l'obiettivo del raggiungimento di una situazione di ripianamento finanziario a fondamento del proprio programma, ma tutto ciò avrebbe avuto anche l'approvazione del CONI, la cui Giunta Nazionale non solo l'11 giugno 2013 approvava il bilancio preventivo di esercizio, ma addirittura acconsentiva alla nomina di una Commissione mista (CONI-F.I.S.E.), in vista del progetto di risanamento federale. Tanto, senza considerare che la relazione predisposta dai "Servizi amministrativi CONI Ente e Internal Audit" dell'8 luglio non sarebbe stata comunicata alla F.I.S.E.;

1.6.- violazione di quanto statuito dall'ordinanza TAR nel proc. 4633/2014 del 30/04/2014 in merito all'eccezionalità del Commissariamento federale, avendo in quella sede il G.A. osservato che il Commissariamento è un fatto eccezionale e non può essere reiteratamente prorogato. Si rimarcava l'eccezionalità dello stesso, anche in conseguenza dell'essere la decisione di commissariamento il prodotto di una valutazione ampiamente discrezionale (su profili normativamente delimitati) degli Organismi pubblici di controllo.

2.- Violazione e falsa applicazione degli artt. 7 e 23 dello Statuto CONI per eccesso di potere nonché errore sui presupposti di fatto e diritto in considerazione dell'inesistenza di quelle gravi irregolarità amministrative da assumere a premessa del commissariamento, il quale sarebbe stato disposto solo sulla base di un artificio interpretativo; inesistenza di condizioni, dunque, viepiù rilevante atteso che, sotto il profilo gestorio, alcuna censura/addebito poteva muoversi alla *governance* facente capo alla ricorrente Sig.a Dallari. Si lamentava, ancora, la circostanza che parte resistente avesse tentato di introdurre – nel giudizio dinanzi al TAR – argomenti che esulano dal sindacato di legittimità sugli atti impugnati, adducendo talune inadempienze a carico della Sig.a Dallari;

3. – si lamentava l'invalidità derivata dei provvedimenti di proroga del Commissariamento, le censure estendendosi, appunto, alle Delibere del Consiglio Nazionale n. 1508 nonché della Giunta Nazionale n. 195, in quanto emesse in conseguenza del provvedimento del Consiglio Nazionale del CONI n. 1491 del 10 luglio 2013 (con il quale è stato disposto il Commissariamento della F.I.S.E.), e del provvedimento del Consiglio Nazionale del CONI n. 1501 del 19 dicembre 2013 (con cui è stata disposta la prima proroga del commissariamento medesimo). Atti tutti di cui si chiedeva l'annullamento;

4. – si contestava la presente gestione commissariale che avrebbe fatto un uso distorto del potere attribuito, finendo con il compiere in prevalenza atti di ordinaria

amministrazione (gestione del contenzioso, redazione del bilancio, organizzazione di manifestazioni sportive, etc);

5. – si obiettava, ancora, l'automatica decadenza del provvedimento di Commissariamento (e delle sue proroghe), per effetto della ricostituzione degli Organi Federali, così come previsto dalla Delibera del Consiglio Nazionale del CONI del 10 luglio 2103, n. 1491.

Parte ricorrente chiede altresì una sospensione cautelare dei provvedimenti impugnati, stante il *periculum in mora*, in ragione della necessità – cessato il Commissariamento – di reintegrare gli eletti democraticamente nella pienezza delle loro funzioni, al fine di evitare una gestione sostitutiva inutile e dispendiosa.

B.- Si è costituito in giudizio il CONI, in data 18 luglio 2014, con memoria difensiva anch'essa volta a chiarire, in fatto e in diritto, la vicenda. In punto di diritto, in rapporto ai provvedimenti impugnati, si poneva in rilievo:

1. la infondatezza dell'istanza cautelare presentata da controparte, nonché l'insussistenza tanto del *fumus boni iuris* che del *periculum in mora*, non avendo prodotto, la decisione del TAR 9993/13, alcuna riespansione dei poteri degli amministratori – come limitati dalla sopravvenienza della gestione commissariale;

2. si precisava che il giudice amministrativo, lungi dal disporre che, cessato il commissariamento, i ricorrenti potessero (ri)accedere alle loro cariche, aveva esclusivamente rilevato il venir meno di quella parte della motivazione – di cui alla decisione dell'Alta Corte n. 19/2013 – relativa al problema delle presunte irregolarità nello svolgimento delle operazioni elettorali;

3. nel merito, tuttavia, si sottolineava l'inammissibilità delle censure reiterate da parte ricorrente ed esaurite tutte dall'Alta Corte nella decisione 8/14.

4. osservava il CONI che, riconosciuta dallo stesso G.A. l'unitarietà del provvedimento di commissariamento, come atto contraddistinto da unicità di scopo, sebbene fondato su due distinte motivazioni, il commissariamento (così come la sua proroga), doveva ritenersi atto necessario disposto dal CONI a tutela di quell'interesse pubblico di cui l'Ente è portatore. Si puntualizzava, del pari, che il Commissariamento è provvedimento non rivolto alle persone ma, in presenza delle condizioni stabilite dallo Statuto, colpisce l'Ente;

5. lo stesso provvedimento di proroga di cui alla Delibera del Consiglio Nazionale n. 1508 del 11 giugno 2014, impregnato della stessa *ratio*, appariva adottato sul fondamento delle medesime premesse. Sì che, pur ribadendo il G.A. (ord. 1972/14) l'eccezionalità e temporaneità del provvedimento di Commissariamento, giammai si sarebbe potuto ritenere che l'ordinanza di rigetto

dell'istanza cautelare avrebbe avuto una sorta di efficacia condizionata alla non adottabilità di un nuovo provvedimento di proroga.

6. Per mero tuziorismo si insisteva, ancora, nel ribadire la pretestuosità delle ragioni addotte da parte ricorrente che – per escludere ogni eccezione fondata sulla tardività del gravame – aveva posto l'accento sul fatto che l'esecutorietà della decisione dell'Alta Corte di annullamento delle elezioni e del commissariamento avrebbe comportato la decadenza dei Consiglieri, con la conseguenza di privare costoro della legittimazione a sindacare tempestivamente l'autonoma causa di commissariamento basata sulla rilevazione di irregolarità gestorie. Tanto, al fine appunto di superare, con un artificio argomentativo, la tardività del gravame.

C.- In data 22 luglio 2014 l'Avv. Gianfranco Ravà si è costituito in giudizio con memoria di costituzione e risposta con la quale si chiedeva il riconoscimento dell'infondatezza e inammissibilità del ricorso, nonché la reiezione dell'istanza cautelare perché priva dei presupposti e, dunque, infondata in fatto e in diritto. In punto di diritto, in rapporto ai provvedimenti impugnati, per il merito:

1. si contestava l'effetto presuntivamente "ripristinatorio" delle cariche, quale conseguenza della sentenza del TAR 9993/13. La conclusione di parte ricorrente doveva ritenersi assolutamente eccentrica rispetto a quanto sostenuto dal G.A. per una pluralità di ragioni legate, per un verso, alla non definizione del procedimento (essendo ancora pendente il gravame avverso tale giudizio) e, per l'altro, alla circostanza che, proprio siffatta incertezza, aveva condotto a non accogliere l'istanza cautelare proposta con l'impugnazione della decisione dell'Alta Corte n. 8/14;

2. si evidenziava l'inammissibilità della domanda di parte ricorrente per essere priva di censure sostanziali avverso sia la Delibera della Giunta CONI n. 195 che la Delibera del Consiglio Nazionale n. 1508 di proroga del commissariamento. A tal proposito si circostanziava l'improponibilità dei motivi presentati (per essere gli stessi diretti al provvedimento di Commissariamento del luglio 2013) già adottati a fondamento delle decisioni dell'Alta Corte n. 19/13 e 8/14, e al vaglio rispettivamente del CdS e del TAR;

3. si palesava, altresì, l'inconcludenza del ricorso, giacché volto ad eccepire l'insussistenza delle gravi irregolarità di gestione, nonché la sua inammissibilità in quanto il provvedimento di Commissariamento – atteso il suo carattere oggettivo – nulla aveva a che vedere con eventuali responsabilità soggettive dei vari tesserati e/o dirigenti;

4. si rappresentava la pretestuosità delle argomentazioni addotte da parte ricorrente laddove pretendeva di attribuire alla decisione del G.A. (TAR 9993/13) l'effetto di consentire il riacquisto – cessate le ragioni del Commissariamento – di uno *status* “congelato” per effetto del disposto provvedimento;
5. si puntualizzava come la ulteriore Delibera del Consiglio Nazionale n. 1508 di proroga del commissariamento a tutto il 2014 non potesse ritenersi affetta da illegittimità derivata, e tanto meno da illegittimità *tout court*, in conseguenza dell'ordinanza cautelare emessa dal TAR in data 30 aprile 2014 (ord. n.1972);
6. si ribadiva la discrezionalità e non arbitrarietà della decisione di proroga del Commissariamento, pur sempre fondata sul persistere delle condizioni (i.e. la perdurante presenza di una situazione di criticità) che ne avevano determinato l'assunzione, nonché sulla impossibilità di ritenere *sub iudice* il potere del CONI di prorogare il mandato della F.I.S.E. Indicativo, in tal senso, era il fatto che l'ordinanza del TAR fosse precedente alla delibera di proroga;
7. sul profilo del commissariamento disposto dal CONI si faceva osservare come esso fosse supportato dalla grave situazione amministrativo-contabile e, quindi, si reggesse su motivi distinti da quelli che avevano formato oggetto del proposto ricorso, radicandosi il provvedimento assunto nel dovere di vigilanza del CONI, nonché nell'interesse, al corretto funzionamento delle Federazioni *ex art. 23* dello Statuto, già fatto oggetto (in altra sede) di decisioni dell'Alta Corte;
8. si ribadiva l'estrema gravosità del *munus* assunto, attesa la situazione finanziaria, economica e contabile della F.I.S.E. e le numerose difficoltà incontrate. Il risanamento della F.I.S.E., apparendo come un atto complesso che non poteva che passare attraverso la acquisizione e verifica dei flussi economici Federali, quale premessa per la costruzione di un piano di ripatrimonializzazione. Si ribadiva, pertanto, la legittimità della decisione di proroga del Commissariamento per gravi irregolarità nella gestione amministrativa e contabile della F.I.S.E., tra cui perdita di esercizio e *deficit* patrimoniale, mancata rilevazione degli accantonamenti a Fondo rischi, esistenza di crediti scaduti da tempo, mancato collegamento fra Comitati Regionali e Sede centrale, nonché crediti e debiti verso Comitati regionali non risultanti nelle loro entità (art. 5, punto 2, lett. e-ter, d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 e s.m.i., confermandosi, altresì, la presenza dei presupposti di cui all'art. 23, comma 3, e art. 6, comma 4, lett. f1), dello Statuto del CONI).
9. Infine, sulla richiesta cautelare, si faceva osservare l'infondatezza della stessa, non essendo configurabile né il *fumus boni iuris* né il *periculum in mora*, attesi i vantaggi ricavabili dalla gestione commissariale. Si precisava che il

commissariamento non era da intendersi quale parentesi gestoria *ad adiuvandum* degli eletti. In quest'ottica – attesa la finalità del commissariamento e la funzione di controllo del CONI sulle Federazioni – del tutto consequenziale era ritenere che il conto della gestione commissariale andasse senz'altro reso al CONI e non all'assemblea della Federazione.

Considerato in diritto

Il ricorso deve essere dichiarato inammissibile. I ricorrenti, pur assumendo di svolgere le proprie doglianze avverso la delibera n. 195 della Giunta Nazionale e del Consiglio Nazionale n. 1508, in realtà non fanno che riproporre le doglianze già avanzate verso il provvedimento di Commissariamento, doglianze tutte, ampiamente vagliate dall'Alta Corte e in attesa di definizione da parte del G.A. Le censure avanzate sono, dunque, da ritenersi inammissibili in quanto non differenziandosi sostanzialmente dalle precedenti sono volte ad ottenere una revisione delle valutazioni effettuate ed, in base ad esse, delle conclusioni già raggiunte.

L'inammissibilità del ricorso affiora ancora all'esito di un percorso argomentativo — già sviluppato diffusamente nelle sentenze dell'Alta Corte 19/13 e 8/14 — basato sull'assetto normativo dell'Ordinamento sportivo che individua nel CONI l'ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico (cfr. d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242) con funzioni di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive. La natura pubblicistica dell'interesse sportivo, quale bene inviolabile attraverso il quale si realizza la personalità dell'individuo (da cui discende la rilevanza attribuita al bene *de quo*) si desume altresì da un'ampia e articolata giurisprudenza che supera anche lo schermo della natura pubblica o privata del soggetto giuridico, attribuendo rilievo alla mera promozione e sviluppo dell'attività agonistica in quanto tale (*inter alia* Corte conti, Sez. giur. Lazio, 26 settembre 2008, n. 1525 (sent.), in www.corteconti.it). La F.I.S.E. che, nell'ambito delle funzioni del CONI, rappresenta l'ente di promozione degli Sport equestri partecipa alla funzione istituzionale che il legislatore affida all'Ente, ingenerando con la propria condotta fiducia nella correttezza e trasparenza delle istituzioni preposte alla regolazione e disciplina dello sport. In quest'ottica si muove l'art. 20, comma 4, Statuto CONI (cfr. l'art. 15 del d.lgs. n. 242/1999 e s.m.i.), che prevede che le Federazioni svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato Olimpico Internazionale e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifici aspetti di tale

attività. Il carattere pubblico di siffatti specifici aspetti dell'attività sportiva svolta dalle Federazioni, ex art. 23, comma 1, dello Statuto del CONI investe anche *“il controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici e l'utilizzazione di contribuzioni pubbliche”*. La qualifica delle Federazioni sportive nazionali quali associazioni di diritto privato (ex, art. 15 del d.lgs. n. 242/1999 - c.d. decreto Melandri) non fa venire meno il momento di raccordo con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, attesa la valenza *“pubblicistica di specifici aspetti di tale attività”*. Né la riformulazione della norma ad opera del c.d. decreto Pescante ha fatto scomparire del tutto l'ambito di incidenza delle funzioni di rilievo pubblicistico; funzioni tra le quali annoverare quelle di *“controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici, nonché in relazione all'utilizzazione dei contributi pubblici”*. Federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate, enti di promozione sportiva, società e associazioni (in quanto espressione della libera scelta dei privati di organizzarsi ai fini del perseguimento dell'interesse sportivo), limitatamente alla fase in cui svolgono attività di rilevanza pubblicistica, si configurano, dunque, quali articolazioni interne del CONI, sulle quali lo stesso esercita attività di indirizzo e di controllo. Proprio per la rilevanza degli interessi perseguiti, siffatto controllo, laddove si rinvenga una grave violazione dei principi fondamentali dell'ordinamento sportivo ovvero in caso di mal funzionamento degli organi, può condurre anche al commissariamento, al fine di ripristinare il corretto andamento della gestione. Come noto è, infatti, il Consiglio Nazionale del CONI a conferire alle associazioni costituite dai privati la personalità giuridica di diritto privato, oltre a svolgere poteri di indirizzo e controllo (art. 6, comma 4, lett. c; e; f; f1 Statuto CONI). Successivamente, è la Giunta Nazionale del CONI ad approvare i bilanci e a vigilare sul corretto utilizzo dei contributi pubblici, per il cui conseguimento le associazioni sono tenute a sottoporre, ai fini dell'approvazione, alla Giunta del CONI il bilancio preventivo e il programma di attività (art. 7, comma 5, lett. e; e1, f; g1; g2 Statuto CONI). Finalità perseguita attraverso l'attività svolta, e utilizzo delle risorse pubbliche, sono dunque gli indici da cui desumere il rilievo sicuramente pubblicistico dell'attività svolta, oltre a rappresentare la *ratio* che legittima l'attività di controllo del CONI.

1. Sull'attività di vigilanza del CONI e sulla valutazione dei requisiti per il ricorso al Commissariamento

Al fine di vagliare l'effettiva portata della vicenda che giunge nuovamente all'attenzione di questo Collegio – già ripetutamente chiamato ad esprimersi sulla

vicenda – occorre in primo luogo soffermarsi sull'istituto del Commissariamento. Si tratta della procedura prevista dagli artt. 6, lett. f1 e art. 7, comma 5, lett. f dello Statuto del CONI attraverso cui si addivene alla sostituzione coattiva degli organi ordinari di gestione e controllo della Federazione a fronte di gravi situazioni patologiche (non risolvibili autonomamente dalla Federazione stessa) derivanti da assetti gestionali irregolari o inaffidabili, ovvero da una situazione economico-patrimoniale giudicata rischiosa. La sostituzione, non è definitiva, essendo invece funzionale ad un risanamento che metta in grado la Federazione di ritornare autonomamente ad operare nell'interesse dello sport e dei tesserati. Come noto i presupposti che, alternativamente, legittimano l'avvio del Commissariamento, ai sensi dell'art. 6, comma 4, lett. f1 e 7, comma 5, lett. f sono costituiti da una delle seguenti condizioni: a) quando risultino gravi irregolarità nella gestione, ovvero gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi; b) nel caso in cui siano accertate ipotesi di impossibilità di funzionamento dei medesimi; c) qualora non sia garantito il normale svolgimento delle competizioni sportive nazionali. Ciò che fonda la richiesta è sempre “la gravità” della violazione o dell'irregolarità sì che non ogni condotta è rilevante, ma solo quelle che per serietà e rilevanza siano in grado di mettere in pericolo il perseguimento degli obiettivi istituzionali di cui si è detto. In questi casi, la gravità della condotta assurge a parametro di valutazione da parte del CONI e, laddove accertata, fonda l'adozione del provvedimento. Organizzazione amministrativa e contabile, sistema dei controlli, informative in materia di adeguatezza patrimoniale, sistema dei tesseramenti, controlli e organizzazione interna alla Federazione, rapporti fra la stessa e i Comitati regionali e così via enumerando fungono, così, da altrettanti termini di raffronto per verificare correttezza della gestione, affidabilità e solidità della struttura associativa.

Il richiamo a tali principi, lungi dall'apparire astratto, contribuisce, viceversa, a definire un modello di comportamento orientato alla sana e prudente gestione della Federazione che rappresenta il principale obiettivo della vigilanza del CONI. Quanto al profilo patrimoniale – vale a dire la valutazione della correttezza della gestione – è appena il caso di osservare che si tratta di un requisito di carattere eminentemente tecnico, profondamente connesso alla definizione di *standards* concernenti l'adeguatezza patrimoniale, il contenimento del rischio nelle sue diverse configurazioni, il momento della definizione degli obiettivi da raggiungere e l'adeguatezza delle conseguenziali scelte gestorie. Siffatto accertamento deve, almeno di solito, ritenersi conseguente allo svolgimento di un'attività ispettiva

(come nella specie è accaduto), che faccia luce sull'andamento economico della gestione aziendale. L'esigenza è, infatti, quella di addivenire al Commissariamento quando ancora non si siano prodotti effetti irreversibili che possano pregiudicare definitivamente quell'interesse pubblico di cui si è discusso, ovvero allorchè la prospettazione di un intervento di carattere preventivo sia funzionalizzato ad un recupero del regolare e affidabile esercizio della gestione.

2. Sulla limitazione delle garanzie di partecipazione degli interessati.

Le evidenti ragioni di interesse pubblico che sottendono il ricorso al Commissariamento configurano una disciplina procedimentale di carattere pubblicistico che se, per un verso, pone problemi di rafforzamento delle garanzie procedimentali nella prospettiva di una diretta legittimazione politico-democratica della Federazione, per l'altro, inevitabilmente incide sulle situazioni giuridiche individuali dei soggetti vigilati.

Nel caso del commissariamento, infatti, la "compressione" delle posizioni individuali, lungi dal sottintendere alcun carattere sanzionatorio, risponde ad un'esigenza di prevenzione, espressione dell'interesse al sano e corretto svolgersi dell'attività. Né alcuna sovrapposizione di piani deve farsi fra procedura di commissariamento e procedimento sanzionatorio, specie ove si considerino (nel caso di specie) i fatti posti a fondamento delle decisioni di Commissariamento e delle loro proroghe. La finalità cautelare e preventiva della procedura di commissariamento, perseguendo l'obiettivo di evitare il perpetrarsi dell'attività dannosa, oltre a soddisfare l'interesse al corretto svolgersi dell'amministrazione, è disposta altresì a tutela stessa degli stessi amministrati.

In altri termini, nel Commissariamento – a differenza della procedura sanzionatoria – alcun rilievo assume l'elemento soggettivo degli addebiti (in tal senso, in merito alla negazione della comunicazione prevista dall'art. 7 della l. n. 241/1990, precisano i giudici in Cons. St., sez. VI, 3 aprile 2007, n. 2945, che il decreto di scioglimento previsto dal citato art. 70 TUb non è espressione di un potere di natura sanzionatoria).

La decisione di commissariamento è piuttosto il risultato di una 'valutazione tecnico/discrezionale complessa' che solo il soggetto preposto all'attività di vigilanza è in grado assumere, ma da cui esula – come detto – qualunque intento sanzionatorio. Nella fase di Commissariamento, quindi, non vengono in considerazione interessi ulteriori rispetto all'esigenza di un controllo *neutrale* sulla "sana e prudente gestione", a tutela non solo dei singoli tesserati ma, soprattutto,

del complessivo ordinamento sportivo. Né, verificatesi alcune rilevanti e gravi condizioni, spazio alcuno è concesso ad una diversa valutazione dell'organo di governo della Federazione che si sovrapponga o si affianchi a quella del soggetto vigilante, a meno che il soggetto vigilato non solo motivi adeguatamente, ma offra un'adeguata ricostruzione tecnica ed economica, tale da dimostrare l'assoluta insussistenza dei profili di criticità, nonché l'inidoneità dello strumento adottato (il Commissariamento) a perseguire gli interessi evidenziati. Cosa che, considerata la grave situazione debitoria in cui versava la F.I.S.E., era tutt'altro che agevole da offrire. Ma v'è più, giacché se, come pare a questo Collegio, è sul piano probatorio che la fondatezza delle eccezioni sollevate da parte ricorrente (avverso il Commissariamento) deve essere verificata, è gioco forza concludere che, a tanto, essa non approda neppure laddove si contesta il provvedimento di proroga del Commissariamento. In proposito la difesa di parte ricorrente si limita a dichiarare la pretestuosità della proroga ovvero a proclamare una lesione del principio di democraticità quale conseguenza della deliberata proroga di Commissariamento, adducendo tuttavia le stesse ragioni già poste a fondamento delle precedenti decisioni di questo Collegio. Né il riferimento al principio di democraticità cui pure si richiama il G.A. (TAR 1972/14) deve essere esasperato dovendosi, all'opposto, procedere ad un giudizio di ponderazione fra la lamentata lesione del principio di democraticità e l'interesse pubblico al rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento sportivo nonché al corretto funzionamento degli organi; giudizio che inevitabilmente vede riconosciuta la centralità dell'interesse pubblico. La funzione di accertamento e di valutazione dei requisiti di cui all'art. 7, comma 5, lett. f9, Statuto del CONI, infatti, si inquadra perfettamente nell'ambito dell'ordinaria attività di controllo e vigilanza, nell'esercizio della quale il CONI pone in essere un'attività valutativa complessa, che nulla ha a che vedere con un'attività di tipo discrezionale – e tanto meno arbitraria – ma si caratterizza per un potere di perseguimento del pubblico interesse, e soprattutto per un potere di ponderazione degli interessi pubblici coinvolti. Il riferimento alla “gravità” delle irregolarità si inserisce all'interno della generale missione di vigilanza del CONI cui è attribuito il potere di ‘monitorare’ con continuità e regolarità la situazione patrimoniale e gestionale delle Federazioni, al fine di prevenire l'insorgere di fenomeni che possano compromettere gli interessi, in senso lato, dello sport.

Il meccanismo di valutazione che caratterizza l'avvio della procedura di Commissariamento è espressione del sistema di vigilanza prudenziale sullo svolgimento delle attività delle Federazioni. La *ratio* precauzionale della procedura, in quanto finalizzata ad un recupero della corretta e sana gestione,

pur legittimando la recessività di alcune garanzie, come quelle di partecipazione procedimentali e la compressione di situazioni giuridiche soggettive, non per questo sfocia nell'arbitrio o nella discrezionalità.

3. Sulla temporaneità della decisione di Commissariamento nell'ambito del sindacato sulle valutazioni tecnico-complesse

Questione sicuramente rilevante è l'attività di valutazione del persistere dei presupposti della decisione di commissariamento. Ed in vero che il Commissariamento sia provvedimento per sua natura temporaneo è osservazione difficilmente revocabile in dubbio e opportunamente ribadita nella sentenza 1972/14, con la quale il giudice amministrativo ha precisato, appunto, "che il Commissariamento è un fatto eccezionale che il CONI non può reiteratamente prorogare, dovendo l'amministrazione della Federazione essere affidata agli organi democraticamente eletti". Il problema - messa da parte la distinzione fra valutazione tecnica e discrezionalità amministrativa (M.S. Giannini, *Il potere discrezionale della pubblica amministrazione*, Milano, 1939; V. Bachelet, *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*, Milano, 1967; F. Ledda, *Potere, tecnica, sindacato giudiziario sull'amministrazione pubblica*, in *Dir. Proc. amm.*, 1983, p. 371; V. Cerulli Irelli, *Note in tema di discrezionalità amministrativa e sindacato di legittimità*, in *Dir. Proc. amm.*, 1984, p. 468), non apre in alcun modo le porte al profilo dello scrutinio da parte del G.A. della scelta di procedere al Commissariamento. E, se è vero che la netta distinzione tra il concetto di opinabilità, riferibile alla 'discrezionalità tecnica', e il concetto di opportunità, riconducibile invece alla sola 'discrezionalità pura' (Cons. St., sez. IV, 9 aprile 1999, n. 601) per lungo tempo aveva delineato gli ambiti di valutazione insindacabili e inaccessibili dal giudice e che il progressivo cambio di prospettiva (cfr. art. 33 del d.lgs. n. 80/1998 nonché il d.lgs. n. 104/2010 che porta a compimento il processo di devoluzione dell'attività di vigilanza alla cognizione del giudice amministrativo) ha favorito l'affermarsi di un modello di sindacato più intenso da parte del giudice amministrativo, anche sull'attività di vigilanza e di controllo svolta dagli enti, è anche vero che la valutazione del persistere delle ragioni che giustificano il Commissariamento rimane riservata al giudizio del CONI che è il solo soggetto istituzionalmente preposto a valutare se le irregolarità gestionali riscontrate siano tali da mettere in pericolo l'interesse dell'ordinamento sportivo ad una sana e corretta gestione delle attività. Nel compiere tale valutazione, il CONI si fa dunque portatore di un superiore interesse pubblico. Ragionevolezza e proporzionalità, in siffatto contesto,

assurgono a canoni di valutazione del corretto esercizio della funzione di controllo, sia in rapporto alla decisione di avvio del Commissariamento, sia in relazione alla decisione di proroga.

In quest'ottica il richiamo alla temporaneità del Commissariamento è connaturata al fatto che il Commissario si sostituisce e supplisce all'assenza degli organi ordinari, in attesa della loro nomina o ricostituzione. Se così non fosse non v'è dubbio che l'organizzazione straordinaria diverrebbe sostanzialmente stabile, in contrasto con quei caratteri di "temporaneità" che devono viceversa caratterizzarne la durata. Osserva la dottrina che "inteso nella sua complessità organica, il commissario straordinario non corrisponde ad un ufficio permanente né della organizzazione dello Stato né di quella degli enti minori; esso viene costituito ogni volta che si palesi necessario sostituire organi normali di questi ultimi. Oltretutto con riguardo alla competenza esercitata, esso è dunque organo straordinario e temporaneo con riferimento alla sua stessa esistenza o struttura" (L. Tumiate-G. Berti, voce *Commissario e commissione straordinaria*, in *Enc. dir.*, VII, 844). In ogni fattispecie tipica di commissariamento, dunque, non viene in considerazione l'esigenza di assicurare la continuità operativa di un organo che anzi, e non a caso, viene sciolto e deve essere ricostituito. Questo implica che il Commissariamento dà vita ad una soluzione di continuità assai netta ed invero voluta dall'ordinamento, che prevede la figura di un organo straordinario, qual è il commissario, appunto, proprio in considerazione della necessità di ricostituire l'organo ordinario, la cui inidoneità ad operare — per i motivi tipici indicati— implica la cessazione dei titolari e la nomina di nuovi in loro vece, ovvero la determinazione delle regole in base alle quali procedere alla loro nomina. La realizzazione degli obiettivi giustificativi del provvedimento, ovvero la non ancora compiuta acquisizione degli stessi definisce l'arco temporale della funzione del commissario, un arco temporale, ovviamente, non estensibile *ad nutum*, ma la cui congruità non può che essere il prodotto di una valutazione articolata e complessa che tenga conto delle condizioni di partenza così come delle azioni concrete intraprese per porre rimedio alla situazione, nonché della loro finalizzazione.

5. Sulla istanza cautelare e sulla reintegra dei ricorrenti nel loro status

L'infondatezza dell'istanza cautelare è altresì manifesta. Ed, in vero, il TAR, sent. 9993/13, pur riconoscendo la correttezza delle operazioni elettorali, non ha inteso affermare il diritto degli amministratori ad essere automaticamente reintegrati nel loro *status*, al termine del mandato di commissariamento. Sì che l'annullamento

in parte qua della decisione dell'Alta Corte 19/13 non determina in alcun modo l'effetto automatico su cui insiste parte ricorrente, la sentenza di cui si tratta non presentando affatto natura esecutiva. Valgano qui le considerazioni già svolte da codesto Collegio, cui si rinvia, nulla di nuovo essendo *medio tempore* intervenuto. Ed infatti, come si è a suo tempo osservato, “ attesa la funzione di vigilanza riconosciuta al CONI ex art. 5, comma 2, lett. e)-ter, d.lgs. 242/1999, il *decisum* del giudice amministrativo (TAR 9993/2013) non abbia prodotto l'effetto di determinare alcun riacquisto di *status*”. L'equivoco si fonda su una non chiara consapevolezza della complessità del concetto di *status* – qui di amministratore/Presidente della Federazione. Quello di *status* è infatti concetto che si prospetta come insieme omogeneo di contenuti, id est, situazione giuridica riducibile ad unità e funzionalmente destinata alla tutela di un interesse. Se ciò è, ne deriva che dirimente, ai fini del corretto inquadramento della fattispecie, appare la definizione del rapporto fra soggetto e situazione giuridica soggettiva; quest'ultima intesa, appunto, quale centro complesso di interessi. La nozione di soggetto – come noto – non è essenziale per l'esistenza della situazione giuridica, essendo solo rilevante ai fini della titolarità e, talvolta, per l'esercizio della situazione giuridica. Né titolarità ed esercizio sono sempre e necessariamente coincidenti, e tanto meno la titolarità deve concepirsi in maniera esclusiva, ovvero come situazione che necessariamente fa capo ad una sola persona. Basti pensare, ad es., a quanto si verifica nella sostituzione fidecommissaria di cui all'art. 692 ss. c.c. ove la scissione che si determina fra una situazione di appartenenza della situazione giuridica e una di spettanza è palese, essendo “l'istituto” titolare di una situazione di appartenenza della situazione giuridica soggettiva, laddove il “sostituito” è titolare della stessa, ma solo in termini di spettanza con esclusione della possibilità di esercizio. L'esempio richiamato, se certo è estraneo alla fattispecie in esame, vale a dimostrare come nell'ordinamento giuridico vi siano casi in cui esistono due forme di titolarità rispetto ad una medesima situazione giuridica. Nell'esempio fatto, quella dell'istituto, immediata ed attuale e quella del sostituito, caratterizzata dalla potenzialità, vale a dire dalla mera spettanza. La contrapposizione fra titolarità formali e titolarità sostanziali dimostra semplicemente che, se la titolarità presuppone l'esistenza della situazione giuridica e l'esercizio della situazione giuridica rinvia alla titolarità, ben possono aversi casi in cui legittimato all'esercizio è un soggetto diverso dal titolare, con la conseguenza che la mancanza della capacità all'esercizio non può che avere una propria rilevanza giuridica anche in rapporto al compimento di atti e di

attività. Nella specie, la verifica delle operazioni elettorali, all'esito della decisione del giudice amministrativo, ha solamente avuto l'effetto di riconoscere agli interessati l'astratta titolarità di una situazione giuridica il cui concreto esercizio è, tuttavia, inciso, dal provvedimento di disposizione del commissariamento. Per cui del tutto inconferente e generico è il richiamo ad un presunto riconoscimento di *status* – come espressivo di determinati interessi che la sentenza del TAR avrebbe riconosciuto. Il TAR si è, infatti, semplicemente pronunciato sulla regolare tenuta delle operazioni elettorali, limitandosi a stabilire che “la delibera del Consiglio Nazionale del CONI n.141/2013 eventualmente impugnata dagli attuali ricorrenti, perverrà sorretta da una sola delle due motivazioni assunte a supporto della stessa (grave situazione amministrativo contabile in cui versa la federazione)”, non certo disponendo la reintegra dei ricorrenti nel loro pieno *status*. Per contro, proprio il fatto di aver doverosamente declinato, per effetto della pregiudiziale sportiva, la delibazione sul profilo del Commissariamento qui impugnato, dimostra che il TAR non ha “reintegrato” la ricorrente, ma solo ritenuto che uno dei due distinti motivi del Commissariamento fosse caduto. L'altro, come già più volte detto, ben può continuare a sostenere il Commissariamento delle F.I.S.E. e la sua proroga” (Alta Corte n. 8/14)

Né le ragioni poste a fondamento del Commissariamento sono toccate dalla decisione del G.A. Non appaiono, quindi, delinearsi le condizioni per la concessione dell'istanza cautelare. Certo non il *fumus boni iuris*, non essendo emersi nuovi elementi che facciano ritenere che il diritto vantato esista in concreto.

Tanto meno ravvisabile è il *periculum in mora*, ossia il rischio di subire un danno grave e al contempo irreparabile, atteso che alcun danno è identificabile in capo ai ricorrenti, in conseguenza della proroga del Commissariamento. Come detto, esso è, all'opposto, ordinato anche a garanzia degli amministrati e, dunque, dello stesso movimento federale oltre che, più in generale, a tutela degli interessi dell'ordinamento sportivo. La proroga del Commissariamento si fonda sul persistere della grave situazione di irregolarità amministrativo-contabile (come documentata in atti) in cui versa la F.I.S.E.; situazione non del tutto venuta meno e rispetto alla quale l'espletamento dell'attività gestoria del Commissario, affinché essa possa dirsi utilmente intentata, richiede un prolungamento del mandato. L'istanza cautelare, rispetto alla vantaggiosa prosecuzione dell'attività gestoria, porrebbe – *ex adverso* – la Federazione in una situazione di ulteriore incertezza derivante dal mancato esaurimento di tutte le attività necessarie al

risanamento della complessa condizione economico-patrimoniale in cui essa versava.

P.Q.M.

L'Alta Corte di Giustizia Sportiva

nel giudizio iscritto al R.G. ricorsi n. 20/2014, presentato dai signori Antonella DALLARI, Amos CISI e Renata RAINERI contro il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) e nei confronti del dott. Gianfranco RAVA', del dott. Alberto De NIGRO e del col. Max André BARBACINI per l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia, della delibera del Consiglio Nazionale del CONI n. 1508 dell'11 giugno 2014, adottata su conforme proposta della Giunta Nazionale del CONI, di cui alla deliberazione n. 195, assunta in pari data, con cui è stata disposta l'ulteriore proroga del Commissariamento della FISE, con durata di sei mesi a decorrere dalla scadenza del precedente termine prorogato con la delibera n. 1501 del 19 dicembre 2013.

Rigetta l'istanza di sospensiva.

Dichiara inammissibile il ricorso

Condanna la ricorrente a rimborsare le spese processuali, che liquida in complessive 1.500 euro.

DISPONE la comunicazione della presente decisione alle parti tramite i loro difensori anche con il mezzo della posta elettronica.

Così deciso in Roma, nella sede del CONI in data 23 ottobre 2014.

Il Presidente
F.to Franco Frattini

Il Relatore
F.to Virginia Zambrano

Depositato in Roma in data 23 ottobre 2014

Il Segretario
F.to Alvio La Face