

Pubblicato il 27/11/2017

N. 05554/2017REG.PROV.COLL.
N. 01897/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Quinta)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 1897 del 2017, proposto da:
Zappalà Giovanni, rappresentato e difeso dall'avvocato Salvatore Trimboli,
con domicilio eletto presso l'avvocato Giuseppe Sapienza in Roma, via
Sabotino, 22;

contro

Federazione Italiana Nuoto, in persona del legale rappresentante *pro tempore*,
rappresentata e difesa dagli avvocati Giorgio D'Alessio e Alfiero Costantini,
con domicilio eletto presso l'avvocato Giorgio D'Alessio in Roma, via
Panama, 26;

Tribunale Federale, I Sezione della Federazione Italiana Nuoto, Corte
Federale d'Appello della Federazione Italiana Nuoto, Procura Federale della
Federazione Italiana Nuoto, non costituiti in giudizio;

nei confronti di

CONI - Comitato Olimpico Nazionale Italiano non costituito in giudizio;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I *ter* n. 3370/2017, resa tra le parti, concernente la sanzione disciplinare della sospensione per sei mesi dal di attività federale sociale nonché per il risarcimento dei danni subiti;

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio della Federazione Italiana Nuoto;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 novembre 2017 il Cons. Raffaele Prospero e uditi per le parti gli avvocati Ilardo su delega dell'avv. Trimboli, Giorgio D'Alessio;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Il ricorrente Zappalà Giovanni, atleta di pallanuoto, assumeva che l'ASD Nuoto Catania non gli aveva concesso lo svincolo del cartellino se non a seguito di esborso di denaro. Per ottenere senz'altro lo svincolo proponeva dunque ricorso d'urgenza dinanzi al Tribunale civile di Catania.

Il Tribunale, in sede monocratica, con atto 26 novembre 2015 ordinava alla Nuoto Catania di restituire il cartellino.

Successivamente, in sede di conferma del provvedimento monocratico, il ricorso veniva però respinto con ordinanza del 5 gennaio 2016, essendo *“sfornita di prova la sussistenza del cd. vincolo di tesseramento in capo alla società resistente, nonché del rifiuto da parte della predetta società di restituire il relativo cartellino al fine di consentire al ricorrente di iscriversi al campionato di Pallanuoto serie A2 con altra società per la stagione 2015/2016”*.

Con decisione n. 7/2016 del 31 maggio 2015 il Tribunale Federale della Federazione Italiana Nuoto, nei confronti del Sig. Zappalà aveva irrogato la sanzione disciplinare della sospensione per sei mesi da ogni attività federale e sociale, per violazione degli artt. 6 e 29 dello Statuto Federale, degli artt. 1 e 2

del Codice di Comportamento Sportivo, degli artt. 12 e 17 del R.O. e dell'art. 13-*bis* dello Statuto del C.O.N.I.: dunque per violazione del vincolo della giustizia sportiva.

Lo Zappalà aveva proposto ricorso alla Corte Federale d'Appello. Questa, con decisione n. 18/2016 del 20 giugno 2016, dichiarò la *nullità* del provvedimento del Tribunale Federale per violazione del termine perentorio di dieci giorni dell'art. 67 del Regolamento di Giustizia Sportiva.

La Procura federale, con atto 24 giugno 2016, deferiva nuovamente l'interessato per le medesime violazioni. Egli era convocato presso la sede federale il 13 settembre 2016 per essere ascoltato e per produrre eventuale documentazione.

Avverso detti atti del nuovo procedimento disciplinare, lo Zappalà ricorreva al Tribunale amministrativo del Lazio per:

- 1) Violazione del principio di *ne bis in idem* – violazione degli artt. 82 e 83 del Regolamento di Giustizia Sportiva.
- 2) Violazione degli artt. 24 e 102 Cost..
- 3) Eccesso di potere per errore nel presupposto e per travisamento dei fatti – eccesso di potere per mancanza di attività istruttoria – difetto di motivazione.

La Federazione Italiana Nuoto, costituitasi, chiedeva l'integrazione del contraddittorio nei confronti della Nuoto Catania; eccepiva il difetto di giurisdizione amministrativa, trattandosi di *sanzione disciplinare* riservata agli organi di giustizia sportiva, e il mancato esperimento di tutti i gradi dinanzi agli organi di giustizia sportiva.

La Corte Federale di Appello, con decisione n. 29/2016 del 7 novembre 2016, respingeva il ricorso Zappalà, confermando la decisione n. 15/2016 del Tribunale Federale.

La decisione della Corte Federale di Appello veniva impugnata anche con motivi aggiunti che riproponevano i vizi dedotti col gravame introduttivo; inoltre l'interessato domandava il risarcimento del danno per impossibilità, per il ricorrente, di praticare la pallanuoto.

Con sentenza 10 marzo 2017, n. 3370, il Tribunale amministrativo del Lazio dichiarava non necessaria la richiesta integrazione del contraddittorio, vista la parziale inammissibilità e la parziale infondatezza del ricorso.

La sentenza del Tribunale amministrativo ripercorreva la legislazione in materia disciplinare e sanzionatorio sportiva, regolata dal d.-l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito con modificazioni dalla l. 17 ottobre 2003, n. 280, che riserva all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto l'ordinamento sportivo nazionale, per garantire il corretto svolgimento delle attività sportive e i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare. Ciò è in coerenza con gli artt. 2 e 18 Cost. in tema di diritti inviolabili delle formazioni sociali e della libertà associativa; sicché i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale sono regolati dal principio di autonomia, salvi casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo, che la giurisprudenza rinviene in ipotesi di implicazione di interessi economici, eventualmente per riflessi sanzionatori.

Su tali basi la sentenza riteneva preclusa al giudice amministrativo la tutela impugnatoria dei provvedimenti disciplinari, pur se idonei a incidere su situazioni giuridiche protette dall'ordinamento statale, essendo del giudice amministrativo solo una cognizione incidentale al loro riguardo, tesa alla sola valutazione dei presupposti del risarcimento del danno patito da chi ha subito, per l'effetto, una lesione.

Un tale quadro – stando alla sentenza - era confortato dalla sentenza della Corte Costituzionale 11 febbraio 2011, n. 49 [di infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. *b*), e 2, d.-l. n. 220 del 2003, dove riserva al giudice sportivo la competenza definitiva sulle controversie sulle *sanzioni disciplinari non tecniche*, sottraendole al giudice amministrativo, pur se i loro effetti superano l'ambito dell'ordinamento sportivo e incidono su diritti ed interessi legittimi, in riferimento agli art. 24,

103 e 113 Cost.], per la quale la riserva agli organi di giustizia sportiva non lede il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

Inoltre – considerava la sentenza qui appellata - il ricorrente non aveva ancora impugnato al Collegio di Garanzia dello Sport del C.O.N.I. la decisione della Corte Federale, di cui chiedeva al giudice amministrativo l'annullamento: sicché non aveva ancora esperito tutti i gradi della giustizia sportiva.

Quanto alla domanda risarcitoria, per la sentenza riconducibile alla responsabilità aquiliana della p.a., non risultava provato il danno, ma solo un pregiudizio esistenziale per *“negata possibilità di praticare uno sport [...] dopo aver impegnato la propria vita agli allenamenti e abdicato alla vita sociale”*.

Un tale tipo di danno, peraltro, avrebbe potuto stimarsi sussistente se al ricorrente fosse stata preclusa in assoluto la possibilità di praticare lo sport della pallanuoto, non solo di esercitare lo sport come tesserato, e peraltro per una durata limitata quindi non certamente in via definitiva. Tra l'altro, dalle risultanze della ricerca anagrafica prodotte dalla Federazione Italiana Nuoto risultava che l'interessato era stato tesserato per la stagione 2015/2016 con la Polisportiva “Muri Antichi” e, per conseguenza dell'accoglimento della domanda cautelare, dal 21 dicembre 2016 risultava tesserato per la stagione sportiva 2016/2017 con la Polisportiva Acese A.S.D.. Perciò quanto alla domanda risarcitoria il ricorso era infondato.

Lo Zappalà appella in Consiglio di Stato con atto notificato il 16 marzo 2017. Dopo una lunga premessa in fatto sulla sua vicenda, che dice caratterizzata da grave compressione dei diritti ed in particolare da “un'ottica persecutoria” della Federazione Italiana Nuoto, ha dedotto una serie di violazioni delle regole procedurali della giustizia sportiva, la violazione degli artt. 24 e 102 Cost. per l'impossibilità di far valere la propria situazione giuridica soggettiva innanzi agli organi giurisdizionali dello Stato; l'eccesso di potere sotto vari profili da parte della società Nuoto Catania anche così come ricostruita dagli organi della giustizia sportiva. Replica la domanda di risarcimento del danno, comunque sussistente per l'impedimento all'attività sportiva agonistica.

La Federazione Italiana Nuoto, costituitasi, chiede la conferma della sentenza.

All'udienza del 9 novembre 2017 la causa è passata in decisione.

Il Collegio qui rileva in primo luogo che questa V Sezione si è già pronunciata su analoghe questioni con le sentenze 15 marzo 2017, n. 1173 e 13 luglio 2017, n. 3458 su pronunce dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva del CONI. Non vi sono qui ragioni per discostarsi da questa giurisprudenza, né per investire nuovamente la Corte costituzionale, che ha definito la fattispecie compiutamente.

Già prima, comunque (Cons. Stato, VI, 24 settembre 2012, n. 5065) è stato stimato inammissibile, per difetto di giurisdizione amministrativa, il ricorso in annullamento di *sanzioni disciplinari* inflitte da organi della giustizia sportiva a fronte di un illecito sportivo su vicenda in riferimento alla pronuncia resa in altro grado della giustizia sportiva, ossia relativamente alla decisione della Corte federale della Federazione Italiana Giuoco Calcio - F.I.G.C. del 25 luglio 2006 di conferma di sanzione inflitta dalla Commissione d'Appello Federale, e detta sentenza Cons. Stato, VI, n. 5065 del 2012, preceduta da altra pronuncia su altra vicenda di illeciti sportivi, relativa a rapporti tra procedimento disciplinare e processo amministrativo - Cons. Stato, VI, 24 gennaio 2012, n. 302 - discendeva dalla motivazione della sentenza costituzionale n. 49 del 2011, che ha definito le relazioni tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale, in materia di sanzioni disciplinari e correlative impugnazioni.

Dalla sentenza costituzionale n. 49 del 2011 si desume la legittimità delle basi del quadro derivante dall'art. 1, d.l. n. 220 del 2003 sul principio di autonomia tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico generale: il che assicura due esigenze costituzionalmente rilevanti, l'autonomia dell'ordinamento sportivo, cui tutela è in riferimento agli artt. 2 e 18 Cost., e la pienezza della tutela delle situazioni giuridiche soggettive che, pur se connesse con quell'ordinamento, rilevano per l'ordinamento giuridico

generale grazie all'art. 2 («[...] è riservata 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»).

Quanto alla domanda di risarcimento dei danni, il Collegio rileva che occorre, per il suo accoglimento, l'avvenuta dimostrazione, a onere del domandante, della sussistenza in concreto di tutti gli elementi di cui all'art. 2043 Cod. civ., *in primis* la prova di un danno da risarcire riconducibile ad un comportamento amministrativo *contra ius*, connotato da colpa. Non si può allora che ribadire quanto già valutato dal giudice di primo grado circa l'inesistenza dell'effetto di danno, perché l'interessato comunque poteva svolgere l'attività sportiva di pallanuotista, anche se non in via agonistica. Quanto poi alla domanda di risarcimento in forma specifica, il mancato esperimento di tutti i gradi della giustizia sportiva, bene rilevato dalla sentenza, esclude di suo l'ingiustizia del preteso danno stesso.

Per completezza, è da rilevare che l'appellante menziona una sospensione dell'attività di tesserato per tre mesi. Ma un eventuale danno da sospensione di tre mesi dall'attività di tesserato (posto che è in attività da nove anni) merita comunque un'allegazione tecnico-probatoria documentata per provare la sussistenza del danno.

Per quanto sopra esposto l'appello va respinto con conferma integrale della sentenza appellata.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano in dispositivo.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Quinta), definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo respinge e, per l'effetto, conferma la sentenza impugnata.

Condanna l'appellante al pagamento delle spese di giudizio liquidate in complessivi €. 3.500,00 (tremilacinquecento/00) oltre agli accessori di legge.

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

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 9 novembre 2017 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Claudio Contessa, Consigliere

Raffaele Prosperi, Consigliere, Estensore

Alessandro Maggio, Consigliere

Federico Di Matteo, Consigliere

L'ESTENSORE
Raffaele Prosperi

IL PRESIDENTE
Giuseppe Severini

IL SEGRETARIO