

Publicato il 22/08/2017

N. 09385/2017 REG.PROV.COLL.
N. 11385/2015 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 Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Prima Ter)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 11385 del 2015, proposto da:

Engea Equitazione S.r.l. Sportiva Dilettantistica, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentata e difesa dagli avvocati Edoardo Giardino, Luca Mondino, con domicilio eletto presso lo studio dell'avv. Edoardo Giardino in Roma, via Adelaide Ristori, 9;

contro

CONI, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Stefano Persichelli, con domicilio eletto presso il suo studio in Roma, via Crescenzo, 20;

nei confronti di

Polisportive Giovanili Salesiane Pgs, Associazioni Sportive Sociali Italiane Già Alleanza Sportiva Italiana Asi non costituiti in giudizio;

per l'annullamento

previa sospensione dell'efficacia

della decisione del Collegio di Garanzia dello Sport - Sezioni unite Coni del 22 luglio 2015, pubblicata il 4 agosto 2015, n. 32 che ha rigettato il ricorso

avverso la deliberazione n. 164 del 29 aprile 2015 della Giunta Nazionale del CONI che ha disposto la cancellazione della società ricorrente dal Registro delle società sportive.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del CONI;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 9 maggio 2017 la dott.ssa Francesca Romano e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

1. La società sportiva dilettantistica E.N.G.E.A. Equitazione s.r.l. ha adito il giudice amministrativo al fine di ottenere l'annullamento della decisione del Collegio di Garanzia dello Sport n. 32 del 2015, pubblicata il 4 agosto 2015, con la quale è stato respinto il ricorso avverso la deliberazione della Giunta del CONI n. 164 del 29 aprile 2015 che aveva disposto la cancellazione dal Registro delle Società Sportive dell'Engea Equitazione s.r.l. Sportiva Dilettantistica *“in quanto la stessa non svolge alcuna attività sportiva (e didattica) nell'ambito di quelle organizzate dagli Enti di Promozione Sportiva ASI, PGS, MSP Italia, elemento necessario per il riconoscimento ai fini sportivi del CONI e per l'iscrizione e la permanenza nel Registro”*.

2. Le vicende da cui trae origine il presente gravame possono essere così ripercorse.

2.1. La Giunta Nazionale del CONI, con deliberazione n. 352 del 16 settembre 2014 aveva respinto il ricorso proposto dalla società ricorrente avverso il provvedimento n. 9 dell'8 maggio 2014 con il quale il Segretario Generale del CONI aveva accertato la nullità delle iscrizioni al Registro Nazionale delle associazioni e società sportive dilettantistiche conseguite da Engea s.r.l. il 7.8.2013 e, ancor prima, il 18.6.2007 e il 30.10.2007.

2.2. A seguito di ricorso proposto avverso la su indicata deliberazione, il Collegio di Garanzia, con decisione della Sez. III, n. 2 dell'8 gennaio 2015, ha ritenuto che la deliberazione CONI n. 352 del 16 settembre 2014 non contenesse motivazione sufficiente ad attestare l'insussistenza in capo ad Engea dei requisiti previsti ai fini dell'iscrizione, in particolare, dall'art. 3, comma 1, delle Norme sul funzionamento del Registro delle associazioni e società sportive dilettantistiche

2.3. La Giunta Nazionale del CONI, prendendo atto della decisione, con deliberazione n. 53 del 10 febbraio 2015 ha disposto nuova istruttoria, ma gli enti interpellati, enti ai quali l'Egea risultava affiliata (Enti Promozione Sportiva PGS, MPS Italia ed ASI), nonché la FISE e la FITTETREC-ANTE, sono rimasti silenti.

2.4. La Giunta, prendendo atto che non erano state rinvenute informazioni in ordine all'attività sportiva/didattica posta in essere dall'Engea ha concluso nel senso *“che nessuna attività sia da questa svolta nell'ambito di quelle organizzate dagli EPS né sembra più ad essi affiliata”*.

Pertanto, con la deliberazione n. 164 del 29 aprile 2015 la Giunta ha reiterato il provvedimento di cancellazione, ai sensi degli artt. 3 e 5 delle norme di funzionamento del Registro, delle iscrizioni della società Engea *“in quanto la stessa non svolge alcuna attività sportiva dilettantistica (e didattica) nell'ambito di quelle organizzate dagli Enti di Promozione Sportiva ASI, PGS, MSP Italia, elemento necessario per il riconoscimento ai fini sportivi del CONI e per l'iscrizione e la permanenza nel Registro.”*

2.5. Avverso tale deliberazione la ricorrente ha proposto, dunque, ricorso innanzi al Collegio di Garanzia, che con la gravata decisione ha ritenuto il provvedimento di cancellazione legittimo perché:

- la deliberazione era stata comunicata alla ENGEA che, dunque, essendo stata messa nelle condizioni di partecipare al procedimento, ben avrebbe potuto trasmettere tempestivamente la documentazione richiesta;

- il provvedimento finale è stato adottato quando ormai erano trascorsi 60 giorni dalla delibera istruttoria, non potendo ritenersi in alcun modo responsabile il CONI del mancato tempestivo adempimento istruttorio;

- anche in giudizio l'Engea non ha fornito la documentazione richiesta dal CONI al fine di dimostrare l'effettivo possesso dei requisiti richiesti.

3. La decisione del Collegio di Garanzia è censurata da parte ricorrente sulla base di un unico articolato motivo di diritto con cui si deduce la violazione degli artt. 3,4,5,6,7,8,9,10,10bis, l. n. 241/1990; contraddittorietà con la decisione n. 2/2015 prot. 0006/15 del Collegio di Garanzia dello Sport, sez. III; violazione degli artt. 3 e 5, delib. n. 1394 del 19.6.2010 del Consiglio Nazionale del CONI; eccesso di potere per errata valutazione dei fatti, ingiustizia manifesta, carenza motivazionale, difetto di istruttoria, illogicità ed irragionevolezza decisionale, travisamento dei presupposti di diritto e delle circostanze di fatto; violazione dei principi del contraddittorio, di imparzialità, di neutralità amministrativa, di proporzionalità amministrativa, di ragionevolezza e di equità amministrativa; violazione dell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea; violazione dell'art. 3 della l. n. 241/1990; violazione del principio del giusto procedimento.

4. Si è costituita in giudizio il CONI contestando, preliminarmente l'ammissibilità del ricorso e, nel merito, la sua fondatezza.

5. All'esito della camera di consiglio del 29 ottobre 2015 è stata respinta la domanda cautelare proposta.

6. Alla pubblica udienza del 9 maggio 2017 la causa è stata discussa per passare, infine, in decisione.

DIRITTO

1. In via preliminare deve essere esaminata l'eccezione d'inammissibilità del ricorso fondata sulla circostanza che la ricorrente ha impugnato esclusivamente la decisione del Collegio di Garanzia n. 35/2015 e non anche la presupposta delibera della Giunta Nazionale n. 164/2015, in quanto provvedimento effettivamente lesivo dell'interesse della ricorrente.

L'eccezione è infondata.

Risulta al riguardo necessario premettere un breve inquadramento dogmatico in tema di impugnazioni delle decisioni dell'organo di giustizia sportiva di ultima istanza, già peraltro affrontato da questa stessa Sezione nella sentenza 23 gennaio 2017, n. 1163, con affermazioni inerenti la natura giustiziale delle decisioni degli organi di giustizia sportiva che, in tale sede, meritano, tuttavia, di essere ulteriormente approfondite.

Più in particolare, le decisioni dell'organo di giustizia di ultima istanza (ora, il Collegio di Garanzia dello Sport istituito presso il CONI) devono essere inquadrate, a giudizio di questo collegio, entro il paradigma dei ricorsi gerarchici impropri.

Il ricorso avverso le decisioni degli organi di giustizia federale, infatti, non trae il suo fondamento da alcun rapporto gerarchico essendo, invece, previsto e disciplinato dalle norme del codice della giustizia sportiva quale forma di tutela giustiziale esperibile all'interno dell'ordinamento sportivo ed espressione del potere di autodichia, nella specie, riconosciuto al CONI, quale potere di decidere da sé, in veste neutrale ed imparziale, le controversie rimesse alla propria competenza.

Ciò posto, con riguardo all'impugnazione delle decisioni del Collegio di Garanzia, mutuando la problematica sorta in materia di impugnazione delle decisioni sul ricorso gerarchico, le tesi che si contendono il campo sono:

a) la tesi dell'assorbimento, secondo cui la decisione definitiva sostituisce, assorbendolo, il provvedimento impugnato, con la conseguenza che: il ricorso giurisdizionale può essere proposto solo nei confronti della decisione in sede gerarchica; soggetto passivamente legittimato è solo l'organo che ha adottato tale ultima decisione; l'organo che ha adottato il provvedimento impugnato è legittimato, al più, ad intervenire *ad opponendum*;

b) la tesi dell'accessione, in base alla quale in caso di rigetto del ricorso la decisione "accede" al provvedimento impugnato rendendolo definitivo. La decisione, secondo tale prospettazione, non avrebbe capacità lesiva autonoma

rispetto al provvedimento sottostante che rimarrebbe il vero oggetto del ricorso davanti al giudice amministrativo, dove soggetto passivamente legittimato sarebbe, dunque, unicamente l'organo che ha adottato il provvedimento base impugnato;

c) la tesi dell'autonomia, infine, secondo cui il provvedimento base e la decisione del ricorso amministrativo sono due provvedimenti distinti dotati di propria autonomia ed espressione di poteri diversi, l'uno di natura amministrativa, l'altro di natura giustiziale.

La giurisprudenza è a tutt'oggi oscillante.

Questo collegio ritiene, tuttavia, di aderire alla prima delle tesi prospettate, autorevolmente seguita dalla Corte di Cassazione a Sezioni Unite, nella sentenza 7 luglio 2010, n. 16039, nella quale è stato affermato che *“trovando applicazione nella materia i principi generali dei ricorsi amministrativi risultanti dalla disciplina dettata dal D.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, e dalla L. 6 dicembre 1971, n. 1034 (vedi C. cost. n. 42 del 1991), il ricorso giurisdizionale si propone contro l'atto di decisione del ricorso amministrativo e non contro il provvedimento impugnato con il detto ricorso, assumendo la veste di parte resistente l'organo che ha pronunciato la decisione sul ricorso. Vale però la regola cd. dell'assorbimento, in forza della quale la decisione di rigetto (anche non di merito) assume il valore di provvedimento implicito di contenuto uguale a quello impugnato con il ricorso gerarchico, salva la diversa imputazione soggettiva, con la conseguenza che il sindacato in sede giurisdizionale, può estendersi a tutti i motivi fatti valere col ricorso gerarchico, in modo da consentire una pronunzia risolutiva della controversia e non limitata alla correttezza del procedimento di decisione del ricorso.”*

Sulla base dell'opzione ermeneutica condivisibilmente offerta dalla tesi dell'assorbimento, deve ritenersi, dunque, venendo al caso di specie, ammissibile il ricorso proposto avverso la sola decisione del Collegio di Garanzia: ciò che consente all'adito organo giurisdizionale di pronunciarsi, contestualmente, sia sui vizi del provvedimento impugnato sia su quelli che attengono esclusivamente la decisione del ricorso gerarchico.

Tant'è che le censure mosse dall'odierna ricorrente investono non solo l'illegittimità del provvedimento che ha disposto la sua cancellazione dal registro delle società sportive, ma la stessa legittimità della decisione che, con proprio e ulteriore percorso argomentativo, quel provvedimento ha ritenuto essere legittimo, addivenendo così alla pronuncia di rigetto oggetto del presente gravame.

2. Venendo al merito, il ricorso è fondato.

2.1. Con la decisione n. 2/2015, il Collegio di Garanzia, in parziale accoglimento del ricorso già proposto dalla società Engea avverso il primo provvedimento declaratorio della nullità delle pregresse iscrizioni della società ricorrente, per carenza dei prescritti requisiti, (deliberazione della Giunta Nazionale n. 352/2014), aveva, infatti, ritenuto che la motivazione del provvedimento non desse conto dello svolgimento di un'adeguata attività istruttoria in merito alla sussistenza di detti requisiti.

Il Collegio, prendendo le mosse dalla corretta interpretazione dell'art. 3, comma 1, delle "Norme per l'istituzione e il funzionamento del Registro Nazionale" e del requisito in esso previsto dello svolgimento dell'attività sportiva dilettantistica (compresa quella didattica), aveva innanzitutto chiarito che *"la ratio di questa previsione va rinvenuta anche nell'obiettivo di evitare che associazioni o società sportive dilettantistiche, anziché dedicarsi all'effettivo svolgimento dell'attività sportiva (e didattica), agiscano quali enti meramente associativi e svolgano un ruolo assimilabile a quello di Federazioni Sportive Nazionali, Enti di Promozione Sportiva, ecc."*.

Il Collegio, pertanto, accoglieva il ricorso, rinviando, ai sensi dell'art. 62, comma 2, c.g.s., alla Giunta Nazionale del CONI lo svolgimento di adeguata attività istruttoria volta ad accertare *"quale sia stata e quale sia l'attività effettivamente svolta da Engea s.r.l.: nonché in particolare, se essa abbia curato o curi, in concreto e direttamente, attività sportiva dilettantistica (compresa quella didattica), ovvero svolga compiti di tipo associativo, con ciò ponendosi, nella sostanza, in posizione"*

antagonista rispetto a Federazioni Sportive Nazionali e Discipline Sportive Associate”, ai sensi dell’ art. 3, comma 1 e 6 delle Norme cit..

2.2. L’art. 3, delle Norme cit., stabilisce, infatti, che:

“1) Possono essere iscritte al Registro le associazioni e società sportive dilettantistiche che svolgano attività sportiva dilettantistica, compresa l’attività didattica, in possesso dei requisiti richiesti dall’articolo 90 della Legge 27 dicembre 2002 n. 289 e successive modificazioni, dal CONI e dalle Federazioni Sportive Nazionali o Discipline Sportive Associate e/o Ente di Promozione Sportiva cui esse sono affiliate.

(...)

4) La costituzione dell’associazione/società nonché il possesso dei requisiti indicati al comma 1, sono certificati da una dichiarazione che il legale rappresentante ovvero un suo delegato presenta al Comitato Provinciale CONI di riferimento, nelle forme previste dalle norme di legge vigenti. (...)

(...)

6) Il CONI, attraverso gli uffici preposti, procede tramite verifica "campione", al controllo della veridicità della dichiarazione di cui al precedente comma disponendo la revoca dell’iscrizione in caso di accertata non veridicità della stessa. Avverso il procedimento di revoca è ammesso il ricorso alla Giunta Nazionale del CONI da proporre entro 30 giorni dalla ricezione del provvedimento.”

2.2. La Giunta Nazionale, come già esposto, dava esecuzione alla suddetta decisione avviando l’attività istruttoria richiesta, chiedendo, in particolare, agli organismi cui l’Engea risultava affiliata (PGS, MSP Italia ed ASI) e alle Federazioni Sportive operanti nel settore degli sport equestri (FISE e FITETREC-ANTE) la produzione della documentazione dettagliatamente elencata nella deliberazione n. 53 del 10 febbraio 2015, assegnando loro il termine perentorio di giorni trenta per la relativa trasmissione.

2.3. L’attività istruttoria, giova precisare, doveva mirare ad effettuare la verifica della veridicità di quanto dichiarato all’atto dell’iscrizione dal rappresentante legale della società istante sul possesso dei requisiti, in base a quanto disposto dall’art. 3, comma 6, delle Norme cit.

2.4. La Giunta Nazionale, invece, con la deliberazione n. 164/2015, rilevato che all'esito dell'istruttoria disposta con delibera n. 53/2015, non erano giunte le informazioni richieste in ordine all'attività sportiva/didattica posta in essere dall'Engea s.r.l., desumeva da ciò che *“nessuna attività sia da questa svolta nell'ambito di quelle organizzate dagli EPS né sembra più ad essi affiliata”*, disponendo così la sua cancellazione dal registro delle società sportive.

Il provvedimento si palesa illegittimo sotto due profili:

- a) in quanto ha ritenuto provata l'assenza dei requisiti richiesti in capo alla società Engea sulla base del silenzio serbato dagli enti interpellati, assegnando così a tale silenzio un significato da alcuna norma desumibile, in violazione dei principi del giusto procedimento, di proporzionalità e di ragionevolezza a presidio dell'*agere* di qualsivoglia soggetto pubblico;
- b) perché ha con ciò eluso le statuizioni contenute nella decisione n. 2/2015 del Collegio di Garanzia che imponevano gli approfondimenti istruttori richiesti.

2.5. La decisione n. 32/2015, dando conferma del provvedimento n. 164/2015, anche sulla base di ulteriori motivazioni, è del pari illegittima.

Il Collegio di Garanzia rileva, infatti, che l'Engea avendo ricevuto formalmente copia delle delibera n. 53/2015 con la quale erano stati disposti gli incumbenti istruttori ben avrebbe potuto partecipare al procedimento istruttorio producendo essa stessa tutta la documentazione richiesta ovvero attivandosi affinché gli enti interpellati rispondessero alle richieste istruttorie.

La copiosa documentazione depositata in giudizio non è stata, invece, dal Collegio di Garanzia ritenuta pertinente.

Anche sotto tale profilo la gravata decisione si pone in contrasto con la precedente decisione n. 2/2015.

Il vizio di fondo del percorso argomentativo seguito dal Collegio di Garanzia consiste nell'aver ritenuto che anche l'Engea avesse potuto e dovuto produrre la documentazione richiesta, in luogo degli enti interpellati, contrariamente a quanto statuito dal Collegio di Garanzia nella decisione n. 2/2015 che aveva,

invece, rinviato alla Giunta Nazionale lo svolgimento dell'attività istruttoria ai sensi dell'art. 3, comma 6, delle Norme cit.

L'art. 3, comma 6, cit., contempla, come già detto, l'attività di controllo, da parte del CONI, della veridicità delle dichiarazioni rese dal soggetto istante circa il possesso dei requisiti richiesti ai fini dell'iscrizione.

Ciò che il Collegio di Garanzia nella prima decisione richiedeva al CONI era, dunque, lo svolgimento di attività istruttoria volta a verificare la veridicità delle dichiarazioni rese in sede di iscrizione dalla società ricorrente.

Attività di controllo e di verifica che ontologicamente non può in alcun modo essere posta "a carico" del soggetto controllato, come all'opposto emerge dal percorso motivazionale della decisione impugnata che, pertanto, anche sotto questo profilo, risulta essere illegittima.

3. Per tutto quanto sopra argomentato il ricorso merita di essere accolto con conseguente annullamento della decisione del Collegio di Garanzia n. 32/2015 e, per il principio dell'assorbimento sopra richiamato, del provvedimento base impugnato di cui alla deliberazione del CONI n. 164/2015.

4. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come in dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Prima Ter), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto annulla la decisione del Collegio di Garanzia n. 32/2015, ai sensi e per gli effetti di cui in parte motiva.

Condanna il CONI, in persona del rappresentante legale p.t., al pagamento, in favore della società ricorrente delle spese di lite che liquida nella somma complessiva di € 1.500,00 (euro millecinquecento/00), oltre oneri ed accessori di legge.

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

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

Germana Panzironi, Presidente

Francesca Petrucciani, Consigliere

Francesca Romano, Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Francesca Romano

IL PRESIDENTE
Germana Panzironi

IL SEGRETARIO