

Nota alla sentenza

Consiglio di Stato, Sez. V[^], n. 1173 del 15.03.2017

Consiglio di Stato – Sanzioni disciplinari - Giurisdizione esclusiva del giudice sportivo – Autonomia dell’Ordinamento sportivo – Momento determinativo della giurisdizione: verifica del fatto contestato e contestazione – Indisponibilità dei presupposti di operatività dei criteri di riparto tra giurisdizione settoriale sportiva e giurisdizione generale statale – Dimissioni dell’incolpato – Irrilevanza ai fini della persistenza della giurisdizione sportiva.

❖ *L’Autorità amministrativa difetta di giurisdizione in punto di ricorso per l’annullamento di sanzioni disciplinari inferte dagli organi di giustizia sportiva a seguito di illecito sportivo, che, pertanto, è inammissibile.*

❖ *L’autonomia dell’ordinamento sportivo trova conferma a livello costituzionale, in relazione all’art. 2 (che “riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell’uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”) ed all’art. 18 (che sancisce il diritto di associazione).*

❖ *La fuoriuscita dall’ordinamento sportivo di un soggetto non preclude la sua sottoponibilità al procedimento disciplinare sportivo, atteso che la giurisdizione (sportiva) si radica con riferimento alla natura del provvedimento (disciplinare), nel momento in cui il fatto contestato si è verificato, ed in quello in cui è stato contestato ed ha avuto inizio il procedimento stesso.*

❖ *I presupposti di operatività dei criteri di riparto tra le giurisdizioni, sportiva e statale, non sono disponibili; le “dimissioni” dalle cariche e dal*

tesseramento non influiscono sulla procedibilità dell'azione disciplinare sportiva.

*** **

La sentenza n. 1173/17 del Consiglio di Stato (Pres. Severini, Est. Prospero) ripropone il tema relativo alla giurisdizione dei giudici sportivi, riaffermando principi consolidati in materia.

In particolare, la pronuncia in commento ha respinto l'appello formulato dal signor L.M. avverso la sentenza del T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I^a ter n. 10304/2016 (Pres. Panzironi, Est. Romano), che aveva dichiarato “*inammissibile per difetto di giurisdizione*” il suo ricorso, presentato per ottenere l'annullamento della sentenza dell'Alta Corte di Giustizia del C.O.N.I. (n. 9 dell'11 maggio 2012) confermativa, a sua volta, della decisione della Corte di Giustizia Federale della F.I.G.C. (Com. Uff. n.02/CGF del 9 luglio 2011, con motivazione in Com. Uff. 025/CGF del 2.8.2011), con cui il ricorrente era stato definitivamente sanzionato in ambito sportivo con la preclusione a vita alla permanenza in qualsiasi rango o categoria della Federcalcio.

Detta decisione costituisce (*probabilmente...*) il capitolo finale di una “saga” in cui si sono succedute pronunce del giudice sportivo, del giudice penale, infine, del giudice amministrativo.

I fatti da cui la vicenda trae origine hanno travalicato

l'interesse degli addetti ai lavori: essi riguardano il noto scandalo, denominato "*Calciopoli*", di cui il ricorrente è stato - come afferma significativamente la Corte di Cassazione nella sentenza n. 36350/2015 della III^a sezione penale - il "*protagonista principe indiscusso .. ideatore di un sistema illecito di condizionamento delle gare del campionato 2004-2005 (e non solo di esse) che prende il suo nome*".

La giustizia sportiva e quella penale hanno proceduto, ciascuno per quanto di rispettiva competenza, parallelamente.

In sede penale, nonostante l'epilogo assolutorio nel giudizio di legittimità, determinato dall'intervenuta prescrizione dei reati, è emersa l'esistenza di "*un vero e proprio mondo sommerso la cui carica intrinseca di offensività degli interessi "ultraindividuali" ... è stata particolarmente intensa e tale da sconvolgere l'assetto del sistema calcio, fino a screditarlo in modo inimmaginabile e minarlo nelle sue fondamenta, con ovvie pesantissime ricadute economiche*" (così, testualmente, la Suprema Corte).

L'esistenza di una "*associazione delinquenziale*" (ivi), che - come accertato nel giudizio di merito - "*aveva quale nucleo centrale la commissione di condotte finalizzate a falsare la reale portata e potenzialità di alcune squadre di calcio*" è emersa all'esito di un'intensa attività di indagine, che ha richiesto l'impressionante numero di circa 172.000 intercettazioni

nell'arco di otto mesi (il dato è tratto dalla decisione di primo grado in sede penale).

In particolare, è stata ritenuta dimostrata l'ingerenza del L.M. con riferimento al “... *momento fondamentale prodromico ai sorteggi delle griglie arbitrali considerato come il nucleo essenziale del delitto-scopo di frode in competizione sportiva*”, che “... *costituivano il terreno su cui maggiormente poteva esprimersi la discrezionalità di scelta da parte dei due designatori*”.

Prima di quella penale, aveva fatto il suo corso la giustizia sportiva: i “protagonisti” della vicenda, nel luglio 2006, erano stati sanzionati con il massimo della pena allora comminabile (cinque anni di inibizione) dalla Corte di Giustizia Federale F.I.G.C., che aveva proposto al Presidente Federale - allora competente per la sanzione accessoria - di disporre la preclusione definitiva, a carico dei condannati, alla permanenza in qualsiasi rango o categoria della vita federale, in ragione della gravità dei fatti loro ascritti.

Intervenuta, *medio tempore*, la riforma della giustizia sportiva, ed in ossequio ai Principi fondamentali stabiliti dal C.O.N.I., la competenza a pronunciarsi sulla “preclusione” veniva attribuita alla Commissione Disciplinare Nazionale (dopo un *iter* complesso, che ha comportato la richiesta di due pronunce interpretative, alla Corte di Giustizia Federale, prima, ed alla Alta Corte di Giustizia Sportiva del C.O.N.I., poi).

Alla luce dell'acclarata gravità dei fatti e delle relative conseguenze, le richieste formulate nel 2011 dalla Procura Federale, che aveva instato per la radiazione del L.M. (e di altri due tesserati, egualmente riconosciuti responsabili dei fatti contestati), venivano accolte.

La decisione della Commissione Disciplinare Nazionale F.I.G.C., datata 15 giugno 2011 (Comunicato Ufficiale N. 96/CDN 2010-2011, Pres. Artico) - a mente della quale “... *risulta evidente la intrinseca gravità dei fatti e le aberranti conseguenze a cui ha condotto il modo di concepire la competizione sportiva e i rapporti tra le Società partecipanti ai campionati e tra tesserati che ha connotato l'agire del deferito*” tale da integrare “*una condotta ... connotata dal carattere altamente inquinante della sistematicità e della stabilità organizzativa, ... palesemente incompatibile con i principi di lealtà, correttezza e probità ai quali l'ordinamento sportivo non può abdicare, pena la sua irrimediabile caduta di credibilità e financo la sua stessa sopravvivenza...*” - veniva confermata, in secondo grado, dalla Corte di Giustizia Federale, il successivo 9 luglio 2011.

Il ricorrente impugnava, dunque, quest'ultima pronuncia innanzi alla Alta Corte di Giustizia Sportiva del C.O.N.I., organo che, all'epoca, decideva, quale ultimo grado della giustizia domestica (previo l'esperimento dei rimedi o ricorsi

previsti dalla giustizia sportiva federale), le controversie valutate di notevole rilevanza per l'ordinamento sportivo nazionale in ragione delle questioni di fatto e diritto coinvolte, aventi a oggetto diritti indisponibili o per le quali non fosse prevista la competenza del Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport (tale Corte oggi è stata soppressa, unitamente al T.N.A.S., a seguito dell'entrata in vigore della riforma della giustizia sportiva, con cui è stato costituito il Collegio di Garanzia, quale giudice di legittimità in terzo grado).

Anche in tale sede la decisione di merito veniva confermata.

L'Alta Corte (Pres. Chieppa, Rel. Pardolesi), difatti, confermava il giudizio di *“gravità attualizzata”* dei comportamenti accertati nei giudizi precedenti specificando, in motivazione, come essa dovesse essere riguardata sotto un duplice aspetto: l'uno oggettivo *“... riguardante la persistenza della configurazione normativa sia dell'illecito sportivo in base alla quale è intervenuta la condanna, sia della previsione della sanzione aggiuntiva (e della sua preesistenza normativa), nonché la rispondenza del giudizio di “gravità” in un confronto con le esigenze e le problematiche delle attività sportive nel momento della irrogazione della sanzione aggiuntiva. In altri termini, deve essere compiuta una valutazione quantitativa rispetto all'attuale stato dell'ordinamento sportivo, tenendo conto che la misura aggiuntiva da adottare riveste una valenza non solo*

sanzionatoria, ma anche preventiva ...” in un contesto in cui è dato operare, anche, ove possibile, “... un apprezzamento sui rischi del ritorno ad attività nel campo sportivo o di conduzione manageriale in organismi ufficiali dello sport in ambito Federazione sportiva e CONI”; l’altro, di carattere soggettivo “... attinente al comportamento e alla personalità dell’incolpato che ha subito la condanna, sulla base di elementi successivi (e quindi nuovi) rispetto alla decisione di condanna irrevocabile, sempre - sia chiaro - senza alcun potere di controllo o di revisione della stessa decisione, che costituisce solo un presupposto come base di partenza (non modificabile) della nuova valutazione”.

All’esito della definizione del giudizio sportivo, esaurito ogni rimedio impugnatorio in tale ambito, infine, il signor L.M. si è rivolto alla giustizia amministrativa.

Con ricorso al T.A.R. Lazio ha tentato di porre nel nulla la decisione dei giudici sportivi, deducendo l’esistenza di vizi processuali e di merito (quali la manifesta illogicità e la contraddittorietà, carenza ed irragionevolezza della motivazione, il mancato accoglimento dell’eccezione relativa alla prescrizione, la violazione delle regole del giusto processo, la violazione del principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, il difetto di istruttoria, il contrasto con una precedente decisione della Alta Corte del C.O.N.I. ed, infine, ventilando l’irricevibilità del deferimento per contrasto con l’art. 6 - “*Diritto a un equo*

processo” - della Convenzione Europea dei Diritti dell’Uomo).

Costituitosi, il C.O.N.I. eccepiva anzitutto il difetto assoluto di giurisdizione in capo al giudice statale, oltre a rilevare la tardività del ricorso, il proprio difetto di legittimazione passiva e l’infondatezza dell’azione, nel merito.

Respinta la domanda cautelare, per “*difetto di giurisdizione sulla domanda caducatoria*”, il ricorso veniva esaminato, nel merito, nel corso dell’udienza tenutasi in data 18 luglio 2016.

In tale sede, rilevato che il *petitum* del ricorso era circoscritto all’impugnazione della decisione dell’Alta Corte (confermativa del provvedimento della Corte di Giustizia Federale della F.I.G.C., che aveva, a sua volta, confermato la sanzione della preclusione a vita a permanere in qualsiasi rango o categoria della Federcalcio, resa dalla Commissione Disciplinare Nazionale), il giudice amministrativo, rilevato, altresì, che il ricorrente “... *riproponendo le medesime censure già mosse avverso il provvedimento disciplinare dinanzi al giudice sportivo di ultima istanza domanda, sostanzialmente, al giudice statale di annullare il provvedimento*”, ha escluso la propria giurisdizione dichiarando, per l’effetto, l’inammissibilità del ricorso medesimo.

Nella motivazione della propria sentenza (T.A.R. Lazio, Roma, Sez. I[^] ter n. 10304/2016) il giudice adito ha precisato

che, avendo il ricorso “*all’esame di questo collegio unicamente la domanda caducatoria del provvedimento con cui è stata comminata al ricorrente la sanzione disciplinare di cui in causa*”, si dovesse escludere radicalmente la propria giurisdizione, in virtù dei principi normativi secondo i quali, giusta l’art. 2, comma 1, della Legge 17 ottobre 2003, n. 280, è riservata in via esclusiva all’ordinamento sportivo la disciplina delle questioni relative all’osservanza ed applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie, al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive, e quelle relative ai comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, incluse l’irrogazione e l’applicazione delle relative sanzioni sportive, come interpretati alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 49/2011, ove si è affermato che al giudice amministrativo è rimessa esclusivamente la giurisdizione sulle domande risarcitorie che abbiano ad oggetto il ristoro del danno conseguente alla lesione di situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento statale, qualora esse dipendano dalle sanzioni disciplinari sportive (ma senza che sia possibile accedere innanzi al giudice statale per ottenerne la caducazione).

Quanto all’eccezione relativa alla propria estraneità all’ordinamento sportivo, anch’essa sollevata dal ricorrente - che contestava il difetto di giurisdizione della giustizia sportiva per

essersi dimesso dalle cariche assunte in ambito federale nell'anno 2006 - il T.A.R. (richiamando la sentenza del Consiglio di Stato n. 302 del 24 gennaio 2012) la respingeva, rilevando come *“alcun rilievo può avere sul profilo processuale della giurisdizione lo status del soggetto che, appartenendo all'ordinamento sportivo al momento del fatto, si sia dimesso prima della conclusione del procedimento disciplinare, poiché la giurisdizione si radica avendo riguardo alla sola natura (“disciplinare”) del provvedimento in contestazione, non già tenendo conto dello status del ricorrente, e della sua appartenenza o meno, al momento in cui attiva lo strumento rimediale, all'ordinamento sportivo”*.

Avverso la pronuncia L.M. ha proposto impugnazione innanzi al Consiglio di Stato, che ha disatteso il ricorso, confermando la decisione del T.A.R.

Anche il giudice di seconda istanza ha richiamato il precedente già citato nella sentenza del T.A.R., unitamente ad altro, sempre reso dal Consiglio di Stato (sentenza n. 5065 del 24 settembre 2012), a mente del quale *“le dimissioni volontarie dalle cariche sportive e dal tesseramento del destinatario di sanzioni sportive sono atto di libera scelta, di suo inidoneo a determinare la “reviviscenza” della giurisdizione statale, attesa l'indisponibilità dei presupposti di operatività dei criteri di riparto tra giurisdizione settoriale sportiva e giurisdizione*

generale statale”.

Nel ricostruire il sistema, il Consiglio di Stato ha fatto espresso richiamo ai principi in forza dei quali trova fondamento l'autonomia dell'ordinamento sportivo - quali l'art. 2 e l'art. 18 della Costituzione - così come delineata dal D.L. 19 agosto 2003, n. 220, convertito nella Legge n. 280 del 17 ottobre 2003, con riferimento alle materie di sua esclusiva giurisdizione.

Con la dichiarazione di inammissibilità della domanda in sede amministrativa, dunque, la vicenda dovrebbe aver trovato il proprio definitivo epilogo.

Il principio già espresso dal Consiglio di Stato nel 2012, con la sentenza n. 302 “ *... per cui resta sanzionabile in via disciplinare il soggetto che, appartenendo all'ordinamento sportivo al momento del fatto, si dimette prima che il procedimento disciplinare sia concluso*” ha trovato, dunque, ulteriore conferma, a presidio della effettività della giustizia sportiva, alla quale non è dato sottrarsi volontariamente, a mezzo di “dimissioni” strumentali, in corso di procedimento disciplinare.

Avv. Andrea Caranci