



Il risarcimento del danno da lesione di interessi di derivazione sportiva: nota di commento a Tar Lazio n. 11146/2016 e 1163/2017

di Alessandra Riccobene*

Con le sentenze che qui si annotano, il Tar Lazio si pronuncia sulla questione del risarcimento del danno derivante dalla lesione di una situazione giuridica soggettiva per effetto dell'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva.

Il tema, come è noto, concerne la tutela degli interessi giuridicamente rilevanti di derivazione sportiva e, in questo senso, involge il ben più ampio dibattito sull'autonomia dell'ordinamento sportivo, solo in parte risolto dal d.l. 19 agosto 2003, n. 220 (c.d. decreto salva calcio).

Le pronunce attengono a due distinti ricorsi che trattano la medesima questione da diverse angolazioni: quella dell'atleta destinatario della sanzione disciplinare (Tar Lazio 11146/2016) e quella dell'Associazione sportiva di appartenenza di costui (Tar Lazio 1163/2017).

Procedendo in ordine cronologico, a venire in considerazione è la sentenza n. 11146/2016 con la quale il Tar Lazio ha deciso in merito ad un ricorso proposto da un ginnasta agonista al fine di ottenere la condanna del Coni e della Federazione Ginnastica d'Italia (FGI) al

risarcimento del danno patrimoniale e morale patito:

- a) per non aver potuto partecipare dal 16 gennaio 2014 al 26 giugno 2014 alle attività ufficiali programmate dalla FGI a causa di una sanzione disciplinare di squalifica per dodici mesi, irrogatagli dalla Commissione di Giustizia di primo grado della FGI e successivamente annullata dal Tribunale Nazionale di Arbitrato per lo Sport (TNAS);
- b) per non aver potuto partecipare dal 26 giugno 2014 al 25 settembre 2014 alle attività ufficiali organizzate dalla FGI a causa di un ulteriore provvedimento disciplinare di squalifica per otto mesi emesso dalla Commissione di Giustizia di primo grado, poi, ridotti a quattro dal Collegio di Garanzia del Coni con decisione del 30 marzo 2015, n. 8.

Quanto alla questione *sub a)*, il ricorrente lamenta il danno subito a causa di una squalifica di dodici mesi irrogatagli per violazione del principio di lealtà sportiva e per violazione del vincolo di giustizia sportiva (nella sentenza si parla erroneamente di violazione della clausola compromissoria) a seguito della proposizione di un ricorso al Tar

Lazio volto ad ottenere l'annullamento della sentenza con la quale l'Alta Corte di Giustizia del Coni aveva respinto la sua domanda di annullamento della 95esima Assemblea elettiva della FGI.

Nello specifico, in data 15 dicembre 2012 si teneva la suddetta Assemblea Elettiva della FGI, alla quale l'atleta partecipava in qualità di grande elettore, rappresentante la categoria degli atleti del Comitato regionale Veneto, esprimendo la propria preferenza. Allontanatosi dall'Assemblea, la prima votazione veniva invalidata e si procedeva, pertanto, ad una seconda votazione alla quale egli, in quanto assente, non poteva partecipare. In ragione di ciò l'atleta impugnava le deliberazioni assunte in seno all'Assemblea *de qua*, chiedendo in subordine l'annullamento della seconda votazione.

La domanda, rigettata dal Consiglio Direttivo Federale, veniva accolta, limitatamente alla sua parte subordinata, dall'Alta Corte di Giustizia del Coni con sentenza 15/2013. Tale sentenza veniva impugnata dall'atleta innanzi al Tar Lazio nella parte in cui non accoglieva la sua richiesta principale, ovvero la richiesta di annullamento in toto dell'Assemblea.

Ciò posto, il 31 luglio 2013 la Procura Federale notificava al ricorrente l'apertura di procedimento disciplinare a suo carico per aver questi violato, attraverso la proposizione di un ricorso al Tar Lazio, il principio di lealtà sportiva e il vincolo di giustizia sportiva di cui agli articoli 2 e 27 del Regolamento di Giustizia e Disciplina della FGI. Il procedimento disciplinare si concludeva con la condanna dell'atleta alla sospensione dall'attività endofederale per dodici mesi.

La sanzione, irrogata con decisione della Commissione di Giustizia di primo grado della FGI del 16 gennaio 2014 – data a partire dalla quale l'atleta iniziava a scontare la sospensione - veniva confermata in secondo grado per, poi, essere integralmente annullata con lodo del TNAS del 24 settembre 2014.

Nel contempo (questione *sub b*), in esecuzione della sentenza n. 15/2013 dell'Alta

Corte di Giustizia, il 7 settembre 2013 la FGI indiceva un'assemblea straordinaria per la ripetizione delle sole elezioni relative alla individuazione dei rappresentanti della categoria atleti, così come disposto dall'Alta Corte. A quest'assemblea l'atleta comunicava di non voler partecipare per evitare che la propria partecipazione potesse intendersi come una sorta di acquiescenza alla decisione dell'Alta Corte n. 15/2013, che come anticipato formava oggetto di impugnazione innanzi al Tar Lazio (art. 329 c.p.c.).

Peraltro, ritenendo illegittime le modalità di convocazione ed espletamento dell'assemblea straordinaria, l'atleta chiedeva all'Alta Corte di Giustizia il suo annullamento. A fronte del rigetto di tale domanda di annullamento (sentenza n. 31/2013), l'atleta proponeva un altro ricorso al Tar Lazio, per ciò stesso incorrendo in un secondo procedimento disciplinare per reiterata violazione del principio di lealtà sportiva e del vincolo di giustizia sportiva.

Tale giudizio si concludeva, in primo grado, con la condanna del ricorrente alla squalifica per sei mesi (la cui esecuzione veniva sospesa con dispositivo del 26 giugno 2014) e, in considerazione della recidiva del ricorrente (che avrebbe reiteratamente violato il vincolo di giustizia sancito dall'art. 27 del Regolamento di Giustizia e Disciplina della FGI) aumentata ad otto mesi in sede di appello.

Tuttavia, in considerazione dell'intervenuto annullamento della prima sanzione disciplinare da parte del TNAS, il Collegio di garanzia dello Sport del Coni, al quale l'Atleta si era rivolto *ex art. 54* del Codice di Giustizia Sportiva Coni, riduceva la sanzione a quattro mesi, escludendo la recidiva, ma contemporaneamente valutando contrario al principio di lealtà sportiva il fatto che l'atleta avesse disertato l'Assemblea straordinaria indetta dalla FGI in data 27 settembre 2013.

In questo quadro, l'atleta aveva scontato una sospensione dall'attività endofederale dal 16 gennaio 2014 al 25 settembre 2014 per un

totale di circa otto mesi, contro i quattro definitivamente inflitti dal Collegio di Garanzia.

La decisione del Collegio di Garanzia, nella parte in cui riduceva la sanzione irrogata in secondo grado, piuttosto che annullarla, veniva a questo punto impugnata dall'atleta innanzi al Tar Lazio, affinché questi accertasse *incidenter tantum* l'illegittimità si pronunciasse nel senso della responsabilità risarcitoria del Coni.

Il danno lamentato dal ricorrente si articolava, in particolare, come segue: la prima parte si riferiva alla prima sanzione disciplinare (dodici mesi di sospensione) irrogatagli dalla Commissione di giustizia di II grado e integralmente annullata con lodo del TNAS il 24 settembre 2014; la seconda parte del danno, invece, si riferiva alla seconda sanzione disciplinare - inizialmente di sei mesi di sospensione, poi portati a otto e infine ridotti a quattro dal Collegio di Garanzia - scontata dal 26 giugno 2014 al 25 settembre 2014, data di emissione del provvedimento che sospendeva l'esecuzione del periodo di sospensione (sei mesi) comminato al ricorrente in I grado.

Il Tar Lazio, dichiarato fondato il ricorso ed esaminate le questioni di giurisdizione ribadisce quanto affermato dalla Corte Costituzionale con la celeberrima sentenza 11 febbraio 2011, n. 49. Come si legge in motivazione: laddove il provvedimento adottato dalle Federazioni sportive o dal Coni abbia incidenza anche su questioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, la domanda volta ad ottenere non la caducazione dell'atto, ma il conseguente risarcimento del danno, va proposta al giudice amministrativo, in sede di giurisdizione esclusiva, non operando una riserva a favore della giustizia sportiva, innanzi alla quale la pretesa risarcitoria non può nemmeno essere fatta valere. A tal fine, prosegue il Tar, il giudice amministrativo può incidentalmente pronunciarsi sui provvedimenti di giustizia sportiva, senza

annullarli ma dichiarandone l'illegittimità *incidenter tantum* ai sensi dell'art. 133, co. 1, lett. a) n.1 e lett. z) c.p.a..

Ciò posto, il Tar Lazio esamina nel merito la domanda risarcitoria avanzata dal ricorrente con riferimento alla sanzione disciplinare della sospensione per dodici mesi dall'attività endofederale irrogatagli in primo ed in secondo grado e, infine, definitivamente annullata dal TNAS.

In questo senso, il Tar aderisce integralmente alle argomentazioni del TNAS ove sostiene che "i comportamenti e le iniziative giudiziarie poste in essere dal ricorrente (...) non configurano in concreto alcuna violazione dei principi di lealtà, correttezza e probità sportiva (...)". Come affermato dal TNAS e ribadito dal Tar Lazio: "se indubbiamente l'interessato ha fatto valere le proprie ragioni con ostinazione, pur tuttavia non ha valicato i limiti preposti dall'ordinamento per la tutela dei propri diritti (...). In particolare, la proposizione da parte dell'istante dell'azione dinanzi al giudice amministrativo appare come iniziativa legittima, oltre che espressione di un diritto riconosciuto e garantito dalla Costituzione".

Anche la mancata partecipazione del ricorrente alle elezioni integrative indette dalla FGI è a detta del Tar Lazio legittima: il ricorrente nel preannunciare alla FGI la sua assenza all'Assemblea straordinaria ha chiarito di non volere "partecipare alle votazioni fissate il giorno 7 settembre 2013 sostenendo che le modalità di convocazione e di previsto espletamento fossero illegittime". Peraltro, la sua partecipazione all'Assemblea straordinaria indetta dalla FGI per la ripetizione parziale delle votazioni, come già anticipato, lo avrebbe esposto al rischio di acquiescenza.

In ragione di ciò, il Tar non ravvisa da parte del ricorrente violazione alcuna del principio di lealtà sportiva, anzi: la sua assenza all'Assemblea straordinaria lungi dal configurare una violazione dei propri doveri di grande elettore viene fatta rientrare a pieno

titolo “nell’ambito di una esplicazione del diritto di difesa costituzionalmente garantito”. Peraltro, il Tar Lazio esclude l’applicabilità al caso di specie della legge 13 aprile 1988, n. 117 che nel disciplinare la materia del risarcimento dei danni cagionati nell’esercizio delle funzioni giudiziarie limita ai soli casi di dolo o colpa grave la responsabilità civile dei magistrati. Invero, l’art. 1 della legge 117/1988 circoscrive l’ambito di applicazione della normativa in oggetto ai soli appartenenti alle magistrature ordinaria, amministrativa, contabile, militare e speciali, che esercitano l’attività giudiziaria, indipendentemente dalla natura delle funzioni, nonché agli estranei che partecipano all’esercizio della funzione giudiziaria; ambito dal quale esulano, come messo in evidenza dai giudici amministrativi, i provvedimenti disciplinari federali, così come le decisioni del Collegio di Garanzia del Coni, quali esplicazione di una funzione giustiziale con valenza pubblicistica che, a detta del Tar, si concretizza nell’emanazione di provvedimenti amministrativi rispetto ai quali i destinatari possono vantare la tutela di posizioni giuridiche soggettive qualificabili nei termini di interessi legittimi ai sensi e agli effetti delle comuni norme di responsabilità civile di cui agli artt. 2043 e ss. c.c.. Da qui la ricerca degli elementi costitutivi dell’illecito quali la colpa della Federazione e del Collegio di Garanzia - che il Tar Lazio individua nelle motivazioni che già in sede sportiva prima che giurisdizionale avevano condotto all’accertamento dell’illegittimità del provvedimento disciplinare e al suo annullamento da parte del TNAS - e l’accertamento del nesso di causalità tra la sospensione dall’attività endofederale e il danno patrimoniale e non patrimoniale lamentato dal ricorrente. Peraltro, dal fatto che il TNAS avesse annullato integralmente la prima sanzione il Tar Lazio fa discendere l’illegittimità dell’irrogazione di una seconda sanzione disciplinare da parte del Collegio di garanzia del Coni per fatti analoghi e inscindibilmente

collegati a quelli che avevano formato oggetto del primo procedimento disciplinare.

In quest’ottica, il Tar, se con riferimento al primo provvedimento disciplinare (sospensione per dodici mesi dall’attività endofederale comminata dalla Commissione di giustizia di II grado e integralmente annullata con lodo del TNAS) ravvisa la sola responsabilità risarcitoria della FGI, con riferimento al secondo provvedimento disciplinare (sei mesi di sospensione, poi portati a otto e infine ridotti a quattro dal Collegio di Garanzia) affianca alla responsabilità risarcitoria della FGI quella del Coni, per avere il Collegio di Garanzia confermato (seppure parzialmente) l’applicazione di un rimedio di giustizia sportiva (sospensione dall’attività endofederale dell’atleta) considerato *incidenter tantum* illegittimo.

La questione fin qui esaminata è stata portata all’attenzione dei giudici amministrativi anche dall’Associazione Corpo Libero Gymnastic Team A.s.D per i danni subiti in proprio a causa delle sanzioni disciplinari irrogate dagli organi federali al proprio tesserato e derivanti dalla:

- a) perdita del *main sponsor*;
- b) retrocessione alla categoria inferiore;
- c) danno all’immagine.

Il Coni chiamato in causa dall’Associazione sportiva insieme alla FGI eccepisce l’infondatezza della domanda risarcitoria sostenendo l’applicabilità al caso di specie delle norme dettate dalla legge 117/1988 che, come anticipato, nel disciplinare la responsabilità civile dei magistrati, richiedono l’elemento soggettivo del dolo o della colpa grave. Del pari, la FGI eccepisce l’infondatezza nel merito del ricorso, per insussistenza di tutti i danni lamentati e per l’assenza dell’elemento soggettivo.

Esclusa anche in questa sede la possibilità di applicare analogicamente agli organi di giustizia federali (soggetti che non svolgono funzioni giurisdizionali) le norme eccezionali dettate dalla legge 117/1988 in materia di

responsabilità civile dei magistrati, il Tar Lazio riconduce la responsabilità aquiliana degli organi federali al paradigma della responsabilità aquiliana della P.A.

In questo senso, l'illegittimità del provvedimento federale in uno con l'assenza di prova da parte degli organi federali di circostanze che rendano scusabile l'errore consistente nella irrogazione da parte dei medesimi di una sanzione disciplinare a carico dell'atleta la cui illegittimità è stata accertata da parte del TNAS conducono il Tar a pronunciarsi nel senso della responsabilità in capo alla sola FGI per i danni patrimoniali derivanti dalla perdita del *main sponsor*.

Di contro, nessuna responsabilità risarcitoria viene sancita a carico della Federazione per i danni patrimoniali derivanti dalla retrocessione alla categoria inferiore, nonché per i danni non patrimoniali pure lamentati dall'Associazione per lesione del diritto all'immagine, difettando, rispettivamente, la prova del danno e la prova del nesso causale tra la sospensione disciplinare subita ingiustamente dall'atleta ed il pregiudizio all'immagine asseritamente subito dall'Associazione.

Dall'analisi delle sentenze esaminate sembra potersi dedurre che la posizione del Tar Lazio sia in linea con una lettura dell'impugnativa della decisione del Collegio di garanzia nei termini di un ricorso gerarchico. Tale posizione non è condivisibile in quanto potrebbe paventare il rischio di una compressione – se non addirittura la negazione – del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo. In questo senso, peraltro, si potrebbe leggere il recentissimo intervento dello stesso Tar Lazio che, con Ordinanza 11 ottobre 2017, n. 10171, ha reiterato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, co.1, lett. b) e co. 2, del d.l. 19 agosto 2003, n. 220, in riferimento agli artt. 24, 103 e 113 Cost.

Il Tar Lazio, infatti, rimette in discussione le posizioni assunte dalla Corte Costituzionale con la citata sentenza 11 febbraio 2011, n. 49

che, com'è noto, nel risolvere l'annosa *querelle* sui rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva, ha sottratto al sindacato del giudice amministrativo la competenza a decidere in merito all'annullamento dei provvedimenti disciplinari sportivi, ancorché incidenti su situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento della Repubblica.

La recente Ordinanza di rimessione del Tar Lazio si situa, dunque, nel solco della giurisprudenza statale resistente a sancire la piena autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto all'ordinamento statale e, in questo senso, si muove in linea con i (discutibili) principi affermati tra le righe delle sentenze che qui si commentano. Ci si riferisce, in particolare a quel passo della sentenza n. 11146/2016 in cui, al fine di escludere l'applicazione analogica delle norme dettate dalla legge 117/1988 in materia di responsabilità civile dei magistrati alle ipotesi di responsabilità dei Giudici Federali e/o del Collegio di Garanzia, si fa leva sulla natura eccezionale delle disposizioni richiamate nonché sulla natura non giurisdizionale delle funzioni esercitate dagli organi di giustizia sportiva quando, invece, sarebbe stato più corretto escluderne l'applicazione in quanto legge dello Stato inidonea a produrre effetti in seno ad un ordinamento giuridico altro, qual è l'ordinamento giuridico sportivo.