

Civile Sent. Sez. U Num. 28652 Anno 2018

Presidente: VIVALDI ROBERTA

Relatore: CONTI ROBERTO GIOVANNI

Data pubblicazione: 09/11/2018

SENTENZA

sul ricorso 15260-2017 proposto da:

MOGGI LUCIANO, elettivamente domiciliato in ROMA, LARGO MESSICO 7, presso lo studio dell'avvocato FEDERICO TEDESCHINI, che lo rappresenta e difende;

- ricorrente -

contro

417
18

F.I.G.C.- FEDERAZIONE ITALIANA GIUOCO CALCIO, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliata in ROMA, VIA PANAMA 58, presso lo studio dell'avvocato LETIZIA MAZZARELLI, che la rappresenta e difende unitamente all'avvocato LUIGI MEDUGNO;
C.O.N.I. - COMITATO OLIMPICO NAZIONALE ITALIANO, in persona del Presidente pro tempore, elettivamente domiciliato in TROMA, VIA G. PISANELLI 2, presso lo studio dell'avvocato ALBERTO ANGELETTI, che lo rappresenta e difende;

- controricorrenti -

nonchè contro

ALTA CORTE DI GIUSTIZIA SPORTIVA PRESSO IL CONI, FIGC - CONSIGLIO FEDERALE DELLA FEDERAZIONE ITALIANA GIUOCO CALCIO;

- intimati -

avverso la sentenza n. 1173/2017 del CONSIGLIO DI STATO, depositata il 15/03/2017.

Udita la relazione della causa svolta nella pubblica udienza del 25/09/2018 dal Consigliere ROBERTO GIOVANNI CONTI;

udito il Pubblico Ministero, in persona dell'Avvocato Generale RENATO FINOCCHI GHERSI, che ha concluso per l'inammissibilità del ricorso;

uditi gli avvocati Alberto Angeletti e Letizia Mazzarelli.

FATTI DI CAUSA

Moggi Luciano, già condannato in via definitiva dagli organi di giustizia sportiva all'inibizione per cinque anni della Federazione italiana gioco calcio con proposta di radiazione, è stato successivamente attinto dalla sanzione della preclusione a vita alla permanenza in qualsiasi rango della FIGC per effetto della decisione pronunzia dall'Alta Corte Sportiva del Coni n.9/2012, pubblicata l'11

maggio 2012, confermativa della sentenza resa dalla Corte di Giustizia federale della FIGC.

Il Moggi impugnò innanzi al TAR Lazio la decisione dell'Alta Corte Sportiva con ricorso dichiarato inammissibile per difetto di giurisdizione.

Il Consiglio di Stato, con sentenza n.1173, 15 marzo 2017, respinse il ricorso, confermando la sentenza impugnata.

Il Consiglio di Stato osservò che "l'impugnazione della sentenza dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva (...) non rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo" alla stregua della giurisprudenza di quello stesso ~~consenso~~ ^{consenso} resa nei confronti del medesimo ricorrente in epoca successiva alla sentenza della Corte costituzionale n.49/2011. Tale ultima pronunzia, rammentò il Consiglio di Stato, aveva ribadito la legittimità del quadro normativo derivante dall'art.1 d.l.n.220/2003, convertito dalla l.n.280/2003, sul principio di autonomia tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento giuridico generale, di guisa che rimaneva riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni relative ai comportamenti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive. Aggiunse il Consiglio di Stato che la pronunzia della Corte Costituzionale appena citata, pur inquadrabile nello stigma delle sentenze interpretative di rigetto, non per questo poteva dirsi priva di rilevanza, poi soggiungendo che le dimissioni volontarie dalla federazione non incidono in alcun modo sulla sottoponibilità del soggetto già tesserato a procedimento disciplinare per fatti commessi in epoca anteriore alle dimissioni volontarie; circostanza, quest'ultima, inidonea, in quanto assunta liberamente dall'interessato, 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 di legittimità.

Avverso tale pronuncia ha proposto ricorso per cassazione, ai sensi degli artt.111, comma 8, cost. e 110 CPA, affidato a due motivi contenenti plurime censure, il Moggi, al quale hanno resistito con controricorso il Coni e la FIGC.

L'Alta Corte di giustizia sportiva del CONI ed il Consiglio federale della Federazione Italiana giuoco calcio non si sono costituiti.

Il Procuratore generale, che ha depositato memoria, ha concluso per l'inammissibilità del ricorso.

RAGIONI DELLA DECISIONE

1. Con il primo motivo si contesta la sentenza impugnata per avere in parte rigettato l'appello e, secondariamente, per avere omesso l'esame di alcuni motivi di impugnazione. Secondo il ricorrente il Consiglio di Stato avrebbe errato nell'escludere che le dimissioni volontarie dall'ordinamento sportivo non determinano la reviviscenza della giurisdizione demolitoria del giudice amministrativo, almeno con riguardo alla sanzione disciplinare sportiva della radiazione. Il ricorrente si duole del fatto che solo i tesserati hanno l'onere di adire gli organi di giustizia sportiva, sicchè, essendosi lo stesso volontariamente dimesso dalla FIGC prima dell'inizio del procedimento disciplinare, non sarebbe stato più autorizzato ad adire la giustizia sportiva, radicandosi la giurisdizione piena del giudice amministrativo anche in ordine alla legittimità della sanzione. D'altra parte, prosegue il ricorrente, la peculiare natura della sanzione applicatagli, recidendo definitivamente lo *status* di tesserato sportivo, avrebbe escluso la possibilità di applicare al soggetto radiato il D.L. n.220/2003, conv. con modifiche nella L. 280/2003, che riserva la materia disciplinare alla giustizia sportiva nei confronti dei soli tesserati, tenuto anche conto della particolare lesività prodotta dalla radiazione sugli interessi, di rango primario oltreché connotati da risvolti economici rilevanti, prima ancora che sportivi, incisi dalla più afflittiva delle sanzioni sportive irrogabili. Ragioni, queste ultime, che

del resto, avevano condotto la giurisprudenza amministrativa precedente al quadro normativo appena ricordato, a riconoscere pacificamente la giurisdizione del g.a. sulla sanzione disciplinare della radiazione.

1.1 Con la seconda censura esposta nel primo motivo il ricorrente si duole dell'omessa pronuncia sul secondo e terzo motivo d'appello nella quale sarebbe incorso il Consiglio di Stato. Secondo il ricorrente la radiazione, avendo inciso su diritti costituzionalmente garantiti, avrebbe imposto il riconoscimento della tutela giurisdizionale demolitoria del g.a. con riguardo alla radiazione quale misura disciplinare massima irrogabile. Ciò perché tutte le sanzioni - e in particolare la radiazione - avrebbero dovuto potersi impugnare di fronte al g.a. In tale prospettiva, sarebbe stato necessario superare le conclusioni alle quali era giunta la sentenza resa dalla Corte cost. n. 49/2011- anche previo nuovo rinvio alla Corte costituzionale della questione di costituzionalità dell'art.2 lett.b) del D.L. n.220/2003, come convertito dalla Legge n.280/2003 in relazione all'esigenza di salvaguardare i canoni fondamentali di effettività e pienezza della tutela giurisdizionale.

2. Con il secondo motivo si deduce l'illegittimità della sentenza impugnata per omessa pronuncia sull'istanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'UE ex 267 TFUE formulata innanzi al Consiglio di Stato, il quale avrebbe tralasciato di esaminare tale questione. L'esclusione della possibilità di esperire un giudizio volto ad ottenere una tutela demolitoria dinanzi al giudice statale determinerebbe un contrasto insanabile con i principi fondamentali dell'ordinamento europeo (dignità umana, alla libertà professionale, diritto al lavoro, principio di non discriminazione, diritto all'accesso ad un ricorso effettivo dinanzi a giudice imparziale), tanto da rendere comunque necessario il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, al fine di chiarire se fosse compatibile o meno con gli artt.1,15,21 e 47

della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea il diritto vivente nazionale, nella parte in cui ai soggetti tesserati sportivi è impedita la proposizione di un'azione demolitoria di fronte al giudice statale per ottenere l'annullamento delle sanzioni disciplinari sportive.

3. Il ricorso è inammissibile.

4. Come già ricordato, nel presente giudizio il ricorrente ha impugnato innanzi al giudice amministrativo la sanzione della preclusione a vita dai ranghi della federazione sportiva gioco calcio inflitta dalla Commissione disciplinare nazionale con decisione confermata in ultimo grado dall'Alta Corte di Giustizia sportiva. Il Tar Lazio ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo sul rilievo che il *petitum* del ricorso concerneva esclusivamente l'impugnazione della sanzione disciplinare irrogata che, in relazione ai rapporti tra ordinamento sportivo (e giustizia sportiva) e quello statale (e giustizia statale) delineati dalle norme dell'ordinamento positivo - artt. 1, 2 e 3 d.l.n. 220/2003, come convertito in l.n. 280/2003, poi ribadito dall'articolo 133, comma 1, lett. z), cod. proc. amm.- come interpretate dalla sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale, attribuiscono all'ordinamento sportivo ed alla c.d. giustizia sportiva la cognizione sulle materia disciplinare - riconoscendo unicamente la tutela c.d. risarcitoria per equivalente innanzi al giudice amministrativo, dotato di residuale giurisdizione esclusiva per le ipotesi di sanzioni che producono effetti anche nell'ordinamento statale.

5. Tale assetto, che il giudice costituzionale ha ritenuto coerente con l'art. 24 Cost., visto che la mancata praticabilità della tutela impugnatoria non toglie che le situazioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo siano adeguatamente tutelabili innanzi al giudice amministrativo mediante la tutela risarcitoria, ha poi trovato piena conferma nella giurisprudenza amministrativa di ultima istanza, anche sul versante della piena compatibilità costituzionale di una mera

tutela giustiziale che consente unicamente un mezzo di tutela meramente risarcitorio-cfr., in generale, sull'autonomia del mezzo impugnatorio quale strumento idoneo a soddisfare in modo adeguato la pretesa azionata anche in caso di preclusione della tutela di annullamento, Cons.Stato, Ad.plen., n.3/2011 e, con specifico riferimento alla mera tutela per equivalente in caso di sanzioni disciplinari sportive, Cons.Stato, 22 agosto 2018, n.5019, Cons.Stato, 24 agosto 2018, n.5046, Cons. Stato, 27 novembre 2017, n.5554, Cons.Stato, 22 giugno 2017, n. 3065, Cons.Stato, 15 marzo 2017, n. 1173, Cons.Stato, 13 luglio 2017, n. 3458, Cons. Stato, 20 giugno 2013, n. 3368; Cons.Stato, 31 maggio 2013, n. 3002, che richiama Cons. Stato, 25 novembre 2008, n. 5782 Cons. Stato, 24 gennaio 2012, n. 302; Cons.Stato, 24 settembre 2012, n. 5065; Cons.Stato, 27 novembre 2012, n. 5998 -.

6.Orbene, in questa sede il ricorrente intende, in definitiva, porre in discussione i principi espressi dal giudice amministrativo che ha affermato il proprio difetto di giurisdizione rispetto alla reclamata tutela demolitoria della sanzione irrogatagli in ambito sportivo, prospettando sotto diversi profili la sussistenza della giurisdizione del giudice statale dallo stesso adito.

7. Ma in tal modo si sollecita a queste Sezioni Unite un sindacato sulla decisione del Consiglio di Stato qui impugnata che trascende dalle prerogative alle stesse riservate dall'art.111 c.8 Cost.

8.Giova, infatti, rammentare che il sindacato delle Sezioni Unite della Corte di cassazione sulle decisioni del Consiglio di Stato è circoscritto ai motivi inerenti alla giurisdizione, ossia ai vizi concernenti l'ambito della giurisdizione in generale o il mancato rispetto dei limiti esterni della giurisdizione del giudice amministrativo, con esclusione di ogni sindacato sul modo di esercizio della funzione giurisdizionale, cui invece attengono gli errori "in iudicando" e "in procedendo", i quali esorbitano dai confini dell'astratta valutazione di sussistenza degli

indici definitivi della materia ed investono l'accertamento della fondatezza, o meno, della domanda. Con l'ulteriore precisazione che il ricorso in cassazione contro le decisioni del Consiglio di Stato, consentito per i soli motivi inerenti alla giurisdizione dall'art. 111 Cost., è ammissibile per il difetto assoluto di giurisdizione solo quando manchi nell'ordinamento una norma di diritto astrattamente idonea a tutelare l'interesse dedotto in giudizio, sì che non possa individuarsi alcun giudice titolare del potere di decidere- Cass.S.U., 19 gennaio 2007, n. 1139-.

7.1 È dunque ammissibile il ricorso ai sensi dell'art. 111 Cost., comma 8, quando si configura un rifiuto dell'esercizio della giurisdizione nell'affermazione - contro la *regula iuris* che attribuisce a quel giudice il potere di *dicere ius* sulla domanda - che la situazione soggettiva fatta valere in giudizio sia, in astratto, priva di tutela e corredata dal rilievo dell'estraneità di tale situazione non solo alla propria giurisdizione, ma anche a quella di ogni altro giudice (Cass.S.U., n.20169/2018, Cass. S.U., 27 giugno 2018, n. 16973; Cass. Sez. U. nn. 13976/17, 3561/17, 5070/16 e 3037/13, unitamente a Corte cost.n.6/2018).

7.2 Il sindacato che queste Sezioni Unite hanno ricondotto sotto il cono d'ombra dell'art.111 c.8 Cost. riguarda, per l'appunto, esclusivamente i casi di vero e proprio rifiuto dell'esercizio della giurisdizione del giudice ordinario o di quello amministrativo rispetto ad una questione concernente materia riservata alla cognizione di altri organi costituzionali-cfr.Cass.S.U., 15 febbraio 2013 n.3731, Cass.S.U.1 febbraio 2008 n.2439,,Cass.S.U. 1 dicembre 2016 n.24624- o di difetto assoluto di giurisdizione, ipotizzabile soltanto ove il Consiglio di Stato o la Corte dei conti abbia affermato la propria giurisdizione nella sfera riservata al legislatore o all'amministrazione (c.d. invasione o sconfinamento), ovvero, al contrario, l'abbia negata sull'erroneo presupposto che la materia non

possa formare oggetto, in via assoluta, di cognizione giurisdizionale (c.d. arretramento)-cfr.Cass.S.U.19 luglio 2018 n.19283-.

7.3 Resta, pertanto, estraneo al sindacato delle Sezioni Unite la verifica sulla delimitazione interna dell'ambito di un plesso giurisdizionale dal medesimo concretamente operata, posto che un controllo siffatto involgerebbe un inammissibile sindacato sui limiti interni a quella stessa giurisdizione.

8.Ciò posto, con specifico riferimento alla questione qui in esame, queste Sezioni Unite si sono già pronunziate in fattispecie che involgevano i rapporti fra ordinamento sportivo e organi giurisdizionali (Cass., S.U., 4 agosto 2010, n. 18052, Cass.S.U., 16 gennaio 2015 n.647) ritenendo che la giustiziabilità della pretesa dedotta dinanzi agli organi della giurisdizione statale costituisce una questione non di giurisdizione, ma di merito, con conseguente declaratoria d'inammissibilità dei ricorsi proposti avverso la sentenza con la quale il giudice amministrativo aveva dichiarato il difetto di giurisdizione.

8.1.Proprio con riferimento all'ammissibilità di un ricorso ex art.111 c.8 Cost. proposto da un tesserato di federazione sportiva sanzionato disciplinarmente che, esaurito il c.d. vincolo di giustizia sportiva, si era rivolto al giudice amministrativo per ottenere l'annullamento della sanzione, Cass. S.U., 24 luglio 2013, n. 17929, nel dichiarare inammissibile il ricorso rinviando ai precedenti appena ricordati - oltrechè a Cass. S.U., 15 giugno 1987, n. 5256; Cass. S.U., 23 marzo 2004, n. 5775;Cass. S.U., 29 settembre 1997 n. 9550- ebbe modo di evidenziare che l'esame ad essa sollecitato non era "...quello di individuare il giudice (ordinario o amministrativo) competente a conoscere della controversia de qua, bensì... quello di stabilire se la controversia, originata dalla decisione della Corte Federale FIT di infliggere ad un tesserato una determinata sanzione - pecuniaria e di contenuto inibitorio (divieto di ricoprire cariche federali e di svolgere

attività di tecnico per un anno e sei mesi) - in relazione alla commissione di un illecito sportivo, sia riservata, o meno, all'autonomia dell'ordinamento sportivo e, in quanto tale, sia sottratta alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria.'

9.Orbene, le censure esposte dal ricorrente ruotano tutte attorno al tema della giustiziabilità in concreto della sanzione disciplinare sportiva applicata, ponendo in discussione, sotto vari profili, la decisione del giudice amministrativo, nella parte in cui ha escluso che lo stesso fosse dotato di giurisdizione quanto agli aspetti demolitori dell'atto.

10.Ed infatti, stabilire cosa ed in qual modo sia giustiziabile innanzi al plesso giurisdizionale amministrativo - qui dotato di residuale giurisdizione esclusiva, alla stregua dell'art.3 del d.l. n.220/2003 - rispetto al contenzioso in materia disciplinare sportiva non appartiene alle Sezioni Unite in relazione al motivo di cui all'art.111 comma 8 Cost., ma è riservato alla cognizione di quel medesimo giudice.

11.È, anzi, assai significativo che proprio il giudice amministrativo, in contenzioso diverso da quello per cui è causa, abbia di recente ritenuto di sollevare questione di legittimità costituzionale dell'art.2 comma primo, lett.b) e, in parte qua, comma 2, d.l.n.200/2003, conv. nella l.n.280/2002, così come interpretato dalla Corte medesima nella sentenza n.49/2011, nel senso secondo cui è sottratta al sindacato del giudice amministrativo la tutela annullatoria nelle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari sportive incidenti su situazioni giuridicamente rilevanti per l'ordinamento statale-cfr.Tar Lazio, ord., 11.10.2017 n.197 -. Così facendo, infatti, il giudice amministrativo, all'interno delle prerogative allo stesso riservate in ordine alla verifica della giustiziabilità della controversia in materia sanzionatoria al medesimo riservata secondo i principi già ricordati, ha posto in discussione l'assetto determinato con la

sentenza n.49/2011, facendosi promotore di una lettura evolutiva del sistema che sarà la Corte costituzionale a dovere vagliare.

12. Né può ritenersi che, nel caso di specie, si verta in ipotesi di difetto assoluto di giurisdizione, poiché il giudice amministrativo, nel dare atto dell'esistenza di una tutela giurisdizionale soltanto per equivalente garantita ai soggetti destinatari di sanzioni sportive, non ha, come già detto, in alcun modo denegato la giurisdizione, ma ha semmai segnato i confini della giustiziabilità della situazione giuridica presa in considerazione, allineandosi alla lettura del quadro normativo offerta dal diritto vivente di quello stesso giudice e dalla sentenza n.49/2011, cit..

13. Le argomentazioni appena esposte determinano, dunque, l'inammissibilità di tutti i profili censori esposti dal ricorrente.

13.1 Ed infatti, la prima parte della censura tende a porre in discussione la correttezza della decisione del Consiglio di Stato in ordine all'incidenza, ai fini della giurisdizione del g.a., delle dimissioni volontarie dell'iscritto dalla FIGC. Questione affrontata in modo specifico dalla sentenza impugnata che, comunque, rimane interna ai limiti di operatività dell'ordinamento sportivo e del 'suo' giudice, come quelle agitate intorno alla natura particolarmente afflittiva della sanzione irrogata ed alla sua incidenza sullo *status* di tesserato, pur esse correlate all'interpretazione del sistema normativo relativo ai rapporti fra giurisdizione statale e c.d. giustizia sportiva ed alla loro giustiziabilità.

14. Le questioni di compatibilità dell'attuale assetto normativo con i parametri costituzionali e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea risultano, quindi, improponibili nel presente ricorso.

15. Le spese seguono la soccombenza del ricorrente e si liquidano come da dispositivo in favore delle parti costituite.

16. Poiché il ricorso è stato proposto successivamente al 30 gennaio 2013 ed è dichiarato inammissibile, sussistono le condizioni per dare atto - ai sensi della L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17, che ha aggiunto il comma 1-quater al testo unico di cui al D.P.R. n. 115 del 2002, art. 13 - della sussistenza dell'obbligo di versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per la stessa impugnazione.

P.Q.M.

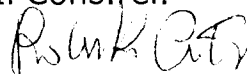
La Corte, dichiara inammissibile il ricorso.

Condanna il ricorrente al pagamento delle spese processuali che liquida in favore del CONI e della FIGC, per ciascuno, in euro 7.500 per compensi ed euro 200,00 per esborsi.

Ai sensi del D.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, art. 13, comma 1 quater, inserito dalla L. 24 dicembre 2012, n. 228, art. 1, comma 17, dichiara la sussistenza dei presupposti per il versamento, da parte del ricorrente, dell'ulteriore importo a titolo di contributo unificato pari a quello dovuto per il ricorso, a norma dello stesso art. 13, comma 1 bis.

Così deciso il 25 settembre 2018 in Roma.

Il Cons.rel.



Il Presidente



IL CANCELLIERE
Paola Francesca CAMPOLI

