



Collegio di Garanzia dello Sport
Sezioni Unite

Decisione n. 58
Anno 2018

Prot. n. 00697/2018

IL COLLEGIO DI GARANZIA
SEZIONI UNITE

Franco Frattini - Presidente
Gabriella Palmieri - Relatrice
Mario Sanino
Massimo Zaccheo
Dante D'Alessio - Componenti

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

nel giudizio iscritto al R.G. ricorsi n. **48/2018**, presentato, in data 13 luglio 2018, dalla Sig.ra **Raffaella Ghirarduzzi**, rappresentata e difesa dell'Avv. Roberto Colagrande ed elettivamente domiciliata presso il suo studio in Roma, Viale Liegi, n. 35/b,

contro

la **Federazione Italiana Sport Invernali (FISI)**, rappresentata e difesa dall'Avv. Giovanni Diotallevi,

avverso

la decisione della Corte Federale d'Appello della Federazione FISl n. 10/2018, pubblicata il 15 giugno 2018, con cui è stato rigettato il reclamo proposto dalla medesima ricorrente e, per l'effetto, confermata la decisione del Tribunale Federale FISl n. 5/2018, che ha dichiarato inammissibile, "in quanto proposto oltre il termine di cui all'art. 33.2 del Regolamento di Giustizia Sportiva FISl", il ricorso proposto "avverso e per l'annullamento/disapplicazione: della nota del 25 gennaio 2018 (ricevuta in pari data), con cui il Presidente della FISl ha rigettato l'istanza della reclamante (del 19 dicembre 2017), volta al "riesame" della nota del 17 novembre 2017, con la quale sempre il predetto Presidente aveva comunicato alla reclamante che "il suo nominativo non potrà essere più inserito nell'elenco degli istruttori nazionali di sci alpino", ai sensi dell'art. 58, comma 5, del Regolamento FISl Istruttori Nazionali; di ogni altro atto presupposto conseguente e/o comunque connesso, ancorché allo stato sconosciuto, ed in particolare: della suddetta nota del 17 novembre 2017, a firma del Presidente della FISl; ove occorrer possa, dell'art. 58, comma 5, del Regolamento FISl Istruttori Nazionali, laddove si dovesse ritenere la mancata partecipazione alla conferma tecnica triennale comunque, seppur non espressamente, disciplinata dalla precedente norma; per l'effetto, ordinando alla FISl la reintegra della reclamante nell'elenco degli istruttori nazionali di Sci Alpino".

Viste le difese scritte e la documentazione prodotta dalle parti costituite;

uditi, nell'udienza del 31 luglio 2018, l'avv. Roberto Colagrande nell'interesse della parte ricorrente, sig.ra Raffaella Ghirarduzzi; l'avv. Giovanni Diotallevi, per la resistente FISl; nonché il Vice Procuratore Generale dello Sport, avv. Guido Cipriani, e il Procuratore Nazionale dello Sport, avv. Federico Vecchio, per la Procura Generale dello Sport c/o il CONI, intervenuta ai sensi dell'art. 61, comma 3, del Codice della Giustizia Sportiva del CONI;

udita, nella successiva camera di consiglio dello stesso giorno, la relatrice, avv. Gabriella Palmieri.

Ritenuto in Fatto

I. In data 12 ottobre 2017, la Sig.ra Ghirarduzzi - avendo riportato nel 2011 e nel 2014 due "insufficienze" alle "conferme tecniche" triennali previste per gli Istruttori Nazionali di Sci Alpino - veniva convocata dalla FISl - COSCUMA alla sessione di "recupero" del 14 novembre 2017, non avendo potuto partecipare, a causa di motivi familiari, alla sessione "ordinaria" di maggio, alla

quale pure era stata convocata. La possibilità di partecipare ad un ulteriore periodo di prova di conferma tecnica (sia nella sessione ordinaria che in quella di recupero) le era concessa in virtù del regime di favore previsto dall'art. 58, comma 5, del Regolamento FISI - COSCUMA; tale regime era riservato esclusivamente a tutti quegli istruttori che, al momento dell'entrata in vigore del nuovo regolamento, avessero già riportato due bocciature consecutive in occasione delle ultime due conferme tecniche precedenti.

II. Con e-mail del 10 novembre 2017, l'odierna ricorrente rispondeva alla suddetta convocazione, anticipando la probabile assenza alla sessione di recupero sempre per motivi familiari; e infatti, come preannunciato, non prendeva parte neppure alla sessione di novembre.

III. Con nota del 17 novembre 2017, il Presidente della FISI comunicava alla Sig.ra Ghirarduzzi che, non essendosi presentata alla conferma tecnica triennale, il suo nominativo non sarebbe stato più inserito nell'elenco degli istruttori nazionali di sci alpino, ai sensi dell'art. 58, comma 5, del Regolamento FISI - COSCUMA.

IV. In data 19 dicembre 2017, la ricorrente inviava, quindi, al Presidente Federale un'istanza di riesame della decisione assunta, osservando che l'art. 58, comma 5, del Regolamento FISI - COSCUMA *“riguarda l'ipotesi dell'istruttore che non raggiunge la sufficienza nella valutazione finale della sessione ordinaria o di recupero. Tale disposizione non sembra affatto riferibile alla posizione di chi, come nel mio caso, non si è presentato a dette sessioni e, quindi non ha riportato alcuna valutazione (...)”*.

V. Con nota del 25 gennaio 2018, il Presidente Federale, riesaminata in fatto e in diritto la fattispecie, confermava la precedente decisione del 17 novembre 2017, con la seguente motivazione: *“Egregia istruttrice, preso atto delle sue considerazioni e del suo impegno profuso nel tempo, si sottolinea come la sua posizione rientri nell'ipotesi espressamente contemplata nell'art. 58 comma 5 del Regolamento FISI Istruttori Nazionali, essendo lei non attiva da molti anni (...). E' di tutta evidenza, quindi, che non sono contemplate assenze per motivi familiari ancorché giustificate e non sono previste ulteriori proroghe per conferme tecniche future (...)”*.

VI. Così, in data 23 febbraio 2018, la Sig.ra Raffaella Ghirarduzzi proponeva ricorso dinanzi al Tribunale Federale, ai sensi degli artt. 30 e 33 del RGS FISI, contro la FISI e la FISI - COSCUMA - ISTRUTTORI NAZIONALI, per chiedere l'annullamento e/o disapplicazione: << - della nota del 25 gennaio 2018 (ricevuta in pari data) con cui il Presidente della FISI ha rigettato l'istanza della reclamante (del 19 dicembre 2017) volta al “riesame” della nota del 17 novembre 2017 con cui sempre il predetto Presidente aveva comunicato alla reclamante che “il suo nominativo non potrà essere più inserito nell'elenco degli istruttori nazionali di sci alpino”, ai sensi dell'art. 58, comma 5, del Regolamento FISI Istruttori Nazionali; - di ogni altro atto

presupposto conseguente e/o comunque connesso, ancorché allo stato sconosciuto, ed in particolare: - della suddetta nota del 17 novembre 2017, a firma del Presidente della FISl; - ove occorrer possa, dell'art. 58, comma 5, del Regolamento FISl Istruttori Nazionali, laddove si dovesse ritenere la mancata partecipazione alla conferma tecnica triennale comunque, seppur non espressamente, disciplinata dalla precedente norma; per l'effetto ordinando alla FISl la reintegra della reclamante nell'elenco degli istruttori nazionali di Sci Alpino" >>.

VII. Con sentenza del 22 febbraio 2018, il Tribunale Federale, in accoglimento dell'eccezione in rito della FISl, respingeva il ricorso, assumendone l'inammissibilità per intervenuta decadenza del termine per impugnare, ex art. 33, comma 2, RGS FISl ("*trenta giorni da quando il ricorrente ha avuto piena conoscenza dell'atto o del fatto*"). Secondo il giudice di *prime cure*, infatti, il *dies a quo* per la decorrenza del termine di impugnazione andava individuato nel momento in cui la ricorrente aveva avuto conoscenza della prima nota del 17 novembre 2017 (e, quindi, in mancanza di altre date certe, almeno dal 19 dicembre 2017, data dell'istanza di riesame), e non della seconda nota del 25 gennaio 2018, avente - ad avviso del Giudice - lo stesso contenuto della prima.

VIII. Avverso tale pronuncia, la Sig.ra Ghirarduzzi presentava reclamo alla Corte Federale d'Appello della FISl, la quale, con sentenza n. 10/2018 (pubblicata in data 15 giugno 2018), rigettava l'impugnazione proposta, così confermando quanto statuito dal Tribunale.

IX. Con ricorso depositato il 13 luglio settembre 2018, ha, quindi, impugnato detta decisione dinanzi a questo Collegio di Garanzia, chiedendo di accogliere le seguenti conclusioni:

<< che codesto Collegio di Garanzia dello sport, in accoglimento del sujestoso ricorso e respinta ogni contraria istanza ed eccezione, voglia annullare la epigrafata sentenza della Corte Federale di Appello FISl e in sua riforma voglia accogliere le censure prospettate sin dalle prime cure annullando gli atti impugnati e disponendo, per l'effetto, la reintegra di Raffaella Ghirarduzzi nell'elenco degli istruttori nazionali "non attivi" di Sci Alpino sino alla prossima sessione di conferma tecnica">>.

I motivi posti a sostegno di tale ricorso saranno illustrati nel corso della motivazione.

Si è costituita in giudizio la FISl, chiedendo che questo Collegio respinga il ricorso in quanto inammissibile, nonché in ogni caso infondato nel merito.

Le eccezioni della resistente saranno esposte anch'esse, per quanto necessario, nel corso della motivazione che segue.

E' intervenuta in udienza, ai sensi dell'art. 61, comma 3, del Codice della Giustizia Sportiva del CONI, la Procura Generale dello Sport, concludendo per l'inammissibilità e, comunque, per il rigetto del ricorso.

Considerato in diritto

1.

Con il primo motivo, la ricorrente ha dedotto la violazione e la falsa applicazione dell'art. 33, comma 2, del RGS FISl e dei generali principi in tema di individuazione dell'atto lesivo e di decorrenza del relativo termine di impugnazione.

La tesi muove dal presupposto per cui la determinazione del 25 gennaio 2018, lungi dal riproporre i contenuti della prima del 17 novembre 2017 - come invece ha sostenuto la Corte Federale - si pronuncia espressamente su argomenti esposti nell'istanza di riesame, atteggiandosi formalmente e sostanzialmente come atto conclusivo di un vero e proprio riesame, che tiene conto anche del dato di fatto (l'assenza ingiustificata) ignorato nella prima determinazione che, quindi, risulta superata e sostituita dalla seconda.

La resistente eccepisce l'inammissibilità del predetto motivo di ricorso, il quale implicherebbe la necessità di dover entrare nelle valutazioni di merito compiute dalla Corte Federale in ordine all'esame del contenuto delle due comunicazioni della FISl; e comunque, l'infondatezza dello stesso, atteso che la nota del 25 gennaio 2018 della FISl non conterrebbe alcun elemento di novità rispetto al contenuto, alle motivazioni e agli effetti della prima comunicazione del 17 novembre 2017.

Ad avviso di questo Collegio il motivo è fondato.

Invero, la nota del 25 gennaio 2018 non costituisce un provvedimento meramente confermativo del primo, bensì diverso e sostitutivo, in quanto reso all'esito di un riesame che ha comportato una nuova valutazione degli elementi di fatto e di diritto della fattispecie. Si osservi, peraltro, che con tale provvedimento la Federazione si è pronunciata su argomenti nuovi, introdotti dalla ricorrente nell'istanza di riesame e, pertanto, il contenuto e le motivazioni non sono affatto i medesimi della nota del 17 novembre 2017.

A tale proposito, giova richiamare l'orientamento della giurisprudenza amministrativa, la quale, nel delineare la differenza tra atto meramente confermativo ed atto di conferma propriamente detto, afferma che: *“Allo scopo di stabilire se un atto amministrativo sia meramente confermativo (e perciò non impugnabile) o di conferma in senso proprio (e, quindi, autonomamente lesivo e da impugnarsi nei termini), occorre verificare se l'atto successivo sia stato adottato o meno senza una nuova istruttoria e una nuova ponderazione degli interessi. In particolare, non può considerarsi meramente confermativo rispetto ad un atto precedente l'atto la cui adozione sia stata preceduta da un riesame della situazione che aveva condotto al precedente*

provvedimento, giacché solo l'esperienza di un ulteriore adempimento istruttorio, sia pure mediante la rivalutazione degli interessi in gioco e un nuovo esame degli elementi di fatto e di diritto che caratterizzano la fattispecie considerata, può dare luogo a un atto propriamente di conferma, in grado, come tale, di costituire un provvedimento diverso dal precedente e quindi suscettibile di autonoma impugnazione. Ricorre invece l'atto meramente confermativo quando l'amministrazione, a fronte di un'istanza di riesame, si limita a dichiararne l'esistenza di un suo precedente provvedimento senza compiere alcuna nuova istruttoria e senza una nuova motivazione" (da ultimo, Consiglio di Stato, Sez. III, 30 maggio 2017, n. 2564).

E' indubbio che, nel caso di specie, la Federazione abbia compiuto una nuova e articolata istruttoria, il cui atto conclusivo rappresenta l'esito di una rinnovata valutazione della situazione controversa. Atto di conferma che, prendendo il posto del primo, ha una propria efficacia lesiva, e di conseguenza è autonomamente impugnabile.

Alla luce di quanto considerato, l'"atto lesivo" rispetto al quale va individuata la decorrenza del termine di impugnazione di trenta giorni ex art. 33, comma 2, RGS FISl, è costituito dal provvedimento del 25 gennaio 2018. Atteso che il ricorso è stato depositato in data 23 febbraio 2018, il termine decadenziale risulta essere stato osservato, con conseguente tempestività dell'impugnazione.

2.

Con il secondo motivo di ricorso, la ricorrente ripropone i motivi di censura non esaminati dei precedenti gradi di giustizia endo-federale, deducendo la violazione e la falsa applicazione dell'art. 58 del Regolamento FISl - COSCUMA, anche con riferimento agli artt. 5 e 20; la violazione del generale principio di legalità per inesistenza nel suddetto regolamento della fattispecie contestata alla ricorrente o, in subordine, di tipicità e determinatezza della fattispecie, laddove si dovesse ritenere la condotta ascrivibile nell'art. 58, comma 5, del regolamento; la violazione del generale principio di proporzionalità della sanzione.

A sostegno delle proprie ragioni, la Sig.ra Ghirarduzzi argomenta che la cancellazione definitiva dagli elenchi disposta dall'art. 58 conseguirebbe esclusivamente al mancato raggiungimento della sufficienza in esito all'effettivo espletamento della prova di conferma, e non già alla "mera assenza".

Il motivo appare infondato, poggiando su un'interpretazione della norma erronea e avulsa dal contesto della disposizione e dalla *ratio* sottesa alle modifiche introdotte dal nuovo regolamento rispetto al precedente.

Giova rammentare che lo scopo del nuovo regolamento è quello di definire regole più chiare e stringenti in ordine alle verifiche necessarie al mantenimento in attività degli Istruttori Nazionali di Sci Alpino.

Rispetto alla disciplina previgente, in forza della quale non sussistevano limitazioni in ordine alla possibilità che un istruttore potesse ripetere la prova di conferma tecnica una volta non superata, l'attuale art. 20 introduce la regola della cancellazione dall'elenco degli istruttori di coloro che non abbiano superato per due volte, anche se non consecutive, la prova tecnica di conferma.

In tale contesto, l'art. 58 si occupa di dettare una disciplina transitoria e di maggior favore per il soggetto partecipante, volta a consentire, agli istruttori già respinti in due precedenti occasioni, una - ed una sola - ulteriore possibilità di recupero. Precisamente, il comma 5 prevede che: *“gli Istruttori Nazionali che al momento all'entrata in vigore del presente regolamento hanno riportato due insufficienze consecutive nei periodi di conferma tecnica triennale, possono partecipare solamente al successivo periodo di conferma tecnica triennale. L'Istruttore Nazionale che nel nuovo periodo di conferma tecnica triennale non raggiunge la sufficienza della valutazione finale della sessione ordinaria o nelle sessioni di recupero perde il titolo di Istruttore Nazionale ed è cancellato definitivamente dagli elenchi degli Istruttori Nazionali”*.

E' evidente che la suddetta norma rivesta carattere di eccezionalità rispetto al principio generale di cui all'art. 20, consentendo di esperire una nuova prova, ma, proprio per tale carattere eccezionale, limitando a un'unica possibilità la *chance* di recupero concessa agli istruttori già ripetutamente bocciati. Ove così non fosse, il regime di favore da essa previsto si risolverebbe in una procrastinazione della previgente disciplina, peraltro, esclusivamente a favore di coloro che, alla data del nuovo regolamento, si trovassero nella determinata posizione prevista dalla norma; a tali soggetti sarebbe, dunque, consentito di procrastinare *sine die* la possibilità di sostenere una prova di riparazione, a fronte della mera impossibilità a partecipare a una qualsiasi sessione ordinaria o di recupero.

Del resto, a militare per tale conclusione, prima ancora degli argomenti di carattere funzionale e sistematico, sarebbe già sufficiente il dato letterale. In virtù del criterio di cui all'art. 12 delle Preleggi (Disposizioni sulla legge in generale) - il cui richiamo è basato sul fondamentale principio del processo sportivo, di cui all'art. 2, comma 6, del CGS CONI (*“...gli organi di giustizia conformano la propria attività ai principi ed alle norme generali del processo civile”*) - ritiene questo Collegio che il significato proprio del disposto dell'art. 58, comma 5, sia chiaro e inequivoco nell'indicare che l'istruttore interessato può partecipare *“solamente al successivo*

periodo di conferma tecnica triennale”, concedendogli una possibilità di recupero in via eccezionale e *una tantum*.

Non sono contemplate le ipotesi di assenze, ancorché giustificate, né sono previste ulteriori proroghe per conferme tecniche future. Tale mancata espressa previsione costituisce, pertanto, un limite insuperabile. Né, poi, può reputarsi che il regime di favore previsto dalla norma - data la sua natura eccezionale e transitoria - sia suscettibile di applicazione analogica, in ossequio al principio stabilito all'art. 14 disp. prel. cod. civ..

Per rendere rilevanti le predette ipotesi occorrerebbe, quindi, una modifica normativa specifica in tal senso per la quale potrebbe attivarsi la Federazione.

In ogni caso, nella presente fattispecie, osserva il Collegio che, peraltro, anche laddove si volesse consentire agli istruttori di rinviare la prova di conferma al di là dell'ultima sessione di recupero disponibile per impossibilità a parteciparvi, l'impedimento dovrebbe, comunque, essere comprovato da riscontri oggettivi; nel caso di specie, invece, non risulta che la ricorrente abbia presentato alcuna certificazione o attestazione al riguardo. Ne deriva che, anche sotto tale profilo, non sussistono i presupposti per ammettere, nemmeno in astratto e in via eccezionale, una ripetizione della prova in favore della ricorrente.

Alla luce dell'analisi ermeneutica svolta, atteso che la posizione della ricorrente rientra certamente nella fattispecie prevista dalla norma, avendo la Sig.ra Ghirarduzzi riportato due bocciature consecutive al momento dell'entrata in vigore del regolamento; che, tuttavia, la stessa non ha partecipato alla sessione di conferma eccezionale e straordinaria prevista dal nuovo regolamento a tutela di casi come il suo, né ha depositato alcun certificato volto a comprovare la propria impossibilità a partecipare; che il non aver sostenuto la prova equivale, sostanzialmente, al non averla superata, ne deriva che non può che essere applicato il provvedimento della cancellazione.

Infine, osserva il Collegio che non può reputarsi sussista - come lamentato dalla ricorrente - una violazione del principio di proporzionalità della sanzione, atteso che è proprio tale principio ad avere ispirato la disciplina di maggior favore per gli istruttori già pluri-bocciati alla data di entrata in vigore del nuovo regolamento. Ove si volesse seguire la tesi di parte ricorrente, si finirebbe per attribuire un beneficio ingiustificato, in violazione, peraltro, del principio di imparzialità.

PQM

Il Collegio di Garanzia dello Sport

Sezioni Unite

Respinge il ricorso.

Spese compensate.

Dispone la comunicazione della presente decisione alle parti tramite i loro difensori anche con il mezzo della posta elettronica.

Così deciso in Roma, nella sede del Coni, in data 31 luglio 2018.

Il Presidente
F.to Franco Frattini

La Relatrice
F.to Gabriella Palmieri

Depositato in Roma in data 14 settembre 2018

Il Segretario
F.to Alvio La Face