



Collegio di Garanzia dello Sport  
Sezione Consultiva

**Parere n. 8**

**Anno 2016**

Prot. n. 00517/16

**IL COLLEGIO DI GARANZIA  
SEZIONE CONSULTIVA**

Virginia Zambrano – Presidente

Barbara Agostinis

Pierpaolo Bagnasco

Amalia Falcone – Componenti

Marcello Molè - Relatore

Ha pronunciato il seguente

**PARERE n. 8/2016**

Su richiesta di parere presentata, ai sensi dell'art. 12 *bis*, comma 5, dello Statuto del Coni, dal Segretario Generale del Coni, prot. n. 0006265/16 del 17 maggio 2016.

**La Sezione**

*Visto* il decreto di nomina del Presidente del Collegio di Garanzia, prot. n. 00012/14 del 17 settembre 2014;

*vista* la richiesta di parere n. 7/2016, presentata dal Segretario Generale del Coni, dott. Roberto Fabbricini, in data 12 maggio 2016;

*visto* l'art. 3, commi 2-4, del Regolamento di organizzazione e funzionamento del Collegio di Garanzia dello Sport, che definisce la competenza della sezione consultiva dell'organo *de quo*;

*esaminati* gli atti e udito il relatore, Marcello Molè.

## Premesse

La richiesta di parere è stata formulata al Collegio di Garanzia, ai sensi dell'art. 7, comma 5, dello Statuto CONI, a fronte di un ricorso presentato alla Giunta Nazionale del CONI dall'Associazione Polisportiva Dilettantistica "Circolo Canottieri Nesis" Napoli, avverso il provvedimento della Federazione Italiana Tennistavolo (FITET) 10 ottobre 2015, n. 152, di revoca dell'affiliazione emanato dal Consiglio Federale della medesima Federazione.

\* \* \*

### **I. I presupposti giuridico fattuali posti a base della richiesta di parere: il ricorso dell'Associazione Polisportiva Dilettantistica "Circolo Canottieri Nesis" di Napoli e la memoria del Segretario Generale della FITET.**

1.1. Il Segretario Generale del CONI, con nota (prot. n. 0006265/2016 del 17 maggio 2016), ha sollecitato la Sezione Consultiva del Collegio di Garanzia dello Sport a rendere parere alla Giunta Nazionale del CONI, ai sensi dell'art. 7, comma 5, dello Statuto stesso.

Al fine di esprimere il parere, occorre, in primo luogo, prendere le mosse dal ricorso e dalla memoria della FITET e quindi dalle circostanze giuridico-fattuali che hanno originato tale richiesta.

1.2. In data 26 ottobre 2015, l'Associazione Polisportiva Dilettantistica "Circolo Canottieri Nesis" di Napoli riceveva la notifica da parte del Consiglio Federale della FITET del provvedimento di decadenza dall'affiliazione alla Federazione stessa.

I motivi di tale decisione erano così riassunti: *"per inattività assoluta nella stagione sportiva 2014/2015, in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 17 comma 1 lettera C dello Statuto Federale"*.

Avverso tale provvedimento l'Associazione proponeva ricorso alla Giunta Nazionale del CONI, evidenziando, tra l'altro, che:

- i)* nella riunione del 13 dicembre 2014 il Consiglio Federale della FITET approvava l'affiliazione dell'A.P.D. Circolo Canottieri Nesis, con Comunicato n. 3299, a seguito della domanda formulata per attività promozionale e con il relativo pagamento della tassa di iscrizione prevista;
- ii)* nel corso dell'anno scolastico 2014/2015, l'A.P.D. Circolo Canottieri Nesis svolgeva attività promozionale di tennistavolo presso il Liceo "A. Labriola" di Napoli con un

gruppo di alunni dell'istituto, in ottemperanza alla delibera del Consiglio d'Istituto n. 36/2014 nonché alla stipula del Protocollo d'intesa tra le parti (Atto n. 317 del 21 gennaio 2015);

*iii)* gli stessi studenti del Liceo in questione partecipavano, poi, alla fase provinciale dei Campionati studenteschi 2014/2015;

*iv)* l'A.P.D. Circolo Canottieri Nesis partecipava, altresì, alla manifestazione Villaggio Globale dello Sport, organizzata dal CONI il 24 settembre 2015 per la promozione del tennistavolo.

**1.3.** La medesima Associazione, oltre a rilevare quanto sopra, evidenziava, altresì, che il provvedimento di decadenza era stato emanato in spregio all'art. 7, comma 2, del Regolamento Organico della FITET - (in forza del quale vi sarebbe l'obbligo di una comunicazione preventiva, propedeutica alla concessione al destinatario della delibera del diritto a formulare le proprie controdeduzioni entro 15 giorni dalla comunicazione).

Ed ancora, sempre secondo l'interpretazione dell'Associazione ricorrente, non vi sarebbe alcun obbligo di tesserare atleti (potendo svolgere esclusivamente attività promozionale) per le Società che svolgono le cd. "Attività Promozionali", giusta il Capo VI del Regolamento Organico FITET all'art. 21, commi 2 e 3.

In ultima analisi, l'Associazione lamenta la violazione delle norme sulla mancata comunicazione di avvio del procedimento di decadenza. Ed ancora, nel merito, l'errata interpretazione delle norme sull'assoluta inattività sportiva in relazione a quella svolta per motivi promozionali.

Per queste ragioni, l'Associazione in esame, presentando il suddetto ricorso, ha chiesto l'annullamento dell'inflittole provvedimento di decadenza.

\* \* \*

**1.4.** A conclusioni ed osservazioni diametralmente opposte giungeva, invece, il Segretario Generale della FITET, nella memoria illustrativa del 9 marzo 2016.

Secondo l'art. 17 dello Statuto Federale, è comminata la decadenza dall'affiliazione alla FITET allorquando le Società affiliate per un intero anno agonistico non svolgono alcuna attività sportiva.

Verrebbe meno, in tal modo, uno dei principali requisiti per la permanenza di affiliazione, ovvero la pratica dello sport in questione; a riprova di ciò, nel caso di specie, risulterebbe l'assoluta assenza di atleti tesserati per tutta la stagione 2014/2015.

Secondo la FITET: *“l’Associazione non ha avuto atleti tesserati per tutta la stagione 2014/2015, e pertanto non ha svolto oggettivamente attività federale utile al mantenimento dello status di “affiliato”* .

Sulla scorta di tale principio, quindi, le attività, anche promozionali, non rientrerebbero in quelle federali, dovendosi considerare che i soggetti che svolgevano tale attività non erano tesserati, bensì alunni del Liceo con il quale l’Associazione aveva stipulato una convenzione.

Per di più, la norma del Regolamento Organico (richiamata impropriamente nel ricorso dell’Associazione) disciplinerebbe a ben vedere la peculiarità del tesseramento per attività promozionale in uno al passaggio all’attività agonistica; giammai, secondo la FITET, vi sarebbe una norma che consenta ad una società sportiva di restare priva di tesserati.

Quanto, infine, alla mancata comunicazione di avvio del procedimento di decadenza, per il Segretario Generale essa risulterebbe del tutto superflua ove valutata a fronte dei dati oggettivi documentati dal sistema informatico federale (ovvero assenza assoluta di tesserati).

Infine, le stesse difese argomentate nel ricorso dall’Associazione Nesis sembrerebbero superare il vizio di forma in quanto infondate nel merito.

\* \* \*

## **II. La normativa di riferimento: in particolare, lo Statuto federale e il Regolamento Organico FITET.**

**2.1.** Ebbene, per rimettere il parere richiesto, ad avviso di questo Collegio, occorre partire dal primo dato normativo di riferimento, rappresentato proprio dallo Statuto FITET.

Lo Statuto, all’**art. 3**, stabilisce che *“la FITET ha lo scopo di promuovere, sviluppare, organizzare e regolamentare la pratica del tennistavolo in Italia tra dilettanti, in tutte le sue forme e manifestazioni, ivi inclusa la partecipazione a competizioni e l’attuazione di programmi di formazione degli atleti e dei tecnici”*.

Tale disposizione, che assurge a rango di principi guida in materia, regola gli scopi propri della Federazione.

Emerge, infatti, ad una prima analisi, come tra essi vi sia la promozione e lo sviluppo dello sport in esame anche tra i dilettanti *“in tutte le sue forme e manifestazioni”*.

**2.2.** Il successivo art. 11 disciplina, invece, *“l’affiliazione”*, stabilendo che: *“sono affiliati alla FITET le Società e le associazioni sportive che intendono praticare l’attività del tennistavolo senza scopi di lucro, le cui domande di affiliazione siano state accolte dal Consiglio Federale”*.

Quanto alle Società affiliate, esse, secondo l'art. 15 dello Statuto, *“sono soggetti dell'ordinamento sportivo e devono esercitare con lealtà sportiva le loro attività osservando i principi, le norme e le consuetudini sportive, nonché salvaguardando la funzione popolare, educativa, sociale e culturale dello sport”*.

L'art. 17 disciplina, quindi, i casi in cui le società affiliate alla FITET cessano di appartenervi a seguito del verificarsi di alcuni casi specifici e tassativi. Nel caso di specie, viene in rilievo il “comma c)” della norma in esame (richiamato dalla delibera di decadenza impugnata) ove dispone che: *“le società cessano di far parte della FITET, con l'effetto dello scioglimento del vincolo istitutivo con l'affiliazione, e con la conseguente perdita di ogni diritto nei confronti della FITET medesima: C) per inattività assoluta per un intero anno agonistico”*.

La disposizione in esame, pertanto, ad una prima lettura, limita le ipotesi di decadenza a fattispecie ben definite in cui, sebbene vi sia l'esplicito richiamo ad inattività assoluta per un intero anno agonistico, nulla si dice di chiaro ed esplicito circa la carenza di tesserati in seno all'associazione stessa.

**2.3.** Ciò premesso, è opportuno proseguire in questa opera di ricognizione delle norme e disposizioni interessate, poiché, come riferito nel ricorso e nella memoria della FITET, l'Associazione Nesis, a ben vedere, avrebbe, altresì, formulato domanda di affiliazione alla FITET per attività promozionale.

Viene così in rilievo il Regolamento Organico della FITET, relativo, in particolare, agli affiliati a cui interessa svolgere solo attività promozionale.

Il Capo VI, art. 21, relativo all'Attività promozionale, dispone in maniera chiara che *“in attuazione degli scopi previsti dall'art. 3 dello Statuto, la FITET può prevedere la costituzione di un settore dell'Attività promozionale, la cui attività è regolata da un apposito Regolamento. 21.2. L'attività promozionale federale si svolge mediante la programmazione, l'organizzazione e la realizzazione di manifestazioni sportive a contenuto non agonistico riservate ai tesserati promozionali. 21.3. Una Società sportiva può affiliarsi alla FITET anche per svolgere attività promozionale. 21.4 La Società che abbia richiesto l'affiliazione per la sola attività promozionale può richiedere e sottoscrivere tesseramenti solo per tale attività, mentre non può richiedere alcun tesseramento di atleti per l'attività agonistica”*.

Non potrebbe essere revocato in dubbio che la disposizione in parola - sebbene interpretabile nel senso di ritenere connaturato all'affiliazione il tesseramento dei soci - *stricto sensu* non imponga alcun dovere in questo e soprattutto non richieda un numero minimo di tesserati.

Secondo una interpretazione strettamente letterale la norma attribuirebbe quindi agli affiliati una facoltà di procedere al tesseramento per attività promozionali.

**2.4.** Infine, è senz'altro opportuno richiamare la disposizione del Regolamento Organico che disciplina in maniera analitica la procedura di cessazione di appartenenza alla FITET, poiché, come si è appreso dal ricorso, la decadenza dall'affiliazione sarebbe stata comunicata all'Associazione Nesis "a fatto avvenuto", senza una previa comunicazione di avvio del procedimento (circostanza non contestata dalla memoria della FITET).

**2.5.** Ai sensi dell'art. 7.1 del Regolamento, "*la Segreteria Generale, annualmente, esegue la verifica delle Società ai fini del rilevamento di eventuali cause di cessazione di appartenenza alla FITET di cui all'art. 17, comma 1, lett. c), d), e), g) dello Statuto Federale.*

**7.2.** *Rilevata l'esistenza di una delle cause di cessazione, di cui al comma precedente, la Segreteria Generale, a mezzo raccomandata A.R. o altro mezzo equivalente, inviata per conoscenza al Comitato Regionale competente, comunica formalmente alla Società l'avvio del relativo procedimento, assegnando il termine di 15 giorni per controdedurre e per la produzione di documenti giustificativi. Decorso il termine suddetto il Consiglio Federale si pronuncia in ordine alla cessazione di appartenenza alla FITET".*

La norma è fin troppo chiara circa gli obblighi che la Segreteria Generale ha in caso di avvio del procedimento di decadenza di affiliazione, attivato ai sensi dell'art. 17 dello Statuto.

\* \* \*

### **III. Conclusioni**

**3.1.** Sulla scorta della normativa appena illustrata, è ora ben possibile esprimere il parere che il Segretario Generale del CONI, con nota (prot. n. 0006265/2016 del 17 maggio 2016), ha formalmente richiesto a questa Sezione Consultiva del Collegio di Garanzia dello Sport.

In tale prospettiva, è prioritario esaminare la lamentata violazione dell'art. 7 del Regolamento Organico della FITET, circa la mancata comunicazione dell'avvio del procedimento di decadenza dall'affiliazione.

La norma da ultimo illustrata, come si è detto, appare molto chiara e impone alla Segreteria Generale di comunicare "formalmente alla Società l'avvio del relativo procedimento, assegnando il termine di 15 giorni per controdedurre e per la produzione di documenti giustificativi".

La disposizione in esame, quindi, oltre ad imporre la comunicazione formale di avvio del procedimento, assegna, altresì, un termine di 15 giorni per poter consentire al destinatario dell'avviso di articolare le proprie difese.

Ebbene, nel caso di specie, non vi è alcun dubbio che tale norma di carattere generale sia stata palesemente violata, atteso che l'Associazione Nesis non ha ricevuto alcuna comunicazione e non ha per questo potuto articolare le proprie controdeduzioni.

**3.2.** Sotto questo profilo, al di là del dato oggettivo ed incontrovertibile della manifesta violazione di una norma regolamentare da parte della FITET, sta che la comunicazione di avvio del procedimento non potrebbe essere considerato un aspetto o un vizio meramente formale che, secondo la difesa della FITET, può essere superato (e quindi norma ritenuta di per sé superflua) laddove il merito del ricorso proposto è ritenuto del tutto infondato dalla FITET stessa.

Come insegna la giurisprudenza amministrativa: *“l'obbligo di **comunicazione dell'avvio del procedimento amministrativo** è strumentale ad esigenze di conoscenza effettiva e, conseguentemente, di partecipazione all'azione amministrativa da parte del cittadino nella cui sfera giuridica l'atto conclusivo è destinato ad incidere, si è frequentemente rilevato che l'**omissione** di tale formalità non vizia il **procedimento** nelle ipotesi in cui il contenuto di quest'ultimo sia interamente vincolato. Tale impostazione ermeneutica è in linea con il principio di imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.). In questa prospettiva, accanto ad un rafforzamento delle garanzie per il cittadino, attraverso la valorizzazione del contraddittorio e della trasparenza, l'amministrazione è impegnata ad assicurare l'effettivo raggiungimento dello scopo cui è orientata la sua azione, e quindi la realizzazione degli interessi pubblici alla cui cura essa è chiamata, anche attraverso il superamento dei vizi formali, se si dimostri che "il contenuto del provvedimento non avrebbe potuto essere diverso" (ex multis: Consiglio di Stato - sez. IV - 20 luglio 2016, n. 324; Consiglio di Stato - sez. IV - 28 giugno 2016, n. 2924; T.A.R. Palermo, (Sicilia) - sez. II - 18 gennaio 2016, n. 161).*

**3.3.** Si è ben consapevoli che le norme che attengono ai procedimenti amministrativi coinvolgono interessi pubblici correlati a quelli dei privati cittadini con la pubblica amministrazione.

Ma, ciò nondimeno, nella fattispecie oggetto del presente parere la garanzia procedimentale è stata altresì codificata anche nelle regole che disciplinano i rapporti con la Federazione Italiana Tennistavolo e suoi affiliati, ed è quindi da ritenersi che anche per essi valgano gli stessi principi.

Senza dire che la Federazione, in quanto facente parte dell'ordinamento sportivo nazionale, che fa capo al CONI, dovrebbe ricevere un contributo (non rileva di quale entità) di denaro pubblico. A maggior ragione i principi di trasparenza e di rispetto del contraddittorio debbono essere rispettati anche dalla FITET, al di là, lo si ripete, del fatto che la stessa Federazione si è autoimposta tale disciplina.

E del resto, i suddetti principi non sono altro che manifestazione o, per meglio dire, declinazione del giusto processo codificato all'art. 111 della Cost., che possono ben applicarsi ad ogni procedimento amministrativo o non, che coinvolga più parti, cui deve essere garantito egual trattamento e diritto al contraddittorio.

Ciò premesso, si ritiene che la mancata comunicazione di avvio del procedimento nella fattispecie in esame non possa essere valutata alla stregua di un vizio di carattere meramente formale.

E ciò per due ordini di motivi:

- i) il primo, che la memoria della FITET, ritenendo che la violazione dello Statuto (ovvero la carenza dei tesserati e quindi la non pratica dell'attività sportiva) sarebbe risultata da un semplice accesso ai sistemi informativi della Federazione, avrebbe imposto un onere che la norma non prevede a carico delle Società;
- ii) il secondo, che il ricorso sarebbe, per la FITET, infondato e quindi il provvedimento finale non sarebbe comunque potuto essere diverso da quello adottato.

**3.4.** Sotto il primo profilo, è sufficiente osservare che la norma violata (art. 7 del Regolamento Organico) non impone alcun onere di verifica da parte dell'affiliato sui sistemi informativi; ma è compito e dovere della FITET inviare la comunicazione di avvio del procedimento.

**3.5.** Sotto il secondo il profilo, si ritiene che il provvedimento adottato non abbia un contenuto vincolato, nel senso che l'art. 17, comma c), dello Statuto commina la decadenza dall'affiliazione nei soli casi di inattività sportiva per un intero anno.

La mancanza di tesserati (il cui numero minimo non è specificato in alcuna disposizione) non è causa di decadenza.

Pertanto, nella fattispecie concreta, la decadenza deriverebbe soltanto da un'interpretazione normativa operata dal Consiglio Federale della FITET.

L'Associazione avrebbe avuto diritto a ricevere la comunicazione di avvio del procedimento in esame, e, quindi, a poter articolare le proprie controdeduzioni il cui merito doveva essere valutato adeguatamente dalla FITET e posto a base "dell'eventuale" provvedimento di decadenza dall'affiliazione.



Per queste ragioni, il denunciato vizio di violazione dell'art. 7 del Regolamento Organico appare fondato.

\* \* \*

**3.6.** Si viene ora al secondo motivo di ricorso, quello che più impinge nel merito della valutazione da parte della FITET.

L'art. 17, lett. c), dello Statuto dispone la decadenza dall'affiliazione: "*per inattività assoluta per un intero anno agonistico*".

Ebbene, a voler leggere la norma secondo una interpretazione meramente letterale, tra i casi di revoca o di decadenza di affiliazione non rientrerebbe la carenza di persone tesserate, per di più, per attività promozionali. Poiché, laddove fosse disciplinato quale caso specifico di decadenza, dovrebbe quanto meno essere indicato il numero minimo di tesserati (per attività promozionali).

**3.7.** Ciò posto, il caso che ci occupa, è bene ricordarlo, riguarda una particolare affiliazione, la quale è stata proposta dall'Associazione Nesis ed accettata dalla FITET per attività promozionale.

Le norme e le disposizioni sopra ricordate del Regolamento Organico dettano disposizioni che non impediscono tale tipo di attività.

Anzi, a ben vedere, incoraggiano le associazioni, ed in ogni caso le Società, a svolgerlo; in più si ricorda che secondo il Regolamento i tesserati per tale attività non possono svolgere attività agonistica. Ed inoltre l'art. 17, comma c), dispone la decadenza per inattività assoluta per un intero anno agonistico.

Il riferimento all'agonismo, dunque, è atto a determinare il limite temporale dell'inerzia, non il tipo della stessa.

E dunque, con la contraria interpretazione bisognerebbe concludere che l'Associazione Nesis sarebbe stata esclusa comunque dall'affiliazione FITET anche laddove avesse avuto dei propri tesserati per attività promozionali, poiché questi ultimi, secondo Regolamento, giammai avrebbero potuto svolgere attività agonistica, ma solo quella promozionale.

Ed invero, questo Collegio ritiene che proprio l'attività di promozione tra i dilettanti debba essere ricondotta quale prima espressione dei principi guida indicati **nell'art. 3 dello Statuto della FITET**, in forza del quale: "*la FITET ha lo scopo di promuovere, sviluppare, organizzare e regolamentare la pratica del tennistavolo in Italia tra dilettanti, in tutte le sue forme e*

*manifestazioni, ivi inclusa la partecipazione a competizioni e l'attuazione di programmi di formazione degli atleti e dei tecnici".*

**3.8.** Ora, a quanto è dato leggere dai documenti allegati al ricorso, l'Associazione ricorrente, dopo aver stipulato un Protocollo d'intesa con il Liceo "A. Labriola" di Napoli, ha organizzato un'attività promozionale di tennistavolo presso il suddetto Liceo, che ha condotto gli stessi alunni a partecipare alla fase provinciale dei Campionati Studenteschi 2014/2015.

L'attività, di per sé meritoria, ha consentito alla FITET di conseguire uno dei suoi scopi primari: ovvero quello *"di promuovere, sviluppare, organizzare e regolamentare la pratica del tennistavolo in Italia tra dilettanti, in tutte le sue forme e manifestazioni"*.

In più, la ricorrente ha partecipato alla manifestazione "Villaggio Globale dello Sport", organizzata dal CONI in data 24 ottobre 2015, per la promozione del Tennistavolo.

Per queste ragioni, anche il secondo motivo di ricorso dell'Associazione Polisportiva Dilettantistica "Circolo Canottieri Nesis" di Napoli appare fondato e codesto Collegio esprime parere favorevole all'accoglimento del ricorso proposto avverso il provvedimento di decadenza di affiliazione 26 ottobre 2015, n. 152, del Consiglio Federale della FITET.

PQM

Si rilascia il presente parere.

Deciso nella camera di consiglio del 9 giugno 2016.

Il Presidente  
F.to Virginia Zambrano

Il Relatore  
F.to Marcello Molè

Depositato in Roma, in data 30 settembre 2016.

Il Segretario  
F.to Alvio La Face