

FEDERAZIONE ITALIANA GIUOCO CALCIO

00198 ROMA – VIA GREGORIO ALLEGRI, 14

TRIBUNALE FEDERALE NAZIONALE SEZIONE DISCIPLINARE

Decisione n. 122/TFN-SD 2020/2021
Ricorso del sig. Claudio Caruso
Reg. Prot. 111/TFN-SD

Il Tribunale Federale Nazionale – Sezione Disciplinare, composto da

dott. Cesare Mastrocola – Presidente;
avv. Gaia Golia – Componente (Relatore);
cons. Pierpaolo Grasso – Componente;
dott. Paolo Fabricatore - Rappresentante AIA;

ha pronunciato nella riunione fissata il giorno 16 marzo 2021,
a seguito del Ricorso del sig. Claudio Caruso contro l'Associazione Italiana Arbitri e la Federazione Italiana Giuoco Calcio,
la seguente

DECISIONE

Il ricorso

Il sig. Claudio Caruso, con ricorso proposto contro l'Associazione Italiana Arbitri e la Federazione Italiana Giuoco Calcio, ha chiesto *“di obbligare l'AIA all'ostensione della documentazione richiesta con la domanda di accesso agli atti relativa al procedimento di riammissione nell'AIA per come istato dal ricorrente”*.

In punto di fatto il ricorrente ha premesso: 1) che è stato associato dell'Associazione Italiana Arbitri dall'anno 2006 sino al luglio 2018 (con codice meccanografico n. 6092569); 2) di aver richiesto all'AIA, in un primo momento, per inconciliabilità degli impegni lavorativi con la normale attività tecnica, di transitare nel ruolo di arbitro associativo; non avendo ottenuto alcun riscontro da parte dell'Associazione a tale richiesta formalmente avanzata, di aver rassegnato le dimissioni; 3) avendo superato le problematiche lavorative che lo avevano costretto alle dimissioni, di aver richiesto in data 22 settembre 2020 reintegro ai sensi e per gli effetti dell'art. 8, comma 6, lett. O) del Regolamento dell'AIA nella parte in cui prevede che *“su richiesta scritta e motivata dell'interessato, acquisito il preventivo parere scritto del Presidente della Sezione di ultima appartenenza del richiedente e valutata la meritevolezza sulla base del precedente legame, può, se non sono trascorsi più di quattro anni dalla data delle dimissioni o della perdita della qualifica di arbitro, provvedere alla riammissione nell'AIA di ex associati dimissionari o che abbiano perso la qualifica per ipotesi diverse dal non rinnovo tessera e dal ritiro tessera disciplinare, disponendone il nuovo inquadramento, con ricongiungimento della precedente anzianità associativa”*; 4) non avendo ricevuto alcun riscontro anche a tale istanza, di aver depositato in data 6 novembre 2020 istanza di accesso agli atti, onde verificare l'esistenza di un provvedimento dell'AIA eventualmente non trasmesso alla sua persona e, in ogni caso, per avere contezza dello stato della sua richiesta di reintegro; 5) di fronte alla mancata risposta da parte dell'AIA anche a tale richiesta di accesso agli atti, il ricorrente ha concluso chiedendo un provvedimento nei confronti dell'Associazione che ne tuteli i diritti e le istanze consentendogli l'accesso agli atti relativi al procedimento di riammissione dallo stesso introdotto.

La memoria difensiva

L'AIA si è costituita depositando memoria nei termini di rito.

L'Associazione, nel confermare di aver ricevuto in data 12.11.2020 l'istanza di accesso agli atti del 6.11.2020 allegata al ricorso, eccepisce quanto segue.

In primo luogo, nel ricorso non sarebbe indicato a quale richiesta di accesso agli atti si faccia riferimento a fronte di almeno due istanze di accesso prodotte (la prima in data 25.6.2019 e la seconda del 6-12.11.2020).

Il ricorso sarebbe nullo per indeterminatezza dell'oggetto in quanto il ricorrente non avrebbe allegato la menzionata Richiesta di reintegro indirizzata in data 22.9.2020 al Presidente ai sensi dell'art. 8, comma 6, lett. O) del Regolamento AIA. A fronte, quindi, di altre due istanze di riammissione prodotte (risalenti al 2019) mancherebbe quella del 2020 cui si fa riferimento in atti.

Il ricorso sarebbe, altresì, inammissibile, in quanto l'istanza di accesso agli atti inviata dal ricorrente il 6.11.2020 e ricevuta dall'AIA il 12.11.2020 veniva avanzata ai sensi dell'art. 5 del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, disciplina che non sarebbe applicabile al caso di specie.

La disposizione richiamata nella domanda di accesso, infatti, laddove disciplina l'accesso civico semplice (comma 1) si applicherebbe ai soli atti, documenti e informazioni oggetto di obbligo di pubblicazione da parte della PA nei casi di mancata osservanza dell'obbligo imposto dalla legge; mentre, l'accesso civico generalizzato di cui al comma 2, si applicherebbe al solo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali dell'ente, escludendo coloro i quali con tale richiesta portano avanti un interesse esclusivamente personale. Conseguentemente, dato il diverso ambito applicativo degli istituti, l'unica disciplina applicabile sarebbe stata quella dell'accesso documentale di cui all'art. 22 della L. 241/1990.

Il ricorso sarebbe inammissibile, altresì, per l'inesistenza di una decisione impugnabile ai sensi del d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, in quanto il ricorrente lamenterebbe la mancata risposta e, quindi, il silenzio dell'AIA a fronte della propria istanza di accesso agli atti del procedimento. Tuttavia, diversamente da quanto previsto dalla L. 241/1990, la disciplina dell'accesso civico, non prevedendo espressamente che si formi un provvedimento di silenzio-rigetto in caso di mancata risposta dell'amministrazione entro il termine di trenta giorni (art. 5 comma 7 d.lgs. n. 33/2013), non facendo quindi alcun richiamo all'ipotesi di inerzia dell'amministrazione adita, non consentirebbe il rimedio giudiziario avverso una decisione significativa impugnabile.

Laddove si prescindesse dal *nomen iuris* adottato dal ricorrente, considerando l'istanza ostensiva quale istanza di accesso agli atti e documenti ex art. 22 L. 241/1990, si eccepisce l'inammissibilità del ricorso per decorrenza dei termini di cui all'art. 25, comma 4 della L. 241/1990, con conseguente decadenza ai sensi dell'art. 116 del Codice del Processo Amministrativo. Infatti, il silenzio-rigetto successivo alla prima istanza di accesso proposta dal sig. Caruso in data 25.6.2019 avrebbe dovuto essere impugnato nel termine di trenta giorni ex art. 116 cpa mentre la mera reiterazione della richiesta di accesso formulata il 6-12.11.2020 sarebbe inammissibile perché non contenente elementi di novità rispetto al primo. Anche a voler considerare esclusivamente tale ultima istanza di accesso, il silenzio dell'AIA avrebbe dovuto essere impugnato entro trenta giorni dalla ricezione dell'istanza avvenuta il 12.11.2020 (termine sancito sia dall'art. 25 comma 4 L. 241/1990 che dall'art. 30 Codice di Giustizia CONI) e quindi non oltre l'11.1.2021. Da ciò deriverebbe la decadenza dall'impugnazione in forza di un ricorso introduttivo depositato invece in data 22.2.2021.

Infine, l'AIA lamenta l'insussistenza di un interesse diretto, concreto ed attuale all'ostensione in capo al sig. Caruso, tale non essendo quello volto ad ottenere la reintegra nel ruolo tecnico dell'associazione.

In proposito, infatti, l'art. 8, comma 6, lett. O) del Regolamento AIA attribuirebbe al Presidente Nazionale un mero potere discrezionale di riammettere gli ex associati dimissionari che ne facciano istanza. Non sussistendo, quindi, alcun diritto alla riammissione in capo al ricorrente, laddove anche il Presidente si fosse pronunciato con provvedimento espresso di diniego, lo stesso non sarebbe stato comunque impugnabile in quanto la riammissione non potrebbe avvenire in forza di provvedimento dell'Autorità giudiziaria o di altra.

In ragione di tali argomenti, la difesa dell'AIA ha chiesto rigettarsi il ricorso siccome nullo, inammissibile e, comunque, infondato in fatto ed in diritto.

La fase dibattimentale

All'udienza del 16.3.2021 sono comparsi l'avv. Gianluca Ciotti, in rappresentanza del sig. Claudio Caruso, e l'avv. Valerio Di Stasio, in rappresentanza dell'Associazione Italiana Arbitri. Nessuno per la Federazione Italiana Giuoco Calcio.

L'avv. Ciotti ha chiesto il rigetto delle eccezioni di inammissibilità formulate dall'AIA, richiamando la Sentenza del TAR n. 477 del 2017, concludendo con la richiesta di accoglimento del ricorso.

L'avv. Di Stasio si è riportato alla memoria difensiva depositata.

Motivi della decisione

Il ricorso è fondato e, pertanto, merita accoglimento per i motivi e nei limiti di seguito indicati.

Occorre premettere come oggetto del presente procedimento sia esclusivamente la richiesta di ostensione della documentazione presentata all'AIA dal sig. Caruso ex art. 5 d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016 e non anche il procedimento a monte per la valutazione del reintegro ai sensi dell'art. 8, comma, 6 lett. O) del Regolamento AIA.

Con specifico riferimento, quindi, all'esercizio del diritto di accesso di cui il ricorrente lamenta la compromissione, risulta di pacifica acquisizione documentale il mancato riscontro da parte dell'AIA dell'istanza ostensiva del 6.11.2020 allegata all'atto introduttivo e ricevuta in data 12.11.2020.

Le Sezioni Unite del Collegio di Garanzia (decisione n. 74/2017), chiamate a far luce sul necessario contemperamento tra i principi di trasparenza dell'attività amministrativa ed i principi che governano l'ordinamento sportivo, tra cui lealtà, correttezza e probità, hanno rilevato come le situazioni giuridiche soggettive dei soggetti facenti parte dell'ordinamento sportivo debbano essere valutate anche in correlazione alle norme ed ai principi dell'ordinamento statale. Qualora le norme dell'ordinamento statale stabiliscano dei principi espressione anche dei valori che permeano l'ordinamento settoriale, quest'ultimo è chiamato a recepirli e ad adattarli al proprio diritto positivo, attesa anche la propria non autosufficienza.

In tema di trasparenza e di diritto di accesso, il d.lgs. 97/2016 ha apportato numerosi cambiamenti, la riforma mirava a incentivare forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche, nonché di tutela dei diritti dei cittadini e di promozione della partecipazione degli interessati all'attività amministrativa.

L'art. 5 comma 2 d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016, nel disciplinare la richiesta di accesso civico "generalizzato" vuole proprio consentire a chiunque di richiedere dati e documenti ulteriori rispetto a quelli che le amministrazioni sono obbligate a pubblicare. Si assiste ad un vero e proprio ribaltamento della prospettiva: dall'attivazione del diritto di accesso civico solo strumentalmente all'adempimento degli obblighi di pubblicazione, alla libertà di accedere ai dati e ai documenti. Il *fil rouge* della normativa è la tutela dell'interesse conoscitivo di tutti i soggetti della società civile. Ciò ha come corollario che, in assenza di ostacoli riconducibili ai limiti legali, l'amministrazione è obbligata a dare prevalenza al diritto di chiunque di conoscere e di accedere alle informazioni possedute dalla stessa.

Se, quindi, il principio della trasparenza, diviene fondamentale nell'esercizio della funzione amministrativa e manifestazione del principio di imparzialità e buon andamento, contenuto nell'articolo 97 della Costituzione, lo stesso deve essere trasferibile, altresì, agli organi amministrativi dello sport.

Nel coacervo di interessi e situazioni giuridiche soggettive che vengono in rilievo in seno all'ordinamento sportivo, infatti, è impensabile, a giudizio del Collegio di Garanzia, che la *governance* dello sport italiano, soprattutto in ambito federale, non si conformi ai principi di economicità, efficacia e pubblicità. Il binomio pubblicità-trasparenza deve, infatti, permeare l'attività delle istituzioni sportive al fine di comprenderne l'azione da parte degli associati e in modo da consentire la conoscenza reale della loro attività e di effettuare il controllo sulla stessa. Si deve, pertanto, consentire agli interessati di accedere alle informazioni relative ai "procedimenti" in corso, con il dovere, altresì, di comunicare agli stessi tutte le informazioni richieste.

A fronte dell'istanza del richiedente l'AIA era tenuta, pertanto, a fornire i documenti richiesti in ossequio a quei principi di trasparenza dell'*agere publicum* che hanno informato i due richiamati testi normativi e del conseguente diritto all'informazione del cittadino.

Ad opinare diversamente, si pregiudicherebbe del tutto il diritto del ricorrente a conoscere il contenuto di documenti reiteratamente richiesti all'amministrazione procedente, la cui prolungata inerzia ha di fatto compromesso i propri interessi meritevoli di tutela.

Il Collegio, non ritiene quindi di poter accogliere le eccezioni prospettate dalla difesa dell'AIA in primo luogo in considerazione di quei principi di lealtà, correttezza e probità che devono informare la condotta di tutti i soggetti che operano all'interno dell'ordinamento federale ed il cui rispetto è il primo parametro di ogni valutazione cui è chiamata la giustizia sportiva.

I fatti descritti dal ricorrente e, nei tratti salienti, non smentiti dall'Associazione consentono di affermare che nessun riscontro è stato dato alle numerose istanze del sig. Caruso; un silenzio protrattosi oltre ogni ragionevole misura, ledendo l'interesse del ricorrente a conoscere lo stato o l'esito del procedimento instaurato.

Per quanto concerne, in particolare, l'oggetto del ricorso lo stesso pare individuato con sufficiente determinatezza: il ricorrente infatti ricorre per ottenere un provvedimento ostensivo a fronte del silenzio seguito alla richiesta di accesso ricevuta dall'AIA in data 12.11.2020.

Anche alla luce delle menzionate statuizioni delle Sezioni Unite del Collegio di Garanzia, non si ritiene di dover condividere la valutazione operata dalla difesa dell'AIA sull'istituto giuridico azionato e la compatibilità con l'interesse individuale del sig. Caruso, essendo per un verso irrilevante il *nomen iuris* individuato in sede di istanza di accesso a fronte della univocità della richiesta avanzata all'ente e della illegittimità della condotta dallo stesso mantenuta, per altro verso viene in aiuto la stessa *ratio legis* cui è informato l'accesso civico generalizzato (di cui all'art. 5 comma 2 d.lgs. n. 33/2013, come modificato dal d.lgs. n. 97/2016) volta proprio a consentire a chiunque di accedere a dati, documenti e informazioni delle pubbliche amministrazioni anche senza necessità di dimostrare un interesse qualificato. Tanto vale a superare anche l'eccezione sull'insussistenza di un interesse del ricorrente diretto, concreto ed attuale in considerazione della natura discrezionale del provvedimento di reintegra nel ruolo tecnico dell'AIA da parte del Presidente Nazionale

fermo restando che, come noto, la discrezionalità amministrativa non può tradursi in arbitrio e, come tale, resta soggetta a controllo.

Il ricorso merita, pertanto, di essere accolto dovendo l'Associazione Italiana Arbitri dar seguito all'istanza ostensiva del 6.11.2020, ricevuta in data 12.11.2020 con specifico riferimento alla documentazione relativa al procedimento per la valutazione del reintegro del sig. Claudio Caruso introdotto ai sensi dell'art. 8, comma 6, lett. O) del Regolamento AIA.

P.Q.M.

Il Tribunale Federale Nazionale – Sezione Disciplinare,

all'esito della Camera di consiglio, accoglie il ricorso limitatamente all'esercizio del diritto di accesso.

Dispone restituirsi il contributo per l'accesso alla Giustizia Sportiva.

Così deciso nella Camera di consiglio del 16 marzo 2021 tenuta in modalità videoconferenza, come da Decreto del Presidente del Tribunale Federale Nazionale n. 10 del 18 maggio 2020.

IL RELATORE

F.to avv. Gaia Golia

IL PRESIDENTE

F.to dott. Cesare Mastrocola

Depositato in data 24 marzo 2021.

IL SEGRETARIO

F.to avv. Salvatore Floriddia