

Commenti

LA DIMENSIONE DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA FIGC

Giorgia Spallone

Dottore di Ricerca in Diritto processuale civile nell'Università di Bologna

Abstract

Il contributo raccoglie le idee e gli interventi dei relatori del Convegno in materia giuridica sul tema della giustizia sportiva FIGC, che si è svolto il 6 marzo 2026 presso Alma Mater Studiorum – Università di Bologna con l'organizzazione del Dipartimento di Scienze Giuridiche e della Regione Emilia-Romagna, nell'ambito del Corso di Alta Formazione patrocinato dalla Fondazione Alma Mater, a cui partecipato alcuni dei massimi esponenti delle istituzioni nazionali: Piero Sandulli, Stefano Palazzi e Giancarlo Viglione, Elena Zucconi Galli Fonseca e Carlo Rasia.

Keywords: Giustizia sportiva, FIGC, Autonomia, Regolamentazione sportiva

1. Introduzione

Il tema della giustizia sportiva, con particolare riferimento al sistema della Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC), si colloca oggi al centro di un articolato dibattito giuridico, che riflette la crescente rilevanza sociale, economica e istituzionale dello sport nell'ordinamento contemporaneo.

L'evoluzione normativa e giurisprudenziale degli ultimi decenni ha progressivamente consolidato l'autonomia dell'ordinamento sportivo, pur facendo emergere significative criticità, soprattutto in relazione al rapporto con la giustizia statale e sovranazionale.

Tra i principali nodi problematici si annoverano, in particolare, i limiti della tutela giurisdizionale effettiva, la questione dell'indipendenza e imparzialità degli organi di giustizia sportiva, nonché le tensioni derivanti dall'esigenza di garantire decisioni rapide e compatibili con i tempi delle competizioni sportive. A ciò si aggiunge l'attuale incertezza interpretativa attualmente al vaglio delle istituzioni europee, che potrebbe incidere profondamente sugli equilibri del sistema.

In tale contesto, è necessario analizzare, dapprima, la genesi e lo sviluppo della giustizia sportiva italiana, per poi esaminare i dati e il funzionamento del sistema FIGC, soffermandosi sui principi di trasparenza, autonomia e indipendenza, nonché sulle prospettive evolutive legate alle più recenti questioni giurisprudenziali e alle possibili riforme del settore.

2. Nascita e sviluppo del sistema italiano di giustizia sportiva

Lo sport trova oggi cittadinanza all'interno del sistema costituzionale e ciò consente di comprendere la sua valenza sociale, prima ancora che agonistica. Ed è proprio questa valenza sociale che dà completezza all'intero sistema.

Lo sport, inserito nel dettato dell'art. 33 della Costituzione — dopo un lungo dibattito fra chi proponeva di inserirlo nell'art. 31 e chi nell'art. 32, cioè tra insegnamento e sanità — ha trovato la collocazione sociale più adeguata, perché aiuta a comprendere meglio le varie sfaccettature del fenomeno.

L'inserimento "tardivo" dello sport nella Costituzione non è stato privo di conseguenze. C'era stato un tentativo, già nel 2001, con l'art. 117, che lo inseriva tra le materie concorrenti, ma si parlava solo di organizzazione sportiva; questo ritardo ha prodotto, come detto, alcune distonie e diversi disservizi.

Molte delle leggi principali che riguardano lo sport sono nate, infatti, da situazioni di emergenza. Anche l'ultima riforma, quella derivante dalle deleghe contenute nella legge n. 86 del 2019, non sono state sufficientemente utilizzate per risolvere i problemi che oggi la Corte Costituzionale ha evidenziato, con le sentenze n. 49 del 2011 e n. 160 del 2019. Problemi che sono stati segnalati anche dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e dalla Corte EDU di Strasburgo, soprattutto in relazione al rapporto di lavoro sportivo professionale.

La stessa legge sul professionismo sportivo nacque da un fatto emergenziale concreto: qualche mese prima un pretore del lavoro aveva sequestrato il mercato dei calciatori che si svolgeva in un albergo milanese. Nel maggio del 1970 era entrato in vigore lo Statuto dei lavoratori e nell'agosto del 1973 era stato riformato il processo del lavoro. Di conseguenza, anche il sistema professionistico del calcio doveva dotarsi di una propria specifica regolamentazione, non essendo più possibile non considerare tale vicenda, che era rilevante sotto il profilo giuridico.

Nacque così, nel 1981, la legge n. 91 sul professionismo sportivo, poi integrata dal decreto legislativo n. 36 del 2021. Quella legge è stata duramente criticata, ma successivamente il legislatore, con il decreto legislativo 36, in gran parte l'ha richiamata.

Il vero problema è che l'assenza di una disciplina della tutela del rapporto di lavoro sportivo professionale. Nella legge del 1981 non ve n'è traccia, salvo un inciso dell'art. 4 relativo all'arbitrato. E lo stesso inciso è stato poi ripreso nell'art. 26 del D.lgs. 36 del 2021.

Questo ha prodotto problemi che emergono anche da un'altra legge dettata dall'emergenza: la legge n. 280 del 2003, che convertì con rilevanti modifiche il decreto-legge n. 220 del 2003.

Alcune vicende sportive erano finite davanti al TAR di Catania, che si era occupato della composizione del campionato di Serie B, dimenticando che la legge n. 1034 del 1971 stabiliva la competenza esclusiva del TAR del Lazio per le questioni di rilievo nazionale. Questo provocò una forte fibrillazione nel sistema che portò all'adozione della legge 280, la quale fissò alcuni principi fondamentali.

Tra questi, è importante rileggere l'art. 1, che utilizza una terminologia molto simile a quella della prima parte della Costituzione: «La Repubblica favorisce». Lo stesso linguaggio con cui la Costituzione afferma che la Repubblica garantisce, promuove, tutela.

Con quella norma e con quel vecchio linguaggio il legislatore ha iniziato a saldare il debito che lo Stato aveva nei confronti del mondo sportivo, debito gli che verrà definitivamente riconosciuto con la riforma costituzionale del settembre 2023, che ha modificato l'art. 33 della Costituzione, aggiungendovi un ultimo comma.

L'art. 1 della legge n. 280 introduce il tema della "rilevanza" per lo Stato: se una questione è rilevante per lo Stato, allora lo Stato si riserva di esercitare la propria cognizione e tutela su di essa, altrimenti non se ne occupa.

L'art. 2, quindi, indica quali sono le questioni sarebbero irrilevanti per lo Stato: cioè quelle tecniche e quelle disciplinari.

Le questioni tecniche non pongono problemi: l'altezza di un ostacolo, la misura di un salto in lungo, una meta nel rugby, un fuorigioco o un rigore nel calcio. È ragionevole che queste restino fuori dalla verifica della giustizia statale.

Diverso è il tema delle questioni disciplinari, soprattutto quando esse riguardano atleti professionisti ed incidono pesantemente sulla loro carriera. Un atleta ha una carriera media di circa dieci anni: una squalifica di tre anni equivale, proporzionalmente, a una sanzione disciplinare di tredici anni per un avvocato, ad esempio.

Per questo motivo il TAR del Lazio ha sollevato la questione di costituzionalità dell'art. 2 della legge n. 280. La Corte costituzionale ha riconosciuto la possibilità di agire davanti al giudice amministrativo, ma solo per ottenere il risarcimento del danno, non l'annullamento della decisione resa dai giudici sportivi.

Tale decisione della Corte lascia aperti molti interrogativi: chi dovrebbe risarcire il danno? Le federazioni sportive, che sono associazioni non riconosciute, disciplinate dall'art. 36 c.c. se è vero che la sentenza sportiva è equiparata ad un atto amministrativo, ma gli organi che la producono sono spesso soggetti privati.

Alla luce di queste perplessità, nel giugno 2024 il TAR del Lazio ha deciso di portare la questione non più davanti alla Corte costituzionale, ma alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, alla quale ha chiesto, in via pregiudiziale, se una sanzione disciplinare inflitta dai giudici sportivi possa non essere soggetta al controllo giurisdizionale demolitorio dei giudici statali e se tale soluzione sia coerente con la normativa comunitaria (artt. 6 e 19 TUE ed art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione) in relazione al principio della tutela giurisdizionale effettiva.

La questione non ha ancora trovato risposta, ma sui quesiti formulati dai giudici amministrativi italiani si è pronunciato l'Avvocato Generale Spielmann, che, con la sua relazione, depositata il 18 dicembre 2025, nelle cause riunite C424/24 e C425/24.

L'Avvocato Generale ha, preliminarmente chiarito che *“l'attività sportiva è disciplinata dal diritto dell'Unione Europea solo quando integra un'attività economica”* lasciando, dunque, impregiudicate tutte le altre scelte, non di natura economica, determinate dalla specificità dello sport.

Operato questo chiarimento la relazione dell'Avvocato Generale ha posto l'accento su due rilevanti tematiche: il diritto alla difesa previsto dall'art. 19 TUE, nei confronti delle sanzioni disciplinari aventi rilevanza economica; la qualità della “giurisdizione” degli organi di giustizia sportiva italiani, con particolare riguardo alla loro indipendenza ed imparzialità dei giudici.

In più passaggi della sua relazione, l'Avvocato generale ha richiamato l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e l'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, il principio del “giusto processo”; ciò è particolarmente significativo.

Secondo l'Avvocato generale, quando sono in gioco questioni economiche — come il lavoro di un atleta professionista — deve essere garantito l'accesso a un giudice indipendente terzo.

Ulteriore problema sollevato riguarda l'indipendenza dei giudici sportivi: secondo alcune interpretazioni giurisprudenziali e dottrinarie vi sarebbe un rapporto troppo stretto tra chi nomina i giudici e i giudici stessi, talvolta anche chiamati a giudicare chi li nomina.

Non bisogna, tuttavia, limitarsi ad un'analisi ricognitiva, ma occorre offrire soluzioni al tema. Una di queste potrebbe essere una semplice modifica dell'art. 2 della legge n. 280, consentendo

l'accesso al giudice statale, e segnatamente il giudice del lavoro — o in alternativa il ricorso ad un arbitrato — nei casi di sanzioni disciplinari superiori a una certa soglia temporale, quale potrebbe essere quella di 15 mesi, ipotizzata dall'Avvocato generale, o anche di 24 mesi, come a suo tempo, ho avuto modo di suggerire commentando la sentenza n. 160 del 2019 dei giudici della legittimità delle leggi.

Al ricorso al giudice statale del lavoro può essere, come detto, posto in alternativa il giudizio arbitrale, ipotizzando una sorta di arbitrato amministrato, sulla scorta di quello gestito dal TAS. Tale arbitrato dovrebbe essere fondato su una convenzione di arbitrato, stipulato necessariamente dopo l'insorgere della controversia, come previsto dal codice di procedura civile.

In questo modo, si potrebbe evitare che la futura pronuncia della Corte di giustizia europea, attesa nei prossimi mesi, metta in crisi l'autonomia della giustizia sportiva.

3. I numeri della giustizia sportiva FIGC

È interessante, per approfondire il tema, analizzare proprio i numeri che caratterizzano la giustizia sportiva della Federazione Italiana Giuoco Calcio.

Dalle relazioni della Procura Generale dello Sport emerge che i procedimenti disciplinari instaurati presso la Federazione italiana rappresentano, da quando è stata istituita la Procura generale dello sport — quindi da circa dieci anni — oltre il 50% di tutti i procedimenti disciplinari dell'intero sistema sportivo italiano.

E questi numeri comprendono soltanto i procedimenti disciplinari instaurati dalla Procura federale della FIGC. A questi bisogna aggiungere tutte le decisioni adottate dai giudici sportivi sulle questioni tecnico-regolamentari. Si pensi al numero di partite ufficiali che si disputano ogni settimana: non solo nei campionati professionistici, ma anche — e soprattutto — nei campionati dilettantistici. Questo significa che il numero di provvedimenti adottati è davvero enorme.

È facilmente immaginabile lo sforzo organizzativo che la Federazione deve sostenere per gestire questi numeri e per garantire il regolare e ordinato svolgimento delle competizioni sportive, che rappresenta, in fondo, il fine ultimo della giustizia sportiva. Le decisioni dei giudici sportivi intervengono, infatti, quasi nell'immediatezza delle competizioni sportive alle quali si riferiscono.

E lo stesso vale anche per i procedimenti disciplinari, che vengono definiti con una particolare celerità.

In passato le indagini potevano durare anche un anno e il relativo termine finale poteva essere prorogato ulteriormente. Oggi, invece, grazie agli interventi normativi del CONI e delle Federazioni sportive, i tempi sono stati drasticamente ridotti. Il termine massimo per le indagini è di 120 giorni, articolato in tre fasi: 60 giorni, altri 40 giorni e ulteriori 20 giorni. Inoltre, l'eventuale richiesta di proroga è sottoposta al controllo e all'autorizzazione della Procura Generale dello Sport presso il CONI, che è un organo esofederale.

La Federazione Italiana Giuoco Calcio ha introdotto anche un ulteriore elemento di garanzia relativo ai termini di durata delle indagini: l'obbligo di iscrizione della notizia di illecito disciplinare nel registro dei procedimenti entro 30 giorni dal momento in cui essa viene a conoscenza dell'Organo requirente. Questo termine è finalizzato ad evitare che l'iscrizione

dell'indagine possa essere rimessa alla discrezionalità del Procuratore federale e garantisce maggiore trasparenza e rapidità. Tutto ciò dimostra quanto si sia evoluta la giustizia sportiva nel corso del tempo.

4. La trasparenza quale principio cardine del sistema di giustizia sportiva FIGC

Un altro elemento importante è rappresentato dalla trasparenza: la Federazione pubblica tutte le decisioni, consentendo a chiunque di studiarle e approfondirle. Si tratta spesso di decisioni complesse, che affrontano questioni giuridiche molto delicate. E di questo un grande merito va anche agli Avvocati. Quando la giustizia evolve, uno dei principali motori del cambiamento è rappresentato proprio dall'Avvocatura: Avvocati preparati e studiosi della materia riescono a prospettare nuove interpretazioni e a stimolare l'evoluzione della giurisprudenza.

Le decisioni della giustizia sportiva determinano conseguenze enormi anche dal punto di vista economico e sociale. Si pensi, ad esempio, a una penalizzazione in classifica: può determinare la retrocessione di una squadra, la perdita di una intervenuta promozione o la mancata qualificazione alle competizioni internazionali. Le competizioni internazionali rappresentano oggi una delle principali fonti di entrata per le società professionistiche. Basta pensare ai ricavi che derivano dalla partecipazione alle coppe europee. È evidente, quindi, che le decisioni della giustizia sportiva possono avere effetti economici molto rilevanti.

Oggi siamo in attesa di una decisione molto importante da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea, che suscita grande interesse tra gli operatori del settore. Questa decisione dovrà confrontarsi con il quadro normativo italiano, che si è sviluppato nel tempo.

In proposito, è utile una disamina di natura diacronica: detto che molte norme sono nate in situazioni di emergenza, non bisogna dimenticare l'importanza della legge n. 401 del 1989, che ha introdotto per la prima volta una regolamentazione fondamentale: quella relativa all'utilizzo, nei procedimenti disciplinari sportivi, degli atti provenienti dai procedimenti penali. Prima di quella legge, non era previsto espressamente che tali atti potessero essere utilizzati in sede disciplinare e tale condizione normativa creava enormi difficoltà nell'accertamento dei fatti. Quando nel 2006 esplose il caso "Calciopoli" era difficile reperire i precedenti storici dei processi sportivi del 1980 e del 1986; oggi, invece, grazie all'attività di archiviazione effettuato dalla Federazione, tutto è facilmente consultabile.

5. L'indipendenza e autonomia della giustizia sportiva

La legge 401 del 1989 ha, quindi, rappresentato un passaggio fondamentale, perché ha consentito una maggiore efficacia nell'accertamento dei fatti ed ha rafforzato il principio di autonomia, in relazione al quale il rapporto tra giustizia sportiva e giustizia ordinaria assume una valenza enorme. E in proposito la legge in commento ha previsto, oltre all'utilizzabilità in sede disciplinare degli atti dei procedimenti penali, all'art. 2, che "L'esercizio dell'azione penale per il delitto previsto dall'articolo 1 e la sentenza che definisce il relativo giudizio non influiscono in alcun modo sull'omologazione delle gare né su ogni altro provvedimento di competenza degli organi sportivi". Quest'autonomia è stata poi ulteriormente consolidata dalla legge 280 del 2003 e dalle successive decisioni della Corte costituzionale.

Naturalmente, oggi si pone un nuovo problema: quello del rapporto tra l'autonomia della giustizia sportiva e la tutela giurisdizionale garantita dagli ordinamenti nazionali e

sovranzionali. In proposito, occorre tenere conto di una caratteristica fondamentale della prima: la giustizia sportiva incide su competizioni che hanno una programmazione temporale rigidissima.

Basta ricordare cosa accadde nel 2006: le Federazioni internazionali richiesero che la classifica definitiva del campionato di calcio di serie A fosse stabilita entro una certa data, per poter ammettere le squadre italiane alle competizioni europee. Se la giustizia sportiva non fosse intervenuta tempestivamente, nessuna squadra italiana avrebbe potuto partecipare alle coppe europee. Eppure, proprio quell'anno, il Milan — nonostante la penalizzazione — vinse la Champions League. Questo solo esempio dimostra quanto sia fondamentale la rapidità delle decisioni.

Un ulteriore tema rilevante riguarda l'indipendenza e l'autonomia degli organi di giustizia sportiva. Anche su questo punto vi è stata una grande evoluzione. In passato i componenti degli organi di giustizia sportiva venivano nominati con un mandato annuale; poi si è passati a mandati biennali e infine quadriennali. Questo ha certamente rafforzato l'indipendenza degli organi giudicanti.

È stata inoltre istituita la Commissione di garanzia, che ha il compito di vagliare i titoli e i requisiti per la nomina dei componenti degli organi di giustizia sportiva e quello di decidere nei loro confronti anche su eventuali responsabilità disciplinari. Nel 2007, alla Commissione di garanzia della Federazione italiana giuoco calcio, sulla base della normativa all'epoca vigente, era attribuita anche la funzione di nomina dei componenti medesimi e, quindi, ho avuto l'onore di essere nominato procuratore federale da una Commissione di garanzia composta da personalità di altissimo livello: un Presidente del Consiglio di Stato, il futuro Presidente della Corte dei conti, il Procuratore Generale Saverio Borrelli e due ex Presidenti della Corte costituzionale. Anche questo, a mio avviso, dimostra il livello di autorevolezza e indipendenza del sistema.

Rimane, quindi, l'auspicio che anche la Corte di Giustizia dell'Unione europea tenga conto di queste specificità della giustizia sportiva — in particolare della sua autonomia, della rapidità delle sue decisioni e della necessità di garantire il corretto svolgimento delle competizioni sportive.

6. La tutela risarcitoria come unico rimedio statale all'ingiustizia di una decisione di diritto sportivo.

Il diritto sportivo ha una rilevantissima dimensione sociale ed economica e proprio per questo suscita un'attenzione molto ampia.

Ne consegue che spesso si assiste a interpretazioni erranee delle decisioni della giustizia sportiva, ad esempio la qualificazione dell'ordinanza del TAR Lazio del giugno 2024 come un provvedimento "contro la FIGC". In realtà, quell'ordinanza non riguarda la FIGC in quanto tale, ma il sistema della giustizia sportiva nel suo complesso.

Un sistema che non è stato inventato dalla Federazione italiana, ma che trova la sua base nel CONI, che ne stabilisce le regole in forza della legge dello Stato.

Il CONI stabilisce che debbano esistere i Tribunali federali, le Corti federali d'appello e, come terzo grado di giudizio, il Collegio di garanzia dello sport. Stabilisce inoltre le modalità di nomina dei giudici. Le regole derivano dall'ordinamento del CONI e tutte le federazioni devono conformarsi a queste norme.

La Corte costituzionale si è già pronunciata più volte su questo sistema, ritenendo legittimo che i provvedimenti delle federazioni sportive possano essere annullati all'interno della giustizia sportiva e che davanti al giudice statale sia prevista soltanto una tutela risarcitoria, non demolitoria.

Il TAR del Lazio ha rimesso la questione alla Corte di giustizia dell'Unione europea, ponendo sostanzialmente due grandi interrogativi.

Il primo: è corretto che il giudice statale possa concedere soltanto un risarcimento del danno, senza poter annullare il provvedimento sportivo?

Il secondo: è conforme al diritto europeo una norma disciplinare basata su un principio generale — come quello della lealtà sportiva — che non tipizza in modo preciso tutte le possibili condotte sanzionabili?

Sul primo tema — quello della tutela demolitoria — se la Corte di giustizia dovesse dire che il giudice amministrativo può annullare le decisioni sportive, allora tutte le decisioni del Collegio di garanzia potrebbero essere impugnate davanti al TAR.

E questo avrebbe conseguenze enormi. Si pensi, ad esempio, alle classifiche dei campionati: se una società potesse impugnare una penalizzazione davanti al TAR e poi al Consiglio di Stato, si correrebbe il rischio di non riuscire a chiudere le classifiche nei tempi necessari. Lo sport, infatti, ha tempi rapidissimi: le competizioni devono avere una conclusione certa e in tempi brevi.

Il secondo tema riguarda invece il principio di lealtà sportiva.

Questo è un punto ancora più delicato. L'ordinamento sportivo si fonda sul principio di lealtà, correttezza e probità. Senza questo principio l'intero sistema rischierebbe di non reggere.

Molte delle decisioni più importanti della giustizia sportiva si basano proprio su questo principio generale. Si pensi, ad esempio, al caso delle plusvalenze: non esiste una norma che disciplini specificamente le plusvalenze nel diritto sportivo. L'intervento disciplinare si fonda, quindi, sul principio di lealtà.

Se venisse meno questo principio, sarebbe estremamente difficile tipizzare tutte le possibili condotte illecite.

La Corte di giustizia dovrà, quindi, valutare se questi organi possano essere considerati veri e propri organi giurisdizionali indipendenti.

Secondo gli esponenti delle istituzioni sì, lo sono anche se naturalmente ogni sistema può essere migliorato.

Ci si domanda se la decisione della Corte di giustizia — che probabilmente arriverà tra aprile e maggio 2026 — confermerà o meno il principio di lealtà sportiva. Se quel principio dovesse cadere, il sistema della giustizia sportiva rischierebbe di essere seriamente compromesso.

Se invece il principio verrà confermato, allora sarà possibile affrontare le eventuali conseguenze relative alla tutela davanti al giudice statale, eventualmente anche introducendo nuovi riti accelerati, necessari per rispettare i tempi dello sport.

Una cosa è certa: ognuno deve rispettare il proprio ruolo, difendendo la serietà della giustizia sportiva, materia complessa che richiede conoscenze giuridiche approfondite.

Chi la ama davvero deve impegnarsi a difenderla dalle semplificazioni e dalle letture superficiali di chi, forse, parla più da tifoso che da giurista.