

LE SANZIONI DISCIPLINARI SPORTIVE AL VAGLIO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

Francesco Rende

Professore associato di Diritto privato e di Diritto sportivo nell'Università di Messina

Abstract

L'articolo esamina il sistema delle sanzioni disciplinari sportive alla luce dei principi costituzionali italiani e del diritto dell'Unione Europea, prendendo le mosse dall'autonomia dell'ordinamento sportivo delineata dal d.l. n. 220/2003 e dalle sue criticità applicative. Viene ricostruito il complesso dibattito giurisprudenziale su limiti e condizioni del sindacato del giudice statale, includendo gli interventi della Corte costituzionale e il successivo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia da parte del TAR Lazio in relazione alle sanzioni FIGC per le "plusvalenze fittizie". Particolare attenzione è dedicata alle Conclusioni dell'Avvocato Generale Spielmann, che interrogano la compatibilità del modello italiano con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, la libertà di circolazione e le regole di concorrenza UE, sollevando l'esigenza di una riforma della giustizia sportiva capace di conciliare autonomia ordinamentale e standard europei di protezione dei diritti.

Parole chiave: Sanzioni disciplinari sportive, Autonomia ordinamento sportivo, Tutela giurisdizionale effettiva, Corte di giustizia UE, Libertà di circolazione

Abstract

The article analyses the system of sports disciplinary sanctions in light of Italian constitutional principles and EU law, starting from the autonomy of the sports legal order as framed by Decree-Law No. 220/2003 and its practical shortcomings. It reconstructs the complex case law debate on the limits and conditions of State judicial review, including the interventions of the Italian Constitutional Court and the preliminary reference to the Court of Justice made by the Lazio Administrative Tribunal in connection with FIGC sanctions for "fictitious capital gains". Particular focus is placed on Advocate General Spielmann's Opinion, which questions the compatibility of the Italian model with the principle of effective judicial protection, the freedoms of movement and establishment, and EU competition rules, thereby highlighting the need for a reform of sports justice capable of reconciling sporting autonomy with European standards of rights protection.

Keywords: Sports disciplinary sanctions, Autonomy of sports order, Effective judicial protection, Court of Justice EU, Freedom of movement

1. Sanzioni disciplinari sportive e tutela dei diritti sanciti dall'ordinamento statale

La tematica dei rimedi esperibili avverso le sanzioni disciplinari sportive costituisce, come è noto, uno dei principali banchi di prova per verificare la reale portata dell'autonomia riconosciuta all'ordinamento sportivo.¹

Il fondamento normativo di tale autonomia è rinvenibile nell'art. 1 del d.l. n. 220/2003², disposizione che ne sancisce il riconoscimento in termini formali e, al contempo, ne delinea i limiti strutturali. In particolare, il secondo comma della norma stabilisce che il principio di separazione e di non interferenza dell'ordinamento statale rispetto alle vicende interne all'ordinamento sportivo conosce un arresto allorché vengano in rilievo «situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo» dotate di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica.

Una simile formulazione normativa presenta, tuttavia, evidenti criticità interpretative, non risultando agevolmente determinabili né i presupposti sostanziali né le modalità attraverso cui dovrebbe esplicarsi l'intervento dell'ordinamento statale, con la conseguenza che il rapporto tra i due ordinamenti permane avvolto in un'area di marcata indeterminatezza, specie con riferimento alla concreta operatività della clausola di cui all'art. 1, comma 2, del d.l. n. 220/2003.³

Un contributo chiarificatore avrebbe dovuto trarsi dall'art. 2 del medesimo decreto-legge, il quale individua, «in applicazione dei principi di cui all'art. 1», taluni ambiti riservati alla competenza dell'ordinamento sportivo.⁴ In sede di conversione, tali ambiti sono stati

¹ Sul tema dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e dei suoi rapporti con l'ordinamento, vedi L. Ferrara, voce *Giustizia sportiva*, in *Enc. dir.*, Milano, 2009, p. 491 ss.; G. Liotta, voce *Sport (diritto dello)*, in *Diritto civile. Dizionari del diritto privato*, promossi da N. Irti, (a cura di) S. Martuccelli e V. Pescatore, Milano, 2011, p. 1658 ss. *Ivi*, più ampi riferimenti bibliografici.

² Il d.l. n. 220/2003 è stato convertito, con modifiche, dalla l. n. 280/2003. Ai sensi dell'art. 1, «la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale». Sulle origini di tale intervento normativo vedi P. D'Onofrio, *I poteri del giudice amministrativo in sede d'impugnazione delle decisioni dei giudici sportivi*, in M. Bertolissi, M. Lamandini, R. Nania, *La tutela giurisdizionale effettiva dei diritti. Sfide e prospettive in materia economico-finanziaria nell'ordinamento italiano*, Milano, 2024, p. 372 ss. Sull'evoluzione subita da tale principio alla luce degli interventi normativi e giurisprudenziali e sull'emersione di un trend che tende a preservare l'autonomia dell'ordinamento sportivo soltanto in relazione allo sport c.d. "dilettantistico" vedi F. Fimmanò, *Introduzione al diritto del calcio*, in Id. (a cura di), *Il diritto del calcio*, Napoli, 2025, p. 15 ss., spec. p. 44.

³ Sul punto vedi T. Mauceri, *Sulla rilevanza esterna delle sanzioni sportive*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2019, p. 36 ss.

⁴ L'assetto risultante dalla normativa del 2003 veniva, puntualmente, riassunto l'anno dopo dalle Sezioni Unite della Suprema Corte. Secondo la Cassazione, il nuovo assetto ricomprendeva, sostanzialmente, quattro situazioni. Un primo gruppo sarebbe ricomprensivo delle questioni che hanno per oggetto l'osservanza di norme regolamentari, organizzative e statutarie da parte di associazioni. Le regole che sono emanate in questo ambito, rileva la Corte, «sono espressione dell'autonomia normativa interna delle federazioni, non hanno rilevanza nell'ordinamento giuridico generale e le decisioni adottate in base ad esse sono collocate in un'area di non rilevanza (o d'indifferenza) per l'ordinamento statale, senza che possano essere considerate come espressione di potestà pubbliche ed essere considerate alla stregua di decisioni amministrative». In considerazione della generale irrilevanza per l'ordinamento statale di tali norme, la loro violazione, evidenzia la Cassazione, «conduce all'assenza di una tutela giurisdizionale statale; ciò non significa assenza totale di tutela, ma garanzia di una giustizia di tipo associativo che funziona secondo gli schemi del diritto privato». Vi sono, poi, le questioni che nascono da comportamenti rilevanti sul piano disciplinare conseguenti alla violazione da parte degli associati di norme anch'esse interne all'ordinamento sportivo. Pure per queste situazioni, ad avviso della Cassazione, vi sarebbe «la stessa condizione di non rilevanza per l'ordinamento statale». Queste prime due situazioni, si conclude, «restano all'interno del sistema dell'ordinamento sportivo

significativamente ridimensionati, venendo circoscritti a due sole ipotesi: da un lato, l'osservanza e l'attuazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni, funzionali ad assicurare il regolare svolgimento delle attività sportive⁵; dall'altro, i comportamenti rilevanti sotto il profilo disciplinare e la conseguente irrogazione e applicazione delle sanzioni disciplinari sportive.

Nella formulazione originaria del decreto-legge, risultavano, invece, riservate all'ordinamento sportivo anche le questioni attinenti all'ammissione e all'affiliazione alle federazioni di società, associazioni sportive e singoli tesserati, nonché all'organizzazione e allo svolgimento delle attività agonistiche non programmate o a programma illimitato e all'ammissione alle stesse di squadre e atleti.

In sede di conversione legislativa emerse, tuttavia, la consapevolezza che tali materie presentavano un'intrinseca connessione con diritti di rango fondamentale, la cui tutela non poteva essere rimessa in via esclusiva alla giurisdizione sportiva senza pregiudicare le garanzie apprestate dall'ordinamento statale.⁶

In una prima fase applicativa, la giurisprudenza ritenne che le due materie residuali potessero considerarsi immuni dal rischio di incidenza su situazioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela da parte dell'ordinamento statale.⁷

propriamente detto e le possibili controversie che in esso sorgono non possono formare mai oggetto della giurisdizione statale». Ad arricchire il quadro disegnato dalla Suprema Corte, vi è, ancora, l'attività che le federazioni sportive nazionali debbono svolgere in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Coni e del Cio (si riporta, a titolo esemplificativo, la materia dell'ammissione e dell'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati nonché l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma limitato e l'ammissione alle stesse delle squadre e degli atleti). In siffatte ipotesi, le controversie, esaurito l'obbligo del rispetto di eventuali clausole compromissorie, sono sottoposte alla giurisdizione amministrativa esclusiva. L'ultimo gruppo individuato dalla Cassazione ricomprende «le questioni concernenti i rapporti patrimoniali tra società, associazioni ed atleti. Esaurito, anche in questo caso, l'obbligo del rispetto di eventuali clausole compromissorie, le relative controversie sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario» (cfr., Cass. civ., SS.UU. 23 marzo 2004, n. 5775, in Giust. civ., 2005, p. 1629 ss., con nota di G. Vidiri, *Le controversie sportive e il riparto della giurisdizione*).

⁵ Opportunamente, la dottrina ha evidenziato la necessità di intendere restrittivamente il riferimento alle «norme regolamentari, organizzative e statutarie» da considerarsi coincidenti con quelle che soprassedono al «corretto svolgimento delle attività sportive». Si rileva, invero, che è «attraverso la enucleazione di tale fine in seno alla norma sportiva di cui si fa applicazione nel caso all'esame del giudice che è possibile stabilire se ricorra o meno la riserva di giurisdizione in favore della giustizia sportiva, giacché altrimenti non vi sarebbe spazio alcuno per il ricorso al giudice statale, esaurendo le "norme regolamentari, organizzative e statutarie", tutte quelle di fonte sportiva». Così, L. Santoro, *Nota a Cass., Ss.Uu. 2 febbraio 2022, n. 3101. Irrilevanza della natura, pubblicistica o privatistica, dell'attività fondante il ricorso al giudice amministrativo nel riparto di giurisdizione tra giustizia sportiva e giustizia statale*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2022, p. 221 ss.

⁶ Cfr., Consiglio di Stato, sez. VI, 09/07/2004, n. 5025 in *Foro amm. CDS*, 2005, pag. 1233 ss. con nota di L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport* e in *Giust. amm.*, 2004, p. 643 ss. con nota di E. Lubrano, *L'ordinamento sportivo come sostanziale autorità amministrativa indipendente dopo la L. n. 280/2003 e la sentenza n. 5025/2004 del Consiglio di Stato*. Nella sentenza si legge: «La soppressione delle due categorie, in sede di conversione del D.L., costituisce chiaro indice della volontà del legislatore di non considerare indifferenti per l'ordinamento statale controversie, quali quelle inerenti, come nel caso di specie, l'affiliazione delle società alle federazioni e i provvedimenti di ammissione ai campionati, trattandosi di provvedimenti di natura amministrativa in cui le Federazioni esercitano poteri di carattere pubblicistico in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Coni. Del resto, una assoluta riserva all'ordinamento sportivo anche di tale tipologia di controversie avrebbe determinato seri dubbi sulla costituzionalità della disposizione sotto il profilo della lesione del principio della tutela giurisdizionale, sancito dall'art. 24 della Costituzione».

⁷ Cfr., Consiglio di Stato, sez. VI, 09/07/2004, n. 5025, cit. La sentenza, riprendendo la già citata sentenza delle SS.UU. della Suprema Corte n. 5774/2004, precisa che «le regole che sono emanate in questo ambito sono

Già nei primi anni successivi all'entrata in vigore del d.l. n. 220/2003, tuttavia, l'esperienza applicativa mise in luce numerosi casi di sanzioni disciplinari idonee a incidere in modo significativo su diritti fondamentali dei tesserati — quali, a titolo esemplificativo, il diritto alla reputazione, all'onore, all'immagine e persino al lavoro — nonché sulle posizioni giuridiche di associazioni e società sportive affiliate alle federazioni.⁸

In presenza di tali evenienze, l'adesione a un'interpretazione meramente letterale dell'art. 2 del d.l. n. 220/2003 apparve a parte della dottrina e della giurisprudenza difficilmente sostenibile, inducendo all'elaborazione di opzioni ermeneutiche alternative, volte a consentire, una volta esauriti i rimedi interni alla giustizia sportiva, l'accesso alla giurisdizione statale.

Si sviluppò, in tal modo, un articolato dibattito giurisprudenziale che ha coinvolto le più elevate istanze della giurisdizione statale e che, nonostante il duplice intervento della Corte costituzionale, non può ancora ritenersi definitivamente composto.⁹

Nel prosieguo dell'analisi se ne richiameranno i profili maggiormente significativi, al fine di ricostruire lo stato attuale dell'elaborazione interpretativa e di individuarne le possibili linee evolutive.

2. Il dibattito giurisprudenziale

A fronte dell'adozione di un provvedimento disciplinare ritenuto illegittimo e, al contempo, lesivo di situazioni giuridiche soggettive meritevoli di tutela secondo l'ordinamento della Repubblica, l'unica forma di protezione idonea a garantire una piena soddisfazione dell'interessato appare, in linea di principio, quella di tipo demolitorio.¹⁰

Alla stregua del dato letterale dell'art. 2 del d.l. n. 220/2003, il potere di annullamento delle sanzioni eventualmente irrogate risulta attribuito agli organi della giustizia sportiva; una volta esauriti i rimedi previsti dall'ordinamento settoriale, il provvedimento disciplinare sarebbe destinato ad acquisire carattere di definitività.

espressione dell'autonomia normativa interna delle federazioni, non hanno rilevanza nell'ordinamento giuridico generale e le decisioni adottate in base ad esse sono collocate in un'area di non rilevanza (o d'indifferenza) per l'ordinamento statale, senza che possano essere considerate come espressione di potestà pubbliche ed essere considerate alla stregua di decisioni amministrative. La generale irrilevanza per l'ordinamento statale di tali norme e della loro violazione conduce all'assenza di una tutela giurisdizionale statale; ciò non significa assenza totale di tutela, ma garanzia di una giustizia di tipo associativo che funziona secondo gli schemi del diritto privato».

⁸ Emblematico è il caso noto come “Calciopoli” in cui la giustizia sportiva irrogò importanti sanzioni disciplinari, tra l'altro, ad alcuni dirigenti sportivi ritenuti colpevoli di aver creato un sistema di relazioni volte alla commissione sistematica di frodi sportive preordinate al condizionamento delle gare del campionato di calcio. Prescindendo dal merito della questione, e decidendo su un'eccezione relativa alla propria giurisdizione, il TAR Lazio ha, invero, evidenziato come, nel caso di specie, «le sanzioni inflitte assumono rilevanza anche al di fuori dell'ordinamento sportivo, considerati sia i riflessi negativi sul piano economico, sia il giudizio di disvalore che da esse scaturisce sulla personalità del soggetto sanzionato in tutti i rapporti sociali» (cfr., TAR Lazio, 19 marzo 2008, n. 2472, in *Foro amm. TAR*, 2008, p. 2088 ss., con nota di P. Sandulli, *I limiti della « giurisdizione sportiva »*).

⁹ Sul punto vedi *infra*.

¹⁰ Ciò, naturalmente, a condizione che l'eventuale pronuncia intervenga tempestivamente e, cioè, prima che gli effetti della sanzione abbiano prodotto conseguenze irreparabili (si pensi, ad es., all'impossibilità di partecipare ad una o più competizioni di rilevanza nazionale a causa di una squalifica).

Parte della giurisprudenza amministrativa¹¹, sollecitata dall'impugnazione di sanzioni connotate da particolare gravità afflittiva, è pervenuta, tuttavia, a esiti interpretativi difformi.

Secondo tale orientamento, l'art. 2 dovrebbe essere interpretato in combinato disposto con l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 220/2003, disposizione di carattere generale idonea a fungere da criterio ermeneutico per la lettura delle successive norme attuative.

Muovendo da tale premessa, si è sostenuto che, ove l'autonomia dell'ordinamento sportivo incontri un limite nella necessità di assicurare tutela alle situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento della Repubblica, anche le sanzioni disciplinari sportive debbano ritenersi assoggettabili al sindacato della giurisdizione statale, laddove producano effetti eccedenti la sfera strettamente sportiva.¹² Secondo la giurisprudenza del TAR Lazio, una diversa interpretazione del dato normativo avrebbe condotto, inevitabilmente, a una declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. n. 220/2003.¹³

Tale indirizzo, inizialmente caratterizzato da una apparente compattezza, iniziò progressivamente a mostrare segni di cedimento: perplessità emersero tanto in sede dottrinale¹⁴ quanto, in taluni casi, nelle stesse motivazioni delle pronunce che formalmente vi aderivano¹⁵,

¹¹ Appare opportuno rammentare che, ai sensi dell'art. 3, d.l. n. 220/2003, «esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è disciplinata dal codice del processo amministrativo». L'attribuzione della giurisdizione al giudice amministrativo (salva l'ipotesi di controversie concernenti i rapporti patrimoniali) costituisce, peraltro, la cristallizzazione di un orientamento giurisprudenziale consolidatosi prima del d.l. del 2003 e fondato sulla ricostruzione delle federazioni sportive quali enti dotati di natura giuridica "ibrida". Si affermava, invero, che le federazioni sportive pur originando da un atto di autonomia privata e pur svolgendo gran parte della propria attività quali soggetti privati sono anche chiamate a dare attuazione ad alcune delle prerogative proprie del CONI la cui natura pubblicistica è stabilita dalla legge. Anche le federazioni, dunque, nel momento in cui si atteggiano ad organi del CONI e ne esercitano i relativi poteri, non possono che qualificarsi come enti pubblici. Da qui l'idea secondo la quale il criterio di riparto di giurisdizione dipendesse dalla natura dell'attività svolta e, in particolare, che dovesse affermarsi la giurisdizione del giudice amministrativo tutte le volte in cui l'attività della federazione fosse finalizzata alla realizzazione di interessi fondamentali ed istituzionali dell'attività sportiva, (cfr. Cass. civ., SS.U., 9 maggio 1986, n. 3091, in *Foro amm.*, 1986, p. 1686 ss.; Cass. civ., SS.UU., 26 ottobre 1989, n. 4399, in *Giust. civ.*, 1990, p. I, p. 709 ss. 4399).

¹² Tra le pronunce che inaugurarono questo indirizzo interpretativo, si veda T.A.R. Lazio Roma, 14/12/2005, n. 13616. In senso adesivo, ex multis, T.A.R. Lazio Roma, 21/06/2007, n. 5645. Tutte le pronunce sono reperibili nella banca dati *Onelegale*.

¹³ Cfr., TAR Lazio, ord. 12 aprile 2007, n. 1664, in *Foro amm. TAR*, 2007, p. 960 ss. Secondo tale pronuncia «una diversa interpretazione del cit. art. 2 D.L. n. 220 del 2003 condurrebbe a dubitare della sua conformità a principi costituzionali, perché sottrarrebbe le sanzioni sportive alla tutela giurisdizionale del giudice statale». Tale argomento viene ripreso da TAR Lazio, 19 marzo 2008, n. 2472, in *Foro amm. TAR*, 2008, p. 2080 ss. con nota di P. Sandulli, *I limiti della giurisdizione sportiva (nota a Tar Lazio, sez. III ter, 19 marzo 2008 n. 2472)*. La sentenza richiama, peraltro, il noto principio secondo il quale, «dinanzi ad un dubbio interpretativo di una norma o ad un'aporia del sistema, prima di dubitare della legittimità costituzionale della norma stessa occorre verificare la possibilità di darne un'interpretazione secondo Costituzione (Corte cost. 22 ottobre 1996 n. 356)».

¹⁴ Cfr., S. Fantini, *L'esperienza del giudice amministrativo nelle controversie sportive*, in *Dir. sport*, 2008, n. 3, p. 19 ss., spec., p. 22; Id., *La soluzione di compromesso della sentenza n. 49 del 2011 della Corte costituzionale*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2011, p. 1 ss., il quale rileva come «l'applicazione di tale regola (della rilevanza indiretta, o, sotto altra prospettiva, esterna della sanzione disciplinare) non è obiettivamente di cartesiana chiarezza, e induce ad una valutazione caso per caso, che pecca congenitamente di approssimazione; è infatti difficile individuare un sicuro discrimine tra atti a rilevanza meramente interna e atti incidenti su posizioni giuridiche rilevanti nell'ordinamento generale».

¹⁵ Nella già citata sentenza n. 5645/2007, il TAR Lazio si dichiara, invero, «consapevole della opinabilità di un criterio che fonda, in ultima analisi, la competenza giurisdizionale sugli effetti indiretti che possono scaturire dall'applicazione di una sanzione sportiva».

sino a quando, alla fine del 2007, il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ritenne di inaugurare un differente percorso interpretativo.¹⁶

In questa nuova prospettiva, rilievo dirimente veniva attribuito al dato testuale: nell'individuare le materie riservate all'ordinamento sportivo, l'art. 2 del d.l. n. 220/2003 opera espressamente «in applicazione dei principi di cui all'art. 1». Da ciò il CGA Sicilia traeva la conclusione secondo cui lo Stato avrebbe manifestato un esplicito disinteresse nei confronti di ogni questione afferente agli ambiti ivi elencati, con la conseguenza che nessuna violazione delle relative norme sportive potrebbe assumere rilievo per l'ordinamento giuridico statale.¹⁷

Il legislatore avrebbe, pertanto, compiuto una scelta chiara e consapevole, pur nella piena cognizione delle rilevanti ricadute che l'irrogazione di una sanzione disciplinare sportiva è idonea a produrre sulla sfera giuridica del tesserato. Di tale opzione normativa l'interprete sarebbe tenuto a prendere atto, senza sovrapporre la propria discrezionalità interpretativa a quella esercitata dal Parlamento¹⁸. Su tali basi veniva affermato il *difetto assoluto di giurisdizione* del giudice amministrativo nei giudizi promossi da tesserati e società affiliate al fine di ottenere l'annullamento delle sanzioni disciplinari loro inflitte.

A distanza di un anno, anche il Consiglio di Stato aderì espressamente a tale orientamento¹⁹, collocandosi in netta antitesi rispetto alla giurisprudenza del TAR Lazio, che continuava invece ad affermare la propria giurisdizione e a pronunciarsi nelle controversie in esame.²⁰

3. Segue: gli interventi della Corte costituzionale

La situazione di stallo così determinatasi venne superata dall'intervento della Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su impulso dello stesso TAR Lazio.²¹ Il giudice delle

¹⁶ Cfr., C.G.A. Sicilia, 8 novembre 2007 n. 1048, in *Dir. proc. amm.* 2008, p. 1115 ss. con nota di M. Delsignore, *Sanzioni sportive: considerazioni sulla giurisdizione da parte di un giudice privo della competenza funzionale*. Su tale pronuncia vedi anche le note critiche di E. Lubrano, *La sentenza abbonati – Catania: il Consiglio Siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al Paleozoico?! in Diritto dello sport*, 2007.

¹⁷ Cfr., C.G.A. Sicilia, 8 novembre 2007 n. 1048, cit. La pronuncia evidenzia, ulteriormente, come l'interpretazione prospettata trovi conferma nell'art. 3 del decreto il quale (ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti) riconosce la giurisdizione del giudice amministrativo per le controversie non riservate «agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2». Ad avviso del CGA, «solo per queste ultime, perciò, l'art. 3 del decreto stabilisce, al comma 2, la competenza funzionale del T.A.R. del Lazio con sede in Roma» mentre «ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive [...] riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2» resta, viceversa, esclusa tanto dalla giurisdizione del giudice ordinario, quanto da quella del giudice amministrativo».

¹⁸ Cfr., C.G.A. Sicilia, 8 novembre 2007 n. 1048, cit.

¹⁹ Cfr., Cons. Stato, 25 novembre 2008, n. 5782, in *Danno e resp.*, 2009, p. 608 ss., con nota di L. Cimellaro, *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, e in *Foro it.*, 2009, III, p. 195 ss., con nota di A. Palmieri. In siffatta pronuncia, peraltro, il Consiglio di Stato condivise i dubbi di legittimità costituzionale dell'art. 2, d.l. n. 220/2008 ma ritenne, al contempo: a) di non poter procedere ad una lettura correttiva di un testo normativo reputato «dalla chiara ed univoca portata precettiva» perché per tale via si sarebbe sfociati «in una operazione di disapplicazione della legge incostituzionale»; b) di non sollevare la questione di legittimità costituzionale essendo venuto, *medio tempore*, meno l'interesse all'annullamento della sanzione.

²⁰ Cfr., TAR Lazio, 19 marzo 2008, n. 2472, cit.

²¹ Cfr., TAR Lazio, ord. 11 febbraio 2010, n. 241, in *Giur. Merito*, 2010, p. 2560 ss. con nota di L. Marzano, *La giurisdizione sulle sanzioni disciplinari sportive: il contrasto fra Tar e Consiglio di Stato approda alla Corte costituzionale*. Il TAR Lazio sollevò la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lett. b) e comma 2 del d.l. n. 220/2003, reputando che il dato positivo così come interpretato dal Consiglio di Stato,

leggi, pur prendendo atto dell'orientamento ormai consolidatosi in seno al Consiglio di Stato, rigettò la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 del d.l. n. 220/2003.²²

La Corte escluse, in particolare, che l'assetto normativo sottoposto al suo scrutinio determinasse una lesione del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., sottolineando la necessità di una più ampia considerazione del complesso degli strumenti di tutela azionabili avverso una sanzione disciplinare ritenuta illegittima. Accanto alla tutela di tipo demolitorio, infatti, si colloca il rimedio risarcitorio, il quale, pur non garantendo un grado di soddisfazione equivalente, costituisce nondimeno una forma di protezione ritenuta dall'ordinamento giuridico adeguata²³, sebbene di carattere residuale.²⁴

La Corte rilevò, altresì, l'assenza di ostacoli al riconoscimento della giurisdizione del giudice amministrativo²⁵ in relazione alle azioni risarcitorie promosse nei confronti delle federazioni

determinasse una violazione sistematica degli articoli 24, 103 e 113 della Costituzione nella misura in cui si riservava al giudice sportivo la competenza definitiva sulle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari non tecniche, sottraendole al sindacato del giudice amministrativo anche quando i loro effetti trascendevano i confini dell'ordinamento sportivo per incidere su situazioni giuridiche protette dall'ordinamento statale. La violazione dell'articolo 24 della Costituzione emergeva, ad avviso del Tar, con particolare evidenza dalla preclusione assoluta dell'accesso alla tutela giurisdizionale statale. Parimenti si ritenevano compromessi gli articoli 103 e 113 della Costituzione, che presidiano il sistema della giustizia amministrativa consentendo sempre l'impugnativa di atti e provvedimenti amministrativi dinanzi agli organi competenti. Secondo il TAR Lazio, stante la natura amministrativa degli atti adottati dal CONI e dalle federazioni sportive, ricavabile anche dall'articolo 3, d.l. n. 220/2003, emergeva una contraddizione interna: da un lato si riconosceva la natura amministrativa degli atti, dall'altro si sottraeva una categoria di controversie alla relativa tutela.

²² Cfr., C. Cost., 7 febbraio 2011, n. 49 in Giust. civ., 2012, p. 2519 ss. con nota di G. Santagada, *Le sanzioni disciplinari sportive: se non sono annullabili non sono "atti amministrativi", ma "fatti storici" non arbitrabili e la domanda risarcitoria si propone davanti al giudice ordinario*. Su tale pronuncia vedi F. Blando, *Sanzioni sportive, sindacato giurisdizionale, responsabilità risarcitoria*, in *Danno e resp.*, 2011, p. 924; A. A. Di Todaro, *La tutela effettiva degli interessi tra giurisprudenza sportiva e statale: la strana "fuga" della Corte dal piano sostanziale a quello per equivalente*, in *Giur. cost.*, 2011, p. 697; G. Facci, *Il risarcimento del danno come punto di bilanciamento tra il controverso principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e l'art. 24 Cost.*, in *Resp. civ. e prev.*, 2011, p. 417 ss.

²³ Secondo la Corte costituzionale, «non può certo affermarsi che la mancanza di un giudizio di annullamento (che, oltretutto, difficilmente potrebbe produrre effetti ripristinatori, dato che in ogni caso interverrebbe dopo che sono stati esperiti tutti i rimedi interni alla giustizia sportiva, e che costituirebbe comunque, in questi casi meno gravi, una forma di intromissione non armonica rispetto all'affermato intendimento di tutelare l'ordinamento sportivo) venga a violare quanto previsto dall'art. 24 Cost.».

²⁴ Nelle note sentenze delle SS.UU. della Corte di Cassazione n. 8827 e 8828 del 2003, in in Foro it., 2003, c. 2237, con nota di E. Navarretta, *Danni non patrimoniali: il dogma infranto e il nuovo diritto vivente*; in *Danno resp.* 2003, p. 816, con note di G. Ponzanelli, *Ricomposizione dell'universo non patrimoniale: le scelte della Corte di Cassazione*, di F.D. Busnelli, *Chiaroscuri d'estate. La Corte di cassazione e il danno alla persona*, e di A. Procida Mirabelli di Lauro, *L'art. 2059 va in Paradiso*; e in *Corr. Giur.*, 2003, p. 1017, con nota di M. Franzoni, *Il danno non patrimoniale, il danno morale: una svolta nel danno alla persona*, la Suprema Corte ha rilevato come la riparazione mediante indennizzo (ove non sia praticabile quella in forma specifica) costituisca «la forma minima di tutela» che l'ordinamento giuridico appresta agli interessi reputati meritevoli di protezione.

²⁵ Appare, peraltro, opportuno osservare come il Consiglio di Stato abbia adottato un'interpretazione significativamente restrittiva del novero di interessi che possono essere tutelati, *in sede amministrativa*, attraverso l'azione spiegata per la riparazione dei danni collegati all'irrogazione di una sanzione disciplinare illegittima. Si è, invero, ritenuto che la tutela risarcitoria per equivalente monetario *che può essere concessa dal giudice amministrativo* non include voci per loro natura diverse da quelle estranee alle finalità eminentemente pubblicistiche dell'ordinamento sportivo. In caso contrario, «si finirebbe per trasformare l'espressione dello sport in un'ordinaria fenomenologia individuale di mercato, dove il sostegno pubblico perderebbe ragione o diverrebbe locupletativo: in tal caso, non vi sarebbero obiettive ragioni per differenziarla da quella, di diritto comune, inerente un qualsivoglia fenomeno lucrativo privato, basato sull'utilizzo di risorse anche materiali private» (cfr., Cons. St., 22 agosto 2018, n. 5019, in *Foro Amm.*, 2018, p. 1222 ss.). Sul punto si tornerà nel prosieguo.

sportive o del CONI per i pregiudizi derivanti dall'adozione di provvedimenti disciplinari reputati illegittimi.²⁶

In tale ipotesi, infatti, non opera alcuna riserva in favore della giustizia sportiva, dinanzi alla quale la pretesa risarcitoria non risulta neppure azionabile.²⁷

L'autorevole intervento della Corte costituzionale non fu, tuttavia, sufficiente a porre definitivamente fine al dibattito sulla legittimità dell'assetto delineato dall'art. 2 del d.l. n. 220/2003.

All'iniziale atteggiamento di sostanziale acquiescenza fece seguito, da parte del TAR Lazio, una nuova ordinanza di rimessione alla Corte costituzionale, fondata sulla convinzione che residuassero margini per l'affermazione di un differente indirizzo interpretativo.²⁸

Tali aspettative non trovarono, tuttavia, accoglimento, poiché la Corte ribadì, in termini sostanzialmente confermativi, la propria precedente posizione.²⁹

4. Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia

Neppure il secondo intervento della Corte costituzionale è risultato idoneo a porre termine al dibattito interpretativo.³⁰

²⁶ Il Consiglio di Stato ha, peraltro, chiarito che, in relazione all'azione risarcitoria proposta dinanzi al giudice amministrativo per atti o fatti sportivi, non si applica agli organi della giustizia sportiva lo speciale regime della responsabilità civile dei magistrati che limita l'elemento soggettivo alle figure del dolo o della colpa grave (cfr., Cons. St., 22 agosto 2018, n. 5019, *cit.*).

²⁷ Conseguentemente, ad avviso della Corte costituzionale, «il giudice amministrativo può conoscere, nonostante la riserva a favore della giustizia sportiva, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni e atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione. In tali fattispecie l'esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono state irrogate le sanzioni disciplinari — posta a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo — consente comunque a chi lamenta la lesione di una situazione soggettiva giuridicamente rilevante, di agire in giudizio per ottenere il conseguente risarcimento del danno».

²⁸ Cfr., TAR Lazio, ord. 11 ottobre 2017, n. 197, in *Foro it.*, 2017, p. III, p. 660 ss.

²⁹ Cfr., C. Cost., 23 luglio 2019, n. 160, in *Foro Amm.*, 2020, p. 1806 ss. Secondo la Corte costituzionale, «l'ordinamento sportivo ha natura originaria e autonoma, presentando i tradizionali caratteri di un ordinamento giuridico (plurisoggettività, organizzazione e normazione propria). Nel quadro della struttura pluralista della Costituzione, orientata all'apertura dell'ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti, anche il sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18). Conseguentemente, eventuali collegamenti con l'ordinamento statale, allorché i due ordinamenti entrino reciprocamente in contatto per intervento del legislatore, devono essere disciplinati bilanciando l'autonomia dell'ordinamento sportivo con il rispetto delle altre garanzie costituzionali che possono venire in rilievo, fra le quali vi sono il diritto di difesa e il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale, presidiati dagli artt. 24, 103 e 113 Cost. A questo riguardo è dunque possibile giustificare scelte legislative che, senza comportare un sacrificio completo della garanzia della protezione giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, la conformino in modo da evitare intromissioni con essa «non armoniche». Sul complessivo assetto derivante dal duplice intervento della Corte Costituzionale vedi P. D'Onofrio, *I poteri del giudice amministrativo in sede d'impugnazione delle decisioni dei giudici sportivi*, *cit.*, spec. p. 379 ss.

³⁰ Va, in proposito, segnalata la controversia intentata innanzi al giudice amministrativo nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri per ottenere il risarcimento del danno conseguente alla violazione, ad opera degli art. 2 e 3, d.l. n. 220/2003, del principio di effettività della tutela giurisdizionale (ex artt. 19 TUE e 47 Carta di Nizza) e della libertà di circolazione dei lavoratori sancita dall'art. 45 TFUE. Con sentenza n. 5606 del 21 marzo 2024, il TAR Lazio ha dichiarato il proprio difetto di giurisdizione in favore del giudice ordinario. Su tale pronuncia vedi D. Ferrara, *Giustizia sportiva e giustizia amministrativa: il delicato equilibrio tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in S. Mazzamuto – R. Pardolesi – L. Santoro, *Scritti di Diritto Sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, vol. I, Palermo, 2024, p. 365 ss., spec. p. 382.

Così, a seguito di un ricorso presentato da due ex componenti del Consiglio di Amministrazione di un noto club calcistico, il TAR Lazio ha ritenuto di sottoporre l'art. 2 del d.l. n. 220/2003 anche al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea, attivando il meccanismo del rinvio pregiudiziale.³¹

Oggetto della controversia è la decisione assunta dagli organi della giustizia sportiva con la quale è stata inflitta ai due dirigenti la sanzione dell'inibizione temporanea, della durata di ventiquattro mesi, allo svolgimento di qualsiasi attività nell'ambito della FIGC, con contestuale richiesta di estensione degli effetti in ambito UEFA e FIFA.³²

A fronte di una misura sanzionatoria connotata da un elevato grado di afflittività, l'impossibilità di esperire un rimedio di natura demolitoria dinanzi alla giurisdizione statale determinerebbe, secondo il giudice remittente, un potenziale contrasto dell'assetto normativo interno con alcuni principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione.

In particolare, il rinvio pregiudiziale sottopone all'attenzione della Corte di giustizia tre distinti quesiti.

Il primo concerne la compatibilità della disposizione censurata con il principio di effettività della tutela giurisdizionale, come declinato dagli artt. 19, par. 1, TUE e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In proposito, l'ordinanza del TAR Lazio richiama l'orientamento espresso dalla Corte di giustizia nel noto caso *Randstad*, secondo cui il diritto dell'Unione non impone agli Stati membri l'istituzione di rimedi giurisdizionali ulteriori rispetto a quelli previsti dal diritto interno, purché sia comunque garantita l'esistenza di almeno un mezzo di tutela idoneo ad assicurare, anche in via incidentale, il rispetto dei diritti riconosciuti ai singoli dall'ordinamento unionale.³³ Il principio di effettività esige, pertanto, che, per le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, i rimedi nazionali non risultino meno favorevoli rispetto a quelli previsti per fattispecie analoghe di diritto interno, né rendano impossibile o eccessivamente gravoso l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento europeo.

Secondo il TAR Lazio, tali principi risulterebbero incompatibili con un assetto normativo che preclude l'accesso alla giurisdizione statale al fine di ottenere l'annullamento di una sanzione disciplinare di particolare gravità, quale l'inibizione allo svolgimento dell'attività professionale in seno alla FIGC. Viene, in particolare, evidenziato come il rimedio risarcitorio di natura meramente patrimoniale non possa essere considerato equivalente alla rimozione della sanzione illegittima, configurandosi piuttosto come una forma di tutela per equivalente, inidonea a ristabilire la situazione giuridica lesa.³⁴

³¹ Cfr., TAR Lazio, ord. 6 giugno 2024, n. 11559, in *www.giustizia-amministrativa.it*. Sull'ordinanza vedi la nota di S. D'Ancona, in *CERIDAP*, 2024, p. 385 ss. e anche P. Sandulli, *Autonomia e indipendenza della giustizia sportiva: limiti alla tutela da essa apprestata*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2024, p. 329 ss.

³² Si tratta del noto caso delle c.d. "plusvalenze fittizie". Sul punto vedi V. D'Antonio, *L'autonomia del procedimento sportivo disciplinare, tra plusvalenze fittizie e crisi d'impresa nel calcio*, in *Riv. dir. sport.*, 2024, p. 317 ss. Per un approfondito esame del caso e, più in generale, del sistema dei controlli sulle società di calcio professionistiche vedi F. R. Fimmanò, *Il sistema dei controlli sulle società di calcio*, in F. Fimmanò, *Il diritto del calcio*, cit., p. 409 ss.

³³ Cfr., CGUE, Grande sezione, 21 dicembre 2021, causa C-497/20, *Randstad Italia SpA contro Umara SpA e a.*, in *Il Processo*, 2021, p. 565 ss.

³⁴ Per altro verso, il TAR Lazio rammenta anche come, nel sistema sovranazionale, l'art. 6 CEDU sancisca il diritto ad un ricorso giurisdizionale effettivo il quale postula, come chiarito dalla Corte Edu, che l'organo

Il secondo quesito attiene alla compatibilità della disciplina nazionale con i principi di legalità, tassatività e determinatezza delle fattispecie sanzionatorie, sanciti dagli artt. 6 TUE, 7 CEDU e 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

In tale prospettiva, assume rilievo la natura delle sanzioni disciplinari sportive, le quali, pur formalmente qualificate come amministrative, presentano connotati sostanzialmente punitivi tali da avvicinarle, sul piano funzionale, alle sanzioni penali.

Da ciò discende il richiamo alla consolidata giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, secondo cui le sanzioni, incluse quelle formalmente amministrative, che si caratterizzano per una particolare gravità afflittiva, devono rispettare le garanzie convenzionali previste per le sanzioni penali, a prescindere dalla loro qualificazione formale negli ordinamenti nazionali.³⁵ Corollario logico di tale impostazione è l'estensione anche alle ipotesi in esame dei principi di tassatività e di sufficiente determinatezza del precetto normativo, funzionali ad assicurare la prevedibilità delle conseguenze giuridiche delle condotte dei consociati. In tale quadro, una clausola generale³⁶ quale quella posta a fondamento della condanna dei due dirigenti, basata sulla violazione dei «principi di lealtà³⁷, correttezza e probità»³⁸, potrebbe risultare inidonea a soddisfare gli standard europei di determinatezza normativa³⁹, criticità che

giurisdizionale rispetti le caratteristiche di terzietà, imparzialità e indipendenza (Cfr. CGUE 15 luglio 2021, causa C-791/19, Commissione c. Polonia, in *EUR-lex*). Un siffatto richiamo, benché non accompagnato da ulteriori precisazioni, lascia intendere che la giustizia sportiva non rispecchierebbe siffatti requisiti e ciò renderebbe ancor più grave la riserva in favore dell'ordinamento sportivo contemplata dall'art. 2, comma 1, lett. b) del d.l. n. 220/2003. Sul tale passaggio si sofferma P. Sandulli, *Autonomia e indipendenza della giustizia sportiva: limiti alla tutela da essa apprestata*, cit., p. 334 ss.

³⁵ Cfr., Corte eur. dir. uomo, Plenaria, 8 giugno 1976, caso n. 5100/71, *Engel and Others vs the Netherlands*; Corte eur. dir. uomo, Plenaria, 21 febbraio 1984, caso n. 8544/79, *Öztürk vs Germany*; Corte eur. dir. uomo, sez. II, 4 marzo 2014, casi nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, *Grande Stevens and Others vs Italy*. Sul tema vedi, F. Goisis, *La tutela del cittadino nei confronti delle sanzioni amministrative tra diritto nazionale ed europeo*, Torino, 2014, p. 1 ss. dove sono riportate anche le massime delle succitate pronunce.

³⁶ La letteratura in tema di clausole generali è particolarmente estesa: K. Engisch, *Einführung in das juristische Denken*, trad. it. (*Introduzione al pensiero giuridico*) a cura di A. Baratta, Milano, 1970; J. Esser, *Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung*, Frankfurt am Main, 1972, trad. it. a cura di S. Patti e G. Zaccaria, *Precomprensione e scelta del metodo nel processo di individuazione del diritto*, Napoli, 1983; G. Zaccaria, *Precomprensione e controlli di razionalità nella prassi del giudice*, in *Rivista di diritto civile*, 1984, p. II, p. 313 s.; A. Di Majo, *Clausole generali e diritto delle obbligazioni*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1984, p. 539; L. Mengoni, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, in *Rivista critica del diritto privato*, 1986, p. 5 s.; A. Falzea, *Gli standards valutativi e la loro applicazione*, in *Rivista di diritto civile*, 1987, p. I, p. 1 s.; M. Taruffo, *La giustificazione delle decisioni fondate su standards*, in P. Comanducci e R. Guastini (a cura di), *L'analisi del ragionamento giuridico. Materiali ad uso degli studenti*, II, Torino, 1989, pp. 311-344; P. Rescigno, *Appunti sulle «clausole generali»*, in *Rivista di diritto commerciale*, 1998, p. 6; L. Nivarra, *Clausole generali e principi generali del diritto nel pensiero di Luigi Mengoni*, in *Eur. dir. priv.*, 2007, p. 411 s.

³⁷ Su tale principio vedi A. Torrisi, *Il principio di lealtà sportiva*, in S. Mazzamuto, R. Pardolesi, L. Santoro (a cura di), *Scritti di Diritto Sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, cit., vol. II, p. 1045 ss.

³⁸ Ai sensi dell'art. 3, Codice di Giustizia Sportiva FIGC, «i soggetti di cui all'art. 2 sono tenuti all'osservanza dello Statuto, del Codice, delle Norme Organizzative Interne FIGC (NOIF) nonché delle altre norme federali e osservano i principi della lealtà, della correttezza e della probità in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva».

³⁹ Sul punto vedi le acute riflessioni di P. D'Onofrio, *La discrezionalità della giustizia sportiva*, in S. Mazzamuto, R. Pardolesi, L. Santoro, *Scritti di Diritto Sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, vol. I, cit., p. 243 ss. Sul punto vedi anche A. De Michele, *La "condotta libera" dell'illecito sportivo de iure condendo nella giustizia sportiva della F.I.G.C.*, in *Diritto dello sport*, 2024, p. 57 ss. il quale reputa che l'illecito sportivo sarebbe liberamente declinabile siccome connotato da "libertà delle forme".

si accentua laddove la violazione comporti l'irrogazione di sanzioni di natura interdittiva e di durata pluriennale.⁴⁰

L'elevato grado di afflittività di talune sanzioni disciplinari pone, inoltre, l'ulteriore esigenza di garantire, nelle ipotesi in cui la condotta dell'incolpato presenti anche rilievo penale, una risposta sanzionatoria complessivamente proporzionata.⁴¹

Il terzo quesito concerne, infine, la compatibilità della normativa interna con le libertà fondamentali garantite dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea — segnatamente la libera circolazione dei lavoratori (art. 45 TFUE), la libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) e la libera prestazione dei servizi (art. 56 TFUE) — nonché con le disposizioni in materia di concorrenza di cui agli artt. 101 e 102 TFUE.

La questione assume una particolare complessità alla luce del carattere sovranazionale delle sanzioni interdittive, le quali spiegano i propri effetti ben oltre l'ambito nazionale, impedendo l'esercizio dell'attività professionale anche a livello europeo e internazionale.

In tale contesto, il TAR Lazio richiama espressamente la sentenza della Corte di giustizia relativa al noto caso *European Superleague Company*, e, in particolare, il passaggio in cui le decisioni adottate da UEFA e FIFA sono state qualificate come «decisioni di associazioni di imprese» rilevanti ai fini dell'applicazione dell'art. 101 TFUE.⁴²

Per quanto qui rileva, la Corte ha affermato che le sanzioni poste a presidio dell'osservanza di tali decisioni possono ritenersi legittime solo ove risultino conformi a criteri di trasparenza, oggettività, precisione e non discriminazione, nonché determinate nel rispetto del principio di proporzionalità, avuto riguardo alla natura, alla durata e alla gravità della violazione accertata.

In difetto di tali requisiti, le norme sanzionatorie «presentano, per loro stessa natura, un sufficiente grado di dannosità per la concorrenza e hanno, quindi, per oggetto di impedirla», con conseguente riconducibilità al divieto sancito dall'art. 101, par. 1, TFUE, senza necessità di procedere all'esame dei loro effetti concreti o potenziali.⁴³

Muovendo da tali premesse e dall'assunto che anche le decisioni adottate dalla FIGC, analogamente a quelle provenienti da UEFA e FIFA, possano essere ricondotte nell'alveo applicativo dell'art. 101, par. 1, TFUE, il TAR Lazio dubita che il potere disciplinare attribuito alla federazione calcistica italiana risulti incardinato entro un quadro di criteri sostanziali effettivamente trasparente, determinato e preciso, sollevando così il quesito relativo a un possibile contrasto con le disposizioni unionali poste a tutela della concorrenza.

In attesa della pronuncia della Corte di giustizia, parte della dottrina ha accolto favorevolmente l'iniziativa del TAR Lazio, ritenendola idonea a rilanciare l'esigenza di una

⁴⁰ In proposito occorrerebbe, tuttavia, tener conto anche delle previsioni contenute nel Codice di Comportamento Sportivo adottato dal CONI la cui funzione precipua è proprio quella di specificare «i doveri fondamentali, inderogabili e obbligatori, di lealtà, correttezza e probità previsti e sanzionati dagli Statuti e dai regolamenti del CONI, delle Federazioni sportive nazionali, ivi compresi quelli degli organismi rappresentativi delle società, delle Discipline sportive associate, degli Enti di promozione sportiva e delle Associazioni benemerite» (cfr., art. 1, Codice di Comportamento Sportivo, CONI).

⁴¹ Cfr., D. Proietti, *Sanzioni disciplinari sportive: principio d'autonomia, difetto di giurisdizione e ne bis in idem Europeo*, in *Ratio iuris*, 26 gennaio 2024.

⁴² Cfr., CGUE, Grande sezione, 21 dicembre 2023, Causa C-333/21, *European Superleague Company, S.L. contro Unión de Federaciones Europeas de Fútbol (UEFA) e Fédération internationale de football association (FIFA)*, in *Foro it.*, 2024, p. IV, p. 124 ss.

⁴³ Cfr., par. 178, CGUE, Grande sezione, 21 dicembre 2023, Causa C-333/21, cit.

revisione dell'attuale assetto normativo, volta ad assicurare l'accesso alla giurisdizione statale quantomeno ai fini della rimozione delle sanzioni disciplinari sportive caratterizzate da particolare gravità.

Si osserva, inoltre, che la necessità di un intervento riformatore troverebbe ulteriore giustificazione nella recente riforma del diritto sportivo, la quale, ricomprendendo nell'ambito dei rapporti di lavoro sportivo anche l'ampio settore del dilettantismo⁴⁴, ha sensibilmente esteso la platea dei soggetti titolari di posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento statale, suscettibili di essere incise dai provvedimenti disciplinari adottati dalle federazioni di appartenenza.⁴⁵

A ciò si aggiunge il rilievo secondo cui la legge costituzionale 26 settembre 2023, n. 1, che ha sancito l'ingresso dello sport nel testo costituzionale⁴⁶, è destinata a produrre significative ricadute anche sul piano della tutela delle situazioni giuridiche protette, implicando una maggiore responsabilizzazione degli enti operanti nel settore sportivo, anche con riferimento ai profili di tutela e ai rapporti di lavoro.⁴⁷

5. Le conclusioni dell'Avvocato Generale: l'incidenza delle sanzioni sulla concorrenza e sulla libertà di circolazione

Il 18 dicembre 2025 l'Avvocato Generale Dean Spielmann ha presentato le proprie Conclusioni sul caso sottoposto all'attenzione della Corte di Giustizia.⁴⁸

Dopo aver evidenziato la peculiare natura delle c.d. regole «sportive»⁴⁹ e ricostruito le questioni pregiudiziali oggetto delle Conclusioni, l'Avvocato Generale precisa che, su richiesta

⁴⁴ Cfr., art. 25, d.lgs. n. 36/2021.

⁴⁵ Deve, invero, ricordarsi che, prima della riforma, lo status di dilettante precludeva, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato, il diritto ad ottenere il risarcimento degli ingenti danni subiti in ragione di una sanzione disciplinare sportiva reputata illegittima. In tal senso C. St., 22 giugno 2017, n. 3065, in *Corr. giur.*, 2018, p. 200 ss., con nota di G. Facci, *La responsabilità civile delle Federazioni sportive e la vexata quaestio dei rapporti tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo*.

⁴⁶ Sull'introduzione dello sport nella Carta costituzionale vedi G. Liotta, *Lo sport in Costituzione: assenza formale e presenza sostanziale*, in *Diritto dello sport*, 2023, n. 2, p. 1 ss.; L. Santoro, *L'inserimento dello sport in Costituzione: prime osservazioni*, *ivi*, p. 9 ss.; T. E. Frosini, *La dimensione costituzionale dello sport*, in *Federalismi.it*, 2022, 26 febbraio 2022; M. Di Masi, *Dall'etica alla costituzionalizzazione dello sport. Brevi note sulla riforma dell'articolo 33 della Costituzione*, *ivi*, n. 22/2023, p. 133; G. Mazzarita, *Il riconoscimento del valore costituzionale dell'attività sportiva*, *ivi*, 10 gennaio 2024; E. Battelli, *Il riconoscimento del valore educativo e sociale dell'attività sportiva in Costituzione*, in S. Mazzamuto, R. Pardolesi, L. Santoro (a cura di), *Scritti di Diritto Sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, vol. I, cit., p. 169 ss.; T.E. Frosini, *Alla ricerca di una interpretazione costituzionale sportivamente orientata*, *ivi*, p. 475 ss.; T. Mauceri, *Riconoscimento dello sport in Costituzione e ricadute nel diritto sportivo*, *ivi*, vol. II, p. 671 ss.

⁴⁷ P. Sandulli, *Autonomia e indipendenza della giustizia sportiva: limiti alla tutela da essa apprestata*, cit., p. 333 ss.

⁴⁸ Cfr., Conclusioni dell'Avvocato Generale Dean Spielmann presentate il 18 dicembre 2025 Cause Riunite C-424/24 e C-425/24, reperibili sul portale <https://www.eur-lex.europa.eu>. Per un primo commento vedi, S. Bastianon, *Effective judicial protection under eu law and sporting autonomy: a commentary on AG Spielmann's opinion in joint cases c-424/24 and c-425/24 figc & coni*, in *RDES*, 2026, p. 1 ss.

⁴⁹ L'Avvocato Generale evidenzia, in particolare, come si tratti di regole emanate da "autorità detentrici di un monopolio di fatto" che sono, altresì, titolari del potere di sanzionarne la violazione. Viene, in particolare, esplicitamente, richiamato il pensiero di F. Rigaux, *Les situations juridiques individuelles dans un système de relativité générale. Cours général de droit international privé*, in *Recueil des cours de l'Académie de La Haye en ligne*, Brill, Nijhoff, vol. 213, 1989, pag. 67.

della Corte, ha omesso l'analisi della seconda questione, concentrandosi dapprima sulla terza e, poi, sulla prima.⁵⁰

Per quanto concerne il quesito relativo alla compatibilità della normativa italiana con gli artt. 45, 49, 56, 101 e 102 TFUE, dopo aver suggerito di respingere l'eccezione di irricevibilità sollevata dalla Commissione e dal Governo italiano⁵¹, l'Avvocato Generale chiarisce, preliminarmente, che, secondo il costante indirizzo della Corte di Giustizia, le regole concernenti lo sport devono uniformarsi al diritto dell'Unione europea ogniqualvolta vengano in rilievo interessi di natura economica.⁵²

Viene, quindi, preso in esame il rapporto tra le disposizioni oggetto di indagine e le regole europee sulla concorrenza.

Liquidata, rapidamente, la questione fondata sull'eventuale abuso di posizione dominante⁵³, per quanto concerne l'art. 101 TFUE, si rileva come la normativa che ha dato luogo all'imposizione della inibizione ai due dirigenti sportivi italiani sia estranea, per oggetto e finalità, al tema della concorrenza non potendosi ravvisare⁵⁴ alcun riflesso sulla situazione giuridico-sportiva della società gestita dalle persone sanzionate.

I primi commentatori, in verità, hanno espresso riserve su tale conclusione evidenziando come proprio la pronuncia della FIGC che ha dato origine al caso ha comminato una sanzione disciplinare anche nei confronti del club commisurandola, *esplicitamente*, alla gravità della condotta dei propri dirigenti e alla conseguente sanzione loro inflitta.⁵⁵

D'altra parte, già sul piano generale, è noto che, in ambito sportivo, la responsabilità delle società discende direttamente e oggettivamente dall'illiceità del comportamento dei dirigenti.

⁵⁰ In relazione ad entrambe l'Avvocato Generale suggerisce, peraltro, di rigettare le eccezioni di irricevibilità sollevate dalla Commissione e dal Governo italiano.

⁵¹ L'eccezione si fonda sul rilievo che il giudice del rinvio non avrebbe fornito spiegazioni sul nesso tra le disposizioni del diritto dell'Unione di cui viene chiesta l'interpretazione e la normativa nazionale applicabile ai procedimenti principali. La Commissione ha, in particolare, rilevato che i procedimenti principali sarebbero privi di carattere transfrontaliero poiché gli effetti dell'inibizione inflitta ai dirigenti sportivi sono, *attualmente*, circoscritti soltanto alla Federazione italiana giuoco calcio. L'Avvocato Generale evidenzia, tuttavia, come la Corte di Giustizia abbia già ritenuto, in passato, di poter decidere casi in cui l'effetto transfrontaliero di una normativa nazionale fosse soltanto *potenziale* e, nel caso di specie, si verificherebbe proprio questa circostanza avendo la FIGC chiesto l'estensione della sanzione anche in ambito UEFA e FIFA. Sul tema della "transfrontalierità potenziale" vedi A. Arena, *Le "situazioni puramente interne" nel diritto dell'Unione europea*, Napoli, 2019, spec., p. 104 ss. Secondo S. Bastianon, *Effective judicial protection under eu law and sporting autonomy*, cit., p. 5, le conclusioni dell'Avvocato Generale sul punto sono coerenti con la posizione generosa e consolidata della CGUE in materia di ricevibilità delle cause relative allo sport.

⁵² Fin dalla pronuncia del 1974 relativa al caso Walrave and Koch, la Corte ha affermato che «l'attività sportiva è disciplinata al diritto comunitario solo in quanto configurabile come attività economica» (cfr., Corte Giust., 12 dicembre 1974, B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch contro Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie e Federación Española Ciclismo, in Racc. 1974 p. 1405). Su tale pronuncia e sulle successive che hanno consolidato il principio vedi S. Bastianon – M. Colucci, *The European Union and Sport Handbook*, II ed., Nocera inferiore, 2025, p. 23 ss.

⁵³ Secondo l'Avvocato Generale, pur volendo in astratto considerare la FIGC e il CONI qualificabili come «imprese» ai sensi del diritto della concorrenza, non sarebbe ravvisabile un "mercato" in cui siffatti enti detengono una posizione dominante sfruttata abusivamente mediante l'esercizio del potere di irrogare sanzioni ai dirigenti di società di calcio.

⁵⁴ L'Avvocato Generale ha cura di precisare che il rilievo tiene conto di quanto risulta dal fascicolo.

⁵⁵ Sul punto vedi S. Bastianon, *Effective judicial protection under eu law and sporting autonomy*, cit., p. 9. L'A. evidenzia, in particolare, come le S.U. della Corte federale d'Appello della FIGC nella decisione n. 0110-2022/2023, tenendo conto, peraltro, delle indicazioni del Collegio di Garanzia del CONI, hanno precipuamente assegnato uno *specifico peso* a ciascuna sanzione inflitta ai dirigenti per, poi, determinare il numero complessivo di punti di penalizzazione in classifica per il club (cfr., in particolare, par. 6.5.10 della decisione).

Secondo gli organi della giustizia sportiva, siffatta responsabilità «trova fondamento nel rapporto di immedesimazione organica che lega il sodalizio sportivo a (colui o) coloro che, al suo interno, sono investiti del potere di agire in nome di questo». In proposito si precisa, peraltro, che «affinché la responsabilità possa trasmettersi e risalire dal rappresentante al rappresentato non è necessaria alcuna indagine circa l'effettiva utilità per l'ente della condotta antisportiva (che si presume *iuris et de iure*)». ⁵⁶

Partendo da tali rilievi, la dottrina ha stigmatizzato le conclusioni dell'Avvocato generale evidenziando come la connessione tra le sanzioni alla persona fisica e quelle alla società fa sì che le prime finiscano, inevitabilmente, per falsare il libero gioco della concorrenza non quale conseguenza remota o involontaria, ma come effetto giuridico diretto fondato su un nesso causale immediato e prevedibile. ⁵⁷

Si tratta di considerazioni certamente condivisibili; va, però, tenuto in considerazione che l'ordinanza del TAR dedica soltanto pochi cenni al quesito fondato sull'art. 101 TFUE senza neppure sfiorare la complessa problematica cui si è sopra accennato.

Maggiore attenzione viene prestata dall'Avvocato Generale al tema della compatibilità delle sanzioni disciplinari sportive con il sistema delle libertà fondamentali garantite dal TFUE, segnatamente la libera circolazione dei lavoratori (art. 45 TFUE) e la libera prestazione dei servizi (art. 56 TFUE).

Muovendo dal consolidato orientamento della Corte di giustizia, si ribadisce, primariamente, che l'insieme delle disposizioni del Trattato in materia di libera circolazione mira a garantire ai cittadini dell'Unione l'effettivo esercizio di attività economiche transfrontaliere, precludendo l'adozione di misure nazionali idonee a ostacolare o disincentivare tale esercizio.

⁵⁶ Cfr. CFA FIGC, S.U., n. 110-2022/2023; CFA FIGC, sez. I, n. 52-2022/2023. In proposito si precisa, ulteriormente, «che tale responsabilità opera, per sua natura, per la semplice ricorrenza del nesso formale che lega il tesserato responsabile di un'infrazione dei precetti disciplinari e la società cui è contrattualmente legato, all'accertata condizione che l'infrazione stessa sia commessa durante, o trovi causa o possibilità di esplicazione nella attività sportiva cui il tesserato è tenuto; nessuna delle forme di elemento soggettivo (dolo o colpa) necessarie per integrare le figure tipiche della responsabilità previste da altri rami dell'ordinamento di diritto comune è prevista in ambito sportivo; la responsabilità oggettiva trova fondamento nella centralità assunta nel diritto sportivo dal principio di precauzione, che impone l'adozione delle misure idonee, prima che a sanzionare, a prevenire la possibilità di commissione di illeciti che influiscano negativamente sul corretto svolgimento dell'attività sportiva; nella responsabilità oggettiva vale infatti anche il cd. principio di prevenzione, per cui l'esigenza di prevenire pericoli derivanti da illeciti è prevalente rispetto al criterio di imputazione della responsabilità a carico della società calcistica; tali assiomi svolgono altresì il compito di responsabilizzare le società in modo che pongano in essere tutti gli accorgimenti necessari per evitare che accadano fatti reputati illeciti dall'ordinamento sportivo e scelgano con accortezza i propri tesserati, al fine di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi» (Cfr. CFA - Sezioni unite, n. 58-2021/2022; sezione I, n. 77-2021/2022; sezione I, n. 52-2022/2023). Su tale pronuncia vedi S. Bastianon, *La Juventus e le plusvalenze fittizie: dall'assoluzione (in due gradi di giudizio) alla revocazione e 15, rectius 10 punti di penalizzazione*, in S. Mazzamuto, R. Pardolesi, L. Santoro (a cura di), *Scritti di Diritto Sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, vol. I, cit., p. 125 ss.

⁵⁷ Così, S. Bastianon, *Effective judicial protection under eu law and sporting autonomy*, cit., p. 9. L'A. rileva, peraltro, come secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia le regole sportive si sottraggono all'applicazione dell'art. 101 TFUE soltanto se perseguono obiettivi legittimi e se gli effetti restrittivi sono inerenti e proporzionati agli obiettivi (Corte di Giustizia dell'UE (Grande Sezione), 18 luglio 2006, causa C-519/04, *Meca-Medina e Majcen* contro Commissione, in *EUR-lex*). Nel caso di specie, si conclude, sarebbe stato opportuno un significativo approfondimento volto a verificare proprio la sussistenza di siffatti requisiti.

In tale quadro, l'inibizione comminata ai due dirigenti, nella misura in cui impedisce di svolgere attività lavorativa anche al di fuori del territorio nazionale, integra evidentemente una restrizione alle già menzionate libertà che può essere consentita soltanto se funzionale al perseguimento di un obiettivo legittimo di interesse generale e rispetti il principio di proporzionalità.

Nel caso di specie, ad avviso dell'Avvocato Generale, l'obiettivo legittimo viene individuato nella tutela della lealtà, correttezza e probità delle competizioni sportive, come enucleato dall'art. 4 del Codice di Giustizia Sportiva FIGC. I comportamenti sanzionati, infatti, determinano un'alterazione della parità concorrenziale tra le società partecipanti alle competizioni, conferendo indebiti vantaggi economici e compromettendo la regolarità dello svolgimento delle stesse. Si rammenta, in proposito, come la garanzia della regolarità e dell'equilibrio competitivo è riconosciuta dalla Corte di giustizia quale obiettivo di interesse generale idoneo a giustificare limitazioni alle libertà fondamentali.⁵⁸

Sotto il profilo della proporzionalità, la Corte esige che l'esercizio del potere sanzionatorio sia disciplinato da criteri trasparenti, oggettivi, non discriminatori e suscettibili di controllo giurisdizionale effettivo, tenendo conto delle circostanze concrete del caso.

Pur evidenziando come spetti al giudice del rinvio verificare se la normativa in questione sia idonea a garantire l'obiettivo consistente nell'assicurare uno svolgimento leale e paritario della competizione sportiva e se essa non ecceda quanto necessario per realizzarlo l'Avvocato Generale considera espressamente la disciplina sanzionatoria della FIGC, in particolare quella contenuta negli artt. 12-18 del Codice di Giustizia Sportiva, come astrattamente idonea a soddisfare tali requisiti.

6. Segue: il rispetto del principio di effettività della tutela giurisdizionale

Le Conclusioni affrontano per ultima la questione concernente l'effettività della tutela giurisdizionale contro le sanzioni disciplinari sportive.

Dopo aver suggerito di rigettare l'eccezione di irricevibilità concernente il profilo in esame⁵⁹, l'Avvocato Generale tiene a precisare che l'autonomia riconosciuta agli Stati membri nella conformazione dei propri modelli istituzionali, implicante anche la possibilità di istituire un «sistema di giustizia autonomo per consentire alle associazioni sportive nazionali di tutelare le

⁵⁸ Vedi Corte di Giustizia dell'Unione Europea (Grande Sezione), 4 ottobre 2024, causa C-650/22, *FIFA contro BZ*, in *EUR-lex*.

⁵⁹ L'eccezione di irricevibilità sollevata dal governo italiano è fondata sull'asserito venir meno dell'interesse dei ricorrenti a seguito dell'imminente esaurimento degli effetti della sanzione disciplinare impugnata. L'inibizione biennale inflitta ai ricorrenti, immediatamente esecutiva a decorrere dalla decisione della Corte federale d'appello del 20 gennaio 2023, sarebbe, invero, comunque, destinata a scadere prima della pronuncia della Corte di giustizia, con conseguente inutilità pratica dell'eventuale annullamento della sanzione stessa. L'Avvocato generale, dopo aver richiamato la costante giurisprudenza della Corte in materia di rinvio pregiudiziale, secondo cui la funzione dell'art. 267 TFUE non è quella di fornire pareri astratti o ipotetici, bensì di assicurare la soluzione effettiva delle controversie pendenti dinanzi al giudice nazionale, esclude che tale ipotesi possa ricorrere nel caso di specie. Si valorizzano, in particolare, le precisazioni fornite dai ricorrenti in sede di udienza, secondo cui l'eventuale annullamento della decisione disciplinare da parte del giudice del rinvio conserverebbe un'utilità concreta siccome determinante un'attenuazione delle ripercussioni negative delle sanzioni sulla loro *reputazione professionale*. Naturalmente, anche un interesse di natura non patrimoniale può essere sufficiente a fondare la persistenza della controversia e, conseguentemente, l'ammissibilità del rinvio pregiudiziale.

loro prerogative nei confronti dei pubblici poteri», non può incidere sull'obbligo di risultato imposto dagli articoli 2 e 19 TUE, né derogare al principio del primato del diritto dell'Unione.⁶⁰

Si procede, dunque, a ricostruire il contenuto sostanziale del diritto a un ricorso effettivo come delineato dalla giurisprudenza della Corte evidenziando l'indissolubile connessione con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Alla luce di tale criterio interpretativo, l'Avvocato generale individua tre condizioni cumulative affinché possa ritenersi rispettato il principio di effettività della tutela giurisdizionale.

In primo luogo, è richiesta la sussistenza di un organo qualificabile come «giurisdizione» ai sensi del diritto dell'Unione, secondo i criteri elaborati dalla giurisprudenza della Corte con riferimento all'articolo 267 TFUE. Tali criteri attengono, in particolare, all'indipendenza, all'imparzialità e alla natura obbligatoria della competenza dell'organo chiamato a decidere.

In secondo luogo, devono essere assicurate le garanzie processuali proprie del giusto processo.

Infine, deve essere garantita l'esistenza di un controllo giurisdizionale effettivo sugli atti e sulle decisioni idonee a incidere sui diritti conferiti dall'ordinamento unionale.

Con specifico riferimento a quest'ultimo profilo, l'Avvocato generale chiarisce che il controllo giurisdizionale può essere anche *indiretto o incidentale*, non essendo necessario che l'ordinamento nazionale preveda un accertamento diretto contro l'atto controverso, purché sia assicurata la possibilità di sottoporlo al vaglio di un giudice. Tale principio è stato ribadito dalla Corte nella sentenza *Royal Football Club Seraing*⁶¹ ove si afferma che l'effettività della tutela non richiede necessariamente un sindacato pieno, ma un controllo idoneo a verificare la compatibilità dell'atto con le norme e i principi di ordine pubblico dell'Unione.

La Corte ha, altresì, precisato che il controllo giurisdizionale può avere carattere limitato, purché consenta di accertare il rispetto dei principi e delle libertà fondamentali dell'ordinamento unionale, e che il giudice nazionale disponga del potere di trarre tutte le conseguenze dell'eventuale incompatibilità riscontrata, incluso l'annullamento dell'atto e l'adozione di misure idonee a garantirne la disapplicazione.

In tale contesto sistematico, l'Avvocato generale esclude la pertinenza del richiamo, operato dal governo italiano, alla sentenza *Cairo Network*.⁶² Con tale pronuncia, la Corte di Giustizia ha statuito che il principio di effettività della tutela non è incompatibile con la concessione, in ipotesi specifiche, di una tutela meramente risarcitoria, purché le modalità di tale risarcimento pecuniario consentano di compensare integralmente i danni subiti dagli operatori economici

⁶⁰ Cfr., *Conclusioni*, cit., par. 80 ss.

⁶¹ Cfr., CGUE, 1° agosto 2025, *Royal Football Club Seraing*, Causa c-600/23. Su tale caso vedi S. Bastianon, M. Colucci, *Sports arbitration and effective judicial protection under eu law: thr RFC Saraing case*, in *RDES*, 2025, p. 1 ss.; E. Zucconi Galli Fonseca, *Preliminary remarks on the Seraing case, pending judgment*, in *Diritto dello sport*, 2025, p. 80 ss.

⁶² Cfr., CGUE, 11 settembre 2025, *Cairo Network e a.*, cause riunite C-764/23 a C-766/23. Secondo A.R. Rizza, *La sanzione disciplinare sportiva tra autonomia ordinamentale e garanzie del giusto processo (attendendo la Corte di Giustizia nelle cause riunite c-424/24 e c-425/24)*, in *Judicium*, 21 novembre 2025, la sentenza *Cairo Network* dovrebbe, invece, fugare ogni dubbio in ordine alla compatibilità con l'art. 19 TFUE dell'attuale sistema rimediabile italiano contro le sanzioni disciplinari sportive.

interessati. Il caso di specie concerneva gli atti di assegnazione dei diritti d'uso di radiofrequenze e, in proposito, si osserva come tale pronuncia si collochi in un ambito settoriale disciplinato dal diritto derivato e sia giustificata da esigenze specifiche proprie di quel contesto normativo.

Essa non può, pertanto, essere invocata per legittimare una compressione generalizzata del principio di tutela giurisdizionale effettiva ex art. 19 TUE né per ritenere sufficiente un rimedio meramente risarcitorio in presenza di violazioni del diritto dell'Unione.

All'esito della ricostruzione effettuata, l'Avvocato Generale ritiene che l'art. 19, par. 1, TUE, letto alla luce dell'art. 47 della Carta di Nizza, osti a una normativa nazionale che limita il controllo giurisdizionale delle sanzioni disciplinari sportive a un controllo incidentale che può culminare unicamente con la condanna dell'ente che ha irrogato la sanzione al risarcimento del danno. Il principio di effettività della tutela giurisdizionale presuppone che vi sia all'interno dell'ordinamento un'autorità giudiziaria che possa anche annullare il provvedimento lesivo.

Va da sé che tale autorità potrebbe anche rinvenirsi nell'organo di giustizia sportiva competente ai sensi dell'art. 2, comma 2, lett. b), d.l. n. 220/2003, ma ciò a condizione che siffatto organismo sia qualificabile come "giurisdizione" secondo i parametri sopra esaminati.

Secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia, la nozione di giurisdizione dell'Unione presuppone il concorso di una pluralità di requisiti di natura sia strutturale sia funzionale, tra cui l'origine legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della competenza, il carattere contraddittorio del procedimento, l'applicazione di norme di diritto e, soprattutto, l'indipendenza.

Particolare rilievo assume, secondo l'Avvocato Generale, proprio tale ultimo requisito, che la Corte ha progressivamente articolato in una dimensione esterna e in una dimensione interna, quest'ultima riconducibile al principio di imparzialità e intesa come equidistanza dell'organo giudicante rispetto alle parti e agli interessi coinvolti nella controversia.⁶³ È proprio sotto tale profilo, si legge nelle Conclusioni, che gli organi di giustizia sportiva italiani sollevano le maggiori criticità, imponendo un esame particolarmente rigoroso da parte del giudice del rinvio.⁶⁴

In tale prospettiva, l'Avvocato generale richiama espressamente il quadro tracciato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nella sentenza *Ali Rıza e altri c. Turchia*⁶⁵ ritenendolo

⁶³ In relazione al requisito dell'indipendenza degli organismi giurisdizionali, recentemente la Corte di Giustizia ha, da ultimo, ribadito che «la nozione di indipendenza dei giudici presuppone, in particolare, che l'organo di cui trattasi eserciti le sue funzioni giurisdizionali in piena autonomia, senza vincoli gerarchici o di subordinazione nei confronti di alcuno e senza ricevere ordini o istruzioni da alcuna fonte, e che esso sia quindi tutelato da interventi o pressioni dall'esterno idonei a compromettere l'indipendenza di giudizio dei suoi membri e ad influenzare le loro decisioni» (cfr., CGUE, 13.11.2025, HZ contro Tribunalul Galați, Causa C-272/24).

⁶⁴ Il TAR Lazio, con una pronuncia del 18 novembre 2021, n. 11882, ha risolto laconicamente la questione affermando che «le norme dell'ordinamento sportivo (tra cui quelle poco sopra indicate) garantiscono l'autonomia e l'indipendenza degli organi di giustizia, mediante specifici strumenti di tutela, tra i quali rientra la possibilità per le parti del giudizio di chiedere la ricusazione dinanzi ai collegi giudicanti federali, che però nel caso di specie non risulta sia stata proposta». Una siffatta argomentazione appare, evidentemente, flebile e inidonea a costituire un significativo punto di riferimento in relazione alla questione posta dall'Avvocato Generale. Va, peraltro, notato che, nel caso citato, il giudice amministrativo non aveva motivo di soffermarsi approfonditamente sull'esame di un'eccezione (quella relativa al difetto di imparzialità e autonomia degli organi di giustizia sportiva) reputata inammissibile per difetto di impugnazione delle norme concernenti proprio la nomina dei giudici federali.

⁶⁵ Cfr., CEDU, 28 gennaio 2020, *Ali Rıza e altri c. Turchia*.

rilevante quale parametro interpretativo anche ai fini del diritto dell'Unione. In quella pronuncia, la Corte EDU ha sottoposto a scrutinio l'indipendenza e l'imparzialità del collegio arbitrale della Federazione calcistica turca, valorizzando in particolare i legami organizzativi e funzionali intercorrenti tra l'organo giudicante e gli organi di governo della federazione.

La Corte EDU ha accertato, da un lato, l'esistenza di pressioni potenziali derivanti dalla coincidenza temporale tra il mandato dei membri del collegio arbitrale e quello del consiglio di amministrazione federale, nonché dalla dipendenza economica dei primi rispetto alle determinazioni del secondo in materia di remunerazione e rimborsi; dall'altro, ha rilevato l'assenza di meccanismi procedurali idonei a consentire alle parti di contestare l'indipendenza o l'imparzialità dei giudici arbitrali. Tali elementi, considerati nel loro insieme, sono stati ritenuti incompatibili con il diritto a un tribunale indipendente e imparziale ai sensi dell'articolo 6 CEDU.

Trasponendo tali coordinate al contesto italiano, l'Avvocato generale osserva che il sistema di giustizia sportiva nazionale attribuisce il potere sanzionatorio disciplinare a organi interni alla FIGC (Tribunale federale e Corte federale d'appello) e a un organo formalmente esterno alla Federazione, ossia il Collegio di garanzia dello sport. Tuttavia, per quanto concerne i primi, la nomina dei componenti è riservata al Consiglio federale, senza che la normativa preveda criteri sufficientemente stringenti oltre al generico riferimento alla competenza ed esperienza in materia giuridico-sportiva.⁶⁶

Tale assetto risulta ulteriormente problematico alla luce della coincidenza temporale tra il mandato dei giudici federali e quello dei membri del Consiglio federale, nonché del potere di rimozione attribuito alla Commissione federale di garanzia, anch'essa nominata dal medesimo Consiglio e titolare di un potere ampiamente discrezionale, esercitabile anche per «gravi ragioni di opportunità».

Analoghe criticità emergono con riferimento alla composizione del Consiglio federale, in cui una netta maggioranza dei componenti è eletta dalle leghe calcistiche, espressione diretta delle società di calcio i cui dirigenti possono essere parte nei procedimenti disciplinari. Ciò determina, secondo l'Avvocato generale, un potenziale *deficit* di imparzialità strutturale degli organi giudicanti interni alla Federazione.

Quanto al Collegio di garanzia dello sport, pur trattandosi di un organo collocato all'esterno della FIGC, la sua indipendenza è messa in discussione dalla circostanza che i suoi componenti siano nominati dal Consiglio Nazionale del CONI, organo a sua volta composto in larga parte da rappresentanti delle federazioni sportive nazionali, con una maggioranza qualificata riservata a questi ultimi. Inoltre, la coincidenza della durata degli incarichi e il potere di rimozione attribuito a una commissione nominata dal medesimo Consiglio Nazionale sollevano interrogativi analoghi a quelli già emersi per gli organi federali.

Alla luce di tali elementi, l'Avvocato generale conclude che spetta al giudice del rinvio verificare in concreto se uno o più degli organi di giustizia sportiva italiani possano essere qualificati come «giurisdizioni» ai sensi del diritto dell'Unione. Solo in presenza di tale requisito, e a condizione che il sistema nel suo complesso assicuri un controllo giurisdizionale

⁶⁶ Sul punto vedi, A.R. Rizza, *La sanzione disciplinare sportiva tra autonomia ordinamentale e garanzie del giusto processo*, cit., p. 9 ss.

effettivo conforme all'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, l'assetto della giustizia sportiva italiana potrebbe ritenersi compatibile con le esigenze dello Stato di diritto europeo.

Siffatte considerazioni, come pure è stato rilevato⁶⁷, accendono i riflettori su un tema sul quale, di recente, si è posata anche l'attenzione della politica italiana: quello dell'eventuale riforma del sistema della giustizia sportiva⁶⁸ in guisa da conciliare l'autonomia, quale tratto caratterizzante l'ordinamento sportivo, con lo standard di effettività della tutela imposto dall'art. 47 Carta di Nizza declinato nei termini sopra delineati.

⁶⁷ S. Bastianon, *Effective judicial protection under eu law and sporting autonomy*, cit., p. 8 e p. 12 ove l'A. rileva come ogniqualvolta le controversie sportive giungono innanzi alla Corte di Giustizia, l'autonomia dello sport viene progressivamente ridotta e ricalibrata alla luce dei requisiti del diritto dell'Unione europea.

⁶⁸ Sul tema, S. Pellacani, *Riforma della giustizia sportiva: proposte e prospettive*, in *rivistadirittosportivo.coni.it*; P. D'Onofrio, *La discrezionalità della giustizia sportiva*, cit., spec. p. 259 ss.