

ALESSANDRO ROSARIO 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)

SOMMARIO: 1. L'inquadramento processuale della vicenda nel diritto interno e i gradi della giustizia federale; 1.2. Le ordinanze del giudice amministrativo e l'oggetto del rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE; 2. Riflessioni sul primo quesito di rinvio pregiudiziale, tra duplicità di tutele e surrogazione dei rimedi processuali; 2.1. La natura del provvedimento disciplinare sportivo nell'ottica comparata e nella giurisprudenza di legittimità; 2.3. Riflessioni sui requisiti di autonomia, terzietà e indipendenza degli organi giustiziali sportivi; 3. Il secondo quesito di rinvio pregiudiziale: la condotta e la sanzione alla luce degli Engel criteria; 3.1. La condotta e il rispetto in concreto degli articoli 6 e 7 CEDU; 4. Il terzo quesito di rinvio pregiudiziale: la sanzione disciplinare sportiva come decisione di associazione di imprese; 5. Conclusioni.

ABSTRACT. L'articolo analizza il sistema giurisdizionale sulle sanzioni disciplinari sportive alla luce del rinvio pregiudiziale pendente dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea (cause riunite C-424/24 e C-425/24), con particolare riferimento al rapporto tra l'autonomia dell'ordinamento sportivo e le garanzie del giusto processo. Attraverso una lettura dei precedenti giurisprudenziali, si ricostruiscono i gradi del giudizio sportivo *a quo* e le ordinanze del TAR Lazio, che hanno rimesso alla Corte di giustizia tre quesiti pregiudiziali ai sensi dell'art. 267 TFUE, che interessano a) l'effettività della tutela giurisdizionale davanti ai giudici federali; b) la conformità della sanzione e del precetto agli "Engel criteria"; c) la sua eventuale qualificazione come decisione di associazione di imprese ai sensi degli artt. 101-102 TFUE. La ricerca, attraverso un richiamo dei precedenti giurisprudenziali che ne costituiscono il *fil rouge*, sostiene la compatibilità del modello italiano – per gran parte già vagliato dalla giurisprudenza costituzionale – con i principi eurounitari di effettività della tutela, proporzionalità della misura e terzietà dell'organo giustiziale, valorizzando la complementarità tra tutela reale dinanzi agli organi giustiziali sportivi e tutela per equivalente dinanzi al giudice amministrativo.

1. L'inquadramento processuale della vicenda nel diritto interno e i gradi della giustizia federale.

Il caso in commento – allo stato in decisione davanti alla Corte di giustizia dell'Unione europea, dove si è svolta l'udienza di discussione il 15 settembre 2025, oggetto già di primi commenti¹ – riguarda un "nodo" della pubblicistica e processualistica contemporanea, interessando quelli che sono stati definiti, con riguardo all'argomento, "*i limiti e i problemi della disciplina del procedimento endofederale ed esofederale*". Si tratta del riparto tra i poteri esercitati dagli organi giustiziali federali, compreso il Collegio di garanzia dello sport presso il CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano)², e quelli esercitati dalla giurisdizione statale (amministrativa) sulle misure disciplinari sportive³.

¹ Sul tema cfr. F.M. FIMMANÒ, *La lex sportiva alla prova della sentenza "Superlega": il ruolo del CONI nel riequilibrio degli assetti*, su *Riv. trim. dir. amm.*, 2024, 585 ss.

² A quest'ultimo ente apicale dell'ordinamento sportivo spetta un ruolo di coordinamento e di controllo sulle federazioni sportive riconosciute ai sensi dell'art. 5 co. 2 lett. c) del d.lgs. n. 242 del 1999, per il tramite del suo organo di vertice, il Consiglio nazionale del CONI. Il Consiglio nazionale, difatti, ai sensi dell'art. 5 co. 2 del d.lgs. n. 242 del 1999, spetta "*delibera in ordine ai provvedimenti di riconoscimento, ai fini sportivi, delle federazioni sportive nazionali, delle società ed associazioni sportive, degli enti di promozione sportiva, delle associazioni benemerite e di altre discipline sportive associate al CONI e alle federazioni, sulla base dei requisiti fissati dallo statuto, tenendo conto a tal fine anche della rappresentanza e del carattere olimpico dello sport*".

³ Ora sull'argomento D. BUONCRISTIANI, *La giustizia sportiva*, su S. D'ASCOLA, *Diritto dello sport. Percorsi interdisciplinari*, Pisa 2024, 316 ss. e in particolar modo al paragrafo III, *Procedimento disciplinare e procedimento sportivo*.

Per inquadrare i fatti, la vicenda ha origine dal deferimento di due noti manager italiani, che operano nella FIGC (Federazione Italiana Giuoco Calcio – federazione alla quale erano *ex lege* affiliati), davanti al Tribunale federale in sezione disciplinare, da parte della Procura federale della FIGC⁴.

Ai due manager (insieme ad altri dirigenti e club calcistici) è stata contestata, dagli organi inquirenti, la violazione dell'art. 4 c.g.s. FIGC, che prevede l'obbligo per i federati di rispettare i principi di lealtà e correttezza nei rapporti associativi⁵.

Venendo alla condotta, ai due manager era stato contestato di aver indicato, nei bilanci societari, un valore dei diritti alle prestazioni dei calciatori volutamente sovrastimato, ingenerando le note plusvalenze fittizie, che avrebbero prodotto ingenti flussi di denaro non reali⁶. Anche la vicenda processuale è stata piuttosto complessa. Con l'atto di deferimento, la Procura FIGC ha contestato, dopo aver ricostruito le operazioni compiute, *“la violazione dell'obbligo di osservanza dei doveri di lealtà, correttezza e probità di cui all'art.4 del Codice di giustizia sportiva”* – da cui sarebbe conseguita l'irrogazione della misura disciplinare, consistente nella inibizione dallo svolgere attività professionali, nel caso di specie imprenditoriali, per il periodo di 24 mesi all'interno della federazione di appartenenza.

Nel primo grado di giudizio, il Tribunale federale adottava la decisione n. 128 del 22.04.2022⁷. Con essa, il giudice di prime cure “proscioglieva” i deferiti e, sulla (non) violazione dell'art. 4 c.g.s. FIGC, osservava che le operazioni societarie poste in essere *“non possono costituire illecito disciplinare”*, poiché si sarebbero svolte *“in un libero mercato, caratterizzato dalla necessità della contemporanea concorde volontà di società e calciatori interessati”*. La decisione di primo grado veniva reclamata dalla Procura FIGC davanti alle Sezioni unite della Corte federale, organo di appello della giustizia federale, che, con la decisione n. 89 del 27.05.2022⁸, respingeva il reclamo e poneva fine al secondo grado di giudizio.

⁴ Quest'ultima è l'organo dell'ordinamento sportivo italiano (previsto dall'art. 116, capo I c.g.s. FIGC, rubricato *“Procura federale e le sue articolazioni”*), che istruisce i procedimenti disciplinari nei confronti di club, dirigenti e atleti (secondo l'iter disciplinato dal capo II c.g.s. FIGC, rubricato *“procedimento disciplinare”*), a seguito delle segnalazioni disciplinari trasmesse dalla Commissione Vigilanza Società di Calcio (COVISOC), istituita presso la FIGC ai sensi dell'art. 36 dello Statuto federale.

L'articolo è rubricato *“Commissione di vigilanza sulle società di calcio professionistiche”*, e disciplina la modalità di composizione (al co. 2), prevedendo che essa sia *“formata da un Presidente e da quattro componenti nominati a maggioranza qualificata dal Consiglio federale”*; i requisiti per la nomina dei suoi membri (al co. 3) – dovendo essere composta da *“a) docenti universitari di ruolo in materie giuridiche e economico-aziendali, anche a riposo; b) magistrati di qualsiasi giurisdizione, anche a riposo; c) dottori commercialisti, avvocati, notai, avvocati dello Stato o consulenti del lavoro laureati in economia e commercio con almeno dieci anni di anzianità nella funzione, anche a riposo”*; la durata dell'organo collegiale (al co. 4) – secondo cui *“il mandato dei componenti della COVISOC ha durata quadriennale ed è rinnovabile per non più di due volte”*; e, per quel che interessa, ne disciplina le sue funzioni al co. 1 prevedendo che *“la Covisoc esercita funzioni di controllo sull'equilibrio economico-finanziario e sul rispetto dei principi della corretta gestione delle società di calcio professionistiche secondo quanto stabilito nelle NOIF, nonché le altre funzioni previste dalle norme federali”*.

⁵ L'art. 4 co. 1 c.g.s. FIGC prevede l'obbligo, per tutti i federati, di osservare i *“principi della lealtà, della correttezza e della probità in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva”*.

Il successivo co. prevede invece che la violazione dell'obbligo di lealtà, correttezza e probità comporti l'applicazione delle sanzioni disciplinari previste dall'art. 8 c.g.s. FIGC (per quanto riguarda la posizione dei club sportivi) e dall'art. 9 c.g.s. FIGC (per le persone fisiche).

Nel caso in commento rileva l'art. 9 c.g.s. FIGC rubricato *“Sanzioni a carico di dirigenti, soci e tesserati delle società”*, che prevede una pluralità di sanzioni che possono essere contestate dalla Procura federale FIGC in maniera *“commisurata alla natura e alla gravità dei fatti commessi”*. Tra le sezioni disciplinari previste all'articolo menzionato – alla lett. h) – figura l'inibizione temporanea a svolgere attività nella FIGC, misura in concreto erogata ai due manager.

⁶ Veniva contestato ai due manager di aver approvato i bilanci di esercizio di un club sportivo, comprese le relazioni intermedie, che contenevano numerose voci di plusvalenze fittizie, cioè apparenti ricavi, per svariati milioni di euro, provenienti dalla cessione ad altri club di calciatori stimati a un valore superiore rispetto a quello effettivo. Queste operazioni, secondo la Corte federale, erano finalizzate a ottenere utili superiori o perdite inferiori e, conseguentemente, un patrimonio netto del club apparentemente solido, anche al fine di soddisfare i requisiti economico-finanziari richiesti a inizio stagione dalle Norme Organizzative Interne della Federazione (*“NOIF”*), per l'iscrizione del club al campionato.

⁷ La decisione è consultabile nell'apposita [sezione](#) di pubblicità della giurisprudenza sportiva nel sito istituzionale della FIGC.

⁸ La decisione di appello [qui](#).

Contro la decisione di appello, la Procura federale FIGC proponeva un nuovo ricorso, questa volta finalizzato a ottenere la revocazione della sentenza ai sensi dell'art. 63 c.g.s. FIGC, in quanto, dalle indagini svolte dalla Procura della Repubblica di un Tribunale ordinario erano emersi (e poi acquisiti agli atti del processo disciplinare) nuovi elementi probatori. Questi elementi, secondo la nuova prospettazione della Procura sportiva, “*confermavano l'esistenza di un intero sistema di scambi incrociati di calciatori finalizzati alla realizzazione di plusvalenze fittizie*”.

Con un *revirement*, le Sezioni unite della Corte federale FIGC accoglievano la revocazione e, con la decisione n. 63 del 20 gennaio 2023⁹, accertavano a carico dei due manager la violazione dell'art. 4 c.g.s. FIGC. La Corte federale FIGC riteneva che le condotte tenute dai due manager avessero integrato la violazione del principio di lealtà sportiva, previsto dall'art. 4 c.g.s. FIGC e di conseguenza ai due imprenditori veniva irrogata l'inibizione temporanea.

La decisione n. 63 del 20 gennaio 2023, emessa dalle Sezioni unite della Corte federale FIGC, veniva impugnata dai due manager davanti alle Sezioni unite del Collegio di garanzia dello sport, giudice di ultima istanza dell'ordinamento sportivo italiano cui compete un giudizio “ibrido” tanto rescindente quanto rescissorio¹⁰.

Infine, con la decisione n. 40 dell'8 maggio 2023¹¹, il Collegio di garanzia dello sport rigettava il ricorso e confermava la sanzione disciplinare, così esaurendo i gradi di giudizio previsti dall'ordinamento sportivo.

1.2. Le ordinanze del giudice amministrativo e l'oggetto del rinvio pregiudiziale ai sensi dell'art. 267 TFUE.

Conclusi tutti i gradi della giustizia sportiva, la decisione del Collegio di garanzia dello sport (insieme alla n. 63 del 20 gennaio 2023 emessa dalla Corte federale FIGC) veniva infine impugnata dai due manager innanzi al Tribunale amministrativo regionale del Lazio, secondo il modello della “pregiudiziale sportiva”¹².

Il TAR Lazio, in via liminare, con le ordinanze n. 11559 e n. 11557 del 6 giugno 2024¹³ ha sospeso il giudizio e rimesso¹⁴ il caso alla Corte di giustizia, articolando tre questioni pregiudiziali interpretative ai sensi dell'art. 267 del TFUE, nelle cause riunite C-424/24 e C-425/24.

I tre quesiti (sebbene pare dubbia la loro ricevibilità per assenza di una rilevanza eurounitaria¹⁵, questione apparentemente superata dalla comunicazione della Corte di giustizia emessa ai sensi dell'art. 61 del Regolamento

⁹ La decisione è consultabile [qui](#).

¹⁰ In questi termini A. PANZAROLA, *La Cassazione civile giudice del merito*, Torino, 2005. L'A. torna sull'argomento in A. PANZAROLA, *Sui principi del processo sportivo (riflessioni a margine dell'art. 2 del Codice di giustizia sportiva)*, su *Riv. dir. sport.*, 2015, 32 ss., dove osserva che il giudizio di impugnazione innanzi al Collegio di garanzia dello sport preso il CONI costituisce effettivamente un “*terzo grado di giudizio, che esibisce la forma anfibia ora di giudizio nudamente rescindente, ora di vero e proprio giudizio di terza istanza*”.

¹¹ La decisione è consultabile nella [sezione](#) “giurisprudenza” del CONI.

¹² Il TAR Lazio è organo giurisdizionale statale competente sugli atti sportivi che, non avendo rilievo esclusivamente nel diritto sportivo, incidono su diritti soggettivi e interessi legittimi, ai sensi degli artt. 2 e 3 della legge n. 280 del 2003, che consentono, dopo aver “*esaurito i gradi della giustizia sportiva*”, di adire il giudice amministrativo. Sulla pregiudiziale sportiva v. L. SANTORO, *Il riparto di giurisdizione nella legge n. 80/2003: crisi del sistema tra sovranismo del legislatore e letture singolari della giurisprudenza*, su *Eur. dir. priv.*, 2019, 867 ss.

¹³ Per un commento alle ordinanze di rinvio anche S. D'ANCONA, *TAR Lazio, 6 giugno 2024, n. 11559, Ordinanza di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia*, su *Riv. int. dir. amm. pubbl.*, 2024, 385 ss.

¹⁴ Una delle due “ordinanze gemelle” di rinvio ex art. 267 TFUE, emesse dalla sezione I ter del TAR Lazio, è consultabile [qui](#).

¹⁵ Per certi versi, difatti, il rinvio pregiudiziale sollevato dal giudice *a quo* parrebbe irricevibile. Ciò in quanto sembrano venire in rilievo, secondo la giurisprudenza eurounitaria, “*elementi tutti collocati all'interno dello Stato membro*” (CGUE, 15 novembre 2016, causa C-268/15, Ullen del Shooten, §. 47 e CGUE, 18 gennaio 2025, causa C-261/20, Thelen Technopark Berlin, §. 52), che non incidono sul diritto eurounitario in modo concreto, e, dunque, una carenza della c.d. “rilevanza comunitaria” della questione, su cui ora F. BIONDI, *Morte della Granita?!*, su *Giur. cost.*, 2025, 131 ss.

Secondo questa prospettazione, la causa non sarebbe scrutinabile dalla Corte di giustizia in quanto a. interesserebbe una normativa esclusivamente nazionale (e cioè il d.l. n. 220 del 2003 e l'art. 4 c.g.s. FIGC), per come interpreta dalla giurisprudenza interna (amministrativa e costituzionale). La tesi parrebbe, per un certo verso, conforme alla posizione assunta da CGUE, 6 novembre 2018, causa C-569, Stadt Wuppertal, §. 68, secondo la quale “*un giudice nazionale non può validamente ritenere di trovarsi nell'impossibilità di interpretare una disposizione di diritto nazionale conformemente al diritto dell'Unione per il solo fatto che detta disposizione è stata costantemente interpretata in un senso che ritiene incompatibile con tale*

interno, dove si sono invitate le parti a focalizzarsi sui profili di merito) riguardano il meccanismo di elaborazione pretoria, che impedisce al giudice amministrativo (TAR e in appello Consiglio di Stato), una volta che il ricorrente abbia esperito i gradi della giustizia federale (Tribunale federale, Corte federale d'appello e, infine, Collegio di garanzia dello sport), di annullare la misura disciplinare sportiva (intesa quale atto incidente su diritti soggettivi e interessi legittimi, ammettendosi – laddove l'atto, scrutinato dal giudice amministrativo “incidenter tantum”, appaia illegittimo – solo la tutela risarcitoria. Il modello italiano è stato così rimesso in discussione dal giudice *a quo*, nonostante sia stato vagliato dalla Corte costituzionale in due differenti sedi¹⁶ e venga generalmente inteso come espressione di un corretto bilanciamento tra esigenze contrapposte¹⁷, che sono la garanzia del “fair trial” e l'autonomia dell'ordinamento sportivo.

Secondo il giudice comune, e qui si pongono i tre quesiti di rinvio pregiudiziale, il sistema interno non sarebbe conforme al diritto eurounitario con riguardo al rispetto del principio di effettività della tutela giurisdizionale (primo

diritto”. Questa impostazione pare trovare eco anche in CGUE, 9 aprile 2024, causa C-582/21, FY, §. 63 dove si è osservato che “l'obbligo per i giudici nazionali di fare riferimento al diritto dell'Unione nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme pertinenti del diritto nazionale trova limite nei principi generali del diritto e non può servire da fondamento per una interpretazione *contra legem* del diritto nazionale”; b. la vicenda, poi, sembrerebbe interessare un settore non oggetto di armonizzazione eurounitaria e che vedrebbe coinvolti esclusivamente cittadini italiani. Tale profilo, tuttavia, pare vincibile dai principi via via affermati dalla Corte di giustizia in materia, secondo cui anche nelle materie non armonizzate, come il diritto sportivo, le discipline interne devono convergere verso il rispetto dei principi di proporzionalità, potendo le libertà eurounitarie essere limitate solo a tutela degli interessi generali dello sport, come ricordato di recente da CGUE, 4 ottobre 2024, causa C-650/22, FIFA; c. va osservato che la sanzione disciplinare non parrebbe dispiegare effetti al di fuori del territorio dello Stato italiano – anche se, ad una attenta disamina dell'irrogazione disciplinare, la sanzione prevede la sua estensione in ambito FIFA e UEFA. Sebbene si tratti di procedimenti autonomi, le decisioni saranno soggette ad autonomi giudizi arbitrali “extra-eurounitari”, come, ad esempio, innanzi al Tribunale Arbitrale dello Sport (TAS) di Losanna. Sui giudizi arbitrali cfr. E. PICOZZA, *Diritto internazionale o diritto eurounitario? Note in margine alla sentenza della Corte di giustizia della Unione europea 21 dicembre 2023 C-333/2021*, su *Riv. int. dir. comp.*, 2023, 453 ss. Secondo questa visione, il diritto eurounitario non potrebbe essere invocato in astratto, ma sarebbe necessaria la dimostrazione concreta che la normativa interna penalizzi determinati cittadini di Stati membri rispetto ad altri (cfr. CGUE, 6 maggio 2021, causa C-571/2020, OM, §. 25). In questo senso, può ritenersi che il giudice *a quo*, ai sensi dell'art. 94 del Regolamento di procedura della Corte (che può consultarsi in lingua italiana [qui](#)), avrebbe dovuto illustrare “il collegamento tra le disposizioni eurounitarie e la normativa nazionale applicabile alla causa principale”, attraverso la ricostruzione di “elementi concreti” (CGUE, 4 ottobre 2024, causa C-242/23, “Tecno 37”, §. 36). Il tutto conformemente alla posizione della giurisprudenza, secondo cui “la Corte, adita da un giudice nazionale nel contesto di una situazione in cui tutti gli elementi si collocano all'interno di un solo Stato membro, non può, senza indicazioni da parte di detto giudice in tal senso, considerare che la domanda di interpretazione (...) sia necessaria ai fini della soluzione della controversia” (CGUE, 17 ottobre 2024, causa C-16/23, “Fa.Ro.”, §. 39). Ad ogni modo, il profilo pare essere superato dalla Corte di giustizia, che, con la comunicazione trasmessa ai sensi dell'art. 61 del Regolamento di procedura della Corte, ha invitato le parti a concentrarsi, per l'udienza di discussione, esclusivamente sui profili di merito.

¹⁶ Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49, con nota di A. AVEARDI, *L'ordinamento sportivo e la tutela giurisdizionale dei singoli*, su *Giorn. dir. amm.*, 2020, 2 e Corte cost., 25 giugno 2019, n. 160, con nota di A. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento giuridico e il diritto di agire in giudizio*, su *Giorn. dir. amm.*, 2020, 2.

¹⁷ In questi termini S. SICILIA, *Il bilanciamento tra il principio di autonomia dello sport e i principi dell'Unione europea (nota a TAR Lazio, sez. I ter, 6 giugno 2024)*, su *Riv. dir. sport.*, 2024.

quesito)¹⁸; al principio di determinatezza e proporzionalità della sanzione (secondo quesito)¹⁹ e alla libertà di concorrenza (terzo quesito)²⁰.

2. Riflessioni sul primo quesito di rinvio pregiudiziale, tra duplicità di tutele e surrogazione dei rimedi processuali.

Con il primo quesito, il giudice di Via Flaminia ha chiesto alla Corte di giustizia di verificare se il sistema nazionale rispetti l'effettività della tutela giurisdizionale, poiché il giudice amministrativo, come anticipato a conclusione del precedente paragrafo e come si legge nell'ordinanza di rinvio, *“una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva, se l'atto si rivela illegittimo potrà se del caso riconoscere la tutela risarcitoria per equivalente pecuniario”*²¹ ma non anche scrutinare in via diretta l'atto sportivo.

Il TAR, in seconda battuta e per quello che costituisce a parere di chi scrive la parte più delicata dell'intero rinvio pregiudiziale, ha rimesso in dubbio le qualità della giustizia sportiva (alla stregua dell'art. 6 CEDU e dell'art. 47 della Carta di Nizza), osservando che *“il diritto a un ricorso effettivo postula che l'organo giurisdizionale rispetti le caratteristiche fondamentali di terzietà, imparzialità e indipendenza”*²².

Per quanto riguarda il primo dubbio interpretativo, il quesito del giudice comune andrà probabilmente coordinato con il principio di autonomia, riservata agli Stati membri, nell'individuare i rimedi processuali interni, che devono essere finalisticamente orientati a garantire l'effettività della tutela, senza potersi innestare, come mi pare ritenga il TAR, in schemi rimediali prestabiliti, principio che ha origine in *“Bernard Crehan”*²³ (ma, invero, ancor prima in *“Palmisani”*²⁴). L'autonomia o meglio la libertà dei rimedi processuali degli Stati membri è stata ribadita dalla Corte di giustizia in successive pronunce²⁵, dove (specie nel caso *“Kone”*²⁶) si è detto che non esiste un modello di tutela unitario e che l'effettività della stessa possa raggiungersi sia con rimedi di natura reale (mediante l'azione annullatoria

¹⁸ *“Se il diritto dell'Unione ed in particolare gli artt. 6 e 19 TUE, alla luce dell'art. 47 della carta dei diritti fondamentali dell'unione (CDFUE) e 6 della CEDU, in relazione al principio della tutela giurisdizionale effettiva, vanno interpretati nel senso che ostano a che: - il diritto interno di uno stato membro, quale quello di cui all'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003 convertito in l. n. 280 del 2003, come interpretato nel diritto vivente italiano, una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva nazionale, escluda il ricorso a una tutela giurisdizionale che preveda il potere del giudice nazionale (nel caso di specie il giudice amministrativo) di annullamento della sanzione disciplinare sportiva e dei suoi effetti futuri, nonché di sospendere in via cautelare l'efficacia delle sanzioni medesime, così limitando il potere del giudice nazionale alla sola tutela risarcitoria per equivalente, laddove risulti che l'esercizio del potere disciplinare è stato in concreto illegittimo”* (TAR Lazio, sez. I ter, 6 giugno 2024, ordinanze nn. 11557 e 11559).

¹⁹ *“Se il diritto dell'Unione ed in particolare gli artt. 6 e 19 del TFUE, interpretati alla luce degli artt. 47, 48 e 49 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e 6 e 7 della CEDU, devono essere interpretati nel senso che, al fine di assicurare il rispetto dei principi di legalità, di tassatività e di sufficiente determinatezza delle fattispecie incriminatrici, nonché del giusto processo, ostano a che: - una normativa nazionale, quale quella di cui all'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003, convertito dalla l. n. 280 del 2003 – come interpretata nel diritto vivente italiano – che, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo come sancito dalla legge nazionale ed interpretato nel diritto vivente italiano, consenta agli organi dell'ordinamento sportivo di irrogare ad un dirigente sportivo una sanzione disciplinare a carattere inibitorio dell'attività e in conseguenza della violazione di una disposizione dell'ordinamento federale (art. 4 co. 1, del codice di giustizia sportiva FGCI), la quale stabilisce, con una clausola generale a carattere indeterminato, che tutti i tesserati e dirigenti sono tenuti ad osservare, oltre che lo statuto e le altre norme federali, i principi di lealtà, correttezza e probità”* (TAR Lazio, sez. I ter, 6 giugno 2024, cit.).

²⁰ *“Se il diritto dell'Unione ed in particolare gli artt., 45, 49 e 56, 101 e 102 del TFUE e 47 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea vanno interpretati nel senso che ostano a che: - la normativa nazionale, quale quella di cui all'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003, convertito dalla l. n. 280 del 2003, consente l'irrogazione da parte degli organi sportivi di una sanzione disciplinare interdittiva, per effetto della quale è inibito ad un dirigente apicale di società sportiva di livello internazionale lo svolgimento dell'attività professionale per 24 mesi in ambito nazionale e sovranazionale”* (TAR Lazio, sez. I ter, 6 giugno 2024, cit.).

²¹ TAR Lazio, sez. I ter, 6 giugno 2024, cit., 39.

²² TAR Lazio, sez. I ter, 6 giugno 2024, cit., 38.

²³ CGUE, 20 settembre 2001, causa C-453/99, Bernard Crehan, §. 29 dove si è affermato che *“spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro designare i giudici competenti e stabilire le modalità procedurali dei ricorsi intesi a garantire la tutela dei diritti spettanti ai singoli”*.

²⁴ CGUE, 10 luglio 1997, causa C-261/95, Palmisani.

²⁵ Principio ribadito in CGUE, 21 gennaio 2016, causa C-74/14, Eturas, §. 32 e CGUE, 17 marzo 2016, causa C-161/15, Abdelhafid Bensada.

²⁶ CGUE, 5 giugno 2014, causa C-557/12, Kone, §. 23 ss.

sull'atto) sia con rimedi equivalenti (mediante il riconoscimento di un ristoro). Applicando queste coordinate ermeneutiche, il modello nostrano sembra – ma vedremo quale sarà la posizione che condividerà la Corte di giustizia, anche se ogni dubbio sembra ormai fugato dalla sopraggiunta sentenza “Cairo Network”²⁷ – garantire una tutela piena, poiché il giudice amministrativo può conoscere di tutti i danni prodotti dal provvedimento disciplinare sportivo laddove illegittimo, mentre, da parte loro, gli organi giustiziali federali possono (in due gradi di giudizio, con terzo grado innanzi al Collegio di garanzia dello sport) concedere una tutela reale. Il sistema di tutela che si delinea pare complementare, se si considera che, secondo la giurisprudenza del Consiglio di Stato che ha già scrutinato la problematica, davanti agli organi giustiziali sportivi “*la pretesa risarcitoria nemmeno può essere fatta valere*”²⁸. Il dubbio del giudice *a quo* sembra fugato dalla posizione assunta dalla Corte di giustizia successivamente al rinvio pregiudiziale in commento, nella già citata “Cairo Network”²⁹. Con questo approdo, il giudice di Lussemburgo ha individuato nella tutela risarcitoria (in luogo di quella annullatoria) un rimedio giurisdizionale effettivo, laddove il risarcimento sia idoneo a compensare integralmente i danni subiti³⁰.

Per inquadrare meglio la vicenda, va ricordato che il sistema italiano è stato già vagliato dalla Corte costituzionale³¹ con le pronunce n. 49 del 2011 e n. 160 del 2019 – con le quali la Corte di giustizia sarà certamente chiamata a “dialogare”. Il Giudice delle leggi, dopo aver posto l'attenzione sui cinque gradi di giudizio³² garantiti al federato, ha escluso che la tutela sul provvedimento disciplinare debba essere necessariamente demolitoria³³, al contempo

²⁷ CGUE, 11 settembre 2025, causa C-764/23 E. C-766/23, Cairo Network.

²⁸ Cons. Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782.

²⁹ CGUE, Cairo Network, cit. La Corte di giustizia, decidendo sul rinvio pregiudiziale proposto dal Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 10416 del 2023 (richiamata dal TAR nel proprio rinvio) nelle cause riunite C-764/23 e C-766/23 ha affrontato il rapporto tra tutela annullatoria e risarcitoria nel sistema di protezione giurisdizionale previsto dall'art. 1 co. 1037 della legge n. 205 del 2017, che, nelle procedure di “refarming” delle frequenze televisive, esclude la reintegrazione in forma specifica e limita la tutela cautelare al solo pagamento di una provvisoria. La Corte di giustizia, dopo avere richiamato i principi di cui all'art. 19 TUE e all'art. 47 della Carta di Nizza, ha affermato che l'art. 4 della direttiva 2002/21/CE (“direttiva quadro”) non impone un obbligo assoluto di disporre rimedi demolitori, spettando agli Stati membri stabilire – nel rispetto dei principi di equivalenza ed effettività – i poteri del giudice nazionale. In particolare, la tutela effettiva non sembrerebbe pregiudicata quando la giurisdizione è limitata al riconoscimento di un risarcimento per equivalente, purché tale risarcimento consenta di compensare integralmente i danni subiti dall'operatore e sia assistito, in via cautelare, dalla possibilità di ottenere una provvisoria.

La Corte di giustizia, pur riconoscendo che la sola riparazione economica non sempre garantisce la piena effettività, ha ritenuto che, in un settore tecnicamente complesso come quello del “refarming” delle frequenze 700 MHz (in cui l'annullamento degli atti inciderebbe negativamente sul buon esito del processo di transizione digitale e sull'attuazione del 5G), la scelta del legislatore italiano di precludere la reintegrazione e limitare la tutela al risarcimento pecuniario è compatibile con il diritto dell'Unione.

Per questa via, la Corte di giustizia ha ritenuto che anche la tutela risarcitoria, se effettiva e integralmente soddisfattiva, possa dirsi conforme ai principi di tutela giurisdizionale effettiva del diritto eurounitario, ponendosi come alternativa legittima alla tutela annullatoria nel bilanciamento fra esigenze di certezza, continuità del servizio e diritti degli operatori economici.

³⁰ Si è osservato, al §. 84 della sentenza ricostruita nella precedente nota, che “*la concessione di un siffatto risarcimento è tale da conferire agli operatori economici interessati una tutela giurisdizionale effettiva solo nei limiti in cui le modalità del risarcimento stesso consentano di compensare integralmente i danni subiti da detti operatori economici in ragione dell'applicazione dell'atto che il giudice competente ha giudicato illegittimo*”.

³¹ Corte cost., 25 giugno 2019, n. 190, cit. ha, su questo rilievo, ritenuto che il sistema “*implica un giudizio di compatibilità costituzionale della esplicita esclusione della diretta giurisdizione sugli atti attraverso i quali sono irrogate le sanzioni disciplinari*”.

³² La Corte costituzionale ha posto l'attenzione sulla circostanza che il sistema italiano ammette l'esperibilità della tutela annullatoria davanti agli organi della giustizia sportiva, garantendo al federato cinque gradi di giudizio complessivi: i tre organi giustiziali sportivi mantengono il potere di annullare la sanzione e possono concedere misure cautelari, con “*caratteri di atipicità e ampiezza*” – Corte cost., 25 giugno 2019, n. 190, cit. Esperiti i tre gradi della giustizia sportiva, e passando per l'anello di raccordo del Collegio di garanzia dello sport, l'ordinamento italiano, secondo l'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003, permette al federato di accedere alla giurisdizione statale, garantendo ulteriori due gradi di giudizio innanzi al Tribunale amministrativo e, in sede di appello, al Consiglio di Stato.

³³ Corte cost., 25 giugno 2019, n. 190, cit. si è riferita a una forma di tutela (annullatoria innanzi alla giustizia sportiva e risarcitoria innanzi al giudice statale) ispirata a “*pienezza ed effettività*”.



qualificando il risarcimento concesso dal giudice amministrativo come una “*diversificata modalità di tutela giurisdizionale posta a tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo*”.

La Corte costituzionale ha evidenziato che, da un lato, quella risarcitoria è una forma di tutela ordinaria comune nel sistema interno³⁴ (che trova fondamento nell'art. 2058 del Codice civile). Essa “*corrisponde a una tecnica di tutela assai diffusa e ritenuta pienamente legittima in numerosi e delicati comparti*”. Dall'altro lato, il Giudice delle leggi non ha mancato di rilevare che conferire al giudice amministrativo il potere annullatorio sulla misura non garantirebbe l'effettività della tutela, poiché l'annullamento interverrebbe sempre dopo l'esperimento di almeno tre gradi di giustizia sportiva. Questa circostanza, che importerebbe anche la violazione del principio di prossimità della tutela, farebbe preferire la tutela equivalente su quella reale.

È interessante notare come la Corte costituzionale ha infatti sottolineato che l'annullamento dell'atto “*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*”.

L'arresto costituzionale, che il giudice comune non ha ricostruito nelle ordinanze di rinvio, sembra d'altra parte innestarsi, in modo coerente, in quell'indirizzo eurounitario secondo cui non può individuarsi, in capo agli Stati membri, l'obbligo di apprestare una tutela reale, se non quando essa sia espressamente prevista da una direttiva europea *ad hoc*. In assenza di un obbligo in tal senso, secondo l'orientamento ora introdotto in “Cairo Network”, l'atto – “*in forza del principio di autonomia processuale*” – resta “*impugnabile nello Stato membro interessato conformemente al diritto nazionale*”³⁵, a condizione che venga rispettato il principio di equivalenza, inteso come applicazione uniforme del sistema di tutela a tutti i cittadini eurounitari.

La Corte costituzionale, già salvando in prima battuta il sistema italiano, sembra aver già dato seguito ai criteri “Wouters”³⁶, secondo cui gli Stati membri, nei settori non armonizzati qual è il diritto sportivo, *a*) conservano la libertà di scegliere tra diversi metodi di tutela; *b*) possono disciplinare liberamente l'esercizio di determinate professioni e associazioni, adattandone la tutela processuale alle loro peculiarità; *c*) in questo contesto, è stata riconosciuta la possibilità, in capo agli Stati membri, di delegare poteri normativi e giurisdizionali in capo alle federazioni sportive³⁷.

Questa facoltà è stata confermata dalla Corte di giustizia in “European Superleague company”³⁸, dove alle federazioni sportive è stata astrattamente riconosciuta la possibilità di emanare provvedimenti sanzionatori, che possono anche incidere sulle libertà fondamentali. A condizione, tuttavia, che sia rispettato il principio di proporzionalità della misura disciplinare irrogata e che la stessa sia strumentale alla tutela dei valori dello sport³⁹ (innestati nell'art. 165 TFUE e

³⁴ Corte cost., 25 giugno 2019, n. 190, cit.

³⁵ CGUE, 10 marzo 2021, causa C-949/19, MA.

³⁶ CGUE, 19 febbraio 2002, causa C-309/99, Wouters.

³⁷ CGUE, 18 luglio 2006, causa C-519/04, Meca-Medina e CGUE, 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, e CGUE, 21 dicembre 2023, causa C-333/21, Superleague European company, §. 104-105, 203.

³⁸ CGUE, Superleague, cit., §. 104 ss.; CGUE, FIFA, cit., §. 100 e 101 e CGUE, 21 dicembre 2023, causa C-680/21, Royal Antwerp Football Club, §. 61 ss.

³⁹ CGUE, Superleague, cit., §. 104.

internamente ora nell'art. 33 Cost.)⁴⁰ lesi da condotte scorrette, il tutto con l'ulteriore garanzia dell'effettività giurisdizionale⁴¹, declinata come terzietà dell'organo giudicante⁴² - requisiti ribaditi anche in "Olympique Lyonnais"⁴³.

2.1. La natura del provvedimento disciplinare sportivo nell'ottica comparata e nella giurisprudenza di legittimità.

La delicatezza della questione, capace di impattare oltre l'ambito FIGC interessando il rapporto tra giustizia statale e tutti gli organi giustiziali delle 48 federazioni, permette di analizzare la questione anche in ottica comparatistica, per sondare se e in quale misura il modello italiano presenta analogie con quello di altri Stati membri⁴⁴.

Una parte della dottrina si è interrogata, a livello comunitario, sulla giurisdizione delle misure disciplinari irrogate dai Tribunali federali interni. In ottica comparatistica, si è ritenuto che le misure disciplinari sportive siano atti a "natura interna" ("it has an internal nature"⁴⁵), corollario dal quale conseguirebbe la loro sottrazione allo scrutinio annullatorio del giudice statale⁴⁶. Si è osservato che "international and national sports federations create, apply and enforce rules in order to regulate their sports. If an associated member or club does not comply with these rules, disciplinary sanctions, such as fines, exclusion from participation in certain matches, or even exclusion from the federation, can be imposed"⁴⁷. Si è giunti a questa conclusione, che tutto sommato pare in linea con la giurisprudenza costituzionale, sul rilievo che il provvedimento disciplinare sportivo è un atto *inter privatos*, che ha interesse solo mediato per la Stato – impattando solo di riflesso su diritti soggettivi o interessi legittimi. Si è ritenuto che la misura disciplinare si innesta in quello che viene definito come un sistema sportivo privato⁴⁸. Questa visione, seppur compatibile con quella eurounitaria (e in particolare con "FIFA", "European Superleague company" e con "Meca Medina"), andrà coordinata con i "paletti" posti dalla Corte di giustizia (e riepilogati nella parte conclusiva del precedente paragrafo): la misura disciplinare, per essere legittimamente irrogata e sottratta alla giurisdizione statale, deve essere il risultato di un "fair trial" e, nel rispetto della proporzionalità, tutelare un valore sportivo di interesse generale.

Il profilo è stato affrontato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 49 del 2011, dove si è ritenuto che il provvedimento disciplinare non possiede una rilevanza statale diretta: da qui discenderebbe la riserva di annullamento

⁴⁰ Sui valori sportivi si rinvia ora a G. MARAZZITA, *Il riconoscimento del valore costituzionale dell'attività sportiva*, su *Federalismi*, 2024, 110 ss.

⁴¹ CGUE, Superleague, cit., §. 251.

⁴² In questo senso CGUE, 13 dicembre 2017, causa C-403/16, El Hassani, §. 41; CGUE, 25 luglio 2018, causa C-216/18, Minister for justice and equality, §. 52 ss. e ancora CGUE, 21 gennaio 2020, causa C-274/14, Banco de Santander, §. 56 ss. e CGUE, 14 maggio 2020, causa C-924/19, FMS.

Nella giurisprudenza eurounitaria, la terzietà dell'organo è spesso intesa come corrispondenza della tutela giurisdizionale ai due criteri di effettività elaborati da CGUE, 21 dicembre 2020, causa C-497/2020, Randstand Italia, rappresentati dall'obbligo di prevedere ricorsi efficaci e dalla possibilità per il singolo di contestare la decisione.

⁴³ CGUE, 16 marzo 2010, causa C-325/08, Olympique Lyonnais, §. 38 ss. e 44, secondo cui la sanzione disciplinare sportiva, se impattante sulle libertà fondamentali, deve essere posta a baluardo dei principi associativi di lealtà e correttezza, in relazione alla funzione sociale ed educativa rivestita dello sport.

⁴⁴ La giurisprudenza amministrativa ritiene che l'atto sportivo può qualificarsi come provvedimento tout court amministrativo solo quando sia direttamente "rilevante per l'ordinamento statale": il provvedimento disciplinare, da parte sua, ha un rilievo, innanzitutto, all'interno della federazione sportiva e, in via mediata, nell'ordinamento statale, incidendo su diritti soggettivi e interessi legittimi.

In questi termini, si è ritenuto che solo agli organi giustiziali sportivi compete "sanzionare sotto il profilo disciplinare-sportivo la violazione del dovere di un tesserato di comportarsi con correttezza e lealtà" (Tar Lazio, sez. I, 19 gennaio 2022, n. 591). Su questo presupposto si è detto che "non spetta al giudice amministrativo l'impugnazione del provvedimento con cui è stata irrogata una inibizione al dirigente sportivo tesserato" (Tar Lazio, sez. I, 15 gennaio 2021, n. 556).

⁴⁵ Cfr. I. BOLOKAN, G. SAMOYLENKO, *Sanctions in sports: the relationship between legal and local regulation*, su *Retos*, 2021, 663, in Spagna con il titolo *Sanciones en el deporte la relación entre la regulación legal y local*.

⁴⁶ Cfr. I. BOLOKAN, G. SAMOYLENKO, *Sanctions in sports*, cit., 663.

⁴⁷ Cfr. R. KLEEF, *Reviewing disciplinary sanctions in Sports*, su *Cambridge J. int. comp. law*, 2024, 3 ss.

⁴⁸ Ivi, in cui si osserva che "a sports federation can autonomously create its own regulations and enforce them through a private sanctioning system", 27.



in capo alla sola giustizia federale, pur garantendosi al singolo una tutela risarcitoria “piena” e “incondizionata” davanti al giudice amministrativo⁴⁹, chiamato a scrutinare l’atto “*in via incidentale e indiretta*”, secondo uno schema che la Corte costituzionale ha definito di “*giustizia associativa*”⁵⁰.

In questo senso, a parere di chi scrive, il sistema italiano si avvicina a quello tedesco dove la misura disciplinare sportiva è classificata dalla dottrina come atto interno (“*innerer Akt*”) a c.d. “*rilevanza pubblica mediata*”⁵¹. In questo senso, nell’esperienza tedesca si riconosce il potere annullatorio solo in capo al “*professional disciplinary proceeding*”⁵², e non anche in capo al giudice statale.

In ottica non dissimile, le nostre Sezioni Unite (sulla scia della sentenza costituzionale n. 190 del 2019⁵³) hanno ritenuto – salvando il riparto giurisdizionale – che il modello italiano esprimerebbe un “*necessario bilanciamento dell’autonomia dell’ordinamento sportivo con il rispetto dei limiti e delle altre garanzie costituzionali*”⁵⁴, mentre altro autorevole orientamento ha ritenuto che “*nel caso delle sanzioni disciplinari sportive, l’autonomia dell’ordinamento sportivo e il diritto di difesa devono essere bilanciati, perché entrambi tutelati dalla Costituzione, sicché la tutela solo risarcitoria risulta giusta espressione di un doveroso compromesso*”⁵⁵. D’altra parte, ogni compromesso – come pare essere quello in commento – importa dei sacrifici, che non pare potranno essere ignorati dalla Corte di giustizia.

2.3. Riflessioni sui requisiti di autonomia, terzietà e indipendenza degli organi giustiziali sportivi.

Ancora con il primo quesito, il TAR si è domandato se gli organi giustiziali sportivi soddisfano i principi di autonomia, terzietà e indipendenza. La Corte di giustizia sarà chiamata ad uno scrutinio concreto sulle modalità di nomina dei giudici, sia per quelli federali (il Tribunale e la Corte d’appello) sia per il Collegio di Garanzia dello Sport.

In questa prospettiva, il quesito del giudice comune parrebbe muoversi in senso contrario ad un diverso orientamento, inaugurato dallo stesso TAR Lazio con la sentenza n. 11882 del 2021, che ha ritenuto le modalità di nomina dei giudici sportivi conformi all’art. 6 CEDU⁵⁶, ritenendo il quadro nazionale sufficientemente idoneo a garantire “*l’autonomia e*

⁴⁹ Corte cost., 25 giugno 2019, n. 160, cit. dove si sottolinea che “*il giudice amministrativo può conoscere, nonostante la riserva a favore della giustizia sportiva, delle sanzioni disciplinari inflitte a società, associazioni ed atleti, in via incidentale e indiretta, al fine di pronunciarsi sulla domanda risarcitoria proposta dal destinatario della sanzione*”.

⁵⁰ Sulla tutela annullatoria concessa dalla giustizia sportiva e su quella risarcitoria tipica della giurisdizione statale, la Corte costituzionale è partita dal rilievo che “*in linea di principio, la tutela, stante la irrilevanza per l’ordinamento generale delle situazioni in ipotesi violate e dei rapporti che da esse possono sorgere, non è apprestata da organi dello Stato ma da organismi interni dell’ordinamento stesso in cui le norme in questione sono state poste e nel cui ambito esse, infatti, godono di pacifica rilevanza, secondo uno schema proprio della giustizia associativa*”.

⁵¹ Per tutti nell’ordinamento tedesco: W. HADDING, F. VAN LOOK, *Zur Ausschließung aus Vereinen des Bürgerlichen Rechts*, su *Zeitschrift für Unternehmens und Gesellschaftsrecht*, 1988, spec. 270-271 ss.

⁵² R. KLEEF, *Reviewing disciplinary*, cit., 3 ss., osservandosi che “*in Germany, there is no disputing that a disciplinary sanction imposed by a sports federation is anything other than an association’s decision*”.

⁵³ La Corte costituzionale, ponendo attenzione sul necessario bilanciamento, ha ritenuto che “*la scelta legislativa è frutto del non irragionevole bilanciamento operato dal legislatore fra il principio costituzionale di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale e le esigenze di salvaguardia dell’ordinamento sportivo, bilanciamento che ha indotto il legislatore ad escludere la possibilità dell’intervento giurisdizionale maggiormente incidente su tale autonomia, mantenendo ferma la tutela per equivalente*”.

⁵⁴ Cfr. Cass. civ., sez. un., 18 dicembre 2020, n. 29654.

⁵⁵ V. SPADA, *La tutela meramente obbligatoria non è equiparabile a quella reale: riconoscere l’una al posto dell’altra è una scelta ideologica*, su *Foro amm.*, 2020, 21.

⁵⁶ Con la citata sentenza, il TAR Lazio ha osservato che “*il ricorrente ha contestato l’erroneità della pronuncia del Collegio di Garanzia dello sport per violazione dell’art. 6 CEDU, in quanto egli non sarebbe stato giudicato da un giudice terzo e imparziale. La censura è priva di base (...). L’ordinamento sportivo è improntato ad un generale principio di autonomia, sancito dal legislatore con la legge n. 280/2003. Le norme dell’ordinamento sportivo 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*”.

*l'indipendenza degli organi nell'ordinamento sportivo*⁵⁷. Nel prosieguo del presente paragrafo, si porrà attenzione sulla modalità di nomina dei giudici, meccanismi che la Corte di giustizia sarà chiamata a valutare per sondarne la terzietà. La prima fonte che assume rilievo è lo Statuto FIGC, approvato sotto l'egida del CONI quale organo di garanzia⁵⁸, che disciplina le modalità di nomina dei giudici mediante un sistema che sembra conforme al “*due process of law*”. Difatti, i giudici federali vengono nominati⁵⁹ tra soggetti “*in possesso di specifica competenza ed esperienza nell'ordinamento sportivo*”⁶⁰, scelti tra professori ordinari di ruolo in materie giuridiche, magistrati della giurisdizione statale in carica o a riposo, avvocati dello Stato o avvocati con oltre 5 anni di esperienza⁶¹. Al fianco del requisito della “*tecnicità*” dell'organo, lo Statuto federale, come previsto dalla legge statale⁶², stabilisce, in via di principio, che i giudici debbano agire in condizioni “*di piena indipendenza, autonomia, terzietà e riservatezza*”⁶³. Questi principi sembrano “*messi in moto*” da istituti ad hoc, dato che, per le situazioni patologiche in cui l'apparenza di terzietà dell'organo possa essere pregiudicata, lo Statuto prevede ipotesi di astensione e ricusazione⁶⁴, sovrapponibili, secondo la giurisprudenza amministrativa, a quelle previste per i giudici statali, come ha ritenuto il TAR Lazio con la sentenza n. 11882 del 2021. Pare interessante osservare che, quasi in richiamo sostanziale dell'art. 111 Cost., lo Statuto FIGC prevede che la giustizia sportiva sia esercitata nel rispetto del diritto di difesa, della parità delle parti, del contraddittorio (sostanzialmente declinato in senso cartolare)⁶⁵, della terzietà del giudice e degli “*altri principi del giusto processo*”, ivi compresa “*la ragionevole durata*”⁶⁶ – mentre un autorevole orientamento, certo che il processo sportivo sia intriso dei principi dell'art. 111 Cost. replicati nell'art. 2 St. CONI, pone anche attenzione, a

⁵⁷ La Corte federale d'appello, da parte sua, con la decisione n. 62 del 2020 emessa in tema di impugnazione di sanzioni disciplinari sportive (nel caso comminata al Presidente di un sodalizio) ha ritenuto che “*la posizione degli organi di giustizia sportiva è caratterizzata dai requisiti della terzietà e della imparzialità*”. La decisione si può leggere [qui](#).

⁵⁸ Secondo l'iter previsto dal d.lgs. n. 242 del 1999.

⁵⁹ Art. 35 co. 1 St. FIGC. La disposizione prevede che “*possono essere nominati giudici sportivi nazionali, componenti della Corte federale di appello, della Corte sportiva di appello a livello nazionale e del Tribunale federale a livello nazionale coloro che, in possesso di specifica competenza ed esperienza nell'ordinamento sportivo, siano: a) professori universitari di ruolo in materie giuridiche, anche a riposo; b) magistrati di qualsiasi giurisdizione anche a riposo; c) avvocati dello Stato, anche a riposo e notai; d) avvocati iscritti da almeno cinque anni negli albi dei relativi consigli dell'ordine*”.

⁶⁰ Art. 35 co. 1 St. FIGC.

⁶¹ Art. 35 co. 1 St. FIGC. Il requisito della tecnicità pare innervare l'intero procedimento disciplinare, in quanto analoghi requisiti sono previsti per il Procuratore federale e per il Sostituto procuratore, ai sensi dell'art. 35 St. FIGC. La tecnicità caratterizza anche la Commissione di vigilanza, che si occupa di segnalare gli illeciti disciplinari, ai sensi dell'art. 36 co. 3 St. FIGC, rubricato “*Commissione di vigilanza sulle società di calcio professionistiche*”, il quale, sulla tecnicità dell'organo, prevede che “*possono essere nominati componenti della COVISOC coloro che, in possesso di specifica competenza e indiscussa moralità e indipendenza, siano: a) docenti universitari di ruolo in materie giuridiche e economico-aziendali, anche a riposo; b) magistrati di qualsiasi giurisdizione, anche a riposo; c) dottori commercialisti, avvocati, notai, avvocati dello Stato o consulenti del lavoro laureati in economia e commercio con almeno dieci anni di anzianità nella funzione, anche a riposo*”.

⁶² Cfr. l'art. 7 lett. h-bis del d.lgs. n. 242 del 1999, che, nel disciplinare i compiti della Giunta nazionale, prevede che essa “*individua, con delibera sottoposta all'approvazione del Ministero per i beni e le attività culturali, i criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva, secondo i seguenti principi: 1) obbligo degli affiliati e tesserati, per la risoluzione delle controversie attinenti lo svolgimento dell'attività sportiva, di rivolgersi agli organi di giustizia federale; 2) previsione che i procedimenti in materia di giustizia sportiva rispettino i principi del contraddittorio tra le parti, del diritto di difesa, della terzietà e imparzialità degli organi giudicanti, della ragionevole durata, della motivazione e della impugnabilità delle decisioni; 3) razionalizzazione dei rapporti tra procedimenti di giustizia sportiva di competenza del CONI con quelli delle singole federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate*”.

⁶³ Art. 33 co. 1 St. FIGC, che, rubricato “*Ordinamento della giustizia sportiva*”, prevede che “*gli Organi della giustizia sportiva agiscono in condizioni di piena indipendenza, autonomia, terzietà e riservatezza. Il Codice di giustizia sportiva della FIGC disciplina i casi di astensione e di ricusazione dei giudici in conformità con quanto previsto dai Principi di giustizia Sportiva emanati dal Consiglio Nazionale del CONI e dal Codice della giustizia sportiva adottato dal CONI*”.

⁶⁴ Art. 33 co. 1 St. FIGC.

⁶⁵ Cfr. PANZAROLA, *Sui principi del processo sportivo*, cit., 32 ss.

⁶⁶ Art. 33 co. 2 St. FIGC.

chiusura delle garanzie, sulla previsione, finanche, del gratuito patrocinio⁶⁷ a riprova dell'accuratezza e meticolosità del sistema.

Tuttavia, è probabile che la Corte di giustizia dovrà vagliare l'imparzialità "in concreto" degli organi giustiziali, dato che l'enucleazione dei principi in sé, per quanto utile, non pare comunque bastare⁶⁸. La Corte di giustizia probabilmente dovrà soffermarsi sui meccanismi di nomina dei giudici, che sono generalmente riconosciuti come la cartina tornasole⁶⁹ per valutare l'indipendenza degli organi giustiziali rispetto agli enti di cui sono promanazione.

Merita soffermarsi almeno brevemente su questo profilo. Per essere ammessi a ruolo e soddisfatto il (pre)requisito della tecnicità, lo Statuto prevede l'indizione di una procedura comparativa pubblica⁷⁰ e la valutazione dei "curricula" dei candidati a opera di un organo che è la Commissione federale di garanzia. Quest'organo – al quale, secondo autorevole dottrina, sarebbe comunque precluso un ingerimento nell'attività giustiziale⁷¹ – è chiamato a operare, come da previsione statutaria, "in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione"⁷². Se ciò è effettivamente possibile dipende, a sua volta, dalla struttura della Commissione. Sfogliando le norme dello Statuto federale che disciplinano l'organo, emerge che esso è collegiale e complesso, in quanto formato da quattro componenti espressione delle componenti sportive (nominati dal Consiglio federale a maggioranza qualificata) e da un Presidente, mentre anche per essere componente della Commissione federale di garanzia bisognerà soddisfare particolari requisiti di tecnicità⁷³, che però, da sé considerati, nulla dicono sull'effettiva imparzialità dell'organo. Pare invece più rilevante notare che la Commissione di garanzia non è organo permanente, ma dura in carica sei anni, il che esclude una corrispondenza, anche in caso di proroga dei commissari, tra la durata della loro carica e quella dei giudici nominati, che restano, invece, in servizio per quattro anni, secondo il modello della corrispondenza imperfetta.

⁶⁷ A. PANZAROLA, *Sui principi del processo sportivo*, cit., 32 ss., osservandosi che "anche il principio del gratuito patrocinio (art. 8) si inserisce nel medesimo quadro, volto come è alla assicurazione effettiva dell'accesso ai giudizi. In termini generali si sa che, se si trascurasse la questione, il processo – anziché aperto a tutti i cittadini – finirebbe per essere un privilegio per ricchi. Per quanto il tema, se riferito al procedimento sportivo, sembri presentarsi spoglio delle sue usuali risonanze emotive, se non ideologiche, è positivo che il Codice di Giustizia se ne sia occupato, giustappponendo al principio una pragmatica regola organizzativa, incentrata sulla possibile istituzione – da parte delle Federazioni – di un Ufficio del gratuito patrocinio".

L'A. pone altresì attenzione sull'obbligo di pubblicità della sentenza, inteso anche come obbligo di motivazione, osservando che "nella previsione secondo la quale la decisione è motivata e pubblica» (art. 2 co. 4) si sorprendono facilmente due principi fondamentali. Da un lato, quello di pubblicità della pronunzia del giudice che si riannoda al più generale Grundsatz der Öffentlichkeit. Dall'altro, quello relativo all'obbligo di motivazione".

⁶⁸ Ivi, 32 ss., a conclusione della propria ricostruzione dei principi nel processo sportivo, l'A. conclude osservando che "il richiamo ai principi, se è inevitabile, può essere anche utile. Quando siano osservati, i principi possono concorrere ad assicurare che tutti i procedimenti giudiziari si svolgano in modo uniforme. In caso di lacune, il principio, con la ratio che l'informa, può offrire rimedio all'incertezza, permettendo alla parte, non soltanto di prevedere lo svolgimento del processo, ma di influenzarne lo svolgimento. Se per la sua generica formulazione il principio si presta a dilatare la discrezionalità del giudice, in pari tempo può ergersi a strumento per frenarne gli eccessi arbitrari, affidato come è ad un linguaggio altrettanto generico che comprensibile".

⁶⁹ Così L. NEUDORFF, *Judicial independence: the judge as a third party to the dispute*, Montreal, 2008.

⁷⁰ Art. 34 co. 3 St. FIGC.

⁷¹ In questo senso A. MERONE, *Nomina dei giudici sportivi e federali. Terzietà, imparzialità e indipendenza*, su *Riv. dir. sport.*, 2014, 102, secondo cui la Commissione opera "in piena autonomia e indipendenza di giudizio" nella nomina dei giudici.

⁷² Art. 34 co. 2 St. FIGC, rubricato "L'organizzazione della giustizia sportiva". Il co. 1 prevede che "la FIGC garantisce il celere ed efficiente funzionamento della giustizia sportiva in conformità con i Principi di giustizia sportiva e il Codice della giustizia sportiva emanati dal CONI assicurandole i mezzi ed il personale necessari, anche avvalendosi di referendari che possano svolgere funzioni di ausilio ed assistenza agli Organi della giustizia sportiva. È assicurato il doppio grado di giurisdizione sportiva, secondo le modalità previste dallo Statuto del CONI".

Il co. 2, invece, stabilisce che "è istituita nella FIGC la Commissione federale di garanzia. La Commissione opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione ed è costituita dal Presidente e da quattro componenti nominati a maggioranza qualificata dal Consiglio federale, pari ai due terzi degli aventi diritto al voto nei primi due scrutini e alla maggioranza assoluta a partire dal terzo scrutinio. I componenti della Commissione sono scelti tra professori universitari di prima fascia in materie giuridiche, magistrati delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrativa e avvocati dello Stato con almeno quindici anni di anzianità di carriera, anche a riposo, che siano di alta reputazione e di notoria moralità e indipendenza. I componenti della Commissione durano in carica sei anni e possono essere confermati per un ulteriore mandato".

⁷³ I componenti sono scelti tra "professori universitari di prima fascia in materie giuridiche, magistrati delle giurisdizioni superiori ordinaria ed amministrativa e avvocati dello Stato con almeno quindici anni di anzianità di carriera, anche a riposo, che siano di alta reputazione e di notoria moralità e indipendenza", ai sensi dell'art. 34 co. 2 St. FIGC.



Disposizioni analoghe si ritrovano anche all'interno del Codice di giustizia sportiva CONI, che invece disciplina – come fonte processuale sovraordinata – il Collegio di garanzia dello sport. In tempi recenti, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che le regole di nomina del Collegio di garanzia dello sport siano sufficienti per farlo come soggetto autonomo rispetto allo stesso ente CONI⁷⁴ da cui promana, anche se, secondo un diverso orientamento, il Collegio di garanzia dello sport, nel caso in cui le sue decisioni siano impugnate innanzi al TAR, non è munito di autonoma legittimazione a intervenire, che resterebbe solo in capo al CONI⁷⁵, approdo che a parere di chi scrive, però, sembra confermare invece che escludere l'autonomia dell'organo giustiziale, e che riflette il principio del *nemo iudex in causa propria*. Venendo ai giudici dell'organo giustiziale “del” CONI, anche per il Collegio di garanzia dello Sport è previsto che il Presidente e i suoi componenti “*agiscono nel rispetto dei principi di piena indipendenza, autonomia e riservatezza*”⁷⁶ e che lo *status* di terzietà e imparzialità sia oggetto di un'auto-dichiarazione da parte di ciascun giudice⁷⁷ e prima dell'assunzione dell'incarico⁷⁸, prevedendosi altresì, in ipotesi patologiche, un iter di astensione dei componenti per conflitto di interessi⁷⁹.

Il Codice di giustizia sportiva del CONI, per quanto riguarda invece la modalità di nomina dei giudici, rinvia all'art. 12 *bis* dello Statuto, il che conferisce una portata solenne al meccanismo, in considerazione che lo Statuto del CONI è fonte para-costituzionale all'interno dell'ordinamento sportivo, parametro di legittimità per i singoli statuti federali che difatti vengono approvati dal CONI previa verifica della loro conformità con i principi del proprio Statuto⁸⁰. Oltre ai requisiti di tecnicità⁸¹, la nomina dei giudici avviene mediante elezione, con maggioranza qualificata dei due terzi, da parte del Consiglio Nazionale CONI su proposta della Giunta nazionale “*all'esito di una selezione tramite procedura comparativa*” svolta dalla Commissione di garanzia. Vista già la composizione di quest'ultima, meritano pertanto attenzione i due organi coinvolti nella nomina del Collegio di garanzia dello sport.

Il Consiglio Nazionale CONI è un organo, istituito con legge statale⁸², composto da una pluralità di figure che appaiono eterogenee, in quanto rappresentative di diverse categorie⁸³ configuranti la maggioranza votante nelle decisioni⁸⁴. Probabilmente in quest'ottica, l'art. 6 St. CONI definisce il Consiglio Nazionale come il “*massimo organo*

⁷⁴ TAR Lazio, sez. I, 7 agosto 2023, n. 13163, secondo cui “*la decisione del Collegio di Garanzia del CONI costituisce non un mero sviluppo della funzione amministrativa sostanziale, bensì un esercizio della più elevata funzione giustiziale dell'ordinamento sportivo. Nei confronti di essa tutte le parti del relativo procedimento sono collocate in una posizione di parità, ivi inclusa la FIGC (che non è un mero organo amministrativo ma soggetto giuridico autonomo), con l'annesso diritto alla tutela giurisdizionale statale (artt. 24 e 113 Cost.)*”.

⁷⁵ TAR Lazio, sez. I ter, 20 settembre 2021, n. 9851.

⁷⁶ Art. 55 co. 2 c.g.s. CONI.

⁷⁷ In particolare, i componenti sono chiamati a “*sottoscrivere una dichiarazione con la quale si impegnano ad esercitare il mandato con obiettività e indipendenza, senza conflitti di interesse e con l'obbligo di riservatezza*”, ai sensi dell'art. 12 bis St. CONI.

⁷⁸ Stante che “*ciascuno di essi, all'atto dell'accettazione dell'incarico, sottoscrive una dichiarazione con cui attesta di non avere rapporti di coniugio, né di parentela o affinità fino al terzo grado, con alcun componente della Giunta e del Consiglio del CONI, impegnandosi a rendere note eventuali sopravvenienze*” (art. 55 co. 2 c.g.s. CONI).

⁷⁹ Ancora l'art. 55 co. 2 c.g.s. CONI, il quale prevede che “*il Presidente e i componenti del Collegio di Garanzia dello Sport agiscono nel rispetto dei principi di piena indipendenza, autonomia e riservatezza e svolgono il loro incarico a titolo gratuito. Ciascuno di essi, all'atto dell'accettazione dell'incarico, sottoscrive una dichiarazione con cui attesta di non avere rapporti di coniugio, né di parentela o affinità fino al terzo grado, con alcun componente della Giunta e del Consiglio del CONI, né di avere rapporti di lavoro subordinato o continuativi di consulenza o di prestazione d'opera retribuita, ovvero altri rapporti di natura patrimoniale o associativa che ne compromettano l'indipendenza con alcuna Federazione, impegnandosi a rendere note eventuali sopravvenienze. Il Presidente e i componenti si astengono dal singolo giudizio laddove versino in una delle condizioni di cui all'art. 3 co. 3, del presente Codice*”.

⁸⁰ Cfr l'art. 5 co. 2 del d.lgs. n. 242 del 1999.

⁸¹ Anche in questo caso, i componenti dell'organo giustiziale sono “*esperti di diritto sportivo*”, scelti “*tra professori ordinari in materie giuridiche, avvocati abilitati all'esercizio della professione dinanzi alle magistrature superiori, avvocati dello Stato, magistrati in servizio o a riposo*”.

⁸² Art. 4 del d.lgs. n. 242 del 1999.

⁸³ Si tratta di atleti e tecnici sportivi in rappresentanza delle federazioni; tre rappresentanti delle strutture territoriali e regionali; cinque rappresentanti degli enti di promozione sportiva; rappresentanti delle associazioni benemerite; membri del Comitato olimpico; Presidenti di tutte le federazioni sportive riconosciute e il Presidente del CONI, ai sensi dell'art. 6 St. CONI.

⁸⁴ Cfr. art. 4 del d.lgs. n. 242 del 1999 e art. 6 St. CONI.



rappresentativo dello sport italiano” – anche se il vero punto nevralgico potrebbe essere rappresentato dal “peso”, non aritmetico, svolto dai membri di diritto del Consiglio Nazionale CONI⁸⁵.

La nomina dei giudici da parte del Consiglio Nazionale del CONI è filtrata, come ricordato, dalla proposta Giunta nazionale – sia per quanto concerne la nomina dei componenti sia per quanto concerne la nomina del presidente come previsto dall’art. 12 bis co. 7 St. CONI. Anche la Giunta nazionale è un organo eterogeneo istituito con legge statale⁸⁶, i cui componenti, con incarico quadriennale⁸⁷, appaiono terzi rispetto all’amministrazione CONI. Nella Giunta nazionale difatti siedono, in maggioranza, i rappresentanti delle Federazioni sportive nazionali scelti tra atleti e tecnici sportivi⁸⁸, mentre un certo rilievo andrà probabilmente conferito alla circostanza che il ruolo di filtro svolto dalla Giunta nazionale (che formula la proposta di nomina dei giudici) è stato attribuito direttamente dal legislatore italiano per garantire la terzietà degli organi giustiziali⁸⁹, attraverso l’individuazione dei principi generali nei procedimenti giustiziali, che vengono approvati con decreto ministeriale.

A ciò si aggiunge, similmente a quanto visto per gli organi giustiziali federali, la durata asincrona della carica (che per i giudici del Collegio di garanzia dello sport è pari a 4 anni) rispetto agli organi da cui sono nominati, i cui componenti restano in carica sei anni⁹⁰ e, dunque, dal CONI come ente amministrativo⁹¹. In questo senso, andrà visto in quale misura il presente caso pare discostarsi dai principi elaborati in “International skating union”⁹², dove la Corte di giustizia ha accertato che la sanzione era stata irrogata da un organo giustiziale, il Tribunale Arbitrale dello Sport, privo di “*indipendenza e imparzialità nei confronti dei club*”, mentre l’organo di appello⁹³ era, a sua volta, esterno all’Unione europea⁹⁴ e non legittimato a sollevare rinvii ai sensi dell’art. 267 TFUE. A ciò si aggiungeva che tutela risarcitoria

⁸⁵ Sono il Presidente del CONI, i Presidenti delle Federazioni sportive nazionali e i membri italiani del Comitato Olimpico Internazionale.

⁸⁶ Art. 6 del d.lgs. n. 242 del 1999 e art. 7 St. CONI.

⁸⁷ Art. 3 del d.lgs. n. 242 del 1999 e art. 5 St. CONI.

⁸⁸ Art. 6 del d.lgs. n. 242 del 1999 e art. 7 St. CONI, secondo cui la Giunta nazionale è formata da dieci rappresentanti delle federazioni sportive nazionali tra cui atleti e tecnici; un rappresentante degli Enti di promozione sportiva; due rappresentanti delle strutture territoriali del CONI e due membri italiani del Comitato Olimpico Internazionale.

⁸⁹ Art. 7 lett. h bis del d.lgs. n. 242 del 1999.

⁹⁰ Cfr. art. 12 bis St. CONI.

⁹¹ Cui si aggiungono strumenti quali la ricasazione (art. 56 c.g.s. CONI), la revisione e la revocazione (art. 63 c.g.s. CONI).

⁹² CGUE, 21 dicembre 2023, causa C-124/21, International skating union, §. 167 ss. Il caso interessava la International skating union (ISU), unica federazione mondiale del pattinaggio su ghiaccio riconosciuta dal Comitato olimpico internazionale, che aveva adottato regole che subordinavano all’autorizzazione preventiva dell’ISU l’organizzazione di competizioni internazionali e prevedevano severe sanzioni (sino all’inammissibilità perpetua), per gli atleti che partecipassero a gare non autorizzate. La Commissione europea aveva qualificato tali regole come decisioni di un’associazione di imprese aventi per oggetto la restrizione della concorrenza, in violazione dell’art. 101 TFUE, imponendo all’ISU di modificarle. Il Tribunale dell’Unione (con la sentenza T-93/18) aveva confermato la sussistenza dell’infrazione per le norme di autorizzazione e ammissibilità, ma annullato parzialmente la decisione della Commissione nella parte riguardante le clausole arbitrali che obbligavano atleti e organizzatori a rivolgersi esclusivamente al TAS di Losanna. La Corte di giustizia, investita sia dell’impugnazione principale dell’ISU sia di quella incidentale degli atleti Tuitert e Kerstholt e dell’associazione EU Athletes, ha respinto il ricorso dell’ISU e accolto quello incidentale. La Corte di giustizia ha confermato che le regole di previa autorizzazione e di ammissibilità dell’ISU costituiscono, per la loro stessa natura, una restrizione della concorrenza, in quanto conferiscono alla federazione (che opera anche come impresa sullo stesso mercato dell’organizzazione di eventi) un potere discrezionale idoneo a escludere concorrenti e a condizionare l’accesso al mercato, regole che, e qui si pone a parere di chi scrive un elemento di divergenza rispetto al caso italiano, non apparivano giustificate da finalità sportive legittime. Inoltre, come si dirà immediatamente nel testo, la Corte ha riformato la sentenza del Tribunale in punto di arbitrato, riconoscendo che le clausole che attribuiscono al TAS una competenza esclusiva e obbligatoria sulla sanzione disciplinare sportiva rafforzano l’infrazione, poiché si tratta di un organo posto all’esterno dell’Unione europea, sottratto al rinvio pregiudiziale e al rispetto dei principi eurounitari del giusto processo.

⁹³ La decisione assunta dal Tribunale Arbitrale dello Sport era a sua volta rimessa al Tribunal fédéral, “*vale a dire a un giudice di uno Stato terzo*”, rilevando che il giudice di ultima istanza fosse “*giudice esterno al sistema giurisdizionale dell’Unione*”, non legittimato a sollevare rinvii pregiudiziali (cfr. §. 191 ss. della sentenza).

⁹⁴ Andrà visto in che termini anche la Corte di giustizia interpreterà la clausola per cui la giustizia sportiva italiana tiene in conto i rapporti di cooperazione con l’Unione Europea, espressione che si ritrova nell’art. 4 St. CONI, rubricato “*Principio di autonomia sportiva*”.

poteva essere esclusa o limitata dal TAS⁹⁵, organo che non può concedere neanche la tutela cautelare, laddove, invece, gli organi giustiziali federali italiani possono emettere misure urgenti e cautelari atipiche, equiparate dalla dottrina a quelle che può concedere il giudice civile ai sensi dell'art. 700 c.p.c.⁹⁶. Oltre a queste differenze, la Corte di giustizia potrebbe valorizzare la circostanza che la competenza sulla misura disciplinare era stata ancora esercitata, in quel caso, senza una norma statale che delegasse la giurisdizione al TAS⁹⁷, rilevando un potere che le federazioni sportive si sono auto-riconosciute⁹⁸.

3. Il secondo quesito di rinvio pregiudiziale: la condotta e la sanzione alla luce degli Engel criteria.

Con il secondo quesito, il giudice comune ha sollevato dubbi sulla conformità della condotta e della sanzione disciplinare con le garanzie previste agli artt. 6 e 7 CEDU. Il TAR ha richiesto alla Corte di giustizia di valutare le due componenti alla luce della giurisprudenza Engel⁹⁹, che, nel 1976, ha individuato gli omonimi criteri per verificare se una misura nazionale abbia carattere afflittivo (e, dunque, debba ricadere nell'alveo delle tutele convenzionali). In caso contrario, la misura interna andrebbe esente dal rispetto delle tutele convenzionali, da un lato, sulla determinatezza della condotta; dall'altro, sulla prevedibilità e proporzionalità della sanzione.

Il tutto attraverso uno scrutinio che serve a valutare se la misura introduca una "accusa" penale¹⁰⁰ o un "obbligo di natura civile" (categoria, tuttavia, spesso limitata dalla Corte EDU)¹⁰¹.

⁹⁵ Il Tribunale Arbitrale dello Sport, esercitando poteri conferiti dallo statuto e non da una legge statale, aveva difatti emesso anche "una decisione di inammissibilità di chiedere il risarcimento dei danni dinanzi ai giudici nazionali competenti" (cfr. §. 200 ss. della sentenza), diritto che in Italia non è mai condizionato dagli organi giustiziali sportivi.

⁹⁶ A. PANZAROLA, *Sui principi del processo sportivo*, cit., 32 ss.

⁹⁷ La competenza era prevista dalla convenzione sportiva in deroga alla giustizia statale ("pur rilevando che un singolo può sottoscrivere una convenzione che sottoponga, in termini chiari e precisi, tutte o parte delle controversie ad essa a un organo arbitrale, anziché al giudice nazionale che sarebbe competente a pronunciarsi su tali controversie in virtù delle regole di diritto interno applicabili").

⁹⁸ Un ulteriore elemento di differenziazione può ravvisarsi nella circostanza che le regole che i federati hanno accettato al momento di adesione, sia per quanto concerne la giurisdizione sportiva sia per quanto concerne l'obbligo di lealtà, trovano fondamento in fonti statali, quali l'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003, l'art. 5 co. 1 del d.lgs. n. 242 del 1999 (che conferisce al CONI l'attività di coordinamento sull'operato delle federazioni sportive); l'art. 7 del d.lgs. n. 242 del 1999 (che, nel disciplinare le competenze della Giunta nazionale, conferisce alla medesima l'individuazione dei criteri generali della giustizia sportiva, previa delibera del Ministero per i beni e le attività culturali, ivi compreso l'obbligo dei federati di rivolgersi agli organi giustiziali sportivi per la risoluzione delle controversie); lo statuto CONI (approvato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri), che agli artt. 12 ss. disciplina il sistema della giustizia sportiva e i suoi principi. Per quanto riguarda l'obbligo di lealtà, esso pare previsto da più fonti, quale l'art. 13 bis St. CONI e, in via derivata, l'art. 4 c.g.s. FIGC – fonte approvata dalla Giunta nazionale CONI (nel caso con deliberazione n. 258 del 2019).

⁹⁹ Corte EDU, 8 giugno 1976, Engel.

¹⁰⁰ Cfr. Corte EDU, 23 marzo 1994, Ravensborg, 1994, §. 34 e Corte EDU, 2 ottobre 2018, Mutu; Corte EDU, 28 gennaio 2020, Ali Riza, §. 154 ss.

¹⁰¹ Si può ricordare che, anche laddove la sanzione disciplinare preveda il pagamento di un'ammenda, quindi incida sul lato patrimoniale, non potrebbe per ciò solo riferirsi all'introduzione di un "obbligo" civile.

Cfr. in questo senso EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide on article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial*, Strasburgo 2013, secondo cui "it thus did not have the elements of a criminal but rather disciplinary nature. Moreover, the deprivation of liberty was never at stake for the applicant and the fine which he risked incurring, although reaching the amount which could be regarded as punitive, was not in itself sufficient to qualify the measure as criminal. The same was true for the sanction of striking the applicant off the register of lawyers, which did not necessarily have a permanent effect and did not render the charges criminal in nature".



In questo senso, l'interprete deve valutare la misura attraverso tre indici¹⁰², che sono a. l'inquadramento della fattispecie nel diritto interno (*"the legal classification of the offence under national law"*); b. la natura della condotta (*"the nature of the offence"*); c. la gravità della sanzione (*"the degree of severity of the penalty"*).

La Corte di giustizia sarà chiamata a valutare, in primo luogo, la riferibilità formale della misura al diritto civile, penale o al di fuori delle due categorie, analisi che – secondo la giurisprudenza "Kyprianou"¹⁰³, portata a compimento con successive pronunce¹⁰⁴ – avrà carattere preliminare rispetto ai due successivi criteri. Tuttavia, il sistema italiano pare aver qualificato la sanzione sportiva come formalmente disciplinare, prevedendo che essa sia irrogata a seguito di un procedimento che, disciplinato dal secondo capo c.g.s. CONI, è letteralmente definito come *"disciplinare"*.

Non sembra pertanto, sul primo elemento, che la Corte di giustizia possa discostarsi più di tanto da un quadro normativo chiaro sotto il profilo letterale, anche a considerare che il procedimento viene avviato su impulso della Procura sportiva (ai sensi dell'art. 125 c.g.s. CONI) attraverso *"l'esercizio dell'azione disciplinare"* e parimenti la decisione viene assunta da una particolare sezione specializzata in procedimenti disciplinari. Più vaghi, però, appaiono gli artt. 4 e 9 c.g.s. FIGC (inseriti nel capo III, sez. I del Codice, e che rappresentano l'oggetto del giudizio), i quali si riferiscono, più genericamente, all'applicazione di *"sanzioni"*.

La nozione, tuttavia, è poi precisata nella sezione successiva dello stesso capo del Codice, dove l'art. 12 co. 2 c.g.s. FIGC¹⁰⁵, per disciplinare la modalità di applicazione delle sanzioni e delle attenuanti¹⁰⁵, si riferisce espressamente a *"poteri disciplinari"*.

Formalmente, dunque, e al netto di alcune sviste, sembra che l'ordinamento italiano abbia qualificato l'inibizione come una particolare forma di sanzione disciplinare, non rapportabile, quanto meno sotto il profilo letterale o sistemico, alle categorie civili o penali.

Il secondo indice di valutazione atterrà, poi, alla natura della condotta, per verificare se, da un punto di vista sostanziale, l'art. 4 c.g.s. FIGC contenga un precetto riferibile al sistema penale. A parere di chi scrive, anche sotto questo profilo, pare difficile agganciare l'obbligo di rispetto dei principi federali (quali *"lealtà"*, *"correttezza"* e *"probità"*) alle categorie del diritto civile o penale. Secondo un certo orientamento, la misura disciplinare sportiva troverebbe fondamento in regole di condotta previamente accettate dagli associati con l'atto di adesione alla federazione, sebbene necessario: in questo senso, si è ritenuto che il provvedimento disciplinare (a differenza degli obblighi civili e delle condotte penali) troverebbe fondamento nell'auto-vincolo¹⁰⁶ associativo¹⁰⁷. Il federato, secondo questa visione, per via dell'adesione, sarebbe chiamato a rispettare le regole interne, accettando che la loro violazione sia rimessa ad appositi organi giustiziali, che – quanto meno nell'ordinamento italiano – esercitano un potere conferito, sebbene in via mediata, dalla legge statale¹⁰⁸. Si è concluso che *"this type of responsibility involves its extension to members of sports organizations or related"*

¹⁰² Corte EDU, 23 novembre 2006, Jussila, secondo cui *"l'applicabilità dell'art. 6 (...) deve essere valutata su tre elementi, che sono talvolta definiti criteri Engel. Occorre anzitutto sapere se i testi che definiscono l'infrazione appartengono, secondo la tecnica giuridica dello Stato, al diritto penale, al diritto disciplinare o ad entrambi. La natura stessa dell'infrazione è elemento di valutazione nonché il grado di severità della sanzione che l'interessato rischia di subire"*.

¹⁰³ Corte EDU, 15 dicembre 2005, Kyprianou, § 61 ss.

¹⁰⁴ Corte EDU, 22 dicembre 2020, Gestur Jónsson and Ragnar Halldor Hall, §. 84-98 ha rilevato che la sanzione disciplinare non rientrava, nel diritto interno, tra quelle penali proprie (*"the Court found, as regards the first and second Engel criteria, that it had not been demonstrated that the contempt-of-court sanction had been classified as criminal under domestic law; nor was it clear, despite the seriousness of the breach of professional duties in question, whether the applicants' offence was to be considered criminal or disciplinary in nature"*).

¹⁰⁵ Si osserva che alla natura disciplinare si riferisce anche l'art. 112 c.g.s. FIGC sul registro delle sanzioni disciplinari.

¹⁰⁶ Cfr. S. PAKHOLKO, *The ratio of sports disciplinary responsibility and legal responsibility in sports*, su *Collection of scientific articles of students, undergraduates, graduate students*, 2015, 14 ss.

¹⁰⁷ In questo senso CGUE, Bosman, cit. e CGUE, 13 giugno 2019, causa C-22/18, Topfit, dove si richiede, come limite, il rispetto dei diritti conferiti al privato dal Trattato.

¹⁰⁸ Cfr. art. 2 del d.l. n. 220 del 2003 e art. 7 del d.lgs. n. 242 del 1999.



*parties, so it has an internal nature*¹⁰⁹ e che, pertanto, “*responsibility can also be considered legal because the rule-making of sports organizations is authorized by law*”¹¹⁰.

Anche la giurisprudenza convenzionale si è avvicinata a questa visione con “Muller Hartburg”¹¹¹, dove si è ritenuto che la natura di una sanzione disciplinare sarebbe tale quando la stessa non è posta a carico di qualunque individuo della collettività, ma è applicabile a un gruppo circoscritto di soggetti aderenti ad una categoria di settore, come una federazione o una associazione: si è giunti a ritenere che “*the Court did not find the criminal limb of article 6 to be applicable. It took into account the fact that the applicable disciplinary provision did not address the general public but the members of a professional group*”¹¹².

Un diverso indice che la Corte di giustizia potrà ancora vagliare riguarda la circostanza che la misura disciplinare è stata irrogata da organi giustiziali non statali, profilo che è stato, a più riprese¹¹³, però stemperato dalla Corte EDU, tanto da divenire irrilevante. Secondo la giurisprudenza “Albert and Le Compte” al legislatore nazionale sarebbero concesse due soluzioni entrambe valide: nel primo caso, se il potere è esercitato da un organo giustiziale non statale, è necessario che siano previsti dei meccanismi volti a garantire il rispetto dell’art. 6 CEDU, e in particolar modo la terzietà e l’indipendenza dell’organo giudicante. Nel secondo caso, allorché venga meno il rispetto dell’art. 6 CEDU, il sistema è nondimeno legittimo se è presente un meccanismo di impugnazione, per permettere un sindacato esterno sull’atto, davanti a un organo giudiziario statale tenuto al rispetto delle garanzie CEDU¹¹⁴.

A prescindere dall’inquadramento del caso nell’uno o nell’altro sistema giustiziale, il modello italiano appare conforme ad “Albert and Le Compte”. Ai due manager, infatti, sarebbe stato garantito sia un “fair trial” davanti agli organi giustiziali federali; sia un giudizio impugnatorio davanti agli organi della giustizia amministrativa, che, sebbene non possano concedere una tutela reale, applicano i principi costituzionali del giusto processo, possono sollevare rinvii pregiudiziali ai sensi dell’art. 267 TFUE in entrambi i gradi di giudizio, da ultimo ammettendosi l’esperibilità di un conflitto giurisdizionale ai sensi dell’art. 111 co. 8 Cost.

Da ultimo, la Corte di giustizia dovrà esaminare il terzo criterio Engel, consistente nella valutazione della gravità e degli effetti della sanzione. Tuttavia, svolgendo qualche considerazione, sotto il profilo civilistico, l’inibizione non sembrerebbe effettivamente pregiudicare il diritto degli interessati ad esercitare la loro attività imprenditoriale in altri settori esterni allo sport o, più semplicemente, esterni all’ambito FIGC. Probabilmente la questione andrà letta alla luce dei principi elaborati dalla Corte EDU in “Muller Hartburg”¹¹⁵, dove il piano di indagine sulla gravità della sanzione si è ormai spostato sulla verifica dei c.d. “effetti generalizzati”, intesi come l’impatto della misura sulla libertà personale e la circoscrizione dei suoi effetti nel tempo e nello spazio. D’altra parte, la misura disciplinare apparirebbe lieve anche in un’ottica relativa, sia con riferimento alle sanzioni irrogabili per come modulate nell’art. 9 c.g.s. FIGC, sia con riferimento alla quantificazione della misura in concreto, essendo previsto un meccanismo editale che permette di estendere l’inibizione sino a un massimo di cinque anni. La presenza di un meccanismo di “modulabilità”

¹⁰⁹ Cfr. I. BOLOKAN, G. SAMOYLENKO, *Sanctions in sports*, cit., 663.

¹¹⁰ Ivi.

¹¹¹ Corte EDU, 19 febbraio 2013, Muller Hartburg, §. 42-49.

¹¹² Sulla sanzione disciplinare che prevedeva la cancellazione da un albo professionale, cfr. EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS, *Guide on article 6 of the European Convention on Human Rights – Right to a fair trial*, sez. “General principles” (c.d. “Engel Criteria”), sez. II – *Scope: the notion of criminal charge* - “Application of the general principles”.

¹¹³ CGUE, 19 febbraio 2002, causa C-309/99, Wouters, §. 40 ss.

¹¹⁴ Cfr. C. EDU, 24 ottobre 1983, “Albert and Le Compte”, §. 29-30. Inoltre, cfr. EUROPEAN COURT, *Guide on article 6*, cit. dove si osserva, a commento della pronuncia, che “*with regard to professional disciplinary proceedings, in Albert and Le Compte v. Belgium, 1983 the Court considered it unnecessary to give a ruling on the matter, having concluded that the proceedings fell within the civil sphere*”.

¹¹⁵ Corte EDU, Muller Hartburg, cit. §. 42-49.

della sanzione è stata spesso valorizzata dalla giurisprudenza convenzionale¹¹⁶, per escludere la sussistenza di una misura grave.

In secondo luogo, la sanzione apparirebbe circoscritta nel suo ambito spaziale, poiché dispiega effetti solo in ambito FIGC, lasciando di converso i due manager liberi di esercitare la loro attività d'impresa sia in altri settori di mercato, sia in altri segmenti sportivi federati.

Su questo profilo può evidenziarsi che la sanzione disciplinare, essendo stata irrogata al 20 gennaio 2023, è ad oggi già scaduta, profilo che sembra impattare anche sulla rilevanza della questione eurounitaria e, a parere di chi scrive, con il principio elaborato in “Ali Riza”¹¹⁷, dove – se anche in quel caso fu riconosciuta l'assenza della terzietà dell'organo giustiziale – la Corte EDU ha ritenuto di poter vagliare una sanzione disciplinare alla stregua degli “Engel criteria” solo quando il privato stia ancora subendo un pregiudizio attuale derivante dalla misura, in assenza del quale “*as regards disciplinary proceedings before sport federation tribunals, the Court held that the criminal limb of article 6 did not apply*”¹¹⁸. Per quanto riguarda i riflessi penali della misura, va osservato che nella giurisprudenza convenzionale¹¹⁹, ad esempio nel caso “Xhoxhaj”¹²⁰, è stata accolta una interpretazione restrittiva del concetto di “gravità” in ambito disciplinare, ritenendo che il requisito non fosse integrato neppure in presenza di una sanzione disciplinare permanente, laddove essa sia giustificata dalla tutela di interessi generali. Nella ponderazione dei valori in gioco, la Corte EDU ha ritenuto che “*the Court did not consider that the criminal limb of Article 6 applied despite the fact that the dismissal entailed a permanent bar to rejoining the judicial service*”. In altre pronunce¹²¹, la Corte EDU ha ritenuto che una sanzione disciplinare possa trattarsi come “accusa penale” solo quando incide sulla libertà personale, ad esempio introducendo una misura detentiva forzata¹²² (altre volte finanche “giustificata” dalla Corte EDU in presenza di particolari esigenze penitenziarie di maggior tutela)¹²³, così da ritenersi che “*the Court has found that such proceedings were not criminal within the meaning of article 6, in as much as the domestic authorities managed to keep their decision within a purely administrative or labour sphere*”¹²⁴.

3.1. La condotta e il rispetto in concreto degli articoli 6 e 7 CEDU.

Da quanto sopra osservato, la sanzione disciplinare interna pare porsi al di fuori del perimetro degli Engel criteria, ma – laddove la Corte di giustizia accogliesse una visione inversa, riportando la misura alla categoria civile o penale – le garanzie convenzionali sembrano comunque rispettate.

Se si sono già visti i requisiti di terzietà e imparzialità dell'organo giustiziale nella giurisprudenza interna, il Codice di giustizia sportiva FIGC prevede – sulla scorta dei principi enucleati dall'art. 2 c.g.s. CONI – il rispetto di tutti i corollari del “fair trial”, come la necessità che il giudizio si svolga nel contraddittorio tra le parti¹²⁵, sulla base di prove raccolte a carico ma anche a discarico del tesserato (da parte della Procura federale¹²⁶) e che queste prove siano messe a

¹¹⁶ Su questi profili di “modulabilità” della sanzione ha posto l'attenzione la Corte EDU, per escludere la riferibilità di una sanzione disciplinare all'art. 6 CEDU (Corte EDU, Gestur Jónsson and Ragnar Halldor Hall, cit., §. 84-98). Con questa pronuncia, in relazione al terzo criterio Engel, la Corte ha osservato che nel caso in cui la sanzione disciplinare non preveda un massimo edittale la stessa non può, per ciò solo, innestarsi all'interno dell'art. 6 e dell'art. 7 della CEDU.

¹¹⁷ Corte EDU, Ali Riza, cit., §. 154.

¹¹⁸ EUROPEAN COURT, *Guide on article 6*, cit.

¹¹⁹ Cfr. Corte EDU, 15 dicembre 2016, Volkov, §. 93-95 e Corte EDU, 31 ottobre 2017, Kamenos, §. 51-53.

¹²⁰ Corte EDU, 9 febbraio 2021, Xhoxhaj, §. 245 ss. Nel caso, veniva in rilievo un procedimento disciplinare avviato nei confronti di un magistrato, per gravi violazioni di condotta, che si è concluso con una misura di impedimento permanente al servizio.

¹²¹ Cfr. Corte EDU, 15 dicembre 2020, Piskin, §. 105-109.

¹²² Corte EDU, 9 ottobre 2003, Ezech Connors, §. 82.

¹²³ Cfr. Corte EDU, 17 settembre 2009, Enea, §. 98 e, se ricorrono particolari esigenze penitenziarie, Corte EDU, 3 aprile 2012, Boulois, §. 85.

¹²⁴ EUROPEAN COURT, *Guide on article 6*, cit. Cfr. nella giurisprudenza Corte EDU, 3 agosto 1984, Moullet.

¹²⁵ Art. 44 c.g.s. FIGC.

¹²⁶ Art. 57 c.g.s. FIGC.



disposizione delle parti prima dell'apertura del giudizio¹²⁷ per assicurare una difesa effettiva. Poi, ai fini dell'irrogazione della sanzione, tipizzata nel Codice¹²⁸, l'organo giustiziale – mediante il libero apprezzamento delle risultanze processuali¹²⁹ (anche costituende)¹³⁰ – potrà applicare riconoscere le “attenuanti” di condotta¹³¹, generiche o speciali, il che sembra soddisfare anche il requisito giurisprudenziale della sufficiente quanto necessaria chiarezza delle “*conseguenze giuridiche derivanti dalle infrazioni?*”, come richiesto in “Degussa”¹³², quanto meno sotto il profilo del calcolo della sanzione e della modalità di irrogazione, che viene rimessa a un accertamento calibrato e disciplinato dettagliatamente dal Codice di giustizia.

D'altra parte, a questa visione del “processo sportivo” come “fair trial” vi ha aderito, a commento dell'art. 2 c.g.s. CONI, anche un autorevole orientamento dottrinale¹³³, che vi ha peraltro ravvisato, nei principi enucleati nel Codice giustiziale, un elenco di principi non esaustivo messo in moto dalla prassi.

Qualche riflessione merita anche il precetto. Se infatti la sanzione mi pare soddisfi i requisiti della certezza, qualche dubbio solleva la determinatezza della condotta, che si sostanzia nel divieto di violazione di alcuni principi – quali la lealtà – sostanzialmente elastici e non tipizzati dall'ordinamento sportivo.

A parere di chi scrive, la questione sembra meno critica rispetto a come interpretata dal giudice *a quo*, anche perché la misura sembra porsi all'esterno del diritto penale, e cioè supera il test degli Engel criteria, così da privarsi sostanzialmente di valore questo tipo d'indagine. Ma vale forse la pena osservare che la giurisprudenza eurounitaria¹³⁴ ha ritenuto che, ai fini della sufficiente determinatezza di una norma, non è sempre necessario che il precetto violato debba essere indicato “*con assoluta certezza*”, affermandosi che “*secondo la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'esistenza di termini vaghi nella disposizione non comporta necessariamente una violazione dell'art. 7 della CEDU, e il fatto che una legge conferisca un potere discrezionale non osta di per sé all'esigenza di prevedibilità*”¹³⁵. Adesso, la sufficiente determinatezza del precetto va letta, credo, alla luce delle peculiarità del diritto sportivo, nel senso che la tutela dello sport (al cui presidio sono poste le misure disciplinari) deve passare per la conservazione e la tutela di valori sportivi, che non possono tipizzarsi in categorie chiuse o condotte sempre predeterminate, circostanza che rischierebbe di creare zone di impunità.

La formulazione (certo non senza una “zona grigia” sui “confini” della nozione)¹³⁶ permette al giudice – in tesi anche a quello statale – di svolgere uno scrutinio in concreto sulla condotta per ravvisarvi o meno la violazione di un valore

¹²⁷ Art. 85 c.g.s. FIGC.

¹²⁸ Artt. 8 e 9 c.g.s. FIGC. Più complessa, invece, è la tipizzazione della condotta, dato che l'art. 4 c.g.s. FIGC fa un riferimento generico all'obbligo di lealtà e, dunque, a una categoria giuridica sostanzialmente aperta. Vero è che l'obbligo in parola non può dirsi sconosciuto ai tesserati, dato che esso è previsto dall'art. 13 *bis* St. CONI, recepito dall'art. 4 c.g.s. FIGC – documento che, a propria volta, trova una menzione nel d.lgs. n. 242 del 1999.

¹²⁹ Art. 57 c.g.s. FIGC, rubricato “*assunzione dei mezzi di prova*”, secondo cui “*gli organi di giustizia sportiva possono liberamente valutare le prove fornite dalle parti e raccolte in altro giudizio, anche dell'ordinamento statale. Gli organi di giustizia sportiva possono non ammettere i mezzi di prova che non presentino alcun collegamento con il procedimento pendente innanzi ad essi, che riguardino materiale già acquisito, che siano stati acquisiti illecitamente o che violino le norme procedurali individuate dal Codice o da altre norme federali*”.

¹³⁰ L'art. 60 c.g.s. FIGC fa, ad esempio, riferimento alle prove testimoniali, prevedendo che “*la testimonianza di uno dei soggetti di cui all'art. 2, può essere disposta dagli organi di giustizia sportiva su richiesta di una delle parti o d'ufficio quando, dal materiale acquisito, emerge la necessità di provvedere in tal senso*”.

Al co. 2 si prevede che “*le parti possono richiedere l'ammissione di prove testimoniali, indicando, a pena di inammissibilità, i dati di individuazione e di recapito dei medesimi nonché i capitoli di prova. I testimoni sono convocati a cura e a spese delle parti che ne fanno istanza, previa ammissione degli stessi da parte dell'organo di giustizia*”.

¹³¹ Artt. 13 e 16 c.g.s. FIGC, rubricati rispettivamente “*circostanze attenuanti*” e “*valutazione delle circostanze*”.

¹³² Tribunale UE, 5 aprile 2006, causa T-279/02, Degussa. La sentenza è stata confermata da CGUE, 22 maggio 2018, causa C-266/06, Degussa.

¹³³ A. PANZAROLA, *Sui principi del processo sportivo*, cit., 32 ss.

¹³⁴ Tribunale UE, Degussa, cit.

¹³⁵ In questo senso Corte EDU, 25 febbraio 1992, Margareta, §. 75.

¹³⁶ Sull'interpretazione dei valori v. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino 1992.

sportivo, per poi ricondurlo all'obbligo di lealtà nei rapporti associativi. A questa tesi ha per certi versi aderito anche la dottrina, che – dissertando sui valori sportivi – non ha mancato di rilevare che *“nell'interpretazione per valori, l'interprete cerca nella disposizione esclusivamente un interesse meritevole di tutela giuridica e l'unica deontologia che ne deriva è la necessità di soddisfare quel determinato interesse al massimo possibile. Il valore non definisce una fattispecie astratta, un modello di condotta, ma esclusivamente un fine da realizzare: il valore non indica i mezzi, i modi, i tempi e soprattutto i limiti della propria forza deontica. Ciascun valore è dotato di una potenza semantica illimitata e pretende – sempre e comunque – la massima realizzazione di sé stesso senza mediazioni di sorta”*¹³⁷.

La Corte EDU¹³⁸, da parte sua, sembra interpretare la sufficiente determinatezza del precetto anche alla luce del diritto vivente giurisprudenziale, richiamando la *“accessibility”* e la *“predictability”* della condotta. In questo senso, nel diritto interno ipotesi di falso in bilancio sono state già interpretate, dagli organi giustiziali sportivi, come violazione dell'art. 4 c.g.s. FIGC e sanzionate in modo analogo¹³⁹ a quanto avvenuto nella presente vicenda, con un modello sovrapponibile a quello in vigore anche in altri sistemi, come Francia¹⁴⁰ e Spagna¹⁴¹.

4. Il terzo quesito di rinvio pregiudiziale: la sanzione disciplinare sportiva come decisione di associazione di imprese.

¹³⁷ Così G. MARAZZITA, *Il riconoscimento del valore costituzionale dell'attività sportiva*, su *Federalismi*, 2024, 121.

¹³⁸ Cfr. Corte EDU, 24 aprile 1990, Kruslin e in particolar modo Corte EDU, 10 novembre 2005, Leyla Sahin, §. 88. Nelle citate sentenze, anche negli Stati continentali di *civil law*, la Corte di Strasburgo ha rinvenuto un ruolo decisivo nel formante giurisprudenziale, per la determinazione del precetto normativo di una sanzione, identificando il diritto vivente con il testo normativo per come esso interpretato dalle giurisdizioni nazionali.

¹³⁹ Casi analoghi in relazione ad alterazione delle voci di bilancio e conseguente violazione del principio di lealtà di cui all'art. 4 c.g.s. FIGC possono rintracciarsi in Collegio di garanzia dello sport, 1° dicembre 2021, n. 121; Collegio di garanzia dello sport, parere 1° agosto 2017, n. 5; Collegio di garanzia dello sport, 6 settembre 2019, n. 71; Tar Lazio, sez. I ter, 27 novembre 2023, n. 17711.

¹⁴⁰ Nel sistema francese si può ricordare l'art. 2.1 d) St., secondo cui *“tout comportement contraire à la morale, à l'éthique ou portant atteinte à l'honneur, à l'image ou à la considération de la F.F.F., de ses Ligues ou Districts, de la Ligue de Football Professionnel, d'un de leurs dirigeants, d'un assujetti ou d'un tiers, ou, plus généralement, du football français. La méconnaissance des principes fondamentaux énoncés dans la Charte d'Éthique et de Déontologie du Football peut donner lieu à l'engagement de poursuites disciplinaires. Tout assujetti, portant une accusation, est pénalisé s'il n'apporte, à l'appui, une présomption grave ou un commencement de preuve”*. Stessa regola è contenuta negli artt. 7 e 8 del Codice etico della Federazione calcio, laddove si afferma che *“les instances du Football s'engagent à édicter les règles garantissant l'équité et l'intégrité du Football, à veiller à leur respect et à en sanctionner les manquements. L'usage des fonds d'une instance s'inscrit dans l'unique cadre pour lequel il est destiné et doit être justifié. Par ailleurs, les acteurs ne peuvent promettre, offrir, accepter, solliciter ou obtenir sous forme de promesse, de cadeaux et autres bénéfices de/à des tiers, que s'ils ont une valeur symbolique ou insignifiante, et, en tout état de cause, si le but n'est pas d'obtenir ou de conserver quelque avantage (notamment financier). Les instances du Football veillent au respect des règles qu'elles édictent et sanctionnent toutes formes de corruption qui interviennent notamment dans le cadre des paris sportifs, du contrôle financier des Clubs et des Agents Sportifs, et de la lutte contre le dopage”*.

L'art. 8 prevede che *“chaque acteur use de son pouvoir ou de sa fonction dans le respect de ses prérogatives. Il doit coopérer avec les instances du football et leurs organes décisionnaires compétents, notamment dans le cadre d'une procédure en adoptant un comportement permettant le bon déroulement de celle-ci (se conformer aux demandes qui lui sont faites, ne rien dissimuler, ne pas faire pression sur autrui, etc.). Tout membre d'une instance (membre d'un organe de direction ou membre de commission) doit veiller à conserver son indépendance à l'égard de tiers, qui ne doivent pas être en mesure de lui dicter son comportement, ses choix ou ses décisions. Toute situation pouvant donner lieu à un conflit d'intérêts doit être évitée. Il y a conflit d'intérêts lorsque les personnes ont des intérêts directs ou indirects susceptibles de les empêcher d'accomplir leurs obligations avec intégrité, indépendance et détermination. De tels actes sont interdits, qu'ils soient effectués directement ou indirectement par le biais ou avec le concours d'intermédiaires ou de tiers, et chaque acteur doit s'abstenir de tout comportement pouvant laisser supposer leur existence”*.

¹⁴¹ In Spagna v. art. 1 co. 6, art. 22 e art. 23 del Codice etico. La prima disposizione, in merito alla competenza della giustizia sportiva, prevede che gli associati si impegnano a *“osservare i principi di lealtà, integrità e correttezza, in conformità con i principi del fair play. Rispettare sempre gli statuti, i regolamenti e le decisioni della FIFA e della UEFA”*.

L'art. 22, parimenti, afferma che *“osservare i principi di lealtà, integrità e sportività in conformità con i principi del fair play, che comprendono, in particolare, l'obbligo di astenersi da qualsiasi attività che danneggi l'integrità della Federazione”*.

Questa disposizione radica la competenza per la violazione dei principi di cui sopra in capo alla giustizia sportiva, come previsto dal successivo articolo secondo il quale *“i membri degli organi della Federazione devono rispondere agli organi etici previsti dal presente Statuto, quando la loro responsabilità non può essere fatta valere attraverso i canali disciplinari sportivi”*.



Con il terzo quesito, il giudice comune ha infine richiesto alla Corte di giustizia di valutare se la sanzione disciplinare possa o meno qualificarsi come “*decisione di associazione tra imprese*”, e dunque collidere con le libertà fondamentali dell’Unione e in particolare con la libertà di concorrenza ai sensi degli artt. 101 e 102 TFUE.

La risposta al terzo quesito dipenderà dalle conclusioni che la Corte di giustizia adotterà sui primi quesiti, poiché in altri precedenti, come in “FIFA”¹⁴², il giudice di Lussemburgo ha ritenuto che le misure disciplinari possano collocarsi al di fuori delle “*decisioni di associazione di imprese*” se sono rispettate tre condizioni: *a)* lo svolgimento di un giusto processo a carattere giustiziale (e non amministrativo); *b)* il perseguimento, mediante la misura disciplinare, di un legittimo di interesse generale, corrispondente alla salvaguardia dei campionati sportivi e alla tutela del merito sportivo¹⁴³; *c)* la sanzione derivi da norme di condotta note al federato, definite come “*regole comuni volte a garantire l’omogeneità e il coordinamento delle competizioni sportive*”¹⁴⁴. Non molto lontano dal caso “FIFA”, la Corte di giustizia anche in “European superleague company”¹⁴⁵ ha qualificato FIFA e UEFA come “*associazioni tra imprese*” non in termini assoluto, ma quando esse, operando come enti amministrativi, irrogano sanzioni non strumentali alla tutela dei valori sportivi e non proporzionate¹⁴⁶, così incidendo in modo diretto, e non mediato, nel settore “*economico, commerciale e finanziario*”¹⁴⁷, distinzione questa su cui si è posta l’attenzione anche in dottrina¹⁴⁸.

E in effetti, il caso in commento sembra discostarsi molto da “European superleague company”, poiché in quel caso le Federazioni UEFA e FIFA avevano irrogato delle sanzioni¹⁴⁹ (a carattere sostanzialmente punitivo) a quei club e giocatori che avessero aderito a un nuovo campionato esterno alle due federazioni, agendo come enti amministrativi, che, in quanto esterni all’Unione europea, non erano vincolati al rispetto dei Trattati e miravano a preservare il proprio monopolio. Su questo profilo, la Corte di giustizia dovrà da ultimo valutare se la sanzione disciplinare provoca in qualche modo una distorsione della concorrenza. Il precedente più diretto è “International skating”, dove la Corte di giustizia ha ritenuto che quando la materia sportiva ha effetti sul mercato, il gioco della concorrenza non è pregiudicato se l’ordinamento attribuisce al giudice dell’impugnazione un controllo sulla conformità della sanzione disciplinare al diritto eurounitario, garantendo l’accesso alla Corte di giustizia ai sensi dell’art. 267 TFUE.

L’approccio calato dalla Corte di giustizia nel diritto sportivo pare in linea con la giurisprudenza “Benetton”¹⁵⁰, dove il Giudice di Lussemburgo non si pone più il problema – come dianzi si è osservato – sull’ammissibilità di sistema giustiziali non statali¹⁵¹, ma indaga sul rispetto della “primazia” del diritto unionale – principio portato a ulteriore

¹⁴² CGUE, FIFA, cit., §. 100-101.

¹⁴³ Profilo attenzionato in CGUE, Meca-Medina, cit., §. 43-45 in tema di regolamentazione antidoping.

¹⁴⁴ CGUE, FIFA, cit., §. 143.

¹⁴⁵ CGUE, Superleague, cit., §. 162 ss.

¹⁴⁶ CGUE, Meca-Medina, cit., §. 47 ss. dove si rileva che la concorrenza di esercizio dell’attività può essere falsata in caso di misure disciplinari gravi e immotivate.

Parimenti anche nel caso “FIFA”, ai §. 100 e 101, si è evidenziato che nell’ordinamento sportivo è possibile, in virtù delle specificità del settore, limitare le libertà di circolazione e la concorrenza laddove le norme disciplinari perseguono un obiettivo legittimo, volto a tutelare “*il merito sportivo nelle competizioni*”, per permettere che i club possano affrontarsi “*in condizioni regolamentari e tecniche omogenee... in modo da assicurare in una certa misura pari opportunità*”. Il principio si ritrova anche in CGUE, Royal Antwerp, cit., §. 61.

¹⁴⁷ CGUE, FIFA, cit., §. 149 ss. dove si è osservato che “*non ogni accordo tra imprese ... che restringa la libertà di azione delle imprese che ne sono parti o che sono tenute al rispetto di detta decisione ricade necessariamente sotto il divieto sancito all’art. 101 TUE*”.

¹⁴⁸ E. PICOZZA, *Diritto internazionale o diritto eurounitario? Note in margine alla sentenza della Corte di giustizia della Unione europea 21 dicembre 2023, C-333/2021*, su *Riv. it. dir. pubbl. comp.*, 2023, 453 ss.

¹⁴⁹ Al §. 72 della sentenza, la Corte di giustizia osserva inoltre che la sanzione disciplinare non era contenuta in una decisione giustiziale, ma era diretta applicazione di norme che riservavano a FIFA e UEFA un potere di previa autorizzazione delle competizioni calcistiche internazionali per i club, potendone impedire *ab origine* la partecipazione con effetti imprevedibili e non limitati nel tempo.

¹⁵⁰ CGUE, 1° giugno 1999, causa C-126/97, Benetton.

¹⁵¹ È quanto avvenuto anche in materia di consumo, dove, ai fini della salvaguardia della concorrenza, non si discute sull’ammissibilità di decisioni assunte da sistemi giustiziali che impattano sul mercato (che anzi “*fanno compiere un notevole salto di qualità*”, secondo quanto osservato nella dir. UE n. 2013/11/UE), quanto sulla validità del consenso precedentemente prestato dall’interessato: alla tesi si è acceduto



compimento, nel diritto sportivo, con “Deliège”¹⁵². Con quest’ultima si è ritenuto che le federazioni siano legittimate a devolvere le controversie sportive (che in tema di misure disciplinari dispiegherebbero effetto sul rapporto federato-federazione)¹⁵³ ai propri organi giustiziali, in forza del principio di maggiore specializzazione dell’organo giudicante, che “*normally have the necessary knowledge and experience to run their own affairs effectively*”. La Corte di giustizia ha così avuto modo di precisare¹⁵⁴, con un principio richiamato anche in “FIFA”¹⁵⁵, il rapporto tra misura disciplinare sportiva e libertà di mercato, per ritenere che nel calcio professionistico (e nelle attività economiche parallele), l’irrogazione di sanzioni non può qualificarsi sempre e comunque come un “*abuso di posizione dominante*”, di converso escludendo che una sanzione impatti sulla concorrenza se comminata a tutela di un valore sportivo, nel rispetto del principio di proporzionalità¹⁵⁶, in presenza di regole procedurali e sostanziali anteriormente note e assicurando la terzietà degli organi giustiziali sportivi¹⁵⁷.

5. Conclusioni.

Pur senza “zone d’ombra”, che però sembrano più il risultato di un necessario bilanciamento tra l’autonomia dell’ordinamento sportivo e la garanzia di un giusto processo anziché il risultato di un modello illegittimo, il quadro di diritto interno sembra offrire al federato una tutela sufficientemente rispettosa dell’effettività giurisdizionale, venendo in rilievo due rimedi – quello reale e quello equivalente – tra loro complementari e non sostituibili.

D’altra parte, va considerato che una diversa soluzione, come la concessione al giudice statale di un potere annullatorio sulla misura disciplinare, non necessariamente si tradurrebbe in un aumento delle garanzie individuali, poiché – sulla scorta di quanto osservato dalla giurisprudenza costituzionale, con cui la Corte di giustizia sarà certamente chiamata a dialogare – rischierebbe di introdurre un elemento distonico, intervenendo la demolizione dell’atto dopo almeno tre gradi di giudizio.

In questo senso, il potere annullatorio concesso al giudice statale potrebbe finire per pregiudicare l’effettività della tutela, in quanto rischia di indurre il giudice amministrativo, anche per la sua conformazione storica, a prediligere la tutela annullatoria rispetto a quella risarcitoria, con effetti teoricamente devastanti sulla tutela dei diritti, se si considera che, ad esempio, nel caso di specie la misura disciplinare ha già esaurito i propri effetti negativi e dunque l’annullamento dell’atto non solo sarebbe privo di ogni utilità, ma finirebbe persino per essere inutile se non accompagnato da una tutela equivalente.

La ricostruzione del quadro normativo, rivisto alla luce dei precedenti eurounitari, induce a credere, poi, che siano soddisfatti anche i requisiti di imparzialità e indipendenza in capo agli organi giustiziali federali (e del Collegio di garanzia dello sport), anche se la soluzione del profilo passerà, a parere di chi scrive, dal modo in cui la Corte di giustizia declinerà i rapporti interni tra organi amministrativi federali e organi giustiziali, e in particolar modo sulle modalità di coinvolgimento dei primi nel processo di nomina dei secondi.

Sul rispetto del principio di determinatezza del precetto e della sanzione, che andrà rapportato dalla Corte di giustizia agli artt. 6 e 7 CEDU e all’art. 49 della Carta di Nizza, mi pare che si possa concludere per una natura eso-civile ed eso-penale degli artt. 4 e 9 c.g.s. FIGC. Ciò sia per quanto riguarda la condotta sia per quanto concerne la sanzione, che non parrebbe introdurre “obblighi civili” o “sanzioni penali”, almeno per come essi sono intesi nella

anche per quanto riguarda quelle misure adottate da un arbitrato commerciale internazionale (“*che trova la sua origine nell’autonomia della volontà delle parti in causa*” – CGUE, 2 settembre 2021, causa C-741/19, Komstroy) e dall’arbitrato degli investimenti con Stati extra Ue (Corte giust., parere 30 aprile 2019, n. 1/17).

¹⁵² CGUE, 11 aprile 2000, causa C-51/96, Deliège.

¹⁵³ Secondo la tesi della pluralità degli ordinamenti in W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano 1963 condivisa dalla Corte costituzionale italiana con le sentenze n. 49 del 2011 e n. 160 del 2019.

¹⁵⁴ CGUE, Superleague, cit., §. 145.

¹⁵⁵ CGUE, FIFA, cit. §. 149-150.

¹⁵⁶ Ivi, §. 148 e 151.

¹⁵⁷ Ivi, §. 147.



giurisprudenza di Strasburgo. Da parte sua, l'obbligo di lealtà sembrerebbe riflettere una disposizione di condotta posta a tutela del valore sociale dello sport (e per questo senso forse non tipizzabile), non molto distante dal concetto di *bona fides* civilistica e volta a guidare il comportamento dei federati. Da parte sua, la conseguenza della violazione dell'obbligo sembra adeguatamente circoscritta, sia sul piano cronologico che su quello dell'efficacia, atteggiandosi a misura deterrente, finalizzata alla tutela del valore sociale dello sport.

Infine, sul terzo quesito di rinvio pregiudiziale, la misura non sembra impattare – quanto meno in modo diretto, ma qui spetterà alla Corte di giustizia valutare il “grado” di incisione – sulla concorrenza. La sospensione dell'attività d'impresa nella FIGC sembra sfuggire alla categoria delle “*decisioni di associazioni di imprese*”, producendo effetti solo mediati, e non direttamente voluti, sul mercato unico. È certo che la Corte di giustizia dovrà verificare analogie e differenze della vicenda con i propri precedenti, con “European superleague company” e da ultimo con “FIFA”, dove la sanzione, come si è visto, – non giustiziabile all'interno del diritto eurounitario e priva di strumenti compensativi certi – era irrogata dalle federazioni sportive nella loro veste di enti amministrativi, sanzione poi che, lungi dal tutelare un valore sportivo, era strumentale a impedire nuove competizioni esterne ai campionati regolati da FIFA e UEFA. In queste conclusioni finali, può ancora aggiungersi un ulteriore profilo di divergenza anche in ragione dei diversi compiti esercitati dal CONI (e dal suo organo giustiziale) rispetto alle federazioni.

Il CONI, infatti, è, per la Corte di giustizia¹⁵⁸, un ente dotato di “*personalità giuridica di diritto pubblico*”¹⁵⁹, regolato dalla legge statale¹⁶⁰, emanazione del Comitato Olimpico Internazionale in Italia¹⁶¹. In quanto tale, il CONI non si occupa dei profili economici dello sport (come UEFA e FIFA), ma svolge la diversa funzione¹⁶² di “guardiano” dei valori, e lo fa supervisionando l'attività delle 48 federazioni sportive riconosciute e assicurando che siano rispettati i valori costituzionali ed eurounitari dello sport¹⁶³, per garantire il regolare svolgimento delle competizioni¹⁶⁴. Tuttavia, questa considerazione finale potrebbe importare un'ulteriore conseguenza e cioè un trattamento disgiunto, da parte della Corte di giustizia, tra la posizione degli organi giustiziali federali e il Collegio di garanzia dello sport, sul presupposto delle diverse finalità sociali perseguite, perché è vero che l'atto finale da cui proviene la sanzione è la decisione del Collegio di garanzia dello sport ma è anche vero che i ricorrenti hanno impugnato innanzi al TAR anche la decisione d'appello federale, con conseguente possibilità di scissione del giudizio.

In definitiva, il futuro della giustizia sportiva nazionale si giocherà nel punto d'incontro tra l'idea di sport come ordinamento e quella di sport come diritto. La Corte di giustizia sarà così chiamata non solo a misurare la tenuta di un sistema sorretto dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa interna, ma a definire il confine stesso tra autonomia dell'ordinamento sportivo, giusto processo e poteri del giudice statale. È certo che qualunque sarà l'esito del giudizio, la decisione di Lussemburgo non inciderà solamente sul settore federale o sul CONI, ma sulla nozione stessa di “effettività” e “molteplicità” della giurisdizione nel XXI secolo. Perché il diritto dello sport non è soltanto un riflesso dell'ordinamento interno e dei principi costituzionali, ma la sua più viva rappresentazione: il luogo dove anche le regole del “fair trial” smettono di essere astratte e tornano a misurarsi con primari valori sociali, come la lealtà, la competizione e il merito, adattandosi ad essi.

¹⁵⁸ Cfr. CGUE, 3 febbraio 2021, cause riunite C-155/19 e C-156/19, CONI.

¹⁵⁹ Cfr. l'art. 1 del d.lgs. n. 242 del 1999.

¹⁶⁰ Cfr. la legge n. 426 del 1942 e il d.lgs. n. 242 del 1999.

¹⁶¹ Cfr. l'art. 2 del d.lgs. n. 242 del 1999.

¹⁶² Art. 2 del d.lgs. n. 242 del 1999.

¹⁶³ Art. 13 bis St. CONI.

¹⁶⁴ Art. 1 St. CONI.