

L'autonomia sportiva nello spazio giuridico europeo: integrazione, proporzionalità e controllo giurisdizionale dopo le conclusioni dell'Avvocato generale nelle cause *FIGC-CONI*

Ginevra Greco*

SOMMARIO: 1. Introduzione e ipotesi di studio. – 2. Autonomia sportiva e integrazione europea: dalla separazione funzionale al controllo di compatibilità. – 3. Autonomia dell'ordinamento sportivo e tutela giurisdizionale: il modello italiano alla prova dell'art. 19 TUE e dell'art. 47 della Carta. – 4. Le conclusioni dell'Avvocato generale nelle cause *FIGC-CONI*: autonomia sportiva e tutela giurisdizionale effettiva. – 5. Arbitrato sportivo e controllo convenzionale: la convergenza tra art. 6 CEDU e art. 19 TUE. – 6. Conclusioni provvisorie.

1. Introduzione e ipotesi di studio

Il tema dell'autonomia dell'ordinamento sportivo rappresenta da tempo uno dei nodi più complessi nel rapporto tra diritto dell'Unione europea e ordinamenti settoriali caratterizzati da una forte componente di autoregolazione. Tradizionalmente evocata attraverso la nozione di “specificità dello sport”, tale autonomia è stata spesso descritta come espressione di una sfera normativa distinta, dotata di proprie regole tecniche, propri organi di giustizia e proprie logiche funzionali, in larga misura sottratta all'interferenza dell'ordinamento statale e, in una fase iniziale, anche di quello dell'Unione europea¹.

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Milano.

¹ In generale, con riguardo al tema del fenomeno sportivo e dell'ordinamento giuridico, senza alcuna pretesa di completezza, si segnalano: S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1918 (I ed.) e 1946 (II ed.); M. COLUCCI (a cura di), *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Napoli, 2004; C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, Milano, 2000; F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale*, in *Foro amm. TAR*, n. 11, 2006, p. 3707 ss.; F. CARNELUTTI, *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, p.

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha progressivamente ridimensionato l'idea che l'ordinamento sportivo possa collocarsi in una sfera completamente separata rispetto al diritto dell'Unione². A partire dalle sentenze *Walrave*³ e *Donà*⁴ degli anni '70, passando per la rinomata sentenza *Bosman*⁵ e per la sentenza *Meca-Medina*⁶, che ha messo in discussione in modo netto la tradizionale *sporting exemption*, fino alla più recente trilogia delle sentenze *ISU-Superleague-Royal Antwerp*⁷, la Corte ha chiarito che le regole sportive, quando incidono su attività economicamente rilevanti, rientrano pienamente nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Esse possono trovare giustificazione soltanto se risultino effettivamente funzionali al perseguimento di obiettivi legittimi e rispettino il principio di proporzionalità⁸. In tale prospettiva, la "specificità" dello sport non si configura più come ambito di immunità/esenzione, bensì come parametro interno al test di proporzionalità. In tal modo la Corte ha trasformato l'autonomia sportiva da

366; L. DI NELLA, *La teoria della pluralità degli ordinamenti e il fenomeno sportivo*, ivi, 1998, p. 5 ss.; L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999; L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più libertà privata*, in *Riv. dir. pubbl.*, I, 2007, p. 1 ss.; L. GIACOMARDO, *I (difficili) rapporti tra l'ordinamento interno e l'ordinamento sportivo*, in *Dir. giust.*, n. 30, 2002, p. 48 ss.; P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, nn. 1-2, 2012, p. 3 ss.; G. GUARINO, *Lo sport quale «formazione sociale» di carattere sovranazionale*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, 1997, p. 347 ss.; G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra Pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.*, n. 3, 2012, p. 299 ss.; G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007; R. PEREZ, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in AA.VV., *Studi in onore di Massimo Severo Giannini*, vol. I, Milano, 1988, p. 507 ss.; A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico statale*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, p. 29 ss.; ID., *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Riv. pen. ec.*, 1990, p. 230 ss.; P. SANDULLI, M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, Milano, 2015; M. SANINO, *Diritto sportivo*, loc. cit.; M. SANINO, *Sport*, in *Enc. Giur.*, vol. XXX, Roma, 1993.

² Per una ricostruzione completa dei rapporti tra diritto dell'Unione europea e l'ordinamento sportivo cfr., per tutti, S. BASTIANON, *Manuale di diritto europeo dello sport*, Torino, 2025.

³ Corte giust. 12 dicembre 1974, 36/74, *B. N. O. Walrave E L. J. N. Koch C. Association Union Cycliste Internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie, Federacion Espanola Ciclismo*.

⁴ Corte giust. 14 luglio 1976, 13/76, *Donà C. Mantero*.

⁵ Corte giust. 15 dicembre 1995, C-415/93, *Bosman*.

⁶ Corte giust. 18 luglio 2006, C-519/04 P, *Meca-Medina e Mejacen*.

⁷ Rispettivamente: Corte giust. 21 dicembre 2023, C-333/21, *European Super League Company*; C-124/21 P, *International Skating Union*; C-680/21, *SA Royal Antwerp Football Club*.

⁸ Sull'argomento sia consentito un rinvio a G. GRECO, *Il diritto europeo dello sport, tra specificità, rilevanza economica e motivi imperativi di interesse generale*, in *SIE*, n. 3, 2018, pp. 737-762.

categoria sottratta all'applicazione del diritto dell'Unione a oggetto di disciplina interna al sistema dei Trattati⁹.

Se, da un lato, la prima fase dell'integrazione ha riguardato principalmente il rapporto tra autonomia sportiva e libertà economiche e/o concorrenza, dall'altro lato, la più recente evoluzione giurisprudenziale sembra segnare un'ulteriore tappa del percorso: l'autonomia dell'ordinamento sportivo è oggi confrontata non soltanto con le regole del mercato interno, ma con i principi strutturali dello Stato di diritto europeo. In particolare, assume un rilievo centrale nella ridefinizione dei limiti dell'autonomia sportiva il tema della tutela giurisdizionale effettiva, ex art. 19 TUE e art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

Sotto questo profilo l'esperienza italiana offre un angolo prospettico privilegiato. Infatti, la legge n. 280 del 2003, nel disciplinare i rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, ha riservato agli organi di giustizia sportiva la cognizione delle controversie aventi ad oggetto sanzioni disciplinari, attribuendo al giudice amministrativo, una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva, una tutela meramente risarcitoria. Tale assetto è stato ritenuto costituzionalmente legittimo dalla Corte costituzionale in nome di un bilanciamento non irragionevole tra autonomia sportiva e pienezza della tutela giurisdizionale¹⁰. Detto bilanciamento, tuttavia, è stato elaborato alla luce dei parametri costituzionali interni e non tiene conto dell'incidenza delle richiamate norme di diritto dell'Unione.

In questo quadro si collocano i rinvii pregiudiziali sollevati dal TAR Lazio nelle cause *FIGC-CONI*¹¹, che ha posto alla Corte di giustizia una questione generale di sistema: se una disciplina nazionale, che preclude al giudice statale il potere di annullare una sanzione disciplinare sportiva, limitandolo a una tutela risarcitoria per equivalente, sia compatibile con i requisiti di tutela giurisdizionale effettiva imposti dall'art. 19 TUE. Le conclusioni dell'Avvocato generale¹² sembrano indicare che l'autonomia sportiva non possa tradursi in una compressione del potere del giudice nazionale di garantire la piena effettività del diritto dell'Unione, neppure quando essa sia giustificata da esigenze di regolarità delle competizioni o di stabilità delle classifiche.

⁹ Per una più ampia ricostruzione sia consentito un rinvio a GI. GRECO, *A quasi 35 anni dalla sentenza Bosman: l'autonomia dello sport è ancora under attack*, in *Olympialex review*, 2024.

¹⁰ Corte cost. sent. 11 febbraio 2011, n. 49, prima, e 25 giugno 2019, n. 160, poi.

¹¹ TAR Lazio ord. 6 giugno 2024, n. 11557 e n. 11559.

¹² Conclusioni dell'Avv. gen. Spielmann, del 18 dicembre 2025, C-424/24 e C-425/24, *FIGC/CONI*. Per un'analisi delle conclusioni cfr. S. BASTIANON, *Autonomia dell'ordinamento sportivo e principi dello Stato di diritto europeo: le questioni pregiudiziali del TAR Lazio nelle cause FIGC-CONI*, in *EJ*, n. 1, 2026, p. 28 ss.

Parallelamente, sul piano convenzionale, la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo – a partire dai casi *Mutu e Pechstein*¹³ e, più recentemente, con la sentenza *Semenya/Svizzera*¹⁴ – ha progressivamente ridimensionato l'idea che l'arbitrato sportivo possa configurarsi come uno spazio sottratto a un controllo giurisdizionale effettivo. La Corte di Strasburgo ha chiarito che, anche se l'arbitrato sportivo trova fondamento nell'autonomia privata e nell'adesione degli atleti ai regolamenti federali, ciò non è sufficiente a esonerare lo Stato dalle proprie responsabilità.

Quando le sanzioni adottate presentano carattere afflittivo e incidono in modo significativo sulla posizione personale e professionale dell'interessato, il controllo deve essere sostanziale e non limitarsi a una verifica meramente formale. In altri termini, l'autonomia dell'ordinamento sportivo non può tradursi in una compressione delle garanzie minime richieste dall'art. 6 CEDU.

Non si tratta, dunque, di mettere in discussione l'esistenza di meccanismi arbitrali nel settore sportivo, ma di chiarire che essi non possono operare in un vuoto di garanzie. L'autonomia dell'ordinamento sportivo incontra al riguardo un limite preciso, dato dall'esigenza che vi sia un giudice indipendente in grado di esercitare un controllo effettivo sulla legittimità delle decisioni adottate dagli organi sportivi. In questo contesto, la traiettoria della Corte EDU si intreccia con quella della Corte di giustizia, contribuendo a definire uno spazio giuridico nel quale la tutela dei diritti fondamentali assume un ruolo centrale.

È alla luce di tale sviluppo contestuale – di diritto dell'Unione e convenzionale – che occorre interrogarsi sulla tenuta della tradizionale concezione di autonomia sportiva, come ambito dotato di una propria immunità giurisdizionale. La questione non riguarda più soltanto l'applicazione delle libertà economiche o delle regole di concorrenza, ma investe il modo stesso in cui l'ordinamento sportivo si colloca rispetto ai principi che definiscono lo Stato di diritto europeo. Se l'art. 19 TUE e l'art. 47 della Carta impongono agli Stati membri di garantire una tutela giurisdizionale effettiva nelle materie disciplinate dal diritto dell'Unione, diventa difficile sostenere che l'autonomia sportiva possa giustificare una compressione del potere del giudice di annullare decisioni illegittime.

L'ipotesi che qui si intende sostenere è che il percorso che va dalla sentenza *Bosman* fino alle conclusioni dell'Avvocato generale nelle cause riunite *FIGC-CONI* non rappresenta una semplice estensione dell'applicazione del diritto del mercato interno allo sport. Piuttosto esso manifesta un mutamento di

¹³ Corte EDU 2 ottobre 2018, ricc. nn. 40575/10 e 67474/10, *Mutu e Pechstein/Svizzera*.

¹⁴ Corte EDU 10 luglio 2025, ric. n. 10934/21, *Semenya/Svizzera*.

prospettiva: l'ordinamento sportivo viene progressivamente ricondotto entro i parametri strutturali dello Stato di diritto europeo. Dalla verifica della compatibilità delle regole con le libertà economiche si passa così anche alla verifica della conformità all'assetto istituzionale e procedurale dell'ordinamento sportivo al requisito di effettività della tutela. In questo quadro l'autonomia non scompare, ma cambia significato: non è più spazio sottratto al controllo (la c.d. esenzione sportiva), bensì autonomia funzionale esercitabile entro limiti, che non possono essere derogati neppure in nome della stabilità degli esiti delle competizioni.

2. Autonomia sportiva e integrazione europea: dalla separazione funzionale al controllo di compatibilità

Per lungo tempo l'autonomia dell'ordinamento sportivo è stata letta come espressione di una sfera normativa separata, governata da regole tecniche e disciplinari proprie, ritenute necessarie per garantire uniformità e corretto svolgimento delle competizioni¹⁵. In questa prospettiva, lo sport veniva rappresentato come un ambito dotato di una sua logica interna, difficilmente riconducibile alle categorie tradizionali del diritto pubblico o del mercato interno.

Le prime pronunce della Corte di giustizia si inseriscono in questo quadro. Nelle già citate sentenze *Walrave* e *Donà*, la Corte ha riconosciuto che l'attività sportiva ricade nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, quando presenta una dimensione economica. Allo stesso tempo, ha quindi lasciato intendere che alcune regole, strettamente collegate all'organizzazione tecnica delle competizioni, possano restare ai margini delle libertà fondamentali e rientrare quindi in quell'esenzione sportiva, che comporterebbe inapplicabilità dei Trattati e delle norme di diritto dell'Unione.

La distinzione tra regole economiche e regole meramente sportive rispondeva dunque a un'esigenza pratica, ma era passibile di differenti interpretazioni e così, con il progressivo processo di professionalizzazione e commercializzazione dello sport, quella linea di confine si è rivelata sempre più difficile da tracciare in modo convincente¹⁶. Con la conseguenza che l'idea

¹⁵ Cfr., per tutti, R. PARRISH, *The Birth of European Union Sports Law*, Manchester, 2003; R. PARRISH, S. MIETTINEN, *The sporting exemption in European Union Law*, The Hague, 2008.

¹⁶ Tuttavia, «appare evidente il carattere sfuggente di una nozione (quella di regole puramente sportive) basata interamente sul richiamo di motivi non economici, ma inerenti al carattere e alla fisionomia specifica di taluni incontri ovvero a criteri tecnico-sportivi, posto che nulla

di un nucleo tecnico sottratto al diritto dell'Unione è divenuta sempre meno sostenibile.

A sua volta la sentenza *Bosman* rappresenta il primo decisivo ridimensionamento del concetto di autonomia come “zona franca” o esenzione. Infatti, le regole federali che disciplinavano i trasferimenti dei giocatori professionisti e la composizione delle squadre sono state ricondotte nell'alveo della disciplina libera circolazione dei lavoratori.

Ciò che è importante sottolineare non è soltanto l'estensione dell'art. 45 TFUE allo sport, quanto piuttosto il modo in cui la Corte ha iniziato ad affrontare l'argomento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo. Infatti, le finalità richiamate dal mondo sportivo come l'equilibrio competitivo, la valorizzazione dei vivai, la stabilità dei campionati, non sono state più assecondate o respinte in blocco, ma sono state sottoposte a una verifica concreta della compatibilità con le norme dell'Unione europea, anche alla luce del principio di proporzionalità.

In questa modifica dell'iter argomentativo si coglie un cambiamento significativo. L'autonomia sportiva non è più invocabile come barriera preliminare all'applicazione del diritto dell'Unione, ma entra nel ragionamento della Corte come uno degli elementi da valutare nel giudizio di compatibilità con i Trattati.

Il passaggio decisivo si realizza con la sentenza *Meca-Medina*. In tale occasione la Corte ha rifiutato la distinzione formale tra regole economiche e regole puramente sportive e ha affermato che anche le norme funzionali all'integrità delle competizioni possono rientrare nell'ambito di applicazione degli artt. (oggi) 101 e 102 TFUE, qualora producano effetti economici.

La compatibilità di una regola sportiva deve essere valutata verificando se essa persegua un obiettivo legittimo e se le restrizioni che ne derivano siano inerenti e proporzionate rispetto a tale obiettivo. La specificità dello sport non opera più come criterio di esclusione, ma come elemento interno al giudizio di proporzionalità.

Con *Meca-Medina* l'autonomia sportiva è definitivamente sottratta a qualsiasi pretesa di immunità e/o esenzione e ricondotta al controllo di proporzionalità proprio del diritto dell'Unione. Tale approccio, tuttavia, ha

viene detto a proposito di quale siano, in concreto, i criteri (tecnico-sportivi) o i motivi (non economici) rilevanti al fine della qualifica di una data regola come puramente sportiva»: Cfr. S. BASTIANON, *Regole sportive, regole del gioco e regole economiche nel diritto dell'Unione Europea*, in S. BASTIANON (a cura di), *L'Europa e lo sport*, Milano, 2009, p. 82.

suscitato molte preoccupazioni, in particolare nella dottrina dell'epoca¹⁷, poiché sembrava che la Corte non avesse esplicitato in modo esauriente il criterio per cui una regola tradizionalmente qualificata come “puramente sportiva” – e dunque, secondo la giurisprudenza *Walrave* e *Donà*, estranea alla sfera economica – potesse essere attratta nell'ambito applicativo del diritto della concorrenza¹⁸.

Nonostante tali perplessità, la più recente giurisprudenza della Corte consolida tale impostazione e ne rafforza la portata¹⁹. Nel 2023, con le sentenze *ISU*, *Superleague* e *Royal Antwerp*, la Corte ha posto l'accento sulla configurazione dei poteri regolatori delle federazioni sportive, le quali detengono simultaneamente funzioni normative, autorizzatorie e sanzionatorie.

Nel caso *ISU*, la Corte ha ritenuto che un sistema sanzionatorio caratterizzato da ampia discrezionalità e privo di criteri sufficientemente

¹⁷ J. ZYLBERSTEIN, *Inquiétant arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Meca-Medina. – Ou comment deux nanogrammes de nandrolone pourraient bouleverser le sport européen*, in *Cah. de droit de sport*, n. 7, 2007, pp. 174-192; J. ZYLBERSTEIN, *Collision entre idéaux sportifs et contingences économique dans l'arrêt Meca-Medina*, in *CDE*, nn. 1-2, 2007, pp. 213-237; G. AUNEAU, *L'approche contrastée de la justice communautaire sur la qualifications des règles sportives*, in *RTDE*, 2007, pp. 365-377; P. ICARD, *La spécificité du sport menacée*, in *Dalloz*, n. 9, 2007, pp. 635-639; C. MIÈGE, *Contrôle d'une réglementation anti-dopage aux regard des règles communautaires de concurrence*, in *La semaine juridique*, 2006, II 10194, pp. 2224-2229. Per molti, infatti, non fu facile «comprendere il ragionamento seguito dalla Corte di giustizia, né coglierne la *ratio decidendi*, posto che, da un lato, la Corte di giustizia sembra riconoscere, ancorché soltanto in relazione alla disciplina in materia di libera circolazione, l'esistenza di regole puramente sportive, vale a dire di regole che disciplinano aspetti che interessano esclusivamente lo sport e come tali sono estranee all'attività economica, mentre, dall'altro lato, afferma espressamente che siffatte regole puramente sportive devono essere scrutinate sotto la lente degli artt. 101 e 102 TFUE prima di poterne affermare la compatibilità con il diritto dell'Unione europea»: così S. BASTIANON, *Regole sportive*, cit., p. 96.

¹⁸ Viene così considerato come un errore la valutazione della Corte, aggravato «dal fatto che sin dall'inizio, i giudici hanno omissis di rilevare che la pratica sportiva non sia, per sua natura, un'attività economica: la relazione tra gli atleti è di natura unicamente sportiva [...]». Proprio la questione della pratica sportiva emersa nel caso *Meca-Medina* non potrebbe essere considerata di natura economica» cfr. J. ZYLBERSTEIN, *La specificità dello sport nell'Unione europea*, in *RDES*, n. 1, 2008, p. 66.

¹⁹ Cfr., in tema, S. BASTIANON, *Attività sportiva amatoriale, titolo di campione nazionale e diritto europeo: un dialogo ancora (tremendamente) difficile*, in *EJ*, n. 3, 2019, p. 198 che ricorda come, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, «la Corte [con la sentenza *Biffi* del 2019] non ha potuto fare altro che prendere atto e certificare la definitiva attrazione nella sfera del diritto UE dell'attività sportiva in quanto tale, a prescindere dalla sua rilevanza economica, finendo inevitabilmente per ricomprendervi anche l'attività sportiva praticata a livello amatoriale». Cfr., inoltre, A. CAPROTTI, *Il diritto di libero accesso a una manifestazione sportiva e il divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza*, in *DPCE online*, n. 3, 2019, in particolare p. 2195.

trasparenti potesse integrare una restrizione per oggetto della concorrenza. In *Superleague* ha poi precisato che il richiamo al “modello sportivo europeo” dell’art. 165 TFUE non è idoneo, di per sé, a sottrarre le federazioni sportive dal rispetto delle norme antitrust: i poteri di autorizzazione preventiva devono essere esercitati sulla base di criteri oggettivi, trasparenti e non discriminatori.

La Corte ha così ribadito, anche nella sentenza *Royal Antwerp*, che la c.d. *sporting exception* non può più tradursi in *sporting exemption*²⁰, richiamando espressamente la linea già tracciata nella sentenza *Bosman* (e ripresa dalle sentenze *Bernard*²¹ e *Biffi*²²). Anche le misure di origine non statale possono, in astratto, essere ammesse (pur incidendo su libertà garantite dal Trattato), ma a condizioni rigorose: esse devono perseguire un obiettivo legittimo di interesse generale, non meramente economico, e rispettare il principio di proporzionalità. Ciò implica non solo che siano idonee al raggiungimento dello scopo dichiarato, ma anche che non eccedano quanto necessario e che infine contribuiscano in modo coerente e sistematico alla realizzazione dell’obiettivo invocato. L’onere di tale dimostrazione incombe, ovviamente, sull’autore della misura.

Questa impostazione ha trovato ulteriore conferma nella sentenza *Diarra* del 4 ottobre 2024²³, relativa alla disciplina FIFA sui trasferimenti internazionali dei calciatori professionisti. In tale occasione, la Corte ha giudicato che talune disposizioni regolamentari imponessero ai calciatori e ai club un insieme di vincoli e oneri, tali da ostacolare in modo significativo la libera circolazione all’interno dell’Unione. Sebbene la tutela della regolarità delle competizioni e della stabilità degli organici possa, in linea di principio, giustificare alcune restrizioni, nel caso di specie – salva la verifica del giudice del rinvio – le misure adottate risultavano eccedere quanto necessario, producendo così effetti dissuasivi sproporzionati, compromettendo in misura non necessaria l’esercizio della libertà di circolazione nel mercato interno.

Nel contempo, l’introduzione del citato art. 165 TFUE, con il Trattato di Lisbona del 2009, e il riferimento ivi contenuto alla “specificità dello sport” non hanno alterato il quadro. Infatti, detta disposizione attribuisce all’Unione una competenza di sostegno e coordinamento, ma non introduce alcuna deroga alle libertà fondamentali, né alle regole di concorrenza.

²⁰ Cfr. le sentenze *Superlega*, sopra citata, punto 251 e seguenti, e *SA Royal Antwerp Football Club*, sopra citata, punto 141 e seguenti.

²¹ Corte giust. 16 marzo 2010, C-325/08, *Olympique Lyonnais (Bernard)*.

²² Corte giust. 13 giugno 2019, C-22/18, *TopFit e Biffi*.

²³ Corte giust. 4 ottobre 2024, C-650/22, *Diarra*.

Le richiamate tre sentenze della Corte di giustizia del 21 dicembre 2023 hanno riaperto il dibattito sul significato e sulla portata di tale disposizione e, più in generale, sul cosiddetto modello sportivo europeo. In tale contesto, si è registrata una divergenza tra l'Avvocato generale Rantos²⁴, da un lato, e l'Avvocato generale Szpunar²⁵ (e la Corte), dall'altro.

Secondo l'Avvocato generale Rantos, l'art. 165 TFUE avrebbe una funzione di riconoscimento di un modello sportivo europeo, inteso come struttura piramidale, fondata su competizioni aperte (promozione e retrocessione, equilibrio competitivo e meccanismi di solidarietà finanziaria).

In questa prospettiva, l'art. 165 TFUE verrebbe a svolgere una funzione di notevole rilievo. Da un lato, potrebbe essere letto come disposizione speciale rispetto agli artt. 101 e 102 TFUE; dall'altro lato, come norma capace di orientare l'interpretazione delle politiche dell'Unione, in un'ottica di coordinamento ai sensi dell'art. 7 TFUE. Una simile ricostruzione consentirebbe di consolidare un regime differenziato per il settore sportivo, riportando al centro del dibattito l'idea di una *sporting exemption*, direttamente ancorata al diritto primario²⁶.

La Corte di giustizia, supportata dalle conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, non ha seguito questa strada. Infatti, nelle predette decisioni il riferimento al modello sportivo europeo non assume un ruolo decisivo, pur essendo stato ampiamente evocato dalle federazioni coinvolte. La Corte ha ribadito che l'art. 165 TFUE attribuisce all'Unione una competenza di sostegno e coordinamento nel settore sportivo, senza conferirle una competenza normativa generale, senza introdurre una clausola di deroga rispetto alle libertà fondamentali o alle norme in materia di concorrenza. Anche la collocazione sistematica della disposizione, nella Parte Terza del TFUE, dedicata alle politiche interne, conferma che non si tratta di una norma dotata di efficacia orizzontale paragonabile, ad esempio, alle clausole ambientali.

Secondo la Corte, l'art. 165 TFUE non costituisce parametro di legittimità e/o di validità delle altre disposizioni di diritto primario, ma serve a orientare l'azione dell'Unione nei limiti delle competenze ad essa attribuite (sostegno, coordinamento, completamento). Il che non significa che la specificità dello

²⁴ Conclusioni dell'Avv. gen. Rantos, del 15 dicembre 2022, C-333/21, *European Super League Company*, par. 30.

²⁵ Conclusioni dell'Avv. gen. Szpunar, del 9 marzo 2023, C-680/21, *SA Royal Antwerp Football Club*.

²⁶ Per una prima analisi sul punto sia consentito un rinvio a GI. GRECO, *Le conclusioni dell'Avvocato generale Rantos nella delicata questione della Superlega*, in *BlogDUE*, 13 gennaio 2023.

sport sia priva di rilievo: vero è che le istituzioni sono tenute a tenerne conto nell'esercizio delle competenze loro attribuite, ma ciò non equivale a riconoscere un'esenzione generale dalle regole del mercato interno.

In conclusione, le federazioni sportive, quando esercitano poteri che incidono su attività economicamente rilevanti, restano soggette alle stesse regole che si applicano a qualsiasi altro operatore economico. Dunque, se una norma adottata da una federazione sportiva limita una libertà fondamentale o incide sulla concorrenza, la sua legittimità deve essere verificata in concreto, tenendo conto del contesto e del rispetto del principio di proporzionalità.

Con la conseguenza che la specificità dello sport sembrerebbe operare come parametro interpretativo e come elemento del giudizio di proporzionalità, non come fondamento di un'autonomia sottratta al sindacato del giudice dell'Unione.

In definitiva, l'art. 165 TFUE non può essere interpretato come una clausola di esenzione settoriale. Il fatto che lo sport presenti caratteristiche proprie non lo sottrae, quando assume rilievo economico, al quadro normativo dell'Unione. Richiamare il modello sportivo europeo non basta a fondare deroghe implicite rispetto alle libertà e alle regole di concorrenza previste dai Trattati.

L'evoluzione testé tratteggiata mostra come l'autonomia dell'ordinamento sportivo abbia conosciuto una trasformazione strutturale. Da ambito percepito come relativamente separato, essa è progressivamente divenuta oggetto di un controllo sempre più penetrante, fondato dapprima sulle libertà economiche (e sulle regole di concorrenza) e poi esteso alle modalità di esercizio del potere regolatorio.

Questa evoluzione comporta, però, un passaggio ulteriore. Se le regole sportive non possono più sottrarsi al vaglio di proporzionalità rispetto alle libertà economiche, resta da chiedersi se possano considerarsi al riparo dai principi che definiscono la struttura stessa dell'ordinamento dell'Unione e, in particolare, dalle garanzie di tutela giurisdizionale effettiva sancite dall'art. 19 TUE e dall'art. 47 della Carta.

Il *focus* dell'analisi si sposta così, quasi inevitabilmente, dal terreno del mercato a quello delle garanzie. Non si tratta più soltanto di stabilire se una determinata regola incida in modo eccessivo su una libertà fondamentale, ma di interrogarsi sull'assetto istituzionale e processuale entro cui quella regola viene adottata e applicata.

È in questo contesto che le questioni pregiudiziali nel rinvio *FIGC-CONI* assumono una dimensione più ampia. Infatti, non è in discussione (soltanto)

una singola sanzione, bensì la compatibilità del modello nazionale di giustizia sportiva con i requisiti imposti dalle citate norme di diritto primario.

3. Autonomia dell'ordinamento sportivo e tutela giurisdizionale: il modello italiano alla prova dell'art. 19 TUE e dall'art. 47 della Carta

Il modello italiano di giustizia sportiva costituisce uno dei tentativi più complessi di bilanciare l'autonomia dell'ordinamento sportivo con l'esigenza di garantire una tutela giurisdizionale davanti al giudice statale. Con la legge n. 280 del 2003 il legislatore ha inteso riconoscere e valorizzare tale autonomia, collocandola nel quadro dell'ordinamento sportivo internazionale, ma al tempo stesso ha definito con una certa nettezza i confini tra la sfera riservata agli organi sportivi e quella devoluta alla giurisdizione statale.

In questo assetto le controversie relative alle sanzioni disciplinari e, più in generale, all'osservanza delle norme regolamentari federali restano affidate agli organi di giustizia sportiva. Solo dopo l'esaurimento dei rimedi interni è possibile rivolgersi al giudice amministrativo, ma in una prospettiva limitata: non per ottenere l'annullamento della decisione, bensì per far valere eventuali pretese risarcitorie. Tale scelta legislativa è giustificata dall'obiettivo di evitare che l'intervento del giudice statale possa incidere direttamente sull'efficacia delle decisioni disciplinari, mettendo in discussione la stabilità dei risultati sportivi o la regolarità delle competizioni. La tutela giurisdizionale viene dunque riconosciuta, ma in una forma che preserva l'autonomia funzionale del sistema sportivo.

Come si è già anticipato, la Corte costituzionale, nelle sentenze n. 49 del 2011 e n. 160 del 2019, ha ritenuto compatibile con la Costituzione questo assetto, valorizzando un «non irragionevole bilanciamento» tra il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24, 103 e 113 Cost.) e le esigenze di salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

Secondo tale ricostruzione, le situazioni giuridiche rilevanti esclusivamente per l'ordinamento sportivo trovano tutela piena all'interno di quest'ultimo, mentre quelle rilevanti per l'ordinamento generale possono essere fatte valere dinanzi al giudice amministrativo, sia pure nei limiti della tutela per equivalente.

Il fulcro del modello italiano risiede dunque nella separazione tra tutela demolitoria (interna all'ordinamento sportivo) e tutela risarcitoria (esterna e quindi garantita dall'ordinamento statale). Il giudice statale non può quindi annullare la sanzione disciplinare, ma può accertarne l'illegittimità in via incidentale ai fini del risarcimento del danno.

Ne deriva che il nodo giuridico principale consiste nel verificare se una tutela meramente risarcitoria possa soddisfare le esigenze di tutela giurisdizionale effettiva imposte dall'art. 19 TUE e 47 della Carta.

La giurisprudenza della Corte di giustizia ha progressivamente chiarito che il principio di tutela effettiva richiede non soltanto l'esistenza di un rimedio giurisdizionale, ma la possibilità per il giudice nazionale di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione. In particolare, nei casi in cui una decisione sia incompatibile con le norme di diritto dell'Unione, il giudice deve poter trarre tutte le conseguenze giuridiche necessarie, ivi compreso l'annullamento dell'atto.

In questa prospettiva, la mera possibilità di ottenere un risarcimento pecuniario potrebbe rivelarsi insufficiente, soprattutto quando la sanzione disciplinare incide in modo diretto e immediato sull'esercizio dell'attività professionale o sulla partecipazione a competizioni sportive economicamente rilevanti.

Il problema non riguarda soltanto l'ampiezza del rimedio, ma la sua idoneità a rimuovere la violazione. Si può infatti fondatamente sostenere che una tutela esclusivamente risarcitoria non garantisca la piena reintegrazione nella situazione giuridica lesa²⁷.

Occorre al riguardo considerare che l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE impone agli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. Tale disposizione, letta in combinato disposto con l'art. 47 della Carta, assume carattere strutturale: non si limita a richiedere l'esistenza di un giudice, ma impone che il sistema di tutela sia idoneo a garantire un controllo effettivo e indipendente.

Applicato al settore sportivo, ciò implica che, qualora una sanzione disciplinare incida su situazioni giuridiche riconducibili all'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (ad esempio, libertà di stabilimento, libera circolazione o diritto della concorrenza), il sistema nazionale debba consentire un controllo giurisdizionale effettivo sulla compatibilità di tale sanzione con il diritto dell'Unione.

Il modello italiano, nella misura in cui limita il giudice amministrativo alla sola tutela risarcitoria, suscita scrupoli di conformità con gli obblighi derivanti dalla disciplina dell'Unione.

²⁷ Come già sostenuto in G. GRECO, *Giustizia sportiva e tutela giurisdizionale sulle sanzioni disciplinari, alla luce del principio di proporzionalità*, in *federalismi.it*, 9 maggio 2018.

Come si è accennato, il giudice statale, pur non potendo annullare la sanzione, è comunque chiamato a valutarne la legittimità in via incidentale e, qualora la ritenga contraria all'ordinamento, potrà accertare il danno e condannare l'organizzazione sportiva al relativo risarcimento.

Ne deriva una situazione non priva di tensioni. La sanzione continua a produrre effetti, mentre, al tempo stesso, ne viene riconosciuta l'illegittimità, quale presupposto della responsabilità risarcitoria. I poteri accertativi del giudice amministrativo, sebbene formalmente circoscritti, non escludono quindi il rischio di una divergenza tra la valutazione resa in sede sportiva e quella compiuta dal giudice statale. Una divergenza che, peraltro, resta priva di effetti ripristinatori e può tradursi, in concreto, in una soluzione insoddisfacente per lo sportivo.

Va inoltre considerato che il rimedio dell'annullamento non ha una funzione meramente simbolica: esso mira a rimuovere la fonte stessa del pregiudizio e, attraverso i suoi effetti conformativi e ripristinatori (salvo il limite del *factum infectum fieri nequit*), rappresenta lo strumento ordinario di tutela contro l'atto illegittimo. Ogniqualvolta permanga un interesse concreto alla caducazione dell'atto, la sola tutela risarcitoria appare, dunque, incompleta, dato che l'annullamento si presenta come elemento essenziale dell'effettività della tutela giurisdizionale.

Ne consegue che un assetto che consente il solo accertamento dell'illegittimità, ma preclude la rimozione dell'atto lesivo, presenta le criticità di cui si è fatto cenno.

Ciò nondimeno occorre anche tener conto delle esigenze sollevate dall'ordinamento sportivo e, in particolare, della necessità di garantire stabilità e certezza alle competizioni sportive. Infatti, la possibilità che una decisione disciplinare venga annullata (con effetti *ex tunc*) dal giudice statale potrebbe incidere sulla regolarità del campionato e compromettere la programmazione delle competizioni.

Le domande pregiudiziali nelle cause riunite *FIGC-CONI* impongono così di riesaminare quel bilanciamento di interessi (già passato al vaglio del sindacato di costituzionalità), alla luce questa volta degli obblighi derivanti dal principio di effettività della tutela giurisdizionale, sancito e imposto dal diritto dell'Unione.

L'autonomia regolatoria delle federazioni sportive, già sottoposta a controllo di proporzionalità sul piano economico, si confronta dunque con un ulteriore possibile limite: la necessità che le decisioni disciplinari siano assoggettate a un controllo giurisdizionale effettivo, idoneo, ove necessario, a rimuoverne gli effetti.

È in questo contesto che assumono rilievo le conclusioni dell'Avvocato generale nelle citate cause riunite, le quali segnano un possibile punto di svolta nel rapporto tra autonomia sportiva e principi strutturali dello Stato di diritto europeo.

4. Le conclusioni dell'Avvocato generale nelle cause FIGC–CONI: autonomia sportiva e tutela giurisdizionale effettiva

Come si è accennato, le questioni pregiudiziali sollevate dal TAR Lazio nelle cause *FIGC–CONI* non si limitano a investire la legittimità di singole sanzioni disciplinari, ma pongono una questione di sistema: se una disciplina nazionale, che preclude al giudice statale il potere di annullare una decisione disciplinare sportiva, limitandolo alla sola tutela risarcitoria, sia compatibile con gli obblighi derivanti dall'art. 19 TUE (in combinato disposto con l'art. 47 della Carta).

Il TAR evidenzia come il bilanciamento tra autonomia dell'ordinamento sportivo e tutela giurisdizionale, quale configurato dalla normativa italiana, possa entrare in conflitto con i principi dell'Unione. La “*sporting exception*”, anche ammesso che possa rilevare, non può estendersi oltre le questioni strettamente tecniche. Quando la controversia incide su diritti soggettivi e su attività economiche, il primato del diritto dell'Unione impone che sia assicurata una tutela piena ed effettiva.

Sotto il profilo processuale, il giudice del rinvio, richiamando espressamente la sentenza *ISU*²⁸, rileva che la preclusione del potere di annullamento o sospensione delle sanzioni disciplinari da parte del giudice amministrativo potrebbe violare il diritto a un ricorso effettivo garantito dagli art. 19 TUE e dall'art. 47 della Carta. Infatti, un rimedio esclusivamente risarcitorio non appare idoneo a garantire la piena effettività della tutela quando sia in gioco una sanzione afflittiva incidente sull'attività professionale dell'interessato, «la cui carriera può essere relativamente breve, in particolare se esercitata ad alto livello»²⁹. Nemmeno i principi di autonomia procedurale possono giustificare il mancato rispetto dei principi di equivalenza e di effettività della tutela: le modalità di tutela non possono essere meno favorevoli rispetto a situazioni analoghe disciplinate dal diritto interno, né rendere eccessivamente difficile l'esercizio dei diritti conferiti dall'ordinamento dell'Unione.

²⁸ *International Skating Union*, sopra citata, punti 201 e 203.

²⁹ *Ivi*, punto 201.

Il rinvio solleva, inoltre, un secondo profilo, relativo alla legalità e proporzionalità delle sanzioni disciplinari sportive. Il TAR osserva che la normativa nazionale non prevede criteri sufficientemente chiari, trasparenti e predeterminati per l'esercizio del potere sanzionatorio, «atteso il carattere di generalità e indeterminatezza dell'art. 4, comma 1, del CGS, che renderebbe detta disposizione inidonea a configurare una norma incriminatrice autonoma»³⁰. Al riguardo, richiama anche la giurisprudenza della Corte EDU (tra cui *Engel*³¹, *Öztürk*³² e *Grande Stevens*³³), secondo la quale anche sanzioni formalmente non penali, ma sostanzialmente afflittive, devono rispettare standard elevati di legalità e proporzionalità.

Nelle sue conclusioni, l'Avvocato generale riconduce la questione al combinato disposto dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE e dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali.

In questa prospettiva, una disciplina nazionale che limiti il sindacato del giudice alla sola tutela per equivalente solleva seri dubbi di compatibilità con la citata disciplina dell'Unione.

Uno dei passaggi centrali delle conclusioni riguarda la distinzione tra tutela risarcitoria e tutela demolitoria. Se è vero che il diritto dell'Unione non impone un modello processuale uniforme agli Stati membri, è altrettanto vero che il principio di effettività richiede che i rimedi nazionali siano idonei a garantire la piena efficacia delle norme europee.

Una tutela meramente risarcitoria, pur costituendo un rimedio giurisdizionale in senso proprio, non garantisce necessariamente la rimozione della violazione, né la reintegrazione effettiva della situazione giuridica lesa. Nel settore sportivo questo profilo assume un rilievo particolare: una sanzione disciplinare può incidere immediatamente sulla partecipazione a competizioni, sulla reputazione professionale o sull'attività economica di una società o di un atleta, producendo effetti che difficilmente possono essere neutralizzati con un risarcimento meramente pecuniario.

È vero che, in molti casi, il giudizio di annullamento rischia di intervenire quando la situazione si è ormai consolidata o la sanzione ha esaurito i propri effetti. In tali ipotesi, la tutela risarcitoria resta l'unico rimedio concreto e, ove fosse stato proposto un ricorso demolitorio, si potrebbe giungere a una

³⁰ Cfr. le ragioni del secondo quesito, TAR Lazio ord. 6 giugno 2024, n. 11557.

³¹ Corte EDU 8 giugno 1976, ricc. nn. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 e 5370/72, *Engel e a./Paesi Bassi*,

³² Corte EDU 21 febbraio 1984, ric. n. 8544/79, *Öztürk/Germania*.

³³ Corte EDU 4 marzo 2014, ricc. nn. 18640/10, 18647/10, 18663/10, 18668/10 e 18698/10, *Grande Stevens e a./Italia*.

declaratoria di mera illegittimità ai sensi dell'art. 34, comma 3, c.p.a.³⁴. Tuttavia, questa evenienza non esaurisce il problema.

Anzitutto, com'è noto, l'interesse all'annullamento dell'atto illegittimo può essere anche solo di tipo morale³⁵. E ciò rileva in tema di sanzioni disciplinari, che, anche quando non costituiscono un marchio di infamia, sanciscono comunque il disvalore di una condotta, che il soggetto sanzionato può avere sempre interesse a cancellare.

Inoltre, vi sono situazioni – si pensi a sanzioni disciplinari pluriennali o a provvedimenti che producono effetti protratti nel tempo –, in cui la pronuncia di annullamento conserva una diretta utilità pratica e non meramente simbolica, perché impedisce il protrarsi di conseguenze derivanti da una decisione illegittima (al più si potrebbe pensare ad un annullamento *ex nunc*). In tali casi, non è agevole individuare quali interessi propri dell'ordinamento sportivo possano giustificare la preclusione del potere demolitorio del giudice statale.

Se dunque la specificità del diritto sportivo può certamente tradursi nell'esigenza di garantire la stabilità dei calendari e il regolare svolgimento delle competizioni, più difficile è sostenere che essa implichi l'immunità di una decisione che sia stata accertata come illegittima. Anche perché a tutelare queste esigenze specifiche dello sport vi è la riserva (e il vincolo) di giustizia sportiva³⁶, che viene infatti comunemente correlato alla «necessità funzionale di sopravvivenza dello stesso ordinamento e con l'esigenza di affidare ad organi con competenze specifiche e tecniche la risoluzione delle controversie allo scopo di ottenere in tempi brevi le decisioni, garantendo, al contempo, al mondo dello sport un'autonomia e una indipendenza»³⁷. Ma, a parte quest'ultimo aspetto – che non può costituire una aprioristica limitazione della giurisdizione statale –, non si vede come l'intervento del Giudice amministrativo possa pregiudicare dette esigenze.

L'Avvocato generale sembra dunque orientato a ritenere che l'autonomia dell'ordinamento sportivo non possa giustificare una compressione strutturale del potere del giudice nazionale di annullare decisioni sanzionatorie illegittime.

³⁴ Che, com'è noto, statuisce che «3. Quando, nel corso del giudizio, l'annullamento del provvedimento impugnato non risulta più utile per il ricorrente, il giudice accerta l'illegittimità dell'atto se sussiste l'interesse ai fini risarcitori». Sul tema cfr. TAR Lazio 17 dicembre 2024, n. 22786.

³⁵ Cfr., tra le tante, TAR Lazio 16 aprile 2024, n. 7473; Cons. Stato 4 maggio 2020, n. 2809.

³⁶ Principio confermato da ultimo nella sentenza del Cons. Stato, 7 gennaio 2026, n. 123.

³⁷ Così L. COLANTUONI, *Diritto Sportivo*, Torino, 2009, pp. 518-519. Sul vincolo di giustizia sportiva, cfr., *ex multis*, P. SANDULLI, *Ancora qualche riflessione sull'autonomia della giustizia sportiva e sul vincolo di giustizia*, in *RDES*, n. 2, 2017, pp. 23-29.

Infatti, le sue conclusioni sono nette nel ritenere incompatibile con il diritto dell'Unione detta limitazione.

Ma lo stesso Avvocato generale prospetta anche un ulteriore profilo problematico, che potrebbe condurre a un diverso risultato. Al punto 101 delle proprie conclusioni, l'Avvocato generale precisa infatti che il suo ragionamento muove dalla premessa secondo cui il controllo esercitato dai giudici amministrativi italiani costituirebbe l'unico controllo effettuato da una "giurisdizione", ai sensi del diritto dell'Unione, sulla legittimità delle sanzioni disciplinari sportive. Qualora, invece, uno degli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo italiano – la cui effettività non era contestata nei giudizi *a quo* – soddisfacesse tutti i requisiti richiesti per essere qualificato come "giurisdizione", non potrebbe ravvisarsi alcuna violazione dell'art. 19, par. 1, TUE.

La questione finisce così per concentrarsi sulla qualificazione degli organi di giustizia sportiva alla luce dei criteri elaborati dalla Corte di giustizia a partire dalla sentenza *Vaassen-Göbbels*³⁸. Come è noto, secondo una giurisprudenza costante, la nozione di "giurisdizione" ai sensi dell'art. 267 TFUE richiede una serie di presupposti: l'origine legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della competenza, il contraddittorio del procedimento, l'applicazione del diritto e, soprattutto, l'indipendenza³⁹.

Proprio quest'ultimo requisito assume un rilievo centrale. L'indipendenza, infatti, non si esaurisce nella sola assenza di pressioni esterne, ma presenta anche una dimensione interna, che attiene all'imparzialità dell'organo e alla sua effettiva equidistanza rispetto alle parti e agli interessi in gioco⁴⁰. Secondo l'Avvocato generale è su questo profilo – e in particolare con riferimento alla dimensione interna dell'indipendenza – che gli organi di giustizia sportiva italiani sollevano alcune perplessità. Si tratta di profili che, a suo avviso, meritano un esame puntuale da parte del giudice del rinvio, anche tenendo conto degli orientamenti sviluppati dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

³⁸ Corte giust. 30 giugno 1966, 61/65, *Vaassen-Göbbels*.

³⁹ Cfr., ex multis, Corte giust. 16 luglio 2020, C-658/18, *Governo della Repubblica italiana* (Statut de juges de paix italiens).

⁴⁰ Infatti, sia la Corte di giustizia (19 settembre 2006, C-506/04, *Wilson*, punto 53), sia la Corte EDU (fin dalla sentenza 16 luglio 1971, ric. n. 2614/65), sia lo stesso diritto positivo dell'Unione (ad esempio in talune fattispecie relative alla tutela dei diritti negli appalti pubblici, art. 2, par. 9, comma 1, della direttiva 89/665/CEE e s.m.i.) riconoscono l'importanza che assumono le procedure di nomina, il rinnovo degli incarichi e la loro revocabilità.

Al riguardo assume particolare rilievo la sentenza *Ali Rıza e a./Turchia*⁴¹, nella quale la Corte EDU ha escluso l'indipendenza del collegio arbitrale della federazione calcistica turca, valorizzando i legami organizzativi e strutturali con gli organi direttivi della stessa federazione. La Corte di Strasburgo ha posto l'accento, tra l'altro, sulla coincidenza della durata degli incarichi, sul potere discrezionale di nomina e di determinazione della remunerazione, sull'assenza di strumenti effettivi per contestare l'imparzialità dei membri e sulla composizione degli organi di vertice, dominata da rappresentanti delle società calcistiche, potenziali parti nei procedimenti disciplinari.

Muovendo da tali parametri, l'Avvocato generale ha osservato che anche nel sistema italiano gli organi disciplinari della FIGC – il Tribunale federale e la Corte federale d'appello – sono nominati dal Consiglio federale, nel quale siedono in misura significativa rappresentanti delle leghe⁴² e, quindi, a loro volta collegati alle società. La durata del mandato dei giudici sportivi coincide con quella del Consiglio e la loro eventuale rimozione per “gravi ragioni di opportunità” è rimessa a un organo (la Commissione federale di garanzia) a sua volta espressione del medesimo circuito.

Un simile assetto non comporta di per sé un difetto di indipendenza, ma rende meno netta la separazione tra funzione amministrativa e funzione giudicante, esponendo l'organo a un rischio strutturale di condizionamento, che il giudice del rinvio sarebbe chiamato a valutare in concreto.

Analoghe perplessità emergono riguardo al Collegio di Garanzia dello Sport presso il CONI, i cui componenti sono nominati anch'essi dal Consiglio nazionale del CONI. Anche in questo caso, la sovrapposizione temporale degli incarichi e il correlato potere di rimozione attribuito a una Commissione sempre nominata dal Consiglio nazionale del CONI sollevano dubbi in ordine all'effettiva indipendenza e imparzialità, la cui verifica potrebbe essere rimessa al giudice del rinvio.

In tal modo, la questione non riguarda soltanto l'ampiezza del sindacato del giudice amministrativo, ma investe la stessa qualificazione degli organi di giustizia sportiva come “giurisdizioni” ai sensi del diritto dell'Unione, con conseguenze potenzialmente decisive ai fini dell'applicazione dell'art. 19 TUE.

⁴¹ Corte EDU 28 gennaio 2020, ricc. nn. 30226/10, 17880/11, 17887/11, 17891/11 e 5506/16, *Ali Rıza e a./Turchia*.

⁴² Cfr. articolo 26 dello statuto della FIGC ove è previsto che 14 dei 20 componenti siano eletti dalle diverse leghe nazionali.

5. Arbitrato sportivo e controllo convenzionale: la convergenza tra art. 6 CEDU e art. 19 TUE

Quest'ultimo aspetto problematico non riguarda solo gli organi nazionali di giustizia sportiva. Esso è trasversale e riguarda anche il sistema sportivo internazionale (TAS/CAS).

La Corte europea dei diritti dell'uomo, a partire dalla già citata sentenza *Mutu e Pechstein/Svizzera*, ha riconosciuto che l'arbitrato sportivo può rientrare nell'ambito di applicazione dell'art. 6 CEDU quando incide su diritti di natura civile. In particolare, quando l'accesso al TAS/CAS costituisce condizione necessaria per l'esercizio dell'attività professionale, il consenso dell'atleta non può essere considerato pienamente libero.

L'autonomia dell'ordinamento sportivo non esclude dunque l'applicabilità delle garanzie convenzionali⁴³.

Nella giurisprudenza successiva, la Corte EDU ha precisato che, pur essendo ammissibile il ricorso all'arbitrato, lo Stato contraente resta responsabile della conformità del sistema nel suo complesso ai requisiti dell'art. 6 CEDU. Ciò implica che debba essere assicurato un controllo giurisdizionale sufficiente sulle decisioni arbitrali, in particolare sotto il profilo dell'indipendenza del tribunale e del rispetto delle garanzie fondamentali del giusto processo.

La già richiamata sentenza *Semenya/Svizzera* del 2025 segna un ulteriore sviluppo in questa direzione. La Corte ha ritenuto che l'ampiezza del controllo esercitato dal Tribunale federale svizzero sul lodo del TAS/CAS non fosse sufficiente a garantire un esame effettivo e approfondito delle doglianze dell'atleta, in particolare quanto alla proporzionalità delle restrizioni imposte dai regolamenti federali.

Il punto centrale non riguarda l'illegittimità in sé dell'arbitrato sportivo, ma l'obbligo positivo dello Stato di assicurare un controllo giurisdizionale effettivo e non meramente formale.

La giurisprudenza convenzionale chiarisce quindi che l'autonomia delle federazioni e la natura privatistica dell'arbitrato non esonerano lo Stato dai propri obblighi. Quando l'ordinamento nazionale riconosce e rende vincolanti

⁴³ Da ultimo cfr. A. E. DULITZKY, *Sporting and Exporting European Human Rights Law*, in *NYU Journal of International Law and Politics*, vol. 56, n. 2, Winter 2024, p. 535 ss.; A. DUVAL, M. VIRET, *The Court of Arbitration for Sport under Human Rights Scrutiny: The Role of the Swiss Federal Tribunal and the European Court of Human Rights*, in V. BOILLET, S. WEERTS, A. R. ZIEGLER (eds.), *Sports and Human Rights*, Cham, 2022, pp. 279–312; F. GRAVINA, “*Tu CASa no es mi casa: Is the Autonomy of EU Law Looming over Sport Arbitration?*”, in *European Foreign Affairs Review*, vol. 30, n. 1, 2025, pp. 97–120.

decisioni adottate in ambito sportivo, esso assume la responsabilità di garantire che il sistema nel suo complesso rispetti i diritti fondamentali in tema di tutela giurisdizionale. Con la conseguenza che l'autonomia sportiva non può tradursi in una delega totale del potere disciplinare a organi sottratti a un controllo effettivo. Il parametro convenzionale impone che vi sia un controllo effettivo, idoneo a verificare la compatibilità delle decisioni con i diritti fondamentali.

Se si confrontano i principi elaborati dalla Corte EDU con quelli derivanti dall'art. 19 TUE e dall'art. 47 della Carta, emerge una significativa convergenza. In entrambi i casi l'esistenza di un meccanismo interno di giustizia non è sufficiente; occorre un controllo giurisdizionale indipendente ed effettivo e l'autonomia settoriale non può comprimere le garanzie fondamentali.

Nel diritto dell'Unione, tale esigenza si traduce nell'obbligo per gli Stati membri di assicurare un sistema di rimedi idoneo a garantire la piena efficacia delle norme comunitarie. Nel sistema convenzionale, essa si traduce nell'obbligo di assicurare che l'arbitrato sportivo sia sottoposto a un controllo conforme all'art. 6 CEDU.

In entrambe le prospettive, l'autonomia sportiva non è negata, ma è subordinata al rispetto di limiti inderogabili.

La giurisprudenza della Corte EDU conferma, sul piano convenzionale, la traiettoria già delineata dalla Corte di giustizia: dall'integrazione economica al controllo delle modalità di esercizio del potere regolatorio, fino alla verifica che il sistema di tutela garantisca il rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto. L'autonomia dell'ordinamento sportivo emerge così come autonomia funzionale inserita in uno spazio giuridico europeo multilivello, nel quale le federazioni sportive operano entro un quadro di responsabilità che coinvolge tanto l'Unione quanto gli Stati membri, che sono tenuti ad attivare un vaglio giurisdizionale conforme all'art. 6 CEDU.

Anche sul piano del diritto dell'Unione si delinea un orientamento analogo. Nella sentenza *Seraing* del 1° agosto 2025⁴⁴, la Corte di giustizia ha chiarito che un sistema che imponga alle parti di ricorrere a un arbitrato situato in uno Stato terzo non è compatibile con il diritto dell'Unione se non è garantito un controllo giurisdizionale effettivo da parte di un giudice di uno

⁴⁴ Corte giust. 1° agosto 2025, C-600/23, *Seraing*. Per un commento alla sentenza cfr. F. FUMAGALLI, *Ordine pubblico dell'Unione e controllo giurisdizionale effettivo dei lodi emessi dal Tribunale arbitrale dello sport (TAS) ... ma non solo: la Corte di giustizia si pronuncia nel caso Seraing*, in *EJ*, n. 3, 2025, p. 278 ss.; S. BASTIANON, M. COLUCCI, *Sports arbitration and effective judicial protection under EU law: the RFC Seraing case*, in *RDES*, 2025, p. 1 ss.

Stato membro, idoneo ad assicurare il rispetto dell'art. 47 della Carta e il pieno funzionamento del meccanismo del rinvio pregiudiziale *ex art. 267 TFUE*⁴⁵.

Ne consegue che, pur muovendo da basi normative diverse, la Corte EDU e la Corte di giustizia approdano a una conclusione sostanzialmente comune esigendo che le decisioni del CAS/TAS siano sottoposte a un controllo effettivo e proporzionato.

In definitiva, le sentenze *Semenya* e *Seraing* suggeriscono la necessità di una revisione complessiva della giustizia sportiva internazionale, affinché l'autonomia dell'ordinamento sportivo possa coesistere con i principi di legalità, imparzialità e accesso effettivo al giudice⁴⁶.

Ne emerge così una convergenza significativa tra l'ordinamento dell'Unione e il sistema convenzionale. In entrambi i casi, l'autonomia sportiva non è negata, ma è subordinata al rispetto delle libertà fondamentali, al controllo di proporzionalità, alla tutela giurisdizionale effettiva e all'indipendenza del giudice.

L'autonomia sopravvive, dunque, come autonomia regolatoria inserita in un sistema integrato e non come uno spazio di immunità. Può essere valorizzata in ragione delle esigenze organizzative proprie dello sport, ma non può giustificare una compressione stabile dei principi che sorreggono lo Stato di diritto europeo.

6. Conclusioni provvisorie

Le conclusioni dell'Avvocato generale nelle cause *FIGC-CONI* segnano un possibile punto di svolta nel processo di integrazione dell'ordinamento sportivo. Dopo che la giurisprudenza della Corte ha sottoposto le regole sportive al controllo delle libertà economiche e della concorrenza, il parametro

⁴⁵ In particolare la Corte ha statuito che «l'articolo 19, paragrafo 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'articolo 267 TFUE e con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, deve essere interpretato nel senso che esso osta a che: [...] l'autorità di cosa giudicata sia conferita a un lodo del Tribunale arbitrale dello sport (TAS) nel territorio di uno Stato membro, nei rapporti tra le parti della controversia nell'ambito della quale tale lodo è stato emesso, nel caso in cui tale controversia sia connessa all'esercizio di uno sport in quanto attività economica nel territorio dell'Unione europea e la conformità di detto lodo ai principi e alle disposizioni che fanno parte dell'ordine pubblico dell'Unione non sia stata previamente controllata, in modo effettivo, da un giudice di tale Stato membro, legittimato ad adire la Corte in via pregiudiziale»: cfr. *Seraing*, sopra citata, dispositivo.

⁴⁶ Su una lettura congiunta delle due sentenze cfr. A. ORLANDO, *Il TAS davanti alle Corti europee: diritti procedurali e tutela giurisdizionale effettiva nei casi Semenya e Seraing*, in *DPCE online*, n. 4, 2025, 4, p. 1713 ss.

della tutela giurisdizionale effettiva estende il sindacato “europeo” alla configurazione stessa del sistema dei rimedi.

L'autonomia sportiva non è messa in discussione in quanto tale; ciò che viene in rilievo è la sua compatibilità con i principi fondamentali dello Stato di diritto europeo. Se la Corte dovesse seguire l'impostazione dell'Avvocato generale, il modello nazionale, che preclude la tutela demolitoria, risulterebbe per ciò stesso incompatibile con l'art. 19 TUE. Anzi, l'applicazione del principio di proporzionalità, che, come si è visto, pare regolare i rapporti tra ordinamenti, sia a livello europeo che a livello nazionale, induce a ritenere che il principio di effettività della tutela giurisdizionale debba operare pienamente (una volta garantita la pregiudizialità sportiva), con tutte le conseguenti implicazioni in ordine alla disciplina legislativa con esso contrastante⁴⁷.

In tal caso, l'evoluzione iniziata negli anni '70 e proseguita con *Bosman* e *Meca-Medina* troverebbe un ulteriore sviluppo. Si passerebbe così dall'integrazione economica al controllo delle modalità di esercizio del potere regolatorio, fino alla verifica della conformità del sistema di tutela (non solo quello previsto dal TAS, ma anche quello previsto a livello nazionale) ai requisiti strutturali dell'ordinamento dell'Unione.

Non rimane dunque che attendere la decisione della Corte di giustizia, nella speranza che, in un senso o nell'altro, possa pronunciarsi sul merito delle questioni sottoposte. Esiste, infatti, sempre il rischio che le peculiarità del caso concreto, in cui le sanzioni contestate hanno già esaurito i propri effetti⁴⁸, possano precludere una pronuncia esaustiva, idonea a risolvere definitivamente i nodi interpretativi anche del sistema di giustizia sportiva nazionale.

⁴⁷ Cfr. *Seraing*, sopra citata, punto 103, ove la Corte ricorda che i «giudici devono altresì poter trarre [...] tutte le conseguenze giuridiche che si impongono in caso di constatazione di una siffatta incompatibilità. In caso contrario, il controllo giurisdizionale operato non sarebbe, infatti, effettivo, in quanto potrebbe lasciare perdurare tale incompatibilità».

⁴⁸ In particolare, ci si riferisce alla durata della sanzione impartita ai due dirigenti (ricorrenti), che hanno ricevuto una condanna di inibizione allo svolgimento dell'attività in ambito FIGC, poi estesa anche a livello FIFA, per un periodo di 24 mesi. Per un'analisi più approfondita dei fatti e dell'iter disciplinare di giustizia sportiva, cfr. S. BASTIANON, *La Juventus e le plusvalenze fittizie: dall'assoluzione (in due gradi di giudizio) alla revocazione e 15, rectius 10 punti di penalizzazione*, in S. MAZZAMUTO, R. PARDOLESI, L. SANTORO (a cura di), *Scritti di diritto sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, 2024, p. 125.

ABSTRACT (ita)

Il contributo prende in esame l'evoluzione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nello spazio giuridico europeo alla luce della più recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte europea dei diritti dell'uomo, soffermandosi in particolare sulle conclusioni dell'Avvocato generale nelle cause riunite *FIGC-CONI*. Muovendo dalla nozione di "specificità" dello sport, elaborata a partire dalle sentenze degli anni '70, l'analisi ricostruisce il progressivo ridimensionamento dell'idea di una separatezza dell'ordinamento sportivo rispetto al diritto dell'Unione, mettendo in evidenza come il principio di proporzionalità delle misure derogatorie sia divenuto il criterio ordinatore del rapporto tra regole sportive e diritto europeo. L'attenzione si concentra poi sul nodo, oggi centrale, della tutela giurisdizionale effettiva. Viene esaminato il modello italiano delineato dalla legge n. 280/2003 e dalla successiva giurisprudenza costituzionale, accanto agli sviluppi maturati in sede convenzionale, sino alla sentenza *Semenya/Svizzera*, in tema di controllo sui lodi arbitrali sportivi. In questo quadro, le conclusioni dell'Avvocato generale nelle cause *FIGC-CONI* conducono l'autonomia sportiva entro i limiti tracciati dall'art. 19 TUE e dall'art. 47 della Carta, escludendo che essa possa tradursi in una compressione del potere del giudice nazionale di assicurare un controllo pieno sulle sanzioni disciplinari incompatibili con il diritto dell'Unione. Ne emerge l'idea che l'autonomia dell'ordinamento sportivo non possa più essere intesa come ambito di immunità, ma come forma di regolazione inserita in un sistema integrato, il cui esercizio è condizionato dal rispetto dei principi dello Stato di diritto e della tutela giurisdizionale effettiva.

ABSTRACT (eng)

This article examines the evolution of the autonomy of the sports legal order within the European legal space in light of the most recent case law of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights, with particular attention to the Advocate General's Opinion in the joined cases *FIGC-CONI*. Starting from the notion of the "specificity" of sport, developed on the basis of judgments handed down in the 1970s, the analysis traces the gradual narrowing of the idea that the sports legal order operates separately from EU law. It highlights how the principle of proportionality governing derogatory measures has become the key criterion structuring the relationship between sporting rules and European law. The

article then turns to what has now become a central issue: effective judicial protection. It examines the Italian model established by Law No. 280/2003 and subsequent constitutional case law, alongside developments at the Convention level, culminating in the judgment in *Semenya v. Switzerland* concerning judicial review of sports arbitral awards. Within this framework, the Advocate General's Opinion in the *FIGC-CONI* cases places sporting autonomy within the limits set by Article 19 TEU and Article 47 of the Charter, rejecting the view that such autonomy may justify restricting the power of national courts to conduct a full review of disciplinary sanctions incompatible with EU law. The overall picture that emerges is that the autonomy of the sports legal order can no longer be understood as a sphere of immunity, but rather as a form of regulation embedded in an integrated legal system, the exercise of which is conditioned by compliance with the principles of the rule of law and effective judicial protection.