

Autonomia dell'ordinamento sportivo, tutela giurisdizionale effettiva e principi dello Stato di diritto europeo: la sentenza della Corte di giustizia nelle cause riunite *FIGC-CONI* (C-424/24 e C-425/24)

Stefano Bastianon*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La vicenda e le questioni pregiudiziali. – 3. Irricevibilità parziale e riformulazione delle questioni pregiudiziali seconda e terza. – 4. La seconda e la terza questione nella prospettiva della libera circolazione: gli artt. 45 e 56 TFUE. – 5. La prima questione: l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, l'art. 47 della Carta. – 6. Profili critici e questioni aperte. – 7. Conclusioni.

1. Introduzione

Con sentenza del 16 luglio 2026 la Corte di giustizia dell'Unione europea (quinta sezione) si è pronunciata nelle cause riunite C-424/24 e C-425/24 (*FIGC e CONI*)¹, dando risposta alle questioni pregiudiziali sollevate dal Tribunale amministrativo regionale (TAR) per il Lazio in merito alla compatibilità con il diritto dell'Unione europea del sistema italiano di giustizia sportiva, così come delineato dalla legge n. 280/2003 e interpretato dalla Corte costituzionale.

La vicenda rappresenta uno degli snodi più significativi del progressivo incontro – e talora scontro – tra autonomia dell'ordinamento sportivo e principi costituzionali dell'Unione europea. Dopo la trilogia di Natale 2023

* Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bergamo.

¹ Corte giust. 16 luglio 2026, C-424/24 e C-425/24, *FIGC e CONI*.

(*ISU, Superleague, Royal Antwerp*)² e la sentenza *Seraing* del 1° agosto 2025³, che aveva già delineato con precisione i requisiti del controllo giurisdizionale effettivo sulle decisioni della giustizia arbitrale sportiva, la sentenza *FIGC e CONI* affronta una questione analoga ma, per certi versi, ancora più delicata: quella dei limiti che il diritto dell'Unione europea pone all'autonomia giurisdizionale interna di uno Stato membro che abbia scelto di riservare il

² 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*. I commenti alla sentenza *Superlega* sono innumerevoli. Per un primo inquadramento, v. G. MONTI, *EU Competition Law after the Grand Chamber's December 2023 Sports Trilogy: European Superleague, International Skating Union and Royal Antwerp FC*, 7 January 2024, SSRN: ssrn.com/abstract=4686842; F. FERRARO, *Evoluzione o involuzione del diritto della concorrenza nella sentenza Superleague*, in *QA*, n. 1, 2024, p. 1 ss.; T. LICHTENBERG, *International Skating Union, European Super League and Royal Antwerp: The Beautiful Game and Skating before the CJEU*, in *Kluwer Competition Law Blog*, 8 January 2024; S. BASTIANON, *From the «Dirty Dozen» to «The Good, The Bad and The Ugly». Some Preliminary Remarks on the Super League Affaire in the Light of EU Competition Rules*, in *RDES*, 2021, p. 17 ss.; A. BOZZA, E. MARASÀ, *The European Super League under the Sword and Shield of Antitrust Rules: A Baby Thrown out with the Badwater?*, in *RDES*, 2021, p. 35 ss.; S. BASTIANON, *La Superlega e il modello sportivo europeo*, in *RDS*, n. 2, 2021, p. 297 ss.; A. CINQUE, *Il caso della «Superlega». Note a prima lettura*, *ivi*, n. 1, 2021, p. 60 ss.; R. RAPACCIUOLO, *The European Super League Saga, the Future of the European Model of Sport and the Football Business in Europe*, in *RDES*, 2021, p. 9 ss.; N. DUNBAR, *A European Football Super League: The Legal and Practical Issues*, in *James Cook University Law Review*, 2021, p. 111 ss.; J. FU, *The Legal Implications of the European Super League*, in *Harvard Undergraduate Law Review*, 2023; R. HOUBEN, *The Super League Case at the Crossroads of Law and Politics. An Essay on How Trends in Football Business May Influence the Outcome of the Super League Case*, medialibrary.uantwerpen.be/files/560194/5c1af3a4-24a2-449d-850b-6d92da0552c5.pdf; S. VAN DEN BOGAERT, *The Rise and Fall of the European Super League: A Case for Better Governance in Sport*, in *CMLR*, 2022, p. 25 ss.; L. MARRUZZO, *UEFA's Monopoly v the European Super League: Chronicle of An Already Written Ending?*, in *European Competition Law Review*, 2022; A. SHIPMAN, *Will We Ever See a European Super League? A Recap of the ESL, ISU and Royal Antwerp Case Pending CJEU's Decisions*, in *lawinsport.com*, 29 November 2023; A. ORLANDO, *Il caso Superlega. Tra modello sportivo europeo, diritto concorrenziale e specificità dello sport, in attesa della Corte di Giustizia*, in *DPCE*, 2023, p. 339 ss.; L. NANCHEN, *European Super League: Only the Tip of the Iceberg?*, in *lawinsport.com*, 31 October 2023; S. BASTIANON, *Is the Superleague Dead? Not Yet*, in *RDES*, 2023, p. 19; S. BASTIANON, *Le sentenze Superlega, ISU e SA Royal Antwerp FC: una prima lettura*, in *QA*, n. 1, 2024; S. BASTIANON, *La Corte di Giustizia e la Superlega*, disponibile qui: rivistadirittosportivo.coni.it/it/rivista-di-diritto-sportivo/ultime-novita/C3%A0/191-ultime-novita/C3%A0/22614-la-corte-di-giustizia-e-la-superlega,-di-stefano-bastianon.html.

³ Corte giust. 1° agosto 2025, C-600/23, *Royal Football Club Seraing*. V. S. BASTIANON, *From Lausanne to Luxembourg: the CJEU's Seraing Judgment and the Boundaries of Sports Arbitration Under EU Law*, in *Football Legal*, 5 August 2025; D. MAVROMATI, *The Seraing v. FIFA Judgment of the CJEU: Essential Takeaways*, 12 August 2025, consultabile su www.sportlegis.com/2025/08/12/the-seraing-v-fifa-judgment-of-the-cjeu-essential-takeaways; S. BASTIANON, M. COLUCCI, *Sports Arbitration and Effective Judicial Protection Under EU Law: The RFC Seraing Case*, in *RDES*, vol. XXI, 2025.

potere di annullamento delle sanzioni disciplinari sportive ai soli organi della giustizia sportiva, negandolo al giudice amministrativo statale.

Dal punto di vista sistematico, la pronuncia si inserisce in un percorso evolutivo che ha visto l'asse dell'interazione tra diritto europeo e diritto sportivo spostarsi progressivamente da una dimensione prevalentemente privatistica – incentrata sulla compatibilità delle regole sportive con le norme sulla concorrenza e sulla libera circolazione – verso una prospettiva di tipo “quasi-costituzionale”, focalizzata sul rispetto dei principi di tutela giurisdizionale effettiva e di indipendenza e imparzialità degli organi giudicanti.

2. *La vicenda e le questioni pregiudiziali*

I fatti alla base della vicenda si ricollegano al lungo e tortuoso procedimento disciplinare relativo alle plusvalenze fittizie che ha coinvolto la Juventus F.C. SpA (Juventus) e alcuni dei suoi dirigenti⁴. A seguito di un'azione disciplinare avviata dalla Procura federale FIGC, la Corte Federale d'Appello FIGC, decidendo in sede di revocazione (dopo che sia il Tribunale Federale che la stessa Corte Federale d'Appello avevano in precedenza assolto tutti gli imputati), ha irrogato all'ex Presidente e ad un ex membro del Consiglio di Amministrazione una sanzione disciplinare consistente nell'inibizione a svolgere attività professionali in ambito FIGC per 24 mesi, con richiesta di estensione in ambito UEFA e FIFA. L'inibizione è stata poi estesa a livello mondiale dalla commissione disciplinare della FIFA.

La decisione della Corte Federale d'Appello è stata impugnata dai due dirigenti dinanzi al Collegio di Garanzia dello Sport del CONI, organo apicale della giustizia sportiva italiana, che ne ha confermato la legittimità.

I due dirigenti hanno deciso quindi di impugnare la decisione del Collegio di Garanzia dinanzi al TAR Lazio, chiedendo – in via principale – l'annullamento della sanzione e, soltanto in via subordinata, il risarcimento dei danni.

È in tale contesto che si innesta il nodo giuridico fondamentale. Ai sensi della legge n. 280/2003, così come interpretata dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 49/2011 e n. 160/2019, gli organi di giustizia sportiva (Tribunale Federale, Corte Federale d'Appello e Collegio di Garanzia dello Sport) dispongono di una competenza esclusiva a conoscere delle domande di

⁴ Per una ricostruzione della complessa vicenda relativa alle plusvalenze, v. 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. PARDOLES, L. SANTORO (a cura di), *Scritti di diritto sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, Palermo, 2024, p. 125.

sospensione e annullamento delle sanzioni disciplinari. Il giudice amministrativo, per contro, è competente soltanto a conoscere delle controversie non riservate alla giustizia sportiva e, una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva, può unicamente accordare – in via incidentale e per equivalente – un risarcimento pecuniario del danno causato dalla sanzione eventualmente illegittima.

La Corte costituzionale ha fondato tale interpretazione sulla necessità di assicurare un “non irragionevole bilanciamento” fra 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 (artt. 2 e 18 Cost.), ritenendo che la tutela giurisdizionale degli interessati sia assicurata in modo effettivo dalla giustizia sportiva per quanto attiene alle situazioni giuridiche rilevanti per il solo ordinamento sportivo, mentre la tutela per equivalente garantita dal giudice amministrativo copre le situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l’ordinamento giuridico generale⁵

Nutrendo dubbi sulla compatibilità di tale assetto con il diritto dell’Unione, il TAR Lazio ha deciso di sospendere il giudizio e di sollevare dinanzi alla Corte di giustizia tre questioni pregiudiziali, che possono essere così sintetizzate:

(1) se il diritto dell’Unione – in particolare gli artt. 6 e 19 TUE, letti alla luce dell’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (Carta) e dell’art. 6 CEDU – osti a una normativa nazionale che, una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva, limita il potere del giudice amministrativo alla sola tutela risarcitoria per equivalente, escludendo il potere di annullamento della sanzione disciplinare sportiva e la concessione di misure cautelari;

(2) se il diritto dell’Unione – in particolare gli artt. 6 e 19 TUE, letti alla luce degli artt. 47-49 della Carta e degli artt. 6-7 CEDU – osti a una normativa che, in applicazione del principio di autonomia dell’ordinamento sportivo, consente agli organi dell’ordinamento sportivo di irrogare a un dirigente sportivo una sanzione disciplinare inibitoria dell’attività professionale in conseguenza della violazione di una clausola generale a carattere indeterminato (nella specie, l’art. 4, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva FIGC, che

⁵ Corte cost. sent. 23 aprile 2011, n. 49. Per un approfondimento, v. E. LUBRANO, *La Corte Costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia sportiva ...?*, in *RDES*, 2011, p. 63 ss.; Corte cost. sent. 3 luglio 2019, n. 160.

impone a tutti i tesserati e dirigenti di osservare i principi di lealtà, correttezza e probità);

(3) se il diritto dell'Unione – in particolare gli artt. 45, 49, 56, 101 e 102 TFUE e l'art. 47 della Carta – osti a una normativa nazionale che consente l'irrogazione di una sanzione disciplinare interdittiva che inibisce a un dirigente apicale di società sportiva di livello internazionale lo svolgimento dell'attività professionale per 24 mesi in ambito nazionale e sovranazionale.

3. Irricevibilità parziale e riformulazione delle questioni pregiudiziali seconda e terza

Nella propria sentenza, la Corte ha deciso di affrontare dapprima le questioni seconda e terza, e successivamente la prima. Tale ordine di trattazione risponde a una precisa logica sistematica: occorre verificare anzitutto se le sanzioni disciplinari inflitte agli interessati siano compatibili con il diritto dell'Unione europea da un punto di vista sostanziale prima di esaminare le questioni processuali relative all'effettività del controllo giurisdizionale.

In via preliminare, peraltro, la Corte ha dichiarato irricevibili le questioni seconda e terza nella parte in cui vertono sugli artt. 49, 101 e 102 TFUE e sull'art. 6 TUE letto alla luce degli artt. 47-49 della Carta, per mancanza di adeguata motivazione nelle ordinanze di rinvio. Secondo la Corte, infatti, il giudice del rinvio non ha spiegato il nesso tra le disposizioni in materia di libertà di stabilimento e diritto della concorrenza con le controversie principali con sufficiente chiarezza e precisione, come richiesto dall'art. 94, lett. c), del Regolamento di procedura. In particolare, secondo la Corte le ordinanze di rinvio «non consentono di comprendere le ragioni per le quali le sanzioni irrogate ai dirigenti ricorrenti nei procedimenti principali potrebbero incidere, da un lato, sulla facoltà delle società calcistiche in seno alle quali tali dirigenti esercitavano o potrebbero esercitare le loro attività professionali di stabilirsi in uno Stato membro diverso dalla Repubblica italiana e, dall'altro, sulla possibilità che tali società abbiano di competere tra loro»⁶. Inoltre, il giudice del rinvio non ha esposto con sufficiente chiarezza e precisione le ragioni per le quali debba essere esaminata la conformità dell'articolo 2 della legge n. 280/2003 all'articolo 6 TUE, letto alla luce degli articoli da 47 a 49 della Carta, né ha spiegato il nesso tra tali disposizioni del diritto dell'Unione e la normativa nazionale applicabile alle controversie di cui ai procedimenti principali.

⁶ FIGC e CONI, sopra citata, punto 47.

Con riferimento, invece, alle norme sulla libera circolazione, la Corte ha ritenuto la seconda e terza questione ricevibili, escludendo la natura puramente interna della vicenda. Secondo la Corte, infatti, le sanzioni di inibizione temporanea a esercitare attività professionali irrogate ai dirigenti ricorrenti nei procedimenti principali, nel settore dell'associazione sportiva nazionale competente, ossia la FIGC, sono state accompagnate, in forza dei poteri detenuti da tale associazione, da domande di estensione alla UEFA e alla FIFA. Da ciò consegue che, tenuto conto del loro stesso contenuto e della loro stessa natura, dette sanzioni potevano incidere sull'esercizio, da parte di tali dirigenti, della loro libertà di circolazione, sia in quanto lavoratori che beneficiano dell'articolo 45 TFUE sia in quanto prestatori di servizi che beneficiano dell'articolo 56 TFUE.

Così facendo, peraltro, la Corte non solo ha operato una drastica riduzione della portata delle questioni pregiudiziali seconda e terza sottoposte al suo vaglio, ma ha altresì provveduto ad una riformulazione delle due questioni e al loro accorpamento in una sola questione finalizzata unicamente a stabilire se gli articoli 45 e 56 TFUE debbano essere interpretati nel senso che essi ostano a una normativa nazionale che consente a un'associazione sportiva nazionale di irrogare a dirigenti sportivi una sanzione consistente in un'inibizione temporanea a esercitare attività professionali rientranti nella competenza di tale associazione, a causa di false dichiarazioni finanziarie e contabili rese in violazione dei principi di lealtà, correttezza e probità il cui rispetto si impone a tali dirigenti sportivi in forza della normativa che detta associazione è competente ad applicare.

4. La seconda e la terza questione nella prospettiva della libera circolazione: gli artt. 45 e 56 TFUE

Nel rispondere alla questione così riformulata ed accorpata, il ragionamento della Corte si sviluppa in tre passaggi-chiave.

Il primo passaggio argomentativo riguarda l'applicabilità della libertà fondamentale di circolazione anche nei confronti delle associazioni sportive. La Corte richiama la propria giurisprudenza consolidata per ribadire che il rispetto degli artt. 45 e 56 TFUE si impone non solo alle pubbliche autorità nazionali, ma anche a qualsiasi organismo o persona giuridica che disponga di autonomia giuridica o di un potere che gli consenta di assoggettare le persone a condizioni pregiudizievoli per l'esercizio delle libertà fondamentali. Tale principio vale tanto per la FIGC (associazione di diritto privato) quanto per il

CONI (organismo di diritto pubblico), indipendentemente dalla qualificazione loro attribuita dall'ordinamento interno.

Il secondo passaggio riguarda l'esistenza di un ostacolo alla libera circolazione. La Corte rileva che le sanzioni di inibizione temporanea irrogate ai ricorrenti, accompagnate da domande di estensione in ambito UEFA e FIFA (poi accolte da quest'ultima), sono tali da ostacolare sia la libertà di circolazione dei lavoratori (art. 45 TFUE) sia la libera prestazione dei servizi (art. 56 TFUE). Una sanzione che inibisce l'esercizio dell'attività professionale non solo nel territorio nazionale ma, per effetto della richiesta di estensione, anche a livello europeo e mondiale, ha come scopo stesso – e non come mera conseguenza – di precludere all'interessato l'esercizio della propria attività economica in ogni Stato membro.

Il terzo passaggio, cruciale, concerne la giustificazione dell'ostacolo. La Corte ammette che misure di origine non statale possono essere giustificate qualora: (i) la loro adozione persegua un obiettivo legittimo di interesse generale di natura non puramente economica; e (ii) esse rispettino il principio di proporzionalità, in modo coerente e sistematico. La Corte riconosce che le norme volte ad assicurare, mediante sanzioni disciplinari, il rispetto delle regole finanziarie e contabili applicabili alle società calcistiche possono perseguire l'obiettivo legittimo di garantire la regolarità delle competizioni sportive, in quanto i comportamenti contestati ai dirigenti sanzionati – creazione di un sistema di plusvalenze fittizie per oltre 60 milioni di euro, mediante la presentazione artificiosa di trasferimenti di giocatori come operazioni indipendenti anziché come permuta – sono tali da falsare l'equilibrio finanziario e, in ultima analisi, sportivo tra le società partecipanti alle competizioni.

Quanto alla proporzionalità, invece, la Corte non si pronuncia definitivamente, rimettendo la verifica al giudice del rinvio. Spetterà a quest'ultimo accertare: (a) che l'adozione delle disposizioni sanzionatorie risponda realmente all'intento di raggiungere l'obiettivo predetto in modo coerente e sistematico; e (b) che la determinazione delle singole sanzioni sia disciplinata da criteri trasparenti, oggettivi e non discriminatori, che consentano di prendere in considerazione tutte le circostanze rilevanti del caso concreto (natura, durata e gravità dell'illecito) e che possano essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo.

Sotto tale profilo, la Corte si limita a osservare che gli artt. 12-18 del CGS FIGC⁷ potrebbero a tal fine assumere rilievo, senza tuttavia spingersi a una valutazione positiva o negativa.

5. *La prima questione: l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, l'art. 47 della Carta*

La prima questione – la più rilevante e attesa –, per contro, verte sulla compatibilità con il diritto UE di una normativa nazionale che circoscrive i poteri del giudice nazionale, chiamato a controllare una sanzione irrogata da un'associazione sportiva “una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva”, al solo potere di concedere un risarcimento, escludendo il potere di annullare la sanzione e di concedere provvedimenti provvisori.

La Corte richiama anzitutto la propria giurisprudenza sulla portata dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, letto in combinato disposto con l'art. 47 della Carta. Da tale norma discende l'obbligo per gli Stati membri di stabilire i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare ai singoli il rispetto del loro diritto a una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. In tale prospettiva, il giudice nazionale competente a controllare una sanzione irrogata da un'associazione sportiva deve:

(a) essere competente a esaminare tutte le questioni di diritto e di fatto rilevanti per risolvere la controversia, se necessario dopo aver chiesto alla Corte di pronunciarsi in via pregiudiziale;

(b) poter controllare la fondatezza, ai sensi del diritto UE, sia delle ragioni di diritto e di fatto per le quali la sanzione è stata irrogata, sia della sanzione stessa (condizioni di irrogazione, motivazione, determinazione della misura);

(c) poter trarre tutte le conseguenze giuridiche che si impongono in caso di accertata violazione del diritto UE, e quindi non solo accertare la violazione e condannare al risarcimento del danno, ma anche – ove si tratti di una violazione delle libertà fondamentali di circolazione – annullare la sanzione e farne cessare gli effetti;

(d) poter concedere provvedimenti provvisori in attesa della futura decisione nel merito, al fine di garantirne la piena efficacia.

⁷ Tali articoli disciplinano rispettivamente i poteri disciplinari degli organi di giustizia sportiva (art. 12), le circostanze attenuanti (art. 13), le circostanze aggravanti (art. 14), il concorso di circostanze (art. 15), la valutazione delle circostanze (art. 16), l'associazione finalizzata alla commissione di illeciti (art. 17) e la recidiva (art. 18).

Il punto più originale – e in parte inatteso – della sentenza risiede nella condizione alla quale la Corte subordina la propria risposta alla prima questione. A differenza dell'Avvocato generale, che aveva proposto una risposta tendenzialmente “assoluta” (il giudice nazionale deve poter annullare la sanzione, a meno che un organo sportivo soddisfi i requisiti di “giurisdizione” UE), la Corte struttura la risposta in termini chiaramente condizionali. L'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'art. 47 della Carta, non osta a una normativa nazionale che circoscrive i poteri del giudice statale al solo risarcimento – escludendo l'annullamento e le misure cautelari – a condizione che almeno l'organo appartenente alla giustizia sportiva nazionale che statuisce in ultima istanza soddisfi i seguenti requisiti cumulativi:

- (i) costituisca una “giurisdizione” ai sensi del diritto dell'Unione europea dotata delle necessarie garanzie di indipendenza e imparzialità;
- (ii) sia precostituito per legge per quanto concerne la sua esistenza, composizione e organizzazione;
- (iii) svolga un ruolo giurisdizionale (e non meramente disciplinare);
- (iv) segua un procedimento che offra le garanzie necessarie, in particolare quelle relative al rispetto dei diritti della difesa e del principio del contraddittorio;
- (v) sia in grado di esercitare, in via preliminare, un controllo giurisdizionale effettivo sulla stessa sanzione.

Solo nell'ipotesi in cui nessuno degli organi della giustizia sportiva soddisfi cumulativamente tali requisiti il giudice del rinvio è tenuto, in forza del diritto europeo, a esercitare un controllo giurisdizionale effettivo nel senso sopra precisato – e quindi anche ad annullare la sanzione ove risulti illegittima.

La Corte articola in modo puntuale i diversi requisiti richiesti, con particolare riguardo all'indipendenza e all'imparzialità (il cui accertamento viene rimesso al giudice del rinvio in mancanza di sufficienti elementi nelle ordinanze di rinvio), alla precostituzione per legge (che non può ritenersi soddisfatta dal mero rinvio generale agli statuti e regolamenti delle associazioni sportive, in assenza di una legge che disciplini composizione, organizzazione e ruolo giurisdizionale dell'organo) e all'esercizio di un ruolo realmente giurisdizionale, in contrapposizione a una funzione meramente disciplinare.

Vale la pena, peraltro, soffermarsi sull'aspetto relativo all'indipendenza esterna, che la Corte – in un passaggio di particolare rilievo per il diritto sportivo – precisa doversi intendere non solo come protezione dagli interventi dei poteri legislativo ed esecutivo (accezione tradizionale, connessa al principio di separazione dei poteri), ma anche come protezione «da interventi, pressioni

o influenze dirette o più indirette, ad esempio per quanto riguarda la loro nomina o il trattamento delle cause di cui sono investiti, che potrebbero provenire da altre fonti esterne quali, nel caso di specie, le associazioni sportive i cui organi di giustizia dell'ordinamento sportivo possono essere indotti a controllare taluni atti o talune attività⁸. Si tratta di un'affermazione che, in questo preciso contesto sportivo, costituisce una significativa estensione della nozione di indipendenza esterna.

A tale riguardo, peraltro, è interessante notare che la Corte nulla dice in ordine ai requisiti di indipendenza e imparzialità della giustizia sportiva italiana, rilevando che il TAR Lazio li aveva menzionati solo in modo del tutto incidentale nelle ordinanze di rinvio, senza fornire alla Corte elementi sufficienti per consentirle di fornire indicazioni al riguardo. Per contro, l'avvocato generale, pur rimettendo anch'esso al giudice del rinvio la decisione finale, aveva evidenziato le seguenti caratteristiche della giustizia sportiva italiana:

(i) il potere di nomina dei componenti del Tribunale federale e della Corte federale di appello spetta al Consiglio federale, e l'esercizio di tale potere sembra essere delimitato unicamente dal criterio della «specifica competenza ed esperienza nell'ordinamento sportivo»;

(ii) il rischio che i componenti di tali organi siano esposti a pressioni da parte del Consiglio federale potrebbe essere aumentato dal fatto che la durata del loro incarico corrisponde a quella dei consiglieri federali (quattro anni, rinnovabili due volte) e che la Commissione federale di garanzia, anch'essa nominata dal Consiglio federale, ha il potere di rimuoverli, *inter alia*, «per gravi ragioni di opportunità»;

(iii) per quanto concerne la composizione del Consiglio federale, 14 dei suoi 20 componenti sono eletti dalle diverse leghe nazionali di calcio, che sono, a loro volta, l'emanazione delle società di calcio, i cui dirigenti possono essere coinvolti nei procedimenti dinanzi a detti organi interni alla Federazione;

(iv) la nomina dei componenti del Collegio di garanzia dello sport è riservata al Consiglio Nazionale del CONI. La durata del loro incarico (quattro anni) corrisponde a quella dei componenti di quest'ultimo. Il Consiglio Nazionale nomina altresì i membri della Commissione di garanzia degli organi di giustizia, di controllo e di tutela dell'etica sportiva, la quale è titolare del potere di rimuovere dall'incarico i membri del Collegio di garanzia dello sport. La composizione del Consiglio Nazionale è caratterizzata dalla presenza dei

⁸ *FIGC e CONI*, sopra citata, punto 104.

rappresentanti delle federazioni sportive nazionali e la maggioranza votante all'interno di tale organo deve essere costituita dai voti espressi da questi ultimi.

6. *Profili critici e questioni aperte*

Nella sostanza, con la propria pronuncia la Corte ha sancito due principi.

Il primo, abbastanza scontato, riguarda il fatto che una sanzione consistente nell'inibizione temporanea ad esercitare la propria attività professionale inflitta da un'associazione sportiva ad un proprio tesserato è in grado di ostacolare la libertà fondamentale di circolazione di cui beneficia il tesserato stesso e può essere giustificata soltanto se (a) l'adozione delle disposizioni che consentono alla stessa associazione di irrogare una siffatta sanzione persegua uno o più obiettivi legittimi di interesse generale compatibili con il Trattato FUE, di natura non puramente economica, e (b) tali disposizioni rispettino il principio di proporzionalità, il che implica che esse siano idonee a garantire la realizzazione di tale o di tali obiettivi, in modo coerente e sistematico, e che la determinazione caso per caso delle sanzioni da esse previste sia disciplinata da criteri trasparenti, oggettivi e non discriminatori.

Il secondo, decisamente più rilevante, riguarda il fatto che il principio del controllo giurisdizionale effettivo di cui all'art. 47 della Carta «non comporta il diritto di accedere ad un doppio grado di giurisdizione, bensì soltanto quello di accesso ad un giudice»⁹. Di conseguenza, solo nell'ipotesi in cui risultasse che nessuno degli organi che intervengono nei diversi gradi della giustizia sportiva nazionale soddisfa i requisiti cumulativi derivanti dall'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, per essere considerato una “giurisdizione”, il giudice ordinario potrebbe esercitare un controllo giurisdizionale effettivo, nel senso sopra precisato sulle sanzioni che le associazioni sportive possono irrogare agli individui. Per contro, nel caso in cui risultasse che almeno l'organo di giustizia dell'ordinamento sportivo che statuisce in ultima istanza soddisfa i requisiti cumulativi per essere qualificato come “giurisdizione”, allora esisterebbe già un rimedio giurisdizionale che assicura una tutela giurisdizionale effettiva agli individui, conformemente all'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, con la conseguenza che il potere del giudice amministrativo di accordare soltanto il risarcimento del danno non sarebbe tale da violare tale norma.

A fronte di ciò, tuttavia, la sentenza della Corte lascia irrisolti almeno due aspetti tutt'altro che marginali.

⁹ *FIGC e CONI*, sopra citata, punto 111.

Primo. La dichiarata irricevibilità delle questioni seconda e terza sotto il profilo del diritto della concorrenza ha, di fatto, impedito alla Corte di affrontare un tema sul quale le conclusioni dell'avvocato generale avevano lasciato più di un dubbio. Secondo quest'ultimo, infatti, nessun elemento del fascicolo lasciava supporre che l'imposizione della sanzione dell'inibizione ai due ex dirigenti potesse determinare, di riflesso, la retrocessione della squadra di calcio presso la quale i dirigenti sanzionati esercitavano la loro attività professionale; di conseguenza, secondo l'Avvocato generale non si poteva concludere che detta normativa potesse falsare il gioco della concorrenza tra imprese¹⁰. A ben vedere, la Corte di giustizia sembra seguire il medesimo approccio, sebbene sotto il profilo della già ricordata irricevibilità delle questioni. Al punto 46 della sentenza la Corte giustifica la propria decisione sottolineando che le ordinanze di rinvio «non consentono di comprendere le ragioni per le quali le sanzioni irrogate ai dirigenti ricorrenti nei procedimenti principali potrebbero incidere sulla possibilità che tali società abbiano di competere tra loro»¹¹. Tale assunto, tuttavia, non tiene conto del fatto che la decisione della Corte Federale d'Appello FIGC del 30 maggio 2023 che ha inflitto ai due dirigenti una squalifica di 24 mesi, ha contestualmente inflitto alla Juventus F.C. una penalizzazione di 10 punti, la cui determinazione è stata calcolata sulla base delle sanzioni irrogate ai singoli dirigenti. L'effetto immediato è stato un mutamento radicale della posizione competitiva del club nel campionato di Serie A 2022/2023, con il passaggio dal secondo posto (69 punti) al settimo posto (59 punti), posizione confermata a fine stagione (62 punti). L'incidenza concorrenziale della sanzione non è stata, pertanto, ipotetica, bensì concreta e quantificabile. È significativo, del resto, che lo stesso avvocato generale aveva dato atto, al punto 95 delle proprie conclusioni, della dichiarazione del Governo italiano per cui le sanzioni disciplinari inflitte ai due dirigenti erano strutturalmente collegate all'irrogazione di punti di penalizzazione alla società calcistica di appartenenza.

In tale contesto, la dichiarata inammissibilità delle questioni pregiudiziali seconda e terza sotto il profilo del diritto della concorrenza ha, di fatto, consentito alla Corte di non pronunciarsi su una questione di primaria importanza e sulla quale non constano precedenti da parte del giudice europeo.

Secondo. La riformulazione della seconda e della terza questione pregiudiziale ha finito inevitabilmente per modificare il senso e la portata della questione pregiudiziale così come formulata dal TAR Lazio e sulla quale

¹⁰ Conclusioni dell'Avv. gen. Spielmann, del 18 dicembre 2025, par. 55.

¹¹ *FIGC e CONI*, sopra citata, punto 46.

l'avvocato generale, per espressa richiesta della Corte, si era astenuto dal pronunciarsi. Con la seconda questione, infatti, il giudice del rinvio aveva chiesto espressamente di chiarire se il rispetto dei principi di legalità, di tassatività e di sufficiente determinatezza delle fattispecie incriminatrici nonché del giusto processo di cui agli artt. 6 e 19 del TUE, interpretati alla luce degli artt. 47, 48 e 49 della Carta e 6 e 7 della CEDU fosse violato da una normativa interna che permette agli organi disciplinari dell'ordinamento sportivo di irrogare ad un dirigente sportivo una sanzione disciplinare a carattere inibitorio dell'attività professionale in conseguenza della violazione di una disposizione dell'ordinamento federale (art. 4, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva FIGC), secondo cui 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. In sostanza, quindi, era stato chiesto al giudice europeo di stabilire se il precetto generale ed astratto per tutti i tesserati di rispettare i principi di lealtà, correttezza e probità fosse compatibile con i principi di legalità, di tassatività e di sufficiente determinatezza delle fattispecie incriminatrici nonché del giusto processo.

La ragione di un'autonoma e specifica questione pregiudiziale su tale specifico punto è intuitiva. A partire dalla sentenza *Engel/Paesi Bassi*¹² la Corte europea dei diritti dell'uomo ha stabilito che le sanzioni di carattere afflittivo devono ricadere nell'ambito delle garanzie convenzionali previste per le sanzioni penali, indipendentemente dalla loro qualificazione formale nei sistemi degli Stati Parte della CEDU. I criteri elaborati in tale sentenza – natura dell'illecito e severità della sanzione connessa alla sua violazione – sono stati costantemente richiamati dalla Corte di giustizia nell'interpretazione degli artt. 47-50 della Carta.

Non vi è dubbio che una sanzione consistente nell'inibizione temporanea per 24 mesi a esercitare qualsiasi attività professionale nel settore calcistico a livello mondiale, con grave incidenza sui diritti fondamentali dell'interessato – in primo luogo la libertà di esercizio dell'attività professionale – presenti, alla luce dei criteri *Engel*, un carattere sostanzialmente penale, tale da richiedere l'applicazione delle garanzie sostanziali previste dagli artt. 47-49 della Carta e dagli artt. 6-7 CEDU.

Proprio alla luce di tale qualificazione sostanziale emerge il profilo più critico della normativa in questione. La giurisprudenza sportiva italiana ha progressivamente interpretato l'art. 4, comma 1, come una norma di chiusura

¹² Corte EDU 8 giugno 1976, ricc. nn. 5100/71, 5101/71, 5102/71, 5354/72 e 5370/72, *Engel e a./Paesi Bassi*.

idonea a fondare autonomamente la responsabilità disciplinare anche in assenza di una specifica fattispecie tipizzata. Il Collegio di Garanzia dello Sport e la Corte Federale d'Appello FIGC hanno, in varie pronunce, riconosciuto che il precetto di lealtà, correttezza e probità ha contenuto volutamente ampio e generale e rappresenta «una norma di chiusura onde poter sanzionare ogni comportamento contrario ai citati principi»¹³. Anzi, secondo tale giurisprudenza, la violazione dei doveri di lealtà, correttezza e probità non deve risolversi nella violazione di altre specifiche prescrizioni, costituendo una «ipotesi residuale di responsabilità»¹⁴ che prescinde dall'esistenza di un nesso di causalità con specifici eventi dannosi.

Tale interpretazione, per quanto funzionalmente comprensibile nell'economia dell'ordinamento sportivo, solleva importanti interrogativi sotto il profilo della compatibilità con i principi di legalità e determinatezza delle fattispecie sanzionatorie quale emerge dagli artt. 47-49 della Carta e dalla giurisprudenza CEDU. Il diritto dell'Unione europea, come la Corte di Strasburgo, riconosce che un certo grado di elasticità delle norme incriminatrici è inevitabile e non determina di per sé una violazione del principio di legalità, purché l'interpretazione giurisprudenziale renda la portata della norma sufficientemente prevedibile per il destinatario¹⁵. Nel sistema disciplinare sportivo, tuttavia, l'ampiezza della clausola, la variabilità applicativa e la sua funzione di norma di chiusura residuale rischiano di compromettere la possibilità per il soggetto sanzionato di prevedere *ex ante* le conseguenze giuridiche delle proprie condotte.

Senonché, nella riformulazione (previo accorpamento) della seconda e terza questione, la rilevanza del quesito sollevato dal giudice del rinvio risulta palesemente ridimensionata, tanto che la Corte non se ne occupa in modo specifico. La Corte, infatti, affronta tale questione all'interno del generale discorso della compatibilità della sanzione con le norme in materia di libera circolazione, sottolineando unicamente che detta compatibilità presuppone, oltre al perseguimento di uno o più obiettivi legittimi di interesse generale e al carattere proporzionato della sanzione, anche che la determinazione caso per caso delle sanzioni sia disciplinata da criteri trasparenti, oggettivi e non discriminatori. Ne consegue, pertanto, che mentre il quesito del TAR Lazio

¹³ Corte Federale di Appello FIGC, Sezioni Unite, decisione 0012/CFA/2021-2022. V., altresì, Collegio di Garanzia dello Sport, Sezione II, decisione n. 49 del 2016; Collegio di Garanzia dello Sport, Sezione IV, decisione n. 76 del 2017.

¹⁴ Collegio di Garanzia dello Sport, Sezione II, decisione n. 49 del 2016.

¹⁵ Corte EDU 26 aprile 1979, ric. n. 6538/74, *The Sunday Times/Regno Unito*; Corte EDU 15 novembre 1996, ric. n. 17862/91, *Cantoni/Francia*.

riguardava i rapporti tra i principi di legalità, di tassatività e di sufficiente determinatezza delle fattispecie incriminatrici nonché del giusto processo e i principi generali di lealtà, correttezza e probità, la risposta della Corte sembra spostare il baricentro dell'analisi che il giudice nazionale dovrà svolgere verso una rispondenza dei principi generali di lealtà, correttezza e probità soltanto a criteri trasparenti, oggettivi e non discriminatori.

7. Conclusioni

La sentenza della Corte di giustizia nelle cause riunite *FIGC e CONI* rappresenta un tassello importante nel mosaico della giurisprudenza europea sullo sport. Essa conferma e sviluppa la traiettoria già tracciata nelle sentenze *ISU*, *Superleague* e *Seraing*, orientata a ricalibrare progressivamente l'autonomia sportiva alla luce dei parametri costituzionali dell'ordinamento UE.

Tre sono i messaggi principali che si possono trarre dalla pronuncia.

In primo luogo, le libertà fondamentali di circolazione (artt. 45 e 56 TFUE) si applicano pienamente alle associazioni sportive nazionali, indipendentemente dalla loro natura pubblica o privata e dal riconoscimento che il diritto interno accorda alla loro autonomia giuridica. Sanzioni disciplinari come quelle inflitte ai due dirigenti della Juventus – inibizione a svolgere qualsiasi attività professionale nel calcio per 24 mesi, estesa a livello mondiale – costituiscono un ostacolo a tali libertà. Esse possono essere giustificate dall'obiettivo di garantire la regolarità delle competizioni sportive, ma solo in presenza di criteri sanzionatori trasparenti, oggettivi, non discriminatori e proporzionati, verificabili giurisdizionalmente.

In secondo luogo, l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, letto in combinato disposto con l'art. 47 della Carta, richiede che le sanzioni disciplinari sportive siano soggette a un controllo giurisdizionale effettivo che includa, ove necessario, il potere di annullamento e la concessione di misure cautelari. Tuttavia – e questo è il tratto più originale della sentenza – tale requisito è compatibile con un sistema come quello italiano che limita i poteri del giudice amministrativo al solo risarcimento, a condizione che almeno l'organo di giustizia sportiva che statuisce in ultima istanza (nella specie, il Collegio di Garanzia dello Sport) soddisfi i requisiti cumulativi di una “giurisdizione” ai sensi del diritto UE.

In terzo luogo, rimangono aperte due questioni di notevole importanza. La prima – e più urgente – è quella che il TAR Lazio è chiamato a risolvere: il Collegio di Garanzia dello Sport (o altro organo della giustizia sportiva

italiana) soddisfa i requisiti di indipendenza, imparzialità, precostituzione per legge e controllo giurisdizionale effettivo richiesti dal diritto europeo? La risposta avrà effetti sistemici di prima grandezza sull'intero edificio della giustizia sportiva italiana. La seconda questione – per ora senza risposta – riguarda la compatibilità della clausola generale di lealtà, correttezza e probità di cui all'art. 4, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva FIGC con i principi di legalità e determinatezza delle fattispecie sanzionatorie. Essa potrà riemergere nel momento in cui un giudice nazionale – statale o sportivo – si troverà a valutare nel merito la fondatezza di una sanzione irrogata sul fondamento di tale clausola alla luce dell'ordine pubblico europeo.

In conclusione, la sentenza *FIGC e CONI* non chiude un capitolo: ne apre uno nuovo. Essa conferma che l'autonomia dell'ordinamento sportivo, lungi dall'essere una zona franca rispetto al diritto dell'Unione europea, è e resta un'autonomia condizionata al rispetto dei principi fondamentali dello Stato di diritto europeo, tra i quali la tutela giurisdizionale effettiva, l'indipendenza degli organi giudicanti e la legalità delle sanzioni occupano un posto di primo piano.

ABSTRACT (ita)

Il presente contributo analizza la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 luglio 2026 nelle cause riunite C-424/24 e C-425/24 (*FIGC e CONI*), con la quale la Corte si è pronunciata sulla compatibilità con il diritto dell'Unione del sistema italiano di giustizia sportiva delineato dalla legge n. 280/2003 e dalla giurisprudenza costituzionale. La pronuncia si inserisce nel percorso evolutivo inaugurato dalla trilogia *ISU, Superleague, Royal Antwerp* (2023) e dalla sentenza *Seraing* (2025), segnando un ulteriore spostamento dell'asse di interazione tra diritto europeo e diritto sportivo verso una dimensione "quasi-costituzionale". L'articolo esamina, in primo luogo, la portata delle sanzioni disciplinari sportive alla luce delle libertà fondamentali di circolazione (artt. 45 e 56 TFUE), confermando che esse costituiscono un ostacolo alla libera circolazione giustificabile solo in presenza di criteri sanzionatori trasparenti, oggettivi, non discriminatori e proporzionati. In secondo luogo, approfondisce il profilo più originale della sentenza: l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, letto in combinato disposto con l'art. 47 della Carta, non osta a un sistema che limita i poteri del giudice statale al solo risarcimento, a condizione che almeno l'organo di giustizia sportiva che statuisce in ultima istanza soddisfi i requisiti cumulativi di una "giurisdizione" ai sensi del diritto UE (indipendenza, imparzialità, precostituzione per legge, ruolo giurisdizionale e controllo effettivo). L'analisi si sofferma, infine, su due questioni lasciate aperte dalla Corte: la compatibilità della clausola generale di lealtà, correttezza e probità con i principi di legalità e determinatezza, e l'incidenza concorrenziale delle sanzioni disciplinari sportive.

ABSTRACT (eng)

The paper examines the judgment of the Court of Justice of the European Union of 16 July 2026 in Joined Cases C-424/24 and C-425/24 (*FIGC and CONI*), in which the Court ruled on the compatibility with EU law of the Italian sports justice system as established by Law No 280/2003 and interpreted by the Italian Constitutional Court. The ruling continues the evolutionary trajectory inaugurated by the *ISU, Superleague* and *Royal Antwerp* trilogy (2023) and the *Seraing* judgment (2025), marking a further shift in the interaction between EU law and sports law towards a "quasi-constitutional" dimension. First, the article analyses the scope of sports disciplinary sanctions in light of the fundamental freedoms of movement (Articles 45 and 56 TFEU),

confirming that such sanctions constitute a restriction on free movement that can be justified only where the sanctioning framework meets transparency, objectivity, non-discrimination and proportionality requirements. Second, it explores the most original aspect of the judgment: Article 19(1), second subparagraph, TEU, read in conjunction with Article 47 of the Charter, does not preclude a system that limits the powers of the State court to damages alone, provided that at least the sports justice body ruling at last instance satisfies the cumulative requirements of a “court or tribunal” within the meaning of EU law (independence, impartiality, establishment by law, judicial function and effective review). Finally, the analysis addresses two issues left open by the Court: the compatibility of the general clause of loyalty, fairness and probity with the principles of legality and foreseeability, and the competitive impact of sports disciplinary sanctions.