GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Autonomia sportiva e tutela giurisdizionale effettiva nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia

Nota a Corte di giustizia dell'Unione europea, Quinta Sezione, 16 luglio 2026, cause riunite C-150; 424/24 e C-150; 425/24, ZD e MI c. Federazione Italiana Giuoco Calcio e Comitato Olimpico Nazionale Italiano

di **Silia Gardini**

23 ottobre 2026

Sommario: 1. **Il caso e i quesiti pregiudiziali** – 2. **Il sistema italiano di giustizia sportiva** – 3. **Il potere disciplinare delle federazioni sportive, alla luce degli artt. 45 e 56 TFUE** – 4. **La giustizia sportiva come rimedio giurisdizionale** – 5. **Le conseguenze della pronuncia sui rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale**

1. Il caso e i quesiti pregiudiziali

La sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea in commento – Quinta Sezione, 16 luglio 2026, cause riunite C-424/24 e C-425/24, *FIGC e CONI* – è una pronuncia importante, destinata a

incidere in modo rilevante sul sistema italiano di giustizia sportiva. Il giudice del rinvio ha domandato se sia compatibile con il diritto dell'Unione una disciplina nazionale che, nelle controversie disciplinari riservate all'ordinamento sportivo, limita i poteri del giudice amministrativo alla tutela risarcitoria per equivalente, escludendo l'annullamento della sanzione e la sospensione cautelare dei suoi effetti. La risposta della Corte è stata affidata a un dispositivo costruito sulla formula del "non osta", immediatamente corretta da una condizione che sposta il baricentro del problema sulla verifica della natura pienamente giurisdizionale dell'organo della giustizia sportiva che statuisce in ultima istanza. Le riflessioni che seguono muovono da questo rilievo per rispondere a due domande: quali limiti incontra oggi l'autonomia dell'ordinamento sportivo alla luce del principio di tutela giurisdizionale effettiva e quale assetto dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale risulta dalla pronuncia.

La vicenda trae origine dal deferimento con cui, il 1° aprile 2022, la Procura federale della FIGC ha chiamato a rispondere dinanzi al Tribunale federale nazionale alcune società calcistiche professionistiche e i loro dirigenti, ai quali era addebitato il concorso in un sistema di plusvalenze fittizie nelle operazioni di trasferimento dei calciatori. Le indagini erano state avviate dopo che la Procura federale aveva appreso di una verifica ispettiva della CONSOB sulle operazioni di compravendita dei diritti alle prestazioni dei calciatori della Juventus F.C. S.p.A. e di una parallela indagine penale della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino per false comunicazioni sociali di società quotate ed emissione di fatture per operazioni inesistenti. Ai dirigenti della società torinese era contestata la violazione degli artt. 4, comma 1, e 31, comma 1, del Codice di giustizia sportiva, anche in relazione all'art. 19 dello statuto federale, per aver redatto dichiarazioni finanziarie e contabili che, secondo la ricostruzione della Procura, presentavano artificiosamente come operazioni indipendenti quelle che erano in realtà permute, con corrispettivi intenzionalmente sovrastimati, così da rappresentare nei bilanci risultati e patrimonio superiori a quelli effettivi**[1]**.

Nei due gradi del giudizio federale l'esito era stato favorevole ai deferiti: il Tribunale federale nazionale li aveva prosciolti**[2]**, rilevando l'inesistenza, nell'ordinamento federale, di un metodo normativamente sancito di valutazione del corrispettivo di cessione delle prestazioni sportive; la Corte federale d'appello a Sezioni unite aveva confermato la statuizione**[3]**.

Nel dicembre 2022 – ricevuta copia degli atti del fascicolo penale trasmessi dalla Procura della Repubblica di Torino – la Procura federale ha proposto ricorso per revocazione parziale ai sensi dell'art. 63 CGS. La Corte federale d'appello, accogliendolo**[4]**, ha inflitto ai due dirigenti l'inibizione per ventiquattro mesi allo svolgimento di attività in ambito FIGC, con richiesta di

estensione in ambito UEFA e FIFA, poi accolta dalla commissione disciplinare della FIFA con effetto mondiale. Il Collegio di Garanzia dello Sport ha respinto i ricorsi dei due dirigenti[5], rendendo definitive le inibizioni e ha accolto con rinvio quelli della società e degli amministratori privi di delega. Nel giudizio di rinvio la Corte federale d'appello ha prosciolto questi ultimi e ridotto a dieci punti la penalizzazione inflitta alla società[6]. Il procedimento penale parallelo si è nel frattempo concluso, su richiesta della stessa Procura della Repubblica, con decreto di archiviazione del giudice per le indagini preliminari di Torino.

Dinanzi al TAR del Lazio i sanzionati hanno chiesto, in via principale, la declaratoria di nullità o l'annullamento delle inibizioni, previa sospensione cautelare, e, in via subordinata, il risarcimento del danno. Al giudice amministrativo si chiedeva anzitutto di disapplicare l'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003 per contrasto con l'art. 47 della Carta e con gli artt. 45, 49 e 56 TFUE, mentre il rinvio pregiudiziale era prospettato – in uno dei due ricorsi espressamente «in via di strettissimo subordine» – come rimedio residuale, in alternativa alla questione di legittimità costituzionale. Il TAR si è però trovato di fronte al diritto vivente formatosi sugli artt. 2 e 3 del d.l. n. 220 del 2003, consolidato dalle sentenze della Corte costituzionale n. 49 del 2011 e n. 160 del 2019, secondo cui nelle materie riservate all'ordinamento sportivo non è consentito annullare la sanzione, né sospenderne l'efficacia, potendo il giudice soltanto conoscerne l'illegittimità in via incidentale, ai fini risarcitori, sicché i ricorsi avrebbero dovuto essere dichiarati inammissibili per difetto di giurisdizione nella parte principale. Scartate tanto la via della disapplicazione unilaterale, quanto quella di un nuovo incidente di costituzionalità, il TAR ha sospeso i giudizi e, con due ordinanze deliberate nella camera di consiglio del 12 marzo 2024 e pubblicate il 6 giugno 2024, ha sottoposto alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 TFUE, tre gruppi di quesiti sostanzialmente coincidenti.

Il primo, relativo ai poteri del giudice statale, investiva la compatibilità con gli artt. 6 e 19 TUE, letti alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e dell'art. 6 CEDU, di una disciplina che, esauriti i gradi della giustizia sportiva, priva il giudice amministrativo dell'annullamento e della tutela cautelare, lasciandogli il solo risarcimento per equivalente. Il secondo, relativo alla normativa sanzionatoria, domandava se le medesime disposizioni, lette alla luce degli artt. 47, 48 e 49 della Carta nonché degli artt. 6 e 7 CEDU, consentano di inibire l'attività professionale sulla base dell'art. 4, comma 1 del Codice di giustizia sportiva della FIGC, che impone a tesserati e dirigenti, con clausola generale, l'osservanza dei principi di lealtà, correttezza e probità. Il terzo, relativo alla sanzione in concreto irrogata, chiedeva se gli artt. 45, 49, 56, 101 e 102 TFUE nonché l'art. 47 della Carta ostino a un'inibizione di ventiquattro mesi operante in ambito nazionale e sovranazionale[7].

Il vaglio di ricevibilità ha ridotto sensibilmente la materia del giudizio. Dei quesiti sul potere sanzionatorio, trattati congiuntamente, è sopravvissuta la sola parte relativa alla libera circolazione dei lavoratori e alla libera prestazione dei servizi (il cui aggancio transfrontaliero è stato ravvisato proprio nella richiesta di estensione delle inibizioni a UEFA e FIFA). Sono stati invece dichiarati irricevibili i profili riguardanti la libertà di stabilimento e le regole di concorrenza, nonché il richiamo all'art. 6 TUE letto alla luce degli artt. 47-49 della Carta, relativo alla determinatezza della fattispecie disciplinare. Il primo gruppo di quesiti, depurato anch'esso del riferimento all'art. 6 TUE, è stato esaminato alla luce del solo art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'art. 47 della Carta. La ragione dell'esclusione è formale: l'art. 94, lett. c), del regolamento di procedura impone al giudice del rinvio di esplicitare il collegamento tra le disposizioni di cui chiede l'interpretazione e la controversia da decidere e le ordinanze del TAR, ad avviso della Corte, non vi hanno provveduto, non consentendo di comprendere per quali ragioni sanzioni inflitte a due dirigenti dovrebbero incidere sulla facoltà delle società calcistiche di stabilirsi in un altro Stato membro o sulla loro possibilità di competere tra loro**[8]**. Il rilievo non è del tutto ingeneroso verso il giudice remittente: le ordinanze, pur richiamando la qualificazione della FIGC come associazione di imprese ai sensi dell'art. 101 TFUE operata dalla sentenza *European Superleague*, riproducevano sul punto le prospettazioni dei ricorrenti senza articolare in modo autonomo il nesso tra le sanzioni individuali e il gioco concorrenziale tra le società.

Le conseguenze del taglio non sono trascurabili. Il dubbio sulla determinatezza della fattispecie disciplinare – che la dottrina anteriore alla sentenza aveva indicato come il profilo potenzialmente più dirompente, per la natura di clausola generale dell'art. 4 del codice federale e per il carattere sostanzialmente punitivo delle sanzioni inibitorie alla luce dei criteri *Engel****[9]*** – rimane impregiudicato nel merito. Accantonato per una ragione di tecnica processuale, è destinato, con ogni probabilità, a riproporsi. Sul versante della concorrenza, l'irricevibilità ha sottratto al giudizio proprio il terreno sul quale si era appuntata la critica più incisiva alle conclusioni dell'Avvocato generale, ossia il rilievo secondo cui le sanzioni individuali non operano in isolamento rispetto alla società, avendo la stessa Corte federale d'appello commisurato la penalizzazione in classifica inflitta alla Juventus aggregando le responsabilità dei singoli dirigenti**[10]**. L'affermazione della Corte di non poter comprendere il nesso tra sanzioni personali e concorrenza tra imprese va letta per quello che è – un rilievo sull'insufficienza delle ordinanze di rinvio, non un giudizio sull'inesistenza del nesso – ma resta il fatto che un collegamento documentato negli atti federali non ha trovato ingresso nel giudizio europeo per un difetto di motivazione del rinvio.

Un altro profilo delle ordinanze merita di essere segnalato, perché anticipa, quasi prefigurandola, la condizione su cui la Corte ha costruito una parte importante del proprio dispositivo. Nei ricorsi introduttivi era stata espressamente contestata, ai sensi dell'art. 47 della Carta, l'indipendenza degli organi della giustizia sportiva federale e del CONI, in ragione delle regole sulla nomina dei giudici sportivi da parte del Consiglio federale (la cui maggioranza qualificata è espressione delle società sportive), della coincidenza tra la durata dei mandati dei consiglieri federali e quella dei giudici, nonché della composizione e delle funzioni della Commissione di garanzia; e si era invocata la giurisprudenza convenzionale sulla *full jurisdiction*, osservando che il Giudice amministrativo, privo del potere di annullamento, non è in grado di compensare i deficit della fase disciplinare. Il TAR non ha trasfuso queste censure nei quesiti, ma all'indipendenza la Corte ha attribuito rilievo decisivo nella costruzione del parametro valutativo consegnato al giudice del rinvio.

In definitiva, all'esito della selezione operata in sede di ricevibilità, il giudizio si è ridotto a due assi: gli artt. 45 e 56 TFUE, che governano il potere di sanzionare e l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, che governa i rimedi contro la sanzione. È su questo secondo asse che la pronuncia dispiega la sua portata sistematica.

2. Il sistema italiano di giustizia sportiva

Per apprezzare l'incidenza della decisione occorre richiamare brevemente l'assetto ordinamentale sul quale essa interviene. Il fondamento è il d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito, con modificazioni, nella l. 17 ottobre 2003, n. 280, che riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale e ne regola i rapporti con l'ordinamento della Repubblica secondo il principio di autonomia, «salvi i casi di rilevanza» per l'ordinamento generale di situazioni giuridiche soggettive connesse con quello sportivo**[11]**.

In questa cornice l'art. 2 riserva all'ordinamento sportivo le questioni relative all'osservanza e all'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie, nonché i comportamenti disciplinarmente rilevanti e l'irrogazione delle relative sanzioni; nelle medesime materie, società, associazioni, affiliati e tesserati hanno l'onere di adire, «secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del CONI e delle Federazioni sportive», gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo**[12]**. La giustizia sportiva si configura così come un sistema di tutela interno all'ordinamento settoriale, chiamato ad assicurare l'applicazione delle sue regole

attraverso organi e procedimenti propri, in un rapporto con la giurisdizione statale costruito secondo criteri di autonomia e di successivo raccordo.

La struttura di questo sistema è stata profondamente razionalizzata dalla riforma promossa dal CONI nel 2014. Il Codice della giustizia sportiva ha introdotto una disciplina processuale comune, alla quale le federazioni sono tenute a conformare i rispettivi ordinamenti e ha collocato al vertice del sistema il Collegio di Garanzia dello Sport, istituito presso il CONI «in posizione di autonomia e indipendenza» quale organo di ultimo grado**[13]**. Restano affidati alle singole federazioni gli organi che conoscono delle controversie endofederali: nel procedimento disciplinare – come quello da cui originano le cause riunite – l'azione è esercitata dalla Procura federale, il giudizio si svolge in primo grado davanti al Tribunale federale nazionale e, in appello, davanti alla Corte federale d'appello. Contro la decisione federale definitiva è ammesso, nei casi consentiti, ricorso al Collegio di Garanzia, che non costituisce un ulteriore grado di merito. L'art. 54 del Codice della giustizia sportiva del CONI, ripreso dall'art. 12-bis, commi 1-2, dello Statuto, lo circoscrive alla violazione di norme di diritto e all'omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia; si tratta, dunque, di un ricorso a critica vincolata, modellato dichiaratamente sull'art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c.**[14]**.

Il punto più delicato riguarda il raccordo tra questo circuito interno e la tutela statale. L'art. 3 del d.l. n. 220 stabilisce che, esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma la giurisdizione ordinaria sui rapporti patrimoniali, ogni altra controversia su atti del CONI o delle federazioni non riservata all'ordinamento sportivo è devoluta alla giurisdizione esclusiva del Giudice amministrativo**[15]**. Per le sanzioni disciplinari il diritto vivente ha però delineato una soluzione peculiare. Con la sentenza n. 49 del 2011 la Corte costituzionale ha riconosciuto che, quando la sanzione incide su posizioni rilevanti anche per l'ordinamento generale, la riserva non determina l'assoluta sottrazione della vicenda al giudice statale. Resta esperibile davanti al giudice amministrativo la tutela risarcitoria, nell'ambito della quale l'illegittimità della sanzione è conosciuta in via incidentale**[16]**. La successiva sentenza n. 160 del 2019 ha confermato la costruzione, qualificando come «non irragionevole bilanciamento» tra pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale (artt. 24, 103 e 113 Cost.) e salvaguardia dell'autonomia sportiva (artt. 2 e 18 Cost.) l'assetto che mantiene in capo agli organi sportivi la tutela di annullamento e limita l'intervento del giudice amministrativo alla tutela per equivalente**[17]**. Su queste basi la giurisprudenza amministrativa ha stabilmente qualificato le decisioni disciplinari federali come provvedimenti amministrativi conoscibili in via incidentale ai soli fini risarcitori**[18]**.

Ne risulta un modello nel quale i due ordini di tutela si succedono senza sovrapporsi. La sanzione deve essere contestata anzitutto davanti agli organi sportivi, ai quali appartiene il potere di rimuoverla; esauriti i rimedi interni, il giudice amministrativo può conoscerne incidentalmente l'illegittimità, ove siano coinvolte situazioni soggettive rilevanti per l'ordinamento statale, senza tuttavia disporne l'annullamento né sospenderne gli effetti**[19]**.

È su questa distribuzione dei poteri che si innesta il rinvio pregiudiziale: il limite imposto al giudice statale dal diritto interno costituisce il presupposto e insieme l'oggetto della questione affrontata dalla Corte di giustizia. Va precisato che l'onere di previo esperimento dei rimedi interni – c.d. pregiudiziale sportiva – non è in discussione. Nell'ambito del giudizio di costituzionalità del 2011, il TAR rimettente aveva chiarito che i dubbi di legittimità «non attengono alla previsione della c.d. pregiudiziale sportiva», che ne rappresenta «corretta e logica conseguenza» dell'autonomia riconosciuta all'ordinamento sportivo, «ma alla generale preclusione [...] ad adire il giudice statale una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva»**[20]**. Ciò che viene sottoposto a scrutinio non è il filtro dell'esaurimento, ma quanto accade a valle di esso, ovvero la limitazione della tutela statale al solo equivalente e, come si vedrà, la qualità giurisdizionale dell'organo sportivo che statuisce in ultima istanza**[21]**.

3. Il potere disciplinare delle federazioni sportive, alla luce degli artt. 45 e 56 TFUE

Il primo dei due profili rimasti all'esame della Corte riguarda la compatibilità del potere disciplinare federale con le libertà di circolazione. *In limine*, la Corte ha escluso che le controversie fossero puramente interne, poiché le inibizioni erano state accompagnate dalla richiesta di estensione alla UEFA e alla FIFA e quest'ultima vi aveva dato seguito; per il loro stesso contenuto, dunque, le misure erano idonee a incidere sull'esercizio dell'attività professionale dei dirigenti anche negli altri Stati membri, in quanto lavoratori tutelati dall'art. 45 TFUE o prestatori di servizi tutelati dall'art. 56 TFUE**[22]**.

La conclusione a cui addiviene la Corte è che gli artt. 45 e 56 TFUE non ostano in astratto a che una federazione, in forza dell'autonomia riconosciutale dal diritto interno, inibisca a un dirigente l'esercizio dell'attività professionale per false dichiarazioni finanziarie e contabili.

Ciò è, però, consentito in presenza di una serie di condizioni.

Il ragionamento è ampio e muove dalla constatazione che le libertà fondamentali non vincolano soltanto le autorità pubbliche, ma anche gli organismi privati che dispongano di un'autonomia giuridica o di un potere idoneo ad assoggettare le persone a condizioni pregiudizievoli per il loro esercizio. La ragione dell'estensione, affermata sin dalla giurisprudenza *Bosman*, risiede nel fatto che l'abolizione degli ostacoli di origine statale sarebbe compromessa se restrizioni equivalenti potessero derivare dall'esercizio dell'autonomia privata collettiva[23]. Nel settore sportivo la regola era stata elaborata per le norme incidenti sul lavoro dei giocatori; qui raggiunge anche categorie diverse dagli atleti, purché esercenti attività economiche connesse alla pratica dello sport, come i dirigenti di una società calcistica[24].

Non è qui in discussione la veste che il diritto nazionale attribuisce agli organismi coinvolti, pubblica per il CONI, privata per la FIGC[25]; non è neppure rilevante l'autonomia ad essi riconosciuta dall'ordinamento dello Stato membro, «quale che sia il valore giuridico» che quest'ultimo le attribuisce[26]. Ciò che viene escluso è che la fonte autonoma della regolazione valga come titolo di sottrazione alla disciplina dei Trattati. L'autonomia è, dunque, strutturalmente condizionata, secondo la formula con cui la dottrina ha da tempo descritto la posizione della regolazione sportiva nel mercato interno[27].

Il potere di dettare regole comprende fisiologicamente quello di presidiarle con delle sanzioni e le disposizioni accessorie che le prevedono non contrastano, in quanto tali, con gli artt. 45 e 56 TFUE[28]. Le misure restrittive di origine non statale restano, però, ammesse a due condizioni cumulative: che la loro adozione persegua un obiettivo legittimo di interesse generale e perciò di natura non puramente economica e che esse rispettino il principio di proporzionalità. La prova di entrambe grava sull'autore della misura, non sul suo destinatario, mentre la verifica spetta al giudice nazionale[29].

Sul primo versante il ragionamento è favorevole alla federazione. Assicurare, con la minaccia della sanzione disciplinare, l'esattezza delle dichiarazioni finanziarie e contabili delle società serve la regolarità delle competizioni, perché condotte contabili irregolari alterano l'equilibrio finanziario e, con esso, l'equilibrio sportivo e la parità di opportunità tra squadre; a maggior ragione quando investano i trasferimenti dei calciatori, e dunque la composizione delle rose, che è uno dei parametri essenziali della competizione[30].

Sul piano della proporzionalità il ragionamento è più complesso. Si richiede, anzitutto, che le disposizioni siano idonee a realizzare l'obiettivo perseguito; e la Corte riconosce che prevedere sanzioni inibitorie per l'illecito gestionale ed economico è, di per sé, un mezzo idoneo. Ciò che rimette al giudice del rinvio è la verifica che quelle disposizioni consentano di raggiungere

l'obiettivo in modo sistematico, componendo un «regime coerente e completo di mezzi», capace non solo di reprimere le diverse condotte riconducibili all'illecito – dall'omessa produzione di documenti alla produzione di documenti falsificati – ma anche di prevenirne la reiterazione. Vi si aggiunge il controllo sulla commisurazione: la determinazione della sanzione, caso per caso, deve obbedire a criteri trasparenti, oggettivi e non discriminatori, capaci di dare peso a tutte le circostanze rilevanti e perciò tali da riservare all'organo procedente un margine di apprezzamento il cui esercizio, a sua volta, deve poter essere sottoposto a un controllo giurisdizionale effettivo[31].

Due corollari meritano di essere isolati. Il primo riguarda l'onere della prova: poiché la giustificazione della restrizione spetta all'autore della misura, sarà la federazione a dover dimostrare in giudizio la coerenza del proprio sistema sanzionatorio e la trasparenza dei criteri di commisurazione. Il secondo riguarda l'ampiezza di quella dimostrazione, che investe, oltre alla singola inibizione, anche la coerenza dell'apparato sanzionatorio federale. Il giudice amministrativo è così chiamato, sia pure ai limitati fini della giustificazione della restrizione, a una valutazione incidentale di un'area normativa che l'art. 2, comma 1, lett. a), della l. n. 280 del 2003 riserva all'ordinamento sportivo[32].

4. La giustizia sportiva come rimedio giurisdizionale

Stabilito che la sanzione deve poter essere sottoposta a un controllo giurisdizionale effettivo, resta da individuare dove quel controllo debba collocarsi nel sistema nazionale dei rimedi. È questo il cuore della pronuncia e la risposta non coincide con l'alternativa, implicita nelle ordinanze di rinvio, tra autonomia della giustizia sportiva e pienezza della tutela davanti al giudice amministrativo. La Corte scompone la questione in due momenti: la portata dell'obbligo che l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, letto in combinato disposto con l'art. 47 della Carta, pone agli Stati membri; i criteri per individuare l'organo chiamato ad assicurarlo[33].

La sentenza ricostruisce, innanzitutto, il contenuto della tutela dovuta ai singoli che lamentino la lesione delle libertà conferite dal diritto dell'Unione ad opera di una sanzione sportiva. Il controllo richiesto deve consentire al giudice di esaminare, in linea di principio, tutte le questioni di fatto e di diritto rilevanti, poste a fondamento della sanzione, nonché gli elementi della sanzione stessa (le condizioni della sua irrogazione, la motivazione e la determinazione della misura)[34]. All'ampiezza della cognizione deve corrispondere l'effettività dei poteri decisori. Il giudice che accerti una violazione del diritto dell'Unione deve poter trarre tutte le conseguenze

giuridiche idonee a non lasciar perdurare la violazione, ivi compresi l'annullamento dell'atto, al fine di eliminare la sanzione dall'ordinamento e a farne cessare gli effetti e la concessione di provvedimenti provvisori in attesa della decisione di merito[35].

Il parametro europeo investe, dunque, entrambe le componenti della tutela: l'estensione del sindacato e l'idoneità del rimedio a incidere sull'atto lesivo[36]. La necessità dell'annullamento è, però, costruita su un fondamento diverso da quello attorno al quale si è svolto il dibattito costituzionale italiano. La Corte di giustizia non la ricava dalla natura amministrativa dell'atto né da una necessaria corrispondenza tra interesse legittimo e tutela costitutiva, che la Corte costituzionale aveva escluso nella sentenza n. 160 del 2019. Si segue una logica propriamente rimediale: l'annullamento è necessario quando costituisce il mezzo occorrente a impedire che la violazione del diritto dell'Unione continui a produrre effetti. La tutela demolitoria è, dunque, ricondotta all'effettività del rimedio nella controversia, piuttosto che alla natura della situazione soggettiva o dell'atto impugnato.

La Corte esclude, d'altra parte, che la specificità del contesto sportivo possa giustificare una riduzione degli strumenti di tutela. Il richiamo del Governo italiano al precedente *Cairo Network* – in cui la limitazione dei ricorsi per la tutela indennitaria era stata ammessa in ragione di obiettivi propri del diritto derivato dell'Unione e della protezione dei terzi in buona fede – viene respinto; l'argomento incentrato sull'incertezza che l'annullamento delle inibizioni proietterebbe sulla classifica del campionato, per il collegamento con le penalizzazioni inflitte alla società, è disinnescato sul piano processuale, osservando che le questioni sollevate riguardavano soltanto la posizione dei ricorrenti e non quella della società[37]. La risposta è tecnicamente corretta, ma non esaurisce il problema. Le esigenze di stabilità delle competizioni e le posizioni delle altre società partecipanti restano fuori dal giudizio per la delimitazione del suo oggetto, non perché la Corte ne abbia escluso la rilevanza in termini generali.

Quanto al secondo momento – l'individuazione dell'organo – la Corte muove dall'autonomia organizzativa degli Stati membri: l'istituzione, la composizione, le competenze e il funzionamento degli organi giurisdizionali rientrano nella competenza nazionale, il cui esercizio deve però rispettare gli obblighi derivanti dall'art. 19 TUE. La disposizione si applica a qualsiasi organo nazionale che possa trovarsi a statuire, «in quanto "giurisdizione" ai sensi del diritto dell'Unione», su questioni rientranti nei settori disciplinati da tale diritto[38]. È uno snodo fondamentale della pronuncia: la tutela richiesta non deve necessariamente essere prestata da un giudice appartenente all'apparato giudiziario statale, ma può essere affidata anche a un organismo diverso, purché possieda i caratteri necessari. La Corte, occorre sottolinearlo, non

attribuisce mai direttamente agli organi italiani di giustizia sportiva la qualità di «giurisdizioni». La sua operazione è quella di costruire il paradigma in cui devono riconoscersi e ne rimette l'applicazione al giudice del rinvio.

Il paradigma si articola in una serie di requisiti che la sentenza espone come cumulativi e che il dispositivo condensa in cinque proposizioni: l'organo deve costituire una "giurisdizione" ai sensi del diritto dell'Unione, dotata delle necessarie garanzie di indipendenza e imparzialità; deve essere precostituito per legge quanto a esistenza, composizione e organizzazione; deve svolgere un ruolo giurisdizionale; deve seguire un procedimento assistito dalle garanzie necessarie, in particolare i diritti della difesa e il contraddittorio; deve essere in grado di esercitare, in via preliminare, un controllo giurisdizionale effettivo sulla sanzione. È il test a cinque requisiti sul quale dovrà misurarsi la giustizia sportiva italiana. I cinque requisiti non stanno però sullo stesso piano: la Corte affida al giudice del rinvio l'accertamento del ruolo realmente giurisdizionale dell'organo "sempre che" risulti prima soddisfatto il requisito della precostituzione per legge, sicché la base legale funziona da soglia e da essa dipende l'accesso a tutte le verifiche successive.

Il requisito del giudice precostituito per legge si riferisce non soltanto al fondamento normativo dell'esistenza dell'organo, ma anche alla sua composizione e organizzazione. L'obiettivo è evitare che l'organizzazione dell'ordinamento giudiziario sia lasciata alla discrezionalità del potere esecutivo o delle stesse autorità giudiziarie; "a maggior ragione", prosegue la Corte, essa non può essere sottoposta alla discrezionalità di organismi professionali, compresi quelli di diritto privato. La natura privatistica o professionale dell'organismo non è, di per sé, un ostacolo – la giurisprudenza dell'Unione conosce da *Broekmeulen* organi di questo tipo qualificati come "giurisdizioni" – ma a condizione che esistenza, composizione e organizzazione siano riconducibili alla legge**[39]**. Decisivo è che la struttura dell'organo non rimanga nella disponibilità dell'organizzazione entro la quale opera e sulle cui decisioni è chiamato a pronunciarsi.

Alla conformazione normativa deve corrispondere la funzione, consistente nel decidere sulla base di norme di diritto e all'esito di un procedimento organizzato. Il procedimento deve offrire a tal fine le garanzie necessarie, a cominciare dal principio del contraddittorio, che implica la possibilità per le parti di discutere tutti gli elementi di fatto e di diritto decisivi per l'esito del giudizio**[40]**. L'organo deve essere in grado di esercitare sugli atti sottoposti alla sua cognizione un controllo caratterizzato da cognizione in fatto e in diritto, sindacato sui presupposti, sulla motivazione e sulla determinazione della sanzione, poteri idonei a rimuovere la violazione**[41]**.

In tale contesto, la sentenza segnala significativamente al giudice del rinvio di accertare che gli organi sportivi esercitino «un ruolo realmente giurisdizionale, in opposizione, ad esempio, a una funzione disciplinare»[42].

L'indipendenza presenta il consueto duplice aspetto: esterno, quale esercizio delle funzioni in piena autonomia, al riparo da vincoli gerarchici, istruzioni, pressioni o influenze idonee a orientare le decisioni; interno, quale imparzialità ed equidistanza rispetto alle parti e ai loro interessi. Entrambi presuppongono regole – a cominciare da quelle sulla composizione dell'organo – capaci di fugare ogni legittimo dubbio sull'impermeabilità e sulla neutralità del giudicante[43]. La sentenza aggiunge anche una precisazione calibrata sul caso. L'aspetto esterno, elaborato essenzialmente a presidio della separazione dei poteri, deve essere inteso nel senso di "proteggere" i giudici anche da interventi, pressioni o influenze, dirette o indirette – ad esempio sulla nomina dei componenti o sul trattamento delle cause – provenienti 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 attività»[44]. L'indipendenza strutturale, nata per misurare le riforme giudiziarie degli Stati membri, viene trasferita a un contesto associativo, imponendo di verificare l'impermeabilità dell'organo anche rispetto alle organizzazioni che concorrono alla sua struttura o i cui atti possono essere sottoposti al suo controllo.

Su questo impianto s'innesta la conclusione relativa ai rapporti con la giurisdizione statale. Considerando che il principio di tutela giurisdizionale effettiva sancisce il diritto di accesso a un giudice, ma non a un doppio grado di giurisdizione (che gli Stati membri restano liberi di prevedere o meno)[45], solo nell'ipotesi in cui nessuno degli organi che intervengono nei gradi della giustizia sportiva soddisfi i requisiti individuati dalla Corte, il giudice del rinvio dovrebbe esercitare esso stesso il controllo effettivo. Ove, invece, almeno l'organo di ultima istanza li soddisfi, «esisterebbe già un rimedio giurisdizionale che assicura una tutela giurisdizionale effettiva» e la limitazione dei poteri del giudice amministrativo non contrasterebbe con il diritto dell'Unione[46]. Alla qualificazione dell'organo come giurisdizione la sentenza associa la possibilità di adire la Corte in via pregiudiziale, ai sensi dell'art. 267 TFUE[47].

5. Le conseguenze della pronuncia sui rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale

Come si è visto, la Corte di giustizia non ha dichiarato incompatibile con il diritto europeo la riserva delle controversie disciplinari all'ordinamento sportivo. Ne ha, però, ridisegnato il presupposto di validità. La Corte costituzionale nel 2011 aveva ritenuto non irragionevole "sacrificare" la tutela di annullamento in ragione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, reputando sufficiente la permanenza in capo al Giudice amministrativo della tutela risarcitoria. Dopo questa pronuncia, la medesima distribuzione dei rimedi reggerà se il TAR del Lazio accerterà che la tutela sottratta al giudice statale è già assicurata, almeno nell'ultimo grado sportivo, da un organo pienamente giurisdizionale secondo il diritto dell'Unione**[48]**.

Può essere utile provare a immaginare in che modo il sistema italiano di giustizia sportiva, possa resistere al test che la sentenza della Corte di Giustizia ha consegnato al TAR.

Il profilo sul quale la Corte offre l'indicazione più penetrante è la base legislativa degli organi della giustizia sportiva. Il requisito del «giudice precostituito per legge» non riguarda soltanto il fondamento normativo dell'esistenza dell'organo, ma esige che *anche* la sua composizione e la sua organizzazione, il suo ruolo giurisdizionale e le garanzie del procedimento siano stabiliti da una legge e siano perciò sottratti alla discrezionalità del potere esecutivo, di quello giudiziario e, a maggior ragione, delle stesse associazioni sportive. L'art. 2, comma 2, del d.l. n. 220 del 2003, si limita a stabilire che gli interessati «hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti» del CONI e delle federazioni, gli organi di giustizia sportiva. La legge, cioè, fornisce agli organi la sola base giuridica della loro esistenza, ma per tutto il resto – composizione, organizzazione, natura della funzione, garanzie procedurali – opera un rinvio generale agli statuti e ai regolamenti federali. Il problema non è il difetto di rinvio alla legge, ma il fatto che la legge demanda ogni ulteriore profilo a fonti che, in quanto tali, legge non sono.

Nel sistema vigente, la disciplina del Collegio di Garanzia è dettata dallo Statuto del CONI – deliberato dal Consiglio nazionale e approvato con d.P.C.m.**[49]** – e dal Codice della giustizia sportiva, mentre la fonte primaria si limita, oltre al rinvio del d.l. n. 220/2003, all'art. 7, comma 2, lett. h-*bis*), del d.lgs. n. 242 del 1999, che demanda alla Giunta del CONI, con delibera sottoposta ad approvazione ministeriale, l'individuazione dei criteri generali dei procedimenti di giustizia sportiva secondo principi che la legge stessa enuncia: contraddittorio, diritto di difesa, terzietà e imparzialità degli organi giudicanti, ragionevole durata, motivazione e impugnabilità delle decisioni. Se questo tessuto normativo integri la «legge» richiesta dal parametro europeo, ovvero se ne rappresenti esattamente il rovescio, è questione che la sentenza lascia impregiudicata e che costituirà il primo banco di prova dell'accertamento rimesso al TAR**[50]**. Le prime letture hanno individuato proprio nella base legale il nodo critico dell'intero sistema, spingendosi a

pronosticare l'inevitabilità di un intervento legislativo, conclusione plausibile anche sul piano della politica del diritto[51].

Il tema merita un approfondimento ulteriore, perché tocca la struttura del sistema. Nel disegno del 2003 il rinvio all'autoregolazione era la forma giuridica del riconoscimento dell'autonomia: la Repubblica "riconosce e favorisce" l'ordinamento sportivo proprio astenendosi dal conformarne l'apparato di giustizia. Quanto più il legislatore ha lasciato all'ordinamento sportivo la conformazione della propria giustizia, tanto meno quella giustizia può oggi giustificare l'arretramento del giudice statale. Il paradosso non si scioglie nella via indicata dal par. 118 della sentenza: l'approvazione per legge delle normative sportive, "in base ad adeguate condizioni", trasformerebbe fonti di autonomia in fonti (almeno materialmente) statali, con effetti sistemici – irrigidimento delle procedure di revisione, possibili frizioni con l'ordinamento sportivo internazionale – che la Corte non considera e che il legislatore dovrebbe attentamente misurare. Il parametro è, del resto, inedito anche rispetto alla giurisprudenza costituzionale. La Consulta aveva sindacato la ragionevolezza della deroga al modello impugnatorio, non la struttura delle fonti che disciplinano l'organo chiamato a decidere.

Complessa è anche la valutazione dell'indipendenza. Lo Statuto del CONI contiene garanzie in questa direzione: il Collegio è istituito "in posizione di autonomia e indipendenza"; i componenti sono scelti tra professori ordinari, avvocati abilitati alle magistrature superiori, avvocati dello Stato e magistrati; la designazione passa per una procedura comparativa condotta dalla Commissione di garanzia e per l'elezione da parte del Consiglio nazionale, su proposta della Giunta, a maggioranza dei due terzi; il mandato è quadriennale e non rinnovabile[52]. Permane, tuttavia, un collegamento organizzativo con l'ente presso cui l'organo è istituito: la proposta di nomina proviene dalla Giunta, l'elezione dal Consiglio nazionale – organi **nei quali il movimento federale è ampiamente rappresentato** – e il funzionamento è assicurato da uffici e personale messi a disposizione dal CONI. Sono, si noti, profili sui quali l'Avvocato generale aveva manifestato dubbi espliciti, rilevando che i componenti degli organi di giustizia sportiva sono nominati da organi a loro volta composti da rappresentanti di leghe e federazioni i cui affiliati possono essere parti dei procedimenti[53]. La Corte non ha raccolto l'invito a una valutazione sul punto, dichiarando che le ordinanze di rinvio non fornivano elementi sufficienti e rimettendo l'accertamento al TAR. Tuttavia, il par. 104 della sentenza rende la futura verifica più stringente di quanto possa sembrare, giacché afferma che l'indipendenza esterna deve essere garantita anche – e soprattutto – nei confronti delle organizzazioni sportive, con riguardo alle nomine e alla trattazione delle cause. La dichiarazione statutaria di autonomia diviene così il punto di partenza, non l'esito, dell'accertamento[54].

Il problema non è nuovo. La Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo ha già ravvisato nel caso *Ali Rıza* un difetto strutturale di indipendenza nella commissione arbitrale della federazione calcistica turca, per l'influenza dell'esecutivo federale sulla sua organizzazione[55], mentre nelle pronunce successive ha tenuto distinti il difetto di indipendenza dell'organo e l'insufficienza del controllo statale sul suo operato[56]. La distinzione rileva anche nel quadro unionale, con la differenza che i requisiti dell'art. 19 TUE sono cumulativi, sicché il difetto dell'uno non si compensa con il rigore dell'altro.

Il terzo ordine di verifiche – ruolo realmente giurisdizionale, garanzie procedurali, ampiezza del controllo – è quello sul quale, verosimilmente, si deciderà l'esito della vicenda. La condizione posta dalla Corte esige che almeno l'organo di ultima istanza costituisca una "giurisdizione" che eserciti «realmente un ruolo giurisdizionale, in opposizione, ad esempio, a una funzione disciplinare» (punto 119).

La distinzione tra funzione disciplinare e funzione giurisdizionale attraversa l'intero sistema federale. Nei gradi endofederali l'azione è esercitata dalla Procura federale; il Tribunale federale e la Corte federale d'appello dispongono di una cognizione estesa ai fatti contestati e alla determinazione della sanzione, pur restando inseriti nell'organizzazione della medesima federazione. Il Collegio di Garanzia offre garanzie strutturali più solide, perché collocato presso il CONI e assistito dalle cautele statutarie appena ricordate; ma il suo sindacato è, in via ordinaria, un controllo di legittimità a critica vincolata, circoscritto dall'art. 54 del Codice alla violazione di norme di diritto e al vizio di motivazione su un punto decisivo, senza possibilità di una nuova valutazione dei fatti[57].

La Corte esclude espressamente che il diritto dell'Unione imponga un doppio grado, sarebbe quindi improprio trasformare il Collegio in un terzo grado di merito. Il problema è di corrispondenza tra controllo richiesto e controllo disponibile: occorrerà chiedersi se la clausola della "violazione di norme di diritto" consenta di veicolare un sindacato adeguato ai requisiti espressi dalla sentenza o se il filtro dell'art. 54 lasci fuori esattamente ciò che il parametro europeo ritiene necessario[58].

Il sistema pare presentare un paradosso strutturale. Dove la cognizione è piena, l'indipendenza è più esposta; dove l'indipendenza si rafforza, la cognizione si restringe. Nessun livello pare riunire oggi entrambe le componenti che il par. 114 della sentenza della Corte esige cumulativamente. La spiegazione è storica, prima che tecnica. La giustizia sportiva italiana è nata come funzione giustiziale interna all'ordinamento settoriale; secondo parte della dottrina, come una sopravvivenza della giustizia «graziosa» ottocentesca, appartenente al medesimo

potere degli organi di governo dell'istituzione e perciò capace di un sindacato più penetrante di quello consentito al giudice statale[59]. La giurisprudenza nazionale e lo stesso Collegio di Garanzia hanno costantemente qualificato le decisioni degli organi di giustizia sportiva come atti di natura *amministrativa*, «l'epilogo di procedimenti amministrativi (seppure in forma giustiziale), e non già giurisdizionali, sì che non possono ritenersi presidiate dalle garanzie del processo»[60], da ricondurre al modello della c.d. amministrazione contenziosa o "giustiziale" [61]. Anche la dottrina ha spiegato la tenuta del compromesso interno osservando che il sacrificio della tutela costitutiva si era risolto nel passaggio «da un giudice amministrativo a un altro» – il primo in veste giurisdizionale, il secondo in veste amministrativa – purché i giudici sportivi restassero fedeli alla tradizione pubblicistica[62].

Il test europeo focalizza, all'opposto, le garanzie di un organo pienamente giurisdizionale.

Se l'accertamento rimesso al TAR si concludesse positivamente, l'assetto attuale ne uscirebbe consolidato, ma su basi nuove. La tutela risarcitoria davanti al giudice amministrativo sarebbe il complemento di una tutela in forma specifica già assicurata nel circuito sportivo. Il bilanciamento accolto dalla Corte costituzionale continuerebbe a operare entro una diversa architettura, in cui la tutela demolitoria viene collocata "fuori" dalla giurisdizione amministrativa, ma non può essere espunta dal sistema[63]. La qualificazione del Collegio come "giurisdizione" ai sensi del diritto dell'Unione aprirebbe, peraltro, scenari ulteriori. L'organo sarebbe abilitato al rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE, laddove la stessa Corte federale d'appello ha escluso la propria legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, proprio in ragione della natura non giurisdizionale delle proprie funzioni[64]. Si manifesterebbe l'asimmetria di un organo che dialoga con la Corte di giustizia ma non con la Corte costituzionale, con l'ulteriore possibilità di un sindacato diffuso di conformità al diritto dell'Unione esercitato da un organo che il diritto interno continua a considerare espressione di autonomia associativa[65].

Laddove, nelle more della verifica, il legislatore, per assicurare il superamento del test, dotasse il Collegio di base legislativa analitica, indipendenza strutturale e poteri pienamente giurisdizionali, si potrebbe manifestare un contrasto con il divieto costituzionale di istituire nuovi giudici speciali. La giurisdizionalizzazione integrale del vertice sportivo salverebbe l'autonomia, ma ne trasformerebbe il custode in un organo omologo al giudice che era chiamato a sostituire; un'aporia che suggerisce di non considerare questa come l'unica via.

Infine, all'opposto, se nessun organo sportivo soddisfacesse i requisiti, il giudice del rinvio dovrebbe esercitare esso stesso il controllo effettivo. La sentenza non indica la tecnica.

L'interpretazione conforme degli artt. 2 e 3 del d.l. n. 220 incontrerebbe l'ostacolo di un diritto vivente costituzionale che esclude quei poteri in termini univoci; resterebbe la non applicazione della disciplina interna nella parte in cui impedisce l'esercizio dei poteri richiesti dall'art. 19 TUE, in forza del primato. In questo caso, il compromesso costituzionale non ne uscirebbe formalmente travolto, ma risulterebbe svuotato nell'ambito di rilevanza del diritto dell'Unione.

Vi sarebbe, dunque, anche un problema di perimetro. La pronuncia si riferisce ai casi in cui le sanzioni, per la loro possibile estensione sovranazionale, incidono su libertà garantite dall'Unione. Per le situazioni puramente interne il paradigma attuale resterebbe formalmente intatto: si avrebbero allora due regimi di tutela contro atti identici per natura ed effetti, distinti in base alla rilevanza transfrontaliera, un elemento che nulla dice della gravità della lesione. Potrebbe così determinarsi una differenza di tutela tra sanzioni omogenee per natura e incidenza sulla posizione individuale, a seconda che la fattispecie presenti o meno il collegamento con il diritto dell'Unione necessario ad attivare il parametro europeo[66]. Con tutto ciò che consegue in termini di disparità di trattamento.

Concludendo, si può provare a rispondere alle due domande poste in apertura. Dopo la pronuncia della Corte, l'autonomia dell'ordinamento sportivo incontra di certo nel principio di tutela giurisdizionale effettiva un nuovo importante limite, che non opera dall'esterno, come contrappeso da bilanciare, ma agisce dall'interno, come condizione di legittimità. Nelle controversie ricadenti nell'ambito del diritto dell'Unione, il mantenimento esclusivo dei poteri cautelari e caducatori in materia sanzionatoria è ammissibile soltanto se il circuito sportivo assicuri, almeno nel suo ultimo grado, un rimedio affidato a un organo che presenti i caratteri europei di giurisdizione.

L'assetto dei rapporti tra giustizia sportiva e giurisdizione statale, di conseguenza, non è più descrivibile né come separazione, secondo la lettura tradizionale della l. n. 280 del 2003, né come sostituzione, quale sarebbe derivata da una declaratoria secca di incompatibilità. Si ha, invece, una fungibilità condizionata, nella quale la tutela demolitoria e cautelare deve esistere nel sistema, mentre la sua collocazione – dentro o fuori l'ordinamento sportivo – dipende dalla qualità del vertice sportivo.

Lo scenario non è dunque quello di un "ritorno al passato", a un tempo cioè in cui il giudice amministrativo conosceva direttamente delle sanzioni disciplinari[67]. Anche nel caso del mancato superamento del test europeo, l'intervento del giudice amministrativo resterebbe collocato a valle dell'esaurimento dei gradi della giustizia sportiva[68].

Il pluralismo ordinamentale ne esce confermato, ma sottoposto a un onere di garanzia più intenso.

Questa conclusione si raccorda alla lettura secondo cui le regole sportive possono aspirare a una disciplina differenziata solo se dirette alla «salvaguardia di valori compatibili con quelli dello Stato di diritto». Nel caso in esame, la compatibilità deve essere verificata anche sul versante dei rimedi: il riconoscimento dell'autonomia non può prescindere dalle garanzie del soggetto che ne subisce l'esercizio[69].

Dall'analisi condotta appare improbabile che gli organi di giustizia sportiva, a normativa invariata, possano superare il test europeo. Si aprono, dunque, due possibili percorsi, entrambi coerenti con la pronuncia: rafforzare il vertice della giustizia sportiva sino a renderlo idoneo a soddisfare il test europeo, oppure conservare alla giustizia sportiva priorità e specializzazione, riconoscendo in ogni caso al giudice amministrativo, dopo l'esaurimento dei rimedi interni, i poteri cautelari e caducatori necessari. A questo secondo esito potrebbe condurre anche una nuova questione di legittimità costituzionale, che si porrebbe oggi in termini diversi da quelli decisi nel 2011 e nel 2019, essendo mutato il parametro; ed è la via che meglio governerebbe il problema del perimetro, perché soltanto un intervento sui poteri del giudice statale – e non un adeguamento limitato alle fattispecie di rilievo unionale – eviterebbe che sanzioni identiche per natura ed effetti ricevano tutela diversa a seconda del collegamento transfrontaliero.

La seconda soluzione resta tanto più praticabile ove si consideri che una più radicale giurisdizionalizzazione del vertice sportivo potrebbe porre realmente, sul piano interno, il problema del divieto costituzionale di nuovi giudici speciali.

In entrambi i casi, l'autonomia sportiva potrà continuare ad avere una propria giustizia, ma non potrà più determinare da sola le condizioni della sua legittimazione.

---

[1] Le indagini si erano giovate, inoltre, di documentazione acquisita dalla Co.Vi.So.C. Le plusvalenze contestate ammontavano complessivamente a € 60.376.449 e le immobilizzazioni immateriali eccedenti il massimo consentito a € 59.398.800; in quindici delle diciassette

operazioni «a specchio» oggetto di contestazione la Procura ravvisava permute dissimulate. Sulla vicenda sportiva, 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*, I, Palermo, Palermo University Press, 2024, 125 ss.

[2] Decisione n. 128/TFNSD del 22 aprile 2022.

[3] Decisione n. 89/CFA del 27 maggio 2022.

[4] Decisione n. 63/CFA de 20 gennaio 2023.

[5] Decisione n. 40 del 20 aprile 2023.

[6] Decisione n. 110 del 30 maggio 2023.

[7] Le questioni sono riprodotte ai parr. 37 e 38 della sentenza; quelle sollevate nella causa C-425/24 sono formulate «in circostanze identiche» e con contenuto sovrapponibile. La Corte ne ridefinisce l'ordine di esame ai parr. 39-41, trattando congiuntamente e per prime, le seconde e terze questioni, relative al potere di irrogare le sanzioni e da ultimo le prime, relative ai rimedi.

[8] *FIGC e CONI*, parr. 43-49 e 82. Sui requisiti dell'art. 94 del regolamento di procedura nei settori caratterizzati da situazioni di fatto e di diritto complesse, Corte giust., 21 dicembre 2023, C-333/21, *European Superleague Company*, par. 59, e 4 ottobre 2024, C-650/22, *FIFA*, par. 63, entrambe richiamate al par. 45.

[9] Per la ricostruzione della prassi sportiva sull'art. 4, comma 1, del Codice di giustizia sportiva della FIGC quale «norma di chiusura» e ipotesi residuale di responsabilità, S. Bastianon, *Autonomia dell'ordinamento sportivo e principi dello Stato di diritto europeo: le questioni pregiudiziali del TAR Lazio nelle cause FIGC-CONI*, in «Eurojus», 1/2026, 28 ss., spec. 40 ss. Sottolinea che il silenzio della Corte non equivale a una risposta di merito e che la questione della determinatezza – anche alla luce dei criteri *Engel* sulla *matière pénale* – è destinata a riproporsi ogniqualvolta una sanzione fondata sulla clausola generale incida sulle libertà

economiche garantite dal Trattato, F.P. Modugno, *La sentenza della CGUE nel caso Juventus: un ritorno al passato nell'annosa questione della cd. «pregiudiziale sportiva»?*, in «Giurisprudenza Penale Web», 2026, 7-8, § 3, il quale rileva altresì l'intreccio tra indeterminatezza della fattispecie e trasparenza dei criteri di commisurazione richiesta dal par. 78 della sentenza.

[10] S. Bastianon, *Effective Judicial Protection under EU Law and Sporting Autonomy: A Commentary on AG Spielmann's Opinion in Joint Cases C-424/24 and C-425/24 FIGC & CONI*, in «Riv. dir. ec. sport», XXII, 2026, 1 ss., spec. 8-10, ove il richiamo a Corte federale d'appello FIGC, sez. un., decisione n. 0110/CFA-2022-2023 del 30 maggio 2023, che ha commisurato la penalizzazione di dieci punti inflitta alla società aggregando le sanzioni personali dei singoli dirigenti in ragione del rispettivo apporto causale. La critica investiva il punto 55 delle conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann, presentate il 18 dicembre 2025, secondo cui nulla nel fascicolo suggeriva ricadute delle sanzioni individuali sulla concorrenza tra imprese.

[11] La revisione dell'art. 33 Cost. del 2023 ha attribuito espresso rilievo costituzionale all'attività sportiva. Sul raccordo con l'art. 117, comma 3, Cost., che include l'"ordinamento sportivo" tra le materie di legislazione concorrente, e sulla possibilità di una lettura "sportivamente orientata", cfr. G. Palmieri, P. Sandulli (a cura di), *Commento ragionato al Codice di Giustizia Sportiva*, Torino, Giappichelli, 2025. Per una lettura della novella incentrata sulla promozione dell'attività sportiva come compito pubblico e sul valore socio-educativo e di benessere della persona, G. Martini, *Aneddoti e divagazioni sul 'mito' dell'autonomia sportiva*, in «Federalismi.it», 2026, n. 9, 117-173, spec. 140-142.

[12] Artt. 1-3 del d.l. 19 agosto 2003, n. 220, conv. con mod. dalla l. 17 ottobre 2003, n. 280, riprodotti al par. 10 della sentenza. Per l'inquadramento generale del sistema, F.P. Luiso, *La giustizia sportiva*, Milano, Giuffrè, 1975; F. Modugno, *Giustizia e sport: problemi generali*, in «Riv. dir. Sport»., 1993, 327 ss.; G. Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, Giappichelli, 2007; L. Ferrara, *Giustizia sportiva*, in *Enc. dir.*, Annali, III, Milano, Giuffrè, 2009, 491 ss.; F.F. Tuccari, *Considerazioni in tema*

di giustizia sportiva, in «Società e diritti», 7, n. 13, 2022, 62 ss. Sulla distinzione fra il riconoscimento della natura ordinamentale del fenomeno e la determinazione dei limiti della sua autonomia, G. Martini, cap. I, §§ 3 e 5, in G. Clemente di San Luca, G. Martini, M. Paladino, *Lezioni di giuridicità delle regole del calcio*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2024, 10-15 e 28-35, spec. 30-33. L'A. individua nella clausola di rilevanza dell'art. 1, comma 2, del d.l. n. 220/2003 il punto di raccordo con l'ordinamento generale, la cui concreta applicazione richiede l'individuazione delle situazioni soggettive incise.

[13] Sulla riforma del 2014, A.E. Basilico, *La riforma della giustizia sportiva*, in «Giorn. dir. Amm.», 2014, 647 ss.; M. Farina, *Il Collegio di Garanzia dello Sport: competenze e procedimenti. Note a prima lettura*, in «Riv. dir. sport.», 2015; L. Ferrara, F. Orso, *Il Codice di giustizia del CONI tra omogeneizzazione procedurale e autonomia federale*, ivi, 2015; A. Panzarola, *Sui principi del processo sportivo (riflessioni a margine dell'art. 2 del Codice di giustizia sportiva)*, ivi, 2015, 32 ss.; M. Sanino, *Giustizia sportiva*, Padova, Cedam, 2022; da ultimo, P. Sandulli (a cura di), *Commento ragionato al Codice di Giustizia Sportiva*, Torino, Giappichelli, 2025.

[14] Art. 54, comma 1, del Codice della giustizia sportiva del CONI; art. 12-bis, commi 1 e 2, dello Statuto del CONI, che riserva peraltro al Collegio un filtro di accesso (esclusione delle sanzioni tecnico-sportive inferiori a novanta giorni o pecuniarie fino a diecimila euro). Per la qualificazione del ricorso come mezzo a critica vincolata esemplato sull'art. 360, nn. 3 e 5, c.p.c., con esclusione di ogni nuova valutazione dei fatti, v. la presentazione di G. Palmieri Sandulli al *Commento ragionato*, cit., e ivi il commento all'art. 54.

[15]Art. 3, comma 1, d.l. n. 220 del 2003. La giurisdizione è esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. z), c.p.a., con competenza funzionale inderogabile del TAR del Lazio, sede di Roma (art. 135, comma 1, lett. g c.p.a.).

[16] Cfr., Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49, in *www.cortecostituzionale.it*, che ha ricostruito il sistema della l. n. 280 del 2003 come articolato in una triplice forma di tutela: quella del giudice ordinario per i rapporti patrimoniali; quella meramente interna, secondo lo schema della

«giustizia associativa», per le questioni irrilevanti per l'ordinamento generale; quella, residuale, del giudice amministrativo per ogni altra controversia su atti del CONI e delle federazioni.

[17] Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49; Corte cost., 25 giugno 2019, n. 160, spec. punto 3.2.1 del *Considerato in diritto*, ove la formula del «non irragionevole bilanciamento»; il diritto vivente è ricostruito, nei termini prospettati dal giudice del rinvio, ai parr. 29-31 della sentenza. Sul rapporto tra autonomia sportiva e tutela statale, oltre a Manfredi, op. cit., F. Goisis, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, Giuffrè, 2007; G. Morbidelli, *Giustizia disciplinare sportiva ed effettività della tutela*, in «Rass. dir. ec. Sport», 2014, nn. 2-3, 271 ss.; P. Sandulli, *Osservazioni sui limiti della giustizia sportiva rispetto alla giurisdizione statale*, in «Riv. dir. sport.», 2017, I, 128 ss.; sul rinvio pregiudiziale che ha condotto alla sentenza, P. Sandulli, *La legge n. 280 del 2003 al vaglio della Corte di Giustizia: primi rilievi alla luce della relazione dell'avvocato Spielmann*, in «Diritto dello Sport», 7, n. 1, 2026 (DOI 10.30682/disp0701a); S. Bastianon, *Autonomia dell'ordinamento sportivo*, cit. Per la ricostruzione analitica degli orientamenti anteriori alla sentenza n. 49/2011 e del loro consolidamento nella sentenza n. 160/2019, M. Paladino, cap. I, § 6, in *Lezioni di giuridicità delle regole del calcio*, cit., 44-53, spec. 46-49 sul passaggio dalla pronuncia del Consiglio di Stato n. 5782/2008 alla prima decisione della Consulta. Per una critica differenziata delle due pronunce, M. Mazzamuto, ***Potere di annullamento e giustizia sportiva. Nota a Corte di Giustizia UE, Sez. V., 16 luglio 2026, C-424/24***, in questa Rivista, 2 settembre 2026, § 2: l'A. riconosce nella sentenza n. 160/2019 un recupero dei limiti di ragionevolezza e adeguatezza delle deroghe alla tutela caducatoria.

[18] Nel senso che le decisioni degli organi di giustizia federale vanno considerate alla stregua di provvedimenti amministrativi quando incidono su posizioni rilevanti per l'ordinamento statale, con conseguente espansione della giurisdizione risarcitoria del giudice amministrativo, cfr., TAR Lazio, sez. I ter, sentt. n. 1163 del 2017, n. 9850 del 2021 e 27 novembre 2023, n. 17711, in «www.giustizia-amministrativa.it». Sull'inquadramento delle decisioni dei vertici della giustizia sportiva come provvedimenti amministrativi, pur adottati nel contraddittorio delle parti, G. Martini, cap. I, § 5, in *Lezioni di giuridicità delle regole del calcio*, cit., 36-37, che riprende Corte

cost. n. 49/2011, punto 3.1 e segnala la tensione fra la valenza pubblicistica dell'attività e il regime privatistico degli atti previsto dallo Statuto del CONI.

[19] La tenuta di questa soluzione era stata criticata anche prima del rinvio europeo. In dottrina si era osservato che il sacrificio della tutela caducatoria può ritenersi ammissibile soltanto se «strettamente necessario ad evitare una lesione grave dell'autonomia dell'ordinamento sportivo»; la sola evocazione dell'autonomia non esaurisce, dunque, il giudizio di proporzionalità. Cfr., M. Paladino, cap. I, § 6, in *Lezioni di giuridicità delle regole del calcio*, cit., 53-56.

[20] Cfr., TAR Lazio, Roma, sez. III-ter, ord. 11 febbraio 2010, n. 194, in «www.giustizia-amministrativa.it». Il passaggio è testualmente ripresto dalla sentenza della Corte costituzionale, n. 49/2011.

[21] Sulla distinzione tra pregiudiziale sportiva e "ultimo grado" della giustizia sportiva v. S. Tatti, *Pregiudiziale sportiva e ultimo grado di giustizia sportiva*, in «Riv. amm.», 2014, 11, p. 633; per l'inquadramento sistematico M. Sanino, *Il diritto sportivo*, Milano, 2024, cap. II.

[22] *FIGC e CONI*, parr. 50-52, con richiamo, sul collegamento transfrontaliero, a *FIFA*, cit., par. 70. Le seconde e terze questioni sono dichiarate ricevibili soltanto con riferimento agli artt. 45 e 56 TFUE (par. 52).

[23] *FIGC e CONI*, parr. 55-56. Il fondamento è la giurisprudenza inaugurata da Corte giust., 15 dicembre 1995, C-415/93, *Bosman*, par. 83, e proseguita da Corte giust., 3 ottobre 2000, C-411/98, *Ferlini*, par. 50, e 13 giugno 2019, C-22/18, *TopFit e Biffi*, parr. 38-39. L'estensione alle «categorie di persone diverse dai giocatori» che esercitano attività economiche connesse alla pratica dello sport è enunciata al par. 56.

[24] *Ivi*, par. 56, che estende alle «categorie di persone diverse dai giocatori, ma che esercitano attività economiche connesse alla pratica dello sport» il principio affermato, per i giocatori, da *European Superleague Company*, cit., par. 85, e *FIFA*, cit., par. 77. L'estensione non era scontata: la

giurisprudenza anteriore aveva costruito il vincolo federale sulle norme relative al lavoro subordinato o alla prestazione di servizi degli atleti, o su quelle che vi incidono direttamente.

[25] La qualificazione delle federazioni ha assorbito per decenni una parte cospicua della riflessione, da ultimo nella controversia sulla riconducibilità della FIGC alla nozione di organismo di diritto pubblico, risolta in senso negativo dal Consiglio di Stato ai fini della disciplina dei contratti pubblici. Cfr., Cons. St., sez. V, 15 luglio 2021, n. 5348; A. Nicodemo, *La Federazione Italiana Giuoco Calcio non è organismo di diritto pubblico*, in «Riv. Dir. Sportivo», spec. sul requisito dell'influenza pubblica dominante e sulle oscillazioni dell'indirizzo del Consiglio di Stato tra tesi «rigorista» e tesi «a maglie larghe». Il precedente conferma il carattere funzionale delle qualificazioni pubblicistiche degli enti sportivi e la loro dipendenza dal regime normativo considerato.

[26] *Ivi*, parr. 57-58.

[27] *FIGC e CONI*, parr. 57-59, con richiamo a *European Superleague Company*, cit., par. 75, e a Corte giust., 1° agosto 2025, C-600/23, *Royal Football Club Seraing*, par. 95. Per la lettura dell'autonomia regolatoria sportiva nel mercato interno in termini di «conditional autonomy», M. Mataija, *Private Regulation and the Internal Market. Sports, Legal Services, and Standard Setting in EU Economic Law*, Oxford, Oxford University Press, 2016, spec. 157-188; sul rilievo della regolazione privata nell'ambito delle libertà, S. Weatherill, *The Internal Market as a Legal Concept*, Oxford, Oxford University Press, 2017, 95 ss.; per il più generale rapporto tra autonomia sportiva e vincoli dell'ordinamento dell'Unione, M. Poiares Maduro, *EU Law and Sports: A Match Made in Hell or in Heaven?*, in J. Adams-Prassl, S. Bogojević, A. Ezrachi, D. Leczykiewicz (eds.), *The Internal Market Ideal*, Oxford, Oxford University Press, 2024, 215 ss. Per la necessità di verificare in concreto la compatibilità della regola sportiva con il diritto dell'Unione, anziché desumerne l'esenzione dal solo carattere sportivo, M. Paladino, cap. I, § 7, in *Lezioni di giuridicità delle regole del calcio*, cit., 58-59, nell'analisi di *Meca-Medina*. Sul distinto argomento per cui la dimensione transnazionale dell'organizzazione non basta a sottrarne la regolazione all'ordinamento nel cui

territorio essa produce effetti, G. Martini, *Aneddoti e divagazioni*, cit., 135-136.

[28] Le disposizioni accessorie che prevedono sanzioni per la loro violazione appartengono all'autonomia federale e non contrastano, in quanto tali, con gli artt. 45 e 56 TFUE. Per l'analogia sulla legittimità, in sé, delle «disposizioni accessorie» sanzionatorie, il par. 63 richiama *European Superleague Company*, cit., parr. 145-146.

[29] *Ivi*, parr. 67-69, con richiamo a *European Superleague Company*, cit., parr. 251-252, e *FIFA*, cit., parr. 95-96.

[30] *Ivi*, parr. 71-74, che riprendono, sull'obiettivo legittimo, le conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann del 18 dicembre 2025 (ECLI:EU:C:2025:1005), punti 67-68, e richiamano *FIFA*, cit., parr. 100-101; Corte giust., 30 aprile 2026, C-133/24, *CD Tondela e a.*, parr. 60 e 96; nonché, per l'incidenza dei trasferimenti sulla composizione delle squadre, Corte giust., 21 dicembre 2023, C-680/21, *Royal Antwerp Football Club*, par. 61.

[31] *Ivi*, parr. 75-79; la formula del «regime coerente e completo di mezzi» è al par. 77, i criteri di commisurazione al par. 78 (con richiamo a *European Superleague Company*, cit., par. 257, e *FIFA*, cit., par. 111), il margine di discrezionalità e il controllo giurisdizionale effettivo al par. 79 (con richiamo a *European Superleague Company*, cit., par. 151, e *FIFA*, cit., parr. 106 e 111).

[32] L'art. 2, comma 1, lett. a), della l. n. 280 del 2003 riserva all'ordinamento sportivo «l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale»; il par. 77 della sentenza impone al giudice del rinvio una valutazione di coerenza e completezza dell'apparato sanzionatorio federale che ha per oggetto proprio quelle norme. La cognizione richiesta è incidentale e finalizzata al giudizio di giustificazione e non comporta di per sé alcun potere caducatorio sulle norme federali; resta che il suo oggetto coincide con l'area riservata.

[33] *FIGC e CONI*, parr. 81-83. Le prime questioni sono esaminate alla luce del solo art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, in combinato disposto con l'art. 47 della Carta, essendo il richiamo all'art. 6

TUE dichiarato irricevibile (par. 82); sul rilievo interpretativo dell'art. 47 rispetto all'art. 19, ivi sono richiamate Corte giust., 20 aprile 2021, C-896/19, *Repubblika*, parr. 44-45, e *Royal Football Club Seraing*, cit., par. 70.

[34] *FIGC e CONI*, parr. 84-88. Sul principio generale, Corte giust., 21 dicembre 2021, C-497/20, *Randstad Italia*, parr. 56-57; sul contenuto del controllo, *Royal Football Club Seraing*, cit., parr. 75-77, 82-83, 86 e 101. Il richiamo espresso del par. 88 al par. 79 conferma che il sindacato deve investire anche la determinazione della sanzione.

[35] *FIGC e CONI*, parr. 89-92.

[36] La linea argomentativa proviene, dichiaratamente, dalla già richiamata giurisprudenza *Royal Football Club Seraing* (1° agosto 2025, causa C-600/23*)*, saldando in un unico statuto la tutela dovuta contro le decisioni provenienti dal sistema sportivo, quale che ne sia la veste. Su *Royal Football Club Seraing* e sul controllo effettivo delle decisioni provenienti dal sistema sportivo, L. 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 «Eurojus», 2025; S. Bastianon, M. Colucci, *Sports Arbitration and Effective Judicial Protection under EU Law: The RFC Seraing Case*, in «Riv. dir. ec. Sport», XXI, 2025, 1 ss. Colloca espressamente la sentenza in commento «nel segno di Royal Football Club Seraing» F.P. Modugno, op. cit., § 5. In una prospettiva più ampia, il progressivo assoggettamento dei poteri regolatori e sanzionatori delle organizzazioni sportive agli standard europei di controllo emerge già da Corte giust., Grande Sez., 21 dicembre 2023, C-124/21 P, *International Skating Union c. Commissione*, nella quale assume rilievo anche l'idoneità del meccanismo arbitrale a non compromettere l'effettività del sindacato sulle regole federali. *Royal Football Club Seraing* trasferisce successivamente il problema sul terreno specifico della tutela giurisdizionale effettiva. Già G. Martini, cap. I, § 5, in *Lezioni di giuridicità delle regole del calcio*, cit., 37-38, e M. Paladino, ivi, cap. I, § 6, 56, avevano valorizzato *International Skating Union*, spec. parr. 193, 198 e 201, per mettere in discussione la sufficienza del solo risarcimento nel sistema italiano. Per la

successiva ricostruzione della linea *International Skating Union–Royal Football Club Seraing*, anteriore alla sentenza qui annotata, G. Martini, *Aneddoti e divagazioni*, cit., 156-159.

[37] *FIGC e CONI*, parr. 93-94; il precedente è Corte giust., 11 settembre 2025, C-764/23, C-765/23 e C-766/23, *Cairo Network e a.*, parr. 73-86. L'argomento del Governo italiano sull'incertezza della classifica, dedotto all'udienza, era stato affrontato – e respinto con motivazione più articolata – anche dall'Avvocato generale (conclusioni, punti 95 e 98), che aveva escluso l'assimilabilità delle due fattispecie in ragione della diversa natura degli obiettivi protetti: v. S. Bastianon, *Effective Judicial Protection,* cit., 6-7. Sul carattere eccezionale della soluzione adottata in *Cairo Network*, M. Mazzamuto, *Potere di annullamento e giustizia sportiva*, cit., §§ 3-4.

[38] *FIGC e CONI*, parr. 95-98, con richiami a Corte giust., 5 giugno 2023, C-204/21, *Commissione/Polonia (Indipendenza e vita privata dei giudici)*, par. 63; 26 marzo 2020, C-558/18 e C-563/18, *Miasto Łowicz e Prokurator Generalny*, parr. 32 e 34; 11 luglio 2024, C-554/21, C-622/21 e C-727/21, *Hann-Invest e a.*, parr. 34, 36, 44 e 47; 22 febbraio 2022, C-430/21, *RS (Efficacia delle sentenze di una Corte costituzionale)*, par. 40.

[39] *FIGC e CONI*, parr. 105-107; *Hann-Invest e a.*, cit., parr. 55-56. Sull'ammissione di organismi professionali, anche di diritto privato, alla nozione di «giurisdizione», Corte giust., 6 ottobre 1981, 246/80, *Broekmeulen*, parr. 3-4, 9 e 17; 13 gennaio 2022, C-55/20, *Minister Sprawiedliwości*, par. 61, entrambe richiamate al par. 107.

[40] *FIGC e CONI*, parr. 108-109; *Hann-Invest e a.*, cit., parr. 57-58.

[41] *FIGC e CONI*, par. 110, che rinvia ai parr. 87-92.

[42] *FIGC e CONI*, par. 119.

[43] *FIGC e CONI*, parr. 99-103, con richiami a Corte giust., 19 novembre 2019, C-585/18, C-624/18 e C-625/18, *A.K. e a. (Indipendenza della Sezione disciplinare della Corte suprema)*, parr. 121-123; 15 luglio 2021, C-791/19, *Commissione/Polonia (Regime disciplinare dei giudici)*, parr. 58 e 60; *Hann-Invest e a.*, cit., parr. 49-53. In dottrina, P. Sandulli, M. Sferrazza, *Il giusto processo sportivo*,

Milano, Giuffrè, 2015.

[44] *FIGC e CONI*, par. 104.

[45] *FIGC e CONI*, parr. 111-112, con richiamo a Corte giust., 28 luglio 2011, C-69/10, *Samba Diouf*, par. 69; 17 luglio 2014, C-169/14, *Sánchez Morcillo e Abril García*, par. 36; 21 dicembre 2023, C-431/22, *Scuola europea di Varese*, par. 93.

[46] *FIGC e CONI*, parr. 113-115; il par. 114 recepisce, «in sostanza», il punto 101 delle conclusioni dell'Avvocato generale, ove si osservava che, qualora uno degli organi della giustizia sportiva soddisfacesse i criteri della «giurisdizione», la violazione dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE non potrebbe essere constatata. Nello stesso senso, M. Mazzamuto, *Potere di annullamento e giustizia sportiva*, cit., § 5, sulla possibile conservazione dell'assetto subordinata alla verifica dei requisiti eurounitari.

[47] *FIGC e CONI*, par. 114 («eventualmente adendo la Corte in via pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE») e dispositivo, punto 2. Ad avviso di chi scrive si tratta di una conseguenza e non di una condizione per la qualificazione dell'organo come "giurisdizionale". Include invece la facoltà di rinvio pregiudiziale nel contenuto del quinto requisito F.P. Modugno, op. cit., § 5.

[48] Corte cost. n. 49/2011 e n. 160/2019, citt.; *FIGC e CONI*, parr. 113-121 e dispositivo, punto 2.

[49] Lo Statuto del CONI vigente è stato adottato con deliberazione del Consiglio nazionale n. 1745 del 21 novembre 2023 e approvato con d.P.C.m. 20 dicembre 2023.

[50] Sul carattere problematico di tale base normativa rispetto ai requisiti della sentenza, F.P. Modugno, op. cit., § 6.

[51] Associazione Italiana Giustizia Sportiva, *La Corte di Giustizia UE si pronuncia sulla giustizia sportiva italiana: cosa cambia (e cosa no) per l'autonomia dello sport*, comunicato, Roma, 16 luglio 2026, che individua nella base legale degli organi «il nodo concreto» della verifica e legge la sentenza come imposizione di uno standard, non come trasferimento automatico del contenzioso

al giudice statale; nel medesimo senso, sulla pressione esercitata dalla pronuncia sull'assetto vigente, S. La Porta, L. Primicerio, *The CJEU Redefines the Boundaries of Sports Justice in Italy: Effective Judicial Protection after Joined Cases C-424/24 and C-425/24*, in *Football Legal*, 21 luglio 2026.

[52] Art. 12-*bis*, commi 6 e 7, dello Statuto del CONI; la procedura comparativa è svolta dalla Commissione di garanzia di cui all'art. 13-*ter*. All'atto della nomina i componenti sottoscrivono una dichiarazione di impegno all'esercizio del mandato «con obbiettività e indipendenza, senza conflitti di interesse».

[53] Conclusioni dell'Avvocato generale Spielmann, cit., come analizzate da S. Bastianon, *Effective Judicial Protection*, cit., 7-8.

[54] *FIGC e CONI*, parr. 104 e 116.

[55] Corte EDU, 28 gennaio 2020, *Ali Rıza e altri c. Turchia*.

[56] Corte EDU, 2 ottobre 2018, *Mutu e Pechstein c. Svizzera*, sull'arbitrato sportivo obbligatorio e le garanzie dell'art. 6 CEDU; Corte EDU, grande camera, 10 luglio 2025, *Semenya c. Svizzera*, ric. n. 10934/21, ove la violazione dell'art. 6, par. 1, CEDU è riferita al difetto di un esame "particolarmente rigoroso" da parte del Tribunale federale svizzero, tenuto conto della natura obbligatoria dell'arbitrato; Corte EDU, 6 gennaio 2026, *Altıner Akıncı c. Türkiye*, ric. n. 9570/23, incentrata sull'insufficienza del sindacato statale, laddove le censure relative all'indipendenza e imparzialità dello *Sports Arbitration Board* sono state respinte. Sul nesso fra arbitrato sportivo imposto e intensità del controllo statale in *Semenya*, G. Martini, *Aneddoti e divagazioni*, cit., 159-161, spec. 160, che collega l'esigenza di particolare rigore alla gravità dei diritti personali coinvolti e alla restrittiva interpretazione dell'ordine pubblico adottata dal giudice svizzero.

[57] Art. 54 del Codice della giustizia sportiva del CONI; art. 12-bis, comma 2, dello Statuto. Sull'ambiguità della collocazione degli organi di giustizia sportiva tra funzione giustiziale e giurisdizione, F.F. Tuccari, op. cit., 62 ss.; parla di un Giano bifronte M. Mazzamuto, *Brevi*

considerazioni su giustizia sportiva e giustizia amministrativa nel prisma del pluralismo romaniano, in *Scritti in onore di Giuseppe Liotta*, cit., 691 ss., spec. 700.

[58] La revisione del sistema di giustizia sportiva deliberata dal Consiglio nazionale del CONI il 26 giugno 2026 – poche settimane prima della sentenza – ha inciso su numerose disposizioni dello Statuto e del Codice, concentrandosi sul rafforzamento della Procura generale dello Sport, senza toccare il perimetro del sindacato del Collegio.

[59] M. Mazzamuto, *Brevi considerazioni*, cit., 699 s., ove il richiamo alla giustizia «graziosa» ottocentesca e alla giurisdizione amministrativa di merito, nonché al monito di S. Romano, *Le giurisdizioni speciali amministrative*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, III, Milano, Società Editrice Libraria, 1901, 539, nt., e 555, secondo cui comparare le funzioni di giustizia amministrativa a quelle semplicemente giurisdizionali non è nobilitarle, ma «un rinvilirne la natura».

[60] In questi termini TAR Lazio, sez. III ter, 14 aprile 2016, n. 4391, in «www.giustizia-amministrativa.it»; nonché, per l'autoqualificazione dell'organo di vertice, Collegio di Garanzia dello Sport, Sez. I, 9 maggio 2023, n. 41.

[61] In dottrina, sulla riconduzione della giustizia sportiva all'amministrazione contenziosa o «giustiziale», F. Elefante, *Sulla giurisdizione esclusiva amministrativa in materia di azione per risarcimento danni causati da sanzione disciplinare sportiva illegittima e sulla natura non giurisdizionale degli organi di giustizia sportiva*, in «Foro amm.», 2016, 12, 2829 ss.; M. Morgese, *Sulla natura degli organi di giustizia sportiva*, in «Riv. dir. sport.», 2022, 1, 97 ss.; A. Maietta, A. De Silva Vitolo, *La giustizia sportiva quale forma della c.d. amministrazione contenziosa (o "giustiziale")*, in «Gazzetta Forense», 2022, 5.

[62] M. Mazzamuto, *Brevi considerazioni*, cit., 701, ove l'osservazione che la scelta del 2003 fu «tutto sommato indolore» proprio perché risolta nel passaggio da un giudice amministrativo in veste giurisdizionale a un giudice amministrativo in veste amministrativa, purché quest'ultimo resistesse alle «sirene privatistiche». Per lo sviluppo di questa impostazione alla luce della

sentenza annotata, M. Mazzamuto, *Potere di annullamento e giustizia sportiva*, cit., § 5, che distingue qualificazione nazionale e nozione eurounitaria di giurisdizione.

[63] Corte cost. n. 160/2019, cit.; *FIGC e CONI*, parr. 89-92 e 113-121.

[64] Per la negazione, ad opera degli stessi organi sportivi, della legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale, Corte federale d'appello FIGC, sez. un., 28 dicembre 2020, n. 62/2020-2021, e 25 ottobre 2021, n. 28/2021-2022; sul punto M. Mazzamuto, *Brevi considerazioni* , cit., 701, che raffronta la soluzione con quella di segno opposto raggiunta per il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Sul medesimo problema, M. Mazzamuto, *Potere di annullamento e giustizia sportiva*, cit., § 5, con il confronto fra rinvio europeo e incidente di costituzionalità.

[65] Sulla qualificabilità di organismi professionali come giurisdizioni ai fini dell'art. 267 TFUE, *Broekmeulen*, cit., e *Minister Sprawiedliwości*, cit.

[66] In questa prospettiva trova conferma la lettura che aveva colto nelle questioni pregiudiziali l'espressione di una più generale penetrazione dei parametri europei dello Stato di diritto nella regolazione sportiva: non un episodio di diritto del mercato interno, ma un capitolo del costituzionalismo dell'Unione. Cfr., S. Bastianon, *Autonomia dell'ordinamento sportivo*, cit.; Id., *Effective Judicial Protection*, cit., 2-3, ove la notazione del sorpasso quantitativo dei richiami all'art. 19 TUE e all'art. 47 della Carta rispetto a quelli alle libertà economiche, è considerato indice dello spostamento del confronto tra diritto dell'Unione e sport su un piano "quasi-costituzionale".

[67] L'interrogativo del "ritorno al passato" – evocato dal ricordo degli interventi cautelari dei giudici amministrativi anteriori al d.l. n. 220/2003, a partire dal caso Catania – è posto da F.P. Modugno, op. cit., §§ 1 e 6. La risposta deve essere negativa.

[68] L'interrogativo del "ritorno al passato" – evocato dal ricordo degli interventi cautelari dei giudici amministrativi anteriori al d.l. n. 220/2003, a partire dal caso Catania – è posto da F.P.

Modugno, op. cit., §§ 1 e 6. La risposta deve essere negativa.

[69] G. Martini, cap. I, § 5, in *Lezioni di giuridicità delle regole del calcio*, cit., 33. Sul carattere relazionale dell'autonomia e sulla critica alla sua identificazione con la separatezza, Id., *Aneddoti e divagazioni*, cit., 161 e 170-171.