

SEGNALAZIONI

Rapporti tra supreme magistrature nazionali e CGUE

ART. 19 TUE E GIUSTIZIA SPORTIVA: IL RISARCIMENTO NON BASTA. NOTA A CORTE GIUST., 16 LUGLIO 2026, C-424/24 E C-425/24, FIGC & CONI

*Art. 19 du TUE et justice sportive : l'indemnisation ne suffit pas.
Note relative à l'arrêt de la Cour de justice, 16 juillet 2026, C-424/24 et C-425/24, FIGC & CONI*

*Article 19 TEU and Sports Justice: Compensation is not enough.
Note on the Court of Justice, 16 July 2026, C-424/24 and C-425/24, FIGC & CONI*

STEFANO BASTIANON

(Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Bergamo)

Introduzione

Otto giorni dopo la sentenza *Rogon* (C-428/23)¹ e soltanto due giorni dopo la sentenza *Nada Austria* (C-474/23)², la Corte di giustizia si è pronunciata (oltre che sul regolamento FIFA sugli agenti sportivi – FFAR – C-209/23)³ nelle cause riunite *FIGC e CONI* (C-424/24 e C. 425/24)⁴ a seguito del rinvio pregiudiziale disposto dal TAR Lazio.

I fatti alla base del procedimento davanti al giudice del rinvio si ricollegano al complesso procedimento disciplinare sportivo relativo alle plusvalenze fittizie che ha coinvolto la Juventus F.C. e alcuni dei suoi dirigenti. Dopo una sentenza del Tribunale Federale FIGC, tre sentenze della Corte Federale d'Appello FIGC e una pronuncia del Collegio di Garanzia dello Sport del CONI, due dirigenti (ZD e MI) sono stati condannati all'inibizione a svolgere attività nell'ambito della FIGC per un periodo di 24 mesi, successivamente estesa a livello FIFA, mentre alla Juventus F.C. è stata inflitta la sanzione di 10 punti di penalizzazione. Per effetto di tale penalizzazione, nella stagione 2022/23 la Juventus è passata dal secondo posto in classifica (69 punti) al settimo posto (59 punti), conservato anche a fine campionato (62 punti)⁵.

¹ Corte giust., 9 luglio 2026, causa C-428/23, *Rogon e a.*

² Corte giust., 14 luglio 2026, causa C-474/23, *Nada Austria*.

³ Corte giust., 16 luglio 2026, causa C-209/23, *RRC Sports*.

⁴ Corte giust., 16 luglio 2026, cause riunite C-424/24 e C-425/24, *FIGC-CONI*.

⁵ 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. PARDOLESI, L. SANTORO (a cura di), *Scritti di diritto sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, Palermo, 2024, p. 125 ss.

All'esito dei giudizi sportivi, i due dirigenti hanno impugnato la condanna dinanzi al TAR Lazio chiedendo, in via principale, l'annullamento della sanzione e, soltanto in via subordinata, il risarcimento del danno. Tuttavia, ai sensi della legislazione italiana applicabile, come interpretata dalla Corte costituzionale⁶, il giudice amministrativo avrebbe dovuto respingere le domande di annullamento per difetto di giurisdizione, essendo competente esclusivamente – una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva – a concedere una tutela per equivalente, vale a dire un risarcimento pecuniario del danno, senza alcuna possibilità di annullare la sanzione sportiva inflitta.

Le tre questioni pregiudiziali e la struttura della pronuncia

In tale contesto, il TAR Lazio ha sollevato tre questioni pregiudiziali di diversa natura e rilievo.

Con la prima questione il TAR Lazio ha chiesto se il diritto dell'Unione – in particolare gli artt. 6 e 19 TUE, alla luce dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali e dell'art. 6 CEDU – osti a una normativa nazionale che, dopo l'esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, non consenta al destinatario di una sanzione disciplinare di adire il giudice nazionale per ottenerne l'annullamento e la sospensione cautelare, limitando il potere del giudice alla sola tutela risarcitoria per equivalente.

Con la seconda questione, il TAR Lazio ha chiesto se il diritto dell'Unione – in particolare gli artt. 6 e 19 TUE, alla luce degli artt. 47, 48 e 49 della Carta e degli artt. 6 e 7 CEDU – osti a una normativa nazionale che, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, consenta di irrogare sanzioni disciplinari a carattere inibitorio in forza di una clausola generale a carattere indeterminato, quale quella di cui all'art. 4, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva (CGS) FIGC, che impone a tutti i tesserati l'obbligo di osservare i principi di lealtà, correttezza e probità⁷.

Con la terza questione, infine, il TAR Lazio ha chiesto se gli artt. 45, 49, 56, 101 e 102 TFUE ostino a una normativa nazionale che consenta l'irrogazione di una sanzione disciplinare che inibisce a un dirigente di una società sportiva lo svolgimento dell'attività professionale per 24 mesi in ambito nazionale e sovranazionale.

⁶ Corte cost., 16 febbraio 2011, n. 49; 3 luglio 2019, n. 160.

⁷ «I soggetti di cui all'art. 2 sono tenuti all'osservanza dello Statuto, del Codice, delle Norme Organizzative Interne FIGC (NOIF) nonché delle altre norme federali e osservano i principi della lealtà, della correttezza e della probità in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva».

La struttura della sentenza non segue l'ordine in cui le questioni sono state sollevate. La Corte sceglie di esaminare congiuntamente la seconda e terza questione – quelle relative al potere di irrogare la sanzione – e di trattarle in via antecedente alla prima questione, che attiene invece ai rimedi giurisdizionali disponibili una volta che la sanzione sia stata irrogata. Tale scelta sistematica è coerente con la distinzione tra la legittimità sostanziale del potere disciplinare sportivo (profilo della seconda e terza questioni) e i requisiti processuali del controllo giurisdizionale su di esso (profilo della prima questione).

La seconda e terza questione: irricevibilità parziale e libera circolazione

La seconda questione – relativa alla compatibilità con i principi di legalità, tassatività e determinatezza delle fattispecie incriminatrici della clausola generale di cui all'art. 4, comma 1, del CGS-FIGC che impone a tutti i tesserati l'obbligo di osservare i principi di lealtà, correttezza e probità – rappresenta indubbiamente l'aspetto più rilevante e meno scontato dell'intera vicenda, sia sotto il profilo europeo sia sotto il profilo delle possibili ricadute sul piano interno. Parimenti, la terza questione pone il problema della compatibilità di una sanzione di inibizione di 24 mesi con le libertà fondamentali di circolazione e con le norme del Trattato in materia di concorrenza. Poiché entrambe le questioni attengono al fondamento sostanziale del potere disciplinare esercitato dalla FIGC, la Corte le tratta congiuntamente, procedendo dapprima a un'analisi di ricevibilità.

Sotto il profilo della ricevibilità, peraltro, la Corte dichiara la seconda e terza questione irricevibili nella parte in cui vertono sull'interpretazione degli artt. 49, 101 e 102 TFUE nonché dell'art. 6 TUE, letto alla luce degli artt. da 47 a 49 della Carta. Il difetto di ricevibilità è motivato con l'insufficiente motivazione dell'ordinanza di rinvio: secondo la Corte, infatti, il TAR Lazio non aveva spiegato in modo adeguato le ragioni per le quali la libertà di stabilimento (art. 49 TFUE), il divieto di intese (art. 101 TFUE) e il divieto di abuso di posizione dominante (art. 102 TFUE) fossero pertinenti rispetto alle controversie di cui ai procedimenti principali. In particolare, l'ordinanza di rinvio non consentiva di comprendere in che modo le sanzioni irrogate ai dirigenti potessero incidere sulla facoltà delle società calcistiche di stabilirsi in un altro Stato membro, né come potessero pregiudicare la possibilità di tali società di competere tra loro. Analogamente, il rinvio all'art. 6 TUE, letto in combinato disposto con gli artt. da 47 a 49 della Carta, non era accompagnato da un'illustrazione sufficiente del nesso con le controversie di cui ai procedimenti principali.

La declaratoria di irricevibilità sull'art. 6 TUE letto alla luce degli artt. 47-49 della Carta è di portata sistematica rilevante: essa investe, di fatto, l'intera

seconda questione pregiudiziale, la cui struttura – incentrata precisamente su tale combinato disposto – risulta per intero priva di risposta. Il silenzio della Corte sul tema della legalità e della determinatezza della clausola generale di cui all'art. 4 CGS-FIGC non è pertanto frutto di una scelta nel merito, ma consegue a un limite procedurale: il giudice del rinvio non aveva fornito elementi sufficienti a soddisfare i requisiti di motivazione di cui all'art. 94, lett. c), del regolamento di procedura. Ciò, tuttavia, non risolve la questione sostanziale: se il diritto UE esige che le fattispecie disciplinari sportive siano definite con sufficiente chiarezza – principio ben consolidato in materia penale, amministrativa e disciplinare – allora una sanzione irrogata in forza di una clausola indeterminata potrebbe rivelarsi incompatibile con il diritto dell'Unione. La questione rimane aperta e potrebbe riemergere in futuri rinvii pregiudiziali adeguatamente motivati.

Per quanto concerne la terza questione nella parte ricevibile, la Corte concentra l'esame sugli artt. 45 e 56 TFUE. Il carattere transfrontaliero della fattispecie è confermato: le sanzioni di inibizione, accompagnate da richieste di estensione alla UEFA e alla FIFA – effettivamente accolte da quest'ultima – erano idonee a incidere sulla libertà di circolazione dei dirigenti sanzionati, sia come lavoratori sia come prestatori di servizi. L'esistenza di un ostacolo alle libertà fondamentali di circolazione è pertanto riconosciuta dalla Corte.

Nel merito, la Corte dichiara che gli artt. 45 e 56 TFUE non ostano a una normativa nazionale che consente a un'associazione sportiva nazionale di irrogare sanzioni di inibizione a dirigenti sportivi, a condizione che: (i) l'adozione delle disposizioni sanzionatorie persegua uno o più obiettivi legittimi di interesse generale compatibili con il Trattato FUE, di natura non puramente economica; e (ii) le disposizioni rispettino il principio di proporzionalità, con la conseguenza che la determinazione caso per caso delle sanzioni deve essere disciplinata da criteri trasparenti, oggettivi e non discriminatori, che consentano di prendere in considerazione tutte le circostanze rilevanti e che possano essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo. Nello specifico, la Corte, da un lato, riconosce che norme volte ad assicurare il rispetto delle regole finanziarie e contabili applicabili alle società calcistiche – e l'esattezza delle dichiarazioni finanziarie effettuate o approvate dai loro dirigenti – perseguono l'obiettivo legittimo di interesse generale consistente nell'assicurare la regolarità delle competizioni sportive; dall'altro, rimette al giudice del rinvio la verifica del rispetto delle condizioni di proporzionalità.

La prima questione: tutela giurisdizionale effettiva e qualità di "giurisdizione" degli organi di giustizia sportiva

È questa la questione di maggior impatto sistematico. Con la prima questione il TAR Lazio ha chiesto alla Corte di giustizia di chiarire se il

diritto dell'Unione osti a una normativa nazionale che, dopo l'esaurimento dei gradi della giustizia sportiva, non consenta al destinatario di una sanzione disciplinare di adire il giudice nazionale per ottenerne l'annullamento e la sospensione cautelare, limitando il potere del giudice alla sola tutela risarcitoria per equivalente.

L'avvocato generale Spielmann aveva proposto alla Corte di rispondere che l'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, letto alla luce dell'art. 47 della Carta, osta a una normativa nazionale che limita il controllo di legittimità delle sanzioni disciplinari sportive da parte delle "giurisdizioni" ai sensi del diritto UE a un controllo in via incidentale che, in caso di illegittimità, può comportare esclusivamente la concessione di un risarcimento pecuniario⁸. Tali giurisdizioni devono poter annullare le sanzioni e concedere, se del caso, provvedimenti provvisori che garantiscano la piena effettività della futura pronuncia nel merito. Nella motivazione, l'avvocato generale aveva altresì respinto l'argomento del governo italiano secondo cui il sistema della l. n. 280/2003 costituirebbe un tratto caratteristico dell'identità nazionale italiana protetto dall'art. 4, par. 2, TUE, e aveva escluso l'applicabilità della giurisprudenza *Cairo Network*⁹ – che aveva ammesso la limitazione del controllo giurisdizionale al solo risarcimento in materia di frequenze radio 5G – perché quella soluzione era giustificata dall'esigenza di non ostacolare un obiettivo della legislazione europea, circostanza del tutto assente nel caso delle sanzioni disciplinari sportive.

Un profilo di particolare delicatezza, su cui la Corte si è dovuta pronunciare, riguardava la premessa su cui si fondava l'intera proposta dell'avvocato generale: essa si basava sull'assunzione che il controllo dei giudici amministrativi italiani costituisse l'unico controllo effettuato da "giurisdizioni" ai sensi del diritto dell'Unione sulla legittimità delle sanzioni disciplinari sportive. Qualora, invece, uno degli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo italiano soddisfacesse tutti i requisiti connessi alla qualità di "giurisdizione", secondo l'avvocato generale non si sarebbe potuta constatare alcuna violazione dell'art. 19, par. 1, TUE. A tale riguardo, l'avvocato generale, peraltro, aveva espresso seri dubbi sull'indipendenza e imparzialità degli organi di giustizia sportiva italiani (Tribunale Federale, Corte Federale d'Appello, Collegio di Garanzia dello Sport), richiamando la giurisprudenza della Corte EDU nel caso *Ali Rıza e altri c. Turchia*¹⁰ e i criteri valutativi da questa sanciti: i meccanismi di nomina e revoca da parte

⁸ Conclusioni dell'avvocato generale Dean Spielmann, 18 dicembre 2025, cause riunite C-424/24 e C-425/24, *FIGC-CONI*.

⁹ Corte giust., 11 Settembre 2025, cause riunite C-764/23, C-765/23, C-766/23, *Cairo Network*.

¹⁰ Corte EDU, 28 gennaio 2020, ricorsi nn. 30226/10, 17880/11, 17887/11, 17891/11 e 5506/16, *Ali Rıza e altri c. Turchia*.

di organi composti prevalentemente da rappresentanti delle leghe e delle federazioni calcistiche, la coincidenza temporale degli incarichi e l'assenza di garanzie specifiche di imparzialità avrebbero fatto sorgere dubbi rilevanti, il cui accertamento veniva rimesso al giudice del rinvio.

La Corte, nel dare risposta alla prima questione, si discosta dalla proposta dell'avvocato generale. Anziché constatare una violazione dell'art. 19, par. 1, secondo comma, TUE, la Corte perviene a una pronuncia non ostativa condizionata che non esclude la compatibilità del sistema italiano con il diritto dell'Unione, ma rimette al giudice del rinvio la verifica delle condizioni necessarie. La Corte dichiara che 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 amministrativo – adito una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva – alla sola concessione di un risarcimento in caso di sanzione illegittima, escludendo sia il potere di annullamento sia la concessione di provvedimenti cautelari, a condizione che almeno l'organo di giustizia sportiva che statuisce in ultima istanza: (i) costituisca una «giurisdizione» ai sensi del diritto dell'Unione, dotata delle necessarie garanzie di indipendenza e imparzialità; (ii) sia pre-costituito per legge quanto alla sua esistenza, composizione e organizzazione; (iii) svolga un ruolo giurisdizionale; (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 un controllo giurisdizionale effettivo sulla sanzione.

La Corte chiarisce, altresì, che il diritto dell'Unione non impone un doppio grado di giurisdizione, ma soltanto il diritto di accesso a un giudice. Di conseguenza, se il Collegio di Garanzia dello Sport del CONI – organo che statuisce in ultima istanza nel sistema di giustizia sportiva italiano – soddisfa tutti i requisiti sopra elencati, il sistema italiano risulta compatibile con il diritto dell'Unione. Resta, per contro, rimessa al TAR Lazio la verifica di ciascuna di tali condizioni, con particolare riguardo ai requisiti di indipendenza e imparzialità – rispetto ai quali le ordinanze di rinvio non offrivano elementi sufficienti – e alla capacità del Collegio di Garanzia di esercitare un controllo giurisdizionale effettivo sulla legittimità della sanzione.

Osservazioni conclusive

La sentenza *FIGC e CONI* si segnala per l'approccio pragmatico e condizionato con cui la Corte affronta un sistema – quello della giustizia sportiva italiana – che presenta oggettive anomalie rispetto agli standard di tutela giurisdizionale effettiva propri del diritto dell'Unione. La Corte non dichiara il sistema incompatibile, ma non lo assolve neppure: rimette

al giudice del rinvio il compito di verificare se il Collegio di Garanzia dello Sport soddisfi i requisiti minimi della qualità di “giurisdizione” ai sensi del diritto UE.

Tre profili meritano particolare attenzione. In primo luogo, la declaratoria di irricevibilità sulle seconde e terze questioni – che investe tanto il diritto della concorrenza quanto il principio di legalità delle fattispecie disciplinari sportive – lascia irrisolte questioni di notevole portata sistematica. L’irricevibilità è conseguenza di una (asserita) motivazione insufficiente del rinvio, non di una risposta negativa nel merito: ciò significa che le stesse questioni potranno essere riproposte in futuri rinvii adeguatamente motivati, con esiti potenzialmente assai diversi. In secondo luogo, la risposta condizionata sulla prima questione sposta il piano del giudizio: la questione non è più se il TAR Lazio possa annullare la sanzione, ma se il Collegio di Garanzia dello Sport sia una “giurisdizione” ai sensi del diritto UE. Qualora la risposta fosse negativa, il TAR Lazio sarebbe tenuto a esercitare un controllo pieno – con poteri di annullamento e di tutela cautelare – sulle sanzioni disciplinari sportive aventi rilevanza per il mercato interno. In terzo luogo, la scelta della Corte di non seguire l’AG sul punto dell’obbligo di annullamento riflette una posizione di *self-restraint* rispetto all’autonomia dell’ordinamento sportivo, che la Corte ritiene compatibile con il Trattato a condizione che gli organi interni di giustizia sportiva offrano garanzie equivalenti a quelle di una giurisdizione statale. È una condizione che il TAR Lazio è ora chiamato a verificare nel merito.