

*ISSN 1825-6678*

**Quadrimestrale**

**Anno XVI**

**Fascicolo 3/2020**

**RIVISTA  
DI DIRITTO ED ECONOMIA  
DELLO SPORT**

2020



## **Rivista di Diritto ed Economia dello Sport**

www.rdes.it

*Pubblicata in* Nocera Inferiore (SA)

*Redazione:*

Sports Law and Policy Centre Srls

Via Giovanni Pascoli 54 – 84014 Nocera Inferiore, Salerno

CF/P.IVA 05283020658

www.sportslawandpolicycentre.com - info@sportslawandpolicycentre.com

*Proprietario:* Sports Law and Policy Centre Srls

*Editore:* Sports Law and Policy Centre Srls

*Provider:* Aruba S.p.A. P.zza Garibaldi 8 – 52010 Soci (AR)

*url:* www.aruba.it

Testata registrata presso il Tribunale di Avellino al n° 431 del 24/3/2005

*Direttore Fondatore:* Avv. Michele Colucci

Sped. in A. P. Tab. D – Aut. DCB/AV/71/2005 – Valida dal 9/5/2005

### **RDES ABBONAMENTO 2020**

formato cartaceo 200,00 euro

formato e-Book 100,00 euro

L'abbonamento (tre volumi) decorre dal 1 gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Per abbonarsi è sufficiente inoltrare una richiesta al seguente indirizzo  
E-mail: info@rdes.it.

© Copyright 2020

**SPORTS LAW AND POLICY CENTRE SRLS**

## **Redazione**

Direttore Fondatore:	Michele Colucci
Direttore - Responsabile per peer review:	Durante Rapacciuolo
Direttore Organizzativo:	Salvatore Civile
Capi redattore:	Marco Di Domizio ( <i>Economia</i> ) Salvatore Civile ( <i>Diritto</i> )
Assistente di redazione e webmaster:	Antonella Frattini

### *Comitato Scientifico*

Prof. Leonardo Andreotti (*Istituto Brasiliano di Diritto Sportivo – Brasile*)  
Prof. Stefano Bastianon (*Università degli Studi di Bergamo – Italia*)  
Prof. Luigi Campiglio (*Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano – Italia*)  
Prof. Raul Caruso (*Università Cattolica di Milano – Italia*)  
Prof. Virgilio D’Antonio (*Università degli Studi di Salerno – Italia*)  
Prof. Paul De Grauwe (*University of Leuven – Belgio*)  
Prof. Valerio Forti (*Università di Poitiers – Francia*)  
Prof. Frank Hendrickx (*University of Leuven – Belgium*)  
Prof. Fabio Iudica (*Università degli Studi di Milano – Italia*)  
Prof. Enrico Lubrano (*Studio Legale Lubrano & Associati – Italia*)  
Prof. Filippo Lubrano (*Università LUISS “Guido Carli” di Roma – Italia*)  
Prof. Paolo Moro (*Università di Padova – Italia*)  
Prof. Lina Musumarra (*Studio Legale Musumarra – Italia*)  
Prof. Piero Sandulli (*Università di Roma “Foro Italico” – Italia*)  
Prof. Giovanni Sciancalepore (*Università degli Studi di Salerno – Italia*)  
Prof. Salvatore Sica (*Università degli Studi di Salerno – Italia*)  
Prof. Maria José Vaccaro (*Università degli Studi di Salerno – Italia*)

### *Comitato di redazione*

Francesco Addesa; Paolo Amato; Francesco Bof; Mario Calenda;  
Giuseppe Candela; Salvatore Civile; Alessandro Coni; Federica Fucito;  
Marco Giacalone; Stefano Gianfaldoni; Domenico Gullo; Marco Lai;  
Marco Longobardi; Anna Lisa Melillo; Francesca Mite; Fabrizio Montanari;  
Francesco Lucrezio Monticelli; Luca Pastore; Alessio Piscini; Michele Spadini;  
Matteo Sperduti; Ruggero Stincardini; Roberto Terenzio; Tullio Tiani;  
Flavia Tortorella; Gabriele Toscano; Laura Vasselli; Mario Vigna; Julien Zylberstein.

*International Referees*

Prof. Paul Anderson, Marquette University Law School  
Prof. Leonardo Andreotti, Leonardo Andreotti Advogado  
Prof. Borja Garcia, Loughborough University  
Prof. Steve Greenfield, University of Westminster  
Prof. Deborah Healey Senior Lecturer, University of New South Wales  
Prof. Mark James, Salford University  
Prof. Steven Jellinghaus, Tilburg University  
Prof. Karen Jones, Asser Institute – The Hague (The Netherlands)  
Prof. Jean-Michel Marmayou, Université Paul-Cézanne, Marseille  
Prof. David McArdle, University of Stirling  
Prof. José Manuel Meirim, Universidade Nova de Lisboa  
Prof. Marjan Olfers, Amsterdam University  
Prof. Alberto Palomar Olmeda, Universidad Carlos III de Madrid  
Prof. Guy Osborn, University of Westminster  
Prof. Dimitrios Panagiotopoulos, University of Athens  
Prof. Carmen Pérez González, Universidad Carlos III de Madrid  
Prof. Jacopo Tognon, Padua University

## INDICE

Editoriale RDES 3/2020

DIRITTO DELLO SPORT E POLITICA IN ITALIA

di *Durante Rapacciuolo* ..... 9

### THE NEW FIFA LEGAL FRAMEWORK ON FEMALE PLAYERS, COACHES AND MINORS

by *Salvatore Civale and Sarah Huchet* ..... 17

1.	Introduction .....	18
2.	The FIFA Circular no. 1743 .....	19
3.	Specific labour conditions for professional female players .....	20
3.1	Contractual stability for female players .....	21
3.2	Safe and inclusive work environment .....	24
3.3	Registration periods .....	26
4.	New regulatory framework for coaches .....	27
4.1	Definition of “Coach” .....	28
4.2	Minimum standards for employment contracts .....	29
4.3	Contractual stability .....	31
4.4	Overdue payables and enforcement of financial orders .....	33
5.	New exception for the international transfer of minors .....	34
5.1	The March 2020 amendments .....	36
5.2	Article 19, para. 2, letter b) point ii .....	37
5.3	The application process for international transfers of minors .....	38
5.4	The perverse effect of article 19 of the RSTP .....	40
6.	Enforcement of monetary decisions by FIFA bodies .....	42
7.	Other amendments to the RSTP .....	43
7.1	Solidarity mechanisms: solidarity contribution and training compensation .....	43
7.2	Upcoming amendments to the RSTP regarding procedural aspects of solidarity mechanisms .....	45
8.	Conclusions .....	49

### THE IMPACT OF COVID ON FOOTBALL

by *M. Colucci, A. Coni, S. Cottrell, R. Sethna* ..... 53

	Introduction .....	54
1.	Steps taken by the football industry: an overview .....	55
2.	Measures by FIFA and its confederations .....	57
2.1	Regulatory measures .....	57
2.2	Economic measures .....	58

3.	Measures implemented domestically .....	59
3.1	Return to play in a safe environment .....	59
3.2	The impact of Covid-19 on the employment relationship in football .....	60
3.2.1	Key contractual and legal principles at play .....	63
3.2.1.1	Termination of employment agreements for ‘force majeure’ .....	63
3.2.1.2	Unilateral suspension or modification of player contracts .....	64
3.3	Government economic measures .....	65
3.4	Sports federations economic measures .....	66
4.	Sustainability and cost controls .....	67
5.	The rise of private equity investment .....	69
6.	Looking for new business models : when “necessity sharpens one’s wits” .....	70
	Conclusions .....	72

## L’AVVOCATO SPECIALISTA IN DIRITTO SPORTIVO

di <i>Piero Sandulli</i> .....	75	
1.	Regolamento per il conseguimento del titolo di avvocato specialista ..	76
2.	L’avvocato specialista .....	76
3.	I percorsi formativi .....	78
4.	Conseguimento del titolo di specialista per comprovata esperienza .....	81
5.	Mantenimento o revoca del titolo .....	81
6.	Il diritto sportivo .....	82
7.	Conclusioni .....	83

## L’ARBITRATO QUALE STRUMENTO PER UNA RINNOVATA AUTONOMIA DELL’ORDINAMENTO SPORTIVO

di <i>Enrico Fanesi</i> .....	85	
1.	Premessa .....	86
2.	La giustizia sportiva nel sistema CONI .....	86
3.	L’evoluzione dell’arbitrato nel sistema di giustizia del CONI .....	87
4.	La clausola compromissoria di cui all’art. 4 della L. 23 marzo 1981, n. 91 .....	89
5.	L’impugnazione del lodo di lavoro sportivo .....	92
6.	L’arbitrato per i calciatori professionisti .....	94
7.	La Camera arbitrale della Federcalcio .....	95
8.	Conclusioni .....	96
	Bibliografia .....	100

## ABUSI SESSUALI NELLO SPORT: I *SOCIAL MEDIA* COME STRUMENTO DI SEDUZIONE

di <i>Francesca Betti</i> .....	103	
1.	Gli abusi sessuali nello sport: profili di rischio .....	104
2.	L’abuso mediante “relazione sentimentale” .....	105
3.	La seduzione attraverso <i>social media</i> .....	107
4.	L’adescamento di minorenni nell’ordinamento penale interno .....	110
5.	<i>Online grooming</i> e giustizia sportiva .....	113
6.	Profili di riforma .....	114
	Bibliografia .....	117

## NOTE A SENTENZA

### LA MONTAGNA E IL TOPOLINO: ANCHE DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA L'EFFETTIVA NATURA DELLE FEDERAZIONI SPORTIVE NAZIONALI RESTA INCERTA

*Sentenza della Corte di giustizia, cause riunite C-155/19 e C-156/19, 3 febbraio 2021*

di <i>Stefano Bastianon</i> .....	121
1. Premessa .....	122
2. Il contesto giuridico di riferimento .....	122
3. Il requisito teleologico e la risposta della Corte di giustizia .....	124
4. I poteri di controllo del CONI sulle federazioni .....	126
5. I “compiti a casa” del giudice del rinvio .....	131

### SHALL WE SKATE ON THE ICE? YES, BUT FOLLOWING THE COMPETITION RULES

*Judgment of the General Court, Case T-93/18, 16 December 2020*

by <i>Ilaria Sticchi</i> .....	137
1. Background .....	138
2. The result of Commission's investigation .....	139
3. Implications of the Commission's decision .....	141
4. The ISU's appeal .....	142
5. The main aspects of the General Court's assessment .....	142
6. Comments on the competition law perspective .....	145
7. Conclusions on arbitration corner .....	147
8. Final remarks .....	148

### NOTA A SENTENZA N. 1/21 COLLEGIO DI GARANZIA DELLO SPORT A SEZIONI UNITE SUL CASO “JUVENTUS–NAPOLI” E LE CONSEGUENZE PER L'ATTIVITÀ AGONISTICA DI SQUADRA PROFESSIONISTA

*Collegio di Garanzia dello Sport Sezioni Unite, Decisione n. 1, Anno 2021*

di <i>Gianmaria Daminato, Patrizia Diacci e Celeste Facchin</i> .....	151
1. Introduzione .....	152
2. Il provvedimento del Giudice sportivo CU n. 65 del 14 ottobre 2020 .....	153
3. La decisione della Corte Sportiva di Appello Nazionale CU n. 014-CSA del 10 novembre 2020 .....	155
4. La pronuncia del Collegio di Garanzia dello Sport - Sezioni Unite n. 1/2021 del 7 gennaio 2021 .....	157
5. Alcune criticità in merito all'interpretazione della Circolare del Ministero della Salute n. 21463 del 18 giugno 2020 e delle note ASL Napoli 1 e ASL Napoli 2 .....	159
5.1 Interpretazione della Circolare del Ministero della Salute n. 21463 del 18 giugno 2020 .....	159
5.2 Interpretazione delle note ASL Napoli 1 e ASL Napoli 2: il ruolo dell'ASL nel sistema atto al regolare svolgimento delle competizioni in tempo di pandemia .....	161
6. Considerazioni (critiche) conclusive .....	164
Bibliografia .....	166

## ***GIURISPRUDENZA ORDINARIA INTERNAZIONALE***

Sentenza della Corte di giustizia, cause riunite C-155/19 e C-156/19, 3 febbraio 2021 .....	169
Judgment of the General Court, Case T-93/18, 16 December 2020 ....	201

## ***GIURISPRUDENZA SPORTIVA NAZIONALE***

Collegio di Garanzia dello Sport Sezioni Unite, Decisione n. 1, Anno 2021	243
---	-----

## Editoriale RDES 3/2020

### DIRITTO DELLO SPORT E POLITICA IN ITALIA

di *Durante Rapacciuolo\**

Il primo governo Conte realizzò una radicale riforma della gestione dello sport italiano con la finanziaria 2019 e la legge 86/2019 che delegava al Governo il compito di adottare i decreti per riformare l'ordinamento sportivo, la *governance*, le professioni sportive e per semplificare regole e procedure.

Con la riforma del 2019 e i suoi decreti attuativi, quel governo riorganizzava la gestione dello sport italiano, riducendo poteri, compiti e una grande parte dei fondi attribuiti tradizionalmente al CONI per il controllo e coordinamento delle federazioni sportive e l'organizzazione delle Olimpiadi.

La nuova agenzia pubblica, dipendente dal Ministero delle Finanze, "Sport e Salute" sostituiva l'agenzia "CONI Servizi" e diventava il cuore e motore della gestione dello sport italiano, ricevendo dallo Stato quasi l'intero ammontare dei fondi in precedenza allocati al CONI.

La finalizzazione della riforma era affidata ai citati decreti delegati che non vennero adottati dal primo governo Conte, causa caduta del medesimo e sua sostituzione con il secondo governo Conte sostenuto da diversa maggioranza politica.

Il cambio di maggioranza ha comportato un cambio delle idee governative in materia di politica dello sport e posizione e funzione del CONI nella stessa.

Il 29 gennaio 2021 il secondo governo Conte ha adottato il decreto legge n° 5 recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI).<sup>1</sup> Con tale decreto il governo ha ridato al CONI poteri e compiti e soprattutto i fondi pubblici per tornare a gestire lo sport italiano come faceva prima della creazione dell'agenzia Sport e Salute.

---

\* Editor in Chief of Rivista di Diritto ed Economia dello Sport (RDES).

<sup>1</sup> Decreto-Legge 29 gennaio 2021, n. 5, "Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)". Serie Generale n.23 del 29-01-2021), disponibile *on line* sul sito web [www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/01/29/21G00009/sg](http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/01/29/21G00009/sg).

Quest'ultima, già in precedenza privata della maggior parte dei suoi poteri, compiti e fondi, attribuitile dalla precedente riforma, ritorna in sostanza al ruolo della vecchia agenzia CONI Servizi.

Ho già pubblicato nel numero 2/2019 di RDES un commento sulle critiche alla riforma del primo governo Conte.

Le critiche erano fondate sulla presunzione che la riforma togliendo fondi e poteri al CONI violasse i valori olimpici e l'autonomia del CONI.

Basando l'analisi sul diritto olimpico e dello sport comparato e esaminando in particolare la situazione del Comitato Olimpico Britannico o *British Olympic Association* - BOA, concludevo per la legittimità della riforma del governo Conte e l'infondatezza delle critiche.

La BOA si definisce sul suo sito come “*indipendente e finanziata solo con fondi privati*”.<sup>2</sup> Essa ha la responsabilità esclusiva di raccogliere fondi per il team olimpico britannico attraverso sponsorships, diritti di marketing e di licenze del marchio olimpico.

Per i britannici, l'autonomia del Comitato Olimpico è garantita dalla sua indipendenza anche finanziaria dal potere dello stato.

Al contrario, l'agenzia *UK Sport* è il braccio operativo e finanziario dello sport del Regno Unito per conto del Ministero dello sport e dipendente da quest'ultimo ed è destinataria di fondi statali. Con i fondi della *National Lottery* e del governo, l'agenzia *UK Sport* dirige e finanzia gli investimenti strategici verso i “*National Governing Sport Bodies*” o federazioni sportive e, in certi casi, finanzia direttamente gli atleti meritevoli e potenzialmente in grado di competere per medaglie olimpiche o campionati mondiali.

La *UK Sport* finanzia l'*English Institute of Sport* che gestisce le attività di scienza, medicina, tecnologia e ingegneria dello sport per la preparazione degli atleti d'élite per le competizioni continentali e globali. Infine, essa finanzia i consigli regionali per lo sport d'Inghilterra, Scozia, Galles e Irlanda del Nord per la gestione delle locali discipline sportive del settore dilettanti e scolastico.

L'esempio britannico che nettamente distingue tra attività olimpica gestita in piena indipendenza dalla BOA e la vera e propria gestione dello sport d'élite e dilettantistico delegata alla Agenzia *UK Sport*, dipendente e controllata dal ministero dello Sport, ci permette di vedere l'incongruenza della motivazione principale del decreto-legge d'urgenza varato dal secondo governo Conte. Quest'ultimo ha fatto ricorso al bisogno di “riparare il danno” fatto con la presunta violazione dell'autonomia del CONI, per avergli sottratto fondi pubblici, poteri e compiti di gestione dello sport italiano.

---

<sup>2</sup> “*The British Olympic Association (“BOA”) is the National Olympic Committee for Great Britain and Northern Ireland. The BOA is independent and privately funded and has the sole responsibility for raising funds for Team GB. The vast majority of the funds raised by the BOA are through the granting of sponsorship, licensing and other commercial rights that allow companies to become officially associated with the Olympic Movement in one form or another*” disponibile on line sul sito web [www.teamgb.com/legal/2gF98htIPgcfO3UgKxpthz](http://www.teamgb.com/legal/2gF98htIPgcfO3UgKxpthz).

Il ritorno allo *status quo ante* in Italia è stato giustificato dal bisogno urgente di salvaguardare l'autonomia del CONI dalle intrusioni politiche dello Stato. In realtà, proprio la prima riforma del 2019 aveva di fatto salvaguardato l'indipendenza effettiva del CONI, che veniva messo in una situazione analoga a quella del Comitato Olimpico Britannico con pochi fondi pubblici e la sola responsabilità dei giochi olimpici.

A parere di chi scrive la dipendenza del CONI dai fondi pubblici è esattamente l'opposto del rispetto della sua indipendenza e autonomia. Col finanziamento pubblico, il CONI è sottoposto all'influenza dello Stato e del governo.

Mi limito ad osservare che ogni governo ha il diritto di realizzare le politiche dello sport che preferisce in linea con il programma politico, con la propria Costituzione e il diritto nazionale e internazionale.

Quindi niente da eccepire sulla riforma della riforma dello sport italiano che ha rimesso al centro della *governance* il CONI e rimesso in un angolo l'Agenzia "Sport e Salute".

Invece ritengo opportuno e logico obiettare sulla motivazione del cambiamento urgente e privo di serio dibattito pubblico e parlamentare. Il ritorno al passato è stato essenzialmente motivato dalle obiezioni del CIO e dalle lamentele del CONI, secondo cui la presunta violazione dell'autonomia del Comitato Italiano avrebbe comportato la cancellazione della rappresentanza dello sport italiano a livello Olimpico e internazionale.

Al riguardo, il CIO ha inviato lettere di sostegno al CONI e di protesta al governo italiano, che veniva accusato d'ingerenza e di violazione della indipendenza e autonomia del Comitato Olimpico Nazionale Italiano. Per il CIO, apparentemente il legislatore italiano non ha il sovrano potere di riformare la struttura di governo dello sport italiano, se questo significa sottrarre al CONI fondi e compiti di gestione conferendoli ad una società di diritto pubblico posta sotto il controllo di un ministero del governo italiano.

In conclusione, ci preme ricordare che a proposito di autonomia e indipendenza dello sport in Italia, numerose leggi statali di riforma si sono susseguite negli ultimi 40 anni, senza aver sollevato alcun problema di autonomia dello sport italiano e dello stesso CONI. Forse perché nessuna di quelle leggi intaccava le prerogative e fondi statali destinati al CONI.

*Durante Rapacciuolo, 23 Febbraio 2021*

\* \* \*

Nel presente volume sono pubblicati i seguenti saggi:

## THE NEW FIFA LEGAL FRAMEWORK ON FEMALE PLAYERS, COACHES AND MINORS

by *Salvatore Civale* and *Sarah Huchet*

On 4 December 2020, the FIFA Council approved the reforms to the Regulations on the Status and Transfer of Players (RSTP) which, above all, sought to afford greater protection to female players and introduce a new regulatory framework for football coaches, previously endorsed by the FIFA Football Stakeholders Committee. On 14 December 2020, FIFA issued the circular no. 1743 notifying these changes to the RSTP and the Rules Governing the Procedures of the Players' Status Committee and the Dispute Resolution Chamber (Procedural Rules) to all member associations, confirming that they would take effect from 1 January 2021. The circular also announces a new exception for the international transfer of minors in the context of Brexit, new definitions in the RSTP and other specifications on training rewards. The article provides an overview of all the changes and their likely impact for the football stakeholders.

## THE IMPACT OF COVID ON FOOTBALL

by *M. Colucci*, *A. Coni*, *S. Cottrell*, *R. Sethna*

The present paper stems from a recent survey the Authors edited with reference to the impact of Covid-19 on the football system worldwide. The Authors collected an unprecedented series of data on how the national authorities tackled the challenging consequences due to the pandemic, from the complete suspension of any activity to the first attempts to resume sports competitions and then the alternance of measures issued from time to time, on a country to country basis as a consequence of the second and third wave of the coronavirus. Every sector has been affected. Personal life and business have been forced to sharply change. Sport is not an exception. The impact of Covid-19 on the sports system is shaking its entire structure, questioning its ability to restart and continue its development. Football constitutes a notable example due to its wide popularity and economic value. The crisis has touched every aspect of the football industry, including the competitions rules, contractual relationships and laws of obligations.

## L'AVVOCATO SPECIALISTA IN DIRITTO SPORTIVO

di *Piero Sandulli*

L'articolo analizza dettagliatamente il nuovo regolamento per il conseguimento del titolo di avvocato specialista, chiarendo i requisiti e le modalità per l'ottenimento e per il successivo mantenimento. L'Autore precisa tutti i passaggi che devono essere rispettati dall'aspirante, soffermando l'attenzione sulla specializzazione in materia di diritto sportivo: vengono elencati sia i percorsi specialistici che possono essere frequentati dai candidati, con particolare riferimento alle Università, che le

esperienze pratiche valutabili dall'apposita Commissione esaminatrice. Chiarita la premessa, si evidenzia come l'aver inserito la disciplina del diritto sportivo all'interno del Regolamento rappresenta il completamento di un percorso iniziato anni addietro, che ha, finalmente, dato piena ed effettiva dignità scientifica alla materia del diritto e della giustizia sportiva.

## L'ARBITRATO QUALE STRUMENTO PER UNA RINNOVATA AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO

di *Enrico Fanesi*

L'autore, prendendo le mosse dai caratteri di autonomia, autarchia e autodichia dell'ordinamento sportivo, analizza i rapporti intercorrenti tra tale ordinamento e quello dello Stato, evidenziando, in particolare, la relazione sussistente tra la giustizia sportiva e quella statale. In tale ottica viene esaminato lo strumento dell'arbitrato, quale mezzo funzionale a preservare l'autonomia dell'ordinamento sportivo. La prima parte della ricerca, al fine di sottolineare i rapporti intercorrenti tra i due ordinamenti, si concentra sullo studio della legge n. 280 del 2003, anche alla luce della riforma del codice CONI intervenuta nel 2014. Il prosieguo dell'analisi è dedicato alla disamina dell'istituto dell'arbitrato. In primo luogo, l'attenzione è posta sull'evoluzione di tale strumento nell'ambito del sistema di giustizia del CONI; vengono descritte, in particolare, le fasi che hanno segnato il passaggio dalla Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport al Collegio di garanzia dello sport. In secondo luogo, si considera la possibilità di devolvere ad arbitri le controversie individuali di lavoro sportivo, nell'ottica della previsione di cui all'art. 4 della legge n. 91 del 1981. L'ultima parte del lavoro è rivolta all'indagine dell'arbitrato per i calciatori professionisti, che rappresenta l'esempio di maggior rilievo di arbitrato di lavoro sportivo; in tale contesto viene altresì sottolineato il ruolo svolto dalla nuova Camera arbitrale della Federcalcio. In conclusione, si evidenziano le ragioni in virtù delle quali lo strumento dell'arbitrato può rivelarsi idoneo a realizzare le esigenze di autonomia, nonché uniformità e celerità nelle decisioni, proprie dell'ordinamento sportivo.

## ABUSI SESSUALI NELLO SPORT: I SOCIAL MEDIA COME STRUMENTO DI SEDUZIONE

di *Francesca Betti*

Gli abusi sessuali nello sport sono una realtà allarmante e purtroppo ancora sottovalutata. Una delle tipologie più insidiose è quella dei cc.dd. abusi mediante relazione sentimentale, agevolati dall'utilizzo dei *social media*, i quali, senza un uso consapevole, diventano uno strumento sicuro ed efficace per ottenere la fiducia delle vittime al riparo da occhi indiscreti.

## LA MONTAGNA E IL TOPOLINO: ANCHE DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA L'EFFETTIVA NATURA DELLE FEDERAZIONI SPORTIVE NAZIONALI RESTA INCERTA

*Sentenza della Corte di giustizia, cause riunite C-155/19 e C-156/19, 3 febbraio 2021*

di *Stefano Bastianon*

Per la seconda volta in meno di due anni la Corte di giustizia interviene sulla questione della natura giuridica delle federazioni sportive italiane. In Italia la natura delle federazioni sportive nazionali rappresenta una questione molto complessa e complicata a causa del loro status formale di associazioni private abbinato alle loro specifiche funzioni di interesse generale. La corretta qualificazione della natura delle federazioni sportive nazionali assume ancor più rilevanza nell'ambito delle disposizioni di diritto europeo concernenti le procedure di aggiudicazione degli appalti di lavori pubblici e della connessa nozione di ente di diritto pubblico. In questo lavoro l'Autore esamina una recente sentenza preliminare della Corte di giustizia relativa alla nozione di ente di diritto pubblico nei confronti della Federcalcio italiana (FIGC) e al suo rapporto con il Comitato Olimpico Italiano (CONI).

## SHALL WE SKATE ON THE ICE? YES, BUT FOLLOWING THE COMPETITION RULES

*Judgment of the General Court, Case T-93/18, 16 December 2020*

by *Ilaria Sticchi*

The General Court of the European Union has confirmed in its recent judgment that the eligibility rules of the International Skating Union (ISU), which penalized athletes participating in competitions not authorized by the ISU, infringe EU competition law, but the arbitration rules related the role of the Court of Arbitration for Sport (CAS) remain still valid. The judgment is relevant from different perspectives, and not only for the sport of skating, but essentially for all sporting bodies and their athlete members across the world. Firstly, quoting a latin phrase "repetita iuvant", the judgment recalls that the sporting governing bodies (which often have a dual role as regulator and active organizer of events) can preserve or introduce a pre-authorisation systems for competing events, but these rules must be inherent and proportionate to their objectives, in compliance with the EU competition law. Firstly, quoting a latin phrase "repetita iuvant", the judgment recalls that the sporting governing bodies (which often have a dual role as regulator and active organizer of events) can preserve or introduce a pre-authorisation systems for competing events, but these rules must be inherent and proportionate to their objectives, in compliance with the EU competition law. Secondly, the General Court approved the compulsory arbitration rules as found in the rules of many sports governing bodies that automatically bring sports-related disputes to the CAS in Lausanne. This judgment will be seen as further confirmation of the legitimate role of the CAS as the body for sports adjudications. It will be interesting to see whether the General Court's ruling will be appealed to the Court of Justice. In the meantime, we could probably deduce that *All's Fair in Sport and Competition*.

NOTA A SENTENZA N. 1/21 COLLEGIO DI GARANZIA DELLO SPORT A SEZIONI UNITE SUL CASO “JUVENTUS – NAPOLI” E LE CONSEGUENZE PER L’ATTIVITÀ AGONISTICA DI SQUADRA PROFESSIONISTA

*Collegio di Garanzia dello Sport Sezioni Unite, Decisione n. 1, Anno 2021  
di Gianmaria Daminato, Patrizia Diacci e Celeste Facchin*

In data 7 gennaio 2021, le Sezioni Unite del Collegio di Garanzia CONI con decisione n.1 del 2021 accoglievano il ricorso proposto dalla S.S.C. Napoli S.p.A. avverso la società Juventus F.C. S.p.A., annullando senza rinvio la decisione impugnata. La pronuncia veniva resa sulla base della documentazione prodotta dalla sola ricorrente, a fronte della mancata costituzione di Federazione Italiana Gioco Calcio, Lega Nazionale Professionisti Serie A e Juventus. Il Collegio concordava con il Giudice Sportivo e la Corte Sportiva d’Appello sull’individuazione dell’ipotesi di forza maggiore ex art. 55 NOIF, ma non condivideva le conclusioni raggiunte dai Giudici endofederali. Le Sezioni Unite del Collegio di Garanzia CONI sostenevano, infatti, come il c.d. *factum principis* si fosse configurato in due diverse note dell’ASL – ASL Napoli 1 e 2, entrambe del 3 ottobre 2020 – e che, di conseguenza, nessuna sanzione ex art. 53 NOIF doveva essere applicata al Napoli per la mancata partecipazione alla gara.



## THE NEW FIFA LEGAL FRAMEWORK ON FEMALE PLAYERS, COACHES AND MINORS

by *Salvatore Civale\** and *Sarah Huchet\*\**

*ABSTRACT: On 4 December 2020, the FIFA Council approved the reforms to the Regulations on the Status and Transfer of Players (RSTP) which, above all, sought to afford greater protection to female players and introduce a new regulatory framework for football coaches, previously endorsed by the FIFA Football Stakeholders Committee. On 14 December 2020, FIFA issued the circular no. 1743 notifying these changes to the RSTP and the Rules Governing the Procedures of the Players' Status Committee and the Dispute Resolution Chamber (Procedural Rules) to all member associations, confirming that they would take effect from 1 January 2021. The circular also announces a new exception for the international transfer of minors in the context of Brexit, new definitions in the RSTP and other specifications on training rewards. The article provides an overview of all the changes and their likely impact for the football stakeholders.*

*Keywords: FIFA – RSTP – Procedural Rules – Female Players – Coaches – Transfer of Minors – Training Compensation – Solidarity Mechanisms.*

*SUMMARY: 1. Introduction – 2. The FIFA Circular no. 1743 – 3. Specific labour conditions for professional female players – 4. New regulatory framework for coaches – 5. New exception for the international transfer of minors – 6. Enforcement of monetary decisions by FIFA bodies – 7. Other amendments to the RSTP – 8. Conclusions*

---

\* Attorney-at-law admitted before Italian Courts, naming Partner of the boutique law firm Studio Civale, Milan (Italy) and since 2013 founding member and President of the Italian Sports Lawyers Association (AIAS). He is selected pro bono lawyer at UEFA Legal Aid project (Nyon, Switzerland) and Arbitrator at ECA - European Handball Federation Court of Arbitration (Wien, Austria). He is appointed arbitrator in the Arbitration Panels of Italian Serie A League established by the Italian football FA (FIGC), player's union (AIC) and the league (LNPA). He is also national sports judge at FITw - Italian Twirling Federation. He is Vice Director and member of the Editorial Board of the Italian Review of Sport Law and Economy (RDES) and author of publications and articles on sports law topics. E-mail: [avvocato@studiocivale.it](mailto:avvocato@studiocivale.it).

\*\* Trainee Lawyer at Studio Civale and admitted to the Centre regional de formation à la profession d'avocat (Regional training centre for the Bar), Paris (France). E-mail: [s.huchet@studiocivale.it](mailto:s.huchet@studiocivale.it).

## 1. Introduction

In 2017, the newly elected President, Mr. Gianni Infantino, made it clear that the international football transfer system had to be reformed in order to achieve greater transparency.

In this regard, it shall be recalled that some of the key objectives of the FIFA transfer system are to protect minors, to reward training clubs, to promote investment in youth and to safeguard the integrity of competitions.

Moreover, since the introduction of the FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players (*hereinafter the "RSTP"*),<sup>1</sup> implemented within FIFA's regulatory framework in September 2001, FIFA has focused its attention and main efforts on safeguarding the maintenance of contractual stability between professional players and clubs in the world of international football.<sup>2</sup>

From a practical point of view, the RSTP together with the domestic football regulations and the collective bargaining agreements (if applicable) have the greatest impact on employment contracts in football.

Keeping in mind the above, a Task Force Transfer System was created with the aim to analyse the issues of the existing transfer system and provide the Football Stakeholders Committee with advice, suggestions and recommendations.

The transfer system reform has been ongoing since the implementation of the Task Force Transfer System in 2017 with successive reforms being implemented, whilst some reforms remain unfinished and will be implemented in the near future, as part of FIFA's so-called "Vision 2020/2023".<sup>3</sup>

Briefly summed up, "The Vision 2020/2023" is about Making Football Truly Global, accessible and inclusive, in all aspects around the world. In this regard, FIFA has decided to work on 11 goals, which will aim at modernising the football regulatory framework. One of those 11 goals is to reform the transfer system, which is the cornerstone of the Circular no. 1743.<sup>4</sup>

The reform will take place in the aftermath of the Covid-19 outburst which has severely impacted the world and governments' requirements. Covid-19 constitutes the most significant disruption to international football since the Second World War,<sup>5</sup> and it has forced FIFA to adapt its regulatory framework to meet the

<sup>1</sup> Art. 1, para. 1 of the FIFA RSTP indicates its scope: "1. These regulations lay down global and binding rules concerning the status of players, their eligibility to participate in organised football, and their transfer between clubs belonging to different associations".

<sup>2</sup> O. ONGARO, "Maintenance of contractual stability between professional football players and clubs – The Fifa Regulations on the Status and Transfer of Players and the relevant case law of the Dispute Resolution Chamber", *Transfers of Football Players – A practical approach to implementing FIFA Rules*, (M. Colucci e O.D. Bellia eds.), SLPC, 2020, 27-67.

<sup>3</sup> FIFA, Making Football Truly Global, The Vision 2020-2023, FIFA - 26 February 2020, available *on line* at: <https://resources.fifa.com/image/upload/making-football-truly-global-the-vision-2020-2023-en.pdf?cloudid=z25oyskjgrxru7iym> (*last visited on 4 February 2021*).

<sup>4</sup> FIFA Circular no. 1743 – 14 December 2020.

<sup>5</sup> FIFA, Covid-19 Football Regulatory Issues – V 1.0, available *on line* at: <https://resources.fifa.com/image/upload/covid-19-football-regulatory-issues.pdf?cloudid=lcxv27ejnikv4hmctrbp> (*last visited on 4 February 2021*).

new governments' requirements and work towards a safe and viable restart of football activities worldwide, protecting both players and clubs. A series of amendments to FIFA regulations have been implemented in this regard,<sup>6</sup> aiming at allowing football activities to keep running when possible, while providing the best protection to players, coaches and clubs, and complying with all governments' measures with amendments to the RSTP regarding the release of players during international windows and recommendations and guidelines regarding employment and transfer matters.<sup>7</sup>

## 2. *The FIFA Circular no. 1743*

At a meeting held on 4 December 2020, the FIFA Council approved several amendments to the RSTP, as well as to the Rules Governing the Procedures of the Players' Status Committee and the Dispute Resolution Chamber (*hereinafter the "Procedural Rules"*). These amendments were announced on 14 December 2020 by the Circular no. 1743 and subsequently came into force on 1 January 2021.

The key points of the reform of the transfer system, which will be analysed further in this article, pertains to:

- i) specific labour conditions for professional female players;
- ii) new regulatory framework for coaches;
- iii) new exception for the international transfer of minors;
- iv) enforcement of monetary decisions by FIFA bodies;
- v) other amendments to the RSTP.

In addition, to improve procedural efficiency while guaranteeing due process, FIFA announced five main amendments to the Procedural Rules:

- i) written submissions;
- ii) counterclaims;
- iii) consolidation of proceedings;
- iv) bank account registration form and;
- v) extension of use of the FIFA Administration proposals in non-complex contractual disputes.

The amended article 9 of the Procedural Rules now specifies that as a general rule, there will be only one exchange of correspondence between parties during proceedings before the Players' Status Committee (*hereinafter the "PSC"*)

---

<sup>6</sup> Lastly, on 5 February 2021 the Circular no. 1749 announces the entry into force of a further new version of the FIFA RSTP following the Bureau of the FIFA Council's decision regarding the extension and/or adaptation of temporary amendments that were introduced during last year, available *on line* at: <https://resources.fifa.com/image/upload/1749-covid-19-and-rstp-en.pdf?cloudid=k110uib9ali27vblcuvj> (*last visited on 5 February 2021*).

<sup>7</sup> For a deep analysis of the Covid-19 & Its impact on football, A Sports Law and Policy Centre & Lawinsport Joint Survey, M. Colucci, A. Coni, S. Cottrell, R. Sethna (eds.), available *on line* at: [https://drive.google.com/file/d/1sPkdFgd6d\\_kepLnazAnx3WIYWUwNOZpR/view](https://drive.google.com/file/d/1sPkdFgd6d_kepLnazAnx3WIYWUwNOZpR/view) (*last visited on 1 February 2021*).

and the Dispute Resolution Chamber (*hereinafter the “DRC”*), with very limited exceptions for a second round.

Additionally, in case a respondent party would like to lodge a counterclaim, that party must lodge the counterclaim within the same deadline set for the submission of its reply to the original claim, and it must ensure that the counterclaim meets all the formal requirements of a claim.

As for the consolidation of the proceedings, it is now specified that in case a respondent party in an existing matter submits a new claim that is related to the existing matter, the new claim shall be merged with the existing matter and treated as a counterclaim. In cases where the respondent party has already been asked to respond in the existing matter, the new claim must be submitted within the same deadline set for the submission of its reply to the original claim, in order to be taken into account (and treated as a counterclaim).

Any claim or counterclaim must include the bank account registration form<sup>8</sup> duly signed by the party, which will not be obliged anymore to notify the counterparty of its bank details following the notification of the decision or the acceptance of the proposal.

Finally, the new version of article 13 of the Procedural Rules expands the application of written proposals from the FIFA Administration<sup>9</sup> to the Parties in disputes without complex factual or legal issues, or in cases in which the DRC and the PSC, as the case may be, already have clear, established jurisprudence.

In such cases, the FIFA Administration may, without prejudice, make written proposals to the parties regarding the amounts owed in the case in question and the calculation of such amounts. If accepted, the proposal becomes a final and binding decision on the parties.

### 3. *Specific labour conditions for professional female players*

Women’s football has, without a doubt, known an exponential growth over the last few years, which has led FIFA to formally recognise the professional women’s football status in 2018.

The last Women’s World Cup (2019) in France was a huge success, with great competitiveness on the field and millions of followers all over the world.

However, even though female players were now considered professional football players in certain countries, they undeniably remained less protected than other female employees in relation to their natural ability to procreate, as opposed to men. In order for female players to benefit from minimum protection wherever they play and thus allow women’s football to keep flourishing, it became urgent for FIFA to fulfil this legal gap.

<sup>8</sup> Available *on line* at: <https://resources.fifa.com/image/upload/bank-account-registration-form.pdf?cloudid=y0yy7bfwikfgr1vlc7ud> (*last visited on 1 February 2021*).

<sup>9</sup> In the past strictly reserved only to disputes concerning the reward mechanisms of solidarity contribution and training compensation.

As a matter of fact, FIFA has not yet had to address such a claim from a female player,<sup>10</sup> but this does not mean it is not a major subject in women's football. In most associations, female players knew that deciding to give birth during their career would end their career given the lack of legal protection in this regard.

Consequently, FIFA's Council has approved a reform regarding minimum labour conditions for female players, establishing for the first time international standards regarding this matter in section "IV. Special Provisions Relating to Female Players" of the RSTP. The amendments must be included in the associations' regulations within six months of entering into force on 1 January 2021.

This reform follows three objectives:<sup>11</sup>

- protect female players before, during, and after labour;
- provide female players with a safe and inclusive work environment;
- ensure contractual stability.

First of all, the major amendment is the creation of a maternity leave. As defined by THE RSTP, female players will now benefit from a minimum period of 14 weeks paid absence due to pregnancy, of which a minimum of eight weeks must occur after the birth of the child.<sup>12</sup> This minimum period accords with the recommendation of the International Labour Organization in its Maternity Protection Convention, 2000 (No. 183).

The compensation granted to female players under maternity leave shall be 2/3 of the contractual salary.<sup>13</sup>

It must be highlighted that where more favourable conditions exist, either under national law or under a collective bargaining agreement, these prevail over the FIFA regulations.

In addition, the new article 18 *quater* recognises female players' several rights ensuring contractual stability (1) and providing them with a safe and inclusive work environment (2), as well as a new exception to article 6 easing the registration of female players outside of the registration periods (3).

### 3.1 *Contractual stability for female players*

Pursuant to article 18 *quater*, the validity of a contract may not be subject to a player being or becoming pregnant during its term, being on maternity leave, or utilising rights related to maternity in general.<sup>14</sup>

<sup>10</sup> E. GARCÍA SILVERO, *AIAF Workshop - FIFA New Rules for Coaches and Female Players*, 22 January 2021.

<sup>11</sup> J. KITCHING, FIFA Director of Football Regulatory, presentation on "The new FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players", 11 December 2020, General Assembly of Italian Sports Lawyers Association (AIAS), available *on line* at [www.avvocatisport.it](http://www.avvocatisport.it) (last visited on 1 February 2021).

<sup>12</sup> FIFA RSTP, Art. 30 "definitions" - January 2021 Edition.

<sup>13</sup> FIFA RSTP, Art. 18 *quater* 7 - January 2021 Edition.

<sup>14</sup> *Idem*, Art. 18 *quater* 1.

In order to prevent clubs from terminating a contract on the above-mentioned grounds, the RSTP now also stipulates that a contract terminated on those grounds will be deemed terminated without just cause. FIFA even went further: in order to avoid clubs getting away with this due to difficulties for the player to prove that the decision to terminate the contract was based on one of the said grounds, FIFA established that “*it shall be presumed, unless proven to the contrary, that the unilateral termination of a contract by a club during a pregnancy or maternity leave occurred as a result of a player being or becoming pregnant*”.<sup>15</sup>

Therefore, female players do not need to prove the absence of just cause for the club to terminate the contract, nor that it was terminated on one of the above-mentioned grounds, but only need to prove that the unilateral termination occurred during pregnancy or maternity leave. It is then up to the club to prove the contrary, namely that there was another good and valid reason for the club to adopt the *extrema ratio*<sup>16</sup> decision to early terminate the employment contract.

On the one hand, this presumption is, without any doubt, a huge protection for female players and was necessary to guarantee the effectiveness of their new rights.

On the other hand, it seems that the presumption could become detrimental to clubs that wish to terminate a contract with a valid just cause during a player’s maternity leave or pregnancy. Will we see female players take advantage of this new presumption in bad faith? Only time will tell, but what is certain is that clubs that wish to terminate a contract unilaterally in this situation will need to be very attentive in how they motivate their decision and make sure that they provide sufficient evidence.

This is crucial given that the consequences of such termination could be very damageable to clubs.<sup>17</sup> As an exception to article 17 para. 1, the club will not only have to pay compensation to the player in case of such termination, including additional compensation corresponding to six monthly salaries, unless otherwise stipulated by a collective bargaining agreement, but it will also run the risk of sporting sanctions. In fact, the relevant club may be banned from registering any new female players for two entire and consecutive registration periods. In addition, clubs could also be sanctioned with a fine.

It could be regretted that FIFA has opted to provide an exception to the additional compensation corresponding to six monthly salaries, which could be detrimental to players. Nevertheless, collective bargaining agreements validly agreed

---

<sup>15</sup> *Idem*, Art. 18 quater 2.

<sup>16</sup> Both the DRC (decision 16 November 2012, n. 1112987) and CAS (CAS, 2013/A/3091 *FC Nantes vs FIFA & Al Nasr Sports Club*; CAS 2013/A/3092 *Ismaël Bangoura vs FIFA & Al Nasr Sports Club*; CAS 2013/A/3093 *Al Nasr Sports Club vs Ismaël Bangoura & FC Nantes*) have confirmed that the unilateral termination has to be considered as the *extrema ratio*, applicable only in case of very serious breaches.

<sup>17</sup> FIFA RSTP, Art. 18 quater 3 - January 2021 Edition.

shall prevail over FIFA regulations as private agreements signed by all concerned parties, including female players.

In this regard, the risk of sporting sanctions may effectively offer a guarantee for safeguarding the contractual stability principle. As a matter of fact, only a small proportion of female players earn a considerable amount of money. Most of them either earn a simply decent and liveable salary, or no salary at all.<sup>18</sup> In practice, this means that for most professional clubs, a sole financial sanction would not have been dissuasive enough regarding the low amounts involved.

FIFA clearly decided to ensure contractual stability for female players by protecting rights related to maternity in general.

But how shall “maternity” and “rights related to maternity in general” be understood? Regarding the latter phrasing, the lack of precision of the definition will lead to many different interpretations that the DRC may be called to clarify. What could become a bigger issue is the absence of “maternity” definition. Of course, the DRC will clarify the meaning of the wording “maternity” in the RSTP, but it appears that this new provision could be bordering on discrimination.

In fact, not all women that wish to have a child choose to, or are able to, carry out a pregnancy. Whether it be for medical reasons or a personal choice, should the new protection implemented by FIFA only apply to women *literally* giving birth?

In any ordinary work, women benefit from various protection measures that go much further than the sole maternity leave due to pregnancy (as retain her job, do no work and receive a maternity allowance instead of pay, etc...).

The real question here goes beyond the regulations and the football world. In fact, it is an ethical question: does maternity leave ultimately protect the body of women or the social role of parent?<sup>19</sup> A father is granted paternity leave even though he was not pregnant, which demonstrates that the “family leave” is not only about pregnancy, but also about accompanying the infant in its first few weeks. Therefore, why should it only be about female players who are pregnant?

Can FIFA refuse the benefit of social protection to some of the contemporary forms of creating a family,<sup>20</sup> and not others? As an example, at a

---

<sup>18</sup> “Financial compensation for female players is often lacking and varies greatly between countries. Generally, it is not enough to make a decent living. The 2017 FIFPRO Global Employment report found that written and detailed contracts are rare, and most of the payments are generally paid less than USD 600 per month (after tax). (...) 3.6% of players taking part in our 2019 FIFPRO Female Player Survey reported not receiving any money to play; this is unacceptable. These are women competing in FIFA Women’s World Cups and playing at the top of the game.” FIFPRO Women’s Football Report, Raising our game, 2020 P.55, available on line at [www.fifpro.org/media/vd1pbtbj/fifpro-womens-report\\_eng-lowres.pdf](http://www.fifpro.org/media/vd1pbtbj/fifpro-womens-report_eng-lowres.pdf) (last visited on 4 February 2021).

<sup>19</sup> S. HENNETTE VAUCHEZ, «Deux poids, deux mesures : GPA, congé maternité de la mère commanditaire et procréation en droit de l’Union européenne», *La Revue des droits de l’homme [En ligne], Actualités Droits-Libertés*, available on line at <http://journals.openedition.org/revdh/653;DOI:10.4000/revdh.653> (last visited on 1 February 2021).

<sup>20</sup> M. GOODWIN, *Baby Markets: Money and the New Politics of Creating Families*, Cambridge University Press, 2010.

national level, most legal systems grant social protections to the non-pregnant partner in homosexual couples,<sup>21</sup> to parents who decide to adopt<sup>22</sup> or foster a child,<sup>23</sup> or in any other type of non-traditional family building scheme. Marinette Pichon, one of the best female players that has ever played the game, summed the matter up when being allowed to take paternity leave in her post-football career work after her partner gave birth, stating that “*It has nothing to do with feminism or pro-gay advocacy, it’s just respect for values and non-discrimination*”.<sup>24</sup>

Based on the above, an idea would be to determine the scope of the new FIFA regulations regarding labour conditions as to include all types of “family creation mechanisms” and rely on national law to provide rules regarding the creation of a family when it is not due to the female player’s pregnancy. This would reduce the risks of discrimination without having to regulate all situations and impose mandatory provisions that could be considered illegal at national levels.

### 3.2 *Safe and inclusive work environment*

Specific rights have been granted by FIFA to female players during *pregnancy*.<sup>25</sup> As a preliminary remark, the following protections granted to players are *rights*. As such, female players have the right to refuse the application of the said protections, and, most importantly, clubs cannot force players to exercise any of those rights.

Female players have now the right to:

- provide sporting services to their club following medical confirmation;
- provide employment services to their club in an alternate manner, should their treating practitioner deem that it is not safe for them to continue sporting services, or should they choose not to exercise their right to continue providing sporting services. The club has an obligation to work with the player to formalise a plan for her alternate employment and the player shall be entitled to receive her full remuneration;
- independently determine the commencement date of their maternity leave, taking into consideration the minimum periods provided. Any club that pressures or forces a player to take maternity leave at a specific time shall be sanctioned by the FIFA Disciplinary Committee;
- return to football activity after the completion of their maternity leave, following medical confirmation, with full remuneration.

<sup>21</sup> Paternity leave in the UK available *on line* at [www.gov.uk/paternity-pay-leave/eligibility](http://www.gov.uk/paternity-pay-leave/eligibility) and France (French Labour Code, Art. L1225-35); Parental leave in Italy, available *on line* at [www.leavenetwork.org/fileadmin/user\\_upload/k\\_leavenetwork/country\\_notes/2020/PMedited.Italy.with\\_supplement.31aug2020.pdf](http://www.leavenetwork.org/fileadmin/user_upload/k_leavenetwork/country_notes/2020/PMedited.Italy.with_supplement.31aug2020.pdf).

<sup>22</sup> Adoption leave in France (French Labour Code, Art. L1225-37 à L1225-46-1).

<sup>23</sup> Paternity leave in the UK ([www.gov.uk/paternity-pay-leave/eligibility](http://www.gov.uk/paternity-pay-leave/eligibility)).

<sup>24</sup> *Le Parisien*, *Homoparentalité: Marinette Pichon bientôt “en congé de paternité”*,

<sup>25</sup> October 2012, available *on line* at [www.leparisien.fr/societe/marinette-pichon-bientot-en-conge-de-paternite-19-10-2012-2247255.php](http://www.leparisien.fr/societe/marinette-pichon-bientot-en-conge-de-paternite-19-10-2012-2247255.php) (*last visited on 1 February 2021*).

Regarding medical confirmation, FIFA imposes two medical examinations: one by the female player's treating medical practitioner and one by an independent medical professional chosen by consensus between the player and the club. We can only agree that this will prevent clubs from bypassing FIFA's new regulations and, consequently, safeguard female players' rights.

A few remarks can be brought up about the above-mentioned rights.

Firstly, once again, we shall question FIFA's choice to restrict the application of its new regulations to "pregnant" female players, and therefore exclude a considerable amount of female players.

Furthermore, the player's remuneration is only determined when she is on maternity leave or when she is providing either sporting services or alternate employment services. What happens when the club and the player do not manage to formalise an alternate employment plan that suits both the player's abilities and the club's needs, or given that these provisions are expressly defined as "rights", when female players decide to refuse providing both sporting services and employment services in an alternate manner?

Moreover, what if a player does not get a medical confirmation that it is safe for her to provide sporting services for a longer time than the maternity leave period? To avoid the application of different solutions around the world, it could have been easier to consider this case-scenario as a sick leave.

The lack of precision leaves room for interpretation, which is understandable given that FIFA opted for the implementation of minimum standards as a first step, but it may not guarantee a good understanding and application of the new regulations, leading to a rise in litigation between clubs and players rather than easing their relationships in regards to pregnancy.

Finally, the RSTP includes the obligation for clubs to provide female players with suitable facilities to allow them to breastfeed an infant and/or express breast milk whilst providing sporting services to her club.<sup>26</sup>

Quite surprisingly, article 18 *quater* para. 5 is the only one that does not refer to pregnancy. Should "*breastfeeding or express breast milk*" be interpreted as including induced lactation? In that case, any female player could benefit from this protection and therefore have access to facilities to breastfeed or express breast milk. This would mean some female players (e.g. in case of adoption or surrogacy) could benefit only from a small part of the new FIFA protections.

Even though the lack of a specific definition can be seen as positive and non-restrictive but rather to be interpreted in an extensive way, it could lead to inconsistencies and uncertainties that would not benefit the application of these new provisions.

Furthermore, FIFA made an effort to provide female players an inclusive work environment by allowing them to breastfeed whilst providing sporting services, although it can be regretted that no implementation was made to provide players with a solution to have their infants looked after during trainings and games, and

<sup>26</sup> FIFA RSTP, Art. 18 *quater* 5 - January 2021 Edition.

most importantly when the team is travelling. In that case, female players must find a solution for their infant which could be difficult and which accordingly would disable the player to fully focus on her sporting activities.

The COVID-19 pandemic is a sadly great example of the issues that a newly-mother female player could have to go through. We have seen many sports organising “bubbles” in order to restart competition, which means living in a closed-environment for several days or weeks without being able to have visitors, or, to the least, not on a very frequent basis.

What would happen to the relevant female players? Would they have to choose between sacrificing their sporting services or being separated from their newborn for days/weeks and therefore sacrificing their family life? And what if a mother had opted for breastfeeding? What happens to single mothers? Is there a compensation for all the babysitting charges induced?

The National Women’s Soccer League in the United States recently consulted players with kids when developing a tournament that would last more than a month in Utah. One of the biggest concerns raised was to be able to bring along caretakers for their kids, which was granted by the NWSL.<sup>27</sup> This is a good example of what can be done at national level. Nevertheless, we can question why FIFA has not decided to regulate those type of issues and therefore set higher minimum standards, especially considering that associations may differ extensively in their approach to addressing such matters.

So many questions remain unanswered due to the simple omission of one of the most important aspects of being a mother: providing your infant with your own presence, or, to the least, with a safe and caring environment.

### 3.3 *Registration periods*

An amendment to article 6 of the RSTP now allows clubs, as an exception, to register a female player outside of a registration period either to temporarily replace a female player that has taken maternity leave or upon completion of a female player’s maternity leave, subject to her contractual status.<sup>28</sup>

This amendment will be welcomed in order to guarantee clubs’ competitiveness and the sporting integrity of competitions, as well as to facilitate clubs’ acceptance of a player’s decision to have a child during her sporting career.

However, in practice, a doubt arises on its real effectiveness when considering how interested players could be to enter into employment contracts for a very short term, only to replace a player during her maternity leave. Only time will tell how effective this new provision will be, but it remains a useful provision to protect the maternity leave mechanism, pregnant players and clubs.

---

<sup>27</sup> A. M. PETERSON, “*NWSL consulted players with kids in developing tournament*”, The Associated Press, 8 June 2020 available *on line* at [www.cbc.ca/sports/soccer/nwsl-players-moms-with-kids-developing-tournament-1.5602579](http://www.cbc.ca/sports/soccer/nwsl-players-moms-with-kids-developing-tournament-1.5602579) (last visited on 4 February 2021).

<sup>28</sup> FIFA RSTP, Art. 6. 1. a) and b) - January 2021 Edition.

Moreover, the scope of application of this new provision might reduce its effectiveness. Female players frequently sign short-term contracts,<sup>29</sup> and with a pregnancy period of nine months, some players would come back from maternity leave only once their contract has expired.

Extending female players' contracts for the duration of maternity leave would allow players to benefit from article 6 RSTP upon completion of maternity leave and therefore being registered, even outside of a registration period. If not, female players completing their maternity leave after expiration of their contract could end up without any option to be registered and sign a new contract before a new registration period opens, which could last a while and add difficulty to sign a new contract after a few more months without competition.

#### 4. *New regulatory framework for coaches*

Sports law practitioners have warmly welcomed the addition to the RSTP of a regulatory framework for football coaches incorporated in the new Annexe 8. For years, coaches did not enjoy the same rights of footballers as granted since 2001 by the RSTP in case, for instance, of breach of contract or overdue payables.<sup>30</sup> Consequently, the football coaches related disputes of international dimension have been decided by PSC and CAS panels in absence of specific international regulations on coaches.

Coaches were protected by FIFA, in light of the provision of article 22 letter c) of the RSTP, which gives competence to the Players' Status Committee to decide "*employment-related disputes between a club or an association and a coach of an international dimension*" but at the same time the deciding body could not consider the provisions in favour of the players foreseen by the RSTP as applicable law in such disputes.

The delay of adoption of such a specific regulatory framework is probably due to the absence of an international trade union association for coaches which, as it happened for the players, would have been indispensable to legally advise the coaches, represent them and negotiate with FIFA from the outdoor or inside the Stakeholders Committee, well before the approval of appropriate statutory rules for coaches' employment and status.

---

<sup>29</sup> FIFA Global Transfer Market Report 2019 - Women Professional Football, "*The professional employment contracts concluded in 2019 most frequently had a duration of seven to 12 months (43.7%). The second largest group was contracts with a duration of six months or less (29.8%), while 21.2% of the contracts signed had a duration of 13 to 24 months and 5.3% of more than 24 months.*", available on line at [\(https://resources.fifa.com/image/upload/global-transfer-market-report-2019-women.pdf?cloudid=dm3mxtl95tjrufvuohwn#:~:text=In%202019%2C%20clubs%20around%20the,different%20nationalities%20\(%2B12.5%25\)\)](https://resources.fifa.com/image/upload/global-transfer-market-report-2019-women.pdf?cloudid=dm3mxtl95tjrufvuohwn#:~:text=In%202019%2C%20clubs%20around%20the,different%20nationalities%20(%2B12.5%25)) (last visited on 6 February 2021).

<sup>30</sup> J.F. VANDELLOS ALAMILLA, *International Sports Law and Policy Bulletin 1/2018 - Football Coach-Related Disputes, A Critical Analysis of the FIFA Players' Status Committee Decisions and CAS Awards*, Sports Law and Policy Centre, 2018, 11.

The provision of a minimum regulatory framework composed of 8 articles creates legal certainty regarding the employment relationships with a club or a national association, recognizing in favour of the football coaches a part of the rights and prerogatives already afforded to players. These regulations only apply to employment relationships of an international dimension between coaches and professional clubs and national associations of two different member associations.

Obviously, the new provisions will also facilitate the work of the Players' Status Committee, and in appeals before the Court of Arbitration for Sport, to decide the merit of employment-related disputes involving coaches.

It is absolutely a positive result. However, it still exists a main difference with the provisions in favour of the players, as the coaches are still required to pay an advance of costs in order to open their case before the PSC even if the economic amount at stake is very small.

#### 4.1 Definition of "Coach"

For the first time, FIFA gives a definition of coach, according to which the coach is an individual employed in a *football-specific occupation* by a professional club or a national association whose employment obligations entail one or more of the following:

- training and coaching players, selecting players for matches, or making tactical choices during games and competitions; and/or
- the employment requires to hold a coaching license in line with the applicable regulations (at domestic or continental level).

In the authors' view, the above definition reflects also the result of PSC jurisprudence<sup>31</sup> which gives importance not exclusively to the "position" indicated in the employment contract or the "title" of the contract itself but rather to the content of the contract and whether it foresees the role of coach among the task of the employee. The effective activities performed by the party throughout the duration of the contract has its relevance, especially in case the employee had also acted in practice as coach and is able to provide evidence of it.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> In the decision no. 04190993 passed by the Single Judge of the Players' Status Committee on 16 April 2019, a Croatian Coach, hired by a national association as "*Technical Director*" of the federation, filed a claim requesting to be awarded with a compensation for breach of contract. The Respondent contested the competence of FIFA to take a decision arguing that the Claimant had mainly been hired as "Technical Director". The Single Judge did establish his competence by considering the content of the contract and the written agreement of the parties on the possibility for the Claimant to assume "ad interim or long-term basis, should the necessity arise" the role of coach for the Respondent. In fact, from the documentation of the case there was clear evidence that the Claimant had taken over the role of coach.

<sup>32</sup> In the decision passed by the Single Judge of the Players' Status Committee on 14 February 2020, a Spanish "*Physical Coach*" Antonio Luis Severa Santandreu filed a claim against his former Chinese Club, *Guizhou Hengfeng FC* to seek compensation for breach of contract. The Claimant alleged that, in spite of the terms of the contract, he was employed "*to fulfil all duties as Second Assistant coach*" and he participated "*in trainings and official matches of the players of the first team of the club*". However, the Single Judge considered that it fell upon the Claimant to

Moreover, according to Article 1, para. 2 of Annex 8, the regulations apply to coaches that are paid more for their coaching activity than the expenses they effectively incur. As a consequence, amateur coaches or clubs cannot invoke Annexe 8.

The definition of coach in the new RSTP read together with article 6 of the Procedural Rules does not solve the problem of the lack of legitimacy of the other members of the coaching staff. This encompasses professionals who do not hold a coaching license but, as the practice has demonstrated, have an active role in the staff and follow the destiny of the Head Coach during their sporting career: *Physical Trainers / Fitness Advisors - Coaches, Massotherapists, Scouts, Video Analysts, Doctors, Translators on the pitch, Nutritionists* and even *Cooks*.

In modern football, coaching staff are composed of different professionals who do not find any protection by FIFA but only before the Court of Arbitration for Sport, provided that an arbitration clause is inserted in their employment contracts, with the risk to be obliged to afford huge procedural costs in order to open a proceeding and, unfortunately, see their hope to receive the due amounts vanifyed, considering that the old version of the FIFA Disciplinary Code did not guarantee the enforcement of the CAS ordinary awards.<sup>33</sup>

It is probably not convenient for FIFA to open the doors of its deciding bodies to all these professionals now, however a future reflection on the positions of Physical Trainers, Scouts and Video Analysts is auspicious taking into account the broad presence of these professionals in Coaching Staffs all over the world.

Furthermore, the new provisions do not establish the direct equivalence between coaching licenses issued by different member associations, generating problems on their equipollence at local level.

#### 4.2 *Minimum standards for employment contracts*

As regards to the form of the employment contracts for coaches, Article 2 of Annexe 8 sets that coaches must have a written employment contract with some minimum requirements (the so called "*essentialia negotii*"). Moreover, it is clarified that the validity of these contracts cannot be subject to administrative matters such as the granting of working permits or the requirement to hold a specific coaching license.<sup>34</sup>

---

prove that he was in fact exercising the duties of a coach and that he could thus be considered as a party in front of FIFA in the sense of Art. 6 para. 1 of the Procedural Rules and he found that the Claimant had not provided any conclusive evidence proving that he was working as a coach for the Respondent.

In the same sense the decision passed by the Single Judge of the Players' Status Committee on 28 July 2020 between the "*Physical Trainer*" *Bouziane Cheikh* (France) and the *Club Zamalek SC* (Egypt).

<sup>33</sup> The CAS awards delivered in ordinary proceedings filed from 1 July 2019 now find the possibility to be enforced by the FIFA Disciplinary Committee.

<sup>34</sup> In line with the principle established in CAS 2018/A/5586 *Club Adanaspor v. Vedran Naglic*.

Therefore, clubs and associations must act with due diligence before entering into a contract with a coach, in order to assure in advance that the coach holds the licenses required to participate into the relevant competitions and that he can obtain the respective permits requested by the authorities (e.g., residence or working permit).

FIFA only indicates the minimum requirements which need to be negotiated and finalised by the parties, taking into account the national legislation and any mandatory provisions, as well as the collective bargaining agreements, if applicable, and the other FIFA Regulations.

Among the essential requirements, the contract must be in writing, duly signed by both parties, indicating the details of both the club and of the coach, the place and date of when the contract was signed, a clear starting and ending date (day/month/year) and the financial obligations.

Oftentimes, the agreement signed by the parties does not reflect the requirements outlined above and the first issue to be sorted is whether the contract signed by the parties can be considered as a valid and binding employment contract, i.e., if the agreement includes all the elements required by the applicable regulations for the validity of an employment contract.

FIFA and CAS jurisprudence provide further information on the basic elements of an employment agreement as a result of a case-by-case analysis based on the specific circumstances and facts of the disputes.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> In the DRC decision no. 0315187 of 12 March 2015, at para. II/11, it is specified: “*in this context, the DRC deemed it appropriate to remind the parties of the basic elements of a valid and binding contract, namely an offer, consisting of an expression of willingness to contract on a specific set of terms, with a view that they are accepted by its counterparty and that all sides involved will become contractually bound, and an acceptance of said offer, consisting of an expression of absolute and unconditional agreement to all the terms set out in the offer, by means of a signature*”. In the same sense, FIFA DRC decision no. 03152984 of 17 March 2015, at para. II/9, says: “*In this context, and in view of the Respondent’s allegations, the DRC judge first recalled that in order for an employment contract to be considered as valid and binding, apart from the signature of both the employer and the employee, it should contain the essentialia negotii of an employment contract, such as the parties to the contract and their obligations, the duration of the employment relationship, the remuneration and the signature of both parties*”. Similarly, FIFA DRC decision no. 11151019 of 26 November 2015, at para. II/10, reads: “*In this respect, the DRC judge recalled that in order for an employment contract to be considered as valid and binding, apart from the signature of both the employer and the employee, it should contain the essentialia negotii of an employment contract, such as the parties to the contract and their role, the duration of the employment relationship, the remuneration and the signature of both parties. After a careful study of the document serving as employment contract presented by the Claimant, the DRC judge concluded that all such essential elements are included in the pertinent document, in particular, the fact that the contract established that the Claimant was entitled to receive remuneration, i.e. a monthly salary in the amount of USD 1,000, in exchange for his services to the club as a player*”. In the FIFA DRC decision no. 1602079 of 30 November 2017, “*the DRC noted that the offer in fact contained the names of the parties, the duration of their relationship, the player’s remuneration due for providing his services as a football player and the signature of both parties. Consequently, the Chamber considered that all essentialia negotii were present in the offer and therefore, it should be considered per se as a valid and binding contract*”. The stance adopted by FIFA is also confirmed by the jurisprudence of the CAS. In the

As per the provisions concerning the players and in spite of the fact that more frequently taxation is a crucial point of the employment related disputes in football before FIFA and CAS, there is no reference, among the minimum requirements indicated, to the gross or net character of the remuneration agreed by the parties.

It is in favour of the coaches the provision which does not recognize, *a priori*, the grace-period clauses included in employment agreements signed by clubs/national associations and coaches.

The contract may also indicate additional provisions such as the club's internal disciplinary rules with sanctions/penalties, the necessary procedure, the process for disputes between the parties and the confidentiality of the agreement.

#### 4.3 Contractual stability

Articles 3, 4, 5 and 6 of Annexe 8 regulate and protect the well-known principle of contractual stability in employment relations whose goal is clearly to ensure that in the event of a club and a coach choosing to enter into a contractual relationship, this contract will be honoured by both parties. A contract between a coach and a club may therefore only be terminated on expiry of the contract or by mutual agreement. Unilateral termination of a contract without just cause is to be vehemently discouraged.

The principle of contractual stability is of paramount importance in the world of football as a key pillar of the system of international sports law, which is especially recognised in the jurisprudence of the sports justice bodies.

The new provisions for coaches mirror principles already in existence for players.

As for the respect of contracts, article 3 confirms that "*A contract may only be terminated upon expiry of its term or by mutual agreement*".

---

award issued in the case CAS 2015/A/3953 and 3954 ("*Stade Brestois 29 & John Jairo Culma v. Hapoel Kiryat Shmona FC & FIFA*"), the Panel listed the elements that constitute the *essentialia negotii* for a valid employment contract "*A document that includes i) a date, ii) the name of the parties, iii) the duration of the contract, iv) the amount of remuneration and v) the signature of the parties includes essentialia negotii, and thus is considered a valid and binding agreement*". The award passed by the Panel in CAS 2016/A/4709 ("*SASP Le Sporting Club de Bastia v. Christian Koffi N'Dri Romaric*") identifies the essential elements in order to consider a contractual document for the extension of an employment contract as a valid and binding employment contract itself: "*If a contractual document signed by both parties in order to envisage the extension of an existing employment contract contains all the necessary essential elements, i.e. an agreement on the performance of a work against remuneration, the names and the signatures of the parties, the club's stamp, a signature date, a reference to the parties' underlying contract of employment, and further stipulates the starting date of the extended employment contract, the player's guaranteed and conditional remuneration during said extended period of time and the counterparty's financial entitlements related to a further conditional extension of the parties' contractual relationship, it contains all the contractual essentialia negotii to be considered as a valid and binding employment contract in itself*".

Regarding the termination of a contract with just cause, it stipulates that in such a case no compensation is to be paid by the injured party. However, any abusive conduct of a party aimed at forcing the counterparty to terminate or change the terms of the contract shall entitle the counterparty to terminate the contract with just cause.

In case of outstanding salaries, article 5 indicates a clear case of just cause which arises when a club or national member association unlawfully fails to pay a coach at least two monthly salaries on their due dates. In such case, the coach will be deemed to have just cause to terminate the contract, provided that he/she has put the debtor club or national member association in default in writing and granted a deadline of at least 15 days to fully comply with its financial obligations.

If the salary has not been agreed by the parties on a monthly basis, the pro-rata value corresponding to two months shall be considered.

Alternative provisions agreed by the parties in employment contracts signed before the entry into force of Annexe 8 may be considered by the PSC in case of dispute. Likewise, the collective bargaining agreements validly negotiated by employers' and employees' representatives at domestic level in accordance with national law prevail over the RSTP.

Article 6 establishes the consequences of terminating a contract without just cause. In all cases, the party in breach shall pay compensation to the injured party which cannot assign the entitlement for it to a third party.

Unless otherwise provided for in the employment contract, compensation for the breach in favour of the coach shall be equal to the residual value of the contract that was prematurely terminated (the "*General Compensation*").

However, the mitigation principle applies in case the coach signs a new contract by the time of the decision, which provides that the value of the new contract for the period corresponding to the time remaining on the prematurely terminated contract shall be deducted from the residual value of the contract that was terminated early (the "*Mitigated Compensation*").

Furthermore, and subject to the early termination of the contract being due to overdue payables, the coach shall be entitled to an amount corresponding to three monthly salaries (the "*Additional Compensation*").

In case of egregious circumstances, the Additional Compensation may be increased up to a maximum of six monthly salaries (the "*Additional Extra Compensation*").

In all the cases above, the overall compensation in favour of the coach may never exceed the residual value of the prematurely terminated contract and the above 4-option plan can be deviated in light of the existence of collective bargaining agreements at local level.

In the uncommon case<sup>36</sup> that a breach of contract is committed by the coach, the compensation due to the club or the national association shall be

---

<sup>36</sup> In the great majority of the cases it is the employer which decides to dismiss the coach however the jurisprudence has offered some cases whereby the termination of the coach's contract occurred

calculated on the basis of the damages and expenses incurred by the club or the association in connection with the termination of the contract. In this regard, due consideration should be given, in particular, to the average of the remaining remuneration and other benefits due to the coach under the prematurely terminated contract and the value of the coach's new contract considering the length of the contract subject to the dispute.

Moreover, the fees and expenses incurred by the former club (amortised over the term of the contract) and the principle of the specificity of sport are also considered in the calculation.

#### 4.4 *Overdue payables and enforcement of financial orders*

As per Article 7, coaches are now able to benefit from specific legal frameworks for overdue payables, as do the players with article 12 *bis*. In fact, any club or national association found to have delayed a due payment for more than 30 days without a *prima facie* contractual basis may be sanctioned by the PSC with a warning, a reprimand or a fine, even cumulatively.

The condition required to start this “fast-track procedure” is having put the employer in default in writing granting a deadline of at least 10 days in order to comply with the due payment. A repeated offence will be considered an aggravating circumstance and lead to a more severe penalty.

Finally, the new rules also establish in Article 8 the consequences in the event that the relevant parties: (i) fail to pay in due time<sup>37</sup> the sums of money (including all applicable interest) condemned by virtue of a decision of the competent FIFA judicial bodies or (ii) do not fulfil the financial obligations that arose from a proposal made by the FIFA general secretariat and accepted by the parties.

The sanctions – embedded in the decision or communication of acceptance of the proposal – depend on the breaching party, and will be as follows:

- i) clubs shall be banned from registering new players,
- ii) associations will be restricted on receiving a percentage of development funding, and
- iii) coaches will be restricted on any football-related activity.<sup>38</sup>

Where the debtor fails to make full payment within the time limit and the decision has become final and binding, the creditor may request that FIFA enforce the decision.

---

without just cause or there was a valid reason for the Club to early terminate the contract: see the decision no. 2926573 of the Single Judge of the Players' Status Committee passed on 18 August 2016 and CAS 2008/A/1464 - 1467 *Jacobus Adriaanse / Futebol Clube do Porto*.

<sup>37</sup> The 45-day time limit shall commence from the notification of the decision or confirmation letter and is paused by a request for grounds of the decision or an appeal to the Court of Arbitration for Sport.

<sup>38</sup> Such consequences may be excluded where a FIFA decision-making body has been informed that the debtor club or association was subject to an insolvency-related event pursuant to the relevant national law and is legally unable to comply with an order.

FIFA shall inform the debtor that the consequences shall apply immediately upon notification by FIFA, including, for the avoidance of doubt, if they are applied during an open registration period.<sup>39</sup>

However, the sanctions will be lifted once the due amounts are duly paid, with the debtor providing proof of full payment and the creditor confirming having received the payment.

The last paragraph of article 8 clarifies that the provisions set out in article 24 *ter* on sporting successor of a debtor club<sup>40</sup> apply equally to the annexe on coaches.

##### 5. *New exception for the international transfer of minors*

Since the implementation of the RSTP in 2001, protecting minors has always been one of the main objectives of the regulations. In this regard, the RSTP includes a fully dedicated chapter to international transfers involving minors<sup>41</sup> which was amended only a few times since 2001, as well as two Annexes in order to strengthen the regulatory framework.<sup>42</sup> Additionally, the Court of Arbitration for Sport also has had a major impact on the protection of minors over the years by making sure that the provisions regarding international transfers of minors are effectively applied and respected when resolving disputes, and most importantly by interpreting and clarifying the applicable regulations.

However, the world – not only of football – has constantly evolved in the past 20 years, leading FIFA to organise a Task Force in order to adapt its regulations to the new transfer trends and, consequently, lean towards a stronger and more efficient protection of minors.

Nowadays, it is far from rare to see talented minors travel to foreign countries to pursue their dream of being a professional footballer. Being able to pursue your dreams should always be valued and nothing should prevent children all over the world from working towards the realisation of their dream. In practice, only one thing should: their own life. Life, in all its aspects, must come before anything else, including dreams.

---

<sup>39</sup> A positive news for the creditor considering that before the 2021 edition of the RSTP the transfer ban could be enforced only the next “entire” transfer window, allowing therefore the debtor to gain some precious time.

<sup>40</sup> The sporting successor of a debtor shall be considered the debtor and be subject to any decision or confirmation letter issued by FIFA. The criteria to assess whether an entity is the sporting successor of another entity are, among others, its headquarters, name, legal form, team colours, players, shareholders or stakeholders or ownership and the category of competition concerned. In this sense, see CAS 2018/A/5618 *Shabab Al Ahli Dubai Club v. Shanghai SIPG Football Club*, award of 10 October 2018.

<sup>41</sup> FIFA RSTP, Chapter VI. International transfers involving minors – FIFA.

<sup>42</sup> FIFA RSTP, Annexe 2: the procedure governing applications for first registration and international transfer and Annexe 3 of the RSTP: the use of the Transfer Matching System (TMS) for the purposes of the protection of minors.

Unfortunately, too often, young players' lives are not anymore considered the most important interest at stake.

Whether by clubs, intermediaries, or any other interested third-party, young talented players are often abused due to financial motivations.

Where clubs should place the minor's interest before every other question, facts have proven a complete opposite attitude from clubs, "fighting" to recruit the most talented young players, no matter how old they are and where they come from, nor how it will impact their lives. One simple explanation behind this new recruitment method: recruiting players whilst they remain young talents will avoid clubs having to spend huge amounts to recruit those talented players once they have proved their value elsewhere. Intermediaries have also been criticised, for various reasons including trying to sign even younger children<sup>43</sup> and using false documents,<sup>44</sup> especially false parental delegation, in order to bypass the current regulatory framework.

Nevertheless, we must keep in mind that most of the players playing for professional clubs in youth categories will not make it to the professional level. What is the level of attention paid to those players once clubs realise they will not make it? The exposure of young players to emotional and physical harm, financial exploitation, and human trafficking through engaging with football has been documented.<sup>45</sup>

Having exposed the importance granted to the protection of minors, let's now focus on the recent evolution of the regulatory framework, which takes into account the recent changes in today's society.

As a preliminary remark, international transfers of minors, understood as all players aged under 18, have always been prohibited by the RSTP, since its birth in 2001.<sup>46</sup> Additionally, pursuant to article 19 para. 3 of the RSTP, this prohibition also applies to first registrations of non-national minors of the country where they want to be registered.

Since then and until the March 2020 Edition of the RSTP, FIFA provided few exceptions to this prohibition,<sup>47</sup> namely:

- i) when the player's parents move to the country in which the new club is located for reasons not linked to football;
- ii) the player is aged between 16 and 18 and the transfer takes place within the European Union (EU) or European Economic Area (EEA); and

---

<sup>43</sup> S. DEMEULEMEESTER - N. VERBORGH, *Underage Football Players Caught in Agents'*, available on line at [www.atfield.be/latest/press/minor-football-players-caught-in-agents-web](http://www.atfield.be/latest/press/minor-football-players-caught-in-agents-web) (last visited on 1 February 2021).

<sup>44</sup> D. COQUILLE, *Trois ans ferme pour un trafic de minots - La Marseillaise*, 23 November 2012 – available on line at [www.lamarseillaise.fr/societe/trois-ans-ferme-pour-un-traffic-de-minots-PBLM004812](http://www.lamarseillaise.fr/societe/trois-ans-ferme-pour-un-traffic-de-minots-PBLM004812) (last visited on 1 February 2021).

<sup>45</sup> S. YILMAZ, "Protection of minors: lessons about the FIFA RSTP from the recent Spanish cases at the Court of Arbitration for Sport", *Int Sports Law J* 18, 15–28 (2018) available on line at <https://doi.org/10.1007/s40318-018-0126-y> (last visited on 1 February 2021).

<sup>46</sup> FIFA RSTP, Art. 19 para. 1.

<sup>47</sup> FIFA RSTP, Art. 19 para. 2.

iii) the player lives less than 50km from a national border and wishes to play for a club located less than 50km of the border in the neighbouring association.

In addition, another exception foreseen in article 19 para. 3 of the RSTP was added to the regulatory framework, although FIFA bodies had already been applying such exception in its practice for a long time.<sup>48</sup> This exemption allows a foreign player, who has been living continuously for 5 years in the country where he intends to be registered, to be granted a first registration.

### 5.1 *The March 2020 amendments*

In March 2020, in accordance with a constantly evolving society, especially globalisation and the development of high-risk situations in numerous countries, and in line with the well-established jurisprudence of the sub-committee,<sup>49</sup> two new situations were added to the list of exceptions:<sup>50</sup>

- iv) the player flees his country for humanitarian reasons without his parents (*the same exception applies when the player flees his country with his parents, but this case-scenario falls under the provisions of article 19 para. 2 b) (i)*)<sup>51</sup> and is at least temporarily allowed to reside in the country of arrival under a decision issued by national authorities; and
- v) the player is a student and moves to another country for academic reasons.

Regarding the humanitarian reasons leading a player to flee his country without his parents, one of the uncertainties that has promptly been clarified by FIFA was to whether the decision from the national authorities granting the status of refugee or “protected person” was always needed for the minor application.<sup>52</sup> The refugee status must be understood as the player having a residence permit unequivocally stating that he/she is a refugee.

The answer to this question is that in principle, a copy of the player’s residence permit is sufficient, meaning the decision from the national authorities is not needed. Although, if the player has been granted another status, the member association must provide (i) a copy of the decision taken by the relevant national authorities confirming that the player is “a protected person” that left his/her country in order to protect his/her life or freedom that was at threat in his/her former country or country of origin; or (ii) official documentation regarding the player’s immigration status in the new country that would corroborate that he/she is “a protected person” that left his/ her country in order to protect his/her life or freedom

<sup>48</sup> L. FERRER, “*Understanding the FIFA rules on international transfer and first registration of minors*”, *Transfers of football players - A practical approach to implementing FIFA rules*, M. Colucci and O.D. Bellia eds., 2020, 365.

<sup>49</sup> FIFA Circular no. 1709 - 13 February 2020.

<sup>50</sup> FIFA RSTP, Art. 19 paras. 2 d) and e) - March 2020 and following editions.

<sup>51</sup> FIFA Protection of Minors - Guide to submitting a Minor Application (September 2020 Edition), available *on line* at <https://resources.fifa.com/image/upload/fifa-protection-of-minors.pdf?cloudid=lb2t6bqgmi2a1x1pr5xs> (*last visited on 4 February 2021*).

<sup>52</sup> *Idem*, FAQs, VII, 27.

that was at threat in his/her former country or country of origin (*e.g. residence permit, along with a copy of the applicable law on the basis of which the player was granted said permit, etc.*).

However, the conditions required to apply this exemption can be seen as unfair given that the conditions related to the issuance of a refugee status vary from one country to another, meaning players in a certain country will have more chances of seeing their transfer application accepted whilst other players will find it difficult to obtain an official status.

FIFA also clarified in its guide what exchange programs privately organised by the player and his/her family, outside of any organised exchange program by his/her previous school or a specific organiser, can be accepted on limited occasions, provided that all other requirements are met.<sup>53</sup>

Furthermore, it must be highlighted that the sub-committee only accepts international transfers of minor students when the player wished to play for an amateur club, thus anticipating any abuse.

## *5.2 Article 19, para. 2, letter b) point ii*

Only a few months later and in reaction to Brexit, the January 2021 Edition of the RSTP saw the above-mentioned article 19 being amended to introduce a new exception.

From now on, the prohibition of international transfers for minors is not applicable when the player, aged between 16 and 18, transfers between two associations within the same country,<sup>54</sup> under the same conditions as when the transfer happens within the territory of the EU or EEA.

FIFA communicated on this new exemption,<sup>55</sup> acknowledging the particularity of the United Kingdom, being one state with four separate FIFA member associations, namely the Football Association, the Scottish Football Association, the Football Association of Wales and the Irish Football Association, and approving this new exemption to avoid situations in which minors would be unable to transfer within the same state, following Brexit.

In this regard, it must be noted that players registered with the Football Association of Ireland are excluded from this new exemption.

This exclusion seems regrettable given the considerable amount of Irish players moving to the United Kingdom before turning 18 years old, with recent

---

<sup>53</sup> FIFA Protection of Minors - Guide to submitting a Minor Application (September 2020 Edition) - FAQs, VII, 28, available *on line* at <https://resources.fifa.com/image/upload/fifa-protection-of-minors.pdf?cloudid=lb2t6bqgmi2a1x1pr5xs> (*last visited on 4 February 2021*).

<sup>54</sup> FIFA RSTP, Art. 19 para. 2 b) (ii) - January 2021 Edition.

<sup>55</sup> *FIFA Council passes landmark reforms for female players and coaches, agrees further steps in COVID-19 response*, 4 December 2020, available *on line* at [www.fifa.com/who-we-are/news/fifa-council-passes-landmark-reforms-for-female-players-and-coaches-agrees-further](http://www.fifa.com/who-we-are/news/fifa-council-passes-landmark-reforms-for-female-players-and-coaches-agrees-further) (*last visited on 1 February 2021*).

examples of Irish internationals Troy Parrott, Aaron Connolly, Jayson Molumby and Adam Idah all signing professional contracts with English clubs at the age of 16.<sup>56</sup> It seems even less understandable considering that the Republic of Ireland is part of the Common Travel Area (CTA) and the United Kingdom has confirmed that Irish nationals will have the right to work and travel to the UK freely post-Brexit.

Moreover, FIFA specified that the scope of application of this new amendment is not limited to the Brexit case and will therefore apply to all situations falling under the conditions set out by the new article 19 para. 2, b), (ii).<sup>57</sup> This precision could be useful given the fluctuant nature of today's political borders.

### 5.3 *The application process for international transfers of minors*

The application process for international transfers of minors has not been amended recently, but some key clarifications have been published by FIFA in order to facilitate its interpretation and application by all stakeholders and reduce any abuse.

When a minor wishes to transfer from an association to another, the association in which is located the new club is responsible for creating the minor application and entering all the relevant information in TMS.<sup>58</sup>

This application must be approved by the former association within seven days, except when humanitarian reasons are invoked.<sup>59</sup> When the former association does not reply within the above-mentioned deadline, the application will automatically be transmitted to FIFA for review and decision.

FIFA administration then reviews the application and submits a proposal to the sub-committee, which is the dedicated body to approving transfers of minors and first registrations, for decision. This proposal is not binding and the sub-committee can either declare the application "accepted", "rejected" or "not admissible".

Once the sub-committee has submitted its decision in TMS, it is notified to the association(s) concerned.<sup>60</sup>

Association(s) concerned can request the grounds of the decision within ten days and may appeal the decision before the Court of Arbitration for Sport within 21 days of the notification of the grounds of the decision.<sup>61</sup>

---

<sup>56</sup> *FIFA reportedly close Brexit transfer loophole in potential game-changer for Irish football*, 4 December 2020, available *on line* at [www.the42.ie/irish-football-brexit-5289379-Dec2020/](http://www.the42.ie/irish-football-brexit-5289379-Dec2020/) (last visited on 1 February 2021).

<sup>57</sup> *FIFA Council passes landmark reforms for female players and coaches, agrees further steps in COVID-19 response*, 4 December 2020, available *on line* at [www.fifa.com/who-we-are/news/fifa-council-passes-landmark-reforms-for-female-players-and-coaches-agrees-furth](http://www.fifa.com/who-we-are/news/fifa-council-passes-landmark-reforms-for-female-players-and-coaches-agrees-furth) (last visited on 1 February 2021).

<sup>58</sup> FIFA RSTP, Annexe 2, Art. 5.

<sup>59</sup> *Idem*, Art. 6 paras. 1 and 2.

<sup>60</sup> *Idem*, Art. 9 paras. 1 and 2.

<sup>61</sup> FIFA Statutes, Art. 58 para. 1.

As previously stated, FIFA has released a guide to understanding the regulations on international transfers of minors, which was updated in September 2020.<sup>62</sup> Two clarifications deserve to be highlighted in this regard.

Article 19 para. 2 a) states that international transfers for minors are permitted when the player's parents move to the country in which the new club is located for reasons not linked to football.

No definition was included regarding these reasons, giving the sub-committee a wide discretionary power when deciding whether the move was related or not to football and most of the conflictive cases regarding international transfers of minors are related to the determination of what constitutes "*reasons related to football*".

In order to facilitate Minor Applications, the Guide released by FIFA gives some input on what has – or has not – been considered as a move linked to football.<sup>63</sup>

To no surprise, work is the most common reason leading a family to move from one country to another. Besides this reason, the sub-committee recognises reasons such as:

- better education of the player and/or his parents;
- better living conditions;
- return to the country of origin;
- family reunion/reunification;
- investment;
- medical reasons;
- retirement.

The list provided by FIFA is not exhaustive and the sub-committee will pursue its case-by-case analysis, which could lead to the approval of other reasons.

Finally, any of the above-mentioned reasons are not sufficient to obtain the sub-committee's approval of the transfer. Regardless of the reason invoked, applications are only accepted in situations where it is clear that the reason invoked is the real reason leading the parents to move, and not the player's football career.

When submitting Minor Applications based on one of the exceptions to the prohibition of international transfers of minors, member associations (hereinafter "MAs") must provide evidence that the requirements of the exception are met.

In accordance with the jurisprudence of the sub-committee, MAs must prove "beyond reasonable doubt"<sup>64</sup> that the requirements are met.<sup>65</sup>

<sup>62</sup> *FIFA Protection of Minors - Guide to submitting a Minor Application* (September 2020 Edition) - FAQs, II, 9, available *on line* at <https://resources.fifa.com/image/upload/fifa-protection-of-minors.pdf?cloudid=lb2t6bqgmi2a1x1pr5xs> (last visited on 4 February 2021).

<sup>63</sup> *FIFA Protection of Minors - Guide to submitting a Minor Application* (September 2020 Edition) - FAQs, II, 9., available *on line* at <https://resources.fifa.com/image/upload/fifa-protection-of-minors.pdf?cloudid=lb2t6bqgmi2a1x1pr5xs> (last visited on 4 February 2021).

<sup>64</sup> CAS 2013/A/3140 A. v. *Atlético Madrid & RFEF & FIFA*, CAS 2015/A/4312 *John Kenneth Hilton v. FIFA* and CAS 2017/A/5244 *Oscar Bobb & Associação Juvenil Escola de Futebol Hernâni Gonçalves v. FIFA*.

Only by strict and proper application of the appropriate provisions it can be guaranteed that the protection of minor players is not compromised. Therefore, the request of the association which concerns the exception contained in Art. 19 para. 2 b) of the RSTP according to which a player aged between 16 and 18 can transfer internationally within the territory of the European Union or European Economic Area, is subject to further requirements stipulated in Art. 19 para. 2 b) points i., ii. and iii and the need of the club to: i) provide the player with adequate football education and/or training in line with the highest national standards; ii) guarantee an academic education or vocational training to the player; iii) make necessary arrangements so that the player is properly looked after and accommodated. In this respect, in accordance with the relevant jurisprudence of the sub-committee, only one objective criterion, namely the financial investment of the club concerned in training young players, could be used to answer the question whether a player is receiving an adequate football education and/or training “in line with the highest national standards”. Consequently, only the association’s annual classification of clubs into training categories I to IV could be used to determine whether a club provides an adequate football education and/or training and only the clubs classified in the highest category in the relevant country meet the requirements stipulated in Art. 19 para. 2 b) i. of the RSTP.<sup>66</sup>

Having analysed the current and updated version of the protection of minors by the RSTP, it must be noted that all issues have not yet been addressed by FIFA, including one that can be very detrimental to young players wishing to play football.

#### 5.4 *The perverse effect of article 19 of the RSTP*

In 2001, the creation of a strict regulatory framework regarding international transfers of minors was based on the need to stop clubs from massively recruiting young players from disadvantaged countries, making them travel at a very young age to pursue their dream of becoming a professional football player without their family or any kind of support, and very often cancelling their registration when realising they would not make it to the professional level. In fact, these frequently used methods were becoming a social problem, affecting in particular the migratory movement, traffic of minors, parental authority, which even got the European Commission involved.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> *FIFA Protection of Minors - Guide to submitting a Minor Application* (September 2020 Edition) - FAQs, I, 5., available *on line* at <https://resources.fifa.com/image/upload/fifa-protection-of-minors.pdf?cloudid=lb2t6bqgmi2a1x1pr5xs> (last visited on 4 February 2021).

<sup>66</sup> In this sense the un-published decision TMS ref. H-0001842 of the Single Judge of the Players’ Status Sub-Committee passed on 19 November 2020.

<sup>67</sup> L. FERRER, “*Understanding the FIFA rules on international transfer and first registration of minors*”, *Transfers of football players - A practical approach to implementing FIFA rules*, M. Colucci and O.D. Bellia eds., 2020, 364.

Summed up, it means these provisions were established to prevent professional clubs to recruit foreign players aged under 18, hoping to find the next best professional football players, without guaranteeing them even minimum protection and education.

However, the provisions of article 19 of the RSTP apply to all international transfers of minors, notwithstanding the professional or amateur purpose of the player's new club.

Consequently, even though FIFA has attempted to reduce the scope of amateur players affected by this prohibition by adding exemptions, some case-scenarios remain unforeseen by the RSTP, leading some young children, who only have a dream, playing football as a leisure with their friends, left on the side due to the refusal of their registration.

Let's analyse a recent case to illustrate one of such regulatory gaps.

Chamsoudine, a 12 years old Comorian who moved to France, without his parents, to live with his family in order to get a better education, had one dream: to be able to play football and meet new friends.<sup>68</sup> In fact, Chamsoudine used to play football in his country of origin and enjoyed it as a leisure. Football is not only about becoming a professional football player, it is much more than that, it is being part of a social group, it is having a sporting activity and staying in good health. Notably, in fact, it concerns a child's well-being. Football is above all a game that should remain accessible, at least when the player's interests are not at risk.

Given that Chamsoudine's parents had legally transferred their parental authority to Chamsoudine's uncle and aunt, who lived in France and had the responsibility to take care of Chamsoudine, according to the guide provided by FIFA,<sup>69</sup> the first exception foreseen by article 19 para. 2 of the RSTP should have been applicable to Chamsoudine's situation.

Rather than allowing Chamsoudine's registration in France, the application process was refused. This refusal was based on the fact that the player's parents were still alive and did not move to France.<sup>70</sup>

It seems very clear that the reasons behind the player's move to France were not linked to football. Even though the player ended up earning his registration, it is regrettable that the player and his family had to engage in a long battle with the MA only for the 12 year-old boy to be allowed to play football with his friends.

<sup>68</sup> M. MECHENOVA, *La bataille du petit Chamsoudine pour jouer au foot*, 30 October 2020, available *on line* at [www.leparisien.fr/sports/football/la-bataille-du-petit-chamsoudine-pour-jouer-au-foot-30-10-2020-8405732.php](http://www.leparisien.fr/sports/football/la-bataille-du-petit-chamsoudine-pour-jouer-au-foot-30-10-2020-8405732.php) (last visited on 1 February 2021).

<sup>69</sup> *FIFA Protection of Minors - Guide to submitting a Minor Application*, September 2020 Edition, Minor Application Guide, 5, available *on line* at <https://resources.fifa.com/image/upload/fifa-protection-of-minors.pdf?cloudid=lb2t6bqgmi2a1x1pr5xs> (last visited on 4 February 2021).

<sup>70</sup> Chamsoudine's Uncle talking to France Bleu: "It is clearly written that the parental delegation is not authentic. For it to be authentic, his parents would have to be dead or established in France" A 12 ans, "Chamsou", collégien de Seloncourt, est privé de licence de foot, Christophe Beck - 30 October 2020, available *on line* at [www.francebleu.fr/infos/insolite/a-12-ans-chamsou-est-prive-de-licence-de-foot-1603726817](http://www.francebleu.fr/infos/insolite/a-12-ans-chamsou-est-prive-de-licence-de-foot-1603726817) (last visited on 4 February 2021).

As stated by one of the player's legal representatives in this case, M. Bizzini, the provisions of article 19 of the RSTP are unsuitable to Chamsoudine's situation, and, *a fortiori*, to all players in the same situation.<sup>71</sup> The automatic application of article 19 to all minors without taking into account the practical reality – the story behind the facts – can lead to undesired exclusions of young players from the game.

#### 6. *Enforcement of monetary decisions by FIFA bodies*

In order to improve the enforcement phase, amendments were made to articles 12 *bis* and 24 *bis*, and new enforcement provisions were introduced in article 24 *ter* and article 8 of the new Annexe 8.

As of 1 January 2021, any party filing a claim or counterclaim before the Dispute Resolution Chamber or the Players' Status Committee must include in its claim or counter-claim a copy of the Bank Account Registration Form which provides the bank details of any claimant.

Therefore, after the notification of the decision, successful parties will no longer be required to notify their bank details to the debtor.

By avoiding this further step, the post-decision proceedings will be shorter, and the debtor will have one less excuse to delay the fulfilment of the decision.

Another important amendment ensures a direct application of the sporting sanction foreseen by a FIFA decision by avoiding technical issues which in the past did offer an assist to debtor parties to delay their obligations.

For instance, in case a decision foresees a certain number of « entire » windows of transfer ban for a club in case of missing payment of the amount awarded by FIFA and the creditor requires the enforcement after the expiration of the 45-day period but with the transfer window already open, the result was to postpone the application of the sanction of the transfer ban until the opening of the next transfer window. As a result, the debtor was granted several months of extra time.

In this sense, the new provisions foreseen that where a debtor has failed to make full payment within 45 days of notification of the decision and the creditor has requested enforcement of the consequences of the failure to comply, the consequences will apply immediately upon notification by FIFA, including for the avoidance of doubt if they are applied during an open registration period.

Finally, the immediate application of the sporting sanction indicated by the deciding body will be possible even in case of confirmation letters issued following the acceptance of proposals made by the FIFA general secretariat, in accordance with the Procedural Rules.

---

<sup>71</sup> TV Report - 12/13 France 3 Bourgogne Franche Comté, 12 November 2020, available *on line* at [www.facebook.com/SousRoches/videos/434311097735716](https://www.facebook.com/SousRoches/videos/434311097735716) (*last visited on 4 February 2021*).

## 7. *Other amendments to the RSTP*

Further technical amendments to the RSTP were introduced with the aim to ensure an efficient and consistent approach in preparation for the future introduction of the Clearing House and the new calculation method for training rewards which will be based on the calendar year of the birthday of the player, as opposed to the season, as will be described in the subsequent paragraphs. Moreover, there is now a clarification that the first registration period begins on the first day of the season and that all transfers shall only occur within registration periods, subject to the exceptions stipulated. Cosmetic amendments have been introduced to reflect the change of name of the TMS Department to Regulatory Enforcement Department. Finally, minor amendments to Annexe 3 concerning the timely upload of mandatory documents in the Transfer Matching System and minor additions to Annexe 6 to provide proper enforcement of a fair claim process for clubs without a TMS account.

### 7.1 *Solidarity mechanisms: solidarity contribution and training compensation*

Training compensation and solidarity contribution are two mechanisms implemented in 2001 with the creation of the RSTP that are often overlooked. As a matter of fact, the gap between the amount due under solidarity mechanisms and the actual training rewards paid to training clubs is huge. As of 2018, the expected solidarity contribution worldwide was up to 351.5 million US Dollars, with the actual contribution paid to training clubs being 22.7 million US Dollars.<sup>72</sup>

According to FIFA: *“This system is designed to encourage more and better training of young football players, and to create solidarity among clubs, by awarding financial compensation to clubs which have invested in training young players”*.<sup>73</sup>

The gap between the expected solidarity mechanism due and the actual training reward paid to training clubs has not stopped rising in the past few years,<sup>74</sup> probably due to the long and fastidious process to collect the money before FIFA when liable clubs do not pay. FIFA, taking note of the said issue, decided to implement new mechanisms in order to facilitate the enforcement and distribution of training rewards.

---

<sup>72</sup> J. KITCHING, FIFA Director of Football Regulatory, presentation on *“The new FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players”*, 11 December 2020, General Assembly of Italian Sports Lawyers Association (AIAS), available *on line* at [www.avvocatisport.it](http://www.avvocatisport.it) (last visited on 1 February 2021).

<sup>73</sup> FIFA Circular no. 729 of 24 August 2001.

<sup>74</sup> J. KITCHING, FIFA Director of Football Regulatory, presentation on *“The new FIFA Regulations on the Status and Transfer of Players”*, 11 December 2020, General Assembly of Italian Sports Lawyers Association (AIAS), available *on line* at [www.avvocatisport.it](http://www.avvocatisport.it) (last visited on 1 February 2021).

The solidarity mechanism is aimed at rewarding all clubs involved in the education and training of a professional player, upon the latter's international transfer before the expiry of his contract, against payment.<sup>75</sup> The full regulatory framework regarding this mechanism is laid down in article 21 and Annexe 5 of the RSTP. As foreseen by the RSTP, the term "transfer" includes both definitive transfers and loans, and this mechanism only applies where the professional player transfers to a club affiliated to a different association than the one of the training club.<sup>76</sup>

In this regard, FIFA recently extended the scope of application, now applying solidarity contributions to domestic transfers with an international dimension in order to reinforce the effectiveness of the solidarity contribution mechanism. Consequently, solidarity contribution will be due to a training club affiliated to a different association than that of the player's new club, even when the player's transfer before the expiry of his contract takes place between two clubs affiliated to the same association.<sup>77</sup>

The new club is always liable to pay the contribution<sup>78</sup> and has to reimburse all former clubs involved in the player's training and education between the seasons of his 12th and 23rd birthdays,<sup>79</sup> within 30 days of the player's registration or, in case of contingent payments, 30 days after such payments.<sup>80</sup>

However, as already confirmed by the Court of Arbitration for Sport,<sup>81</sup> the player's new club (buying club) and his former club (selling club) "*are free to agree on a shift of the final, financial burden of the solidarity contribution*", although the obligation to pay the contribution remains, towards third parties, with the buying club.

Solidarity contribution shall be calculated by reference to the transfer fee and shall never exceed 5% of the agreed transfer fee, not including training compensation paid to the player's former club.<sup>82</sup>

The contribution reflects the number of years the player was registered with the relevant club(s) between the calendar years of his 12th and 23rd birthdays.

The regulatory framework applicable to the training compensation is laid down in article 20 and Annexe 4 of the RSTP.

Pursuant to the said provisions:

- a player's training and education takes place between the ages of 12 and 23;
- training compensation is payable for training incurred up to the age of 21 and is triggered by a transfer up to the age of 23, unless it is evident that the player has already terminated his training period before the age of 21.

<sup>75</sup> FIFA RSTP, Art. 21.

<sup>76</sup> *Idem*, Art. 22, d).

<sup>77</sup> FIFA Circular no. 1709 – 13 February 2020 and FIFA RSTP, Art. 1.2 Annexe 5 – January 2021 Edition.

<sup>78</sup> FIFA RSTP, Annexe 5, Art. 2, paras. 1 and 2.

<sup>79</sup> *Idem*, Annexe 5, Art. 1.

<sup>80</sup> *Idem*, Annexe 5, Art. 2.1.

<sup>81</sup> CAS 2008/A/1544 - *RCD Mallorca (Spain) v/ Al Arabi*.

<sup>82</sup> FIFA RSTP, Art. 21.

Training compensation is aimed at supporting the training and education of young football players by rewarding clubs when one of their players:

- (1) signs his first contract as a professional and
- (2) each time a professional is transferred until the end of the season of his 23rd birthday, between clubs belonging to different MAs, whether the transfer involves a fee or not.<sup>83</sup>

In the first situation, training compensation must be paid to every club that has been involved in the player's training since the age of 12.

In the second case-scenario, the new club must pay the immediately prior professional club training compensation. Training compensation is due regardless of whether the transfer takes place during or at the end of the player's contract.<sup>84</sup>

This mechanism was introduced to encourage clubs to invest in young players and develop their talent. In this sense, clubs that did not bear the financial burden of educating and training the player shall, in a way, reimburse the training club for its work.

First and foremost, training compensation is always paid by the new club within 30 days of the registration. The calculation of training compensation relies on a specific formula which, pursuant to article 5.2 Annexe 4 of the RSTP, depends on the situation:

- regarding the first registration as a professional, the training costs of the new club are multiplied by the number of years of training, in principle from the calendar year of the player's 12th birthday to the calendar year of his 21st birthday;
- regarding subsequent transfers, the training costs of the new club are multiplied by the number of years of training with the former club.

In this regard, it must be highlighted that said training costs are established by each confederation every calendar year and are published on the FIFA website.<sup>85</sup> They vary for each category of clubs.

## 7.2 *Upcoming amendments to the RSTP regarding procedural aspects of solidarity mechanisms*

Early in 2020, the FIFA Football Stakeholders Committee endorsed the establishment of a fund to partly finance the payment of training compensation, by an additional 1% levy on the transfer fees<sup>86</sup> retained by the Clearing House. The fund will pay

<sup>83</sup> FIFA RSTP, Annexe 4, Art. 2.1.

<sup>84</sup> *Idem*, Art. 20.

<sup>85</sup> *Idem*, Annexe 4, Art. 4.2.

<sup>86</sup> FIFA Media release, "Football stakeholders agree further steps in the reform of the transfer system", 27 February 2020, available *on line* at [www.fifa.com/who-we-are/news/football-stakeholders-agree-further-steps-in-the-reform-of-the-transfer-system](http://www.fifa.com/who-we-are/news/football-stakeholders-agree-further-steps-in-the-reform-of-the-transfer-system) (*last visited on 1 February 2021*).

relatively more for lower categories of clubs and relatively less for higher categories of clubs.<sup>87</sup>

In this regard, FIFA opted for a change of method in how clubs are categorised. This categorization will be made on a case-by-case basis, as opposed to the previous system made on a division/league basis in which member associations had to classify their clubs into different categories based on the extent of each club's expenditure for training young players. This case-by-case analysis will focus on criteria such as club turnover, average training costs and other objective criteria.<sup>88</sup>

It is regrettable that FIFA did not specify what should be understood as an objective criteria, which could lead to uncertainties and, consequently, a rise in litigious situations.

Furthermore, a few remarks shall be made:<sup>89</sup>

- when a player moves across different categories, the applicable EU rule on the average calculation shall be applied worldwide;
- training compensation due for the seasons between the age of 12 to 15 years old must always be based on Category 4, as an exception to the above mentioned individual categorisation;
- when a transfer takes place between the 21st and 23rd birthday of a player, the amount due shall be reduced by 50%;
- where according to the current RSTP, previous clubs must only offer the player a contract to be entitled to training compensation; the new system requires that the previous club offers a contract with, at least, equivalent conditions to be entitled to training compensation.

With the aim of improving the solidarity mechanisms' effectiveness, FIFA has amended its regulatory framework with the approval of a new entity, the Clearing House, which will come into force in 2022.

The objective of the FIFA Clearing House is to “reinforce solidarity mechanisms for training clubs”, and more specifically “to process transfers with the aim of protecting the integrity of football and avoiding fraudulent conduct”.<sup>90</sup>

The Clearing House must be seen as a centralised system facilitating the collection of amounts due in regards with the solidarity mechanisms. This new

<sup>87</sup> FIFA Football Law Annual Presentation 2019, 185, available *on line* at <https://resources.fifa.com/image/upload/fifa-football-law-annual-presentation-2019.pdf?cloudid=g0dlurof4zdxo0mzghzk> (last visited on 4 February 2021).

<sup>88</sup> FIFA Football Law Annual Presentation 2019, 186, available *on line* at <https://resources.fifa.com/image/upload/fifa-football-law-annual-presentation-2019.pdf?cloudid=g0dlurof4zdxo0mzghzk> (last visited on 4 February 2021).

<sup>89</sup> FIFA Football Law Annual Presentation 2019, 187, available *on line* at <https://resources.fifa.com/image/upload/fifa-football-law-annual-presentation-2019.pdf?cloudid=g0dlurof4zdxo0mzghzk> (last visited on 4 February 2021).

<sup>90</sup> FIFA Media release, “Football stakeholders endorse landmark reforms of the transfer system”, 25 September 2018, available *on line* at [www.fifa.com/who-we-are/news/football-stakeholders-endorse-landmark-reforms-of-the-transfer-system](http://www.fifa.com/who-we-are/news/football-stakeholders-endorse-landmark-reforms-of-the-transfer-system) (last visited on 4 February 2021).

entity will be entitled to receive the said amounts and distribute them to the relevant training clubs, as illustrated below.<sup>91</sup>

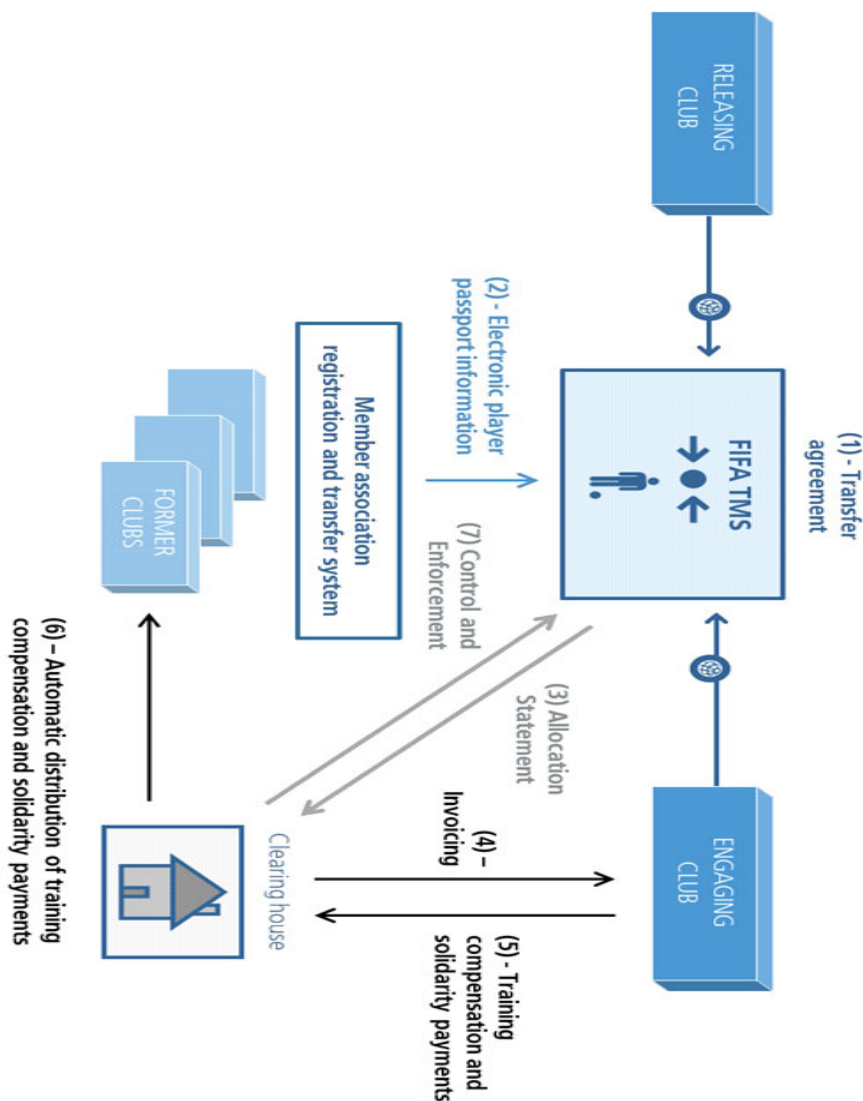


Figure 1: Payment process through FIFA Clearing House

<sup>91</sup> “Request for Proposal (RFP): Establishment and Operation of the FIFA Clearing House”, 25 July 2019, 7, available on line at <https://img.fifa.com/image/upload/nwa4pef272hssbgcefpo.pdf> (last visited on 4 February 2021).

On a side note, it must be noted that the Clearing House will also be responsible for centralising payments regarding commissions to intermediaries and transfer fees to selling clubs.

First and foremost, in order to have a fully-efficient mechanism, FIFA recently created the Electronic Player Passport (EPP) and implemented the Electronic Registration System, which was endorsed by the FIFA Council as part of the first reform package in 2018.<sup>92</sup>

The EPP was created to provide a consolidated view of a player's registration information during his career, across all MAs.<sup>93</sup>

The EPP must contain the relevant details of the player and shall indicate the club(s) with which the player has been registered since the season of his 12th birthday.<sup>94</sup>

It is important to understand the key role played by MAs in the creation of the EPPs. It can be divided into three steps:<sup>95</sup>

- i) MAs must have electronic systems to collect all the information required for the EPP, online;
- ii) MAs must then collect all the information required about the transfer, online;
- iii) finally, MAs must integrate their electronic systems with FIFA Connect ID in order to allow FIFA to access those informations.

Thanks to the work of the MAs, FIFA will be able to calculate the amounts due under the provisions of both solidarity mechanisms.

It stems from the above that MAs have a huge responsibility in the new Clearing House system's effectiveness.

Furthermore, clubs must make sure they register all their players within their MA – including boys and girls, amateurs and professionals – from the age of 12 in order for FIFA to have a complete record of all training clubs of any player in the world.

The process to collect and distribute all amounts due under solidarity mechanisms is structured as follows:<sup>96</sup>

- i) An EPP is created when there is an international transfer or upon a player's first registration included in the TMS. This EPP will contain all informations regarding previous clubs provided by the MAs. Based on this information,

---

<sup>92</sup> FIFA Media release, "FIFA Council makes key decisions for the future of football development", 26 October 2018, available *on line* at [www.fifa.com/who-we-are/news/fifa-council-makes-key-decisions-for-the-future-of-football-development](http://www.fifa.com/who-we-are/news/fifa-council-makes-key-decisions-for-the-future-of-football-development) (last visited on 4 February 2021).

<sup>93</sup> FIFA Football Law Annual Presentation 2019, P.132, available *on line* at <https://resources.fifa.com/image/upload/fifa-football-law-annual-presentation-2019.pdf?cloudid=g0dlur0f4zdxo0mzghzk> (last visited on 4 February 2021).

<sup>94</sup> FIFA RSTP, Art. 7.

<sup>95</sup> FIFA Media release, "FIFA TMS Clearing House and Electronic Player Passport", 29 April 2020, available *on line* at [www.fifa.com/who-we-are/videos/fifa-tms-clearing-house-and-electronic-player-passport](http://www.fifa.com/who-we-are/videos/fifa-tms-clearing-house-and-electronic-player-passport) (last visited on 1 February 2021).

<sup>96</sup> Request for Proposal (RFP): "Establishment and Operation of the FIFA Clearing House", 25 July 2019, 5-7, 2.4., available *on line* at <https://img.fifa.com/image/upload/nwa4pef272hssbgcefpo.pdf> (last visited on 4 February 2021).

FIFA will calculate the amounts due in regards to training compensation and solidarity contribution.

- ii) The concerned MA must review and approve the player's EPP.
- iii) Upon approval of the EPP, FIFA issues payment instructions to the Clearing House and provides all required banking details.
- iv) The Clearing House is responsible for sending the buying club an invoice and for receiving the payment.
- v) It then distributes the relevant amounts to the training clubs.
- vi) It finally sends FIFA information about the payments to monitor the compliance with the RSTP and, if necessary, impose sanctions.

Some questions deserve to be raised regarding the collection and distribution process.

Firstly, MAs must review and approve the player's EPP. It remains unclear as to what will happen in cases where MAs refuse to approve a player's EPP. Who shall be given the final decision and what shall be the process to taking that final decision? Will training clubs be allowed to intervene or, at least, appeal the decision?

In the same line, FIFA is responsible for calculating the solidarity payments due to training clubs. Will training clubs be allowed to challenge this decision? The current edition of the RSTP stipulates that the FIFA Dispute Resolution Chamber is competent to review disputes concerning the amount of training compensation and can adjust this amount if it is clearly disproportionate.<sup>97</sup>

Leaving this opportunity to training clubs and extending it to both solidarity mechanisms could safeguard the right to receive compensation pursuant to articles 20 and 21 of the RSTP.

Secondly, as to the payment of the solidarity contribution and as previously stated, clubs can agree to transfer the responsibility of the solidarity contribution payment from the buying club to the selling club. In practice, it is not clear as to how this will be organised.

Thirdly, we can only hope that this centralised payment entity will be fully efficient in distributing the amounts due to training clubs. However, risk zero does not exist and it does not seem like FIFA has envisaged the case-scenario in which either the buying club or the Clearing House do not make the payment in due time. We can assume that disciplinary sanctions will apply to the buying club but it would be regrettable if FIFA did not foresee a default interest that would be due to training clubs.

## 8. *Conclusions*

The recent amendments to the RSTP will undoubtedly have a positive impact on the transfer system.

---

<sup>97</sup> FIFA RSTP, Annexe 4, Art. 5.4.

Even if it is too early to say if the new provisions regarding women's football will effectively encourage female players to have a child during their career, FIFA has been striving to improve women's rights in football and above- examined amendments to the RSTP will unarguably constitute a progressive step forward in the professionalisation of women's football.

However, some adjustments regarding labour conditions could be useful to guarantee better and more harmonised protection of female players, as well as a wider spectrum of inclusion.

The latest amendments will also provide coaches with legal certainty, being officially recognized as inside the scope of the FIFA RSTP in relation to their employment relationships with professional clubs and associations.

As a result of that, football stakeholders will need to pay much more attention to details when entering into employment contracts with coaches in order to comply with this minimum regulatory framework and avoid unnecessary setbacks in the future. There is no reference to the joint and several liability of the new club as well as sporting sanctions in case the breach is committed by the coach. The future will reveal whether FIFA will lean towards implementing a specific transfer system for coaches, in order to increase the *contractual stability* of football coaches.

The protection of minors is and has been a key aspect of FIFA's regulatory framework since 2001, and there is no doubt it shall remain one of the most important topics of the RSTP. The recent amendments to article 19 of the RSTP will safeguard young player's interests while allowing more cases, in accordance with the evolving situation of the society, to be exempted from this prohibition.

Nevertheless, as previously exposed, some issues remain unaddressed and could be detrimental to young players whose interests are not at risk. Finding the right balance between the highly-important strict protection of minors and the necessary flexibility to allow not-at-risk minors to play the game is not an easy task but shall be on the urgent matters list of the Task Force Transfer System. In fact, this is a matter of inclusion and health which touches upon ethical issues and goes way beyond football.

As to the Clearing House, this new centralised system will undoubtedly facilitate the collection and distribution of solidarity compensation. Nonetheless, the system's effectiveness relies on several stakeholders' responsibility and, above all, on the MAs which have to correctly upload all information required for all players registered in their association. A simple mistake by any of the stakeholders could impact the whole mechanism and, therefore, cause damages to clubs.

On the other hand, this new automated and centralised system is welcome for both training clubs and clubs acquiring the sporting services of a player. The first ones will not have to deal with "buying" clubs to claim their money, either amicably or before the FIFA Dispute Resolution Chamber, whilst the second ones will not be responsible for calculating the amounts due regarding solidarity mechanisms.

Overall, the above-analysed reforms to the FIFA RSTP, when entering into force, shall reduce the amount of litigation regarding solidarity mechanisms.

Only time will allow us to grasp the real impact of these new amendments and the world's football governing body to adapt, where necessary, its regulatory framework, leaning towards a satisfactorily efficient, inclusive and transparent system.



## THE IMPACT OF COVID ON FOOTBALL

by M. Colucci,\* A. Coni,\*\* S. Cottrell,\*\*\* R. Sethna\*\*\*\*

*ABSTRACT: The present paper stems from a recent survey the Authors edited with reference to the impact of Covid-19 on the football system worldwide. The Authors collected an unprecedented series of data on how the national authorities tackled the challenging consequences due to the pandemic, from the complete suspension of any activity to the first attempts to resume sports competitions and then the alternance of measures issued from to time to time, on a country to country basis as a consequence of the second and third wave of the coronavirus. Every sector has been affected. Personal life and business have been forced to sharply change. Sport is not an exception. The impact of Covid-19 on the sports system is shaking its entire structure, questioning its ability to restart and continue its development. Football constitutes a notable example due to its wide popularity and economic value. The crisis has touched every aspect of the football industry, including the competitions rules, contractual relationships and laws of obligations.*

*Keywords: Covid-19 – regulatory measures – sports measures – economic measures – business model – health and safety – key trends.*

**SUMMARY:** Introduction – 1. Steps taken by the football industry: an overview – 2. Measures by FIFA and its confederations – 3. Measures implemented domestically – 4. Sustainability and cost controls – 5. The rise of private equity investment – 6. Looking for new business models: when “necessity sharpens one’s wits” – Conclusions

---

\* Michele Colucci is Member of the FIFA Dispute Resolution Chamber, co-founder and honorary President of the Italian Association of Sports Lawyers. E-mail: info@colucci.eu.

\*\* Alessandro Coni is a qualified PhD in business and law, Secretary General of the Italian Association of Sports Lawyers, Entertainment and Sports lawyer, Senior Researcher at Sports Law and Policy Centre. E-mail: acm.coni@gmail.com.

\*\*\* Sean Cottrell founder and CEO of LawInSport. E-mail: sean.cottrell@lawinsport.com.

\*\*\*\* Rustam Sethna is associate on the sports law team at Mills & Reeve LLP, focusing on sports disputes and regulatory matters. He holds a master’s in International Sports Law from ISDE (Madrid) and is also a member of the Disciplinary Panel at England Boxing and the Anti-Doping Committee at the International Mixed Martial Arts Federation. E-mail: Rustam.Sethna@mills-reeve.com.

## Introduction

At the time of this article, some countries around the world are experiencing the third wave of the pandemic with its evolution and consequences still unknown at present, despite launch of various vaccines (and vaccination programs), which present a light at the end of the tunnel.<sup>1</sup>

The impact of the pandemic on our lives has been considerable: we have been forced to live, to work, to study, to behave differently. We have been obliged to change our lifestyle and to adapt fast to the new scenario marked by lockdowns, quarantine, self-isolation, suspension and even the cessation of all activity. The impact on the worldwide economy has been tremendous and sport is not immune from the rapid, almost devastating effects of the pandemic.

Furthermore, the pandemic has affected sport in all its forms and at every level: professional, amateur and recreational. The estimated impact on the global football industry alone is approximately USD 14 billion,<sup>2</sup> with the world's top 20 football clubs reporting an aggregate Euros 1.1 billion loss of revenue in the disrupted 2019/20 season, with that figure projected to increase to Euros 2 billion by the end of the 2020/21 season.<sup>3</sup>

Federations and leagues have been forced to first suspend their professional competitions (with some outright cancellations too), then to quickly adopt measures aiming at restarting competitions by adopting safety protocols. The same has applied to amateur competitions, while grassroots sport has also suffered, keeping children out of practice for prolonged periods of time. The two most prominent competitions to be impacted in the 2020 have been the Olympic games 2020 scheduled in Tokyo and the UEFA Euro 2020 to be held around the European countries. Both were forced to postpone to the 2021, despite maintaining the original denomination, respectively Tokyo 2020 and Euro2020.<sup>4</sup>

This article is based on the survey carried out by *LawinSport*<sup>5</sup> and the *Sports Law and Policy Centre* (SLPC) and it aims to highlight both the regulatory

---

<sup>1</sup> J. LINDHOLM, *Editorial: When Sports Is the Most Important Utterly Non-Important Thing in the World*, in *The International Sports Law Journal*, 20(1), 1.

<sup>2</sup> O. REHN, *FIFA COVID-19 Relief Plan achieving right impact*, 16 September 2020, (last accessed 13 December 2020).

<sup>3</sup> Deloitte Football Money League 2021, January 2021, (last accessed 14 February 2021).

<sup>4</sup> With regard to the Olympic games please see also Han Xiao, *Athletes First?: The Right to Health and Safety in Postponing the Tokyo Olympic Games*, in *Human Rights Defender*, 29(2), 2020), 19.

<sup>5</sup> The survey was carried out with the assistance of lawyers and experts based in several countries, who received a questionnaire meant to elicit responses on the main aspects regarding how the domestic authorities react to the pandemic and tried to support football competitions. Different versions of questionnaire were submitted following the evolution of the pandemic. Based on the answers, four editions of the survey have been published during the year. In the end, along with FIFA, five confederations join the survey and a total number of fifty-eight countries have been involved. The research has been coordinated by the Authors of this paper thanks to the collaboration of an incredible group of experts worldwide, to whom goes the authors' gratitude, because of the time, work and devotion they dedicated to reply to each question. They are Tarik Ajanovic, Vitor Hugo Almeida, Saleh Alobeidli, Konstantinos Antoniou, Espen Auberg, Maciej Ba<sup>3</sup>aziński,

and economic measures adopted by the main football institutions, including FIFA and the Football Confederations. The goal is to identify the key trends at national level in terms of emergency measures (such as return to play, health and safety, etc), the return of fans to stadia, the impact of the pandemic on broadcasting rights and sponsorships, with the aim at drawing a possible scenario for the future football industry. Despite the entire sports system has been affected by the pandemic, this paper is focused on professional football, in order to limit the perimeter of analysis and to concentrate in a game, whose importance is well established worldwide. Nevertheless, a broader research extended to amateur football as well as to other sports and recreational activities too, would be very important and highly encouraged.

### 1. *Steps taken by the football industry: an overview*

Following the outbreak of the pandemic in early 2020 and the immediate suspension of all activities – including sport – federations and leagues were keen to start competitions again with the aim of fulfilling their obligations towards TV broadcasters and, in return, to get the revenues agreed. Starting with China in January 2020, competitions in all countries were put progressively on hold, with some even being cancelled. Based on the data collected, we can affirm that in most of the countries, the competent authorities managed to find a way to complete the 2019/2020 season.

Germany was the first of the ‘Big 5’ nations to restart football, with the Bundesliga returning to action on 16 May 2020. The Premier League in England,<sup>6</sup> resumed on 17 June 2020, with the Serie A in Italy<sup>7</sup> and La Liga in Spain resuming

---

Juan F. Baldovino Bea, Gonzalo Bossart, Rui Botica Santo, Yuliya Bogdanova, Morten Bro, Guo Cai, Paul Champ, Salvatore Civale, Martin Cockburn, Alessandro Coni, Ksenija Damjanovic, Ricardo de Buen Rodriguez, Cristina Delgado, Shaun Dong, Joaquín Freites Villasana, Sihon Gauci, César Giraldo, Nasr El Din Azzam, Philipp S. Fischinger, Berina Fischinger-Corbo, Tiran Gunawardena, Anil Gursoy Artan, Loizos Hadjidemetriou, Yann Hafner, Farid Hagverdiyev, Mohamed Harouane, Abdalrahman Hashish, Lars Hilliger, Ignatius Michael “Mickey” D. Ingles, Luis Kanonnikoff Dardano, James Kitching, Boris Kolev, Penny Konitsioti, Laurens Korbee, Francisco A. Larios, Sébastien Ledure, Karolina Letniowska, Marie-Anne Lindhardt, Barbara Lloyd, Kai Ludwig, Anthony Lo Surdo S.C., Achta Mahamat Saleh, Haekal Makarim, Stefano Malvestio, Carlo Mamo, Jean-Michel Marmayou, Felix Majani, Ettore Mazzilli, Andrew Mercer, Luka Milanoviæ, Andrea Minnicino, Jimenez Monserrat, John Paul Mowberry, Md Abu Nayeem Shohag, Susanah Ng, Jean Jacques Nouyadjam, Niko Panjaitan, Leanne O’Leary, Deep Ray, Ariel Reck, Vanja Smokvina, Anna Smirnova, Adrian Stângaciuc, Elena Todorovska, Josep Francesc Vandellos Alamilla, Kevin van den Oetelaar, Ronny-V. van der Mei, Johan van Gaalen, Felipe Vasquez, Takuya Yamazaki, Santiago J. Zambrano, Maryia Zhurava. The Survey 4.0 released on 14 December 2020 is available *on line* at [www.lawinsport.com/topics/covid19-impact/item/coronavirus-a-and-its-impact-on-football-a-sports-law-and-policy-centre-and-lawinsport-joint-survey-2](http://www.lawinsport.com/topics/covid19-impact/item/coronavirus-a-and-its-impact-on-football-a-sports-law-and-policy-centre-and-lawinsport-joint-survey-2).

<sup>6</sup> *Amplius* on the response to Covid-19 in the U.K. N. GLOVER-THOMAS, *Medicine and Law: The Covid-19 Pandemic: A Time Capsule of the First 6 Months: An International Perspective*, UK, 2020, 173.

<sup>7</sup> With reference to the Italian case see N. CANESTRINI, *Covid-19 Italian emergency legislation and infection of the rule of law*, in *New Journal of European Criminal Law*, 11(3), 2020, 116.

on 20 and 8 June respectively, after each of these countries adopted specific measures/protocols for the return to training and competition.

France<sup>8</sup> was the only 'Big 5' nation to have definitively cancelled their 2019-20 season, with the Ligue 1 title awarded to Paris Saint-Germain. In addition to France, federations from Argentina, Belgium, Cameroon, Cyprus, Kenya, Mexico, The Netherlands, and Scotland put an end to their respective league championships.

In the USA, the MLS and NWSL were the first ones to have agreed with their respective players' unions – after long and heated negotiations – to hold tournaments during summer behind closed doors (in Disney and in Utah, respectively), with a new collective bargaining agreement reached between the MLS and the players.

In terms of 2019/20 season ending, we have had three scenarios:

1. The league was cancelled and the winner was declared based on the current points accrued at the interruption of the season or using a formula to calculate points for the remaining part of the season (e.g., Belgium, France, Scotland);
2. The season was suspended but eventually completed, with timing dependent on the COVID-19 prevalence at that time in the given country (e.g., Germany, England, Italy, Spain, and a majority of other countries); and,
3. The season was voided, without awarding a winner and, eventually, suspending relegations and promotions (e.g., Netherlands).

The way in which some league seasons ended resulted in disputes and litigation as to how the decision was reached to declare positions of teams in the league table (e.g. France, Belgium<sup>9</sup> and Scotland). With regard to the 2020/21 season, almost all championships started regularly (albeit delayed as a result of the delayed end to the previous season) or were planned to start at the beginning of 2021.

The approach taken by governments, leagues and federations reflects the state of the pandemic and has had a varying impact on clubs and local communities. All football federations were able to start competitions behind closed doors or with a limited access of supporters in the stadia.<sup>10</sup> Where fans were restricted in attending matches, there were quantitative restrictions based on percentage of the stadium capability, going from a minimum of 10% (Paraguay) to a maximum of 50% (Poland) or by fixing an absolute quota of fans (going from a minimum of 1,000 fans in Italy and Switzerland, a maximum of 5,000 in France

<sup>8</sup> *Amplius* on the response to Covid-19 in France see A.-M. DUGUET, E. RIAL-SEBBAG, *Medicine and Law: The Covid-19 Pandemic: A Time Capsule of the First 6 Months: An International Perspective*, France, 2020, 173.

<sup>9</sup> More on Belgian response to Covid-19 in T. VANSWEEVELT, F. DEWALLENS, *Medicine and Law: The Covid-19 Pandemic: A Time Capsule of the First 6 Months: An International Perspective*, Belgium, 2020, 131.

<sup>10</sup> About the impact of Covid-19 on the attendances and future ticket demand within the Big-5 championships, see J. READE - C. SINGLETON, *Demand for Public Events in the COVID-19 Pandemic: A Case Study of European Football*, in *European Sport Management Quarterly*, 2020.

and at one point, 2,000 in the UK, and then this last figure was changed again due to a further lockdown in the country).

In New Zealand the government had initially allowed the return of fans to stadia, in a phased manner. In countries such as Norway and Russia, authorities let the season start with no limit on the number of fans attending games, provided that measures on social distancing and wearing masks and gloves apply.

After allowing up to 20% of the stadium capability in some states of Germany in the beginning of the season 2020/21, as of date, no spectators are allowed in the arena anymore. The significant increase of COVID-19 cases in certain countries has urged a revised approach. Games are generally allowed to be played without any forced suspension due to the pandemic.

## 2. Measures by FIFA and its confederations

FIFA and the five Confederations (AFC, CAF, CONMEBOL, OCF, UEFA) have adopted a series of regulatory and economic measures providing support, guidance and funding to help their member associations survive during the pandemic.<sup>11</sup> Furthermore, national and international competition formats have been adapted where necessary.

### 2.1 Regulatory measures

Following the outbreak of the pandemic, FIFA began researching the potential regulatory impact, taking into account the players health and wellbeing, clubs' and players' employment obligations, as well as compliance with government travel restrictions and quarantine measures.

On 7 April 2020, FIFA published the *COVID-19 Football Regulatory Issues document*,<sup>12</sup> followed by the *COVID-19 Football Regulatory Issues: Frequently Asked Questions document*<sup>13</sup> on 11 June 2020 providing recommendations for stakeholders, updates on the temporary amendments to FIFA regulations, and a guide for COVID-19-related disputes before the FIFA judicial bodies.

Moreover, in order to avoid any kind of speculation, FIFA made it immediately clear that Clubs and Players could not claim in abstract the concept of *force majeure* with regard to the pandemic in order to terminate their employment agreements. They were eager to emphasize that it never decided that the COVID-19 outbreak was a *force majeure* situation in any specific country or territory, or that any specific employment or transfer agreement was impacted

<sup>11</sup> C. SINGLETON, A. BRYSON, P. DOLTON, J. READE, D. SCHREYER, *What Can We Learn About Economics from Sport during COVID-19?*, 2021, available at SSRN.

<sup>12</sup> FIFA *COVID-19 Football Regulatory Issues*, 7 April 2020, (last accessed 13 December 2020).

<sup>13</sup> FIFA *provides further guidance on COVID-19 football regulatory issues*, 11 June 2020, (last accessed 13 December 2020).

by the concept of *force majeure*. Whether or not a *force majeure* situation (or its equivalent) exists in the country or territory of a national association is a matter of law and fact, which must be addressed on a case-by-case basis vis-à-vis the relevant laws that are applicable to any specific employment or transfer agreement.<sup>14</sup>

In order to facilitate the return to play, on 1 October 2020 FIFA also introduced a health and safety protocol, the *Return to Football – International Match Protocol*, for all international matches scheduled during an international window for the remainder of 2020.<sup>15</sup>

All the examined Confederations have adopted Protocols or issued guidelines and recommendations to return to play for the current football season.

In particular, UEFA took specific measures in order to ensure proper implementation of the Protocol, such as the appointment by the Clubs of a Medical Liaison Officer (MLO), a Protocol Compliance Officer (PCO), a Hygiene Officer (HO) in addition to the Match Delegate (MD) appointed by UEFA. The European Federation established a UEFA Protocol Advisory Panel composed of virologists, laboratory experts and medical doctors, advising on any medical questions related to SARS-CoV-2-RNA testing.

## 2.2 *Economic measures*

Besides the regulatory responses, in order to mitigate the negative impact of COVID-19 on football, FIFA and the Confederations allocated financial resources to their respective national member associations and, where applicable, clubs according to the relevant criteria: therefore the assigned budget was quite high in certain confederations like UEFA with 236.5 million euros and less but still significant in others (CONMENBOL: USD 85,000,000, AFC: USD 22,641,919.66, CAF: USD 16,200,000, OCF: NZ\$ 25,000 per club).<sup>16</sup>

The first move by FIFA in this regard was to approve the immediate release (in full) of any remaining entitlement of its member associations to FIFA Forward funds for their operational costs for 2019 and 2020. Furthermore, the *FIFA COVID-19 Relief Plan*<sup>17</sup> as well as the *COVID-19 Relief Plan – Stage 3 Regulations*<sup>18</sup> made available USD 1.5 billion to national associations through a system of grants and loans in order to guarantee – among others – the

<sup>14</sup> FIFA FAQs on Covid 19 -Football Regulatory Issues, June 2020, available *on line* at <https://resources.fifa.com/image/upload/codiv-19-football-regulatory-issues-faqs.pdf?cloudid=wsmwqhqkqxcffkpk0p>, (last accessed on 15 February 2021).

<sup>15</sup> See FIFA Circular no. 1735, 1 October 2020, available *on line* at <https://resources.fifa.com/image/upload/1735-covid-19-fifa-s-return-to-football.pdf?cloudid=iepkvqns9kek6fltlx8k>, (last accessed on 15 February 2021).

<sup>16</sup> More on the U.S. sports market in M. A. WESTON, “Covid-19’s lasting impact on the sports industry: financial, legal, and innovation” *Santa Clara L. Rev.*, 61, 2021,126.

<sup>17</sup> FIFA Circular no. 1725, 29 July 2020, (last accessed 13 December 2020).

<sup>18</sup> FIFA, *COVID-19 Relief Plan – Stage 3 Regulations*, (last accessed 13 December 2020).

restart of competitions across all categories, the payment of staff, (re-)hiring of essential staff where necessary, and the maintenance of footballing infrastructure.

At the same time, FIFA provided strict control mechanisms on the use of the funds, with clear audit requirements and precise loan repayment conditions under the supervision of a steering committee.<sup>19</sup> While the enacted actions, as rigorous controls and audit mechanisms, are understandable, since FIFA has to ensure an adequate oversight and accountability over the correct funds' use, the scale of the financial aid is unprecedented and presents its own challenges to fully apply the terms of the funding conditions and the audit and financial control proceedings.

### 3. *Measures implemented domestically*

#### 3.1 *Return to play in a safe environment*

On the basis of the Guidelines and Protocols adopted by FIFA and the International Confederations, almost all professional leagues, federations, with the central public authorities and ministries, established specific protocols in order to return to train and, eventually to play.

To this end, the World Player's Association (of which FIFPro is a member) has, on 4 June 2020, issued '*Guiding Principles for a Safe Return to Work and Play*', which identified some essential elements to form part of any return to play agreement, and to provide for the ongoing monitoring of return to play, such as: access to the highest standards of treatment and medical care, adoption of adequate mental health and social wellbeing support mechanisms.

With regard to the return to play, since the beginning the main questions were – at least from a legal and contractual<sup>20</sup> viewpoint: (i) can the employer (club) force the employees (players) to work (train and play) in the middle of a pandemic with all its risks in terms of infections? (ii) Can the players refuse to play?

The SLPC and LawinSport survey has offered the relevant replies to those questions:

In *England*, players are protected from returning to play by principles of employment law, if they believe that doing so would put them/their family members at risk of contracting COVID-19. Additionally, the government's 5 stage protocol requires player's to specifically "opt-in" for training, meaning that they are allowed to not to return, if they do not feel safe doing so. Indeed, it is in the interests of each club to ensure that measures are in place to ensure player health and safety.

---

<sup>19</sup> FIFA Council unanimously approves COVID-19 Relief Plan, 25 June 2020.

<sup>20</sup> A. SINGH MAKKAR, *Impact of a Pandemic on the Sporting World: Analyzing Potential Contractual Disputes in Sports Due to the Spread of COVID-19*, in *Journal for Sports Law, Policy and Governance*, 2 (1), 2020, 114.

Players and coaches in *Spain* are similarly protected under domestic law, however a refusal to return to play despite safety measures adopted by clubs is likely to amount to a breach of contract.

Similarly, clubs (as employers) in *Italy* have a duty to ensure the health and safety of their players (being employees), drawing from the principle of the right to health protection enshrined by the Italian Constitution. Thus, players must establish (a) that their clubs have not adopted appropriate health and safety measures as a result of which (b) there is a real risk of infection, before they exercise their right to refuse to return to play.

While players in *Germany* have similar rights, a ‘mere risk’ of infection is not considered a sufficient justification to refuse to return to play. Any concerns must be substantiated.

Most countries outside the ‘Big 5’ have adopted general protocol to be followed for sport (e.g. *India*), if not more detailed ones for football specifically (see for e.g. *Australia*,<sup>21</sup> *USA*).

The general approach seems to be that while clubs do have a duty to ensure the health and safety of players (in accordance with general principles of respective domestic laws), players who wish to refuse a return to play, must be justified in doing so, for example where the club fails to adopt safety measures.

In any case, it is important to underline that despite the adoption of protocols by leagues and federations, sometimes in agreement or with the validation of the central public authorities, the organization of matches has always been subject to government laws and regulations that can be dependent on the local public authorities and the local prevalence of COVID-19.

The varied application of protocols and testing methodologies<sup>22</sup> across the world raises concern. In some countries the number of tests performed is limited, and with varying degrees of quality, that could increase the risk of further spread of the virus. This could disrupt the international club and national team competitions.<sup>23</sup>

### 3.2 *The impact of Covid-19 on the employment relationship in Football*

Players in the ‘Big 5’ countries are all considered to be ‘employees’ and sign ‘employment contracts’ for employment law purposes.<sup>24</sup> This means that they are

<sup>21</sup> For the Australian perspective see M. DOUGLAS - J. ELDRIDGE, “*Coronavirus and the Law of Obligations*”, *University of New South Wales Law Journal Forum*, 2020, 1.

<sup>22</sup> See LawInSport Podcast, *The Premier League COVID-19 testing - legal & logistical with Prenetics*, 8 December 2020.

<sup>23</sup> It was worth noting that taken in account the UEFA international club competitions just in the month of February 2021 it is predicted that eight games will be relocated in a different city from the one originally set. The issue involves clubs from the United Kingdom, blocked by other States due to the now known “English variant” of the Coronavirus.

<sup>24</sup> On the consequences of the pandemic for the English Premier League player’s labor market, see T. QUANSAH, B. FRICK, M. LANG, K. MAGUIRE, *The Impact of the Coronavirus Outbreak*

allowed to benefit from any government-related employment benefit programs (whether they have done, or indeed should, particularly the top division players, has been a topic of debate since the suspension of competition).

The situation outside the ‘Big 5’, is not as clear. In *Croatia, Romania, Japan*<sup>25</sup> and *India* football players are classified as being ‘self-employed’, or ‘service providers’ rather than ‘employees’. As such they are unable to benefit from the measures in place to protect employees/workers. Players in other jurisdictions that classify footballers as ‘self-employed’ as opposed to being ‘employees’ are likely to be similarly affected. However, it is worth noting that the Romanian government has decided to treat players as if they are employees for the purposes of benefits, during the lockdown period.

Interestingly in *Azerbaijan*, it appears that players are allowed to choose whether to structure their agreements as ‘service agreements’ or ‘employment agreements’.

In the *USA*, MLS clubs do not hire players directly; instead, all player contracts are centrally owned by the league and then allocated to MLS clubs. The players are thus technically employees of MLS and, as such, are paid by the league, not the clubs.

Football trade unions – with varying degrees of success and involvement – have been engaged in collective bargaining/negotiations with clubs to facilitate an agreement with respect to the payment, reduction or a suspension of player salaries.

In the ‘Big 5’ nations, trade unions/player associations have been negotiating with clubs on behalf of the players. For example, the player’s union in *England* has a system of providing hardship loans to players in need. The player’s union in *France* reached an agreement ‘in-principle’ with clubs for the reduction of wages by 30%, although this is unlikely to be binding at an individual level.

Collective bargaining in the Scandinavian countries – *Denmark, Norway, Sweden* – is more prominent when compared with (for e.g.) *Switzerland, South Africa, Mexico and China*.<sup>26</sup>

Most known for their collective bargaining process however, is the *USA* (across all major sports). In MLS, clubs do not negotiate individually, making collective bargaining agreements of key importance. A new CBA had been agreed for the next four-year period, prior to the suspension of football. This was then renegotiated to factor in current circumstances.

---

(COVID-19) on Player Salaries, Transfer Fees, and Net Transfer Expenses in the English Premier League, 2020, available at SSRN.

<sup>25</sup> *Amplius* on the response to Covid-19 in Japan see M. KUROSU, *Medicine and Law: The Covid-19 Pandemic: A Time Capsule of the First 6 Months: An International Perspective*, “Japan”, 2020, 241.

<sup>26</sup> On the Chinese response to Covid-19, see Y. SHA, , *Medicine and Law: The Covid-19 Pandemic: A Time Capsule of the First 6 Months: An International Perspective*, “China”, 2020, 165.

Where collective bargaining was not activated, the negotiations was carried out at clubs and players level. Specifically, in certain jurisdictions a handful of clubs have reached agreements with the players, subject to the latter accepting a wage reduction during the pandemic.

The terms of such settlements vary on a case by case basis. However, the quantum of payment deferred or reduced (as the case may be) is linked to the income each player receives – the higher the income, the greater the salary deferral/reduction, as applicable. This is a general principle followed across the board.

In the ‘Big 5’ countries, there have been instances of clubs arriving at agreements with their players for the reduction of their salaries. Examples include, Athletic Bilbao in Spain, AS Roma and Juventus in *Italy*, Arsenal and Aston Villa in *England* and Bayern Munich, Eintracht Frankfurt and Borussia Dortmund in *Germany*.

Notably, *Germany*’s four UEFA Champions League clubs have also jointly decided to contribute Euros 20 million to clubs lower down the German football pyramid, while a group of Premier League players in England have donated funds to the National Health Service through a combined initiative named ‘Players Together’.

For example, all 28 players of *Japanese* club, Hokkaido Consadole Sapporo have agreed to return a portion of their salaries to the club in order to help the management face the crisis and the operational costs involved.

In *China*, the CFA issued a formal proposal<sup>27</sup> calling for professional football clubs to reasonably adjust salaries applicable to players and coaches of men’s teams. The proposal seems to be China’s localised response to the FIFA Guidelines on COVID-19 Football Regulatory Issues, in which the CFA encouraged clubs to conduct amicable negotiation with players and coaches either on collective or individual basis.

In *Australia*, 7 of the 11 clubs in the Hyundai A-League, who are less financially robust, have stood down their players and staff with no further payment. The remaining 4, better resourced clubs continue to meet their obligations to players. Staff at some Australian clubs appear to have taken paid leave in order to cushion the financial impact upon their employers.

In *Saudi Arabia*, all clubs, acting in concert with the Saudi Pro League, have decided to cut coach and player salaries to the extent of 50%, in Canada, the Canadian Premier League has directed all clubs to cut player salaries by 25%, while in Malaysia, following the breakdown of collective negotiations, the federation imposed a tiered reduction of salary of 10%, 15%, 20% or 30%, depending on the income of each player.

---

<sup>27</sup> The proposal is available at [www.thecfa.cn/lstz/20200508/28619.html](http://www.thecfa.cn/lstz/20200508/28619.html), (last accessed on 20 December 2020).

### 3.2.1 Key contractual and legal principles at play

#### 3.2.1.1 Termination of employment agreements for 'force majeure'

FIFA does not define the concept of *force majeure* but it rather refers to the relevant national employment laws and collective Bargaining Agreements.<sup>28</sup>

As a general remark, it should be noted that football clubs are still obliged to pay their players in full, unless an agreement is reached with the players or where *force majeure* is considered appropriate grounds to terminate the employment contract.

*Spain* is relying on an 'ERTE' system (see below) to either suspend or modify employment contracts for force majeure reasons (clubs are prohibited from terminating contracts on grounds of the pandemic). In *France*, while the COVID-19 crisis might qualify as a force majeure event, it is unlikely that provisions under national legislation will be enforceable given that the crisis is likely to be temporary. Provisions allowing clubs in Germany to terminate the services of their players are considered difficult to invoke. While clubs in Italy are legally permitted to terminate contracts for force majeure (although considered a rarity in practice).

Standard professional player contracts in *England* do not contain a force majeure clause. As with other common law jurisdictions, force majeure is a contractual right and is therefore not applicable in the way it would be in civil law jurisdictions. However, the doctrine of frustration permits contracts that are impossible to be performed to be brought to an end. However, this is unlikely to be applicable, particularly in an employment context.

In *The Netherlands*, force majeure cannot be invoked to unilaterally terminate an employment contract, although a salary reduction might be possible. However, in other countries, such as *Argentina* and *Croatia*, force majeure clauses may generally lead to the suspension or even termination of a contract, with a provision for a reduced compensation (and in *Argentina's* case, subject to the government's latest decree).

In *Romania*, footballer contracts can be terminated for force majeure on account of the fact that they are classified as civil contracts rather than employment contracts under national law.

The legislation in *Ukraine* and *Uruguay* does not provide employers with the ability to unilaterally terminate, even in force majeure circumstances, while in *Turkey*<sup>29</sup> a force majeure clause can trigger the termination of a contract.

<sup>28</sup> FIFA FAQs on Covid-19 Football Regulatory Issues, June 2020, available *on line* at <https://resources.fifa.com/image/upload/codiv-19-football-regulatory-issues-faqs.pdf?cloudid=wsmwqhqhcxccffkktk0p>, (last accessed on 15 February 2021).

<sup>29</sup> See S. BEZEN ET AL, "Football: Extension of Players' Contracts in Turkey due to the COVID-19 Pandemic", *Sports Law and Taxation* 11(2), 2020, 46.

*Switzerland* permits any party to terminate an employment relationship with immediate effect, where there is ‘good cause’. While the pandemic might well constitute a force majeure event, it is unlikely that such termination by clubs would be upheld by the courts.

In *Australia, India* and *Japan* the applicability of force majeure contracts depends upon the wording of the relevant contracts. Therefore, in the absence of an applicable force majeure or similar provision permitting termination, both clubs and football players are obliged to fulfil their contractual and economic obligations.

In common law jurisdictions, the doctrine of frustration may provide a remedy to parties who wish to terminate a contract where circumstances outside their control deem the contract impossible to perform.

### 3.2.1.2 *Unilateral suspension or modification of player contracts*

In *England*, the terms of an employment contract can only be changed by mutual agreement. The position is similar in *Germany*. As with termination for force majeure, the principles governing the suspension and/or modification of employment contracts in *Spain* are founded in domestic employment law (the “ERTE” system), under which there is a general prohibition for employees to waive legally recognised rights.

In *France*, suspension or modification, as opposed to termination in accordance with national legislation is a more practical if likely outcome. In *Italy*, the terms of an employment agreement can only be changed by mutual agreement. However, in case the parties do not reach an agreement, it is reasonable to expect a unilateral modification of the agreement by the club. Such a decision will be subject to the judgement of an arbitration body and the FIFA guidelines may be taken into account.

In *Belgium*, force majeure clauses may trigger the suspension but not termination of an employment contract. Contracts in *Brazil*<sup>30</sup> may be unilaterally suspended, if provided for by a collective bargaining agreement.

In *The Netherlands*, modification of salary is only possible as a last instance measure, and in the event that negotiations, at both collective and individual levels, do not lead to a fruitful resolution.

In *Portugal*,<sup>31</sup> salary reductions are only permissible where: (a) the employee mutually consents to it; or (b) the working hours of employees are reduced so as to reflect a proportionate reduction of salary. In the case of a lay-off, the employee is entitled to be paid 2/3 of his monthly salary for the next 2 months.

<sup>30</sup> On the response to Covid-19 in Brazil, see E. DANTAS, *Medicine and Law: The Covid-19 Pandemic: A Time Capsule of the First 6 Months: An International Perspective*, “Brazil”, 2020, 153.

<sup>31</sup> With regard to interim measures issued in Portugal suspending anti-poaching agreement between clubs preventing the hiring of players who had terminated their employment contracts for reasons connected with the coronavirus pandemic, see R. FILIPE COSTA, T. NEVES, “Portugal: Antitrust – Football”, *European Competition Law Review*, 41(9), 2020, 79.

In *Chile*, as well as in *South Africa*, unilateral termination or modification is not permissible. Contracts may only be terminated or modified if mutually agreed to by the parties. Similarly, in *Russia*, employment contracts can only be altered by the mutual consent of the parties, subject to certain exceptions prescribed by law. Interestingly, the pandemic (thus far) cannot be considered to be one of those exceptional circumstances.

In *Mexico*, contracts can theoretically be suspended in the event of a government-declared 'health contingency'. However, the government to date, has avoided invoking this provision, thereby encouraging employers to pay full salaries or mutually agree to any variations.

### 3.3 Government economic measures

Faced to pandemic all governments have taken economic measures addressed to both employers and employees in the business world and, thus, also in football.

In *England*, pursuant to the government's 'Job Retention Scheme' football clubs could 'furlough' employees and apply for a grant from the government that covers 80% of their usual monthly wage costs, up to a maximum of £2,500 a month. Similar government schemes have also been implemented in *France*, *Germany*, *Italy* and *Spain*.

Notably, in *Italy*, football clubs can avail of (maximum) 6-year credit facilities guaranteed by SACE, Italy's Export Credit Agency, up until 31 December 2020. This SACE guarantee covers 90% of the principal amount for clubs with annual revenues lower than Euros 1.5 billion provided that funds from these facilities are applied towards personnel costs, investments and working capital of football clubs.<sup>32</sup>

Outside the 'Big 5', certain national authorities have adopted special temporary employment allowances/benefits, for all employees (thereby including football players) up to certain amounts. In particular, a few countries (*Australia*, *Belgium*, *Brazil*, *Canada*, *Denmark*, *Malaysia*, *The Netherlands*, *Portugal*, *Romania*, *South Africa*,<sup>33</sup> *Paraguay* and *Uruguay*) announced employment related benefits while others such as *Kenya*, *Nigeria* and *USA* have granted indirect benefits to businesses in the form of tax breaks and/or loan assistance, by way of example.

Generally, national governments have not adopted specific financial measures for the football sector, however the *New Zealand* Government's NZ\$25 million 'community resilience fund' for sports federations is of particular note.

<sup>32</sup> E.A. PALMITESSA, 'Financing Football Clubs', presentation made at the occasion of LawInSport Football Law Digital Conference 2020 on 2 June 2020.

<sup>33</sup> See I. PEROLD, C. HATTINGH, H. BAMA, N. BERGH, JP BRUWER, *The Forced Cancellations of Four Selected Annual Sport Events (ASES) Due to COVID-19 and Its Socio-Economic Influence on South Africa: A Literature Review*, 2020), available at SSRN.

Further, in an interesting move, the Ministry of Culture in Norway has compensated clubs for any shortfall in income.

### 3.4 *Sports federations economic measures*

The federations on their side have also adopted particular economic measures:

The Premier League in *England* has advanced £125 million to the English Football League (i.e. divisions 2-4) (“EFL”) and National League (divisions 5 and below). The EFL has also set up a £50m relief fund for its clubs.

In *Germany*, the league (“DFL”) has lent its support to the regional and local soccer associations with 1.5 Million Euro allocated to each.<sup>34</sup> The “DFB-Bundestag” established a Task Force “Financial Stability for the Third Division”, intending to promote greater financial stability in the third division for the future.<sup>35</sup>

In *Italy*, the national football association (“FIGC”) notified a suspension/relaxation of certain deadlines regarding the fulfilment of financial obligations to comply with the competition licencing system (with plans to redraft the licensing system in its current form). On 4 June 2020, FIGC also announced a special fund “Salva Calcio” (Save Football) of Euros 21 million, which will benefit professional clubs (and their staff) from the second, third, amateur and women’s divisions.

It is interesting to note that federations from *Japan*, *The Netherlands*, and *Portugal* are among a handful of those who have created and can rely on special funds to face emergencies such as the one at hand. In particular, the J-League (*Japan*) has announced emergency funding in the form of uncollateralised loans for its clubs. *Slovenian* and *Polish* federations have also adopted financial packages to assist their clubs, while the GFA in *Ghana* has promised financial support to clubs too.

No professional football clubs in the United Kingdom and in Italy have (as yet) been involved in insolvency proceedings as a result of COVID-19. However, there have been clubs over this period that have done into liquidation such as Wigan, Macclesfield Town FC.

Moreover, as noted below it is predicted that dozens of clubs could potentially face administration/insolvency in the next few months unless things change.

In *Spain*, Malaga CF appears to be in financial difficulties (for the second time since 2018), however no proceedings have commenced. German club, Karlsruher SC (currently playing in the Second Division) came remarkably close to declaring bankruptcy but was able to avoid that by negotiating agreements with its two main creditors.

<sup>34</sup> Cf. [www.dfl.de/de/aktuelles/dfl-unterstuetzt-regional-und-landesverbaende-des-dfb/](http://www.dfl.de/de/aktuelles/dfl-unterstuetzt-regional-und-landesverbaende-des-dfb/).

<sup>35</sup> Cf. [www.dfb.de/news/detail/gruenes-licht-fuer-task-force-wirtschaftliche-stabilitaet-3-liga-215787/](http://www.dfb.de/news/detail/gruenes-licht-fuer-task-force-wirtschaftliche-stabilitaet-3-liga-215787/).

Interestingly, in *England*, Damien Collins MP (former Chair of the Digital, Culture, Media and Sport Select Committee) sent a letter (co-signed by 18 MPs and other football executives) to The FA and EFL calling for urgent talks on football finance based on a six-point plan. This six-point plan included (among other things) the creation of a government backed financial assistance scheme for clubs to access funds to meet short term liabilities, in exchange for a minority-shareholdings in the club.

The coronavirus has escalated the financial strains on football clubs, forcing some into insolvency proceedings. However, in many cases these financial issues had been haunting some of these clubs well before the coronavirus broke out.

For instance, *Colombia* has seen 8 clubs involved in insolvency proceedings even before the coronavirus. *Croatia* had a club which was not given a license to participate due to failure to satisfy relevant licensing (financial) criteria.

Notably, in *China* 11 football clubs from the second and third professional divisions were not eligible to participate in the new season in accordance with CFA rules, for failing to settle the salaries owed to players or coaches within a specified time limit.

Moreover, there have been 5 clubs, including Tianjin Tianhai Football Club from the CSL, who voluntarily withdrew from the professional league due to financial difficulties.

Given the trying financial environment clubs find themselves in, there have been leagues, for example, the Danish league, who have decided, among other measures, to adjust the formal financial requirements for obtaining a club license for 2020-21 season.

The unfortunate reality is that smaller clubs (all over the world), particularly those who rely heavily on match day revenue and sponsorship income will likely be impacted more severely by the negative knock-on effects of the virus, putting them at greater risk of folding.

#### 4. *Sustainability and cost controls*

The financial pressure on clubs and leagues has brought a call for salary caps in the Spanish La Liga<sup>36</sup> and the English Football League, the legality of which was successfully challenged by the Professional Footballers' Association before an independent arbitration tribunal.<sup>37</sup> Wider discussions over cost control measures, such as salary caps, have been welcomed by FIFA President, Gianni Infantino, who has highlighted the importance of “collective brainstorming” to address the current difficulties facing football. He advocates for “*clearer and stricter*

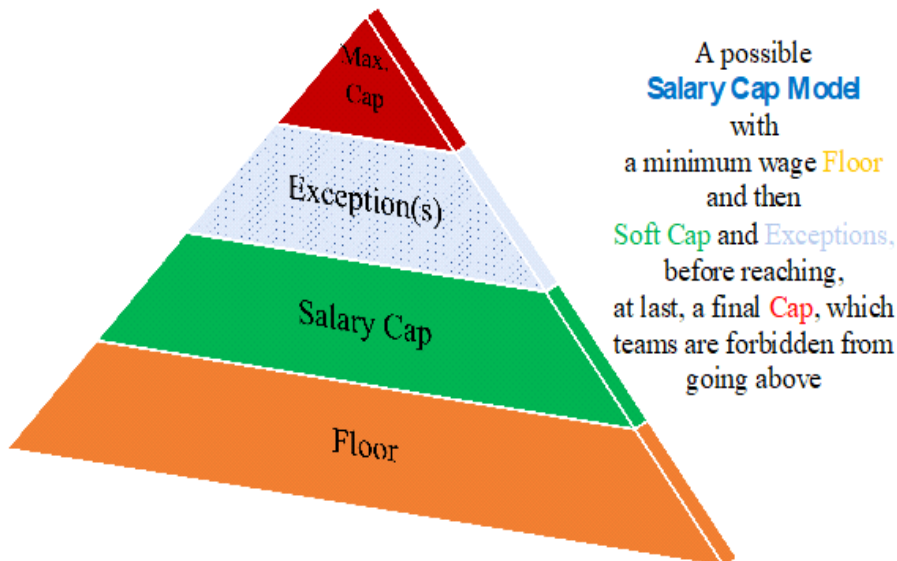
<sup>36</sup> REUTERS, *La Liga slashes wage cap by 610 million euros for 2020-21 season*, 17 November 2020, (last accessed 30 November 2020).

<sup>37</sup> N. DE MARCO QC, *Salary Cap is incompatible with leagues that promote growth and investment*, *The Times*, 10 February 2021, (last accessed 14 February 2021).

*financial regulations, imposing full transparency and good governance principles, and not only limiting this to the transfer system, but to the entire football ecosystem*".<sup>38</sup> With the focus on cost controls, it is difficult to see how this will not have some bearing on the future regulation of agents and commission caps.

Salary cap, both as a per-player or a team's roster wages limit, has already been debated in the past, looking at the regulations adopted by certain professional leagues in other sports (e.g. NBA, NFL, MLB, etc). In the Major Leagues salary caps have been used to promote competitive balance among teams whilst in football it appears to be considered as a cost control measure. It is worth noting that the salary caps in Major League sports are subject to collective bargaining agreement between the leagues and players associations, under national labor law. The employment status of football players and competition law varies by country and region, as highlighted in the survey when analyzing the response on how (collectively or individually) players' salaries were adjusted during the pandemic. Therefore, the employment status of players in each country and region and power balance between clubs, leagues and players will impact on how a salary caps can be introduced and enforced.

In addition to salary caps and cost controls, governments, such as the UK Government, are now securitizing the structure at the football pyramid to understand how money is distributed from the top of leagues down to lower leagues given their financial vulnerability. The interest from governments could accelerate any potential changes to financial management and regulations across football as address by the FIFA President in June.



<sup>38</sup> FIFA, *FIFA President: Shape a better football*, FIFA, 6 June 2020 (last accessed 30 November 2020).

## 5. *The rise of private equity investment*

There appears to be some appetite from private equity funds to invest into football in both leagues and clubs. The investment at league level, as was seen in *Italy* with the Serie A and CVC Capital Partners,<sup>39</sup> is due to the media rights profits and the ability to drive the greater commercial return from hands-on involvement in the negotiations and selling of those rights. Recently, it has been reported that a number of well-known private equity funds consider investing in Bundesliga media rights.<sup>40</sup>

At club level there is a mixture of private equity interest, wealthy business owners and sovereign wealth funds who are looking to invest in either multi-club strategies, such as that of City Football Group with recent acquisitions in *France* (Troyes AC) and *Belgium* (Lommel United). However, the targets of those investments are typically around clubs in leagues in which investors are able to have a greater influence over a club themselves to protect their investment. This therefore excludes clubs in countries where clubs are membership organisations (*Sweden*) or where fans (members) have control of the parent association and therefore the controlling stake in the clubs such the 50+1 rule (*Germany*).<sup>41</sup>

A number of investors are reportedly<sup>42</sup> investing minority stakes in clubs, including players such as the English Harry Kane in Leyton Orient club. We have also seen celebrities Ryan Reynolds & Rob McElhenney recently complete their takeover of Wrexham AFC.<sup>43</sup>

Whilst the pandemic has certainly caused a global financial crisis, the low banking interest rates have encouraged an increase in the investments in various funds over the last few years. Private equity funds have expressed interest in investing on football. Such funds generally reach a return on investment through two ways. They can go for yields paid out over at regular intervals during the investment period. They can profit from capital appreciation at the end of the investment term and/or life of the fund, by selling their club/league's stakes). Historically, it may be difficult for investors to make the type of returns they would typically look over a life of fund (e.g 3-5 years). Although, the advent of longer-term funds (5-20 years) has become more common place and therefore investment

---

<sup>39</sup> More recently Advent International and BC Partners announced they are eyeing minority stake in Bundesliga International, see E. HENNING, D. HELLIER, S. SYED, "*Private Equity Eyes German Soccer as League Mulls Media Deal*", *Bloomberg Quint*, 25 November 2020, (last accessed 13 December 2020).

<sup>40</sup> M. AHMED AND K. WIGGINS, "*Private equity groups set to battle for Bundesliga football deal*", *Financial Time*, 2 December 2020, (last accessed 13 December 2020).

<sup>41</sup> C. KEIDEL AND A. ENGELHARD, *Football club ownership in Germany – less romantic than you might think*, *LawInSport*, 28 July 2015, (last accessed 13 December 2020).

<sup>42</sup> A. SARTORI, *Pandemic not discouraging football club investors*, KPMG Football Benchmark, 17 November 2020, (last accessed 13 December 2020).

<sup>43</sup> R. REYNOLDS AND R. MCELHENNEY, *Hollywood due complete Wrexham takeover*, ([www.bbc.co.uk/sport/football/56001854](http://www.bbc.co.uk/sport/football/56001854)) BBC Sport, 9 February 2021, (last accessed 14 February 2021).

in football is now more attractive than before as an increasing number of funds set a middle/long term to generate profit from their investment. There has been a view expressed that there is an opportunity to:<sup>44</sup>

- make profits by helping clubs to better engage and monetize their loyal fans bases (better use of and selling of fan data);
- make money from developing young talents and the transfer market; and,
- develop property in and around the club, including stadia and the training ground that can make for a very attractive investment.

However, with any investment, the issue of control and influence becomes more challenging to monitor from a regulatory standpoint to understand who the beneficial owner is and what, if any, influence this has over player transfers and integrity in competitions. Along with the greater emphasis on control of person data from a player and fan perspective as discussed at FIFA's 2<sup>nd</sup> Data Protection Summit,<sup>45</sup> it will be interesting to see if a return can be realised as the issue of consent to commercialize data becomes a hot topic in football and society in generally.

6. *Looking for new business models: when “necessity sharpens one’s wits”*

Following the pandemic, the classic sports business model has been shaken. In order for the sport system to prosper and thrive in the recovery from the COVID-19 pandemic, sports stakeholders need to adapt and pivot to change the business models and mindset for progression.

In this context, sports stakeholders need to adopt innovative and proactive behaviors to create value, gain competitive advantages, and maintain pre-crisis performance levels.<sup>46</sup>

This is particular true with regard to amateur football where clubs are highly dependent on government funding especially in time of crisis. Therefore, as rightly pointed out in the literature “*the management teams of sports clubs need to develop innovative and rapid strategies to find funding from other sources (commercial sponsorship, increased number of users/sportsmen, etc.)*”.<sup>47</sup>

However, although small organisations may be more vulnerable due to having fewer capital reserves and fewer assets, action protocols can be developed

<sup>44</sup> See N. COUCHMAN, P. HANTON, G. SCOTT at the occasion of the *Private Equity Investment Panel Discussion*, LawInSport Annual Conference 2020.

<sup>45</sup> *FIFA holds Data Protection Summit to share best practices with global football community*, 27 November 2020, (last accessed 13 December 2020).

<sup>46</sup> P. ESCAMILLA-FAJARDO, J. M. NUÑEZ-POMAR, F. CALABUIG-MORENO AND A. M. GOÍMEZ-TAFALLA, *Effects of the COVID-19 Pandemic on Sports Entrepreneurship, Sustainability* 2020, 12, 8493; available on line at doi:10.3390/su12208493 www.mdpi.com/journal/sustainability, www.mdpi.com/journal/sustainability (last visited 15 February 2021).

<sup>47</sup> *Ibidem*.

and implemented more quickly in such organisations due to their size and flexibility. This can be seen as an opportunity in regional or national sports clubs.<sup>48</sup>

The present time requires to be more innovative and creative in how to promote product and offer contents. A technologically-advanced approach can be a valid answer along with a certain degree of creativity.

The starting point is that despite the pandemic appetite for sport is still very high. But, even though sports events can now take place again, they can no longer stage in front of spectators, at least not with the usual level of attendances. The traditional revenue channel constituted by ticketing have fallen, urging a new way to conceive the hospitality. Being impossible to attend the event in the stadia, virtual options, such as through Virtual Reality devices, got a boost. Virtual tours are now part of the business.

The initial lack of games shifted the demand of sports to alternative contents. This eased, for example, the rising of on-line gaming and streaming such as those on channels such as Twitch which benefited of an unprecedented lack of live sports to enlarge their audience. Where such virtual sports could not stand the absence of games, the social activity of many players succeeded. The one-to-one relation between athlete and their audience gained value, with celebrities engaging with their fans via social media and becoming the hosts of improvised (or improvised like) shows on their own channels. This has opened a new scenario for the distribution of athletes generated contents, where the image and performance of players accrued a value outside the field. As a consequence, the athletes' persona is in the spotlight more than ever, demanding communication skills and a new approach by players with regard to the exploitation of their likeness and personal brand.

A drop of sponsorships deals was recorded as certain categories of investors scaled back<sup>49</sup> during the pandemic.<sup>50</sup> Aside the renegotiation of the contracts and replacements, extension of deals durations is the first consequence to be likely reported. For the future, parties may reserve the right to replace or substitute certain services in case of further distress. Creativity and fan engagement represent key trends, with companies trying to explore new ways to reach the audience.<sup>51</sup> Moreover, brand exposure can be assured thanks to new transmission techniques and contents.<sup>52</sup>

---

<sup>48</sup> D.A. SHEPHERD, T.A. WILLIAMS, *Spontaneous Venturing: An Entrepreneurial Approach to Alleviating Suffering in the Aftermath of a Disaster*; MIT Press: London, UK, 2018, 43–91.

<sup>49</sup> A drop of 35% in apparel sponsorship deals was recorded between January and March 2020 compared with 2019. Sponsorship deals from apparel brands have declined by 50% between January and February 2020 due to the negating effect of COVID-19 on the apparel industry, according to GlobalData.com.

<sup>50</sup> It is worth noting betting sponsorships are prevented in some European countries (notably Italy and, by the end of 2020/21 football season, Spain) due to the ban on betting brands advertising.

<sup>51</sup> In Italy art. law within 13.10.2020 has introduced a specific tax credit available for entities who make advertising investments in leagues, sport clubs and associations, under certain conditions.

<sup>52</sup> Shows the European sponsorship community feels more strongly than ever that there is a path to recovery out of Covid-19, see on sponsorship.org.

Even the media market seems on the verge of a change. Setting aside the new terms and conditions that are likely to be negotiated in the future between licensors and licensee in order to handle occurrences and consequences due to events like pandemic, also the operating models could evolve. It is possible to foresee rightsholders will need to vary their offers in the attempt to secure their revenues. This may open to new types of arrangements based on revenues sharing mechanism or joint distribution propositions, where commercial inventory surrounding the events are managed by both parties or a revived role can be reserved to digital offerings owned by licensors. Partnerships are meant to be transformed. It is further possible rights are assigned to more partners on a non-exclusive basis, with some events being accessible via more platforms owned by different companies.

Otherwise, it is certain that the products broadcasted by media services will expand with an increasing variety of programs. Alongside, the way such programs are produced<sup>53</sup> and delivered to the audience is going to evolve with a more gamified and interactive consumption being the key feature of any services. The enlarged competition urges to sharpen the ability to engage the public. A more hybrid for of sports entertainment is probably to come, with viewers divesting themselves of the “couch potatoes” robes to gain a more active role. Second screening is going to be important, it remains to understand which device will play such role.

### *Conclusions*

While each member association has been faced with its unique set of challenges in combating the impact of the COVID-19 pandemic, the above comparative analysis seeks to highlight different examples of how member associations are dealing with the crisis. Indeed, measures and initiatives taken across the board have been varied.

For instance, all governments from the ‘Big 5’ leagues, as has been the case with several other countries, have adopted exceptional measures to safeguard employment. Some have adopted unemployment benefit schemes while others have opened lines of credits for those affected, including football players and non-playing football club staff.

In the vast majority of jurisdictions under analysis, clubs have negotiated/ are attempting to negotiate salary cuts from a minimum of 10% (as in England and Spain) up to a maximum of 70% (for example, in accordance with Spanish law).

FIFA, UEFA and CONMEBOL have allocated financial resources to their national member associations while federations and/or leagues, (for example,

---

<sup>53</sup> Virtual fan noise is already part of the production helping to make the behind the closed doors games more appealing. Producer will increase the array of camera and means to shoot, enriching the broadcasting.

Germany and England, to name a few) have created special reserve funds for the clubs in need due to the current crisis.

Top clubs in Germany have *donated money* to those lower down the pyramid, facing bankruptcy.

Player's unions such as the PFA in England have dedicated hardship funds to which players can apply to claim assistance.

Finally, during the sports season 2019-2020, some players have voluntarily waived part of their remuneration, as is the case with those from Athletic Club de Bilbao, AS Roma and Juventus.

The current crisis has left many clubs with cash flow problems for the foreseeable future, with potentially fatal knock-on effects. As such, it is imperative to look at the medium to long term, in order to minimize the impact of COVID-19 on the football industry.

While federations have acknowledged (and in some cases endorsed) the FIFA guidelines, the reality remains that steps taken by each federation would always be subject to domestic laws.

The crisis creates an opportunity for stakeholders to make football more sustainable by exploring:

- setting up specific “reserve” funds which cover future *force majeure* events;
- revisiting the funding<sup>54</sup> of lower level and grassroots football both at national and at international level; and
- reforming the accounting rules and procedures of all clubs to increase transparency and accountability amongst executives.

Moreover, this pandemic has changed the way sport and more specifically, football will approach legal and contractual relationships. Both commercial (i.e. sponsorship<sup>55</sup> or broadcasting) and employment-related contracts will provide for more robust *force majeure*<sup>56</sup> clauses (or clauses with similar effect), while players will bargain (whether individually or collectively) for measures to protect themselves legally and contractually going forward. And while all stakeholders hope to never witness a catastrophe of this magnitude again, it is certainly hoped that the industry will be better prepared for the future. Due to the pandemic some of the traditional streams of income for the football industry have dramatically decreased. For example, tickets sale and all the around the game sales (merchandising, food and beverages,) were or are still frozen. Other incomes are threatened due to the limitations imposed to games and the risks of cancellations. For instance, sponsorships or broadcasting budgets have been reduced as a consequence of the

<sup>54</sup> On the possible changes to the U.S. law governing government funding for the United States Olympic and Paralympic Committee (USOPC) following the pandemic see M.A. CONRAD, *Reimagining U.S. Olympic Sports – How the Covid-19 Pandemic Serves as the Catalyst for Public Funding, Greater Transparency, and Increased Athlete Rights*, 2020, available at SSRN.

<sup>55</sup> See M. RAJKOTWALA, D. MITTAL, *Sports Sponsorship Contracts and the Pandemic: Addressing the Uncertainties*, in *Journal for Sports Law, Policy and Governance*, 2(1), 2020, 74.

<sup>56</sup> S. CORNELIUS, *Sport in a Time of COVID-19*, in *Sports Law and Taxation*, 11(2), 2020, 9.

uncertainty surrounding both the competitions and the economic stability. There is a general call to revise the system of remuneration and costs inside the world of football. The pandemic changed the scenario clubs, leagues and federations usually face in the carrying out of their activities, but it is also showed weaknesses and inefficiencies already latent in the sports ecosystem.

We might expect a long-term, structural benefit of football from adjusting to the crisis, a greater emphasis on risk and compliance management from the top-levels down.

In fact, there is clearly an increased focus on sustainability of the entire football system, costs control on national federations, leagues and clubs including transfer fees, salary caps and the much-debated cap on agents' fees; a drive to greater financial transparency and accountability; urgent action on accurate health and safety policies, protocols and auditing; valid implementation and monitoring mechanisms.

These market forces, combined with an increased focus and capacity for auditing and compliance from FIFA<sup>57</sup> and the confederations, may accelerate the professionalization of football globally in areas that have been historically neglected.

Furthermore, it is worth noting that although COVID-19 has disrupted the football industry, the pandemic has accelerated certain latent processes. It is possible to foresee that stakeholders are keener to seek new business models, alternative competition formats and commercial partnerships. The crisis has forced them to embrace change and collaborate. The majority of the football industry has been resilient and proactive in containing the loss, managing the crisis and finding new ways to reinvent the business.

The economic and social impact of football urge a government intervention worldwide. Public institutions should support not only financially, but also spreading technical knowledge and promoting a race to the top in terms of regulation, fostering models that show efficiency, sustainability and transparency. Clearly, an open and collaborative approach with a strategic mindset has already brought benefits and will help the long-term recovery from the crisis and create a more sustainable and stronger football industry.

---

<sup>57</sup> FIFA, *Compliance Handbook and Summit*, 16 October 2020, (last accessed 13 December 2020).

## L'AVVOCATO SPECIALISTA IN DIRITTO SPORTIVO

di *Piero Sandulli\**

*ABSTRACT: The Author focus on the new Regulation for obtaining the title of specialist lawyer, clarifying the requirements and procedures for obtaining and subsequent maintenance.*

*He specifies all the steps that a lawyer must follow in order to get the specialization in the field of sports law: training courses and relevant professional experience.*

*The Regulation represents the completion of a path begun years ago which has finally given full and effective scientific dignity to sports law and justice.*

*Key words: Specialised lawyer – Sports Law – Sports Justice – Training courses – University – CNF – Revocation.*

*Avvocato specialista – diritto sportivo – giustizia sportiva – percorsi formativi – università – CNF – revoca.*

SOMMARIO: 1. Regolamento per il conseguimento del titolo di avvocato specialista – 2. L'avvocato specialista – 3. I percorsi formativi – 4. Conseguimento del titolo di specialista per comprovata esperienza – 5. Mantenimento o revoca del titolo – 6. Il diritto sportivo – 7. Conclusioni

---

\* Professore di Diritto Processuale Civile, titolare dell'insegnamento di giustizia sportiva e giurisdizione statale nell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico". Presidente della Corte Sportiva d'Appello della Federcalcio, Presidente della Commissione di Garanzia della Federnuoto.

## 1. *Regolamento per il conseguimento del titolo di avvocato specialista*

Con la sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale n. 308, del 12 dicembre 2020, ha completato il suo travagliato iter il regolamento recante le disposizioni per il conseguimento ed il mantenimento del titolo di avvocato specialista, dando vita a quanto previsto dall'articolo 9 della legge del 31 dicembre 2012, n. 247.<sup>1</sup>

Il nuovo regolamento è stato varato avendo, in precedenza, ottenuto il parere positivo del Consiglio Nazionale Forense (10 ottobre 2018) e la valutazione della Sezione consultiva del Consiglio di Stato per gli atti normativi (5 dicembre 2019), nonché i pareri delle Commissioni parlamentari competenti sulla materia.

## 2. *L'avvocato specialista*

L'articolo 2 del Regolamento in esame prevede che "è avvocato specialista l'avvocato che ha acquisito il titolo in uno dei settori di specializzazione".

Il successivo articolo 3 individua i 13 settori di specializzazione.

Con la lettera O è stato inserito il "diritto dello sport" tra le materie specialistiche.

Per conseguire il titolo di "specialista" l'interessato deve presentare domanda presso il proprio Consiglio dell'Ordine.

---

<sup>1</sup> Il percorso del regolamento in esame è stato particolarmente lungo in quanto il TAR prima ed il Consiglio di Stato, successivamente, con la decisione n. 5575/17, avevano annullato il precedente regolamento emanato con decreto del Ministro della Giustizia del 12 agosto 2015. "Art. 9 Specializzazioni. 1. È riconosciuta agli avvocati la possibilità di ottenere e indicare il titolo di specialista secondo modalità che sono stabilite, nel rispetto delle previsioni del presente articolo, con regolamento adottato dal Ministro della giustizia previo parere del CNF, ai sensi dell'articolo 1. 2. Il titolo di specialista si può conseguire all'esito positivo di percorsi formativi almeno biennali o per comprovata esperienza nel settore di specializzazione. 3. I percorsi formativi, le cui modalità di svolgimento sono stabilite dal regolamento di cui al comma 1, sono organizzati presso le facoltà di giurisprudenza, con le quali il CNF e i consigli degli ordini territoriali possono stipulare convenzioni per corsi di alta formazione per il conseguimento del titolo di specialista. All'attuazione del presente comma le università provvedono nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. 4. Il conseguimento del titolo di specialista per comprovata esperienza professionale maturata nel settore oggetto di specializzazione è riservato agli avvocati che abbiano maturato un'anzianità di iscrizione all'albo degli avvocati, ininterrottamente e senza sospensioni, di almeno otto anni e che dimostrino di avere esercitato in modo assiduo, prevalente e continuativo attività professionale in uno dei settori di specializzazione negli ultimi cinque anni. 5. L'attribuzione del titolo di specialista sulla base della valutazione della partecipazione ai corsi relativi ai percorsi formativi nonché dei titoli ai fini della valutazione della comprovata esperienza professionale spetta in via esclusiva al CNF. Il regolamento di cui al comma 1 stabilisce i parametri e i criteri sulla base dei quali valutare l'esercizio assiduo, prevalente e continuativo di attività professionale in uno dei settori di specializzazione. 6. Il titolo di specialista può essere revocato esclusivamente al CNF nei casi previsti dal regolamento di cui al comma 1. 7. Il conseguimento del titolo di specialista non comporta riserva di attività professionale. 8. Gli avvocati docenti universitari di ruolo in materie giuridiche e coloro che, alla data di entrata in vigore della presente legge, abbiano conseguito titoli specialistici universitari possono indicare il relativo titolo con le opportune specificazioni".

Al ricevimento della domanda il Consiglio, verificata la regolarità formale della documentazione, la trasmette al Consiglio Nazionale Forense. Il secondo comma, dell'art. 6, del Regolamento, chiarisce che “può presentare domanda l'avvocato che:

- a) negli ultimi cinque anni ha frequentato, con esito positivo, i corsi di specializzazione di cui all'articolo 7, oppure ha maturato una comprovata esperienza nel settore di specializzazione ai sensi dell'articolo 8;
- b) non ha riportato, nei tre anni precedenti la presentazione della domanda, una sanzione disciplinare definitiva, diversa dall'avvertimento, conseguente ad un comportamento realizzato in violazione del dovere di competenza o di aggiornamento professionale;
- c) non ha subito, nei due anni precedenti la presentazione della domanda la revoca del titolo di specialista.

L'avvocato, che abbia almeno cinque anni di iscrizione all'albo degli avvocati, può conseguire il titolo di specialista soltanto in due dei tredici settori indicati nell'articolo 3<sup>2</sup> e se vuole mutare il settore rispetto al quale chiede la specializzazione (avendo già conseguito due titoli) deve, prima di presentare la sua nuova domanda rinunciare ad uno dei due titoli di specialista già in suo possesso (art. 6, comma 3).

Dunque, i percorsi per ottenere il titolo di “avvocato specialista” sono essenzialmente due: 1) il percorso formativo, previsto dall'articolo 7 della normativa

---

<sup>2</sup> L'avvocato può conseguire il titolo di specialista in non più di due dei seguenti settori di specializzazione: a) diritto civile; b) diritto penale; c) diritto amministrativo; d) diritto del lavoro e della previdenza sociale; e) diritto tributario, doganale e della fiscalità internazionale; f) diritto internazionale; g) diritto dell'Unione europea; h) diritto dei trasporti e della navigazione; e) diritto della concorrenza; l) diritto dell'informazione, della comunicazione digitale e della protezione dei dati personali; m) diritto della persona, delle relazioni familiari e dei minorenni; n) tutela dei diritti umani e protezione internazionale; o) diritto dello sport. 2. Nei settori di cui alle lettere a), b) e c) il titolo di specialista si acquisisce a seguito della frequenza con profitto dei percorsi formativi ovvero dell'accertamento della comprovata esperienza relativamente ad almeno uno degli indirizzi di specializzazione indicati nei commi 3, 4 e 5, in conformità alle disposizioni del presente regolamento. 3. Al settore del diritto civile afferiscono i seguenti indirizzi: a) diritto successorio; b) diritti reali, condominio e locazioni; c) diritto dei contratti; d) diritto della responsabilità civile, della responsabilità professionale e delle assicurazioni; e) diritto agrario; f) diritto commerciale e societario; g) diritto industriale, della proprietà intellettuale e dell'innovazione tecnologica; h) diritto della crisi di impresa e dell'insolvenza; i) diritto dell'esecuzione forzata; l) diritto bancario e dei mercati finanziari; m) diritto dei consumatori. 4. Al settore del diritto penale afferiscono i seguenti indirizzi: a) diritto penale della persona; b) diritto penale della pubblica amministrazione; c) diritto penale dell'ambiente, dell'urbanistica e dell'edilizia; d) diritto penale dell'economia e dell'impresa; e) diritto penale della criminalità organizzata e delle misure di prevenzione; f) diritto dell'esecuzione penale; g) diritto penale dell'informazione, di internet e delle nuove tecnologie. 5. Al settore del diritto amministrativo afferiscono i seguenti indirizzi: a) diritto del pubblico impiego e della responsabilità amministrativa; b) diritto urbanistico, dell'edilizia e dei beni culturali; c) diritto dell'ambiente e dell'energia; d) diritto sanitario; e) diritto dell'istruzione; f) diritto dei contratti pubblici e dei servizi di interesse economico generale; g) diritto delle autonomie territoriali e del contenzioso elettorale; h) contabilità pubblica e contenzioso finanziario – statistico”.

in esame; 2) la comprovata esperienza da dimostrarsi in base a quanto statuito dal dettato dell'articolo 8 del Regolamento in parola.

Al di fuori dei percorsi disegnati dagli articoli 7 e 8 del Regolamento del 2020, a carattere eccezionale, “il titolo di Avvocato specialista può essere conferito dal Consiglio Nazionale Forense anche in ragione del conseguimento del titolo di dottore di ricerca”, così come ricordano le disposizioni transitorie e finali al regolamento.

### 3. *I percorsi formativi*

Il regolamento, con l'articolo 7, individua i percorsi formativi necessari ad ottenere il titolo di “avvocato specialista”: detti percorsi coinvolgono le università legalmente riconosciute ed all'uopo inserite in un apposito elenco costituito presso il Ministero dell'università e della ricerca. Il riferimento all'ambito giuridico, contenuto nel primo comma dell'articolo 7, consente una interpretazione estensiva di esso, che non si limiti alle sole facoltà di giurisprudenza, ma che coinvolga tutti i dipartimenti giuridici presenti in ambito universitario, comunque, idonei ad attrezzare i percorsi formativi.

A suffragare tale interpretazione concorre il riferimento, anch'esso contenuto nel primo comma dell'articolo 7 del regolamento in esame, secondo cui è necessario che i corsi di specializzazione siano validati dal Ministero della giustizia tenuto conto delle proposte ad esso formulate dalla Commissione permanente. La Commissione è composta da sei componenti, tra cui due magistrati ordinari, nominati dal Ministero della giustizia, due professori universitari di materie giuridiche, nominati dal Ministero dell'Università e due avvocati nominati dal Consiglio nazionale forense.<sup>3</sup>

I corsi di formazione validati dalla Commissione, in precedenza ricordata, dovranno essere organizzati sulla base di apposite convenzioni, stipulate con il Consiglio nazionale forense o con i singoli Consigli dell'ordine, atti ad istituire corsi finalizzati alla formazione specialistica, orientata all'esercizio della professione nel settore e nell'indirizzo di ogni singola specializzazione. Inoltre, il Consiglio nazionale forense può stipulare convenzioni con le associazioni specialistiche maggiormente rappresentative, da individuarsi sulla base di quanto disposto dall'articolo 35 della legge n. 247 del 2012.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Chiarisce l'art. 7 del regolamento in esame che la partecipazione alla Commissione permanente, ha la durata di quattro anni e non comporta alcuna indennità o retribuzione, ma il solo rimborso delle spese sostenute. La commissione deve essere presieduta da uno dei due magistrati ordinari nominati dal Ministero della giustizia.

<sup>4</sup> “Art. 35.(Compiti e prerogative)

1. Il CNF:

a) ha in via esclusiva la rappresentanza istituzionale dell'avvocatura a livello nazionale e promuove i rapporti con le istituzioni e le pubbliche amministrazioni competenti;  
b) adotta i regolamenti interni per il proprio funzionamento e, ove occorra, per quello degli ordini circondariali;

Le organizzazioni che intendano stipulare le predette convenzioni dovranno dotarsi di un comitato scientifico composto da sei membri di cui tre nominati da una delle articolazioni della Commissione sedente presso il Ministero di giustizia, tra i quali va scelto il coordinatore, e gli altri tre nominati dagli enti e/o dalle associazioni maggiormente rappresentative che intendono stipulare le convenzioni.

Accanto al comitato scientifico sarà necessario prevedere l'istituzione di un comitato di gestione composto da cinque membri, di cui almeno tre nominati

c) esercita la funzione giurisdizionale secondo le previsioni di cui agli articoli da 59 a 65 del regio decreto 22 gennaio 1934, n.37;

d) emana e aggiorna periodicamente il codice deontologico, curandone la pubblicazione e la diffusione in modo da favorirne la più ampia conoscenza, sentiti i consigli dell'ordine circondariali, anche mediante una propria commissione consultiva presieduta dal suo presidente o da altro consigliere da lui delegato e formata da componenti del CNF e da consiglieri designati dagli ordini in base al regolamento interno del CNF;

e) cura la tenuta e l'aggiornamento dell'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori e redige l'elenco nazionale degli avvocati ai sensi dell'articolo 15, comma 5;

f) promuove attività di coordinamento e di indirizzo dei consigli dell'ordine circondariali al fine di rendere omogenee le condizioni di esercizio della professione e di accesso alla stessa;

g) propone ogni due anni al Ministro della giustizia i parametri di cui all'articolo 13;

h) collabora con i consigli dell'ordine circondariali alla conservazione e alla tutela dell'indipendenza e del decoro professionale;

i) provvede agli adempimenti previsti dall'articolo 40 per i rapporti con le università e dall'articolo 43 per quanto attiene ai corsi di formazione di indirizzo professionale;

l) consulta le associazioni specialistiche di cui alla lettera s), al fine di rendere il parere di cui all'articolo 9, comma 1;

m) esprime pareri in merito alla previdenza forense;

n) approva i conti consuntivi e i bilanci preventivi delle proprie gestioni;

o) propone al Ministro della giustizia di sciogliere i consigli dell'ordine circondariali quando sussistano le condizioni previste nell'articolo 33;

p) cura, mediante pubblicazioni, l'informazione sulla propria attività e sugli argomenti d'interesse dell'avvocatura;

q) esprime, su richiesta del Ministro della giustizia, pareri su proposte e disegni di legge che, anche indirettamente, interessino la professione forense e l'amministrazione della giustizia;

r) istituisce e disciplina, con apposito regolamento, l'osservatorio permanente sull'esercizio della giurisdizione, che raccoglie dati ed elabora studi e proposte diretti a favorire una più efficiente amministrazione delle funzioni giurisdizionali;

s) istituisce e disciplina con apposito regolamento l'elenco delle associazioni specialistiche maggiormente rappresentative, nel rispetto della diffusione territoriale, dell'ordinamento democratico delle stesse nonché dell'offerta formativa sulla materia di competenza, assicurandone la gratuità;

t) designa rappresentanti di categoria presso commissioni ed organi nazionali o internazionali;

u) svolge ogni altra funzione ad esso attribuita dalla legge e dai regolamenti.

2. Nei limiti necessari per coprire le spese della sua gestione, e al fine di garantire quantomeno il pareggio di bilancio, il CNF è autorizzato:

a) a determinare la misura del contributo annuale dovuto dagli avvocati iscritti negli albi ed elenchi;

b) a stabilire diritti per il rilascio di certificati e copie;

c) a stabilire la misura della tassa di iscrizione e del contributo annuale dovuto dall'iscritto nell'albo dei patrocinanti davanti alle giurisdizioni superiori.

3. La riscossione del contributo annuale è compiuta dagli ordini circondariali, secondo quanto previsto da apposito regolamento adottato dal CNF".

dagli enti o dalle associazioni, in precedenza ricordate. Tra questi dovrà essere individuato il direttore del Comitato medesimo.

Il programma da sottoporre alla validazione dovrà essere individuato in modo dettagliato dal comitato scientifico. In detto programma dovranno essere indicate materie e ore destinate alla trattazione. I docenti possono essere individuati tra i professori universitari di ruolo ed i ricercatori. Inoltre, potranno assumere il ruolo di docenti gli avvocati abilitati al patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori ed i magistrati ordinari che abbiano conseguito almeno la seconda valutazione. In riferimento a particolari esigenze, legate all'insegnamento di materie non giuridiche sarà possibile per il comitato scientifico individuare "esperti di comprovata esperienza professionale". Tale esperienza dovrà essere asseverata da una attività di durata almeno decennale svolta nello specifico settore di interesse. L'organizzazione dei corsi, di durata biennale, deve essere attuata in conformità con cinque criteri specificamente indicati dal dodicesimo comma dell'articolo 7 del regolamento dettato con decreto del Ministro della giustizia n. 163 del 2020: "a) durata almeno biennale e didattica non inferiore a 200 ore; b) composizione mista ed adeguata qualificazione del corpo docente; c) didattica frontale non inferiore a 100 ore; d) obbligo di frequenza della misura minima dell'ottanta per cento della durata del corso; e) previsione di almeno una prova, scritta ed orale, al termine di ciascun anno di corso, volta ad accertare l'adeguato livello di preparazione del candidato".

Chiarisce, inoltre, la normativa in esame che la prova prevista dalla lettera e) in precedenza ricordata, dovrà essere valutata da una commissione nominata dal comitato scientifico e composta per almeno due terzi da professori universitari e ricercatori, avvocati abilitati al patrocinio innanzi alle giurisdizioni superiori e magistrati ordinari che abbiano conseguito almeno la seconda valutazione, che non debbono appartenere al corpo docente del corso, mentre il residuo terzo può essere individuato tra i docenti del corso.

Il superamento dell'esame consente la possibilità di acquisire il titolo di "avvocato specialista": detto titolo, però, non ha carattere di definitività, in quanto dovrà essere mantenuto mediante l'obbligo di aggiornamento professionale. Chiarisce, infatti, il successivo articolo 9 che l'avvocato specialista, ogni tre anni dall'iscrizione negli elenchi degli specialisti, dovrà documentare al Consiglio dell'ordine di appartenenza l'adempimento degli obblighi di formazione permanente nel settore nel quale ha conseguito la specializzazione, in base a quanto previsto dall'articolo 10 del regolamento in esame.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Il Consiglio nazionale forense e i consigli dell'ordine, d'intesa con le associazioni forensi specialistiche maggiormente rappresentative di cui all'articolo 35, comma 1, lettera s), della legge 31 dicembre 2012, n. 247, promuovono l'organizzazione di corsi di formazione continua nelle materie specialistiche. Ai fini del mantenimento del titolo di specialista l'avvocato deve dimostrare di aver partecipato in modo proficuo e continuativo a scuole o corsi di alta formazione nello specifico settore di specializzazione per un numero di crediti non inferiore a 75 nel triennio di riferimento e, comunque, a 25 per ciascun anno.

#### 4. *Conseguimento del titolo di specialista per comprovata esperienza*

Il regolamento recante disposizioni per il conseguimento ed il mantenimento del titolo di avvocato specialista, redatto a norma dell'articolo 9 della legge del 31 dicembre 2012 n. 247, oltre a prevedere il percorso finalizzato al conseguimento della specializzazione degli avvocati negli specifici tredici settori, previsti dall'articolo 3, ha ipotizzato un ulteriore percorso, evidentemente destinato agli avvocati già in possesso di una specifica esperienza in uno o più dei tredici settori sopra richiamati. Detto percorso, finalizzato a premiare la comprovata esperienza degli avvocati, è contenuto nell'articolo 8 del regolamento in esame. Chiarisce detto articolo che il titolo di avvocato specialista può essere conseguito, oltre che per esame, anche dimostrando la sussistenza congiunta di due specifici requisiti, che la normativa così individua: "a) di aver maturato un'anzianità di iscrizione all'albo degli avvocati ininterrotta e senza sospensioni di almeno otto anni; b) di avere esercitato negli ultimi cinque anni in modo assiduo, prevalente e continuativo attività di avvocato in uno dei settori di specializzazione di cui all'articolo 3, mediante la produzione di documentazione, giudiziale o stragiudiziale, comprovante che l'avvocato ha trattato nel quinquennio incarichi professionali fiduciari rilevanti per quantità e qualità, almeno pari dieci per anno".

L'accertamento dei requisiti è demandato ad una commissione di valutazione composta da tre avvocati iscritti nell'albo dei patrocinatori innanzi alle giurisdizioni superiori, da due professori universitari di ruolo in materie giuridiche, tutti in possesso di documentata qualificazione nel settore per il quale è richiesta la specializzazione. I membri della commissione sono nominati uno dal Consiglio nazionale forense ed i restanti quattro dal Ministro della giustizia, da scegliersi all'interno di un elenco predisposto di concerto tra il Consiglio nazionale forense ed il Ministero della giustizia, per ciò che concerne la nomina degli avvocati (dovrà essere individuato un elenco per ogni settore di specializzazione), mentre per i professori di ruolo, su designazione del dipartimento di afferenza. Sia gli avvocati che i professori universitari permangono nell'elenco depositato presso il Ministero della giustizia per un periodo di quattro anni (presumibilmente rinnovabili).

La commissione è chiamata a valutare, oltre ai titoli previsti dall'articolo 8, anche l'esito del colloquio, al quale il candidato dovrà essere necessariamente sottoposto al fine del conseguimento del titolo. Il colloquio dovrà avere ad oggetto, in base al comma 4 dell'articolo 6, la discussione dei titoli presentati e della documentazione prodotta a dimostrazione della comprovata esperienza.

#### 5. *Mantenimento o revoca del titolo*

Ai fini del mantenimento del titolo di specialista sarà necessario l'aggiornamento professionale che dovrà essere conseguito frequentando gli appositi corsi di aggiornamento apprestati dal Consiglio nazionale forense e/o dai Consigli dell'ordine, di intesa con le associazioni forensi maggiormente rappresentative, sulla base di

quanto disposto dall'articolo 35 della legge n. 247 del 2012. Attraverso tale partecipazione, proficua e continuativa, l'avvocato, che intende mantenere il titolo, dovrà conseguire un numero dei crediti non inferiori a 75 nel triennio di riferimento e comunque almeno venticinque crediti per ciascun anno di esso.

L'articolo 11 del Regolamento prevede anche un percorso alternativo, per il mantenimento del titolo. Tale iter integra la dimostrazione, offerta attraverso la produzione documentale (di atti giudiziari e stragiudiziali) in virtù della quale l'avvocato dà prova di aver svolto, in modo assiduo, prevalente e continuativo, attività nel settore della specializzazione. Tale documentazione dovrà riguardare almeno dieci incarichi professionali per ogni anno del triennio cui ci si riferisce. La valutazione è compiuta secondo quanto previsto dal precedente articolo 8 del regolamento ed è demandata alla commissione di valutazione in precedenza individuata e descritta nella sua formazione.

La normativa, in esame, individua anche la procedura di revoca del titolo, revoca cui si perviene attraverso un provvedimento del Consiglio nazionale forense all'uopo avviato su impulso del Consiglio dell'Ordine di appartenenza dell'"avvocato specialista".

Alla revoca si perviene in base agli specifici casi descritti nell'articolo 12 del regolamento in esame; "a) irrogazione di sanzione disciplinare definitiva, diversa dall'avvertimento, conseguente ad un comportamento realizzato in violazione del dovere di competenza o di aggiornamento professionale; b) mancato adempimento degli obblighi di formazione continua ovvero dell'obbligo di deposito nei termini della dichiarazione e della documentazione di cui all'articolo 9, comma 1".

Il provvedimento di revoca può essere avviato, oltre che per impulso del Consiglio dell'ordine di appartenenza, anche d'ufficio del Consiglio nazionale forense. Il provvedimento di revoca deve avvenire in contraddittorio con l'interessato. La revoca del titolo deve essere comunicata al Consiglio dell'ordine di appartenenza ai fini della cancellazione dall'elenco degli "avvocati specialisti".

La revoca del titolo consente, in ogni caso, all'avvocato di conseguirlo nuovamente, una volta venute meno le ragioni che ne hanno determinato la cancellazione dall'elenco degli specialisti.<sup>6</sup>

## 6. *Il diritto sportivo*

Come ricordato, nel secondo paragrafo della presente disamina, tra le tredici materie individuate nel regolamento, atto a conferire il titolo di "avvocato specialista",

<sup>6</sup> È interessante rilevare che in virtù delle disposizioni transitorie e finali relative al regolamento in esame il legislatore ha previsto la possibilità del conseguimento del titolo di specialista anche per coloro i quali abbiano conseguito nei cinque anni precedenti all'entrata in vigore del regolamento medesimo un attestato di frequenza di un corso avente i requisiti previsti dall'articolo 14 del decreto del Ministro di giustizia n. 144 del 2015. Alla luce di quanto sopra è da ritenere che tutti coloro i quali abbiano frequentato, nel quinquennio precedente all'entrata in vigore del regolamento, master universitari nelle materie per le quali chiedono la specializzazione abbiano già conseguito il requisito per ottenerlo.

è stata inserita anche quella del diritto sportivo. Tale inserimento segna il compimento di un lungo percorso iniziato ormai molti anni addietro e finalizzato a dare dignità universitaria all'insegnamento delle materie del diritto sportivo e della giustizia sportiva. Invero, all'inizio del presente millennio pochissime erano le facoltà di giurisprudenza che impartivano l'insegnamento del diritto e/o della giustizia sportiva. Attualmente detto insegnamento è presente in quasi tutti gli atenei. Al riguardo, riveste particolare importanza la circostanza che l'unica università statale monotematica italiana abbia voluto estendere il suo ambito di insegnamento anche alle materie giuridiche, individuando percorsi di studio legati al diritto sostanziale (pubblico e privato) ed al diritto processuale. L'Università del Foro Italico, ricordata anche come Università di Roma 4, ha, infatti, moltiplicato i suoi insegnamenti in ambito giuridico collocando gli stessi accanto alle discipline tecniche ed a quelle mediche.

Alla luce di queste considerazioni è possibile affermare che si sia pienamente completato il percorso per dare piena ed effettiva dignità scientifica alle materie del diritto e della giustizia sportiva.

Anche nell'ambito della professione forense sono sorte, nell'ultimo ventennio, molte ed accreditate associazioni professionali che hanno, da tempo, organizzato corsi di diritto e/o giustizia sportiva. Ciò a dimostrazione della notevole crescita che il settore ha avuto, offrendo agli avvocati un ulteriore ambito di esercizio professionale.

È importante che anche il CONI, a partire dal 2014, abbia voluto dotarsi di un proprio codice di giustizia sportiva, atto ad unificare le regole del processo sportivo sulla base dell'indicazione contenuta nella lettera h bis, del decreto legislativo n. 242 del 1999 (come novellata dal decreto legislativo n. 15 del 2004).

Alla luce di ciò è oggi possibile parlare, anche in ambito sportivo, di "giusto processo" sulla base delle linee direttrici dettate dall'articolo 111 della Costituzione.

## 7. *Conclusioni*

L'occasione offerta, dal regolamento recante le disposizioni per il conseguimento del titolo di "avvocato specialista", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 12 dicembre 2020, serie generale n. 308, agli studiosi del diritto e/o della giustizia sportiva è di particolare importanza ed è necessario che venga giustamente apprezzata e valorizzata.

Il settore, come ricordato in precedenza, è in costante crescita e riguarda ambiti importanti dell'economia del Paese, basta ricordare al riguardo che lo sport contribuisce alla crescita del prodotto interno lordo (PIL), nella misura del 1,8%.

Inoltre, le singole federazioni sportive ed il CONI hanno dato vita a giudizi sportivi (di natura federale e di natura sportiva), basati sul principio del contraddittorio, del diritto alla difesa, della disponibilità delle prove ed omogeneizzati dal "potere nomofilattico" dei giudici sedenti presso il CONI (Collegio di garanzia

per lo sport). Circostanza questa che ha imposto a tutti gli operatori del diritto, operanti nel settore, l'acquisizione di una specifica *forma mentis* in quanto, il processo sportivo, ormai regolato dai principi dettati dal CONI, con l'articolo 2 del proprio codice di giustizia sportiva, ha assunto piena ed autonoma dignità, collocandosi, a tutti gli effetti, accanto agli altri processi finalizzati alla tutela delle situazioni giuridiche protette, come hanno avuto modo di affermare, con due successive pronunce<sup>7</sup> i giudici della Corte Costituzionale.

---

<sup>7</sup> Vedi la decisione n. 49 del 2011 e la decisione n. 160 del 2019.

## L'ARBITRATO QUALE STRUMENTO PER UNA RINNOVATA AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO

di *Enrico Fanesi\**

*ABSTRACT: The Author, starting from the characteristics of autonomy, autarchy and self-declaration of the sports system, analyses the relationship between sports and state justice.*

*In this perspective the instrument of arbitration is examined as a functional means of preserving the autonomy of the sports system.*

*The first part of the research studies law no. 280 of 2003 to highlight the differences between the two systems, after the CONI's new code of justice introduced in 2014.*

*The paper focuses on the sport arbitration. First, it reviews its evolution within the justice system of the CONI, with close look at the transition from the old Court "Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport" to the new Court "Collegio di garanzia dello sport". The latter acts as a Supreme court reviewing the decisions of sport judges. Subsequently, the author considers the arbitration for individual sports labour dispute, referred to in art. 4 of Law No. 91 of 1981.*

*The last part examines the arbitration for football professional players, which is the most important example of sports work arbitration. Furthermore, the article weighs the impact of the new arbitration proceedings governed by articles 134, 135 and 136 of the new FIGC Sportive Justice Code.*

*Finally, author underlines the potential role the arbitration may assume for safeguarding the autonomy of the sports legal system.*

*Keywords: Autonomy of the Sports system – Arbitration – Arbitration proceedings – Arbitration awards appeal.*

*Autonomia dell'ordinamento sportivo – Arbitrato – Procedimento arbitrale – Impugnazione del lodo arbitrale.*

**SOMMARIO:** 1. Premessa – 2. La giustizia sportiva nel sistema CONI – 3. L'evoluzione dell'arbitrato nel sistema di giustizia del CONI – 4. La clausola compromissoria di cui all'art. 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91 – 5. L'impugnazione del lodo di lavoro sportivo – 6. L'arbitrato per i calciatori professionisti – 7. La Camera arbitrale della Federcalcio – 8. Conclusioni – Bibliografia

---

\* Avvocato del Foro di Ascoli Piceno e Dottorando di ricerca in diritto processuale civile presso l'Università degli studi di Teramo; cultore della materia e membro della Commissione di esame di Diritto processuale civile presso l'Università degli studi di Teramo e l'Università degli Studi di Macerata; cultore della materia e membro della Commissione di esame di Giurisdizione statale e giustizia sportiva presso l'Università degli studi di Roma "Foro Italico". E-mail: avv.enricofanesi@libero.it.

## 1. Premessa

L'ordinamento sportivo è ordinamento giuridico dotato di autonomia, autarchia e autodichia<sup>1</sup> e, a situazioni rilevanti unicamente sul piano interno, se ne contrappongono altre, aventi dignità di diritto soggettivo o interesse legittimo, che assumono importanza anche per l'ordinamento dello Stato.<sup>2</sup>

Da quanto osservato può desumersi come tema di notevole interesse sia da sempre costituito dai rapporti intercorrenti tra i due ordinamenti e, in particolare, dalla relazione sussistente tra la giustizia sportiva e quella statale.<sup>3</sup>

In tale contesto si inserisce il complesso legame tra arbitrato e sport, in cui il primo costituisce strumento funzionale a preservare l'autonomia dell'ordinamento sportivo.<sup>4</sup>

Il presente scritto, prendendo le mosse dalla legge n. 280 del 2003, si propone di analizzare i rapporti intercorrenti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento dello Stato, anche alla luce della riforma del codice del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (di seguito CONI) intervenuta nel 2014, per poi concentrarsi sulla possibilità di devolvere ad arbitri le controversie individuali di lavoro sportivo, nell'ottica della previsione di cui all'art. 4 della legge n. 91 del 1981.

L'attenzione sarà infine posta sul nuovo tipo di procedimento arbitrale introdotto dal Codice di giustizia sportiva della Federcalcio.

## 2. La giustizia sportiva nel sistema CONI

Come è noto il D. L. n. 220 del 2003 recante «disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva», convertito in L. n. 280 del 2003, riserva all'ordinamento sportivo la disciplina delle posizioni soggettive che non consistono né in diritti soggettivi né

<sup>1</sup> La configurazione in termini di giuridicità dell'ordinamento sportivo ha trovato conferma nella pronuncia della Corte di Cassazione, sez. III, 11 febbraio 1978, n. 625, in *Foro it.*, 1978, I, 862, con osservazioni di C. M. BARONE, laddove si evidenzia che: «*Il fenomeno sportivo, quale attività disciplinata, sia in astratto, che in concreto, si presenta come organizzazione a base plurisoggettiva per il conseguimento di un interesse generale. È un complesso organizzato di persone che si struttura in organi cui è demandato il potere-dovere, ciascuno nella sfera di sua competenza, di svolgere l'attività disciplinatrice, sia concreta, che astratta, per il conseguimento dell'interesse generale. È dunque un ordinamento giuridico*».

<sup>2</sup> V. VIGORITI, *Arbitrato, contenzioso sportivo, sistema Coni*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it) (marzo 2011).

<sup>3</sup> Tra gli altri G. VIDIRI, *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e d. l. n. 220 del 2003*, in *Giust. civ.*, 2003, 509 ss.; F. GHIGNONE, *Brevi note in materia di giustizia sportiva*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2006, 693 ss.; G. MANFREDI, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organismi sportivi*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 615 ss.; P. SANDULLI, *I limiti della giurisdizione sportiva*, in *Foro amm.* – *Tar*, 2008, 2088 ss.; P. SANDULLI – M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, Milano, 2015, 6 ss.

<sup>4</sup> L. FUMAGALLI, *La risoluzione delle controversie sportive. Metodi giurisdizionali, arbitrali ed alternativi di composizione*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, 254 ss.; E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Quel che resta dell'arbitrato sportivo (dopo il codice della giustizia sportiva 2014)*, in [www.rivistadidirittosportivoconi.it](http://www.rivistadidirittosportivoconi.it) (dicembre 2014).

in interessi legittimi tutelabili in via giurisdizionale. In particolare l'art. 2, rubricato «Autonomia dell'ordinamento sportivo» fa riferimento alle questioni attinenti a: “a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive”.<sup>5</sup>

Si tratta di controversie che hanno ad oggetto questioni tecniche e disciplinari, che vengono risolte unicamente a livello endosportivo.

Il successivo art. 3 individua le problematiche che, esauriti i gradi della giustizia sportiva, sono riservate alla giurisdizione del giudice ordinario e a quella esclusiva del giudice amministrativo; le prime attengono ai rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, le seconde si sostanziano in ogni altra fattispecie che presenti rilevanza per l'ordinamento statale in quanto lesiva di situazioni giuridiche soggettive.<sup>6</sup>

La stessa disposizione fa salve le clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del CONI e delle Federazioni sportive di cui all'articolo 2, comma 2, nonché quelle inserite nei contratti di cui all'articolo 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91.

Prima di analizzare la disciplina delle clausole inserite nei contratti di lavoro degli sportivi professionisti, si procederà ad esaminare il sistema di giustizia del CONI, evidenziando brevemente le fasi che hanno caratterizzato la giustizia esofederale, al fine di comprendere il ruolo svolto in tale ambito dall'istituto dell'arbitrato.

### 3. *L'evoluzione dell'arbitrato nel sistema di giustizia del CONI*

Nell'ambito del complessivo sistema di giustizia sportiva del CONI un ruolo di rilievo è stato svolto, nel recente passato, dall'arbitrato sportivo.

In un'ottica deflattiva e di salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo era prevista, esauriti i gradi della giustizia interna, la possibilità di devolvere la controversia ad un organo arbitrale; in tale sede la disputa sportiva trovava definitiva soluzione, fatta salva la rilevanza della materia per l'ordinamento giuridico generale.<sup>7</sup>

Sino al 2008 tale organo era individuato nella Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo sport del CONI, che svolgeva funzioni consultive, conciliative e

<sup>5</sup> L'originario testo della normativa, dettata con il decreto legge dell'agosto 2003, prevedeva quattro ipotesi di tutela riservate al solo ordinamento della giustizia sportiva, la legge di conversione ha soppresso le altre due ipotesi relative all'ammissione e affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive, di singoli tesserati, nonché l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate e a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre degli atleti.

<sup>6</sup> Cfr. *amplius* P. SANDULLI – M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, cit., 17 ss.

<sup>7</sup> P. SANDULLI – M. SFERRAZZA, *op. ult. cit.*, 103 ss.

arbitrali; essa decideva, con pronuncia definitiva, le questioni che contrapponevano una Federazione agli affiliati, qualora fossero stati preventivamente esauriti i rimedi interni offerti dalla giustizia federale, nonché le dispute sportive che le venivano devolute mediante clausola compromissoria o accordo tra le parti.<sup>8</sup>

Con riferimento alla natura del procedimento parte della dottrina lo qualificava come autentico arbitro, con la rilevante conseguenza che la pronuncia sarebbe stata impugnabile solo dinanzi alla Corte d'appello per nullità.<sup>9</sup>

Tale tesi, rimasta minoritaria in giurisprudenza, è stata disattesa dal Consiglio di Stato,<sup>10</sup> che ha qualificato i lodi conclusivi come provvedimenti amministrativi giudiziali, motivando la decisione sulla base della non arbitrabilità degli interessi legittimi, in virtù della loro indisponibilità; da tale qualificazione conseguiva la sindacabilità degli stessi, in modo pieno, da parte del giudice amministrativo.<sup>11</sup>

L'orientamento accolto dalla giurisprudenza ridimensionava così il rilievo del giudizio dinanzi alla Camera, che si riduceva in un onere che le parti dovevano sostenere prima di adire il giudice amministrativo.<sup>12</sup>

Con l'intento di salvaguardare la natura arbitrale dei procedimenti e l'autonomia dell'ordinamento sportivo, nel 2008 lo statuto del CONI ha soppresso la Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport, istituendo il Tribunale nazionale di arbitro per lo sport (di seguito TNAS) e l'Alta Corte di giustizia dello sport.

L'obiettivo perseguito era quello di consentire l'impugnazione dei provvedimenti resi dagli organi interni alle federazioni dinanzi ad un tribunale lontano dall'apparato federale, operante presso il CONI, in condizioni di autonomia.<sup>13</sup>

L'Alta Corte costituiva l'ultimo grado della giustizia sportiva per le controversie aventi ad oggetto diritti indisponibili o per quelle, aventi ad oggetto interessi legittimi o diritti soggettivi indisponibili, per le quali le parti non avessero pattuito la competenza arbitrale.

Il giudizio dinanzi al TNAS era invece concepito come un vero e proprio arbitro, avente competenza sulle controversie rilevanti per il solo ordinamento sportivo o su liti, sempre di natura sportiva, relative a diritti disponibili, che contrapponevano una Federazione a soggetti affiliati. Si tratta di un arbitro non obbligatorio, in quanto era rimessa a ciascuna federazione sportiva la decisione

<sup>8</sup> Cfr. art. 12 Statuto del CONI vigente dal 2004 al 2008; sul punto v. A. E. BASILICO, *La riforma della giustizia sportiva*, in *Giorn. Dir. amm.*, 6/2014, 647 ss.

<sup>9</sup> G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in *Giorn. Dir. amm.*, 2004, 10, 1159; G. VERDE, *Lineamenti di diritto dell'arbitrato*, Torino 2004, 20.

<sup>10</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 9 febbraio 2006, n. 527, in *Foro amm. – Cds*, 2006, 521; nonché in *Guida dir.* 2006, fasc. 14, 98, con nota di S. MEZZACAPO, *Mezzi d'impugnazione senza limitazioni per le decisioni della camera di conciliazione*.

<sup>11</sup> Cfr. Consiglio di Stato, sez. IV, 9 febbraio 2006, n. 527, *op. ult. cit.*; Consiglio di Stato, sez. IV, 9 luglio 2004, n. 5025, critica tale ricostruzione G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, *cit.*, 1153 ss.

<sup>12</sup> A. E. BASILICO, *La riforma della giustizia sportiva*, *cit.*, 649.

<sup>13</sup> V. VIGORITI, *Arbitrato, contenzioso sportivo*, sistema Coni, *cit.*, 3.

circa l'inserimento o meno della clausola compromissoria nel proprio Statuto;<sup>14</sup> il Tribunale poteva essere adito a condizione che fossero stati previamente esauriti i ricorsi interni previsti da ciascuna federazione.

Lo scopo perseguito era quello di salvaguardare l'autonomia degli organi di giustizia sportiva, risultava infatti limitata la capacità delle parti di una controversia sportiva di far ricorso al giudice statale affinché si pronunciasse sul merito della questione.<sup>15</sup>

Nel luglio del 2014, ritenuta insoddisfacente l'esperienza arbitrale, il legislatore sportivo ha riformulato il sistema della giustizia esofederale, istituendo il Collegio di garanzia dello sport, chiamato a svolgere funzioni nomofilattiche analoghe a quelle che, nell'ordinamento dello Stato, vengono svolte dalla Suprema Corte di Cassazione, limitando il relativo giudizio alla mera valutazione di legittimità delle pronunce.<sup>16</sup>

Il Collegio è competente a decidere sulle impugnazioni di tutte le decisioni emesse dagli organi di giustizia sportiva federale, ad eccezione di quelle in materia di doping.

Si realizza così, in tale ambito, l'abbandono del modello arbitrale, preferendo uno strumento giurisdizionale che costituisce l'ultimo grado di giustizia sportiva, esaurito il quale si apre la possibilità di ricorso alla giurisdizione statale, a prescindere dalla disponibilità o meno della situazione giuridica controversa.<sup>17</sup>

#### 4. *La clausola compromissoria di cui all'art. 4 della legge 23 marzo 1981, n. 91*

Evidenziate le fasi caratterizzanti la giustizia esofederale, nonché il ruolo svolto, in tale ambito, dall'istituto dell'arbitrato, si porrà ora l'attenzione sulla disciplina delle clausole compromissorie inserite nei contratti di lavoro degli sportivi professionisti per la risoluzione delle controversie di lavoro sportivo, di cui all'art. 4 comma 5 L. n. 91 del 1981.

Tali clausole sono poste a corredo dei contratti-tipo stipulati tra società e tesserati professionisti e conferiscono agli arbitri la cognizione delle liti tra società sportive e atleti, che trova il suo fondamento, anzitutto, nel vincolo di giustizia sportiva.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> P. SANDULLI – M. SFERRAZZA, *Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport: natura giuridica ed ambito di competenza*, in *Diritto dello Sport*, 2012, n. 2/3, 223 ss.

<sup>15</sup> A. E. BASILICO, *La riforma della giustizia sportiva*, cit., 650.

<sup>16</sup> P. SANDULLI – M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, cit., 118-119.

<sup>17</sup> E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Quel che resta dell'arbitrato sportivo (dopo il codice della giustizia sportiva 2014)*, cit., 11.

<sup>18</sup> V. VIGORITI, *Arbitrato, contenzioso sportivo*, sistema Coni, cit., 12; C. RASIA, *Clausola compromissoria e controversie individuali nel sistema sportivo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2014, 641 ss.; il c.d. vincolo di giustizia "costituisce un momento fondamentale dell'ordinamento sportivo, essendo ontologicamente finalizzato a garantirne l'autonomia, quanto alla gestione degli interessi settoriali, da quello statale, autonomia ritenuta generalmente necessaria per assicurare sia la

Il vincolo per l'atleta sorge nel momento di adesione all'ordinamento sportivo, in quanto egli, all'atto di tesseramento o di affiliazione, si impegna a rispettare il contenuto dello statuto della federazione, ivi comprese le suddette clausole.

Occorre dunque analizzare, preliminarmente, il profilo attinente al consenso arbitrale prestato dallo sportivo, poiché, qualora si qualificasse l'arbitrato come obbligatorio, dovrebbe desumersi l'illegittimità dello stesso in quanto incostituzionale nell'ordinamento statale.<sup>19</sup>

Va anzitutto premesso, in via generale, che l'obbligatorietà dell'arbitrato non può evincersi unicamente dalla circostanza per cui il legislatore faccia riferimento a convenzioni arbitrali;<sup>20</sup> l'arbitrato, infatti, può qualificarsi come obbligatorio unicamente nell'ipotesi in cui risulti precluso, contro la volontà dell'interessato, il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti.<sup>21</sup> Non vanno viceversa ascritte a tale categoria quelle fattispecie nelle quali la legge o

---

*competenza tecnica dei giudici sportivi, sia, in correlazione con lo svolgimento dei campionati sportivi, la rapidità della soluzione delle controversie agli stessi sottoposte*", Cass. civ., 28 settembre 2005, n. 18919, in *De Jure*; in materia di distinzione tra il vincolo di giustizia e le clausole compromissorie v. F. VALERINI, *Quale giudice per gli sportivi? (a margine del d.l. 19 agosto 2003, n. 220)*, in *Riv. dir. proc.*, 2004, 1204 ss.; l'A. sottolinea che: "Per garantire la tenuta del sistema del vincolo di giustizia, le Carte prevedono delle clausole (impropriamente definite) compromissorie relative alle ipotesi in cui gli affiliati, in ipotesi incidente anche su situazioni giuridiche soggettive tutelate dell'ordinamento statale, e quindi astrattamente ricorribile dinanzi all'Autorità giudiziaria, determinano l'obbligo di rivolgersi esclusivamente agli organi interni".

<sup>19</sup> V. per tutte Corte Cost., 14 luglio 1977, n. 127, in *Foro it.*, 1977, I, c. 1849 ss., laddove si stabilisce che: "il fondamento di qualsiasi arbitrato è da rinvenirsi nella libera scelta delle parti: perché solo la scelta dei soggetti (intesa come uno dei possibili modi di disporre, anche in senso negativo, del diritto di cui all'art. 24, primo comma, Cost.) può derogare al precetto contenuto nell'art. 102, primo comma, Cost. Ciò corrisponde al criterio di interpretazione sistematica del testo costituzionale (nel quale la portata di una norma può essere circoscritta soltanto da altre norme dello stesso testo o da altre ancora ad esse parificate); e corrisponde anche alla garanzia costituzionale dell'autonomia dei soggetti (sottolineata con particolare vigore nella sent. n. 2 del 1963 di questa Corte), autonomia, che, mentre ad altro proposito è tutelata dagli artt. 41-44 Cost., nella materia che ne occupa e per le situazioni di vantaggio compromettibili è appunto garantita dall'art. 24, primo comma, della Costituzione. Sicché la "fonte" dell'arbitrato non può più ricercarsi e porsi in una legge ordinaria o, più generalmente, in una volontà autoritativa: ed il principio fissato nell'art. 806, primo comma, (prima parte), del codice del rito civile ("Le parti possono far decidere da arbitri le controversie tra loro insorte..."), assume il carattere di principio generale, costituzionalmente garantito, dell'intero ordinamento"; V. anche Corte Cost., 9 maggio 1996, n. 152; laddove si ribadisce il principio dell'incostituzionalità dell'arbitrato obbligatorio perché preclusivo, contro la volontà dell'interessato, del diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti.

<sup>20</sup> F. P. LUISO, *Diritto processuale civile*, V, nona edizione, 2017, Milano, 116, osserva che: "assumere l'illegittimità costituzionale dell'arbitrato obbligatorio non significa affermare che l'arbitrato debba necessariamente fondarsi su una convenzione di arbitrato (come di fatto solitamente accade), e quindi su una fonte autonoma: è sufficiente, dal punto di vista dell'art. 24 Cost., che ciascuna delle parti possa sottrarsi ad una eventuale previsione eteronoma di arbitrato e possa invocare l'intervento del giudice".

<sup>21</sup> Cfr. Corte Cost., 9 maggio 1996, n. 152.

altra fonte normativa si limiti a predisporre l'istituto arbitrale, poiché, in tal caso, le parti restano libere di decidere se ricorrere o meno allo stesso.<sup>22</sup>

La problematica in esame afferisce, in particolare, alla devoluzione ad arbitri delle controversie inerenti ai rapporti di lavoro sportivo; essa deriva dalla consapevole e volontaria adesione all'ordinamento sportivo da parte del tesserato e si fonda sul consenso delle parti, le quali, aderendo in piena autonomia agli statuti federali, accettano anche la soggezione agli organi interni di giustizia sportiva. Tali considerazioni risultano avvalorate dalla circostanza secondo cui la stessa L. n. 280 del 2003, all'art. 3, riconosce espressamente la validità delle clausole compromissorie previste dagli statuti delle federazioni nei casi di riserva di giustizia sportiva.<sup>23</sup>

La clausola compromissoria prevista dai contratti-tipo è dunque frutto, da un lato, di una libera scelta delle federazioni, le quali decidono di prevedere al loro interno il meccanismo arbitrale<sup>24</sup> e, dall'altro, è soggetta alla scelta volontaria espressa dall'atleta, il quale, all'atto di tesseramento, fornisce il suo consenso, da considerarsi validamente esplicitato anche a fronte di una generica previsione normativa.<sup>25</sup>

Le considerazioni esposte conducono ad escludere l'obbligatorietà dell'arbitrato di lavoro sportivo.

---

<sup>22</sup> G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, cit., 1159, laddove si sottolinea che: "Bisogna però distinguere tra arbitrati «da legge» e arbitrati obbligatori. Questi ultimi sono incostituzionali perché precludono, contro la volontà dell'interessato, il diritto di agire in giudizio per la tutela dei propri diritti. I primi, invece, sono ammissibili, perché la legge o altra fonte normativa si limita a predisporre l'istituto arbitrale e a sottoporlo a una decisione speciale. Le parti, però, rimangono libere di decidere se ricorrere all'istituto arbitrale, eventualmente anche assumendo ex ante un obbligo contrattuale in tal senso".

<sup>23</sup> Cass. civ., 28 settembre 2005, n. 18919, cit.; ritengono corretta la ricostruzione della Corte di Cassazione, V. VIGORITI, *Arbitrato, contenzioso sportivo, sistema Coni*, cit., 12; C. RASIA, *Clausola compromissoria e controversie individuali nel sistema sportivo*, cit., 643.

<sup>24</sup> G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, cit., 1159.

<sup>25</sup> E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Quel che resta dell'arbitrato sportivo (dopo il codice della giustizia sportiva 2014)*, cit., l'A. richiama, a sostegno di tale considerazione richiama la pronuncia della Corte cost., 24 luglio 1998, n. 325, in *Dir. e giur. agr.*, 1999, 146, con nota di GRASSO, secondo cui, a proposito di una norma di legge in materia di agricoltura che, prevedendo un arbitrato obbligatorio, viene dichiarata incostituzionale: "Quanto all'osservazione che nel caso di specie - essendo stato l'obbligo di ricorrere all'arbitrato recepito nell'accordo interprofessionale già menzionato - le singole parti, aderendo alle associazioni che avevano concluso tale accordo, sarebbero vincolate da una clausola compromissoria, deve ritenersi che tale argomentazione non possa essere condivisa. Ed invero, [...] va considerato che l'adesione alle associazioni di categoria stipulanti gli accordi interprofessionali, è condizione pressoché indispensabile per l'effettivo inserimento nel mercato; per cui non se ne può dedurre per implicito anche l'accettazione di una clausola nella piena e consapevole autonomia delle singole parti della controversia. Quello che invece va ribadito è che la presente declaratoria di illegittimità costituzionale non impedisce, [...] che i soggetti dei rapporti contrattuali possano effettivamente scegliere - tramite compromesso o clausola compromissoria veri e propri - di devolvere la decisione delle controversie insorte sui contratti stessi ad un collegio arbitrale; che in tal caso risulterà investito della sua funzione non in forza di una norma di legge, bensì di una autonoma manifestazione di volontà delle parti".

Chiarito tale profilo, si rendono opportune talune riflessioni relative alla natura del suddetto arbitrato e, a tal fine, è utile prendere le mosse dalla differenza tra le due tipologie di arbitrato: rituale e irrituale.

La Corte di Cassazione, proprio con riferimento ad una problematica afferente l'impugnazione del lodo conclusivo dell'arbitrato di lavoro sportivo, ha evidenziato che la differenza tra le due tipologie di arbitrato *“va ravvisata nel fatto che, nell'arbitrato rituale le parti vogliono che si pervenga ad un lodo suscettibile di essere reso esecutivo e di produrre gli effetti di cui all'art. 825 c.p.c., con l'osservanza delle regole del procedimento arbitrale, mentre nell'arbitrato irrituale esse intendono affidare all'arbitro (o agli arbitri) la soluzione di controversie (insorte o che possano insorgere in relazione a determinati rapporti giuridici) soltanto attraverso lo strumento negoziale, mediante una composizione amichevole o un negozio di accertamento riconducibile alla volontà delle parti stesse le quali si impegnano a considerare la decisione degli arbitri come espressione della loro volontà”*.<sup>26</sup>

Partendo da tali premesse, dottrina<sup>27</sup> e giurisprudenza<sup>28</sup> sono concordi nel qualificare l'arbitrato sportivo come irrituale e, in tal senso, si esprimono anche gli accordi collettivi nello sport;<sup>29</sup> in conseguenza di tale qualifica può affermarsi che il procedimento si conclude mediante determinazione contrattuale riferibile alle parti, che non spiega efficacia di sentenza.

## 5. *L'impugnazione del lodo di lavoro sportivo*

Riconosciuta la natura irrituale dell'arbitrato, la questione che ha destato particolare interesse, tanto in dottrina quanto in giurisprudenza, è quella relativa all'impugnabilità del lodo finale.<sup>30</sup>

Giova premettere che la L. n. 91 del 1981 inquadra l'attività dello sportivo professionista nell'ambito dei rapporti di lavoro subordinato,<sup>31</sup> prevedendo, in analogia con il dettato dello Statuto dei lavoratori (L. n. 200/1970), la

<sup>26</sup> Corte Cass. 19 agosto 2013, n. 19182, in *Riv. dir. proc.*, 2014, 766 ss., con nota di P. SANDULLI, *Questioni in tema di impugnazione ed esecutorietà del lodo irrituale in materia di giustizia sportiva*.

<sup>27</sup> C. CECHELLA, *L'arbitrato di lavoro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, 1988, 958 ss.; G. VIDIRI, *Una nuova forma di supplenza giudiziaria: quella sportiva (in margine al caso del calciatore Garzya)*, in *Riv. crit. Dir. lav.*, 1995, 353; P. TOSI, *Sport e diritto del lavoro*, in *Arg. Dir. lav.*, 2006, 726; V. VIGORITI, *Arbitrato, contenzioso sportivo, sistema CONI*, cit.; ID *L'arbitrato di lavoro nel calcio. Commentario*, Milano, 2004; C. RASIA, *Clausola compromissoria e controversie individuali nel sistema sportivo*, cit., 644; P. SANDULLI – M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, cit., 350 ss.

<sup>28</sup> Corte Cass. 19 agosto 2013, n. 19182, cit.

<sup>29</sup> A titolo esemplificativo si rinvia all'art. 1.5 del regolamento dei collegi arbitrali allegato al contratto collettivo per i calciatori professionisti di serie A, che espressamente riconosce che il procedimento innanzi ai collegi arbitrali ed il lodo dagli stessi emanato ha natura irrituale ex art. 808-ter c.p.c.

<sup>30</sup> Nel senso dell'impugnabilità del lodo arbitrale sportivo pur in presenza del vincolo di giustizia o comunque di divieto di impugnazione C. CECHELLA, *op. cit.*, 988 ss.

<sup>31</sup> Cfr. amplius P. SANDULLI – M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, cit., 341 ss.

sopramenzionata forma di arbitrato irrituale quale garanzia per la tutela dei rapporti di lavoro sportivo subordinato.<sup>32</sup>

Da quanto evidenziato può agevolmente desumersi come la problematica inerente all'impugnazione vada risolta coerentemente con il sistema di tutela del lavoro;<sup>33</sup> sarà così applicabile il regime impugnatorio previsto dall'art. 412 *quater* c.p.c.,<sup>34</sup> il quale stabilisce, al decimo comma, così come modificato dall'art. 31 L. 4 novembre 2010, n. 185,<sup>35</sup> che “*sulle controversie aventi ad oggetto la validità del lodo arbitrale irrituale, ai sensi dell'art. 808 ter c.p.c., decide in unico grado il Tribunale in funzione di giudice del lavoro, nella cui circoscrizione è la sede dell'arbitrato*”.

Per quanto concerne i vizi deducibili rilevano, anzitutto, quelli riguardanti lo svolgimento dell'arbitrato. Le norme di riferimento, come già evidenziato, sono l'art. 808 *ter* c.p.c.,<sup>36</sup> che disciplina in via generale l'arbitrato irrituale, e gli artt. 412 *ter* e *quater* c.p.c., relativi agli arbitrati irrituali previsti nei contratti collettivi, ivi compresi quelli sportivi.

I lodi sono inoltre impugnabili sotto il profilo sostanziale relativamente ai vizi di nullità e annullabilità tipici degli atti negoziali; è esclusa, invece, la deduzione dell'*error in iudicando*, nonché della manifesta iniquità.<sup>37</sup>

Relativamente al profilo inerente al momento a partire dal quale decorrono i tempi per impugnare il lodo, esso va individuato nella data di notificazione dello stesso, non essendo equipollente la comunicazione integrale a cura degli arbitri o a seguito di notifica dell'ufficiale giudiziario.<sup>38</sup>

<sup>32</sup> P. SANDULLI, *Questioni in tema di impugnazione ed esecutorietà del lodo irrituale in materia di giustizia sportiva*, cit., 770.

<sup>33</sup> P. SANDULLI, *op. ult. cit.*, 773.

<sup>34</sup> Cfr. Corte Cass. 19 agosto 2013, n. 19182, *cit.*

<sup>35</sup> V. P. SANDULLI – A. M. SOCCI, *Il processo del lavoro*, Milano, 2016, 78 ss.

<sup>36</sup> L'art. 808 *ter* c.p.c., rubricato «Arbitrato irrituale», stabilisce che: “*Le parti possono, con disposizione espressa per iscritto, stabilire che, in deroga a quanto disposto dall'articolo 824 bis, la controversia sia definita dagli arbitri mediante determinazione contrattuale. Altrimenti si applicano le disposizioni del presente titolo. Il lodo contrattuale è annullabile dal giudice competente secondo le disposizioni del libro I: 1) se la convenzione dell'arbitrato è invalida, o gli arbitri hanno pronunciato su conclusioni che esorbitano dai suoi limiti e la relativa eccezione è stata sollevata nel procedimento arbitrale; 2) se gli arbitri non sono stati nominati con le forme e nei modi stabiliti dalla convenzione arbitrale; 3) se il lodo è stato pronunciato da chi non poteva essere nominato arbitro a norma dell'articolo 812; 4) se gli arbitri non si sono attenuti alle regole imposte dalle parti come condizione di validità del lodo; 5) se non è stato osservato nel procedimento arbitrale il principio del contraddittorio. Al lodo contrattuale non si applica l'articolo 825*”.

<sup>37</sup> V. VIGORITI, *L'impugnazione dei lodi di lavoro sportivo*, in *Giur. It.*, 2007, 4, 963.

<sup>38</sup> Corte Cass. 19 agosto 2013, n. 19182, *cit.*, 766 ss., con nota di P. SANDULLI, *Questioni in tema di impugnazione ed esecutorietà del lodo irrituale in materia di giustizia sportiva*, cit., 774-775.

## 6. *L'arbitrato per i calciatori professionisti*

L'esempio di maggior rilievo di arbitrato di lavoro sportivo è rappresentato da quello relativo al rapporto che lega le società sportive agli atleti nell'ambito del calcio professionistico.

Come già evidenziato, in virtù del c.d. vincolo di giustizia le società e gli affiliati si obbligano a devolvere agli organi di giustizia sportiva o ad appositi collegi arbitrali federali le controversie tra loro insorte e a non impugnare i provvedimenti innanzi alla giustizia statale; tuttavia, in virtù della clausola compromissoria di cui all'art. 4 L. n. 91 del 1981, non rientrano tra le controversie che insorgono tra società e tesserati in ragione del vincolo associativo quelle inerenti al rapporto di lavoro tra gli sportivi professionisti e le società datrici di lavoro.<sup>39</sup>

Queste ultime sono devolute a collegi arbitrali, non inquadrati nelle federazioni, ma comunque dalle stesse supportati;<sup>40</sup> essi sono infatti da considerarsi parte integrante dell'apparato della giustizia sportiva in senso lato,<sup>41</sup> poiché le loro decisioni sono riconosciute all'interno dell'ordinamento sportivo.

L'arbitrato è da ritenersi irrituale ed è amministrato in quanto le regole procedurali sono concordate fra le associazioni di categoria, senza facoltà di deroga delle parti o degli arbitri.<sup>42</sup>

La regola di giudizio è il diritto ed è esclusa l'equità; gli arbitri devono seguire le disposizioni del contratto, dell'accordo collettivo, delle norme federali e, in via complementare, le norme dell'ordinamento statale.<sup>43</sup>

È opportuno infine evidenziare come gli arbitrati per i calciatori professionisti delle Leghe di serie A, B e Lega Pro distinguono, al loro interno, due diverse tipologie di procedimenti: quello ordinario e quello accelerato.<sup>44</sup>

Nell'arbitrato per i calciatori di serie A il procedimento ordinario si caratterizza per la libertà delle forme, fermo restando il rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa, e deve concludersi con la deliberazione del lodo, che deve intervenire nel termine di sessanta giorni dalla costituzione del collegio; quello

<sup>39</sup> P. SANDULLI – M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, cit., 357.

<sup>40</sup> C. RASIA, *Clausola compromissoria e controversie individuali nel sistema sportivo*, cit., 642.

<sup>41</sup> V. VIGORITI, *Arbitrato contenzioso sportivo, sistema Coni*, in G. Alpa – V. Vigoriti, *Arbitrati*, Torino, 2012, 181 ss.; C. RASIA, *Clausola compromissoria e controversie individuali nel sistema sportivo*, cit., 644.

<sup>42</sup> Sulla scelta nell'arbitrato amministrato fra il modello rituale e irrituale v. E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *La nuova disciplina dell'arbitrato amministrato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*; 2008, 993 ss.; sull'arbitrato amministrato v. anche C. PUNZI, *Brevi note in tema di arbitrato amministrato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2009, 1325 ss.; sull'arbitrato amministrato in ambito sportivo v. G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, cit., 1153 ss.

<sup>43</sup> V. VIGORITI, *Arbitrato sportivo*, in Carpi (a cura di F. Carpi), *Arbitrati speciali*, Torino, 2008, 370; nello stesso senso C. RASIA, *Clausola compromissoria e controversie individuali nel sistema sportivo*, cit., 644.

<sup>44</sup> V. sul punto F. VALERINI, *L'arbitrato di lavoro sportivo è un vero arbitrato?*, in *Riv. arbitrato*, 2007, 417 ss.; V. VIGORITI, *L'impugnazione dei lodi di lavoro sportivo*, cit., 963; P. SANDULLI – M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, cit., 367 ss.

accelerato si attiva su istanza di parte sul presupposto che la durata del procedimento ordinario potrebbe causare agli interessati un grave pregiudizio.

Nell'arbitrato per i calciatori di serie B, il presupposto del procedimento accelerato è individuato nel rischio di un danno grave e irreparabile a causa del tempo necessario per porre in essere un procedimento arbitrale con le modalità e la tempistica del rito ordinario.

Nell'arbitrato per i calciatori di Lega Pro, infine, la procedura d'urgenza può essere azionata qualora il diritto del ricorrente possa subire un irreparabile pregiudizio nel tempo necessario per lo svolgimento del procedimento ordinario.

Nell'ambito del procedimento accelerato la giurisprudenza ha affrontato, con particolare attenzione, il tema relativo al termine di pronuncia del lodo.<sup>45</sup>

Nel caso di trattazione accelerata, infatti, il Collegio deve verificare, anzitutto, la sussistenza del presupposto relativo al pregiudizio che la durata del procedimento ordinario potrebbe arrecare alla parte e decidere circa la possibilità di procedere in via di urgenza ovvero trasformare il rito in ordinario.

Si è evidenziato che qualora si propenda per la seconda soluzione, il termine per la pronuncia del lodo decorrerebbe dal giorno in cui è stata fissata la riunione per l'eventuale istruzione e per la discussione della controversia e non già da quello in cui si è tenuta la riunione preliminare.<sup>46</sup>

## 7. *La Camera arbitrale della Federcalcio*

Collegandosi a quanto poc'anzi espresso in materia di arbitrato sportivo per i calciatori professionisti si rendono opportune talune riflessioni inerenti al nuovo procedimento arbitrale introdotto dal Codice di giustizia sportiva della Federazione Italiana Giuoco Calcio (di seguito FIGC).<sup>47</sup>

Gli artt. 134, 135 e 136 disciplinano un nuovo tipo di procedimento arbitrale relativo:

- (i) alle controversie di natura economica tra società professionistiche, comprese quelle riguardanti i comportamenti violenti dei propri tifosi;

<sup>45</sup> Trib. Milano, sez. lav., 28 febbraio 2006, n. 736, in *Giur. It.*, 2007, 961 ss., con nota di V. VIGORITI, *L'impugnazione dei lodi di lavoro sportivo*, cit., 962 ss.; Trib. Firenze, sez. lav., 7 febbraio 2007, con nota di F. VALERINI, *L'arbitrato di lavoro sportivo è un vero arbitrato?*, cit., 417 ss., l'A. critica la decisione del Tribunale che aveva accolto la domanda di dichiarazione di nullità del lodo per emissione dello stesso oltre il termine, basandosi sulla circostanza che il Collegio, in sede di riunione, aveva espletato gli incombeni previsti per l'esame del merito: tentativo di conciliazione e discussione con le conclusioni delle parti. L. A. evidenzia come l'aver proceduto a un tentativo di conciliazione non abbia determinato alcuna diseconomia processuale né mutato il giudizio in corso di procedura d'urgenza; l'aver poi fatto discutere e concludere le parti sul merito non potrebbe qualificarsi come attività tale da essere in grado di mutare la procedura seguita.

<sup>46</sup> Trib. Milano, sez. lav., 28 febbraio 2006, n. 736, cit., 961.

<sup>47</sup> Sul punto v. P. SANDULLI, *La camera arbitrale della Federcalcio*, in questa *Rivista*, 2019, Vol. XV, n. 2, 113 ss.

- (ii) a quelle afferenti al rapporto tra società professionistiche e tesserati professionisti, che siano originate dalla loro attività sportiva o associativa e abbiano carattere meramente patrimoniale, non soggette ad accordi collettivi;
- (iii) a quelle attinenti alle pretese risarcitorie di tesserati nei confronti di società diverse da quelle di appartenenza, nei casi in cui la responsabilità delle stesse sia stata riconosciuta in sede disciplinare sportiva.<sup>48</sup>

In tal modo la FIGC offre ai propri tesserati e/o affiliati “un nuovo «luogo» nel quale discutere e risolvere le vertenze di natura patrimoniale”,<sup>49</sup> ponendo tale procedimento come alternativo al processo previsto dall’art. 3 L. n. 280 del 2003, che, viceversa, individuerrebbe per questa tipologia di controversie la competenza giurisdizionale del giudice ordinario.

Il riferimento agli accordi collettivi, di cui all’art. 134, comma 2, lett. b), in materia di controversie di carattere patrimoniale tra società professionistiche e tesserati professionisti, ricorda quanto previsto dall’art. 4 L. n. 91 del 1981, che, al quinto comma, individua l’ipotesi già ampiamente descritta di arbitrato in tema di lavoro sportivo. Tale fattispecie è infatti integrata dagli accordi stipulati tra le tre leghe professionistiche interne alla FIGC (Lega serie A; Lega serie B; Lega pro) e l’Associazione calciatori.

Il nuovo procedimento arbitrale si colloca, dunque, accanto al preesistente giudizio arbitrale in tema di lavoro subordinato già in essere per i tesserati professionisti.<sup>50</sup>

In merito alla natura del procedimento può osservarsi che si tratta di arbitrato amministrato,<sup>51</sup> in quanto gestito dalla nuova Camera arbitrale, con la scelta obbligata degli arbitri di parte e del terzo arbitro, con funzioni di Presidente, nell’ambito dei trenta nominati dalla Federazione ed inseriti in apposito Albo; l’arbitrato può qualificarsi come avente natura irrituale e, ai sensi dell’art. 136, comma 4, l’eventuale impugnazione del lodo non sospende gli effetti dell’esecutività dello stesso.

Va ricordato, infine, che tanto il nuovo procedimento, quanto l’arbitrato di lavoro sportivo, non si applicano ai tesserati federali ritenuti dilettanti a causa del loro inquadramento sportivo.<sup>52</sup>

## 8. Conclusioni

Le riflessioni svolte, grazie all’analisi dei rapporti intercorrenti tra ordinamento sportivo e ordinamento dello Stato, consentono di comprendere il ruolo svolto dall’arbitrato quale strumento funzionale a preservare l’autonomia dell’ordinamento sportivo.

<sup>48</sup> Cfr. art. 134, comma 2, Codice di Giustizia sportiva FIGC.

<sup>49</sup> P. SANDULLI, *op. ult. cit.*, 115.

<sup>50</sup> P. SANDULLI, *op. ult. cit.*, 117.

<sup>51</sup> Sull’arbitrato amministrato v. E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *La nuova disciplina dell’arbitrato amministrato*, cit., 998 ss.; C. PUNZI, *Brevi note in tema di arbitrato amministrato*, cit., 1325 ss.

<sup>52</sup> P. SANDULLI, *op. ult. cit.*, 117.

I valori che lo sport esprime, nonché le esigenze nascenti dalle tempistiche relative allo svolgimento delle competizioni sportive, necessitano di una celere risoluzione dei conflitti, che assicuri decisioni uniformi, in tempi rapidi, rese da giudici specializzati, al fine di garantire l'uguaglianza fra atleti, società e federazioni.<sup>53</sup>

Lo strumento dell'arbitrato può rivelarsi idoneo a realizzare tali necessità. Quest'ultimo, infatti, stante la flessibilità del modello procedimentale, la massima pubblicità dei procedimenti, nonché la specializzazione degli arbitri, qualora si dimostri idoneo a garantire l'equidistanza degli arbitri e dell'ente designatore, nonché un sistema che consenta di coprire gli elevati costi e, infine, la garanzia di un controllo meramente esterno del lodo da parte di un giudice statale, potrebbe assicurare i principi di efficienza e rapidità di cui necessita il mondo sportivo.<sup>54</sup>

In tal senso può evidenziarsi come l'arbitrato di lavoro sportivo si sia rivelato tale da garantire tanto l'autonomia dell'ordinamento sportivo quanto la piena tutela del rapporto di lavoro professionistico sportivo, vista anche la possibilità di impugnare il lodo finale applicando il regime di cui all'art. 412 *quater* c.p.c.

Si è, tuttavia, opportunamente sottolineato come si ravvisi la necessità di una revisione della L. n. 91 del 1981, in relazione ad una specifica qualificazione del rapporto di lavoro sportivo sciogliendo il dubbio sulla sua natura quale rapporto di lavoro subordinato o para subordinato.<sup>55</sup>

Ad ogni modo si è evidenziato come nell'ambito del sistema di giustizia del CONI, alla luce del nuovo Codice della giustizia sportiva del 2014, siano stati soppressi il TNAS e l'Alta Corte di giustizia dello sport e, al loro posto, sia stato introdotto il Collegio di garanzia dello sport, chiamato a svolgere funzioni nomofilattiche, analoghe a quelle esplicitate dalla Suprema Corte di Cassazione, in quanto delineato quale giudice di mera legittimità.<sup>56</sup>

Parrebbe dunque ridimensionato il ruolo dell'arbitrato, poiché il Collegio si configurerebbe come una sorta di "Corte di Cassazione" sportiva.<sup>57</sup>

<sup>53</sup> E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Arbitrato dello sport: una better alternative*", in [www.rivistadidirittosportivoconi.it](http://www.rivistadidirittosportivoconi.it) (aprile 2016).

<sup>54</sup> E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *op. ult. cit.*, 11 ss.

<sup>55</sup> P. SANDULLI, *Questioni in tema di impugnazione ed esecutorietà del lodo irrituale in materia di giustizia sportiva*, *cit.*, 776; osservava già C. CECHELLA, *op. cit.*, 968, che: "Credo, invece, si possa dire con una certa sicurezza che, anche quando il rapporto presenta i caratteri della prestazione d'opera, esso rientri nella nozione di para subordinazione, secondo i dettami dell'art. 409 n. 3 c.p.c., per la necessaria presenza del carattere continuativo (espressamente fissato dalla legge), del coordinamento con le finalità della società sportiva e del carattere prevalentemente personale, che nella prestazione sportiva è in re ipsa"; in tema di rapporto di lavoro sportivo v. C. ROMEO, *Il lavoro sportivo tra subordinazione e autonomia: il dilemma ordinamento statale o sportivo*, in *Lav. nella giur.*, 4/2008, 337 ss.

<sup>56</sup> Cfr. punto 3.

<sup>57</sup> E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Quel che resta dell'arbitrato sportivo (dopo il codice della giustizia sportiva 2014)*, *cit.*

La ragione di tale spinta riformatrice va individuata, principalmente, nell'esigenza di contenere il sindacato di merito al caso singolo a beneficio di un controllo inteso a garantire l'uniformità dei principi applicabili.<sup>58</sup>

Le ragioni derivano dalla ritenuta non soddisfacente esperienza arbitrale antecedente alla riforma.

Va osservato come i motivi di tale insoddisfazione debbano essere individuati nella collocazione di un giudizio in forma arbitrale, al culmine di un giudizio di merito, così da generare una discontinuità tale da minare la stabilità e autorevolezza del prodotto giustizia. Abbandonando la via arbitrale però la giustizia sportiva italiana ha rinunciato anche alla stabilizzazione degli esiti che mediante l'arbitrato si realizzano.<sup>59</sup>

Cionondimeno, nell'ottica di una valorizzazione dello strumento arbitrale in ambito CONI, anche alla luce della più recente riforma, può sottolinearsi come il nuovo Codice di giustizia sportiva abbia voluto mantenere uno spazio all'interno del quale inquadrare una funzione arbitrale del Collegio, limitatamente ai diritti disponibili, quale organo esterno alla pregiudiziale sportiva.

Dall'analisi del dettato normativo, infatti, risulta come tale funzione emerga con riferimento alla possibilità che esso si pronunci in unico grado, nei casi in cui il CONI si riservi di prevederlo,<sup>60</sup> nonché con riferimento ai conflitti interni alle federazioni;<sup>61</sup> non è da escludere dunque che, in tali casi, si possa parlare di un vero e proprio arbitrato.<sup>62</sup>

Inoltre, si è opportunamente osservato<sup>63</sup> come, al fine di garantire linfa alla tecnica dell'arbitrato nell'ordinamento sportivo, sarebbe utile conferire natura arbitrale alle decisioni del Collegio di garanzia dello sport rese in relazione a questioni patrimoniali, che non abbiano conosciuto giudizio di arbitri a seguito di deferimento di Statuti e regolamenti federali.<sup>64</sup>

<sup>58</sup> F. AULETTA, *Il tramonto dell'arbitrato nel nuovo orizzonte della giustizia sportiva*, in *Riv. arbitrato*, 2014, 633 ss. e in [www.judicium.it](http://www.judicium.it) (luglio 2014).

<sup>59</sup> F. AULETTA, *op. cit.*, il quale osserva anche che: manca "notizia di sovvertimenti dei lodi rituali che dal 2009 sono stati resi, comunque in gran numero, presso il Tribunale nazionale di arbitrato, complice forse la non ragionevole durata dei processi presso la Corte d'appello".

<sup>60</sup> Cfr. art. 54, comma 3, Codice di giustizia sportiva CONI, che espressamente prevede che: "Il Collegio di Garanzia dello Sport giudica altresì le controversie ad esso devolute dalle altre disposizioni del presente Codice, nonché dagli Statuti e dai Regolamenti federali sulla base di speciali regole procedurali definite d'intesa con il Coni. In tali casi il giudizio può essere anche di merito e in unico grado".

<sup>61</sup> Cfr. art. 30, comma 3, nuovo statuto della FIGC, approvato dal Coni in data 2 dicembre 2020, il quale stabilisce che: "Le controversie tra i soggetti di cui al comma 1 o tra gli stessi e la FIGC, per le quali non siano previsti o siano esauriti i gradi interni di giustizia federale secondo quanto previsto dallo Statuto del CONI, sono devolute, su istanza della parte interessata, unicamente alla cognizione del Collegio di Garanzia dello Sport presso il CONI, in conformità con quanto disposto dallo Statuto e dai relativi regolamenti e atti attuativi, nonché dalle norme federali".

<sup>62</sup> E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Arbitrato dello sport: una better alternative*, *cit.*, 2 ss.

<sup>63</sup> F. AULETTA, *op. cit.*

<sup>64</sup> L'art. 4, comma 3, del Codice della giustizia sportiva del CONI prevede che: "Gli Statuti e i regolamenti federali possono prevedere il deferimento delle controversie su rapporti meramente patrimoniali a commissioni e collegi arbitrali".

È opportuno in ogni caso evidenziare come, al fine di recuperare la centralità della Giustizia sportiva e preservare l'autonomia dell'ordinamento sportivo, sia necessario attribuire nuovamente al Collegio di garanzia dello sport la funzione di organismo di conciliazione delle liti insorte nel mondo sportivo.<sup>65</sup>

La funzione conciliativa era originariamente svolta dalla Camera di Conciliazione ed Arbitrato, nata con l'intento di enfatizzare l'attività di mediazione, come filtro di accesso alla giustizia statale, al fine di permettere al mondo dello sport di risolvere, mediante tale funzione, le liti sorte al suo interno.

È auspicabile dunque che il CONI recuperi tale ruolo, dando luogo ad una procedura di mediazione, che si ponga quale filtro per l'azione da proporre dinanzi al giudice statale.<sup>66</sup>

Nell'ottica di una rinnovata autonomia dell'ordinamento sportivo, va osservato, inoltre, come al di là della funzione del Collegio di garanzia dello sport, le federazioni possano prevedere che le liti su diritti soggettivi siano devolute ad arbitri, sottraendole alla giurisdizione pubblica.

In tal senso va letta con favore l'introduzione del nuovo procedimento arbitrale di cui agli artt. 134, 135 e 136 del Codice di giustizia sportiva della FIGC.<sup>67</sup>

L'inserimento di questa nuova forma di arbitrato potrà avere effetti positivi, qualora gli arbitri si dimostrino in grado di utilizzare efficacemente la conciliazione al fine di comporre le vertenze all'interno del mondo dello sport; in tal modo si potrà evitare che esse sfocino in un contenzioso di cui debba occuparsi il giudice statale, con tempi certamente più lunghi,<sup>68</sup> tali da intaccare, potenzialmente, le esigenze di celerità proprie del giudizio sportivo.

Il procedimento menzionato contribuisce, inoltre, a valorizzare l'autonomia della Giustizia sportiva, di recente ribadita dalla decisione della Corte Costituzionale n. 160 del 25 giugno 2019,<sup>69</sup> che ha seguito la linea già tracciata dalla precedente pronuncia dei giudici della costituzionalità delle leggi, n. 49 del 2011,<sup>70</sup> con esso, infatti, viene fornito un nuovo strumento idoneo a mantenere all'interno del sistema la tutela relativa a quelle situazioni protette originate nel mondo dello sport, in particolare quello professionistico.<sup>71</sup>

<sup>65</sup> P. SANDULLI, *Una "nuova filiera" del mondo sportivo*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it) (giugno 2020), 6.

<sup>66</sup> P. SANDULLI, *op. ult. cit.*, 6; A.M. GAMBINO – P. SANDULLI – M. MORGESE, *La giustizia sportiva ed il COVID 19, Prima lettura sui provvedimenti relativi ai campionati (art. 218, D. L. 19 maggio 2020, n. 34)*, in [www.rivistadirittosportivo.coni.it](http://www.rivistadirittosportivo.coni.it) (maggio 2020), 10.

<sup>67</sup> Cfr. *amplius* punto 7.

<sup>68</sup> P. SANDULLI, *La camera arbitrale della Federcalcio*, *cit.*, 120.

<sup>69</sup> Corte Costituzionale, sentenza 17 aprile – 25 giugno 2019, n. 160, in *Riv. dir. proc.*, 2020, 807 ss., con nota di P. SANDULLI, *Ancora in tema di legittimità costituzionale della giustizia sportiva*.

<sup>70</sup> V. sul punto P. SANDULLI, *Principi e problematiche di giustizia sportiva*, Roma, 2018, 183.

<sup>71</sup> P. SANDULLI, *La camera arbitrale della Federcalcio*, *cit.*, 119.

*Bibliografia*

- F. AULETTA, *Il tramonto dell'arbitrato nel nuovo orizzonte della giustizia sportiva*, in *Rivista dell'Arbitrato*, 2014, 633 ss. e in [www.judicium.it](http://www.judicium.it) (luglio 2014).
- A. E. BASILICO, *La riforma della giustizia sportiva*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 6/2014, 647 ss. C. CECHELLA, *L'arbitrato di lavoro sportivo*, in *Rivista di diritto processuale*, 1988, 958 ss.
- L. FUMAGALLI, *La risoluzione delle controversie sportive. Metodi giurisdizionali, arbitrali ed alternativi di composizione*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1999, 254 ss.
- A.M. GAMBINO – P. SANDULLI – M. MORGESE, *La giustizia sportiva ed il COVID 19, Prima lettura sui provvedimenti relativi ai campionati (art. 218, D. L. 19 maggio 2020, n. 34)*, in [www.rivistadirittosportivo.coni.it](http://www.rivistadirittosportivo.coni.it) (maggio 2020).
- F. GHIGNONE, *Brevi note in materia di giustizia sportiva*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2006, 693 ss.
- F. P. LUISO, *Diritto processuale civile*, V, nona edizione, 2017, Milano, 116.
- G. MANFREDI, *Il sindacato del giudice amministrativo sulle norme emanate dagli organismi sportivi*, in *Dir. proc. amm.*, 2008, 615 ss.
- S. MEZZACAPO, *Mezzi d'impugnazione senza limitazioni per le decisioni della camera di conciliazione*, in *Guida al diritto*, 2006, fasc. 14, 98.
- G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in *Giornale di Diritto amministrativo*, 2004, 1153 ss.
- C. PUNZI, *Brevi note in tema di arbitrato amministrato*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2009, 1325 ss.
- C. RASIA, *Clausola compromissoria e controversie individuali nel sistema sportivo*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2014, 641 ss.
- C. ROMEO, *Il lavoro sportivo tra subordinazione e autonomia: il dilemma ordinamento statale o sportivo*, in *Il Lavoro nella giurisprudenza*, 4/2008, 337 ss.
- P. SANDULLI – M. SFERRAZZA, *Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport: natura giuridica ed ambito di competenza*, in *Diritto dello Sport*, 2012, n. 2/3, 223 ss.
- P. SANDULLI – M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, Milano, 2015.
- P. SANDULLI – A. M. SOCCI, *Il processo del lavoro*, Milano, 2016.
- P. SANDULLI, *I limiti della giurisdizione sportiva*, in *Foro amministrativo – Tar*, 2008, 2088 ss.;
- Corte Cass. 19 agosto 2013, n. 19182, in *Rivista di diritto processuale*, 2014, 766 ss., con nota di P. SANDULLI, *Questioni in tema di impugnazione ed esecutorietà del lodo irrituale in materia di giustizia sportiva*
- P. SANDULLI, *Principi e problematiche di giustizia sportiva*, Roma, 2018.
- P. SANDULLI, *La camera arbitrale della Federcalcio*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 2019, Vol. XV, n. 2, 113 ss.
- Corte Costituzionale, sentenza 17 aprile – 25 giugno 2019, n. 160, in *Rivista di Diritto Processuale*, 2020, 807 ss., con nota di P. SANDULLI, *Ancora in tema di legittimità costituzionale della giustizia sportiva*.
- P. SANDULLI, *Una "nuova filiera" del mondo sportivo*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it) (giugno 2020).
- P. TOSI, *Sport e diritto del lavoro*, in *Argomenti di Diritto del lavoro*, 2006, 726.
- F. VALERINI, *Quale giudice per gli sportivi? (a margine del d.l. 19 agosto 2003, n. 220)*, in *Rivista di diritto processuale*, 2004, 1204 ss.
- F. VALERINI, *L'arbitrato di lavoro sportivo è un vero arbitrato?*, in *Rivista dell'arbitrato*, 2007, 417 ss.

- G. VERDE, *Lineamenti di diritto dell'arbitrato*, Torino 2004.
- G. VIDIRI, *Una nuova forma di supplenza giudiziaria: quella sportiva (in margine al caso del calciatore Garzya)*, in *Rivista critica di Diritto del lavoro*, 1995, 353.
- G. VIDIRI, *Organizzazione dell'attività agonistica, autonomia dell'ordinamento sportivo e d. l. n. 220 del 2003*, in *Giustizia civile*, 2003, 509 ss.
- V. VIGORITI, *L'arbitrato di lavoro nel calcio. Commentario*, Milano, 2004.
- V. VIGORITI, *L'impugnazione dei lodi di lavoro sportivo*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2007, 4, 963.
- V. VIGORITI, *Arbitrato sportivo*, in Carpi (a cura di F. Carpi), *Arbitrati speciali*, Torino, 2008.
- V. VIGORITI, *Arbitrato, contenzioso sportivo, sistema Coni*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it) (marzo 2011).
- V. VIGORITI, *Arbitrato contenzioso sportivo, sistema Coni*, in G. Alpa – V. Vigoriti, *Arbitrati*, Torino, 2012.
- E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *La nuova disciplina dell'arbitrato amministrato*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile* 2008, 993 ss.
- E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Quel che resta dell'arbitrato sportivo (dopo il codice della giustizia sportiva 2014)*, in [www.rivistadidirittosportivoconi.it](http://www.rivistadidirittosportivoconi.it) (dicembre 2014).
- E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Arbitrato dello sport: una better alternative*”, in [www.rivistadidirittosportivoconi.it](http://www.rivistadidirittosportivoconi.it) (aprile 2016).



**ABUSI SESSUALI NELLO SPORT:  
I SOCIAL MEDIA COME STRUMENTO DI SEDUZIONE**

di *Francesca Betti\**

*ABSTRACT: Sexual abuse in sport is an alarming and unfortunately still underestimated reality. One of the most insidious types of abuse is the so-called abuse through sentimental relationship, facilitated by the use of social media, which, without conscious use, become a safe and effective tool to secretly gain the trust of victims.*

*Keywords: Sexual abuse/harassment – sexual acts with minors – sport – power imbalance – social media – coach/athlete relationship – grooming.  
Abusi/molestie sessuali – atti sessuali con minorenni – sport – squilibrio di potere – social media – rapporto allenatore/atleta – adescamento.*

**SOMMARIO:** 1. Gli abusi sessuali nello sport: profili di rischio – 2. L’abuso mediante “relazione sentimentale” – 3. La seduzione attraverso *social media* – 4. L’adescamento di minorenni nell’ordinamento penale interno – 5. *Online grooming* e giustizia sportiva – 6. Profili di riforma

---

\* Dottoressa in Giurisprudenza, vincitrice del Premio RDES 2020 per la migliore tesi di laurea in diritto sportivo. E-mail: francescabetti30@gmail.com.

Un sentito ringraziamento al Dott. Renato Grillo, con cui ho avuto il piacere di condividere il lavoro che ha condotto all’elaborazione della tesi *Gli Abusi Sessuali nello Sport*, a partire dalla quale è stato sviluppato questo articolo, per le preziose indicazioni e il sostegno sempre dimostratomi.

## 1. *Gli abusi sessuali nello sport: profili di rischio*

Il contesto sportivo si presenta ad elevatissimo rischio quanto al verificarsi di episodi di abuso sessuale,<sup>1</sup> contrariamente a quanto si potrebbe intuitivamente ritenere, forse per l'assenza di casi eclatanti a livello nazionale, forse perché lo sport viene ancora percepito come un ambiente sano per principio. Alcune dinamiche relazionali peculiari dell'attività sportiva costituiscono infatti il terreno fertile per una vasta gamma di atteggiamenti inappropriati, i quali facilmente sfociano in vere e proprie condotte abusive, spesso caratterizzate da una violenza subdola e poco appariscente, ma ad elevato impatto psicologico, in ragione della giovane età delle vittime e della particolare situazione di vulnerabilità e dipendenza nella quale esse si trovano: alla mercé di figure carismatiche, in grado di pervadere profondamente la loro personalità, ancora in formazione e recettiva a stimoli di ogni genere.

Quanto ai profili di rischio, viene innanzitutto in rilievo la particolare relazione di fiducia che si instaura tra allenatori e atleti, soprattutto se minori, e genitori, i quali raramente mettono in discussione l'autorità degli allenatori. Il forte squilibrio di potere, sovente accentuato mediante l'imposizione unilaterale delle metodologie di allenamento e l'uso di strutture premiali basate sulla paura e la dipendenza, è connotato da alcune peculiarità rispetto a quello che si instaura con altre figure autorevoli (come datori di lavoro e docenti) a causa della naturalezza dei contatti fisici, dello spirito di emulazione suscitato attraverso l'insegnamento speculare delle tecniche sportive, della capacità dell'istruttore di determinare il presente degli atleti e di porsi come "amico" e come guida al contempo, condividendo le forti emozioni connesse all'avvicinarsi delle vittorie e delle sconfitte.

Si segnalano poi la promiscuità in ambienti ristretti e diverse circostanze spazio-temporali nelle quali i minori risultano interamente affidati agli adulti di riferimento. A ciò si aggiungono confini inter-relazionali poco chiari, dovuti all'assenza di precise regole comportamentali, e una peculiare tolleranza di comportamenti discriminatori, violenti o sessualmente inappropriati, spesso considerati una componente ineluttabile dello sport e pertanto accettati dagli atleti. Ne consegue una maggiore difficoltà nel riconoscere gli abusi sessuali in quanto tali, sia da parte dei bambini, che potrebbero anche non possedere il vocabolario necessario ad esprimerli, sia da parte degli adolescenti, i quali, trovandosi ancora in una fase di sviluppo emotivo-sessuale potrebbero essere indotti a ritenere di intrattenere una relazione sentimentale con l'adulto. Infatti, gli abusi sessuali infantili

---

<sup>1</sup> Gli «abusi sessuali» consistono in diverse tipologie di condotte, le cui manifestazioni spaziano dai più sottili atteggiamenti ed espressioni alle più invasive forme di contatto fisico, penalmente sanzionate. Ai fini del presente articolo, «l'abuso sessuale» è inteso quale coinvolgimento in attività sessualmente connotate di soggetti immaturi e/o dipendenti, cui fa difetto la consapevolezza delle proprie azioni e la capacità di scelta, ad opera di soggetti in una posizione di "supremazia" rispetto ai primi, potendosi pertanto individuare le due caratteristiche peculiari dell'abuso sessuale, da un lato, nell'uso distorto di una situazione di "dominanza", quantomeno psicologica, dall'altro, in una situazione di debolezza che inficia la capacità di autodeterminazione della vittima.

in genere, ma nello sport in particolare, non sono stupri o atti connotati da violenza, sia essa fisica o psichica, bensì seduzioni che creano legami molto forti, rendendo la vittima dipendente. Non a caso, quella minoranza di atleti che rivela gli abusi subito lo fa ad anni di distanza e in un momento in cui è meno focalizzata sull'attività agonistica, a seguito di una presa di coscienza *a posteriori* dell'accaduto.

Si denuncia inoltre il fenomeno del silenzio, in un duplice aspetto: da un lato, il clima di omertà nelle organizzazioni, finalizzato alla tutela della propria immagine e ad evitare scandali; dall'altro, la rinuncia delle vittime alla denuncia per paura di ritorsioni, di non essere credute o anche solo dell'emarginazione da quel contesto sportivo che fornisce loro una socialità nella quale si sentono fortemente identificate, nonché di vedere sfumare il proprio sogno agonistico, specialmente in contesti locali di modeste dimensioni, ma talvolta anche ad alti livelli qualora non si percepisca l'esistenza di valide alternative.

Vengono infine in rilievo una visione generalmente negativa dell'attività di prevenzione, determinata soprattutto dal timore di generare un clima di sfiducia nelle organizzazioni sportive e di incentivare la formulazione di accuse infondate (ipotesi peraltro rarissime ed irragionevolmente temute); la tendenza a sottovalutare la gravità di determinati episodi e a procrastinare l'agire in quanto intorno a certi allenatori si crea una sorta di *harem* competitivo in cui tutti, o almeno tanti, sanno, ma nessuno vuole rovinare la carriera di atleti e tecnici promettenti; la sostanziale assenza di controlli pre-assunzione, complice il fatto che il mondo dello sport si basa enormemente sul contributo di volontari (eppure gli strumenti ci sarebbero, basterebbe ricordare l'art. 25-*bis* del Testo unico sul casellario giudiziale – DPR n.313/2002 – c.d. certificato antipedofilia), alla quale consegue la facilità degli autori degli abusi, condannati o indagati, di tornare o continuare ad esercitare l'attività sportiva, magari operando in regioni limitrofe o in altre Federazioni; la scarsa formazione e consapevolezza dei principali soggetti interessati (dirigenti, allenatori, atleti e genitori degli atleti) e l'assenza o scarsità/inefficacia delle misure per la gestione dei casi di abuso sessuale.

Il fenomeno degli abusi sessuali nel mondo dello sport è poliedrico, ricco di “zone grigie” e difficile da gestire. Scopo di quest'articolo è evidenziare una delle tante sfaccettature del problema, quella del c.d. abuso mediante relazione sentimentale, e, in particolare, una delle diverse forme mediante le quali esso, al contempo, si realizza e manifesta: la seduzione attraverso *social-media*.

## 2. L'abuso “mediante relazione sentimentale”

L'abuso “mediante relazione sentimentale”, posto in essere ad opera degli allenatori nei confronti di atlete adolescenti o pre-adolescenti, è, per la sua intrinseca ambiguità, una tipologia di abuso particolarmente critica in quanto, pur comportando conseguenze psicologiche importanti, profondamente lesive dell'autostima della vittima, non è di facile intellegibilità e non viene immediatamente percepito come deviato, specie con l'aumentare dell'età della persona offesa. Esso affonda le sue

radici in quel particolare rapporto interpersonale che si instaura fra gli istruttori e i loro atleti: tra tutte le figure di adulti che operano a contatto con i minori, quella dell'istruttore si caratterizza funzionalmente in quanto egli detiene «l'immenso potere di "determinare" il presente dei giovani atleti», esaltandone le aspettative o tarpando loro le ali.<sup>2</sup> Negli sport individuali poi, sovente, gli atleti mantengono lo stesso istruttore per molti anni, crescendo insieme a lui, che diviene inevitabilmente una figura di riferimento amata e, talvolta, odiata, un confessore psicologico, un amico, col quale condividere emozioni forti e situazioni intime, in definitiva, un vero e proprio centro di interesse.<sup>3</sup> Al contempo, anche gli istruttori tendono a sviluppare intensi sentimenti<sup>4</sup> nei confronti dei loro allievi, sentimenti che ben possono essere malamente gestiti da parte di «giovani allenatori che non sono ancora ben consapevoli del loro ruolo e della loro responsabilità, che non riescono ad evitare l'attrazione dei giovani atleti, o che frantendono la debolezza degli atleti scambiandola per un invito sessuale».<sup>5-6</sup> In un simile contesto, molestie sessuali non connotate da violenza e costrizione non possono dirsi immuni da intimidazione psicologica poiché innegabile è l'inconscio condizionamento nei confronti di una figura autorevole, che l'atleta ha una naturale tendenza a voler compiacere.<sup>7</sup>

<sup>2</sup> A. RUI, *Molestie ed abusi nello sport; rimedi processuali e mezzi di tutela*, in *Giustiziasportiva.it*, fasc. 3, 2017, 179.

<sup>3</sup> A. RUI, *Molestie ed abusi nello sport; rimedi processuali e mezzi di tutela*, cit., 182.

<sup>4</sup> È rimasta celebre la dichiarazione di John Leonard, direttore esecutivo dell'*American Swimming Coaches Association* (ASCA) al *New York Times* nel 1993, quando l'ASCA è diventata la prima associazione di allenatori a vietare le relazioni sessuali fra allenatori e atleti: «Qualsiasi istruttore che ha allenato per dieci anni e dice di non essersi mai innamorato di un'atleta o vice versa sta mentendo», successivamente ribadita dallo stesso nell'ambito di un'intervista per il mensile *Sports Illustrated*, nella quale ha affermato: «La mia famosa dichiarazione? Ricevo sempre critiche per quella. Il fatto è che è vero. Nessuno nella comunità del nuoto mi dice che non è vero. Dicono solo che non si dovrebbe dire» – G. WAHL, L.J. WERTHEIM, G. DOHRMANN, *Passion plays a growing number of coaches are falling in love with – and sometimes marrying – athletes they train. Some of these relationships succeed. Others disrupt careers or leave teammates stumbling over hidden obstacles*, in *Sports Illustrated*, 10 settembre 2001, *special report (bonus piece)*, trad. a cura dell'autore.

<sup>5</sup> C. PROFETA, *Campagna contro gli abusi sessuali nello sport. Lo sport non è un gioco per bambini*, in *PescaraNews.net*, 6 aprile 2017.

<sup>6</sup> Occorre inoltre segnalare che, come attestato dal Rapporto "Dossier pedofilia 2016" dell'associazione Telefono Azzurro Onlus, talvolta bambini e adolescenti vittime di abusi sessuali possono manifestare una sorta di iper-attivismo sessuale – M. RUS, *Abusi sessuali su bambini e minori: come difendersi e superarli*, in *Nuovo sport giovani*, 2017, reperibile *on line* al seguente indirizzo web: [www.nuovosportgiovani.it/etica-e-salute/1275-abusi-sessuali-su-bambini-e-minori-come-difendersi-e-superarli.html](http://www.nuovosportgiovani.it/etica-e-salute/1275-abusi-sessuali-su-bambini-e-minori-come-difendersi-e-superarli.html) (gennaio 2021) –, tenendo atteggiamenti che potrebbero apparire, non solo provocanti, ma segno di una maturità emotivo/sessuale in realtà assente. Inoltre, «una persona insicura può sentirsi rafforzata dal fatto di essere sessualizzata o reificata» ha dichiarato Ilse Ghekier – G.C. CHERNETICH, *Le accuse di molestie sessuali nel mondo della danza. Intervista a Ilse Ghekier*, in *Teatro e Critica*, 19 marzo 2019, reperibile *on line* al seguente indirizzo web: [www.teatroecritica.net/2019/03/le-accuse-molestie-sessuali-nel-mondo-della-danza-intervista-ilse-ghekier/](http://www.teatroecritica.net/2019/03/le-accuse-molestie-sessuali-nel-mondo-della-danza-intervista-ilse-ghekier/) (gennaio 2021).

<sup>7</sup> «I giocatori ammirano i loro allenatori e vogliono fare qualsiasi cosa in loro potere per compiacerli» ha dichiarato Mimi Murray, professoressa di psicologia dello sport a Springfield (Massachusetts) – G. WAHL, L.J. WERTHEIM, G. DOHRMANN, *Passion plays a growing number of coaches are falling*

Ancora, giova sottolineare che, a dispetto di quanto potrebbe istintivamente crederci, le “relazioni sentimentali” di questo genere comportano, nel lungo termine, conseguenze psicologiche importanti, minando grandemente l’autostima delle persone offese, sia, inconsapevolmente, durante la relazione, mediante la manifestazione di disagi vari (ansia, irascibilità, apatia, disturbi alimentari), sia successivamente, a seguito della presa di coscienza dell’accaduto (sempre che avvenga) e la conseguente auto-colpevolizzazione per non averne saputo cogliere la natura distorta.

In queste fattispecie di abuso tramite seduzione, si segnala in particolare una condotta di *grooming* da parte dell’allenatore, che frequentemente passa attraverso l’utilizzo di servizi di messaggistica istantanea,<sup>8</sup> al fine di coltivare un rapporto informale e amichevole con l’atleta.<sup>9</sup>

### 3. La seduzione attraverso social media

Il *grooming* è una condotta di «seduzione emozionale»<sup>10</sup> estremamente insidiosa in quanto, non solo induce i minori a considerare normali atti sessuali con adulti,<sup>11</sup> ma costituisce un tipico atto preparatorio in grado di assumere caratteri di liceità sino a quando non raggiunge il suo scopo preordinato, rivelandosi pertanto difficilmente “intercettabile”, a maggior ragione nel contesto sportivo, caratterizzato, come anzidetto, da confini inter-relazionali indefiniti e una scarsa formazione/consapevolezza dei principali soggetti interessati.<sup>12</sup>

Un recente studio statunitense<sup>13</sup> ha evidenziato come l’utilizzo dei *social media*<sup>14</sup> agevoli la realizzazione di condotte sessualmente abusive, fornendo agli

---

*in love with – and sometimes marrying – athletes they train. Some of these relationships succeed. Others disrupt careers or leave teammates stumbling over hidden obstacles*, cit., trad. a cura dell’autore; «Quando la mia allenatrice è soddisfatta, significa che anch’io sono felice!» ha affermato Margarita Mamun, campionessa russa di ginnastica ritmica, olimpionica ai giochi di Rio 2016, in un’intervista reperibile *on line* al seguente indirizzo web: [www.youtube.com/watch?v=lyjyNafzt6Y](http://www.youtube.com/watch?v=lyjyNafzt6Y) (gennaio 2021).

<sup>8</sup> Sui contatti attraverso i servizi di messaggistica istantanea tra allenatori e atleti si veda: Cass. Pen., sez. III, sent. n. 28527/2014; Cass. Pen., sez. III, sent. n. 39904/2014; Cass. Pen., sez. III, sent. n. 24342/2015; Cass. Pen., sez. III, sent. n. 31356/2017; Cass. Pen., sez. III, sent. n. 38681/2017.

<sup>9</sup> Cass. Pen., sez. III, sent. n.41412/2011 – «mediante numerosissimi messaggi, [l’imputato ha] tentato di indurre i minori M.R. e F.S. ad abbracciarlo e a compiere atti di autoerotismo, abusando del timore reverenziale e della volontà di compiacerlo da parte dei minori in quanto proprio allenatore».

<sup>10</sup> L. DELL’AQUILA, *Il fenomeno del child grooming: l’adescamento di minori dentro e fuori la rete*, in *Cyberlaws*, 15 maggio 2019, reperibile *on line* al seguente indirizzo web: [www.cyberlaws.it/2019/adescamento-minori-child-grooming/](http://www.cyberlaws.it/2019/adescamento-minori-child-grooming/) (gennaio 2021).

<sup>11</sup> V. DI NICOLA, *Commento al codice penale*, in *DeJure*, 2021, reperibile *on line* al seguente indirizzo web: <https://dejure.it/#/home> (gennaio 2021).

<sup>12</sup> Sul punto si veda S. PARENT, G. DEMERS, *Sexual abuse in sport: a model to prevent and protect athletes*, in *Child abuse review*, 2011, 20, 120-133.

<sup>13</sup> J. SANDERSON, M.R. WEATHERS, *Snapchat and child sexual abuse in sport: protecting child athletes in the social media age*, in *Sport Management Review*, 2019, 81-94.

<sup>14</sup> L’articolo si concentra in particolare sulla piattaforma *Snapchat*, un’app di messaggistica

autori degli abusi un nuovo strumento, sicuro ed efficace, per ottenere la fiducia delle vittime al riparo da occhi indiscreti. Questi strumenti consentono infatti alla condotta di adescamento di svilupparsi attraverso lunghi procedimenti, in un lasso temporale dilatato, nel quale i singoli contatti assumono la forma di banali attività inoffensive, che si confondono facilmente nella *routine* quotidiana.<sup>15</sup>

Secondo uno studio britannico<sup>16</sup> del 2001 gli episodi di abuso sessuale nello sport si verificano seguendo una specifica sequenza temporale, nella quale è possibile distinguere le seguenti fasi: *a)* la determinazione a porre in atto l'offesa da parte dell'abusatore; *b)* la selezione della vittima; *c)* il superamento delle c.d. barriere esterne (regole, attività di controllo), in genere scarse, del contesto ambientale di riferimento; *d)* l'attività di manipolazione psicologica mirante a "vincere la resistenza" dell'atleta; *e)* l'inizio e lo sviluppo dell'abuso, o meglio, degli abusi.

È interessante notare come l'utilizzo delle piattaforme *online* agevoli i *sexual offender* in ciascuna di queste fasi, fornendo loro la possibilità di utilizzare uno stile di comunicazione familiare con le giovani vittime, le quali divengono in questo modo facilmente accessibili al di fuori del contesto "professionale" delle palestre e non sono più in grado di percepire la differenza di età e di ruolo del *groomer*, che appare agire come un coetaneo. Prende avvio – così – un processo di lenta e inesorabile assuefazione del minore al suo nuovo "migliore amico", che riesce a comprenderlo in un modo del tutto nuovo, affascinante e lusinghiero,<sup>17</sup> naturalmente all'oscuro di qualsiasi adulto che possa esercitare un minimo di controllo sociale su tali accadimenti, anche grazie ai servizi di cancellazione automatica dei contenuti allo scadere di un determinato lasso di tempo offerti da molti *social media*.<sup>18</sup> In ogni caso, giova ricordare che in questa fase le conversazioni potrebbero ancora apparire "innocenti", magari persino la manifestazione di sensibilità da parte del *coach* nei confronti di un allievo che vive una situazione di particolare vulnerabilità. Il *groomer* ha quindi gioco facile nel raccogliere informazioni di ogni genere sul minore, compresa la posizione

---

multimediale statunitense, svolgendo tuttavia un discorso più ampio sul rapporto *social media* – *sexual grooming* nello sport.

<sup>15</sup> L. DELL'AQUILA, *Il fenomeno del child grooming: l'adescamento di minori dentro e fuori la rete*, cit. – Nell'articolo l'autore individua le cinque fasi del c.d. *online grooming* in: *a) Friendship Forming Stage*; *b) Relationship Forming Stage*; *c) Risk Assessment Stage*; *d) Exclusivity Stage*; *e) Sexual Stage*.

<sup>16</sup> M. CENSE, C. BRACKENRIDGE, *Temporal and developmental risk factors for sexual harassment and abuse in sport*, in *European physical education review*, 2001, vol.VII, fasc.1, 61-79.

<sup>17</sup> Tribunale Federale della FISE, decisione n.22/2019 – «M. iniziò ad inviarmi messaggi via *whatsapp*, ad interessarsi della mia vita privata, a darmi attenzioni», «M. stranamente iniziava a contattarmi quotidianamente via *whatsapp* e ripetutamente durante la giornata per parlarmi di cose non inerenti l'equitazione. Trattasi di conversazioni sulla scuola, sul futuro e sulle qualità che lui riconosceva in me (cocciuta, determinata, con la volontà di riuscire nelle cose a tutti i costi), sul lavoro del M.... Le conversazioni giorno dopo giorno divenivano sempre più spinte fino ad arrivare alla trasmissione... di "gift" pornografiche da parte del M.».

<sup>18</sup> Corte Federale di Appello della FIN, decisione n.31/2018 – «Nello specifico è stato verificato come la stessa piattaforma "*telegram*" fosse stata dallo stesso D.M. suggerita alla [vittima] per via della possibilità dell'autocancellazione a tempo delle comunicazioni intercorse».

reale grazie ai servizi di geolocalizzazione, e di valutare la sua recettività ad approcci sessuali.

Un profilo particolarmente interessante riguarda la capacità dei *social media* di agire anche nella prima fase dell'*iter* delineato dallo studio britannico, agevolando l'abusatore nel superamento di quelle inibizioni interne che gli impediscono di porre in essere l'abuso. Lo studio statunitense summenzionato ha infatti rilevato come in alcuni casi le comunicazioni telematiche fossero iniziate con intenti puramente amichevoli e solo in seguito si fossero evolute, assumendo i tratti di condotte sessualmente abusive e/o conducendo al compimento di atti sessuali con i minori.<sup>19</sup> Si sono infatti già evidenziate le peculiarità del rapporto allenatore-atleta, che possono condurre anche *coach* non animati da intenti predatori a lasciarsi andare ad atteggiamenti che possono facilmente degenerare in condotte abusive, dimenticando il loro importante ruolo educativo.

La giurisprudenza nazionale ha in più occasioni evidenziato il fatto che «assidui rapporti tramite mezzi di comunicazione telematici...in particolare tramite strumenti di videoscrittura»<sup>20</sup> «costituiscono una documentazione difficilmente confutabile e sicuramente realistica dalla quale evincere il “subdolo approfittamento, da parte dell'imputato, dell'imaturità psichica”»<sup>21</sup> delle persone offese.<sup>22</sup> Ben al di là del loro valore probatorio, quel che qui preme sottolineare è tuttavia la capacità di tali strumenti di agevolare e favorire enormemente episodi di abuso sessuale, in particolare nel contesto sportivo, nel quale questa commistione tra “mondo fisico” e “mondo virtuale” aumenta esponenzialmente la capacità offensiva dei *sexual offender*, fornendo loro sostanziale accesso ad ogni aspetto della vita privata delle vittime.

<sup>19</sup> J. SANDERSON, M.R. WEATHERS, *Snapchat and child sexual abuse in sport: protecting child athletes in the social media age*, cit., 89 – «For example, coaches may begin communicating about their personal lives, or sharing sexual innuendos or sexually inappropriate material that then creates a comfort level with victims that promotes the pursuit of sexually abusive behaviors».

<sup>20</sup> Cass. Pen., sez. III, sentenza n.39904/2014 – «A seguito di indagini svolte in conseguenza della proposizione di formale querela da parte dei genitori del predetto minorenne, era infatti emerso che il C. intratteneva con il giovane, della cui età egli era pienamente consapevole per essere stato suo istruttore di schermo presso la scuola frequentata dalla persona offesa, assidui rapporti tramite mezzi di comunicazione telematici, in particolare si trattava di conversazioni tramite strumenti di videoscrittura, durante i quali lo stesso induceva il minore a compiere atti di autoerotismo, praticandoli contemporaneamente anche su se stesso, commentandone col medesimo gli esiti e documentando gli stessi tramite il reciproco invio di immagini fotografiche digitali».

<sup>21</sup> Cass. Pen., sez. III, sentenza n.24342/2015 – l'imputato, istruttore di arti marziali «si rapportava [con l'allieva infrasedicenne] esclusivamente via SMS... e sul canale di comunicazione sociale denominato *Facebook*... richiamando l'imponente mole di messaggi di testo e di contatti sulla “*chat di Facebook*”, la Corte ricorda come essi costituiscano una documentazione difficilmente confutabile e sicuramente realistica dalla quale evincere il “subdolo approfittamento, da parte dell'imputato, dell'imaturità psichica della minore”».

<sup>22</sup> Cass. Pen., sez. III, sentenza n.28527/2014 – «La Corte territoriale, nel confermare il giudizio di colpevolezza [di un allenatore di pallacanestro, che aveva commesso atti di violenza sessuale nei confronti di due minori infrasedicenni] ha tratto spunto da una serie di elementi oggettivi... messaggi via SMS scambievolmente interscambiati tra il T. e la F. in numero spropositato rispetto a quello proprio di un normale rapporto fra allenatore e giocatore».

Ancor più grave è la sottovalutazione del fenomeno, il quale, per sua stessa natura, passa facilmente inosservato ad un'analisi superficiale: «diviene, pertanto, essenziale riuscire a cogliere l'oggettiva carica offensiva della singola attività posta in essere dall'adescatore»<sup>23</sup> o comunque le potenzialità della stessa.

#### 4. *L'adescamento di minorenni nell'ordinamento penale interno*

A livello penale, le condotte di adescamento dianzi descritte sono riconducibili, qualora il fatto non costituisca più grave reato, nell'alveo dell'art. 609-undecies c.p., introdotto dalla L. n.172/2012, che ha ratificato e dato esecuzione alla *Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale*, sottoscritta a Lanzarote il 25 ottobre 2007. In particolare l'art. 23 della *Convenzione* prevede per ciascuno degli Stati contraenti l'obbligo di adottare nel proprio ordinamento interne idonee misure legislative al fine di prevedere la configurabilità di una fattispecie criminosa che sia caratterizzata dalla proposta da parte di un soggetto adulto, attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, indirizzata nei riguardi di un minore che non abbia raggiunto la maturità, di partecipare ad attività sessuali secondo quanto risulta dall'art.18, paragrafo 2 della medesima *Convenzione*, al fine di commettere nei confronti del minore uno dei reati elencati *sub* artt. 18 e 20, laddove a tale proposta abbiano poi fatto seguito atti idonei a realizzare l'incontro proposto.

Nella dottrina penalistica è ampiamente noto ed elaborato il concetto di "adescamento di minore", definito come un vero e proprio processo di interazione che prevede l'instaurazione da parte di un soggetto, solitamente adulto, di un rapporto di tipo comunicativo con un minore, che viene condizionato attraverso l'inganno o la minaccia in modo da carpirne il consenso e la successiva cooperazione (ottenuta artificialmente) alla realizzazione di atti sessuali o al suo stesso sfruttamento.<sup>24</sup>

Il nostro diritto positivo nell'introdurre tale nuova fattispecie ha anche fornito una definizione di essa secondo la quale per adescamento deve intendersi qualsiasi atto finalizzato a carpire la fiducia del minore attraverso artifici, lusinghe o minacce posti in essere anche mediante l'utilizzo della rete Internet o di altre reti o mezzi di comunicazione. Se per un verso il legislatore interno ha ristretto la portata della norma rispetto a quella sovranazionale, avendo limitato l'ambito delle condotte illecite soltanto a quelle poste in essere nei confronti di minori infrasedicenni, per altro verso l'ha ampliata in relazione agli strumenti di attuazione della condotta

<sup>23</sup> L. DELL'AQUILA, *Il fenomeno del child grooming: l'adescamento di minori dentro e fuori la rete*, cit.

<sup>24</sup> I. SALVADORI, *L'adescamento di minori: il contrasto al child grooming tra incriminazione di atti preparatori ed esigenze di Garanzia*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2018, 2 – l'autore fornisce di tale fattispecie la seguente definizione: «una relazione comunicativa condizionante mediante la quale un soggetto, di regola un adulto, seduce e manipola psicologicamente un minore e ne carpisce con modi ingannevoli o minacciosi il "consenso" per indurlo o costringerlo a prendere parte al suo stesso abuso sessuale o sfruttamento».

illecita, dal momento che, oltre alle forme di comunicazione tecnologica via Internet o sistemi analoghi, fa riferimento a ogni altro mezzo di comunicazione indicato in chiusura dell'articolo.

La nuova fattispecie è caratterizzata dalla c.d. clausola di riserva in virtù della quale il reato di cui all'art. 609-undecies c.p. viene in essere solo se non si configura un reato più grave. Così facendo il nostro legislatore ha in effetti inteso accentuare la tutela nei confronti dei minori infrasedicenni, punendo l'adescamento in quanto tale e quindi, di fatto, anticipando la soglia della punibilità nei confronti del soggetto agente, senza attendere il compimento da parte sua di atti prodromici alla consumazione di un incontro con il minore. Tuttavia a questo primo livello di tutela, costituito dall'introduzione di un "reato-ostacolo", l'adescamento, in cui l'intento repressivo è strettamente connesso alla dolosa strumentalità di artifici, lusinghe o minacce, senza che si realizzi una lesione della sfera sessuale,<sup>25</sup> il legislatore aggiunge come ulteriore eventualità l'ipotesi del compimento di atti univoci diretti in modo non equivoco al compimento di atti sessuali, che costituisce una sorta di progressione criminosa dell'adescamento, punibile però a titolo di tentativo di un reato più grave (*ex artt. 609-bis o 609-quater c.p.*), in quanto il delitto di adescamento – tipica figura di delitto di attentato o di pericolo indiretto – non è punibile a titolo di tentativo, sia perché strutturalmente non configurabile, sia per la presenza della clausola di riserva nell'*incipit* della norma incriminatrice. Di tali principi ermeneutici si è peraltro fatta carico la giurisprudenza di legittimità con una recente pronuncia che, nel ribadire quanto già chiarito in una precedente decisione a proposito dell'inconfigurabilità del tentativo di adescamento,<sup>26</sup> ha compiutamente illustrato il punto riguardante l'apprestamento da parte del legislatore di una tutela «rafforzata e anticipata» in favore della vittima di adescamento.<sup>27</sup>

Sul piano dottrinale si è cercato di giustificare la tendenza repressiva del nostro legislatore penale a colpire atti preparatori che secondo i principi dell'ordinamento penale non sono punibili in quanto atti "neutri" in ossequio al principio di offensività.<sup>28</sup>

<sup>25</sup> L. DELL'AQUILA, *Il fenomeno del child grooming: l'adescamento di minori dentro e fuori la rete*, cit., descrive bene il concetto, affermando testualmente: «La norma del nostro codice, pertanto, punisce il predatore già al compimento della prima fase dell'adescamento [...] – la c.d. Friendship Forming Stage – cioè di mera costruzione del rapporto di fiducia purché l'agente sia comunque animato da fini sessuali e a prescindere che questo possa rimanere confinato solo nella sua mente».

<sup>26</sup> Cass. Pen., Sez. III, sentenza n. 8691/2017, secondo cui in tanto può configurarsi il reato di adescamento, in quanto la condotta non integri gli estremi del reato-fine nemmeno nella forma tentata, poiché, laddove si realizzi una condotta siffatta, che si risolva nella esplicita prospettazione e pianificazione di incontri diretti alla consumazione di rapporti sessuali con il minore, il reato ipotizzabile sarà quello di tentativo di atti sessuali con minorenni *ex artt. 56 e 609-quater c.p.*

<sup>27</sup> Cass. Pen., Sez. III, sentenza n. 17373/2019.

<sup>28</sup> I. SALVADORI, *L'adescamento di minori: il contrasto al child grooming tra incriminazione di atti preparatori ed esigenze di Garanzia*, cit. – in cui l'autore riconosce l'estrema difficoltà di punire una condotta che in astratto non sarebbe punibile se non attraverso una tipizzazione dei singoli comportamenti, operazione peraltro, piuttosto complessa.

La condotta di adescamento di minorenni finalizzata a ottenere unicamente l'invio di immagini di natura erotica da parte di ragazze minorenni integra il reato previsto dall'art. 600-*quater* c.p. e non quello di adescamento di minorenni ex art. 609-*undecies* c.p. in considerazione della clausola di riserva prevista per quest'ultima fattispecie per la quale è necessario che non siano ancora configurabili gli estremi del tentativo o della consumazione del reato fine.<sup>29</sup>

La nozione penale di adescamento muove dallo scopo di prevenire qualsiasi dubbio di costituzionalità sul versante della determinatezza della fattispecie incriminatrice.<sup>30</sup>

Il bene giuridico protetto dalla norma è, come accennato, la libertà e l'equilibrato sviluppo psico-sessuale della persona minore e non la semplice libertà di autodeterminazione dell'individuo, nonostante tale figura delittuosa risulti collocata nella medesima sezione II del capo III del titolo XII del codice penale che tutela la libertà personale.

Soggetto passivo del reato è il minore infrasedicenne, mentre sotto il profilo dell'elemento oggettivo del reato si tratta di un delitto comune, di mera condotta a forma vincolata caratterizzata dall'adescamento, che va individuato in qualsiasi atto volto a carpire la fiducia del minore attraverso artifici, lusinghe o minacce posti in essere anche mediante l'utilizzo della rete Internet e/o di altre reti o mezzi di comunicazione.<sup>31</sup> Dal punto di vista dell'elemento soggettivo è richiesto il dolo specifico nel senso che il comportamento cosciente e volontario deve essere finalizzato al compimento di uno dei reati di tipo sessuale esplicitamente indicati.<sup>32</sup>

Quanto al luogo di consumazione del reato, il reato in parola si consuma ordinariamente nel tempo e nel luogo in cui l'agente pone in essere le condotte

<sup>29</sup> Tribunale di Milano, Ufficio G.I.P. 17.10.2016 n.2786.

<sup>30</sup> A questo proposito la giurisprudenza di legittimità - Cass. Pen., sez. III, sentenza n.32170/2018 - ha recentemente dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 609-*undecies*, sollevata in riferimento ai principi di determinatezza della fattispecie penale, di offensività e della finalità rieducativa della pena, sottolineando che detta norma non contrasta con il principio di offensività in quanto la fattispecie in essa descritta integra un reato di pericolo concreto, volto a neutralizzare il rischio di commissione dei più gravi reati a sfondo sessuale; ed ancora, che non vi è alcuna lesione del principio di determinatezza della fattispecie penale dal momento che, ai fini della verifica del dolo specifico, è necessario il ricorso a parametri oggettivi, dai quali possa dedursi il movente sessuale della condotta; infine, la norma è compatibile con il principio della rieducazione della pena poiché punisce con una cornice edittale equa proporzionatamente inferiore rispetto a quella prevista per i reati fine, comportamenti idonei a mettere in pericolo un bene giuridico primario, meritevole di intensa tutela.

<sup>31</sup> Cass. Pen., Sez. III, sentenza n.32170/2018 non massimata sul punto descrive puntualmente la condotta vietata, affermando che «le condotte artificiose, lusinghiere o minacciose, volte a carpire la fiducia del minore, seppur moralmente discutibili, sono considerate lecite dal punto di vista giuridico perché inidonee a costituire un pericolo concreto per il corretto sviluppo psico-fisico e la libera autodeterminazione del soggetto adescato. Le stesse perdono il requisito della liceità e diventano sanzionabili a titolo di adescamento quando risultino finalizzate al compimento di reati di sfruttamento o abuso a danno del soggetto vulnerabile, perché solo in quel caso acquisiscono quel livello di pericolosità idoneo a costituire un rischio concreto per la persona offesa».

<sup>32</sup> Cass. Pen., Sez. III, sentenza n.17373/2019.

vietate; tuttavia, quando l'illecito sia posto in essere tramite Internet o con mezzi di comunicazione a distanza, la sua consumazione si verifica nel luogo in cui si trova il minore adescato perché il delitto presuppone una comunicazione tra due soggetti e in tale luogo si perfeziona la dimensione offensiva del fatto.<sup>33</sup>

Non è invocabile a discolta l'errore sulla età della persona offesa – tranne che si tratti di errore inevitabile – mentre sono applicabili le pene accessorie previste dall'art. 609-*nonies* c.p. e sussiste anche l'obbligo di comunicazione al Tribunale per i Minori da parte del Pubblico Ministero a norma dell'art. 609-*decies* c.p.

### 5. *Online grooming e giustizia sportiva*

Se quindi l'ordinamento penale appresta una sufficiente rete di tutela, sia preventiva che repressiva, atta a neutralizzare i rischi derivanti dalla particolare insidiosità della condotta in esame, non altrettanto può dirsi a livello sportivo, in cui manca invece qualsiasi tipizzazione delle fattispecie di abuso sessuale e *a fortiori* di quelle di *online grooming*: il che condiziona in modo sensibile l'accertamento dei fatti e le sanzioni da irrogare.

È noto infatti come uno dei problemi più dibattuto in seno al Codice della Giustizia Sportiva del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) e di riflesso nei regolamenti di giustizia delle singole Federazioni sia quello della tipizzazione delle condotte di abuso sessuale, non sempre visto con favore dagli organismi a ciò preposti.<sup>34</sup>

Sembra opportuno riflettere su questo aspetto in considerazione della particolarità della fattispecie che, come già evidenziato, in ambito penale viene punita come reato in sé considerato, a prescindere dalla lesione della sfera sessuale del minore, per la sua intrinseca pericolosità, in quanto non può ritenersi appagante né il richiamo ai soli principi di lealtà, correttezza e probità sportiva per descrivere la fattispecie, né ancor meno il richiamo ai detti principi in termini di sanzione da infliggere.

Sotto altro profilo, non possono non ricordarsi le differenze che intercorrono tra il procedimento penale ed il procedimento disciplinare sportivo, sia per quanto riguarda i tempi di definizione dei rispettivi procedimenti, sia per i limiti investigativi che caratterizzano il procedimento sportivo (che sovente si avvale dei risultati di quello penale laddove ostensibili), sia, soprattutto, per il diverso *standard* probatorio che connota il procedimento penale, identificabile nella regola dell' "oltre ogni ragionevole dubbio", rispetto a quello riferibile al procedimento disciplinare caratterizzato dalla regola del "più probabile che non".<sup>35</sup> Da questo

<sup>33</sup> Cass. Pen., Sez. III, sentenza n.36492/2019.

<sup>34</sup> Per una disamina delle questioni inerenti alla tipizzazione o meno delle condotte di abuso in ambito sportivo si veda R. GRILLO, *Abusi sessuali e bullismo nello sport*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, Vol. 16, n. 1, 2020, 102.

<sup>35</sup> R. GRILLO, *Abusi sessuali e bullismo nello sport*, cit., 91.

punto di vista deve dirsi che il procedimento disciplinare sportivo si presta a decisioni molto severe sulla base di un livello probatorio di minore spessore rispetto a quello ordinario, il che si risolve in un maggior rigore del giudice sportivo (dimostrato dall'elevato numero di radiazioni).

## 6. *Profili di riforma*

In un'ottica di riforma, la cui necessità è emersa di recente in tutta la sua forza, come testimonia l'istituzione, con decreto Dipartimentale del 10 novembre scorso, nell'ambito del Dipartimento per lo sport, di un «nucleo operativo per la guida del processo di co-costruzione e di promozione di una *policy* per la tutela dei minori nel mondo dello sport, con particolare riferimento alle pratiche contro il maltrattamento e gli abusi», è importante procedere in via preliminare ad un approfondito studio del fenomeno, magari demandato ad un'apposita commissione istituita presso il CONI,<sup>36</sup> che, attraverso un metodo di indagine induttivo, proceda mediante questionari ed interviste informali a verificare modalità, dimensioni e consapevolezza del problema, raccogliendo in forma anonima informazioni presso i principali soggetti interessati dallo stesso (dirigenti, allenatori, atleti e genitori degli atleti), nonché presso quelli che con terminologia statunitense vengono definiti *survivors*,<sup>37</sup> al fine di meglio comprendere le effettive dinamiche che hanno condotto all'abuso.

Le scelte compiute dal nostro legislatore penale sono condivisibili in quanto dettate dall'esigenza di stroncare sul nascere condotte, ancor più che inappropriate, intrinsecamente dannose e pericolose «perché la violenza sessuale, gli abusi, le molestie investono aspetti indecifrabili e inspiegabili della personalità umana che sono molto duri da affrontare e da capire». <sup>38</sup> Il ruolo di allenatore, in particolare, dovrebbe implicare un innalzamento dei livelli di responsabilità in virtù di quello specifico dovere di tutela degli atleti proprio della figura, eppure, al di là di generiche affermazioni di principio, la selezione e la formazione dei tecnici è assolutamente carente sul punto.

Le peculiarità del contesto sportivo e le criticità proprie della relazione allenatore-atleta comportano la necessità di ricercare adeguate tecniche di prevenzione soprattutto in ambito sportivo, dovendosi senz'altro riconoscere come in questo campo la strada maestra sia quella della prevenzione, più che della repressione. Appare pertanto ormai irrinunciabile la tipizzazione delle condotte di

<sup>36</sup> R. GRILLO, *Abusi sessuali e bullismo nello sport*, cit., 118.

<sup>37</sup> Il termine, «sopravvissuti», è stato proposto a seguito della rivelazione pubblica degli innumerevoli casi di abuso sessuale che hanno sconvolto il mondo statunitense al fine di valorizzare la resilienza dei soggetti che subiscono gli abusi, anziché l'impotenza evocata dal concetto di «vittima».

<sup>38</sup> Questo l'auspicio di Alessandra Marzari, Presidente del Consorzio Vero Volley, in *Manuale Informativo Digitale – ChangeTheGame – Educare alla consapevolezza contro gli abusi sessuali nello sport*, a cura de Il Cavallo Rosa ODV, 2020, reperibile *on line* al seguente indirizzo web: [www.changethegame.it/wp-content/uploads/2020/06/Manuale-Informativo-digitale-Educare-alla-consapevolezza-contro-gli-abusi-sessuali-nello-sport.pdf](http://www.changethegame.it/wp-content/uploads/2020/06/Manuale-Informativo-digitale-Educare-alla-consapevolezza-contro-gli-abusi-sessuali-nello-sport.pdf) (gennaio 2021).

adescamento sul piano disciplinare, in parallelo con la normativa penalistica, risultando del tutto inappagante l'inquadramento di tali fattispecie nell'ambito delle norme che reprimono la violazione dei principi di correttezza, lealtà e probità propri del Codice della Giustizia Sportiva del CONI.

*De iure condendo*, si auspica senz'altro la delimitazione di un complesso apparato normativo che, soprattutto, identifichi e reprima i c.d. comportamenti a rischio, dando rilievo a tutta una serie di condotte abusive, tra le quali sicuramente rientra la "seduzione tramite *social media*", prodromiche rispetto a vicende più gravi o comunque tali da creare un clima favorevole all'abuso, ricollegando ad esse conseguenze sanzionatorie proporzionate, ma in grado di svolgere un'efficace funzione preventiva e di stimolo ad una maggiore riflessione sul fenomeno.

L'importanza della pratica sportiva nella crescita sociale ed educativa dei ragazzi,<sup>39</sup> esige inoltre un'imponente opera di sensibilizzazione, che coinvolga attivamente i genitori degli atleti, oltre che gli atleti stessi, nell'ambito della quale affrontare il tema dell'educazione all'uso degli strumenti informatici in questione, con specifica indicazione delle politiche che, a livello federale/societario, regolano l'interazione allenatore-atleta tramite *social media*, in modo da consentire una più agevole percezione di comportamenti "a rischio". In quest'ottica, sarebbero senz'altro da evitare da parte degli educatori contatti "continuativi" con i minori attraverso mezzi di comunicazione *online* personali, dovendosi al contrario prediligere strumenti e ambienti *online* professionali e "di gruppo" di cui l'organizzazione sia a conoscenza. Tali "buone pratiche" dovrebbero auspicabilmente confluire in specifici "codici di condotta", rivolti ai soggetti che operano a stretto contatto con i minori e implicanti conseguenze sanzionatorie in caso di violazione e per la sola violazione, secondo lo schema penalistico delle fattispecie di pericolo concreto, proprio dello stesso delitto di «adescamento di minorenni» di cui all'art. 609-*undecies*.

Sicuramente utile sarebbe poi la predisposizione di appositi e periodici corsi di formazione per gli operatori del settore, ma anche per i minori e le famiglie; infatti, la formazione di operatori consapevoli, responsabili e informati, così come la creazione di un ambiente sportivo ideale per lo sviluppo relazionale e psicomotorio del minore, contribuirebbero enormemente alla riduzione del rischio di verificazione di episodi abusivi. In particolare sarebbe importante adottare comportamenti che assicurino la condivisione e la diffusione di un senso di responsabilità comune tra gli allenatori e/o gli operatori volontari in materia di tutela di minori, così come rendere coscienti i genitori circa l'atteggiamento professionale che potranno/dovranno aspettarsi da tutto lo *staff* che opererà a contatto con i figli. In questo senso si evidenziano due aspetti cruciali: da un lato, il dialogo con i minori, che richiede competenze specifiche, l'insegnamento dei comportamenti appropriati e di quelli inappropriati, in modo da agevolarli nello sviluppo della capacità di decifrare e interpretare condotte di tipo suggestivo, nonché, auspicabilmente, l'indicazione

<sup>39</sup> A. RUI, *Molestie ed abusi nello sport; rimedi processuali e mezzi di tutela*, cit., 186.

di una precisa figura di riferimento per la segnalazione di qualsiasi tipo di preoccupazione; dall'altro la formazione dei genitori, in quanto l'ambiente familiare dovrebbe costituire la prima barriera di tutela contro gli abusi.

Importantissima sarebbe infine un'opera di responsabilizzazione delle società/associazioni sportive, imponendo loro l'adozione di appositi modelli organizzativi di prevenzione e controllo sulla scia dell'art. 1, paragrafo 3 del Codice di Comportamento Sportivo del CONI, secondo il quale esse «rispondono dei comportamenti adottati in funzione dei loro interessi, da parte dei propri tesserati, dirigenti o soci e devono adottare codici organizzativi idonei alla prevenzione degli illeciti»,<sup>40</sup> nonché sulla scorta dell'art. 5, comma 1, lett. d) della Legge di Riforma dello Sport n.86/2019, che mira ad assicurare la «tutela della salute e della sicurezza dei minori che svolgono attività sportiva, con la previsione di specifici adempimenti e obblighi informativi da parte delle società e delle associazioni sportive con le quali i medesimi svolgono attività». Senz'altro, «le organizzazioni sportive, invece di essere premiate per le vittorie, dovrebbero essere premiate solo dopo aver dimostrato che quelle vittorie sono state conquistate in un ambiente sicuro e sano».<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Sul tema vedi: R. GRILLO, *Abusi sessuali e bullismo nello sport*, cit., 118; P. GRILLO, R. GRILLO, *Diritto penale dello sport – Violenza nelle competizioni, doping, frode sportiva, reati commessi dalle società*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019, 253-297.

<sup>41</sup> Ann A. Peel, atleta canadese, The Globe and Mail, in *Manuale Informativo Digitale – ChangeTheGame – Educare alla consapevolezza contro gli abusi sessuali nello sport*, cit.

## Bibliografia

- M. CENSE, C. BRACKENRIDGE, *Temporal and developmental risk factors for sexual harassment and abuse in sport*, in *European physical education review*, 2001, vol.VII, fasc.1, 61-79.
- G.C. CHERNETICH, *Le accuse di molestie sessuali nel mondo della danza. Intervista a Ilse Ghekiere*, in *Teatro e Critica*, 19 marzo 2019, reperibile on line al seguente indirizzo web: [www.teatrocritica.net/2019/03/le-accuse-molestie-sessuali-nel-mondo-della-danza-intervista-ilse-ghekiere/](http://www.teatrocritica.net/2019/03/le-accuse-molestie-sessuali-nel-mondo-della-danza-intervista-ilse-ghekiere/) (gennaio 2021).
- L. DELL'AQUILA, *Il fenomeno del child grooming: l'adescamento di minori dentro e fuori la rete*, in *Cyberlaws*, 15 maggio 2019, reperibile on line al seguente indirizzo web: [www.cyberlaws.it/2019/adescamento-minori-child-grooming/](http://www.cyberlaws.it/2019/adescamento-minori-child-grooming/) (gennaio 2021).
- V. DI NICOLA, *Commento al codice penale*, in *DeJure*, 2021, reperibile on line al seguente indirizzo web: <https://dejure.it/#/home> (gennaio 2021).
- P. GRILLO, R. GRILLO, *Diritto penale dello sport – Violenza nelle competizioni, doping, frode sportiva, reati commessi dalle società*, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano, 2019.
- R. GRILLO, *Abusi sessuali e bullismo nello sport*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, Vol. 16, n. 1, 2020, 31-120.
- S. PARENT, G. DEMERS, *Sexual abuse in sport: a model to prevent and protect athletes*, in *Child abuse review*, 2011, 20, 120-133.
- C. PROFETA, *Campagna contro gli abusi sessuali nello sport. Lo sport non è un gioco per bambini*, in *PescaraNews.net*, 6 aprile 2017.
- A. RUI, *Molestie ed abusi nello sport; rimedi processuali e mezzi di tutela*, in *Giustiziasportiva.it*, fasc.3, 2017, 178-187.
- RUS, M., *Abusi sessuali su bambini e minori: come difendersi e superarli*, in *Nuovo sport giovani*, 2017, reperibile on line al seguente indirizzo web: [www.nuovosportgiovani.it/etica-e-salute/1275-abusi-sessuali-su-bambini-e-minori-come-difendersi-e-superarli.html](http://www.nuovosportgiovani.it/etica-e-salute/1275-abusi-sessuali-su-bambini-e-minori-come-difendersi-e-superarli.html) (gennaio 2021).
- I. SALVADORI, *L'adescamento di minori: il contrasto al child grooming tra incriminazione di atti preparatori ed esigenze di garanzia*, G. Giappichelli Editore, Torino, 2018.
- J. SANDERSON, M.R. WEATHERS, *Snapchat and child sexual abuse in sport: protecting child athletes in the social media age*, in *Sport Management Review*, 2019, 81-94.
- G. WAHL, L.J. WERTHEIM, G. DOHRMANN, *Passion plays a growing number of coaches are falling in love with – and sometimes marrying – athletes they train. Some of these relationships succeed. Others disrupt careers or leave teammates stumbling over hidden obstacles*, in *Sports Illustrated*, 10 settembre 2001, special report (bonus piece).
- Manuale Informativo Digitale – ChangeTheGame – Educare alla consapevolezza contro gli abusi sessuali nello sport*, a cura de Il Cavallo Rosa ODV, 2020, reperibile on line al seguente indirizzo web: [www.changethegame.it/wp-content/uploads/2020/06/Manuale-Informativo-digitale-Educare-alla-consapevolezza-contro-gli-abusi-sessuali-nello-sport.pdf](http://www.changethegame.it/wp-content/uploads/2020/06/Manuale-Informativo-digitale-Educare-alla-consapevolezza-contro-gli-abusi-sessuali-nello-sport.pdf) (gennaio 2021).



NOTE A SENTENZA

---



***Sentenza della Corte di giustizia, cause riunite C-155/19 e C-156/19, 3 febbraio 2021***

*ABSTRACT: For the second time in less than two years the Court of Justice intervenes on the question of the legal nature of the Italian sports federations. In Italy the nature of national sports federations represents a very complex and complicated issue basically because of their formal status of private associations coupled with their specific functions of general interest. The correct qualification of the nature of national sports federations becomes even more relevant in the context of EU law provisions concerning the procedures for the award of public works contracts and the related notion of body governed by public law. In this paper the Author examines a recent preliminary judgment by the Court of Justice concerning the notion of body governed by public law vis-à-vis the Italian Football Federation (FIGC) and its relationship with the Italian Olympic Committee (CONI).*

*Keywords: Body governed by public law – National sports federations – Public management supervision – Specific purpose of meeting needs in the general interest. Organismo di diritto pubblico – Federazioni sportive nazionali – Potere di vigilanza pubblico – Esigenze di interesse generale.*

**LA MONTAGNA E IL TOPOLINO: ANCHE DOPO LA SENTENZA  
DELLA CORTE DI GIUSTIZIA L'EFFETTIVA NATURA DELLE  
FEDERAZIONI SPORTIVE NAZIONALI RESTA INCERTA**

di *Stefano Bastianon\**

*Sommario:* 1. Premessa – 2. Il contesto giuridico di riferimento – 3. Il requisito teleologico e la risposta della Corte di giustizia – 4. I poteri di controllo del CONI sulle federazioni – 5. I “compiti a casa” del giudice del rinvio

---

\* Professore di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli Studio di Bergamo, Dipartimento di Giurisprudenza; avvocato; componente della IV Sezione del Collegio di Garanzia dello Sport; arbitro TAS. E-mail: stefano.bastianon@unibg.it.  
Le opinioni espresse nel testo sono personali ed impegnano soltanto l'Autore.

1. Lungamente (e freneticamente) attesa, la sentenza della Corte di giustizia sulla natura della FIGC, pur pregevole, corre il rischio di assumere le sembianze del proverbiale topolino partorito dalla montagna.

È la seconda volta in poco meno di due anni che la Corte di giustizia interviene su tale tema. La prima volta è stata con la sentenza dell'11 settembre 2019 nella quale il giudice europeo era stato chiamato a pronunciarsi sulla natura giuridica delle federazioni sportive (nella specie, la Federazione Italiana Sport equestri, di seguito "FISE" e la Federazione Italiana Golf, di seguito "FIG") ai fini ISTAT;<sup>1</sup> nella sentenza in commento, invece, la natura delle federazioni sportive (nella specie, la Federazione Italiana Giuoco Calcio, di seguito "FIGC") assume rilievo nel diverso contesto della disciplina degli appalti pubblici.

La Corte di giustizia, in linea con le funzioni attribuitele nel contesto della procedura di rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE e con il suo ruolo di interprete qualificato del diritto dell'Unione europea,<sup>2</sup> si limita a fornire al giudice nazionale (le indicazioni per) la corretta interpretazione della nozione di organismo di diritto pubblico ai fini della normativa europea rilevante nel caso di specie, vale a dire l'art. 2, para. 1, punto 4, lettere da a) a d) della direttiva 2014/24. Sennonché, nel fornire la propria interpretazione sul primo quesito pregiudiziale sottopostole dal Consiglio di Stato, la Corte di giustizia stabilisce senza mezzi termini che la natura di associazione di diritto privato non è di per sé idonea ad escludere che un'entità investita di compiti a carattere pubblico possa considerarsi istituita per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale; per contro, in relazione al secondo quesito pregiudiziale relativo alle circostanze in presenza delle quali una federazione sportiva debba considerarsi posta sotto la vigilanza di un'autorità pubblica, la Corte di giustizia rimette quasi interamente al giudice del rinvio l'onore e l'onere di verificare natura e portata dei poteri del CONI nei confronti della FIGC. Ne consegue, pertanto, che, anche dopo l'intervento della Corte di giustizia, l'esito del giudizio pendente davanti al Consiglio di Stato appare tutt'altro che scontato, salvo quanto si dirà al termine del presente commento.

2. Al centro della vicenda giuridica all'esame del Consiglio di Stato e dalla quale è scaturito il rinvio pregiudiziale oggetto della pronuncia della Corte di giustizia in commento vi è la nozione di organismo di diritto pubblico di cui all'art. 2, para. 1, punto 4 della direttiva 2014/24 sugli appalti pubblici e della

---

<sup>1</sup> Corte di Giustizia UE, sentenza dell'11 settembre 2019, cause riunite C-612/17 e C-613/17, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, Vol. 15, n. 3, 2019, 131, con nota di P. SANDULLI, *La natura giuridica delle federazioni sportive italiane e il rapporto col CONI alla luce della sentenza della Corte di giustizia UE dell'11 settembre 2019, cause riunite C-612/17 e C-613/17 FIG e FISE contro ISTAT e Ministero dell'economia e delle finanze*; P. BRIGUORI, *Le Federazioni Sportive sono Pubbliche Amministrazioni? Ancora incertezza dopo la pronuncia della Corte di Giustizia Europea*, consultabile su <https://dirittoecon.it/wp-content/uploads/2020/01/Bilancio-Comunit%C3%A0-Persona-2-Paola-Briguori-.pdf>.

<sup>2</sup> E in perfetta sintonia con la linea seguita nella pronuncia del 2019 di cui alla nota precedente.

corrispondente disposizione di diritto interno di cui all'art. 3, comma 1, lett. d) del Codice dei contratti pubblici. Nel giudizio *a quo*, infatti, la ricorrente, uscita sconfitta dalla procedura negoziata organizzata dalla FIGC per l'affidamento dei servizi di facchinaggio al seguito delle squadre nazionali di calcio e presso il magazzino della stessa FIGC a Roma, ha eccepito la natura di organismo di diritto pubblico di quest'ultima ed il suo conseguente assoggettamento alle regole di evidenza pubblica previste dal Codice dei contratti pubblici.

Come noto, tanto a livello europeo quanto a livello nazionale un'entità può essere qualificata come organismo di diritto pubblico se ricorrono i seguenti tre criteri cumulativi: *a)* deve essere stata istituita per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale; *b)* deve essere dotata di personalità giuridica; *c)* deve essere finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la sua gestione deve essere posta sotto la vigilanza di tali autorità o organismi, oppure ancora il suo organo amministrativo, direttivo o di vigilanza deve essere costituito da membri più della metà dei quali deve essere designata dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico.

In tale contesto, i dubbi del Consiglio di Stato si sono appuntati sulla ricorrenza nel caso di specie sia del c.d. elemento teleologico, vale a dire il fatto che la Federazione sia stata istituita per soddisfare specificamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, sia del requisito dell'influenza pubblica dominante.

Come già evidenziato nel mio commento a margine dell'ordinanza del Consiglio di Stato che aveva disposto il rinvio pregiudiziale,<sup>3</sup> il principale ostacolo al riconoscimento della ricorrenza dell'elemento teleologico in capo alla FIGC era rappresentato dal fatto che, ad avviso del Consiglio di Stato, il fatto che l'entità doveva essere *istituita specificamente* per soddisfare esigenze di *interesse di carattere generale* sembrava presupporre un atto autoritativo dei pubblici poteri (legge o sentenza) che nel caso della FIGC (e, più in generale, delle Federazioni sportive) non appariva ravvisabile, posto che in base alla legge di riordino del CONI a tali enti è attribuita la natura di enti a base associativa, con personalità giuridica di diritto privato, soggetti in via residuale alle norme del codice civile. Senonché, a complicare la situazione si poneva sia l'assoggettamento delle Federazioni sportive al riconoscimento, seppur soltanto a fini sportivi, da parte del CONI, sia il fatto che tale riconoscimento (a fini sportivi) costituisce a tutti gli

---

<sup>3</sup> S. BASTIANON, *L'incerta natura delle federazioni sportive nazionali: associazioni di diritto privato o organismi di diritto pubblico? Alla Corte di giustizia l'ardua sentenza*, in Riv. Dir. Ec. Sport, Vol. 15, n. 1, 2019, 149. V., altresì. P. SANDULLI, *Discutendo intorno alla natura giuridica delle federazioni sportive*, disponibile sul sito [www.avvocatisport.it/natura%20giuridica%20delle%20federazioni%20sportive.pdf](http://www.avvocatisport.it/natura%20giuridica%20delle%20federazioni%20sportive.pdf); A. MITROTTI, *L'organismo di diritto pubblico: dalla genesi al recente caso della FIGC*, disponibile *on line* sul sito [www.contabilita-pubblica.it/Archivio%202020/Dottrina/Antonio%20Mitrotti.pdf](http://www.contabilita-pubblica.it/Archivio%202020/Dottrina/Antonio%20Mitrotti.pdf).

effetti un requisito per l'attribuzione della personalità giuridica di diritto privato.<sup>4</sup> Da qui il dubbio interpretativo del Consiglio di Stato circa la possibilità che il citato riconoscimento delle Federazioni sportive a fini sportivi da parte del CONI potesse essere assimilato all'istituzione da parte dei pubblici poteri prevista nell'ambito del requisito teleologico. Tale dubbio, inoltre, risultava rafforzato dal fatto che, come già evidenziato dalla pronuncia di primo grado, nello svolgimento delle attività a valenza pubblicistica le Federazioni sono tenute a conformarsi agli indirizzi e ai controlli del CONI e a rispettare i principi di imparzialità e di trasparenza di chiara matrice pubblicistica. Pertanto, l'ipotesi che si è fatta strada nel ragionamento del Consiglio di Stato è quella per cui, in un'ottica di valutazione complessiva del modo di essere e di operare delle Federazioni, non cristallizzato acriticamente sulla loro qualificazione formale di associazioni di diritto privato, queste ultime avrebbero potuto essere considerate quali realtà istituzionali ed etero-determinate dagli organismi sportivi sia per quanto riguarda la loro struttura, sia per quanto riguarda gli ambiti principali della loro azione e le modalità con cui questa deve essere svolta.

Con riferimento, invece, al requisito dell'influenza pubblica dominante, i dubbi interpretativi del Consiglio di Stato avevano riguardato essenzialmente tre circostanze: vale a dire: *a)* l'attribuzione al CONI di rilevanti poteri in materia di riconoscimento ai fini sportivi, di controllo ed indirizzo sulle attività a valenza pubblicistica, di approvazione dei bilanci e di commissariamento; *b)* l'incidenza dei poteri di controllo e di vigilanza del CONI sul corretto funzionamento della Federazione nel suo complesso, a prescindere dalla tipologia di attività concretamente svolta dalla Federazione; *c)* la compenetrazione organica conseguente al fatto che i Presidenti delle Federazioni sportive nazionali fanno parte del Consiglio nazionale del CONI e che nella Giunta nazionale del CONI sono presenti dieci rappresentanti delle Federazioni sportive nazionali.

3. Sulla scorta di tali considerazioni, con il primo quesito interpretativo sottoposto alla Corte di giustizia il Consiglio di Stato ha chiesto di sapere se l'art. 2, para. 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che un'entità investita di compiti a carattere pubblico tassativamente definiti dal diritto nazionale può considerarsi istituita per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, anche quando essa sia stata creata non già sotto forma di amministrazione pubblica, bensì di associazione di diritto privato, e alcune delle sue attività, per le quali essa è dotata di una capacità di autofinanziamento, non abbiano carattere pubblico.

A tale riguardo la Corte di giustizia mette in risalto, in primo luogo, il fatto che il tenore letterale dell'art. 2, para. 1, punto 4, della direttiva 2014/24 non contiene

<sup>4</sup> Art. 15, comma 6, D. lgs. 23 luglio 1999, n. 242: "il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle nuove federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate è concesso a norma del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361, previo riconoscimento, ai fini sportivi, da parte del Consiglio nazionale".

alcun riferimento alle modalità di creazione o alla veste giuridica dell'entità in questione; inoltre, ad avviso della Corte la nozione di "organismo di diritto pubblico" deve ricevere un'interpretazione funzionale, indipendente dalle modalità formali della sua attuazione, cosicché tale necessità osta a che venga operata una distinzione in base alla veste legale e al regime giuridico applicabile all'entità di cui trattasi in virtù del diritto nazionale ovvero in base alla forma giuridica delle disposizioni che istituiscono tale entità.<sup>5</sup>

Precisato quanto sopra, la Corte di giustizia prende atto che, alla luce dei chiarimenti forniti dallo stesso Consiglio di Stato, in Italia l'attività di interesse generale costituita dallo sport viene realizzata da ciascuna delle federazioni sportive nazionali nell'ambito di compiti a carattere pubblico espressamente attribuiti a queste federazioni dall'art. 15, comma 1, del D. lgs. n. 242 e tassativamente elencati all'art. 23, comma 1, dello Statuto del CONI. Inoltre, viene sottolineato che molti di questi ultimi, quali il controllo del regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi, la prevenzione e la repressione del doping, oppure la preparazione olimpica e di alto livello, sembrano essere privi di carattere industriale o commerciale, ferma restando la possibilità di una diversa conclusione a seguito di verifica da parte del giudice del rinvio. In tale contesto, pertanto, ad avviso della Corte di giustizia, qualora assicurati effettivamente la realizzazione di compiti siffatti, una federazione sportiva nazionale soddisfa il requisito teleologico enunciato all'art. 2, para. 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24 e pertanto ben può essere ritenuta istituita specificamente per soddisfare esigenze di interesse di carattere generale.

Tale conclusione non sembra scalfita neppure dalla circostanza secondo cui la FIGC persegua, a fianco delle attività di interesse generale tassativamente elencate all'art. 23, comma 1, dello Statuto del CONI,<sup>6</sup> numerose altre attività avvalendosi di risorse proprie. Richiamando la propria giurisprudenza, la Corte di giustizia ha sottolineato che "è indifferente che un'entità, oltre alla propria missione di soddisfacimento di esigenze di interesse generale, realizzi altre attività e che il soddisfacimento delle esigenze di interesse generale costituisca soltanto una parte relativamente poco importante delle attività realmente intraprese da tale entità, nella misura in cui questa continui a farsi carico delle esigenze che è specificamente obbligata a soddisfare".<sup>7</sup> Conseguentemente, il fatto che una federazione sportiva

<sup>5</sup> V., in tal senso, le sentenze del 10 novembre 1998, *BFI Holding*, C 360/96, EU:C:1998:525, punto 62; del 15 maggio 2003, *Commissione/Spagna*, C 214/00, EU:C:2003:276, punti 55 e 56, nonché del 12 settembre 2013, *IVD*, C 526/11, EU:C:2013:543, punto 21 e la giurisprudenza ivi citata.

<sup>6</sup> Ai sensi dell'art. 23, comma 1 dello Statuto del CONI hanno valenza pubblicistica, oltre alle attività considerate tali dalla legge, "esclusivamente le attività delle Federazioni sportive nazionali relative all'ammissione e all'affiliazione di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; alla revoca a qualsiasi titolo e alla modificazione dei provvedimenti di ammissione o di affiliazione; al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici; all'utilizzazione dei contributi pubblici; alla prevenzione e repressione del doping, nonché le attività relative alla preparazione olimpica e all'alto livello, alla formazione dei tecnici, all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici".

<sup>7</sup> V., in tal senso, sentenza del 10 novembre 1998, *BFI Holding*, cit., punto 55.

nazionale sia dotata di una capacità di autofinanziamento in relazione alle attività prive di carattere pubblico da essa esercitate non può presentare alcuna rilevanza, dato che una siffatta capacità di autofinanziamento è ininfluenza sull'attribuzione di compiti a carattere pubblico.

In due pagine, pertanto, la Corte di giustizia risponde al primo quesito pregiudiziale senza lasciare al giudice del rinvio alcun margine di valutazione autonoma, salvo la verifica (dall'esito, peraltro, probabilmente scontato) che i compiti quali il controllo del regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi, la prevenzione e la repressione del doping, oppure la preparazione olimpica e di alto livello siano privi di carattere industriale o commerciale.

4. Decisamente più articolata, e meno risolutiva, si presenta la seconda parte della sentenza della Corte di giustizia relativa all'assoggettamento della FIGC al potere di vigilanza di un'autorità pubblica quale il CONI, da valutarsi sia alla luce dei poteri di quest'ultimo nei confronti della federazione, sia alla luce del fatto che gli organi fondamentali del CONI sono composti in via maggioritaria da rappresentanti dell'insieme delle federazioni sportive nazionali.

La Corte di giustizia affronta tale seconda questione pregiudiziale con una premessa di carattere generale in ordine alla portata dei criteri alternativi previsti alla lett. c) dell'art. 2, para. 1, punto 4 della direttiva 2014/24. Secondo la Corte di giustizia, infatti, detti criteri rispecchiano tutti la stretta dipendenza di un organismo nei confronti dello Stato, delle autorità regionali o locali o di altri organismi di diritto pubblico, e per quanto riguarda più precisamente il criterio relativo alla vigilanza sulla gestione, una vigilanza siffatta si basa sulla constatazione di un controllo attivo sulla gestione dell'organismo in questione idoneo a creare una dipendenza di quest'ultimo nei confronti dei poteri pubblici, equivalente a quella che esiste allorché è soddisfatto uno degli altri due criteri alternativi, ciò che può consentire ai poteri pubblici di influire sulle decisioni del suddetto organismo in materia di appalti pubblici.<sup>8</sup> E ciò basta alla Corte di giustizia per ritenere che un mero controllo a posteriori non soddisfi tale criterio, in quanto esso non consente ai poteri pubblici di influire sulle decisioni dell'organismo in questione in tale settore.

Sulla scorta di tale fondamentale precisazione, la Corte di giustizia analizza il ruolo e i compiti del CONI all'interno dell'ordinamento giuridico sportivo nazionale evidenziando che:

a) in quanto autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, il CONI ha come compito principale, nell'ambito dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e nel rispetto dei principi dell'ordinamento sportivo internazionale, l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale, ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per la preparazione ai Giochi olimpici, l'adozione di misure antidoping, nonché la promozione della massima diffusione della pratica sportiva;

<sup>8</sup> V., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2003, *Adolf Truley*, C 373/00, EU:C:2003:110, punti 8, 69 e 73 nonché la giurisprudenza ivi citata.

b) il CONI costituisce un'organizzazione di vertice che mira innanzitutto a rivolgere alle federazioni sportive nazionali regole sportive, etiche e strutturali comuni in modo da coordinare la pratica sportiva in accordo con le norme internazionali, in particolare nel contesto delle competizioni e della preparazione ai Giochi olimpici;

c) a norma dell'art. 7, comma 2, lettera e), del D. lgs. n. 242, il controllo del CONI sulle federazioni sembra essere essenzialmente limitato ai settori del regolare svolgimento delle competizioni, della preparazione olimpica, dell'attività sportiva di alto livello e dell'utilizzo dei contributi finanziari, circostanza questa la cui verifica spetta al giudice del rinvio;

d) non risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte che il CONI abbia il compito di regolamentare i dettagli della pratica sportiva nel quotidiano o di ingerirsi nella gestione concreta delle federazioni sportive nazionali e nei rapporti che esse intrattengono, con le strutture di base costituite dai club, dalle associazioni e dalle altre entità pubbliche o private, nonché con qualsiasi individuo che desideri praticare lo sport;

e) ad eccezione dei settori nei quali il CONI è legittimato a intervenire e ad esercitare un controllo, le federazioni beneficiano di un'ampia autonomia per quanto riguarda la propria gestione e quella dei diversi aspetti della disciplina sportiva di cui si occupano, in conformità a quanto previsto dall'articolo 20, comma 4, dello Statuto del CONI.

In tale contesto, al punto 56 della sentenza la Corte di giustizia sottolinea che "un'amministrazione pubblica, incaricata, essenzialmente, di dettare delle regole in materia sportiva, di verificare la loro corretta applicazione e di intervenire unicamente a livello dell'organizzazione delle competizioni e della preparazione olimpica senza disciplinare l'organizzazione e la pratica nel quotidiano delle varie discipline sportive, non può essere considerata, di primo acchito, come un organo gerarchico capace di controllare e dirigere la gestione delle federazioni sportive nazionali, e ciò ancor meno nel caso in cui tali federazioni godano di autonomia di gestione". La conseguenza, logica e giuridica, di quanto appena precisato è inevitabile: "l'autonomia di gestione conferita alle federazioni sportive nazionali in Italia sembra dunque, in linea generale, deporre in senso contrario all'esistenza di un controllo attivo da parte del CONI esteso a tal punto che quest'ultimo potrebbe influire sulla gestione di una federazione sportiva nazionale come la FIGC, segnatamente in materia di affidamento di appalti pubblici".

Senonché, subito dopo la Corte di giustizia mette in chiaro che quanto appena affermato costituisce una mera presunzione, che può essere vinta nel caso in cui un'attenta analisi dei vari poteri spettanti al CONI nei confronti della FIGC dimostri, in realtà, che tali poteri hanno l'effetto di creare una dipendenza di tale federazione rispetto al CONI, tale per cui quest'ultimo possa influire sulle decisioni di detta federazione in materia di appalti pubblici. Con l'avvertenza, peraltro, che i diversi poteri del CONI nei confronti della FIGC devono essere interpretati non in modo eccessivamente tecnico e formale, ma da un punto di vista sostanziale.

E qui iniziano i "compiti a casa" per il giudice del rinvio: al punto 59 della sentenza

la Corte di giustizia afferma espressamente che spetta al giudice del rinvio verificare se i diversi poteri del CONI nei confronti della FIGC rivelino nel loro complesso l'esistenza di una dipendenza a cui si accompagna una possibilità di un'influenza sulla gestione della federazione.

La Corte di giustizia elenca otto poteri del CONI sui quali il giudice del rinvio è tenuto a svolgere la propria verifica. Nello specifico, si tratta dei poteri del CONI di:

- a) riconoscere le federazioni sportive ai fini sportivi;
- b) adottare nei confronti delle federazioni atti di indirizzo, deliberazioni, orientamenti ed istruzioni;
- c) approvare gli statuti delle federazioni ai fini sportivi;
- d) approvare i bilanci consuntivi e di previsione;
- e) stabilire i contributi finanziari destinati alle federazioni;
- f) nominare i revisori dei conti in rappresentanza del CONI stesso nelle federazioni;
- g) controllare l'esercizio delle attività a valenza pubblicistica delle federazioni;
- h) commissariare le federazioni.

Sebbene la concreta verifica della portata di tali poteri sia rimessa alla competenza esclusiva del giudice del rinvio, in linea con la propria giurisprudenza la Corte di giustizia ribadisce la propria competenza a fornire delle precisazioni intese a guidare il giudice nazionale nella propria decisione.<sup>9</sup> Sennonché, è facile osservare che, nel caso di specie, dette precisazioni sono state fornite soltanto con riferimento ad alcuni poteri del CONI.

Per quanto riguarda il potere del CONI di riconoscere le federazioni sportive ai fini sportivi, la Corte di giustizia invita il giudice nazionale a considerare i seguenti aspetti:

i) il fatto che il CONI applica una normativa generale che sembra comune a qualsiasi entità sportiva associativa che miri a conseguire la personalità giuridica, ovvero sia destinataria, anche in forma minoritaria, di contributi pubblici;

ii) il fatto che il riconoscimento da parte del CONI è soltanto una tappa preliminare che concerne unicamente l'*iter* di riconoscimento a fini sportivi e che tutte le federazioni vengono riconosciute uniformemente secondo le modalità e le condizioni dettate dalla normativa italiana in vigore, ossia nella specie il decreto del Presidente della Repubblica del 10 febbraio 2000, n. 361;

iii) il fatto che i criteri sulla base dei quali viene concesso il riconoscimento non si correlano in alcun modo ad aspetti di gestione della federazione di cui trattasi, ma vertono su condizioni generali che qualsiasi federazione sportiva nazionale deve soddisfare in materia di sport e di organizzazione, nonché sul rispetto di regole e di principi di base come il principio di democrazia interna o il principio di parità dei sessi e delle opportunità.

<sup>9</sup> V., in tal senso, la sentenza del 2 maggio 2019, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego*, C 614/17, EU:C:2019:344, punto 37 e la giurisprudenza ivi citata.

Non solo: ad avviso della Corte di giustizia, qualora la verifica del giudice del rinvio dovesse confermare i punti sopra evidenziati, il giudice nazionale dovrebbe trarre la conclusione che “poiché l’intervento del CONI si limita a stabilire dei principi fondamentali al fine di armonizzare la normativa generale cui soggiacciono tutte le federazioni sportive nazionali e di garantire che tali federazioni siano operative, nella disciplina sportiva ad esse affidata, a livello nazionale e internazionale, perseguendo gli obiettivi fissati dalla legge e adottando disposizioni statutarie e regolamentari conformi a quest’ultima e al principio di democrazia interna, non risulta, *prima facie*, che il previo riconoscimento della FIGC ai fini sportivi permetta, di per sé solo, al CONI di esercitare, successivamente, un controllo attivo sulla gestione di tale federazione al punto di consentirgli di influire sulle decisioni di quest’ultima in materia di appalti pubblici”.

Per quanto riguarda il potere del CONI di adottare nei confronti delle federazioni atti di indirizzo, deliberazioni, orientamenti ed istruzioni concernenti l’esercizio dell’attività sportiva, la Corte di giustizia si limita a rimettere al giudice del rinvio il compito di verificare se queste norme mirino ad imporre alle federazioni sportive nazionali regole generali, ampie e astratte ovvero orientamenti generali relativi all’organizzazione sportiva nella sua dimensione pubblica, oppure se, al contrario, il CONI sia in grado di assoggettare le suddette federazioni a norme di gestione assai dettagliate e di imporre loro un determinato assetto di gestione, segnatamente in materia di affidamento di appalti.

Con riferimento al potere del CONI di approvare gli statuti delle federazioni ai fini sportivi la Corte di giustizia, dopo aver rilevato che il CONI può valutare la conformità degli statuti delle federazioni soltanto rispetto alla legge, al proprio statuto e ai principi fondamentali stabiliti dal CONI stesso, rimette al giudice nazionale il compito di verificare se il CONI avrebbe potuto imporre alla FIGC, al momento dell’approvazione dello statuto, modifiche tali che l’autonomia di gestione di tale federazione sarebbe stata ristretta, oppure, in occasione della valutazione dello statuto, revocare il riconoscimento della FIGC per il fatto che quest’ultima non avesse accettato modifiche intese a limitare la sua autonomia di gestione, oppure anche imporle un comportamento predeterminato in materia di gestione.

Per quanto riguarda il potere del CONI di approvare i bilanci consuntivi e di previsione la Corte di giustizia affida al giudice del rinvio il compito di verificare se il CONI si limiti a procedere ad un controllo puramente contabile dei bilanci consuntivi e dell’equilibrio del bilancio di previsione (nel qual caso si dovrebbe escludere l’esistenza di un controllo attivo sulla gestione di tali federazioni), oppure se tale controllo riguardi altresì la gestione in corso delle suddette federazioni, segnatamente sotto il profilo dell’esattezza delle cifre, della regolarità, della ricerca di economie di spesa, della redditività e della razionalità, nel qual caso si potrebbe sostenere l’esistenza di un controllo attivo sulla gestione.

In linea con quanto avvenuto a proposito del potere del CONI di riconoscere le federazioni ai fini sportivi, la Corte di giustizia fornisce al giudice del rinvio alcune precisazioni: in particolare, per quanto riguarda l’approvazione dei bilanci consuntivi,

il giudice del rinvio deve verificare se la sola sanzione connessa alla mancata approvazione dei bilanci da parte del CONI consiste nella non pubblicazione di tali bilanci, in quanto in tal caso si dovrebbe concludere per l'assenza di un potere di coercizione del CONI nei confronti delle federazioni sportive nazionali. Per quanto riguarda, invece, l'approvazione del bilancio di previsione, l'aspetto più rilevante da verificare è se le federazioni sportive nazionali sono in grado di decidere del loro bilancio di previsione senza che il CONI possa opporsi all'adozione dello stesso, realizzando un controllo effettivo sulla gestione di dette federazioni. Se così fosse, infatti, vi sarebbe un ulteriore indizio circa l'assenza di un potere di coercizione del CONI.

Per quanto riguarda il potere del CONI di stabilire i contributi finanziari destinati alle federazioni il giudice del rinvio è chiamato a verificare l'incidenza di tale potere sulla gestione concreta della FIGC nonché sulla capacità di quest'ultima di conservare il controllo sulle proprie decisioni in materia di affidamento di appalti. Nello specifico, il giudice del rinvio dovrà tener conto del fatto che, da un lato, i contributi pubblici sembrano essere ripartiti in base a categorie assai generali nell'ambito della dimensione pubblica dell'attività sportiva, vale dire la promozione dello sport tra i giovani, la preparazione ai Giochi olimpici e la preparazione all'attività sportiva di alto livello, e che, dall'altro lato, nel caso particolare della FIGC, il finanziamento pubblico di tale federazione è minoritario, dato che essa gode di una considerevole capacità di autofinanziamento.

Per quanto riguarda il potere del CONI di nominare i revisori dei conti che lo rappresentano negli organismi di gestione delle federazioni, si tratta di verificare se tali revisori siano in grado di influire sulla politica di gestione della federazione suddetta, segnatamente in materia di appalti pubblici, tenuto conto del fatto che tali revisori dei conti non dispongono di un diritto di veto e non hanno alcun potere di rappresentanza né alcun potere di gestione.

Per quanto riguarda il potere del CONI di controllare l'esercizio delle attività a valenza pubblicistica delle federazioni al giudice del rinvio viene richiesto di verificare la portata di tali controlli sull'autonomia di gestione delle federazioni suddette e sulla loro capacità di decisione in materia di affidamento di appalti. In particolare, il giudice del rinvio dovrà verificare se il controllo del buon funzionamento delle federazioni sportive nazionali si collochi essenzialmente nei settori del regolare svolgimento delle competizioni, della preparazione olimpica, dell'attività sportiva di alto livello e dell'utilizzazione degli aiuti finanziari, oppure se il CONI eserciti un controllo più effettivo sulla gestione di tali federazioni.

Da ultimo, con riferimento al potere del CONI di commissariare le federazioni, si tratta di stabilire se tale potere costituisca un semplice controllo di regolarità e non una verifica della politica di gestione delle federazioni sportive nazionali, e se, indipendentemente dal carattere eccezionale del commissariamento, l'esercizio di tale potere non implichi un controllo permanente sulla gestione di tali federazioni. L'ultima questione affrontata dalla Corte di giustizia riguarda il ruolo e l'influenza che le federazioni sono in grado di esercitare sul CONI in ragione della loro

partecipazione maggioritaria nei principali organi collegiali deliberativi del CONI stesso. In altre parole, il dubbio del Consiglio di Stato riguardava il fatto se tale influenza delle federazioni sul CONI avrebbe in qualche modo potuto controbilanciare un eventuale controllo del CONI sulle federazioni e, pertanto, escludere l'esistenza di un siffatto controllo pubblico. Ad avviso della Corte di giustizia "tale circostanza sarebbe pertinente soltanto qualora si potesse dimostrare che ciascuna delle federazioni sportive nazionali, considerata singolarmente, è in grado di esercitare un'influenza significativa sul controllo di gestione esercitato dal CONI nei confronti della federazione stessa, con la conseguenza che tale controllo verrebbe neutralizzato e la federazione sportiva nazionale tornerebbe così ad avere il dominio sulla propria gestione, e ciò malgrado l'influenza delle altre federazioni sportive nazionali che si trovano in una situazione analoga".

5. Provando a fare quadrato intorno a quanto statuito dalla Corte di giustizia e a collegare tra loro i vari aspetti sottolineati, la Corte di giustizia sembra affermare che una federazione sportiva non può essere considerata assoggettata al potere di vigilanza pubblico del CONI nel caso in cui:

a) il controllo del CONI sulla federazione sia limitato ai settori del regolare svolgimento delle competizioni, della preparazione olimpica, dell'attività sportiva di alto livello e dell'utilizzo dei contributi finanziari;

b) il CONI non abbia il compito di regolamentare i dettagli della pratica sportiva nel quotidiano o di ingerirsi nella gestione concreta delle federazioni sportive nazionali e nei rapporti che esse intrattengono con le strutture di base costituite dai club, dalle associazioni e dalle altre entità pubbliche o private, nonché con qualsiasi individuo che desideri praticare lo sport;

c) il CONI applichi, in sede di riconoscimento delle federazioni ai fini sportivi, una normativa generale comune a qualsiasi entità sportiva associativa che miri a conseguire la personalità giuridica, ovvero sia destinataria, anche in forma minoritaria, di contributi pubblici;

d) detto riconoscimento da parte del CONI sia soltanto una tappa preliminare concernente esclusivamente fini sportivi, giacché le federazioni vengono riconosciute uniformemente secondo le modalità e le condizioni dettate dal diritto italiano;

e) i criteri per il riconoscimento non siano correlati in alcun modo ad aspetti di gestione della federazione, ma vertano su condizioni generali che qualsiasi federazione sportiva nazionale deve soddisfare in materia di sport e di organizzazione, nonché sul rispetto di regole e di principi di base come il principio di democrazia interna o il principio di parità dei sessi e delle opportunità;

f) il potere di indirizzo del CONI miri soltanto ad imporre alle federazioni sportive nazionali regole generali, ampie e astratte ovvero orientamenti generali relativi all'organizzazione sportiva nella sua dimensione pubblica, senza alcun intervento attivo nella gestione di tali federazioni e sulle loro decisioni in materia di appalti pubblici;

g) il CONI si limiti a procedere ad un controllo puramente contabile dei bilanci consuntivi e dell'equilibrio del bilancio di previsione;

h) i contributi pubblici vengano ripartiti in base a categorie assai generali nell'ambito della dimensione pubblica dell'attività sportiva, vale dire la promozione dello sport tra i giovani, la preparazione ai Giochi olimpici e la preparazione all'attività sportiva di alto livello;

i) il finanziamento pubblico della federazione sia minoritario, dato che essa gode di una considerevole capacità di autofinanziamento;

l) i revisori dei conti di nomina CONI all'interno della federazione non dispongano di un diritto di veto e non abbiano alcun potere di rappresentanza né alcun potere di gestione;

m) il controllo del buon funzionamento delle federazioni sportive nazionali da parte del CONI si collochi essenzialmente nei settori del regolare svolgimento delle competizioni, della preparazione olimpica, dell'attività sportiva di alto livello e dell'utilizzazione degli aiuti finanziari;

n) il potere del CONI di commissariare la federazione costituisca un semplice controllo di regolarità e non una verifica della politica di gestione della federazione.

Tali aspetti, peraltro, devono essere verificati e valutati dal giudice del rinvio alla luce di due fondamentali premesse poste dalla Corte di giustizia: vale a dire, che:

i) i diversi poteri del CONI non devono essere valutati in termini eccessivamente tecnici, ma devono ricevere un'interpretazione più sostanziale che formale;

ii) l'analisi dei vari poteri del CONI deve costituire oggetto di una valutazione d'insieme, dovendosi considerare che, per regola generale, ciò che potrà rivelare l'esistenza suddetta sarà un complesso di indizi.

In tale contesto è facile intuire che il baricentro dell'analisi risulta interamente spostato sul giudice del rinvio il cui "compito a casa" appare tutt'altro che agevole. La Corte di giustizia non ha fissato alcun ordine gerarchico dei criteri indicati (uno vale uno, verrebbe da dire) e comunque si tratta di indizi che devono essere valutati per il loro peso reale nella prassi amministrativa della relazione CONI-Federazioni e nel loro complesso e, quindi, sembra di capire, indipendentemente dal fatto che ricorrano tutti nel singolo caso. Come dovrà regolarsi il giudice del rinvio nell'ipotesi in cui ricorrano taluni requisiti, ma non altri?<sup>10</sup>

In secondo luogo, si osserva che molte volte il riferimento è fatto alle federazioni sportive in genere, altre volte alla singola FIGC: se si considera che non tutte le federazioni sportive sono uguali tra loro, e che indubbiamente la FIGC risulta essere una delle più importanti federazioni, se non la più importante, il dubbio circa l'effettiva portata della pronuncia in commento appare più che legittimo.

<sup>10</sup> Aspetto tutt'altro da sottovalutare considerando sia che la capacità di autofinanziamento delle federazioni varia da federazione a federazione, sia che a seguito della recente riforma il compito di finanziare le federazioni spetta a Sport e Salute SpA e non più al CONI.

In terzo luogo, e a prescindere da come il caso pendente avanti al Consiglio di Stato verrà definitivamente risolto, sembra inevitabile domandarsi cosa accadrà in altri casi analoghi, ma relativi ad altre federazioni. I vari TAR seguiranno fedelmente la (futura) linea interpretativa del Consiglio di Stato? In fondo, si tratta di interpretare, seppur con le indicazioni della Corte di giustizia, l'effettiva portata, significato e il sostanziale esercizio dei poteri del CONI nei confronti delle federazioni così come previsti dalla normativa interna di riferimento in un ordinamento nel quale non vige il principio dello *stare decisis* ed i giudici sono soggetti soltanto alla legge (art. 101 Cost.). Inoltre, come deve essere tradotta in termini concreti l'avvertenza secondo cui i poteri del CONI devono essere valutati in misura non eccessivamente tecnica, dando più rilevanza alla sostanza che alla forma? Forse che anche i rapporti pregressi tra il CONI ed una determinata federazione possano assumere rilevanza per valutare l'intensità del controllo esercitato dal CONI? È facile, tuttavia, osservare che in tal caso il rischio di utilizzare i proverbiali due pesi è tutt'altro che peregrino. Interrogativi non minori emergono con riferimento alla prova richiesta dalla Corte di giustizia al fine di poter stabilire se e a quali condizioni l'influenza che le federazioni sono in grado di esercitare sul CONI in ragione della loro partecipazione maggioritaria nei principali organi collegiali deliberativi del CONI stesso è in grado di controbilanciare i poteri e l'influenza del CONI sulle federazioni. Siccome la Corte di giustizia ritiene che una simile circostanza deve essere tenuta in considerazione soltanto qualora si possa dimostrare che ciascuna delle federazioni sportive nazionali, considerata singolarmente, è in grado di esercitare un'influenza significativa sul controllo di gestione esercitato dal CONI nei confronti della federazione stessa, è giocoforza concludere che tale giudizio non potrà essere identico per tutte le federazioni, considerata la loro differenza sia in termini di rilevanza politico-sportiva, sia in termini di capacità di autofinanziarsi.

D'altra parte, una situazione molto simile si era già presentata in relazione alla già ricordata vicenda della natura delle federazioni sportive (nella specie, FIG e FISE) ai fini dell'inserimento nell'elenco delle amministrazioni pubbliche predisposto dall'ISTAT. In quell'occasione, infatti, la Corte di giustizia aveva stabilito che:

a) la nozione di “intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività”, ai sensi del regolamento n. 549/2013 relativo al Sistema europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione europea, deve essere interpretata nel senso che essa comprende qualsiasi intervento di un'unità del settore pubblico, che stabilisce o applica una regolamentazione volta ad assoggettare indistintamente e uniformemente il complesso delle unità del settore di attività interessato a norme globali, ampie e astratte o ad orientamenti generali, senza che una siffatta regolamentazione possa dettare, di fatto, la politica generale o il programma delle unità del settore di attività interessato;

b) la nozione di “capacità di determinare la politica generale o il programma” di un'istituzione senza scopo di lucro” deve essere interpretata come la capacità di un'amministrazione pubblica di esercitare stabilmente e permanentemente un'influenza reale e sostanziale sulla definizione e sulla

realizzazione stesse degli obiettivi dell'istituzione senza scopo di lucro, delle sue attività e dei loro aspetti operativi, nonché degli indirizzi strategici e degli orientamenti che l'istituzione senza scopo di lucro intende perseguire nell'esercizio di tali attività;

c) le quote associative versate dagli aderenti ad un'istituzione senza scopo di lucro di diritto privato, come le federazioni sportive nazionali devono essere prese in considerazione al fine di verificare la sussistenza di un controllo pubblico in quanto dette quote associative, nonostante la qualità privatistica dei loro debitori e la loro qualificazione giuridica nel diritto nazionale, possono presentare un carattere pubblico quando si tratta di contributi obbligatori i quali, senza necessariamente costituire il corrispettivo del godimento effettivo dei servizi forniti, sono percepiti in relazione ad un interesse pubblico a favore delle federazioni sportive nazionali esercenti un monopolio nella disciplina sportiva di cui si occupano, nel senso che la pratica dello sport nella sua rilevanza pubblicistica è soggetta alla loro autorità esclusiva, a meno che tali federazioni non conservino l'autonomia organizzativa e di bilancio riguardo alle suddette quote associative.

Anche in tale vicenda, peraltro, la Corte di giustizia non aveva mancato di assegnare al giudice del rinvio l'onore, ma soprattutto l'onere, di verificare nel caso concreto la sussistenza delle circostanze evidenziate dal giudice europeo. Nello specifico, al giudice nazionale era stato chiesto di verificare se un'amministrazione pubblica, come il CONI, esercitasse un controllo pubblico su federazioni sportive nazionali costituite sotto forma di istituzioni senza scopo di lucro, sulla base di una valutazione complessiva che implica, per sua natura, un giudizio soggettivo; se, nonostante l'eventuale carattere pubblico delle quote associative versate dagli iscritti alle federazioni sportive, queste ultime conservassero l'autonomia organizzativa e di bilancio riguardo alle suddette quote associative; e, infine, nel caso in cui il giudice nazionale fosse giunto alla conclusione che le quote associative dovevano essere considerate contributi pubblici, verificare se, nonostante il finanziamento quasi completo delle federazioni sportive nazionali interessate da parte del settore pubblico, i controlli esercitati su tali flussi di finanziamento fossero sufficientemente restrittivi per influenzare in modo reale e sostanziale la politica generale o il programma delle federazioni, o se queste ultime rimanessero in grado di determinare la rispettiva politica o il rispettivo programma.

Come è facile intuire si trattava di una valutazione tutt'altro che scontata e, come riconosciuto dalla stessa Corte di giustizia, frutto di un giudizio necessariamente soggettivo.

Con sentenze n. 19/2020/RIS del 18 settembre 2020 e n. 21/2020/RIS del 5 ottobre 2020<sup>11</sup> la Corte dei Conti ha escluso l'esistenza di un controllo pubblico del CONI nei confronti della FISE e della FIG evidenziando le seguenti circostanze:

a) i vari poteri assegnati al CONI nei confronti delle federazioni sono volti ad assoggettare indistintamente ed uniformemente l'attività di tutte le federazioni sportive a principi astratti e ad orientamenti generali, senza essere in grado di dettare la politica generale o il programma delle federazioni;

<sup>11</sup> Entrambe le sentenze sono consultabili *on line* all'indirizzo web: <https://banchedati.corteconti.it>.

b) il potere di indirizzo e di controllo del CONI sulle federazioni non garantisce un'influenza determinante del primo sulla politica generale o sul programma delle federazioni in quanto limitato esclusivamente alle attività a valenza pubblicistica espressamente individuate dal legislatore e senza possibilità di estensione del relativo ambito;

c) il CONI dispone soltanto di un potere di controllo successivo alla definizione della procedura di redazione e di deliberazione del bilancio che non gli consente alcuna partecipazione alle scelte esplicitate nel bilancio stesso in ordine alla gestione economica, finanziaria e patrimoniale della federazione, all'individuazione degli obiettivi da realizzare e alla pianificazione dell'attività da svolgere;

d) il potere del CONI di approvare lo statuto, i regolamenti per l'attuazione dello Statuto, i regolamenti di giustizia sportiva e i regolamenti antidoping delle federazioni non risulta invasivo della sfera di autonomia decisionale e della capacità di dettare in modo autonomo la politica o il programma delle federazioni, tenuto conto del fatto che la valutazione della Giunta nazionale del CONI, preordinata all'approvazione degli Statuti non solo è limitata "ai soli fini sportivi", ma è anche circoscritta soltanto alla conformità alla legge, allo Statuto del CONI, ai principi fondamentali, agli indirizzi e ai criteri deliberati dal Consiglio Nazionale;

e) l'obbligo delle federazioni di conformare la propria attività agli indirizzi, deliberazioni, direttive ed indicazioni del CONI non costituisce un elemento da cui può evincersi l'esercizio concreto di un potere pubblico, riflettendo piuttosto la sottoposizione delle federazioni ad una regolamentazione generale quali sono i principi generali dell'ordinamento sportivo;

f) i revisori delle federazioni di nomina CONI non sono in grado di determinare la politica generale o il programma di un ente per cui la competenza della relativa nomina non costituisce espressione dell'esercizio di un potere pubblico del CONI sulla federazione;

g) il CONI non dispone di alcun potere di determinare le quote associative delle federazioni in questione, né di influenzare in alcun modo l'importo di tali quote.

Le due vicende decise dalla Corte di giustizia, seppur non perfettamente sovrapponibili in quanto relative a due distinti contesti normativi, presentano indubbiamente numerosi punti di contatto, soprattutto in considerazione del fatto che nel caso della FISE e della FIG si trattava di stabilire l'esistenza di un controllo pubblico da parte del CONI, mentre nel caso della FIGC si tratta di stabilire l'eventuale assoggettamento della federazione ad un potere di vigilanza pubblico del CONI.

Vi è più di un motivo, pertanto, per ritenere altamente probabile un futuro riferimento (esplicito o implicito) da parte del Consiglio di Stato alle conclusioni (e, forse, anche alle motivazioni) della Corte dei Conti, tenuto altresì conto che in altri casi sono state raggiunte le medesime conclusioni.<sup>12</sup> Tuttavia, i passi da compiere lungo

---

<sup>12</sup> Cfr. sent. 7/2020/RIS del 30 aprile 2020 (relativa alla FIDS); sent. 8/2020/RIS del 30 aprile 2020 (relativa alla FMI); sent. 9/2020/RIS del 30 aprile 2020 (relativa alla FIP); sent. 10/2020/RIS del

il tortuoso cammino della natura giuridica delle federazioni sportive appaiono ancora numerosi e tutt'altro che semplici. Insomma: come diceva il Gran Cancelliere di Milano Antonio Ferrer al proprio cocchiere ne *I promessi sposi*: “adelante, Pedro, con juicio, si puedes”.

---

30 aprile 2020 (relativa alla FIN); sent. 11/2020/RIS del 4 maggio 2020 (relativa alla FIPSAS); sent. 23/2020/RIS del 5 ottobre 2020 (relativa alla FIB) consultabili *on line* all'indirizzo web: <https://banchedati.corteconti.it>.

***Judgment of the General Court, Case T-93/18, 16 December 2020***

*ABSTRACT: The General Court of the European Union has confirmed in its recent judgment that the eligibility rules of the International Skating Union (ISU), which penalized athletes participating in competitions not authorized by the ISU, infringe EU competition law, but the arbitration rules related the role of the Court of Arbitration for Sport (CAS) remain still valid.*

*The judgment is relevant from different perspectives, and not only for the sport of skating, but essentially for all sporting bodies and their athlete members across the world.*

*Firstly, quoting a latin phrase “repetita iuvant”, the judgment recalls that the sporting governing bodies (which often have a dual role as regulator and active organizer of events) can preserve or introduce a pre-authorisation systems for competing events, but these rules must be inherent and proportionate to their objectives, in compliance with the EU competition law.*

*Secondly, the General Court approved the compulsory arbitration rules as found in the rules of many sports governing bodies that automatically bring sports-related disputes to the CAS in Lausanne. This judgment will be seen as further confirmation of the legitimate role of the CAS as the body for sports adjudications.*

*It will be interesting to see whether the General Court’s ruling will be appealed to the Court of Justice. In the meantime, we could probably deduce that All’s Fair in Sport and Competition.*

*Keywords: Competition – Association of undertakings – Speed skating events – Decision finding an infringement of Article 101 TFEU – Regulations of a sports federation – Balance between competition law and the specific nature of the sport – Sports betting – Court of Arbitration for Sport – Guidelines on the calculation of fines – Scope of territorial application of Article 101 TFEU – Restriction of competition by object – Corrective measures.*

**SHALL WE SKATE ON THE ICE?  
YES, BUT FOLLOWING THE COMPETITION RULES**

by *Ilaria Sticchi*\*

*Summary:* 1. Background – 2. The result of Commission’s investigation – 3. Implications of the Commission’s decision – 4. The ISU’s appeal – 5. The main aspects of the General Court’s assessment – 6. Comments on the competition law perspective – 7. Conclusions on arbitration corner – 8. Final remarks

---

\* Lawyer in European Union Law, Tax Law and Competition Law. E-mail: [ilaria.sticchi@gmail.com](mailto:ilaria.sticchi@gmail.com).

*I.* The International Skating Union (ISU) is the sole international sports federation recognised by the International Olympic Committee (IOC) for the purpose of managing and administering figure skating and speed skating. The ISU also carries out a commercial activity that entails the organisation of various speed skating events in the context of the most important international competitions, such as the European and World Championships and the Winter Olympic Games. In 2014, the Korean company Icederby International Co. Ltd sought to organise a speed skating competition involving events in a new format in Dubai (United Arab Emirates). Since the ISU had not authorised that event, that organiser found it difficult to ensure the participation of professional speed skaters, which led it to abandon its plan. Skaters affiliated to national federations that are members of the ISU are subject, under the ISU's statutes, to a pre-authorisation system, which includes 'eligibility rules'. By virtue of those rules, in the version applicable to that period, the participation of a skater in an unauthorised competition exposed him or her to a penalty of a lifetime ban from any competition organised by the ISU. As a result, on 23 June 2014, two Dutch skaters had brought an action before the European Commission (Commission) claiming that the ISU's eligibility rules, in the 2014 version, were incompatible with Articles 101 and 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) and prevented them from participating in the Grand Prix.

On 5 October 2015, the Commission opened proceedings under Articles 101 and 102 of the TFEU in relation to the ISU's Eligibility Rules and sent a Statement of Objections (SO) to the ISU on 27 September 2016. The Commission's preliminary view was that the ISU's Eligibility Rules unduly restricted the skaters' commercial freedom and resulted in a situation where they were not willing to participate in speed skating events other than those organised by the ISU or its Members. This in turn caused a situation that prevented new entrants from organising alternative international speed skating events because they were unable to attract top athletes. The ISU defended its position in its response to the SO on 16 January 2017, and by taking part in an oral hearing on 1 February 2017. It argued that the Eligibility Rules were necessary to ensure that the ISU was able to protect the good functioning of the international calendar and to uphold sporting principles relating to health, safety and integrity. The complainants, along with the European Athletes Association and the International Olympic Committee as interested third parties, were also heard in the proceedings.

In its decision of 8 December 2017 (hereafter the "Decision"),<sup>1</sup> the Commission declared that (i) the ISU's eligibility rules were incompatible with EU competition rules (Article 101 TFEU), in so far as (ii) their object was to restrict the possibilities

<sup>1</sup> Commission Decision of 8 December 2017 relating to a proceeding under Article 101 of the Treaty on the Functioning of the European Union and Article 53 of the EEA Agreement (Case AT.40208 – International Skating Union's Eligibility Rules) (notified under document C (2017) 8240).

<sup>2</sup> General Court, Case T-93/18, International Skating Union vs. European Commission, ECLI:EU:T:2020:610.

for professional speed skaters to take part freely in international events organised by third parties and, therefore, (iii) deprived those third parties of the services of athletes necessary in order to organise those competitions.

The Commission, consequently, ordered the ISU, subject to a periodic penalty payment, to put an end to the infringement thus found, without, however, imposing a fine on it.

The ISU brought an action against the contested Decision before the EU General Court, whom rendered its long-awaited decision on 16 December 2020.<sup>2</sup>

2. In the Decision, the Commission takes the view that the International Skating Union ('ISU') infringes article 101 TFEU<sup>3</sup> with its Eligibility rules, having a restriction by object of the competition on the market. The ISU's Eligibility Rules restrict the possibilities for athletes to engage in international speed skating events organised by third parties and thereby foreclose access to the market for the organisation and commercial exploitation of international speed skating events by depriving potential competing speed skating event organisers from the necessary services provided by athletes. Under the ISU eligibility rules, in place since 1998, speed skaters participating in competitions that are not approved by the ISU face severe penalties up to a lifetime ban from all major international speed skating events. The ISU can impose these penalties at its own discretion, even if the independent competitions pose no risk to legitimate sports objectives, such as the protection of the integrity and proper conduct of sport, or the health and safety of athletes. It has long been established by the case-law of the Court of Justice and the decisional practice of the Commission that economic activities in the context of sport fall within the scope of EU law including EU competition rules and internal market freedoms,<sup>4</sup> with exceptions related to the «specificity of sport».<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Art. 101 TFEU, available here <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E101&from=en>.

<sup>4</sup> With the Lisbon Treaty, the EU acquired a specific competence in the field of sport. Article 6(e) of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) confers on the EU the competence to carry out actions to support or supplement the actions of the Member States in the field of sport, while Article 165(1) sets out the details of a sports policy, stating that the Union 'shall contribute to the promotion of European sporting issues, while taking account of the specific nature of sport, its structures based on voluntary activity and its social and educational function'. Article 165(2) refers to 'developing the European dimension in sport, by promoting fairness and openness in sporting competitions and cooperation between bodies responsible for sports, and by protecting the physical and moral integrity of sportsmen and sportswomen, especially the youngest'. In addition, EU competences in the area of the single market have also had a considerable impact on sport. In particular, the EU is concerned with three aspects: (1) the societal role of sport; (2) its economic dimension; and (3) the political and legal framework of the sports sector. Related the economic dimension of sport, the Commission and the Court of Justice looked at the application of EU State aid rules to public aid provided to the sport sector, as well as the taxation of sport activities and the protection of sport-related intellectual property rights. Moreover, they recognised that economic activities in the context of sport fall within the scope of EC law, including EC competition rules and internal market freedoms (Case-law focusing on free movement of workers

The Commission considers that the organization of international skating events falls within the EU antitrust rule because the ISU carries out an “economic activity”, within the meaning of art. 101 TFEU, and consequently it has been assessed under the criteria of restriction of the competition, operating illegally, in the relevant market.<sup>6</sup>

Pursuant to relevant market, the Commission considers that the ISU can influence competition on the relevant market because it is the governing body and only regulator of the sport of speed skating and exclusively decides on the authorisation of international speed skating events. Its substantial market power is shown by the fact that, apart from the ISU and its Members, no other undertaking was able to successfully enter the relevant market. The relevant market is the (at least) EEA-wide market for the organization of international skating competitions or events. Intra-Union trade is affected.

By imposing such restrictions, the ISU eligibility rules restrict competition and enable the ISU to pursue its own commercial interests to the detriment of athletes and organisers of competing events. In particular, the Commission considers that the ISU eligibility rules restrict the commercial freedom of athletes who are prevented from participating in independent skating events. As a result of the ISU eligibility rules, athletes are not allowed to offer their services to organisers of competing skating events and may be deprived of additional sources of income during their relatively short speed skating careers.

With reference to decision of an association of undertakings the Commission considers that the ISU is an association of undertakings within the meaning of article 101 TFEU. It engages in economic activity insofar as it conducts commercial activities related to the organisation and commercial exploitation of international speed skating events. Specifically, the ISU is an association that is composed of

---

and freedom to provide services: Walrave-Koch (Case 36/74) “the practice of sport is subject to Community law only in so far as it constitutes an economic activity within the meaning of Article 2 of the Treaty” (para.4). However, the prohibition of discrimination based on nationality “does not affect the composition of sport teams, in particular national teams, the formation of which is a question of purely sporting interest and as such has nothing to do with economic activity” (para.8) ; Donà (Case 13/76) restrictions are permitted if based on “reasons which are not of an economic nature, which relate to the particular nature and context of such matches and are thus of sporting interest only” and Bosman (Case C-415/93) With the decision in the Bosman case the ECJ rendered an important judgement on the freedom of movement for sportspeople and exerted simultaneously a profound effect on the transfer rules of football leagues within the EU and Meca-Medina (Case T-313/02) Competition and internal market rules are applicable to sport. No blanket exception for sport – rejects as irrelevant the notion of “purely sporting rules” for the purposes of applying EU competition law. Even if the rule in question is of a sporting nature and, as such, has nothing to do with an economic activity per se, this does not mean that the activity governed by that rule or the body which lays it down is shielded from competition law.

<sup>5</sup> R. SIEKMANN, *The Specificity of Sport: Sporting Exceptions in EU Law*, available on line at: <https://core.ac.uk/download/pdf/14459167.pdf>.

<sup>6</sup> M. VIGNA, *The message given by the EU Commission in the ISU Decision: «Iceberg right ahead!»*, *Riv. Dir. Ec. Sport*, Vol. 14, n. 1, 2018, 59 – 75.

individual national associations which administer speed skating and conduct economic activity at the national level.<sup>7</sup>

Regarding to restriction by objection, in the Decision, the Commission takes the view that the Eligibility rules have as their object the restriction of competition within the meaning of article 101(1) TFEU, having regard to their content, objectives and the legal and economic context.<sup>8</sup>

The 2014 Eligibility rules prescribed that an athlete becomes ineligible to participate in the ISU competitions by skating in an event not authorised by the ISU. In particular, if an athlete became ineligible as a consequence of participating in an unauthorised event, the athlete could not apply for reinstatement. The 2014 Eligibility rules restricted the possibilities for professional speed skaters to freely engage in international speed skating events organised by third parties, and thereby foreclosed (potential) competing speed skating events organisers from the athletes' services which are necessary to organise those events.

Speaking of restriction by effect, the Commission considers that the Eligibility rules serve to maintain the market power of the ISU and its Members.

Last but not least, the Commission considers that the ISU's Appeals Arbitration Rules reinforce the restriction of competition.

According to the Appeals Arbitration rules, appeals against the implementation of the Eligibility rules are subject to the exclusive jurisdiction of the Court of Arbitration for Sport (CAS) based in Lausanne, Switzerland. The Commission does not conclude that the Appeals Arbitration rules constitute a breach of athletes' right to a fair hearing. However, the Commission considers that in case of anti-competitive ineligibility decisions of the ISU, the Appeals Arbitration rules reinforce the restriction of their commercial freedom and the foreclosure of potential competitors.

Therefore, the Commission concluded that the ISU eligibility rules are anticompetitive and breach art. 101 TFEU.

3. The Commission decision required the ISU to stop its illegal conduct within 90 days and to refrain from any measure that has the same or an equivalent object or effect. In order to comply, the ISU should have abolished or modified its eligibility rules so that they are based only on legitimate objectives (explicitly excluding the ISU's own economic interests) and that they are inherent and proportionate to achieve those objectives.

In particular, the ISU should not impose or threaten to impose unjustified penalties on athletes who participate in competitions that pose no risk to legitimate sports objectives. If the ISU maintains its rules for the authorisation of third party events,

---

<sup>7</sup> R. MOLÈ, *The International Skating Union Case (AT.40208): sanctioning Sanctions for Participation in Unsanctioned Events?*, available on line at: <http://rivista.eurojus.it/the-international-skating-union-case-at-40208-sanctioning-sanctions-for-participation-in-unsanctioned-events/>.

<sup>8</sup> S. BASTIANON, *The ISU Commission's Decision and the Slippery Side of Eligibility Rules*, available on line at: [www.asser.nl/SportsLaw/Blog/post/the-isu-commission-s-decision-and-the-slippery-side-of-eligibility-rules-by-stefano-bastianon-university-of-bergamo](http://www.asser.nl/SportsLaw/Blog/post/the-isu-commission-s-decision-and-the-slippery-side-of-eligibility-rules-by-stefano-bastianon-university-of-bergamo).

they have to be based on objective, transparent and non-discriminatory criteria and not be intended simply to exclude competing independent event organisers.<sup>9</sup>

4. On the 19th February 2019 the ISU brought an application under art. 263 TFEU for annulment the Commission's decision, based on 8 pleas in law.

By its first plea, ISU maintains that the contested decision is vitiated by illegality in so far as it is based on manifestly contradictory reasoning.

By its second, third and fourth pleas, the ISU disputes, first, the assessments made by the Commission concerning the existence of a restriction of competition and, secondly, its conclusion that the eligibility rules are caught by the prohibition laid down in Article 101 TFEU.

By fifth plea, ISU claims that the decision not to approve the Dubai Grand Prix does not fall within the territorial scope of Article 101 TFEU, since that event was to take place outside the territory of the European Economic Area (EEA).

By its sixth plea, ISU claims that the conclusion in Section 8.7 of the contested decision that its arbitration rules reinforce the restrictions of competition caused by the eligibility rules is unfounded and should be ignored.

By its seventh plea, ISU disputes the legality of article 2 of the contested decision, claiming, in essence, that the Commission infringed article 7 of Regulation No 1/2003 by imposing on it corrective measures which are unrelated to the alleged infringement. In particular, the applicant submits that the Commission wrongly required it, in breach of article 7(1) of Regulation No 1/2003, to make amendments to the eligibility rules, when the aspects of the rules to which those amendments were to relate did not constitute infringements. Similarly, since the Commission did not find that the arbitration rules constituted an infringement, it cannot require the applicant to amend them.

By eighth plea, ISU submits that the Commission was not entitled to impose periodic penalty payments on it for two reasons: first, the remedies imposed are vague and imprecise and, secondly, they are not linked to the infringement found.

5. In its judgment of 16 December 2020, the General Court, in a nutshell, concluded in favour of the Commission's decision, but it reasoned differently in respect of the role and relevance of the ISU rules on compulsory arbitration, referring potential plaintiffs exclusively to the CAS in Lausanne.

With regard to the infringement of EU competition rules, more specifically in respect of the main claim related to the ISU eligibility rules, the General Court ruled that the ISU, as a sports federation, is subject to the obligations under Article 101 TFEU. This means that ISU eligibility rules must not distort competition between different sporting events by restricting the athletes' access to such events.

---

<sup>9</sup> See Statement by Commissioner Vestager on the International Skating Union infringing EU competition rules by imposing restrictive penalties on athletes, available *on line* at: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_17\\_5190](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_5190).

POLITICO's article, EU to sports chiefs: Get your skates on, available *on line* at: [www.politico.eu/article/margrethe-vestager-orders-skating-union-to-change-rules/](http://www.politico.eu/article/margrethe-vestager-orders-skating-union-to-change-rules/).

Furthermore, the General Court agreed with the Commission to conclude that the eligibility rules had as their object the restriction of competition in the worldwide market for the organization and commercial exploitation of international speed skating events within the meaning of article 101 TFEU.

According to the General Court, the ISU is capable of giving rise to a conflict of interests: on the one hand, the ISU carries out a regulatory function, by virtue of which it has the power to adopt rules in the disciplines for which it is responsible, and, thus, to authorise competitions organised by third parties; on the other hand, in the context of its commercial activity, for its own part, it organises the most important speed skating competitions in which professional skaters must participate in order to earn their living.

In that regard, the Court considers that the obligations binding on a sports federation in the exercise of its regulatory function under article 101 TFEU are those consistently set out in the case-law relating to the application of articles 102 and 106 TFEU. This means that, in those circumstances, the ISU is required to ensure, when examining applications for authorisation, that third-party organisers of speed skating competitions are not unduly deprived of access to the relevant market, to the extent that competition on that market is distorted.

Having stated the above, the General Court then examines the Commission's assessment concerning the content of the eligibility rules. It finds at the outset that those rules do not expressly set out the legitimate objectives that they pursue and have only set out authorisation criteria, which moreover are not exhaustive, since 2015. In those circumstances, the requirements applied as from that date cannot all be regarded as clearly defined, transparent, non-discriminatory and reviewable authorisation criteria, which, as such, would be capable of ensuring the organisers of competitions effective access to the relevant market. Consequently, the General Court considers that the ISU retained, including after the adoption of authorisation criteria in 2015, broad discretion to refuse to authorise competitions proposed by third parties.

Furthermore, as regards the system of penalties, the Court stresses that the severity of the penalties provided for is a particularly relevant element when identifying potential obstacles to the proper functioning of competition on the relevant market. Such severity may dissuade athletes from taking part in competitions not authorised by the ISU, including where there is no legitimate reason justifying such a refusal to grant authorisation. In the present case, the Court considers that the penalties provided for by the eligibility rules, even after the relaxation of the rules that took place in 2016, are disproportionate. Since that date, not only have the categories of infringements remained ill defined, but the duration of the penalties incurred, *inter alia* in the event of participation in unauthorised third-party competitions have remained severe given the average length of a skater's career.

Finally, the Court examines the Commission's assessment concerning the objectives pursued by the eligibility rules. In that regard, the Court recalls that the protection of the integrity of the sport constitutes a legitimate objective recognised in article

165 TFEU. The Court consequently acknowledges that it was legitimate for the ISU to establish rules seeking both to avoid the risks of manipulation of competitions liable to result from sports betting and to ensure that sporting competitions meet common standards. However, in the present case, the fact remains that the rules adopted by the ISU go beyond what is necessary to achieve such objectives and, accordingly, are not proportionate to those objectives. Consequently, the Commission was therefore right to consider that the restrictions deriving from the pre-authorisation system cannot be justified by the objectives in question (proper function of sport).

Taking into account the ISU arbitration rules, the General Court did partially uphold the ISU's application relating to the legality of the corrective measures imposed by the Commission. The latter considered that those arbitration rules, which confer on the Court of Arbitration for Sport in Lausanne (Switzerland) exclusive jurisdiction to hear appeals against ineligibility decisions and make such arbitration binding, reinforced the restrictions of competition caused by the eligibility rules (pursuant to concept of an 'aggravating circumstance' on the Guidelines on the method of setting fines).<sup>10</sup>

The European Commission argued that because CAS was not an arbitral body in an EU Member State, athletes seeking to enforce their rights under competition law could not go to a court in the EU nor could the CAS refer questions of EU law to the European Court of Justice.

For this reason, the infringement more harmful can justify an increase in the penalty imposed for an infringement of EU competition law.

The General Court however did not agree with the European Commission. The judgment finds that the latter was not entitled to consider the ISU's arbitration rules as an aggravating circumstance. Only unlawful conduct or circumstances which render the infringement more harmful can justify an increase in the penalty imposed for an infringement of EU competition law.

The ISU judgment addressed the control of EU competition law conducted by CAS: notwithstanding the binding character of an arbitration agreement conferring exclusive jurisdiction on the CAS, the athletes – or even third affected parties – may initiate proceedings before a national court and claim compensation for the harm suffered where there is a causal link between that harm and an agreement prohibited under article 101 TFEU (para. 157 of the ISU judgment and references). The ISU judgment held that, while it is not possible under the arbitration rules to bring an action before a national court for annulment of an ineligibility decision, the skaters – or third parties – could still bring an action for damages before a national court (para. 159 of the ISU judgment).

As a result, the ISU judgment confirmed that the national courts and competition authorities are not bound by any assessment made by CAS with respect to the application of EU competition law. Additionally, national courts may also submit a

<sup>10</sup> Article 23(2)(a) of Regulation No 1/2003 (OJ 2006 C 210, 2).

request for a preliminary ruling to the Court of Justice (para. 160 of the ISU judgment).

The ISU judgment also highlighted the difference between the jurisdiction of the CAS in this case and the Achmea judgment (C-284/16). In the latter judgment, EU member states agreed to reduce the jurisdiction of their courts and the EU courts in favour of arbitral tribunals.

However, in the case at issue, the establishment of the CAS does not affect the national and EU courts' right to apply and interpret EU competition law.

6. Sport is generally subject to EU competition rules: for an in-depth insight of this statement, have a look at the case-law evolution.<sup>11</sup> In the famous Walrave and Koch case,<sup>12</sup> the Court of Justice of the EU (Court of Justice or CJEU) concluded that sport is subject to EU law as far as it constitutes an economic activity (involving free movement of workers and freedom to provide services). Afterwards, Meca-Medina case,<sup>13</sup> in 2006 was a landmark judgement in the application of EU competition law to the sport sector since it was the first time that the Court of Justice considered the application of the EU's anti-trust laws to organisational sporting rules.

The CJEU, in a subsequent judgment,<sup>14</sup> confirmed that a sporting body that mixes regulatory functions with economic activities should be subject to the application of EC anti-trust law.<sup>15</sup>

The MOTOE decision provides further demonstration of the Court's consistent view that sport, in so far as it constitutes an economic activity, falls within the scope of application of EU competition law. Reflecting the Meca-Medina ruling, MOTOE has enhanced legal certainty by clearly pronouncing that there exists no such thing as a category of "*purely sporting rules*" that would be excluded straightaway from the scope of EC competition law.<sup>16</sup> The MOTOE decision also confirms however that the specific features of sport should be considered in

---

<sup>11</sup> Commission Staff Working Document - The EU and Sport: Background and Context - Accompanying document to the White Paper on Sport {COM(2007) 391 final} {SEC(2007)932} {SEC(2007)934} {SEC(2007)936} /\* SEC/2007/0935 final \*/, available *on line* at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007SC0935&from=EN>.

<sup>12</sup> Court of Justice, Case C-36/74 – Walrave e Koch/Association Union Cycliste Internationale e a., ECLI:EU:C:1974:140 (see also Court of Justice, Case C-13/76 – Dona/Mantero, ECLI:EU:C:1976:115, and Court of Justice, Case C-415/93 – Union royale belge des sociétés de football association ASBL v Jean-Marc Bosman, ECLI:EU:C:1995:463).

<sup>13</sup> General Court, Case T-313/02 - *Meca-Medina and Majcen v Commission*, ECLI:EU:T:2004:282.

<sup>14</sup> Court of Justice, Case C 49/07, *Motosykletistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE) v Elliniko Dimosio*, ECLI:EU:C:2008:376.

<sup>15</sup> S. BASTIANON, *The ISU case: Commission 2 -1 ISU*, available *on line* at: <http://rivista.eurojus.it/the-isu-case-commission-2-1-isu/>.

<sup>16</sup> See para. 3.4 Commission Staff Working Document – The EU and Sport: Background and Context - Accompanying document to the White Paper on Sport {COM(2007) 391 final} {SEC(2007)932} {SEC(2007)934} {SEC(2007)936} /\* SEC/2007/0935 final \*/, available *on line* at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52007SC0935&from=EN>.

assessing the compatibility of organisational sporting rules with EU competition law. MOTOE clarifies that EU law expects that the organisation of sports events should be subject to stringent regulations by governing bodies but (i) not to solely consider their economic interest and (ii) not at the expense of other economic operators.

However, the enforcement of competition rules in antitrust cases in the sports industry was not the focus of the European Commission's competition law enforcement in the recent past. In fact, the Commission investigated various public support measures in favour of certain professional football clubs in the last few years.

Then, the ISU case marked the return of the European Commission's antitrust enforcement in the sports arena. The commercialization of sport has turned it from a sport into a big business. Consequently, the number of complaints has increased. This has resulted in a significant number of antitrust cases, in particular against restrictive measures and abuses through the use of sports associations' regulatory powers, as in the case under the examination.

Then, sporting rules set up by sports federations are subject to EU antitrust rules when the body setting the rules, or the companies and persons affected by the rules, are engaged in an economic activity. On the basis of EU Court case law, we may conclude that sporting rules are compatible with EU law if (i) they pursue a legitimate objective and if (ii) the restrictions that they create are inherent and proportionate to reaching this objective. This assessment can be performed by national courts, national competition authorities, particularly *vis-à-vis* national bodies, and by the Commission, especially in the case of practices at international level. Many disputes about sporting rules involved more frequently other stakeholders or individuals, e.g. athletes (as in the ISU case).

This ISU case concerns an infringement of European competition law: the eligibility rules of the ISU, under Article 101 TFEU, have as their object (and not as their effect) the restriction of competition in the internal market and not to ensure the proper function of the sport.

On this point, there are someone who criticise<sup>17</sup> the position of the Commission, on the basis of the fact that it would easier to legally support the thesis (restriction by object and not by effect) in terms of evidence.

With this in mind, this judgment confirms that sports bodies need to ensure that their eligibility and entry rules can be justified on the basis that any restrictions are

---

<sup>17</sup> P. IBANEZ COLOMO, *About the ISU decision: a policy perspective*, available on line at: <https://chillingcompetition.com/2018/01/11/about-the-isu-decision-a-policy-perspective/> (last visited on 1 February 2021).

P. IBANEZ COLOMO, *Restrictions by object in ISU: why has the Commission not drawn the lessons from Cartes Bancaires and Maxima Latvija?*, available on line at: <https://chillingcompetition.com/2018/04/04/restrictions-by-object-in-isu-why-has-the-commission-not-drawn-the-lessons-from-cartes-bancaires-and-maxima-latvija/> (last visited on 1 February 2021).

necessary to the proper functioning of the sport.<sup>18</sup> The General Court indeed acknowledged it was legitimate for the ISU to establish rules seeking to protect the integrity of skating from betting, but it also said that the rules adopted went beyond what was necessary to achieve these objectives.

To conclude, therefore, although sporting bodies generally have a degree of discretion when it comes to their rulebooks in terms of what is necessary and proportionate for the interests of the sport, the competition authorities may take a stricter approach.

7. The arbitration rules in the sport sector, included in the ISU Eligibility Rules, normally provided for the exclusive jurisdiction of the Court of Arbitration for Sport (CAS) as the appeal body for internal disciplinary decisions.

Related to this issue, the judgment finds that it was not entitled to consider the ISU's arbitration rules as an aggravating circumstance. Only unlawful conduct or circumstances which render the infringement more harmful can justify an increase in the penalty imposed for an infringement of EU competition law. The arbitration rules were not anticompetitive in themselves, and thus the Commission could not order the ISU to amend them.

Moreover, as has been mentioned, according to the General Court it must be have in mind that the Court of Justice has already held that any person is entitled to bring proceedings before a national court and claim compensation for the harm suffered where there is a causal link between that harm and an agreement or practice prohibited under Article 101 TFEU.<sup>19</sup>

The General Court made it clear that the current arbitration system as adopted by the ISU and many other sports governing bodies, that essentially grants the CAS exclusive jurisdiction over sports-related disputes, does not violate EU law. In particular, the General Court found that the CAS's unique status may be justified by legitimate interests linked to the specific nature of the sport. It referred to the decision of the European Court of Human Rights in the *Mutu and Pechstein* case,<sup>20</sup> which considered that a “*single, specialized international arbitral tribunal*” would bring about procedural uniformity and strengthen legal certainty.<sup>21</sup> The General Court also noted that, while it is true that the arbitration rules do not permit skaters to bring an action before a national court for annulment of an

---

<sup>18</sup> R. MOLÈ, *The International Skating Union Case (AT.40208): sanctioning Sanctions for Participation in Unsanctioned Events?*, available on line at: <http://rivista.eurojus.it/the-international-skating-union-case-at-40208-sanctioning-sanctions-for-participation-in-unsanctioned-events/> (last visited on 15 February 2021).

<sup>19</sup> Court of Justice, *Kone and Others*, C 557/12, EU:C:2014:1317, para. 22.

<sup>20</sup> European Court for Human Rights, 2 October 2018, *Mutu and Pechstein v. Switzerland*, available on line at: CE:ECHR:2018:1002JUD004057510, § 98. -2-1-isu/ (last visited on 1 February 2021).

<sup>21</sup> D. GOERTZ, *Recap of the Pechstein Saga: A Hot Potato in the Hands of the Sports Arbitration Community*, available on line at: <http://arbitrationblog.kluwerarbitration.com/2020/02/01/recap-of-the-pechstein-saga-a-hot-potato-in-the-hands-of-the-sports-arbitration-community/>.

ineligibility decision which infringes article 101(1) TFEU, the fact remains that skaters may bring, if they so wish, an action for damages before a national court. In such cases, according to the General Court, the national courts are not bound by the CAS assessment, including in particular on matters of EU law. Such claims in turn may end up before the European Court of Justice itself. And athletes and third-party organizers of events could also bring the matter before the national competition authorities. In sum, according to the General Court, “contrary to what is argued by the Commission, use of the CAS arbitration system is not such as to compromise the full effectiveness of EU competition law.”<sup>22</sup>

However, neither the ISU Judgment nor the Commission Decision have conducted an autonomous analysis of the independence of the CAS or the compatibility of the arbitration rules with the athletes’ right to a fair hearing.<sup>23</sup>

**8.** The judgment is relevant from different perspectives, and not only for the sport of skating, but essentially for all sporting bodies and their athlete members across the world.

Firstly, quoting a latin phrase “*repetita iuvant*”, the judgment recalls that the sporting governing bodies (which often have a dual role as regulator and active organizer of events) can preserve or introduce a pre-authorisation systems for competing events, but these rules must be inherent and proportionate to their objectives, in compliance with the EU competition law.

As mentioned before, although sport fulfils very important educational, public health, social, cultural and recreational functions that must obviously be preserved, there exists a wide range of activities in sport that clearly constitute economic activities that may fall under the EU competition rules and not outside the application of Article 101 TFEU.<sup>24</sup>

Secondly, the General Court approved the compulsory arbitration rules as found in the rules of many sports governing bodies that automatically bring sports-related disputes to the CAS in Lausanne, and the latter don’t interfere with the effectiveness

<sup>22</sup> S. BASTIANON, *The ISU case: Commission 2 -1 ISU*, available on line at: <http://rivista.eurojus.it/the-isu-case-commission> (last visited on 1 February 2021).

<sup>23</sup> D. MAVROMATI, *The EU General Court’s Ruling on exclusive arbitration Agreements in The ISU Case*, available on line at: [www.lawinsport.com/topics/item/the-eu-general-court-s-ruling-on-exclusive-arbitration-agreements-in-the-isu-case?utm\\_campaign=Weekly%20Email%20Update&utm\\_medium=email&\\_hsmi=108202795&\\_hsenc=p2ANqtz-8ZKKoOie1tEXekyt\\_g\\_ooRVHZTkQQo4o1W1Mtgw6879kfWA-m-2oC7jjXaMsT2Z8aAmd-p80JSZbO4uZV3m4WmL1yyag&utm\\_content=108202794&utm\\_source](http://www.lawinsport.com/topics/item/the-eu-general-court-s-ruling-on-exclusive-arbitration-agreements-in-the-isu-case?utm_campaign=Weekly%20Email%20Update&utm_medium=email&_hsmi=108202795&_hsenc=p2ANqtz-8ZKKoOie1tEXekyt_g_ooRVHZTkQQo4o1W1Mtgw6879kfWA-m-2oC7jjXaMsT2Z8aAmd-p80JSZbO4uZV3m4WmL1yyag&utm_content=108202794&utm_source) (last visited on 1 February 2021).

<sup>24</sup> See Summary of Commission Decision (Case AT.40208 – International Skating Union’s Eligibility Rules), para. 20, OJ C 148, 27 April 2018, 9 – 12 «*The Eligibility rules relate to the organisation of competitive sport. In Meca-Medina, the Court of Justice ruled that such rules are generally subject to EU competition law. They may fall outside the application of Article 101 TFEU in certain circumstances, taking into account (i) the overall context in which the rules were taken or produce their effects and notably their objectives, (ii) whether the consequential effects restrictive of competition are inherent in the pursuit of the objectives and (iii) whether they are proportionate to them*».

of judicial protection under EU law (although it could be useful to conduct a serious analysis of the independence of the CAS or the compatibility of the arbitration rules with the athletes' right to a fair hearing). In fact, it also considered that there are different ways in which athletes and organizers can invoke EU law, including EU competition law, before national authorities and national court, such as the right of any individual to claim compensation for the violation of competition rules or an action for damages before a national court.

It will be interesting to see whether the General Court's ruling will be appealed to the Court of Justice. In the meantime, we could probably deduce that *All's Fair in Sport and Competition!*



**Collegio di Garanzia dello Sport Sezioni Unite, Decisione n. 1, Anno 2021**

*ABSTRACT: On 7 January 2021, the Collegio di Garanzia dello Sport CONI (hereinafter “Collegio”) has announced its decision n.1/2021 in the case between S.S.C. Napoli and Juventus F.C. S.p.A.. They are both affiliated to the Federazione Italiana Giuoco Calcio (hereinafter “FIGC”) and they compete in the “Serie A”, the highest professional league in Italian football.*

*The decision was rendered taking into account all the legal arguments and evidence submitted by the Appellant, given the choice of the FIGC, the “Serie A”, and Juventus F.C. S.p.A. not to be parties in the proceeding before the Collegio.*

*The Appeal of Napoli against the decision dated 10 November 2020 of the Corte d’ Appello FIGC has been upheld and as a consequence, the Appealed decision set aside-binding judgment. As in the first and second instance, the Collegio found a force majeure situation pursuant to Article 55. NOIF FIGC, but contrary to the appealed decision, it considered as factum principis two different documents (ASL Napoli 1, ASL Napoli 2 both dated 3 October 2020). Therefore, no sanctions have to be applied to the Appellant.*

*Keywords: Covid-19 Pandemic – FIGC match Protocol – force majeure – impossibility of performance – factum principis – Articles 55 and 53 NOIF – dolus – autonomy of sports law system – judgment on the merits – judgment on the matter of law – Collegio di Garanzia CONI. Covid-19 – Protocollo FIGC – forza maggiore – impossibilità sopravvenuta della prestazione – factum principis – Art. 55 e 53 NOIF – dolo di preordinazione – autonomia dell’ordinamento sportivo – giudizio di merito – giudizio di legittimità – Collegio di Garanzia CONI.*

**NOTA A SENTENZA N. 1/21 COLLEGIO DI GARANZIA DELLO  
SPORT A SEZIONI UNITE SUL CASO “JUVENTUS – NAPOLI”  
E LE CONSEGUENZE PER L’ATTIVITÀ AGONISTICA DI  
SQUADRA PROFESSIONISTA**

di *Gianmaria Daminato\**, *Patrizia Diacci\*\** e *Celeste Facchin\*\*\**

*Sommario:* 1. Introduzione – 2. Il provvedimento del Giudice sportivo CU n. 65 del 14 ottobre 2020 – 3. La decisione della Corte Sportiva di Appello Nazionale CU n. 014-CSA del 10 novembre 2020 – 4. La pronuncia del Collegio di Garanzia dello Sport - Sezioni Unite n. 1/2021 del 7 gennaio 2021 – 5. Alcune criticità in merito all’interpretazione della Circolare del Ministero della Salute n. 21463 del 18 giugno 2020 e delle note ASL Napoli 1 e ASL Napoli 2 – 6. Considerazioni (critiche) conclusive

\* Avvocato del Foro di Venezia. Membro del Consiglio Direttivo dell’Associazione Italiana Avvocati dello Sport (AIAS). E-mail: gianmaria@studiolegaledaminato.it.

\*\* Avvocato del Foro di Treviso. Coordinatrice del Coordinamento Regionale Veneto AIAS. E-mail: diaccipatrizia@gmail.com.

\*\*\* Avvocato del Foro di Venezia. Membro del Coordinamento Regionale Veneto AIAS. E-mail: celeste.facchin@hotmail.it.

I. In data 4 ottobre 2020, a Torino nella 3<sup>a</sup> giornata di andata del Campionato di Serie A, la Juventus FC doveva ospitare la gara col Napoli S.S.C.

Come è noto, in tale data la squadra della S.S.C. Napoli S.p.A. (di seguito “il Napoli”) non raggiunse Torino per disputare la gara contro la Juventus F.C. S.p.A. (di seguito “la Juventus”).

Secondo la ricostruzione del Napoli la trasferta fu resa impossibile dalla decisione dell’Azienda Sanitaria Locale o ASL, la quale impose alla squadra di rimanere in *“isolamento fiduciario per 14 giorni dopo la data dell’ultima esposizione con il caso positivo in oggetto e di comunicare il domicilio presso il quale sarebbe stato effettuato l’isolamento”*.

L’ASL decise l’isolamento a causa della positività di un tesserato del gruppo squadra, di 24 ore successiva a quella di un altro tesserato del gruppo squadra e di un membro dello staff (riscontrate venerdì 2 ottobre 2020).

Secondo il Napoli le decisioni dell’Asl di Napoli, susseguitesesi nei giorni immediatamente antecedenti la gara, rendevano proibitivo il viaggio a Torino di un gruppo cospicuo di giocatori, allenatori, manager e accompagnatori, che potevano essere potenziali positivi e quindi a rischio per la salute pubblica per loro stessi come per gli altri.

Si trattava quindi di un impedimento determinato da un’ autorità locale, che applicava le necessarie regole di salute pubblica in tempi di pandemia.

Tuttavia, la Lega di Serie A, più volte interpellata in prossimità della gara sulla questione, confermava l’incontro programmato per il 4 ottobre 2020, in conformità alle specifiche norme federali.

Il 2 ottobre 2020, la Lega, con un comunicato ufficiale n. 51,<sup>1</sup> chiarì le norme succitate, stabilendo che una squadra che contasse almeno 13 giocatori negativi (compreso un portiere) e dunque in grado di viaggiare e giocare senza rischi per la salute pubblica, avrebbe dovuto presentarsi e partecipare alla gara. In caso contrario, il club avrebbe violato le rilevanti norme di diritto sportivo in materia e avrebbe subito le sanzioni previste dall’art. 53 NOIF.

La mancata partenza del Napoli avviava il percorso processuale previsto dai regolamenti della Federcalcio.

In data 14 ottobre 2020 il Giudice Sportivo decideva per la partita persa 0-3 a danno del Napoli ed 1 punto di penalizzazione, con invio degli atti alla Procura Federale con la seguente motivazione: *“Gli atti delle Aziende sanitarie delineano un quadro che non appare al Giudice affatto incompatibile con l’applicazione delle norme specifiche dell’apposito Protocollo sanitario FIGC e quindi con la possibilità di disputare l’incontro di calcio programmato a Torino”*.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Il Comunicato è disponibile *on line* all’indirizzo web [www.legaseriea.it/uploads/default/attachments/comunicati/comunicati\\_m/8500/files/allegati/8601/51\\_-\\_regole\\_relative\\_a\\_impatto\\_covid-19.pdf](http://www.legaseriea.it/uploads/default/attachments/comunicati/comunicati_m/8500/files/allegati/8601/51_-_regole_relative_a_impatto_covid-19.pdf) (visitato il 26 Gennaio 2021).

<sup>2</sup> Giudice Sportivo della Lega di Serie A, comunicato Ufficiale n. 65 del 14 ottobre 2020, reperibile *on line* all’indirizzo web [www.legaseriea.it/uploads/default/attachments/comunicati/comunicati\\_m/8517/files/allegati/8618/cu65.pdf](http://www.legaseriea.it/uploads/default/attachments/comunicati/comunicati_m/8517/files/allegati/8618/cu65.pdf) (visitato il 26 Gennaio 2021).

Il giudice decideva sulla omessa partecipazione alla gara e sulle “cause di forza maggiore” rivendicate dal Napoli, applicando l’articolo 10 del codice di giustizia sportiva (giudicata assente la “*fattispecie della forza maggiore*”).

In data 10 novembre 2020 la Corte d’Appello Federale rigettava il ricorso del Napoli, confermando la pronuncia del Giudice di prime cure, con la seguente motivazione: “*Contrariamente a quanto sostenuto in ricorso, la Società ricorrente non si è trovata affatto nella impossibilità oggettiva di disputare il predetto incontro, avendo, invece, indirizzato, in modo volontario e preordinato, la propria condotta nei giorni antecedenti all’incontro nel senso di non disputare lo stesso, con palese violazione dei fondamentali principi sui quali si basa l’ordinamento sportivo, ovvero la lealtà, la correttezza e la probità*”. E ancora: “*Il fine ultimo dell’ordinamento sportivo è quello di valorizzare il merito sportivo, la lealtà, la probità e il sano agonismo. Tale principio non risulta essere stato rispettato, nel caso di specie, dalla Società ricorrente, il cui comportamento nei giorni antecedenti Juventus-Napoli, risulta teso a preconstituirsì, per così dire, un ‘alibi’ per non giocare quella partita. La mancata disputa non è dipesa da una causa di forza maggiore bensì da una scelta volontaria, se non addirittura preordinata*”.<sup>3</sup>

Avverso tale decisione il Napoli ricorreva al Collegio di Garanzia del CONI che accoglieva il ricorso, annullando senza rinvio la decisione della Corte Sportiva di Appello FIGC.<sup>4</sup>

In punto di diritto la questione è relativa all’interpretazione dell’art. 55 NOIF, che disciplina i casi di mancata partecipazione alla gara per causa di forza maggiore. La vicenda processuale solleva la problematica del coordinamento e compatibilità dell’art. 55 NOIF con le norme eccezionali in materia di salute pubblica, che governano le restrizioni connesse all’emergenza Covid-19, alla Circolare del Ministero della Salute del 18 giugno 2020, ai Protocolli Attuativi FIGC ed alle linee guida operative che le Leghe professionistiche hanno adottato.

2. Il Giudice Sportivo della Lega di Serie A con comunicato Ufficiale n. 65 del 14 ottobre 2020<sup>5</sup> ha applicato al Napoli le sanzioni previste dall’art. 53 NOIF per la mancata partecipazione alla gara prevista per il 4 ottobre 2020, sanzionandolo con la perdita della gara con il punteggio di 0-3, nonché la penalizzazione di un punto in classifica per la stagione 2020/2021.

Tale decisione è stata resa dal giudice sportivo sulla scorta del rapporto dell’arbitro e degli atti pervenuti e delle memorie difensive messe a disposizione dal Napoli. Il Giudice Sportivo evidenziava – nel dispositivo – di essere chiamato a valutare

<sup>3</sup> La decisione della Corte d’Appello Federale è reperibile *on line* all’indirizzo web [www.figc.it/media/127771/sez-i-decisione-n-014-csa-del-10-novembre-2020.pdf](http://www.figc.it/media/127771/sez-i-decisione-n-014-csa-del-10-novembre-2020.pdf) (visitato il 26 Gennaio 2021).

<sup>4</sup> La decisione delle Sezioni Unite del Collegio di Garanzia CONI è reperibile all’indirizzo web [www.coni.it/images/collegiodigaranzia/Dispositivo\\_decisione\\_-\\_Ric.\\_111-2020\\_-\\_Napoli-FIGC\\_e\\_altri.pdf](http://www.coni.it/images/collegiodigaranzia/Dispositivo_decisione_-_Ric._111-2020_-_Napoli-FIGC_e_altri.pdf) (visitato il 26 Gennaio 2021).

<sup>5</sup> Cfr *sub* nota n. 2.

*“unicamente la eventuale sussistenza, ai soli fini sportivi e quindi dell’applicazione delle normative federali, di motivi di forza maggiore, in ordine della mancata presentazione in Torino della Soc. Napoli”* in particolare il proprio sindacato era limitato *“alla possibile non applicazione delle sanzioni della perdita della gara ex officio e della penalizzazione di un punto in classifica, derivanti dall’art. 53 NOIF, in seguito al rapporto arbitrale che abbia accertato il mancato inizio dell’incontro per mancata presentazione di una squadra”*.

Il Giudice Sportivo specificava inoltre che: *“è preclusa a questo giudice ogni valutazione sulla legittimità (e, ancora più, ogni eventuale forma di disapplicazione), di atti e provvedimenti, in qualunque forma adottati, delle autorità sanitarie statali e territoriali, nonché delle autorità regionali, posti in essere a tutela della salute di singoli e della collettività”*.

La causa di forza maggiore per la mancata presenza del Napoli a Torino era dunque completamente ignorata, limitandosi il giudicante ad applicare le sole normative di diritto sportivo della Federcalcio.

Vanamente, dunque, il Napoli invocava la forza maggiore, creata dalla positività di due tesserati e dalla decisione delle AASSLL NA1 e NA2, che avevano “bloccato” la squadra a Napoli, impedendo la sua presentazione a Torino per la gara con la Juventus.

Tuttavia, per il Giudice Sportivo i chiarimenti delle Asl non apportavano ragioni *“obiettivamente ostative”* al viaggio, secondo quanto riportato nella mail, 2 ottobre 2020, dell’Asl di Napoli 1. *“La responsabilità nell’attuare i protocolli previsti dalla Figc per il contenimento dell’epidemia da Covid è in capo al Napoli e pertanto quest’azienda non ha alcuna competenza”*, si leggeva.

Inoltre, la Asl Napoli 2 Nord, con nota del 3 ottobre 2020, si limitava a chiarire: *“la necessità di isolamento fiduciario domiciliare per 14 giorni e l’impossibilità per i contatti stretti di lasciare il territorio nazionale”*.

Pertanto, per il Giudice Sportivo della Lega di Serie A il quadro non era incompatibile con le norme previste nel Protocollo FIGC e, dunque, con la possibilità di disputare la gara a Torino.

Solo successivamente, con i chiarimenti forniti il giorno della partita dall’Asl 2, *“l’ordine dell’autorità assumeva valenza incidente”* perché per la prima volta, in maniera esplicita, *“veniva connesso l’isolamento domiciliare al divieto di recarsi a Torino”* e quindi il quadro diveniva incompatibile con la trasferta.

Tuttavia, il giudicante ha ritenuto che solo, a quel punto, *“la prestazione sportiva da parte della società Napoli (che fin dalla sera precedente aveva provveduto a disdire il viaggio aereo) era nel frattempo oggettivamente divenuta di suo impossibile”*, avendovi *“da tempo il Napoli già rinunciato”*.

In considerazione di ciò, il reclamo proposto dal Napoli, in ordine alla regolarità della gara veniva considerato inammissibile e comunque respinto nel merito, con rimessione degli atti alla Procura Federale per le valutazioni e le determinazioni di competenza.

3. La Corte Sportiva d'Appello della FIGC con la decisione n. 014/2020-2021, resa all'esito del reclamo numero 013/CSA/2020-2021 R.G. proposto dalla Società Napoli, ha confermato la decisione del giudice di prime cure che comminava la sanzione della perdita della *"gara con il punteggio di 0-3, nonché la penalizzazione di un punto in classifica, da scontarsi nella corrente stagione sportiva"*.

La Corte, inoltre, affermava *"che la mancata disputa dell'incontro di calcio JUVENTUS-NAPOLI, in calendario per il giorno 4.10.2020, non sia dipesa da una causa di forza maggiore, o addirittura dal c.d. "factum principis", [...] bensì da una scelta volontaria, se non addirittura preordinata, della Società ricorrente"*.

Sosteneva il collegio, infatti, che *"non risulta essere stato rispettato, nel caso di specie, dalla Società ricorrente" "il fine ultimo dell'ordinamento sportivo"*, ovvero i principi del merito sportivo, lealtà, probità e sano agonismo, in quanto il Napoli, nei giorni antecedenti la disputa della gara *de qua*, avrebbe posto in essere un comportamento *"teso a preconstituirsì, per così dire, un 'alibi' per non giocare quella partita"*.

Ciò premesso, il giudice d'appello richiamava la *"figura della c.d. 'actio libera in causa"* per la quale *"anche se, al momento della realizzazione del reato, difetta, nel soggetto agente, la capacità di intendere e di volere, non può sottovalutarsi che è stato egli stesso a creare la predetta condizione, non soltanto dandovi vita volontariamente, ma anche orientando il proprio programma volitivo al precipuo scopo di commettere il reato o prepararsi una scusa"* (c.d. *"dolo di preordinazione"*).

La Corte, invero, ha rilevato come la reclamante abbia *"orientato la propria condotta al precipuo scopo di non disputare il predetto incontro, o, comunque, di preconstituirsì una scusa per non disputarlo"*, ritenendo che il chiedere lumi alle Autorità sanitarie rispetto all'applicazione dei Protocolli federali sia stata una condotta alla quale *"non può che attribuirsi altro significato che quello della volontà della Società ricorrente di preordinarsi una giustificazione per non disputare una gara che la Società ricorrente aveva già deciso di non giocare"*. Ad ogni buon conto, anche il giudice di secondo grado riconosceva che *"la causa di forza maggiore ovvero il factum principis, rappresentato dal divieto di recarsi a Torino, opposto alla Società ricorrente dalla competente Autorità sanitaria di Napoli"* si sia concretizzata, ma che ciò sia avvenuto *"solo nell'imminenza della disputa della gara (nota del 4 ottobre 2020, ore 14,13 della ASL Napoli 2 Nord)"*. E tuttavia sottolineava come *"il soggetto che si sia posto, volontariamente e preordinatamente, nelle condizioni di non fare una cosa, non può, poi, invocare, a propria scusante, la sopravvenienza di una causa successiva, peraltro per nulla autonoma rispetto alla condotta"* dello stesso (i.e., il Napoli).

La Corte, poi, evidenziava *"come l'eventuale condivisione della tesi propugnata dalla Società ricorrente<sup>6</sup> porterebbe, inevitabilmente, a frustrare, totalmente,*

la motivazione posta a fondamento dei Protocolli federali in tema di gestione delle gare e degli allenamenti delle squadre professionistiche di calcio in tempo di COVID-19, ovvero quella di consentire, seppure nella criticità della situazione determinata dall'emergenza sanitaria, di svolgere e portare a termine il Campionato di Calcio di Serie A".<sup>7</sup>

Sottolineava, inoltre, come "anche i soggetti dell'ordinamento sportivo, come tutti i consociati [...] sono tenuti a rispettare" le regole "fissate dalle Autorità federali competenti che, sole, possono modificarle al mutare delle situazioni di fatto che ne avevano giustificato l'adozione e i relativi contenuti", ritenendo che "il comportamento tenuto dalla Società ricorrente non risulta neanche rispettoso degli altri consociati dell'ordinamento sportivo, più precisamente delle altre Società di calcio professionistico di Serie A, che in situazioni del tutto analoghe [...] hanno, regolarmente, disputato gli incontri".<sup>8</sup>

Concludeva, infine, la Corte sostenendo che la reclamante "non si è trovata affatto nella impossibilità oggettiva di disputare il predetto incontro, avendo, invece, indirizzato, in modo volontario e preordinato, la propria condotta nei giorni antecedenti all'incontro nel senso di non disputare lo stesso, con palese violazione dei fondamentali principi sui quali si basa l'ordinamento sportivo, ovvero la lealtà, la correttezza e la probità".

Il giudice di primo grado, dunque, aveva ritenuto che il cd. *factum principis* fosse intervenuto in un tempo successivo rispetto al momento in cui la prestazione era divenuta impossibile e, di conseguenza, aveva sostenuto che il Napoli avesse già scelto di rinunciare alla trasferita di Torino.

La Corte sportiva d'appello, andando oltre, ha confermato la decisione del Giudice sportivo spingendosi a sostenere che sussistesse in capo al soggetto agente (i.e., il Napoli) il cd. "dolo di preordinazione" e statuendo che le varie richieste di chiarimenti alle AASSLL di Napoli avessero il (solo) fine di "preordinarsi una giustificazione per non disputare una gara che la Società ricorrente aveva già deciso di non giocare".

Questo, forse, è il punto maggiormente critico della pronuncia in commento.

Infatti, l'art.87 c.p., rubricato "Stato preordinato d'incapacità di intendere e di volere", stabilisce che "la disposizione della prima parte dell'articolo 85<sup>9</sup> non

<sup>6</sup> Ovvero che in capo alle Autorità sanitarie vi sarebbe "una mera facoltà" (prevista dalla Circolare del Ministero della Salute del 18 giugno 2020) di derogare all'obbligo di isolamento fiduciario previsto per i c.d. "contatti stretti" di un tesserato positivo.

<sup>7</sup> È lo stesso verbale del Comitato Tecnico Scientifico (n. 88 del 12 giugno 2020), richiamato dalla Circolare del Ministero della Salute del 18 giugno 2020, ad affermare come "il CTS valorizza la considerazione espressa nella nota ricevuta dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio mirante a rendere maggiormente agevole lo svolgimento delle attività sportive delle Società di calcio professionistiche della Serie A [...]".

<sup>8</sup> Ultima (in ordine di tempo) si pensi alla sfida Cagliari – Milan del 18 gennaio 2020, valevole per la 18<sup>esima</sup> giornata del Campionato di Serie A, che ha visto interessata la Squadra ospite da due ulteriori casi di positività (Calhanoglu ed Hernandez), oltre a quelli già presenti (Rebic e Krunic).

<sup>9</sup> Art. 85, comma 1 c.p.: "Nessuno può essere punito per un fatto preveduto dalla legge come reato, se, al momento in cui lo ha commesso, non era imputabile."

*si applica a chi si è messo in stato d’incapacità d’intendere o di volere al fine di commettere il reato, o di prepararsi una scusa”.*

Chi, dunque, preordina il proprio stato d’incapacità sarà considerato a tutti gli effetti imputabile e sottoposto a pena nel caso in cui venga accertato il compimento del reato.

*Mutatis mutandis*, ad avviso della Corte nella pronuncia *de qua*, il Napoli avrebbe preordinato il proprio “stato di incapacità” per giustificare l’operato, “*preparandosi una scusa*” per non disputare l’incontro a Torino.

Un simile assunto, infatti, ha comportato che la Corte sportiva d’appello abbia ritenuto le richieste di chiarimento inviate dal Napoli alle AASSLL il momento in cui il Club ha maturato la propria determinazione di non scendere in campo contro la Juventus.

A fronte di ciò, risulta però superato il riconoscimento del c.d. *factum principis*, essendo la maturazione del c.d. “dolo di preordinazione” una volizione sorta in un momento antecedente e, per tal motivo, assorbente rispetto alla nota del 4 ottobre 2020, ore 14,13 della ASL Napoli 2 Nord.<sup>10</sup>

4. Nonostante nei due gradi di giudizio veniva confermata l’applicabilità al Napoli delle sanzioni previste dall’art. 53 NOIF per la mancata disputa della gara in questione,<sup>11</sup> le Sezioni Unite del Collegio di Garanzia CONI erano di una diversa opinione.

Esse, con decisione n. 1 del 2021 depositata in data 7 gennaio 2021, accoglievano il ricorso proposto dalla S.S.C. Napoli, annullando senza rinvio la decisione impugnata.

Giova evidenziare che la stessa veniva resa sulla base della documentazione prodotta dalla sola ricorrente, vista la scelta di non costituirsi da parte della Federazione Italiana Gioco Calcio, della Lega Nazionale Professionisti Serie A e della Juventus F.C. S.p.A.

Seppure le Sezioni Unite concordavano con il Giudice Sportivo e la Corte Sportiva d’Appello sull’individuazione dell’ipotesi di forza maggiore ex art. 55 NOIF FIGC, “*nell’impossibilità della prestazione per il c.d. factum principis quando sopraggiungano provvedimenti di legge o di carattere amministrativo emessi dalle competenti autorità*” che “*impongono prescrizioni comportamentali o divieti che rendono impossibile la prestazione dell’obligato indipendentemente dalla sua volontà*”, esse non condividevano le conclusioni raggiunte dai Giudici endofederali sfavorevoli al Napoli. Il Collegio sosteneva infatti come il c.d. *factum principis* si configurava in due diverse note dell’ASL - ASL Napoli 1 e 2, entrambe del 3 ottobre 2020. Nulla aggiungeva o toglieva la

<sup>10</sup> Nota che anche il Giudice in secondo grado ha ritenuto concretasse il c.d. *factum principis*, senza che ciò, tuttavia, “scriminasse” la condotta della Società ricorrente.

<sup>11</sup> In particolare la perdita della gara per 0-3 e la penalizzazione di un punto in classifica per la stagione sportiva 2020/2021.

nota della mail dell'ASL Napoli 2 del 4 ottobre 2020, considerata invece nel giudizio e nelle decisioni del Giudice Sportivo e della Corte Sportiva d'Appello.

Quanto all'applicazione dell'art. 55 NOIF, il Collegio sottolineava *“che ricorre una ipotesi di impossibilità della prestazione quando il soggetto tenuto alla medesima non può eseguirla per una causa sopravvenuta a lui non imputabile”*; un fatto (il c.d. *factum principis*) che i giudici endofederali riconoscono essere intervenuto nel caso di specie – nota del 4 ottobre 2020 ASL Napoli 2 Nord – pur ritenendo che *“l'impossibilità sopravvenuta sia imputabile alla SCC Napoli; colposamente il Giudice Sportivo, dolosamente quello di Appello”*.

Il Collegio riteneva che *“la valutazione dei giudici endofederali non tiene conto, in generale, del sistema disegnato dal legislatore emergenziale e, in particolare, del criterio di gerarchia delle fonti”*. A sostegno di ciò sottolineava che all'epoca dei fatti, *ratione temporis* trovava applicazione la Circolare del Ministero della Salute n. 21463 del 18 giugno 2020 avente ad oggetto *“Modalità attuative della quarantena per i contatti stretti dei casi Covid-19”* in ragione anche del rinvio effettuato dal Protocollo FIGC del 28 settembre 2020 vigente all'epoca dei fatti.

Considerando dunque la stessa quale normativa vigente al fine di valutare il caso di specie, il settimo comma della Circolare secondo cui *“Il Dipartimento di prevenzione può prevedere che(...), alla quarantena dei contatti stretti possa far seguito, per tutto il “gruppo squadra”, l'esecuzione del test, con oneri a carico delle società sportive, per la ricerca dell'RNA virale, il giorno della gara programmata, successiva all'accertamento del caso confermato di soggetto Covid-19 positivo, in modo da ottenere i risultati dell'ultimo tampone entro 4 ore e consentire l'accesso allo stadio e la disputa della gara solo ai soggetti risultati negativi al test molecolare”*, a parere del Collegio *“prevede una facoltà, concessa al Dipartimento di prevenzione, non un obbligo”* e che *“tale facoltà non è stata esercitata dal richiamato Dipartimento”* avendo questo *“agito in modo del tutto opposto, esercitando la diversa prerogativa riconosciuta dalla legge”*.

Tale diversa prescrizione, richiamata al comma 6 della Circolare n. 21463 del 18 giugno 2020 e secondo l'interpretazione del Collegio applicata dal Dipartimento di prevenzione nel caso di specie, dispone che *“l'operatore di sanità pubblica del Dipartimento di Prevenzione territorialmente competente:*

- *provvede, nei confronti dei contatti stretti, alla prescrizione della quarantena per 14 giorni successivi all'ultima esposizione (...);*
- *per quanto riguarda l'attività agonistica di squadra professionista, nel caso in cui risulti positivo un giocatore ne dispone l'isolamento ed applica la quarantena dei componenti del gruppo squadra che hanno avuto contatti stretti con un caso confermato”*.

Ne discende dunque che il c.d. *factum principis* secondo il Collegio *“deve essere ravvisato nelle due note del 3 ottobre 2020, ore 16.53 (con la quale la*

*ASL Napoli 1 (...) provvedeva a formalizzare l'indicazione dei contatti stretti relativi al caso accertato di infezione Sars-Covid, ricordando la necessità dell'isolamento domiciliare degli stessi) e nella nota del 3 ottobre 2020, n. 14450, delle 16.03 della ASL Napoli 2 (che chiariva la necessità di isolamento fiduciario domiciliare per 14 giorni)”.*

I Giudici sostenevano per tali ragioni che *“la condotta attesa dalla SSC Napoli è divenuta impossibile per effetto dei richiamati provvedimenti, che escludono, peraltro, considerato il pieno rispetto della normativa vigente, una responsabilità di quest'ultima società”.*

In aggiunta, la *“richiesta di informazioni e chiarimenti” è “diretta applicazione della richiamata Circolare, che è l'atto normativo gerarchicamente superiore, rispetto al quale cedono tutte le norme federali incompatibili con il medesimo”.*

Il Collegio di Garanzia, sulla base di quanto suesposto, accoglieva il ricorso della società Napoli annullando senza rinvio la decisione impugnata.

**5.1** Secondo la decisione della Corte Sportiva d'Appello, il Napoli, nella memoria trasmessa il 5 novembre 2020, avrebbe voluto dimostrare che *“a fronte dell'onere ovvero dell'obbligo da parte delle Autorità sanitarie di disporre l'isolamento fiduciario dei c.d. ‘contatti stretti’ di un tesserato positivo, vi sarebbe, invece, una mera facoltà, da parte delle predette Autorità sanitarie, di derogare al predetto obbligo, consentendo ai “contatti stretti”, risultati negativi al tampone, di disputare gli allenamenti e le gare di campionato”.*

Le Autorità sanitarie partenopee non avrebbero ritenuto opportuno esercitare la suddetta facoltà agli inizi di ottobre, consentendo così al Napoli di partire per Torino e disputare la gara contro la Juventus.

A sottolineare il concetto di facoltà, poi, vi è anche la decisione delle Sezioni Unite del Collegio di Garanzia CONI, laddove espressamente afferma che la Circolare Ministeriale n. 21463 del 18 giugno 2020<sup>12</sup> *“prevede una facoltà, concessa al Dipartimento di prevenzione, non un obbligo”*<sup>13</sup> di permettere ai “contatti stretti” il prosieguo delle attività sportive.

Orbene, approfondendo l'analisi del dettato della predetta Circolare, si nota l'esistenza della necessità di individuare *“misure precauzionali alternative e/o aggiuntive applicabili a casi specifici come quello dell'attività agonistica di squadra”.*

È lo stesso verbale del Comitato Tecnico Scientifico (*breviter*, “CTS”) n. 88 del 12 giugno 2020, invero, richiamato dall'esaminanda Circolare, ad affermare come

<sup>12</sup> Modalità attuative della quarantena per i contatti stretti dei casi COVID-19, in particolari contesti di riferimento, quali l'attività agonistica di squadra professionista.

<sup>13</sup> Vale la pena precisare, ad ogni modo, che nella Circolare Ministeriale non si ritrova alcuna suddivisione in commi, come si legge nella decisione n. 1/2021 del Collegio di Garanzia.

La norma, infatti, riguarda solamente la generale disciplina - derogatoria rispetto a quanto previsto per tutti i “comuni” cittadini - *“della quarantena per i contatti stretti dei casi COVID-19, in particolari contesti di riferimento, quali l'attività agonistica di squadra professionista”*, così come riportato nell'oggetto della stessa Circolare.

*“il CTS valorizza la considerazione espressa nella nota ricevuta dalla Federazione Italiana Giuoco Calcio mirante a rendere maggiormente agevole lo svolgimento delle attività sportive delle Società di calcio professionistiche della Serie A [...]”.*

Premessa di questo documento, dunque, è proprio la necessità di far sì che, stante il perdurare dell’epidemia, *“lo svolgimento delle attività sportive delle Società di calcio professionistiche della Serie A [...]”*<sup>14</sup> sia *“maggiormente agevole”* o, per meglio dire, sia possibile, nel senso più lato del termine.

Pur nel rispetto delle disposizioni previste per ogni cittadino al fine di *“identificare e gestire i contatti dei casi probabili o confermati COVID-19 nonché di individuare e isolare rapidamente i casi secondari”*, il Ministero della Salute comprende, infatti, che *“nel caso in cui risulti positivo un giocatore”* appartenente ad una squadra professionistica, possono essere previste misure derogatorie rispetto alle previsioni ordinarie.

E per tal motivo prevede che *“alla quarantena dei contatti stretti possa far seguito, per tutto il ‘gruppo squadra’, l’esecuzione del test, con oneri a carico delle società sportive, per la ricerca dell’RNA virale, il giorno della gara programmata, successiva all’accertamento del caso confermato di soggetto Covid-19 positivo, in modo da ottenere i risultati dell’ultimo tampone entro 4 ore e consentire l’accesso allo stadio e la disputa della gara solo ai soggetti risultati negativi al test molecolare”*.

Se così non fosse, in verità, molte gare dei Campionati professionistici<sup>15</sup> non si sarebbero regolarmente disputate e necessariamente si sarebbero dovute rinviare, a fronte delle innumerevoli positività intervenute sin dalla ripresa dei Campionati stessi.

Difatti, la Circolare Ministeriale precede di soli due giorni la ripresa delle gare del Campionato di Serie A s.s. 2019/2020, avvenuta il 20 giugno 2020.<sup>16</sup>

E l’importanza della portata derogatoria di questa previsione, inoltre, risiede anche nei chiarimenti resi da FIGC all’interno delle *“Indicazioni generali per la ripresa delle attività del calcio dilettantistico e giovanile (ivi compresi il calcio femminile, il futsal, il beach-soccer e il calcio paralimpico e sperimentale) in previsione della ripartenza delle competizioni sportive (Tornei e Campionati), finalizzate al contenimento dell’emergenza epidemiologica da COVID-19 [il “Protocollo”]”*,<sup>17</sup> laddove si legge come *“sia, in ogni caso, sempre applicabile il regime previsto dalla Circolare del Ministero della Salute del*

<sup>14</sup> *Rectius*, sarebbe stato forse più corretto aver omissso la specifica “della Serie A”, in quanto tra “le Società di calcio professionistiche” devono ricomprendersi, per definizione, anche quelle appartenenti alla Serie B nonché alla Lega PRO.

<sup>15</sup> Così come tutt’ora sta accadendo per le gare del Campionato di Serie D che, mediamente, vede rinviate circa tre gare a giornata.

<sup>16</sup> Altrettanto dicasi per il Campionato di Serie B, mentre il Campionato di Lega PRO non è mai stato riavviato secondo il calendario ordinario e l’esito è stato individuato utilizzando la classifica finale dei tre gironi, cristallizzatasi al momento della sospensione, oltretché attraverso lo svolgimento di play-off e play-out.

*18 giugno 2020 per la prosecuzione dell’attività agonistica da parte degli altri componenti del “gruppo squadra” in caso di accertata positività Covid di un membro dello stesso, se attuabile dalla singola associazione/società sportiva dilettantistica in ragione della propria struttura/capacità organizzativa”.*

È evidente, quindi, come per la sussistenza e l’equilibrio del “sistema calcio” nel suo insieme, le Autorità competenti. dovevano applicare doverosamente questa disposizione, che prevede un regime alternativo rispetto alla disciplina ordinaria.

È ancora il CTS (nel verbale n. 88 del 12 giugno 2020), poi, *“anche alla luce di quanto adottato in altri Paesi Europei”* a considerare *“ricevibile dal punto di vista medico scientifico, in virtù dell’attuale evoluzione epidemica favorevole, la proposta di effettuare test per la ricerca dell’RNA virale il giorno della successiva gara programmata per tutto il gruppo squadra così da avere i risultati dell’ultimo tampone entro 4 ore e consentire l’accesso allo stadio e la disputa della gara solo ai soggetti risultati negativi al test molecolare”.*

L’utilizzo del verbo potere (all’indicativo futuro ed al congiuntivo presente) nella Circolare Ministeriale, invero, può essere considerato sì indice di una facoltà in capo al Dipartimento di prevenzione, ma non alternativa rispetto ad una non applicazione della disciplina, bensì un’opzione che consente una deroga al regime ordinario.

**5.2** Nella consapevolezza delle difficoltà causate dal perdurare della pandemia Covid-19 ed il tentativo di garantire per quanto possibile lo svolgimento dei campionati delle Società di calcio professionistiche, come sottolineato nei capitoli precedenti, sono stati emanati documenti *ad hoc*, in particolare il Protocollo FIGC vigente all’epoca dei fatti e la Circolare del Ministero della Salute del 18 giugno 2020 dal Protocollo richiamata, che prevedono possibili deroghe per soggetti appartenenti all’ordinamento sportivo, al fine di individuare *“misure precauzionali alternative e/o aggiuntive applicabili a casi specifici come quello dell’attività agonistica di squadra”*.<sup>18</sup>

Fermo restando l’interpretazione che dovrebbe essere attribuita alla Circolare del Ministero della Salute tenuto conto della ragione per la quale essa è stata redatta ovvero per permettere un regolare svolgimento dei campionati durante la pandemia – criticità sviluppate nel paragrafo precedente – giova soffermarsi sul modo in cui debba considerarsi il ruolo che viene attribuito all’ASL territorialmente competente in tale scenario, nella fase di identificazione e gestione della positività di uno o più giocatori nonché nella possibilità della stessa di fornire indicazioni chiare sulle misure precauzionali da adottare.

In via preliminare, si sottolinea che il Ministero della Salute prevede che *“nel caso*

<sup>17</sup> Si veda il sito web [www.figc.it/media/124957/protocollo-dilettanti\\_-faq-10-17-settembre-2020-rev.pdf](http://www.figc.it/media/124957/protocollo-dilettanti_-faq-10-17-settembre-2020-rev.pdf) (17 settembre 2020).

<sup>18</sup> Così si legge nella Circolare del Ministero della salute del 18 giugno 2020.

*in cui risulti positivo un giocatore” appartenente ad una squadra professionistica “alla quarantena dei contatti stretti possa far seguito, per tutto il “gruppo squadra”, l’esecuzione del test, con oneri a carico delle società sportive, per la ricerca dell’RNA virale, il giorno della gara programmata, successiva all’accertamento del caso confermato di soggetto Covid-19 positivo, in modo da ottenere i risultati dell’ultimo tampone entro 4 ore e consentire l’accesso allo stadio e la disputa della gara solo ai soggetti risultati negativi al test molecolare”.* Ed è grazie a tale disposizione che, così come sottolineato anche nel verbale del CTS n. 88 del 12 giugno 2020, si è potuto rendere *“maggiormente agevole lo svolgimento delle attività sportive delle Società di calcio professionistiche della Serie A [...]”* e, di fatto, disputare regolarmente la maggior parte delle gare dei Campionati Professionistici.

In aggiunta alla meticolosa applicazione da parte delle Società di quanto previsto della Circolare sopra citata con riferimento alla procedura da osservare nel caso di accertata positività al Covid-19 di un calciatore, giova ricordare come l’ASL territorialmente competente *“in presenza di un caso positivo, fornisce informazioni e indicazioni chiare, anche per iscritto, sulle misure precauzionali da attuare ed eventuale documentazione informativa generale sull’infezione da SARS-CoV-2, comprese le modalità di trasmissione, gli interventi di profilassi necessari (sorveglianza attiva, quarantena, ecc.), le istruzioni sulle misure da attuare in caso di comparsa di sintomatologia e la descrizione dei possibili sintomi clinici”.*

Le squadre dunque, in via generale, accertato un caso di positività di un membro del “Gruppo Squadra”, il giorno della gara (successiva all’accertamento di detta positività) sottopongono tutto il Gruppo Squadra (ad eccezione, chiaramente, di quanti siano positivi e/o sintomatici) ad un ciclo di tamponi, in modo da ottenere l’esito entro le 4 ore antecedenti la gara. Così facendo, sarà consentito ai (soli) soggetti risultati negativi disputare la stessa, il tutto senza la necessità di coinvolgere l’ASL competente per chiarimenti ulteriori con riferimento alle procedure da seguire già indicate nel Protocollo FIGC e nella Circolare medesima.<sup>19</sup>

Nel caso di specie, la società Napoli ha agito diversamente scegliendo di coinvolgere le Aziende sanitarie Napoli 1 e Napoli 2 attraverso la richiesta di chiarimenti in seguito alla riscontrata positività di due dipendenti della Società stessa.<sup>20</sup>

In particolare, con nota ASL Napoli 1 del 2 ottobre 2020 veniva comunicato che *“la responsabilità nell’attuare i protocolli previsti dalla FIGC per il contenimento dell’epidemia da Covid-19 è in capo alla società Napoli e pertanto quest’Azienda non ha alcuna competenza”* con l’avvertenza che la

<sup>19</sup> Così è avvenuto di recente nel Venezia FC dove i due casi riscontrati positivi sono stati isolati ed il gruppo squadra in ritiro, a seguito di tamponi effettuati il giorno della gara e risultati tutti negativi entro le 4 ore dalla gara, ha potuto scendere in campo contro il Pordenone Calcio.

<sup>20</sup> Doveroso precisare che non disponendo delle note originali, le riflessioni sono sviluppate sulla base del contenuto delle stesse che si apprende dalle decisioni dei giudici endofederali e del Collegio di Garanzia a Sezioni Unite, più volte richiamate.

ASL restava “*in attesa di comunicazioni relative ai dati anagrafici dei casi positivi (...)*”.<sup>21</sup>

Successivamente, facendo seguito alla nota sopra riportata, l’ASL Napoli 1 in data 3 ottobre 2020 provvedeva a formalizzare l’indicazione dei contatti stretti relativi al caso accertato di infezione Sars-Cov2, ricordando la necessità dell’isolamento domiciliare degli stessi.

In aggiunta, la ASL Napoli 2 Nord con nota del 3 ottobre 2020 chiariva la necessità di isolamento fiduciario per 14 giorni.

Le indicazioni contenute nei provvedimenti delle aziende sanitarie sopra citati adempiono a quanto richiesto dal Protocollo FIGC e dalla Circolare ministeriale n. 21463 del 18 giugno 2020; in particolare le Autorità territorialmente competenti si limitavano a rispettare il ruolo ad esse attribuito dalle normative specificatamente elaborate, che rappresentavano il risultato del tentativo di raggiungere un equilibrio tra l’emergenza sanitaria Covid-19 ed il regolare svolgimento dei campionati e di fatto, tra la normativa statale e l’ordinamento sportivo, nel rispetto dell’autonomia che a quest’ultimo è riconosciuto vista la peculiarità che lo contraddistingue.

Al contrario, di diverso tenore si presenta la successiva nota dell’ASL Napoli 2 Nord del 4 ottobre 2020, inviata alle ore 14.13 del giorno previsto per la gara, con la quale “*si ritenevano non sussistenti le condizioni che consentano lo spostamento in piena sicurezza dei contratti stretti*”.

Tale ultimo provvedimento assume indubbiamente altro spessore risultando per la prima volta in maniera esplicita “*connesso l’isolamento domiciliare al divieto di recarsi a Torino*”, con chiari profili di incompatibilità con la mera applicazione di quanto previsto nel Protocollo FIGC.

Ci si chiede dunque in tale contesto, oltre all’identificazione di quale sia la nota da considerarsi *c.d. factum principis* che rende impossibile la prestazione dell’obbligato indipendentemente dalla sua volontà,<sup>22</sup> fino a che punto l’ASL eventualmente coinvolta per richiesta di chiarimenti possa intervenire con misure atte ad impedire il regolare svolgimento del campionato, emanando provvedimenti incompatibili con l’applicazione del Protocollo FIGC e della Circolare Ministeriale. Tali normative sono state infatti emanate al fine di indicare gli adempimenti che le squadre devono rispettare in caso di riscontrata positività riconoscendo all’ASL, nella finalità complessiva di permettere il regolare svolgimento dei campionati, il ruolo di fornire supporto attraverso informazioni ed indicazioni chiare.

I provvedimenti dell’Autorità sanitaria “*sono atti amministrativi di fonte superiore rispetto alle norme federali*”, ma attribuendo all’Autorità sanitaria territorialmente competente il potere di fatto di decidere sul regolare svolgimento delle gare in programma attraverso l’emanazione di un provvedimento contenente il divieto di spostamento del gruppo squadra – isolati i casi di positività – l’intero sistema studiato

<sup>21</sup> Cfr. *sub* nota n. 2.

<sup>22</sup> I giudici endofederali considerano come *c.d. factum principis* l’ultima nota del 4 ottobre 2020 ore 14.13 della ASL Napoli 2 Nord a differenza del Collegio di Garanzia che lo identifica nelle due note del 3 ottobre 2020 ASL Napoli 1 e ASL Napoli 2.

ed approvato nel rispetto delle peculiarità dell'ordinamento sportivo, ed in particolare del calcio professionistico, non avrebbe ragione d'essere. Il sistema così diversamente percepito non sarebbe certamente in grado di fornire alcuna garanzia al completamento delle gare in programma per la stagione di riferimento.

6. Il primo punto che gli Autori considerano controverso nel caso in esame ha natura processuale ed è rappresentato dalla mancata costituzione in giudizio da parte della FIGC e ciò soprattutto in relazione alle sentenze sopra analizzate emesse dal Giudice Sportivo e dalla Corte Sportiva di Appello.

Si è visto come nei giudizi federali, i Giudici Sportivi non si siano limitati a sanzionare il Napoli, ritenendo non "scriminata" la mancata presentazione della squadra a Torino, ma abbiano, addirittura, ritenuto sussistente una sorta di "preordinazione" della condotta posta in essere, sulla base di motivazioni severe e rigorose.

In virtù di ciò ed in considerazione dell'importanza dei Protocolli per l'intero sistema del calcio professionistico, in combinato disposto con la Circolare del Ministero della Salute del 18 giugno 2020, appare di difficile comprensione la scelta della Federazione di non costituirsi e partecipare così al contraddittorio, nel giudizio avanti il Collegio di Garanzia.

La costituzione in giudizio della FIGC, infatti, avrebbe quantomeno permesso al Collegio di apprezzare, oltre alla posizione della ricorrente, anche quella della stessa Federazione che, unico caso nel panorama sportivo italiano, in virtù dei citati Protocolli ed alla Circolare del Ministero della Salute del 18 giugno 2020, è riuscita ad ultimare, per quanto riguarda i campionati professionistici, la stagione sportiva 2019/2020 (oltre a permettere di iniziare "regolarmente" la 2020/2021) consentendo, così, una "difesa tecnica" delle statuizioni endofederali.

Il secondo elemento sul quale si nutrono perplessità è, invero, di più ampio respiro ed è legato alla prospettiva della tenuta del sistema autonomo del diritto sportivo nel calcio professionistico.

Infatti, questo precedente di giurisprudenza sportiva in materia di sport e Covid-19 potrebbe creare notevoli problematiche nel corso del campionato se altri Club dovessero riscontrare plurimi casi di positività e acquisissero un parere dell'ASL competente contenente l'obbligo di isolamento per tutto il Gruppo Squadra, oltre il divieto di spostamento per ragioni sanitarie, che di fatto impedirebbe la disputa della gara. Quest'ultima, in virtù del percorso motivazionale seguito dalle Sezioni Unite del Collegio di Garanzia, altro non potrebbe che essere svolta in una diversa data (magari più favorevole per quel Club che, nelle more, potrebbe aver recuperato i propri infortunati).

Dunque, l'applicazione dei Protocolli FIGC e della Circolare Ministeriale *de qua* risulta fortemente indebolita dalla giurisprudenza in esame con gravi conseguenze per l'intero sistema calcistico.

All'evidenza emerge che qualsiasi ASL potrebbe in autonomia decidere di autorizzare (o meno, come accaduto nel caso di specie) il trasferimento di una squadra, ponendosi in tal modo in potenziale contrasto sia con le scelte federali sia

con quelle del legislatore statale, il quale, è bene ricordarlo, attraverso la Circolare del 18 giugno 2020, il Ministero della Salute altro non ha fatto che (provare a) consentire allo sport professionistico di squadra di poter regolarmente disputare le proprie competizioni.

Più in generale, poi, questo vanificherebbe, di fatto, l'autonomia propria dell'ordinamento sportivo che, in un momento particolarmente delicato come l'emergenza che stiamo vivendo, dovrebbe essere tutelata, quantomeno al fine di permettere il regolare svolgimento delle competizioni.

Con il rischio che tutto ciò possa rendere inutile lo "sforzo" normativo (sia endo che eso federale), fin qui posto in essere, a favore della regolare prosecuzione dell'attività sportiva delle Società (professionistiche) di sport di squadra.

Infine, il Collegio di Garanzia è giudice di legittimità e, come tale, non avrebbe dovuto compiere valutazioni di merito. Esso, come è noto, funge da "Corte Suprema di Cassazione" della giustizia sportiva. Ne consegue che un giudizio di legittimità può riguardare esclusivamente la conformità alla legge o al diritto della precedente pronuncia, non potendo estendersi a questioni di merito, quali, ad esempio, l'esistenza o meno del diritto azionato, che dovrebbero diversamente considerarsi risolte nei precedenti gradi di giudizio. Anche gli stessi vizi di motivazione, in sede di legittimità, dovrebbero riguardare il ragionamento che ha condotto alla prima decisione e non possono determinare una rilettura delle risultanze processuali già acquisite nel giudizio di merito.

Il Collegio di Garanzia avrebbe, quindi, dovuto limitare la propria analisi a questioni di diritto, senza sottoporre i fatti oggetto di causa ad una nuova ed ulteriore valutazione di merito. Valutazione che invece è stata fatta nel giudizio in oggetto, il quale si è rivelato un vero e proprio "terzo grado di giudizio", peraltro nella contumacia delle Resistenti che non si sono costituite.

In particolare, il preteso vizio di motivazione non concerne il ragionamento ma il dato fattuale stesso e gli altri due motivi, ovvero la determinazione di ciò che possa aver costituito forza maggiore e la valutazione della buona fede delle parti, attengono ad una valutazione di merito sulla quale il Collegio di garanzia avrebbe dovuto esulare.

In tal modo il Collegio di garanzia, verosimilmente al fine di colmare lacune dei due gradi di giudizio precedenti, si è spinto oltre, dando valutazioni che non gli competevano.

*Bibliografia*

- [www.legaseriea.it/uploads/default/attachments/comunicati/comunicati\\_m/8500/files/allegati/8601/51\\_-\\_regole\\_relative\\_a\\_impatto\\_covid-19.pdf](http://www.legaseriea.it/uploads/default/attachments/comunicati/comunicati_m/8500/files/allegati/8601/51_-_regole_relative_a_impatto_covid-19.pdf) (*visitato il 26 gennaio 2021*).
- [www.legaseriea.it/uploads/default/attachments/comunicati/comunicati\\_m/8517/files/allegati/8618/cu65.pdf](http://www.legaseriea.it/uploads/default/attachments/comunicati/comunicati_m/8517/files/allegati/8618/cu65.pdf) (*visitato il 26 gennaio 2021*).
- [www.figc.it/media/127771/sez-i-decisione-n-014-csa-del-10-novembre-2020.pdf](http://www.figc.it/media/127771/sez-i-decisione-n-014-csa-del-10-novembre-2020.pdf) (*visitato il 26 gennaio 2021*).
- [www.coni.it/images/collegiodigaranzia/Dispositivo\\_decisione\\_-\\_Ric.\\_111-2020\\_-\\_Napoli-FIGC\\_e\\_altri.pdf](http://www.coni.it/images/collegiodigaranzia/Dispositivo_decisione_-_Ric._111-2020_-_Napoli-FIGC_e_altri.pdf) (*visitato il 26 gennaio 2021*).
- [www.figc.it/media/124957/protocollo-dilettanti\\_-faq-10-17-settembre-2020-rev.pdf](http://www.figc.it/media/124957/protocollo-dilettanti_-faq-10-17-settembre-2020-rev.pdf) (*17 settembre 2020*).
- Circolare del Ministero della Salute del 18 Giugno 2020 n. 21463  
[www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2020&codLeg=74563&parte=1%20&serie=null](http://www.trovanorme.salute.gov.it/norme/renderNormsanPdf?anno=2020&codLeg=74563&parte=1%20&serie=null) (*visitato il 26 gennaio 2021*).
- Verbale del Comitato Tecnico Scientifico, n. 88 del 12 giugno 2020.

GIURISPRUDENZA ORDINARIA INTERNAZIONALE

---



**SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA,  
CAUSE RIUNITE C-155/19 E C-156/19,  
3 FEBBRAIO 2021**

SENTENZA DELLA CORTE (Quarta Sezione)

3 febbraio 2021 (\*)

«Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici – Procedura di affidamento degli appalti pubblici – Direttiva 2014/24/UE – Articolo 2, paragrafo 1, punto 4 – Amministrazione aggiudicatrice – Organismi di diritto pubblico – Nozione – Federazione sportiva nazionale – Soddisfacimento di esigenze di interesse generale – Vigilanza sulla gestione della federazione da parte di un organismo di diritto pubblico»

Nelle cause riunite C 155/19 e C 156/19,

aventi ad oggetto le due domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Consiglio di Stato (Italia), con ordinanze del 17 gennaio 2019, pervenute in cancelleria il 22 febbraio 2019, nei procedimenti

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),

Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl

contro

De Vellis Servizi Globali Srl,

nei confronti di:

Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl,

Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),

---

\* Lingua processuale: l'italiano.

## LA CORTE (Quarta Sezione),

composta da M. Vilaras, presidente di sezione, N. Piçarra, D. Šváby (relatore), S. Rodin e K. Jürimäe, giudici,

avvocato generale: M. Campos Sánchez Bordona

cancelliere: R. Schiano, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 1° luglio 2020,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC), da L. Medugno e L. Mazzarelli, avvocati;
- per il Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl, da V. Di Martino, avvocato;
- per la De Vellis Servizi Globali Srl, da D. Lipani, A. Catricalà, F. Sbrana e S. Grillo, avvocati;
- per il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), da S. Fidanzia e A. Gigliola, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da D. Del Gaizo, avvocato dello Stato;
- per la Commissione europea, da G. Gattinara, P. Ondrůšek e L. Haasbeek, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni presentate dall'avvocato generale all'udienza del 1° ottobre 2020,

ha pronunciato la presente

## Sentenza

- 1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettere a) e c), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE (GU 2014, L 94, pag. 65).

- 2 Tali domande sono state presentate nell’ambito di due controversie che oppongono la Federazione Italiana Giuoco Calcio (in prosieguo: la «FIGC») e il Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl (in prosieguo: il «Consorzio») alla De Vellis Servizi Globali Srl, in merito all’attribuzione di un appalto al Consorzio.

*Contesto normativo*

*Diritto dell’Unione*

- 3 L’articolo 2, paragrafo 1, punto 4, della direttiva 2014/24 dispone quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si applicano le seguenti definizioni:

(...)

4. “organismi di diritto pubblico»: gli organismi che hanno tutte le seguenti caratteristiche:
- a) sono istituiti per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
  - b) sono dotati di personalità giuridica; e
  - c) sono finanziati per la maggior parte dallo Stato, dalle autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico; o la loro gestione è posta sotto la vigilanza di tali autorità o organismi; o il loro organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza è costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico».

*Diritto italiano*

*Codice dei contratti pubblici*

- 4 L’articolo 3, comma 1, lettera d), del decreto legislativo del 18 aprile 2016, n. 50 – Codice dei contratti pubblici (supplemento ordinario alla GURI n. 91, del 19 aprile 2016; in prosieguo: il «Codice dei contratti pubblici»), dispone quanto segue:

«Ai fini del presente codice si intende per:

(...)

- d) “organismi di diritto pubblico», qualsiasi organismo, anche in forma societaria, il cui elenco non tassativo è contenuto nell’allegato IV:
- 1) istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
  - 2) dotato di personalità giuridica;
  - 3) la cui attività sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico oppure la cui gestione sia soggetta al controllo di questi ultimi oppure il cui organo d’amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri dei quali più della metà è designata dallo Stato, dagli enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico».

*Decreto legge n. 220*

- 5 L’articolo 1 del decreto legge del 19 agosto 2003, n. 220 – Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (GURI n. 192, del 20 agosto 2003), convertito in legge, con modifiche, dall’articolo 1 della legge del 17 ottobre 2003, n. 208 (GURI n. 243, del 18 ottobre 2003), così dispone:

- «1. La Repubblica riconosce e favorisce l’autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell’ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale.
- 2 I rapporti tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo».

*Decreto legislativo n. 242*

- 6 L’articolo 1 del decreto legislativo del 23 luglio 1999, n. 242 – Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI, a norma dell’articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (GURI n. 176, del 29 luglio 1999), nella versione applicabile alle controversie di cui ai procedimenti principali (in prosieguo: il «decreto legislativo n. 242»), è così formulato:

«1. Il Comitato olimpico nazionale italiano, di seguito denominato CONI, ha personalità giuridica di diritto pubblico, ha sede in Roma ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali [Italia]».

7 L'articolo 2, comma 1, del citato decreto legislativo enuncia quanto segue:

«Il CONI (...) si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale, di seguito denominato CIO. L'ente cura l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale, ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali. Cura inoltre, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, (...) l'adozione di misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività sportive, nonché la promozione della massima diffusione della pratica sportiva (...), nei limiti di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. (...)».

8 L'articolo 4, commi 1 e 2, del medesimo decreto legislativo è così formulato:

«1. Il consiglio nazionale è composto da:

- a) il presidente del CONI, che lo presiede;
- b) i presidenti delle federazioni sportive nazionali;
- c) i membri italiani del CIO;
- d) atleti e tecnici sportivi in rappresentanza delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate a condizione che non abbiano subito sanzioni di sospensione dall'attività sportiva conseguente all'utilizzo di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche nelle attività sportive;

(...)

2. I rappresentanti delle federazioni [sportive nazionali], individuati nell'ambito degli sport olimpici, devono costituire la maggioranza dei votanti nel Consiglio».

9 L'articolo 5 del decreto legislativo n. 242 prevede quanto segue:

«1. Il Consiglio nazionale, nel rispetto delle deliberazioni e degli indirizzi emanati dal CIO, opera per la diffusione dell'idea olimpica e disciplina e coordina l'attività sportiva nazionale, armonizzando a tal fine l'azione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive nazionali.

(...)

2. Il consiglio nazionale svolge i seguenti compiti:

a) adotta lo statuto e gli altri atti normativi di competenza, nonché i relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;

b) stabilisce i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi, allo scopo del riconoscimento ai fini sportivi, gli statuti delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva e delle associazioni e società sportive;

c) delibera in ordine ai provvedimenti di riconoscimento, ai fini sportivi, delle federazioni sportive nazionali, delle società ed associazioni sportive, degli enti di promozione sportiva, delle associazioni benemerite e di altre discipline sportive associate al CONI e alle federazioni, sulla base dei requisiti fissati dallo statuto (...);

(...)

e) stabilisce i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli sulle federazioni sportive nazionali, sulle discipline sportive associate e sugli enti di promozione sportiva riconosciuti;

(...)

e ter) delibera, su proposta della Giunta nazionale, il commissariamento delle federazioni sportive nazionali o delle discipline sportive associate, in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, o nel caso in cui non siano garantiti il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali;

(...))».

10 L'articolo 6, comma 1, del citato decreto legislativo recita:

«La giunta nazionale è composta da:

- a) il presidente del CONI, che la presiede;
- b) i membri italiani del CIO;
- c) dieci rappresentanti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate;

(...».

11 L'articolo 7 del summenzionato decreto legislativo ha il seguente tenore:

«1. La giunta nazionale esercita le funzioni di indirizzo generale dell'attività amministrativa e gestionale del CONI, definendone gli obiettivi ed i programmi e verificando la rispondenza dei risultati agli indirizzi impartiti.

2. La giunta nazionale svolge i seguenti compiti:

(...)

e) esercita, sulla base dei criteri e modalità stabilite ai sensi dell'articolo 5, comma 2, lettera e), il potere di controllo sulle federazioni sportive nazionali, sulle discipline sportive associate e sugli enti di promozione sportiva riconosciuti in merito al regolare svolgimento delle competizioni, alla preparazione olimpica e all'attività sportiva di alto livello e all'utilizzo dei contributi finanziari di cui alla lettera d) del presente comma;

f) propone al Consiglio nazionale il commissariamento delle federazioni sportive nazionali o delle discipline sportive associate, in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, o nel caso in cui non siano stati ottemperati gli adempimenti regolamentari al fine di garantire il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali;

(...».

12 L'articolo 15, commi da 1 a 6, del decreto legislativo in parola recita:

- «1. Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, delle federazioni internazionali e del CONI, anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del CONI. Ad esse partecipano società ed associazioni sportive e, nei soli casi previsti dagli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate in relazione alla particolare attività, anche singoli tesserati.
2. Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato. Esse non perseguono fini di lucro e sono soggette, per quanto non espressamente previsto nel presente decreto, alla disciplina del codice civile e delle relative disposizioni di attuazione.
3. I bilanci delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate sono approvati annualmente dall'organo di amministrazione federale e sono sottoposti alla approvazione della Giunta nazionale del CONI. Nel caso di parere negativo dei revisori dei conti della Federazione o Disciplina associata o nel caso di mancata approvazione da parte della Giunta nazionale del CONI, dovrà essere convocata l'assemblea delle società e associazioni per deliberare sull'approvazione del bilancio.
4. L'assemblea elettiva degli organi direttivi provvede all'approvazione dei bilanci programmatici di indirizzo dell'organo di amministrazione che saranno sottoposti alla verifica assembleare alla fine di ogni quadriennio e del mandato per i quali sono stati approvati.
5. Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate sono riconosciute, ai fini sportivi, dal Consiglio nazionale.
6. Il riconoscimento della personalità giuridica di diritto privato alle nuove federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate è concesso a norma del decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361 previo riconoscimento, ai fini sportivi, da parte del Consiglio nazionale.

(...)).».

13 L'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo n. 242 così dispone:

«Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate sono rette da norme statutarie e regolamentari sulla base del principio di democrazia interna, del principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità e in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale».

*Statuto del CONI*

14 L'articolo 1 dello Statuto del CONI enuncia quanto segue:

- «1. Il [CONI] è la Confederazione delle Federazioni sportive nazionali (...) e delle Discipline sportive associate (...).
2. Il CONI (...) è autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, intese come elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale. (...)».

15 L'articolo 6 dello Statuto del CONI dispone quanto segue:

- «1. Il Consiglio Nazionale, quale massimo organo rappresentativo dello sport italiano, opera per la diffusione dell'idea olimpica, assicura l'attività necessaria per la preparazione olimpica, disciplina e coordina l'attività sportiva nazionale e armonizza l'azione delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline sportive associate.

(...)

4. Il Consiglio nazionale:

(...)

- b) stabilisce i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi, allo scopo di ottenere il riconoscimento ai fini sportivi, gli statuti delle Federazioni Sportive Nazionali, delle Discipline sportive associate, degli Enti di promozione sportiva, delle Associazioni benemerite, delle associazioni e società sportive, ed emana il Codice di giustizia sportiva, che deve essere osservato da tutte le Federazioni sportive nazionali e le Discipline sportive associate;

- c) delibera in ordine ai provvedimenti di riconoscimento, ai fini sportivi, delle Federazioni sportive nazionali, delle Discipline sportive associate, degli Enti di promozione sportiva, delle Associazioni benemerite, sulla base dei requisiti fissati dallo Statuto, tenendo conto a tal fine anche della rappresentanza e del carattere olimpico dello sport, dell'eventuale riconoscimento del CIO e della tradizione sportiva della disciplina;
  - (...)
  - e) stabilisce i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli del CONI sulle Federazioni sportive nazionali, sulle Discipline sportive associate e, per gli ambiti sportivi, sugli Enti di promozione sportiva riconosciuti;
  - e1) stabilisce, allo scopo di garantire il regolare svolgimento dei campionati sportivi, i criteri e le modalità dei controlli da parte delle Federazioni sulle società sportive [associate] e del controllo sostitutivo del CONI in caso di verificata inadeguatezza dei controlli da parte delle Federazioni sportive nazionali;
  - (...)
  - f1) delibera, su proposta della Giunta Nazionale, il commissariamento delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate, in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni nell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, o nel caso che non siano garantiti il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali;
  - (...))».
- 16 L'articolo 7, comma 5, dello Statuto del CONI così dispone:
- «La Giunta Nazionale:
- (...)
  - e) esercita, sulla base di criteri e modalità stabiliti dal Consiglio Nazionale, il controllo sulle Federazioni sportive nazionali in merito agli aspetti di rilevanza pubblicistica e, in particolare, in merito al regolare svolgimento delle competizioni, alla preparazione olimpica,

all'attività sportiva di alto livello e all'utilizzazione dei contributi finanziari erogati e stabilisce i criteri per assegnare i contributi finanziari alle Federazioni stesse;

(...)

- f) propone al Consiglio Nazionale il commissariamento delle Federazioni sportive nazionali o delle Discipline sportive associate, in caso di accertate gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi o nel caso in cui non siano stati adottati, da parte delle Federazioni sportive nazionali, gli adempimenti regolamentari o il commissariamento ad acta delle articolazioni interne competenti, al fine di garantire il regolare avvio o svolgimento delle competizioni sportive nazionali;

(...)

- g2) approva il bilancio di previsione con i connessi programmi di attività e il bilancio consuntivo delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate;

(...)

- h1) nomina i revisori dei conti in rappresentanza del CONI nelle Federazioni sportive nazionali e nelle Discipline sportive associate e nei Comitati regionali del CONI;

(...)

- l) approva, ai fini sportivi, gli statuti, i regolamenti per l'attuazione dello statuto, i regolamenti di giustizia sportiva e i regolamenti antidoping delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate, valutandone la conformità alla legge, allo Statuto del CONI, ai principi fondamentali, agli indirizzi e ai criteri deliberati dal Consiglio Nazionale, rinviandoli eventualmente entro il termine di novanta giorni alle Federazioni sportive nazionali ed alle Discipline sportive associate per le opportune modifiche;

(...))».

17 L'articolo 20, comma 4, dello Statuto del CONI ha il seguente tenore:

«Le Federazioni sportive nazionali svolgono l'attività sportiva e le relative attività di promozione, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, anche in considerazione della rilevanza pubblicistica di specifici aspetti di tale attività. Nell'ambito dell'ordinamento sportivo, alle Federazioni sportive nazionali è riconosciuta l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI».

18 L'articolo 21 dello Statuto del CONI recita:

«1. Il CONI riconosce le Federazioni sportive nazionali che rispondono ai requisiti di:

- a) svolgimento, nel territorio nazionale e sul piano internazionale, di una attività sportiva, ivi inclusa la partecipazione a competizioni e l'attuazione di programmi di formazione degli atleti e dei tecnici;
- b) affiliazione ad una Federazione internazionale riconosciuta dal CIO, ove esistente, e gestione dell'attività conformemente alla Carta Olimpica e alle regole della Federazione internazionale di appartenenza;
- c) ordinamento statutario e regolamentare ispirato al principio di democrazia interna e di partecipazione all'attività sportiva da parte di donne e uomini in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità, nonché in conformità alle deliberazioni e agli indirizzi del CIO e del CONI;
- d) procedure elettorali e composizione degli organi direttivi in conformità al disposto dell'articolo 16, comma 2, del [decreto legislativo n. 242].

(...)

3. In caso di sopravvenuta mancata corrispondenza dei requisiti di cui al precedente comma 1, da parte di una Federazione sportiva nazionale riconosciuta, il Consiglio Nazionale del CONI delibera la revoca del riconoscimento a suo tempo concesso».

19 L'articolo 22 dello Statuto del CONI prevede:

- «1. Gli statuti delle Federazioni sportive nazionali devono rispettare i principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale e devono in particolare ispirarsi al costante equilibrio di diritti e di doveri tra i settori professionistici e non professionistici, nonché tra le diverse categorie nell'ambito del medesimo settore.
2. Gli statuti delle Federazioni sportive nazionali stabiliscono le modalità per l'esercizio dell'elettorato attivo e passivo degli atleti e dei tecnici sportivi, in armonia con le raccomandazioni del CIO e con i principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale del CONI.
- (...)
4. L'Assemblea di secondo grado, formata da delegati eletti a livello territoriale, è consentita nelle Federazioni sportive nazionali in cui il numero delle associazioni e società affiliate aventi diritto a voto sia superiore a 2 000.
5. La Giunta Nazionale, nell'approvare, ai fini sportivi, entro il termine di 90 giorni, gli statuti delle Federazioni sportive nazionali, ne valuta la conformità alla legge, allo Statuto del CONI ed ai Principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale. In caso di difformità la Giunta Nazionale rinvia alle Federazioni, entro 90 giorni dal deposito in Segreteria Generale, lo statuto per le opportune modifiche, indicandone i criteri. Trascorso il periodo di 90 giorni senza tale rinvio, lo statuto federale si intende approvato. Qualora le Federazioni sportive nazionali non modifichino lo statuto nel senso indicato, la Giunta Nazionale può nominare un Commissario ad acta, e nei casi più gravi, previa diffida, il Consiglio Nazionale può revocare il riconoscimento.
- 5-bis. Gli statuti definiscono i poteri di vigilanza e controllo esercitabili dalla Federazione nei confronti delle articolazioni associative interne alla propria organizzazione».

20 L'articolo 23 dello Statuto del CONI stabilisce quanto segue:

- «1. Ai sensi del [decreto legislativo n. 242], e successive modificazioni e integrazioni, oltre quelle il cui carattere pubblico è espressamente previsto dalla legge, hanno valenza pubblicistica esclusivamente le attività delle Federazioni sportive nazionali relative all'ammissione e all'affiliazione di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati; alla revoca a qualsiasi titolo e alla modificazione dei

provvedimenti di ammissione o di affiliazione; al controllo in ordine al regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi professionistici; all'utilizzazione dei contributi pubblici; alla prevenzione e repressione del doping, nonché le attività relative alla preparazione olimpica e all'alto livello, alla formazione dei tecnici, all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi pubblici.

1-bis. Nell'esercizio delle attività a valenza pubblicistica, di cui al comma 1, le Federazioni sportive nazionali si conformano agli indirizzi e ai controlli del CONI ed operano secondo principi di imparzialità e trasparenza. La valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse.

1 ter. La Giunta Nazionale stabilisce i criteri e le procedure attraverso cui garantire la rispondenza delle determinazioni federali ai programmi del CONI relativamente alla competitività delle squadre nazionali, alla salvaguardia del patrimonio sportivo nazionale e della sua specifica identità, e all'esigenza di assicurare l'efficiente gestione interna.

2. La Giunta Nazionale, sulla base dei criteri e delle modalità stabilite dal Consiglio Nazionale, approva i bilanci delle Federazioni sportive nazionali e stabilisce i contributi finanziari in favore delle stesse, eventualmente determinando specifici vincoli di destinazione, con particolare riguardo alla promozione dello sport giovanile, alla preparazione olimpica e all'attività di alto livello.

3. La Giunta Nazionale vigila sul corretto funzionamento delle Federazioni sportive nazionali. In caso di accertate gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi federali, o nel caso che non sia garantito il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, propone al Consiglio Nazionale la nomina di un commissario».

### *Controversie di cui ai procedimenti principali e questioni pregiudiziali*

21 La De Vellis Servizi Globali è stata invitata a partecipare ad una procedura negoziata organizzata dalla FIGC ai fini dell'affidamento dei servizi di facchinaggio al seguito delle squadre nazionali di calcio e presso il magazzino della FIGC in Roma (Italia) per una durata di tre anni. Poiché

l'appalto è stato attribuito, all'esito di tale procedura, al Consorzio, la De Vellis Servizi Globali ha contestato dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italia) le modalità di svolgimento di detta procedura, sostenendo che la FIGC doveva essere considerata come un organismo di diritto pubblico ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del Codice dei contratti pubblici e avrebbe dunque dovuto rispettare le regole di pubblicità previste da tale codice.

22 Il Tribunale amministrativo regionale per il Lazio ha accolto il ricorso della De Vellis Servizi Globali ed ha annullato l'attribuzione dell'appalto suddetto al Consorzio.

23 Tanto la FIGC quanto il Consorzio hanno interposto appello contro la sentenza emessa dal giudice suddetto dinanzi al Consiglio di Stato (Italia). Entrambi contestano la premessa secondo cui la FIGC dovrebbe essere qualificata come «organismo di diritto pubblico» nonché, di conseguenza, la competenza del giudice amministrativo e l'accoglimento del ricorso da parte del Tribunale amministrativo regionale per il Lazio.

24 Il giudice del rinvio fa presente che, per stabilire se i giudici amministrativi italiani siano competenti a statuire su tale controversia e se la FIGC fosse tenuta ad applicare le norme relative all'affidamento degli appalti pubblici, è necessario prima appurare se tale federazione possa essere qualificata come «organismo di diritto pubblico», ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera d), del Codice dei contratti pubblici, che ha trasposto l'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, della direttiva 2014/24.

25 In particolare, il giudice del rinvio si chiede, in primo luogo, se la FIGC soddisfi il requisito, enunciato all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24, secondo cui per «organismo di diritto pubblico» si intende qualsiasi organismo che sia stato istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale.

26 A questo proposito, il giudice del rinvio rileva, da un lato, che, in quanto federazione sportiva nazionale, la FIGC è un'entità di diritto privato dotata di personalità giuridica, che lo Stato si limita a riconoscere secondo gli schemi procedurali del riconoscimento delle persone giuridiche private e per la quale il carattere pubblico di alcune attività non modifica il regime ordinario di diritto privato cui essa soggiace. Per giunta, tenuto conto della sua capacità di autofinanziamento, e alla luce della sentenza del 15 febbraio 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria e a. (C 44/96, EU:C:1998:4), le attività diverse dai compiti a valenza pubblicistica che

sono ad essa affidati sulla base di un elenco tassativo potrebbero essere considerate come rientranti nella sua generale capacità di diritto privato indipendentemente dal suo obbligo di perseguire i compiti suddetti.

- 27 Dall'altro lato, il giudice del rinvio chiarisce che sarebbe parimenti possibile ritenere che tale qualificazione formale ex lege non sia determinante, per il fatto che le federazioni sportive nazionali sottoposte ai poteri di vigilanza del CONI sono tenute per legge a perseguire le finalità di interesse pubblico che sono tassativamente elencate all'articolo 23 dello Statuto del CONI, a conformarsi agli indirizzi e ai controlli del CONI, a costituire l'oggetto di un riconoscimento per finalità sportive da parte di quest'ultimo, nonché a rispettare i principi di imparzialità e di trasparenza. Date tali circostanze, si potrebbe ritenere che qualsiasi attività accessoria come i servizi di facchinaggio rivesta carattere funzionale rispetto ai compiti di valenza pubblicistica sino al punto da costituirne parte integrante.
- 28 In secondo luogo, il giudice del rinvio, pur rilevando che la FIGC non rientra nella prima e nella terza delle fattispecie alternative contemplate dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera c), della direttiva 2014/24, si chiede se tale federazione soddisfi la condizione di cui alla seconda di dette fattispecie alternative, in base alla quale, perché un'entità possa essere qualificata come «organismo di diritto pubblico», la sua gestione deve essere posta sotto la vigilanza di un'autorità pubblica come il CONI.
- 29 A questo proposito, il giudice del rinvio rileva che il CONI, esso stesso sottoposto alla vigilanza del Ministro per i beni e le attività culturali, dispone, nei confronti di federazioni sportive nazionali come la FIGC, di vari poteri, quali il potere di riconoscimento ai fini sportivi, di vigilanza e di direzione delle attività a valenza pubblicistica, nonché di approvazione dei bilanci annuali e di commissariamento.
- 30 Detto giudice sottolinea però anche che la FIGC potrebbe essere considerata non sottoposta all'influenza dominante del CONI per il fatto che le federazioni sportive nazionali partecipano agli organi supremi del CONI e che i poteri del CONI nei loro confronti non configurano la vigilanza abitualmente esercitata sugli organismi di diritto pubblico, tenendo presente che l'approvazione dei bilanci annuali si limita in particolare alla verifica dell'utilizzazione dei contributi pubblici.
- 31 Alla luce di tali circostanze, il Consiglio di Stato ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali, redatte in termini identici nelle cause C 155/19 e C 156/19:

- «1) a) Se sulla base delle caratteristiche della normativa interna relativa all'ordinamento sportivo la [FIGC] sia qualificabile come organismo di diritto pubblico, in quanto istituito per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale;
- b) se in particolare ricorra il requisito teleologico dell'organismo nei confronti della [FIGC] pur in assenza di un formale atto istitutivo di una pubblica amministrazione e malgrado la sua base associativa, in ragione del suo inserimento in un ordinamento di settore (sportivo) organizzato secondo modelli di stampo pubblicistico e del vincolo al rispetto dei principi e delle regole elaborate dal [CONI] e dagli organismi sportivi internazionali, attraverso il riconoscimento a fini sportivi dell'ente pubblico nazionale;
- c) se inoltre tale requisito possa configurarsi nei confronti di una Federazione sportiva quale la [FIGC], dotata di capacità di autofinanziamento, rispetto ad un'attività non a valenza pubblicistica quale quella oggetto di causa, o se invece debba considerarsi prevalente l'esigenza di assicurare in ogni caso l'applicazione delle norme di evidenza pubblica nell'affidamento a terzi di qualsiasi tipologia di contratto di tale ente.
- 2) a) Se sulla base dei rapporti giuridici tra il CONI e la FIGC (...) il primo disponga nei confronti della seconda di un'influenza dominante alla luce dei poteri legali di riconoscimento ai fini sportivi della società, di approvazione dei bilanci annuali e di vigilanza sulla gestione e il corretto funzionamento degli organi e di commissariamento dell'ente;
- b) se per contro tali poteri non siano sufficienti a configurare il requisito dell'influenza pubblica dominante propria dell'organismo di diritto pubblico, in ragione della qualificata partecipazione dei presidenti e dei rappresentanti delle Federazioni sportive negli organi fondamentali del [CONI]».

32 Con decisione del presidente della Corte in data 2 aprile 2019, le cause C 155/19 e C 156/19 sono state riunite ai fini della fase scritta e di quella orale del procedimento, nonché della sentenza.

*Sulle questioni pregiudiziali*

*Sulla prima questione*

- 33 Con la sua prima questione, il giudice del rinvio desidera sapere, in sostanza, se l'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che un'entità investita di compiti a carattere pubblico tassativamente definiti dal diritto nazionale può considerarsi istituita per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, ai sensi della disposizione sopra citata, quand'anche essa sia stata creata non già sotto forma di amministrazione pubblica, bensì di associazione di diritto privato, e alcune delle sue attività, per le quali essa è dotata di una capacità di autofinanziamento, non abbiano carattere pubblico.
- 34 A questo proposito, occorre ricordare che, a norma dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettere da a) a c), della direttiva 2014/24, un'entità deve essere qualificata come «organismo di diritto pubblico» qualora essa, in primo luogo, sia stata istituita per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale, aventi carattere non industriale o commerciale, in secondo luogo, sia dotata di personalità giuridica e, in terzo luogo, sia finanziata in modo maggioritario dallo Stato, dalle autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico, oppure la sua gestione sia posta sotto la vigilanza di tali autorità o organismi, oppure il suo organo di amministrazione, di direzione o di vigilanza sia costituito da membri più della metà dei quali è designata dallo Stato, da autorità regionali o locali o da altri organismi di diritto pubblico.
- 35 La Corte ha già statuito che i tre requisiti enunciati all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettere da a) a c), della direttiva 2014/24 sono cumulativi, fermo restando che i tre criteri menzionati nell'ambito del terzo requisito hanno invece carattere alternativo (v., in tal senso, sentenze del 12 settembre 2013, IVD, C 526/11, EU:C:2013:543, punto 20, nonché del 5 ottobre 2017, LitSpecMet, C 567/15, EU:C:2017:736, punto 30 e la giurisprudenza ivi citata).
- 36 Per quanto riguarda il primo di questi tre requisiti, stabilito all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24, risulta dalla giurisprudenza della Corte che il legislatore dell'Unione ha inteso sottoporre alle norme vincolanti sugli appalti pubblici soltanto le entità create allo scopo specifico di soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale e l'attività delle quali risponda a siffatte esigenze (v., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 2017, LitSpecMet, C 567/15, EU:C:2017:736, punto 35).
- 37 A questo proposito, indipendentemente dal fatto che ciò avvenga sin dalla sua creazione oppure successivamente a quest'ultima, l'entità in

questione deve assicurare effettivamente il soddisfacimento di esigenze di interesse generale, e la presa in carico di siffatte esigenze deve poter essere constatata oggettivamente (v., in tal senso, sentenza del 12 dicembre 2002, *Universale Bau e a.*, C 470/99, EU:C:2002:746, punto 63).

- 38 Nel caso di specie, risulta dai chiarimenti forniti dal giudice del rinvio che, in Italia, l'attività di interesse generale costituita dallo sport viene realizzata da ciascuna delle federazioni sportive nazionali nell'ambito di compiti a carattere pubblico espressamente attribuiti a queste federazioni dall'articolo 15, comma 1, del decreto legislativo n. 242 e tassativamente elencati all'articolo 23, comma 1, dello Statuto del CONI.
- 39 A questo proposito, consta che vari dei compiti elencati all'articolo 23, comma 1, dello Statuto del CONI, quali il controllo del regolare svolgimento delle competizioni e dei campionati sportivi, la prevenzione e la repressione del doping, oppure la preparazione olimpica e di alto livello, sono privi di carattere industriale o commerciale, aspetto questo la cui verifica è però riservata al giudice del rinvio. Date tali circostanze, qualora assicurati effettivamente la realizzazione di compiti siffatti, una federazione sportiva nazionale soddisfa il requisito enunciato all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24.
- 40 Tale conclusione non è invalidata, in primo luogo, dal fatto che la FIGC ha la veste giuridica di un'associazione di diritto privato e che la sua creazione non deriva, di conseguenza, da un atto formale istitutivo di un'amministrazione pubblica.
- 41 Infatti, da un lato, il tenore letterale dell'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, della direttiva 2014/24 non contiene alcun riferimento alle modalità di creazione o alla veste giuridica dell'entità in questione. Dall'altro lato, occorre ricordare che la nozione di «organismo di diritto pubblico» deve ricevere un'interpretazione funzionale indipendente dalle modalità formali della sua attuazione, cosicché tale necessità osta a che venga operata una distinzione in base alla veste legale e al regime giuridico applicabile all'entità di cui trattasi in virtù del diritto nazionale ovvero in base alla forma giuridica delle disposizioni che istituiscono tale entità (v., in tal senso, sentenze del 10 novembre 1998, *BFI Holding*, C 360/96, EU:C:1998:525, punto 62; del 15 maggio 2003, *Commissione/Spagna*, C 214/00, EU:C:2003:276, punti 55 e 56, nonché del 12 settembre 2013, *IVD*, C 526/11, EU:C:2013:543, punto 21 e la giurisprudenza ivi citata).

- 42 In secondo luogo, è del pari irrilevante il fatto che la FIGC persegua, a fianco delle attività di interesse generale tassativamente elencate all'articolo 23, comma 1, dello Statuto del CONI, altre attività che costituiscono una gran parte dell'insieme delle sue attività e che sono autofinanziate.
- 43 Infatti, la Corte ha già statuito che è indifferente che un'entità, oltre alla propria missione di soddisfacimento di esigenze di interesse generale, realizzi altre attività e che il soddisfacimento delle esigenze di interesse generale costituisca soltanto una parte relativamente poco importante delle attività realmente intraprese da tale entità, nella misura in cui questa continui a farsi carico delle esigenze che è specificamente obbligata a soddisfare (v., in tal senso, sentenza del 10 novembre 1998, BFI Holding, C 360/96, EU:C:1998:525, punto 55).
- 44 Occorre precisare che, date tali circostanze, il fatto che una federazione sportiva nazionale sia dotata di una capacità di autofinanziamento in relazione, segnatamente, alle attività prive di carattere pubblico da essa esercitate non può presentare, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 56 delle sue conclusioni, alcuna rilevanza, dato che, infatti, una siffatta capacità di autofinanziamento è ininfluenza sull'attribuzione di compiti a carattere pubblico.
- 45 Peraltro, neppure la sentenza del 15 gennaio 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria e a. (C 44/96, EU:C:1998:4), permette di giungere ad una diversa conclusione.
- 46 Da un lato, le considerazioni espresse ai punti da 20 a 35 di detta sentenza illustrano per l'appunto la linea giurisprudenziale ricordata al punto 43 della presente sentenza, la quale implica, in sostanza, che, al fine di stabilire se un'entità possa essere considerata come un organismo di diritto pubblico, è indifferente che tale entità svolga attività diverse da quelle intese a soddisfare le esigenze di interesse generale, quand'anche queste ultime attività siano poco importanti.
- 47 Dall'altro lato, le considerazioni espresse ai punti da 38 a 41 della sentenza del 15 gennaio 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria e a. (C 44/96, EU:C:1998:4), non sono pertinenti ai fini della soluzione della controversia di cui ai procedimenti principali, le cui caratteristiche divergono da quelle della situazione descritta in detta sentenza, ossia la situazione di una società creata e detenuta in via maggioritaria da un'amministrazione aggiudicatrice al fine di esercitare attività commerciali per le quali essa beneficia di un trasferimento delle risorse finanziarie risultanti dalle attività

che detta amministrazione aggiudicatrice esercita al fine di soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale.

- 48 Alla luce delle considerazioni sopra esposte, occorre rispondere alla prima questione dichiarando che l'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che un'entità investita di compiti a carattere pubblico tassativamente definiti dal diritto nazionale può considerarsi istituita per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, ai sensi della disposizione sopra citata, quand'anche essa sia stata creata non già sotto forma di amministrazione pubblica, bensì di associazione di diritto privato, e alcune delle sue attività, per le quali essa è dotata di una capacità di autofinanziamento, non abbiano carattere pubblico.

*Sulla seconda questione*

- 49 Con la sua seconda questione, il giudice del rinvio desidera sapere se il secondo dei criteri alternativi previsti dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera c), della direttiva 2014/24 debba essere interpretato nel senso che la gestione di una federazione sportiva nazionale deve considerarsi posta sotto la vigilanza di un'autorità pubblica, tenendo conto, da un lato, dei poteri di cui tale autorità è investita nei confronti di una federazione siffatta e, dall'altro, del fatto che gli organi fondamentali di detta autorità sono composti in via maggioritaria da rappresentanti dell'insieme delle federazioni sportive nazionali.
- 50 A questo proposito, occorre ricordare che i criteri alternativi figuranti all'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera c), della direttiva 2014/24, quali ricordati al punto 34 della presente sentenza, rispecchiano tutti la stretta dipendenza di un organismo nei confronti dello Stato, delle autorità regionali o locali o di altri organismi di diritto pubblico, e che, per quanto riguarda più precisamente il criterio relativo alla vigilanza sulla gestione, una vigilanza siffatta si basa sulla constatazione di un controllo attivo sulla gestione dell'organismo in questione idoneo a creare una dipendenza di quest'ultimo nei confronti dei poteri pubblici, equivalente a quella che esiste allorché è soddisfatto uno degli altri due criteri alternativi, ciò che può consentire ai poteri pubblici di influire sulle decisioni del suddetto organismo in materia di appalti pubblici (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2003, Adolf Truley, C 373/00, EU:C:2003:110, punti 68, 69 e 73 nonché la giurisprudenza ivi citata).

- 51 Pertanto, in linea di principio, un controllo a posteriori non soddisfa tale criterio, in quanto esso non consente ai poteri pubblici di influire sulle decisioni dell'organismo in questione in tale settore (v., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2013, IVD, C 526/11, EU:C:2013:543, punto 29 e la giurisprudenza ivi citata).
- 52 Nel caso di specie, risulta dalla normativa nazionale, e in particolare dal combinato disposto dell'articolo 1 del decreto legge n. 220, dell'articolo 2, comma 1, e dell'articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 242, nonché dell'articolo 1, comma 2, e dell'articolo 6, comma 1, dello Statuto del CONI che quest'ultimo, in quanto autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, ha come compito principale, nell'ambito dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e nel rispetto dei principi dell'ordinamento sportivo internazionale, l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale, ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per la preparazione ai Giochi olimpici, l'adozione di misure antidoping, nonché la promozione della massima diffusione della pratica sportiva. A questo scopo, il Consiglio nazionale del CONI, in quanto organo supremo di rappresentanza dello sport italiano, opera per la diffusione dell'idea olimpica, assicura l'attività necessaria per la preparazione olimpica, disciplina e coordina l'attività sportiva nazionale, e armonizza, tra l'altro, l'azione delle federazioni sportive nazionali.
- 53 Risulta dunque che, esercitando essenzialmente una funzione di regolazione e di coordinamento, il CONI costituisce un'organizzazione di vertice che mira innanzitutto a rivolgere alle federazioni sportive nazionali regole sportive, etiche e strutturali comuni in modo da inquadrare la pratica sportiva in modo armonizzato in accordo con le norme internazionali, in particolare nel contesto delle competizioni e della preparazione ai Giochi olimpici. A questo proposito, occorre d'altronde rilevare che, a norma dell'articolo 7, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 242, il controllo del CONI su tali federazioni sembra essere essenzialmente limitato ai settori del regolare svolgimento delle competizioni, della preparazione olimpica, dell'attività sportiva di alto livello e dell'utilizzo dei contributi finanziari, circostanza questa la cui verifica spetta al giudice del rinvio.
- 54 Per contro, non risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte che il CONI abbia il compito di regolamentare i dettagli della pratica sportiva nel quotidiano o di ingerirsi nella gestione concreta delle federazioni sportive nazionali e nei rapporti che esse intrattengono, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 29 delle sue conclusioni, con le

strutture di base costituite dai club, dalle associazioni e dalle altre entità pubbliche o private, nonché con qualsiasi individuo che desideri praticare lo sport.

- 55 Questa definizione del ruolo e della missione del CONI sembra essere suffragata dall'articolo 20, comma 4, dello Statuto del CONI, in virtù del quale le federazioni sportive nazionali, pur essendo tenute ad esercitare l'attività sportiva e le relative attività di promozione in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI, beneficiano, sotto la vigilanza di quest'ultimo, di un'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione nell'ambito dell'ordinamento sportivo. Risulta dunque che, ad eccezione dei settori nei quali il CONI è legittimato a intervenire e ad esercitare un controllo, dette federazioni beneficiano di un'ampia autonomia per quanto riguarda la propria gestione e la gestione dei diversi aspetti della disciplina sportiva di cui esse si occupano, tenendo presente che i loro rapporti con il CONI sono limitati, prima facie, al rispetto, da parte loro, degli orientamenti e delle regole generali dettate dal CONI stesso. L'articolo 15, comma 4, del decreto legislativo n. 242 precisa d'altronde che è l'assemblea elettiva della federazione sportiva nazionale interessata il soggetto che provvede all'approvazione e alla verifica dei bilanci programmatici di indirizzo dell'organo di amministrazione, ciò che tende a dimostrare, anche in questo caso, che le suddette federazioni hanno una piena autonomia di gestione.
- 56 In una configurazione siffatta, la quale, tenuto conto della grande varietà delle soluzioni adottate nei diversi Stati membri, è peculiare dell'ordinamento sportivo italiano, occorre considerare che un'amministrazione pubblica, incaricata, essenzialmente, di dettare delle regole in materia sportiva, di verificare la loro corretta applicazione e di intervenire unicamente a livello dell'organizzazione delle competizioni e della preparazione olimpica senza disciplinare l'organizzazione e la pratica nel quotidiano delle varie discipline sportive, non può essere considerata, di primo acchito, come un organo gerarchico capace di controllare e dirigere la gestione delle federazioni sportive nazionali, e ciò ancor meno nel caso in cui tali federazioni godano di autonomia di gestione.
- 57 L'autonomia di gestione conferita alle federazioni sportive nazionali in Italia sembra dunque, in linea generale, deporre in senso contrario all'esistenza di un controllo attivo da parte del CONI esteso a tal punto che quest'ultimo potrebbe influire sulla gestione di una federazione sportiva nazionale come la FIGC, segnatamente in materia di affidamento di appalti pubblici.

- 58      Ciò premesso, una presunzione siffatta può essere rovesciata qualora sia dimostrato che, nei fatti, i diversi poteri spettanti al CONI nei confronti della FIGC hanno l'effetto di creare una dipendenza di tale federazione rispetto al CONI, tale per cui quest'ultimo possa influire sulle decisioni di detta federazione in materia di appalti pubblici. A questo proposito, lo spirito di competizione sportiva, la cui organizzazione e concreta gestione sono di spettanza delle federazioni sportive nazionali, come si è detto al punto 55 della presente sentenza, impone di non considerare tali diversi poteri del CONI in un'accezione troppo tecnica, ma di dare agli stessi un'interpretazione più sostanziale che formale.
- 59      Spetta dunque al giudice del rinvio verificare se i diversi poteri spettanti al CONI nei confronti della FIGC mostrino, nel complesso, l'esistenza di una dipendenza cui si accompagna una siffatta possibilità di influenza. Se tale verifica incombe esclusivamente al giudice del rinvio, la Corte può, nondimeno, statuendo su un rinvio pregiudiziale, fornire, se del caso, delle precisazioni intese a guidare il giudice nazionale nella propria decisione (v., in tal senso, sentenza del 2 maggio 2019, *Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego*, C 614/17, EU:C:2019:344, punto 37 e la giurisprudenza ivi citata).
- 60      Per quanto riguarda, in primo luogo, il potere del CONI di riconoscere le federazioni sportive nazionali ai fini sportivi, quale risulta dall'articolo 5, comma 2, lettera c), e dall'articolo 15, commi 5 e 6, del decreto legislativo n. 242, nonché dall'articolo 6, comma 4, lettere b) e c), dello Statuto del CONI, occorre rilevare, da un lato, che il CONI fa applicazione, in tale contesto, di una normativa generale che, secondo le osservazioni scritte presentate dal governo italiano, è comune a qualsiasi entità sportiva associativa che miri a conseguire la personalità giuridica, ovvero sia tributaria, anche in forma minoritaria, di contributi pubblici. Dall'altro lato, risulta dal fascicolo sottoposto alla Corte che il riconoscimento da parte del CONI è soltanto una tappa preliminare che concerne unicamente l'iter di riconoscimento a fini sportivi, tenendo presente che tutte queste federazioni vengono riconosciute uniformemente secondo le modalità e le condizioni dettate dalla normativa italiana in vigore, ossia nella specie il decreto del Presidente della Repubblica del 10 febbraio 2000, n. 361.
- 61      Inoltre, risulta dal combinato disposto dell'articolo 6, comma 4, lettera c), e dell'articolo 21, comma 1, dello Statuto del CONI che, salvo verifica da parte del giudice del rinvio, i criteri sulla base dei quali viene concesso il riconoscimento non si correlano in alcun modo ad aspetti di gestione della federazione di cui trattasi, bensì vertono su condizioni generali che qualsiasi federazione sportiva nazionale deve soddisfare in materia di

sport e di organizzazione, nonché sul rispetto di regole e di principi di base come il principio di democrazia interna o il principio di parità dei sessi e delle opportunità. Analogamente, il riconoscimento di una federazione sportiva nazionale può essere revocato dal Consiglio nazionale del CONI, a norma dell'articolo 21, comma 3, dello Statuto del CONI, soltanto nel caso in cui la federazione in questione non soddisfi più le condizioni enunciate all'articolo 21, comma 1, di detto Statuto.

- 62 È senz'altro vero che, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 71 delle sue conclusioni, l'iter di riconoscimento sembra, in virtù del combinato disposto dell'articolo 5, comma 2, lettera b), del decreto legislativo n. 242 nonché dell'articolo 6, comma 4, lettera b), dello Statuto del CONI, essere vincolato alla verifica della conformità dello statuto della federazione sportiva nazionale di cui trattasi ai principi fondamentali definiti dal Consiglio nazionale del CONI. Nondimeno, l'espressione «principi fondamentali», letta in combinazione con i principi cui devono uniformarsi le disposizioni statutarie e regolamentari di tali federazioni a norma dell'articolo 16, comma 1, del decreto legislativo n. 242 nonché dell'articolo 21, comma 1, lettera c), e dell'articolo 22, commi da 1 a 3, dello Statuto del CONI, sembra attestare che il Consiglio nazionale del CONI può definire unicamente regole di organizzazione ispirate al principio di democrazia interna che gli statuti delle suddette federazioni devono rispettare, senza essere in grado di imporre a queste ultime regole di gestione dettagliate e pervasive.
- 63 Poiché l'intervento del CONI si limita a stabilire dei principi fondamentali al fine di armonizzare la normativa generale cui soggiacciono tutte le federazioni sportive nazionali e di garantire che tali federazioni siano operative, nella disciplina sportiva ad esse affidata, a livello nazionale e internazionale, perseguendo gli obiettivi fissati dalla legge e adottando disposizioni statutarie e regolamentari conformi a quest'ultima e al principio di democrazia interna, non risulta, prima facie, che il previo riconoscimento della FIGC ai fini sportivi permetta, di per sé solo, al CONI di esercitare, successivamente, un controllo attivo sulla gestione di tale federazione al punto di consentirgli di influire sulle decisioni di quest'ultima in materia di appalti pubblici.
- 64 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il potere del CONI, previsto dall'articolo 5, comma 2, lettera a), e dall'articolo 15, comma 1, del decreto legislativo n. 242, nonché dall'articolo 20, comma 4, e dall'articolo 23, commi 1 bis e 1 ter, dello Statuto del CONI, di adottare nei confronti delle federazioni sportive italiane atti di indirizzo, deliberazioni, orientamenti e istruzioni concernenti l'esercizio dell'attività sportiva disciplinata da

- dette federazioni, spetta al giudice del rinvio verificare se, come sostenuto dalla FIGC, dal CONI e dal governo italiano nel corso dell'udienza, tutte queste norme mirino ad imporre alle federazioni sportive nazionali regole generali, ampie e astratte ovvero orientamenti generali relativi all'organizzazione sportiva nella sua dimensione pubblica, sicché, in tal modo, il CONI non interverrebbe attivamente nella gestione di tali federazioni al punto di poter influire sulle decisioni di queste ultime in materia di appalti pubblici, oppure se, al contrario, il CONI sia in grado di assoggettare le suddette federazioni a norme di gestione assai dettagliate e di imporre loro un determinato assetto di gestione, segnatamente in materia di affidamento di appalti (v., in tal senso, sentenza del 1° febbraio 2001, Commissione/Francia, C 237/99, EU:C:2001:70, punti da 50 a 52 e 57).
- 65 Per quanto riguarda, in terzo luogo, il potere del CONI di approvare ai fini sportivi gli statuti delle federazioni sportive nazionali, occorre rilevare che, nell'esercizio di tale potere quale risulta dall'articolo 7, comma 5, lettera l), e dall'articolo 22, comma 5, dello Statuto del CONI, quest'ultimo può valutare la conformità degli statuti di tali federazioni soltanto rispetto alla legge, al proprio statuto e ai principi fondamentali stabiliti dal CONI stesso. Date tali circostanze, incombe al giudice del rinvio verificare se il CONI avrebbe potuto imporre alla FIGC, al momento dell'approvazione dello statuto, modifiche tali che l'autonomia di gestione di tale federazione sarebbe stata ristretta, oppure, in occasione della valutazione dello statuto, revocare il riconoscimento della FIGC per il fatto che quest'ultima non avesse accettato modifiche intese a limitare la sua autonomia di gestione, oppure anche imporle un comportamento predeterminato in materia di gestione.
- 66 Per quanto riguarda, in quarto luogo, il potere del CONI di approvare i bilanci consuntivi e i bilanci di previsione annuali delle federazioni sportive nazionali, quale risultante dall'articolo 15, comma 3, del decreto legislativo n. 242, nonché dall'articolo 7, comma 5, lettera g2), e dall'articolo 23, comma 2, dello Statuto del CONI, spetta al giudice del rinvio verificare se, al riguardo, il CONI si limiti a procedere ad un controllo puramente contabile dei bilanci consuntivi e dell'equilibrio del bilancio di previsione, il che non indicherebbe l'esistenza di un controllo attivo sulla gestione di tali federazioni (v., in tal senso, sentenze del 1° febbraio 2001, Commissione/Francia, C 237/99, EU:C:2001:70, punto 53, e del 12 settembre 2013, IVD, C 526/11, EU:C:2013:543, punto 29), oppure se tale controllo riguardi altresì la gestione in corso delle suddette federazioni, segnatamente sotto il profilo dell'esattezza delle cifre, della regolarità, della ricerca di economie di spesa, della redditività e della razionalità, il

che tenderebbe a dimostrare l'esistenza di un controllo attivo sulla gestione (v., in tal senso, sentenza del 27 febbraio 2003, Adolf Truley, C 373/00, EU:C:2003:110, punto 73).

- 67 Per quanto riguarda più in particolare l'approvazione dei bilanci consuntivi, il giudice del rinvio deve verificare che la sola «sanzione» connessa alla mancata approvazione dei bilanci da parte del CONI consiste nella non pubblicazione di tali bilanci. Simili indizi tenderebbero a dimostrare l'assenza di un potere di coercizione del CONI nei confronti delle federazioni sportive nazionali.
- 68 Per quanto riguarda l'approvazione del bilancio di previsione, spetterà al giudice del rinvio verificare se, come risulta dai chiarimenti forniti dal CONI nel corso dell'udienza, le federazioni sportive nazionali decidano, in definitiva, del loro bilancio di previsione senza che il CONI possa opporsi all'adozione dello stesso e sia così in grado di controllare la gestione di dette federazioni in ordine a tale aspetto, il che indicherebbe, anche in tal caso, l'assenza di un potere di coercizione del CONI.
- 69 Quanto al potere del CONI, contemplato dall'articolo 23, comma 2, dello Statuto di quest'ultimo, di stabilire i contributi finanziari destinati alle federazioni sportive nazionali e di determinare specifici vincoli di destinazione per tali contributi, spetterà al giudice del rinvio verificare l'incidenza di tale potere sulla gestione concreta della FIGC nonché sulla capacità di quest'ultima di conservare il controllo sulle proprie decisioni in materia di affidamento di appalti. In tale contesto, il giudice del rinvio dovrà tener conto del fatto che, da un lato, i contributi pubblici sembrano essere ripartiti, in virtù della disposizione summenzionata, in base a categorie assai generali nell'ambito della dimensione pubblica dell'attività sportiva, vale dire la promozione dello sport tra i giovani, la preparazione ai Giochi olimpici e la preparazione all'attività sportiva di alto livello, e che, dall'altro lato, nel caso particolare della FIGC, come risulta dalla decisione di rinvio e dalle indicazioni fornite nel corso dell'udienza, il finanziamento pubblico di tale federazione è comunque minoritario, dato che essa gode di una considerevole capacità di autofinanziamento.
- 70 Per quanto riguarda, in quinto luogo, il potere del CONI di nominare, a norma dell'articolo 7, comma 5, lettera hl), del suo Statuto, dei revisori dei conti in rappresentanza del CONI stesso nelle federazioni sportive nazionali, spetterà al giudice del rinvio verificare se tali revisori siano in grado di influire sulla politica di gestione della federazione suddetta, segnatamente in materia di appalti pubblici, tenuto conto del fatto che, come risulta dalle osservazioni scritte della FIGC e del CONI, tali revisori

- dei conti non disporrebbero di un diritto di veto e non avrebbero alcun potere di rappresentanza né alcun potere di gestione.
- 71 Per quanto riguarda, in sesto luogo, il potere del CONI, previsto dall'articolo 5, comma 2, lettera e), del decreto legislativo n. 242, nonché dall'articolo 6, comma 4, lettere e) ed e1), dall'articolo 7, comma 5, lettera e), e dall'articolo 23, comma 3, dello Statuto del CONI, di controllare l'esercizio delle attività a valenza pubblicistica affidate alle federazioni sportive nazionali nonché, più in generale, il buon funzionamento di tali federazioni, spetterà al giudice del rinvio verificare la portata di tali controlli sull'autonomia di gestione delle federazioni suddette e sulla loro capacità di decisione in materia di affidamento di appalti. In particolare, il giudice del rinvio dovrà verificare se, come si è indicato al punto 53 della presente sentenza, il controllo del buon funzionamento delle federazioni sportive nazionali si collochi essenzialmente nei settori del regolare svolgimento delle competizioni, della preparazione olimpica, dell'attività sportiva di alto livello e dell'utilizzazione degli aiuti finanziari, oppure se il CONI eserciti un controllo più attivo sulla gestione di tali federazioni.
- 72 Per quanto riguarda più in particolare il potere del CONI di commissariare le federazioni sportive nazionali in caso di gravi irregolarità nella gestione, di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo, di impossibilità di funzionamento di tali federazioni o di problemi di regolarità delle competizioni sportive, incomberà al giudice del rinvio, al fine di escludere l'esistenza di un controllo attivo sulla gestione delle federazioni suddette, stabilire se, come sostenuto dalla FIGC, dal CONI e dal governo italiano sia nelle loro osservazioni scritte sia nel corso dell'udienza, tali casi di intervento del CONI, quali risultanti dall'articolo 5, comma 2, lettera e ter), e dall'articolo 7, comma 2, lettera f), del decreto legislativo n. 242, nonché dall'articolo 6, comma 4, lettera f1), dall'articolo 7, comma 5, lettera f), e dall'articolo 23, comma 3, dello Statuto del CONI, costituiscano un semplice controllo di regolarità e non una verifica della politica di gestione delle federazioni sportive nazionali, e se, indipendentemente dal carattere eccezionale del commissariamento, l'esercizio di tale potere non implichi un controllo permanente sulla gestione di tali federazioni (v., in tal senso, sentenza del 1° febbraio 2001, Commissione/Francia, C 237/99, EU:C:2001:70, punti 55 e 56).
- 73 Occorre precisare che, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 66 delle sue conclusioni, al fine di valutare l'esistenza di un controllo attivo del CONI sulla gestione della FIGC e di una possibile influenza del CONI sulle decisioni di quest'ultima in materia di appalti pubblici, l'analisi dei vari poteri del CONI deve costituire oggetto di una

valutazione d'insieme, dovendosi considerare che, per regola generale, ciò che potrà rivelare l'esistenza suddetta sarà un complesso di indizi (v., in tal senso, sentenza del 1° febbraio 2001, Commissione/Francia, C 237/99, EU:C:2001:70, punto 59).

- 74 Quanto alla circostanza, rilevata dal giudice del rinvio, secondo cui, se si giungesse alla conclusione che il CONI controlla la gestione delle federazioni sportive nazionali come la FIGC in conformità del secondo dei criteri alternativi previsti dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera c), della direttiva 2014/24, dette federazioni eserciterebbero, in ragione della loro partecipazione maggioritaria in seno ai principali organi collegiali deliberativi del CONI a norma degli articoli 4 e 6 del decreto legislativo n. 242, un'influenza sull'attività del CONI che controbilancerebbe il controllo di cui sopra, occorre sottolineare come tale circostanza sarebbe pertinente soltanto qualora si potesse dimostrare che ciascuna delle federazioni sportive nazionali, considerata singolarmente, è in grado di esercitare un'influenza significativa sul controllo di gestione esercitato dal CONI nei confronti della federazione stessa, con la conseguenza che tale controllo verrebbe neutralizzato e la federazione sportiva nazionale tornerebbe così ad avere il dominio sulla propria gestione, e ciò malgrado l'influenza delle altre federazioni sportive nazionali che si trovano in una situazione analoga.
- 75 Alla luce delle considerazioni sopra esposte, occorre rispondere alla seconda questione dichiarando che il secondo dei criteri alternativi previsti dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera c), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che, nel caso in cui una federazione sportiva nazionale goda, in virtù del diritto nazionale, di autonomia di gestione, la gestione di tale federazione può considerarsi posta sotto la vigilanza di un'autorità pubblica soltanto qualora da un'analisi complessiva dei poteri di cui tale autorità dispone nei confronti della federazione suddetta risulti che esiste un controllo di gestione attivo il quale, nei fatti, rimette in discussione l'autonomia di cui sopra fino al punto di consentire all'autorità summenzionata di influire sulle decisioni della federazione stessa in materia di appalti pubblici. La circostanza che le varie federazioni sportive nazionali esercitino un'influenza sull'attività dell'autorità pubblica in questione in virtù della loro partecipazione maggioritaria in seno ai principali organi collegiali deliberativi di quest'ultima è rilevante soltanto qualora sia possibile dimostrare che ciascuna delle suddette federazioni, considerata singolarmente, è in grado di esercitare un'influenza significativa sul controllo pubblico esercitato da tale autorità nei confronti della federazione stessa, con la conseguenza che tale controllo venga neutralizzato e la federazione sportiva nazionale torni così ad avere il

dominio sulla propria gestione, e ciò malgrado l'influenza delle altre federazioni sportive nazionali che si trovano in una analoga situazione.

### *Sulle spese*

- 76 Nei confronti delle parti nel procedimento principale la presente causa costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione.

Per questi motivi, la Corte (Quarta Sezione) dichiara:

- 1) L'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera a), della direttiva 2014/24/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sugli appalti pubblici e che abroga la direttiva 2004/18/CE, deve essere interpretato nel senso che un'entità investita di compiti a carattere pubblico tassativamente definiti dal diritto nazionale può considerarsi istituita per soddisfare specificatamente esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, ai sensi della disposizione sopra citata, quand'anche essa sia stata creata non già sotto forma di amministrazione pubblica, bensì di associazione di diritto privato, e alcune delle sue attività, per le quali essa è dotata di una capacità di autofinanziamento, non abbiano carattere pubblico.
- 2) Il secondo dei criteri alternativi previsti dall'articolo 2, paragrafo 1, punto 4, lettera c), della direttiva 2014/24 deve essere interpretato nel senso che, nel caso in cui una federazione sportiva nazionale goda, in virtù del diritto nazionale, di autonomia di gestione, la gestione di tale federazione può considerarsi posta sotto la vigilanza di un'autorità pubblica soltanto qualora da un'analisi complessiva dei poteri di cui tale autorità dispone nei confronti della federazione suddetta risulti che esiste un controllo di gestione attivo il quale, nei fatti, rimette in discussione l'autonomia di cui sopra fino al punto di consentire all'autorità summenzionata di influire sulle decisioni della federazione stessa in materia di appalti pubblici. La circostanza che le varie federazioni sportive nazionali esercitino un'influenza sull'attività dell'autorità pubblica in questione in virtù della loro partecipazione maggioritaria in seno ai principali organi collegiali deliberativi di quest'ultima è rilevante soltanto qualora sia possibile dimostrare che ciascuna delle suddette federazioni, considerata singolarmente, è in grado di esercitare un'influenza significativa sul controllo pubblico esercitato da tale autorità nei confronti della federazione stessa, con la conseguenza che tale controllo venga neutralizzato e la federazione sportiva nazionale torni così ad avere il dominio sulla propria

gestione, e ciò malgrado l'influenza delle altre federazioni sportive nazionali che si trovano in una analoga situazione.

*Vilaras*

*Piçarra*

*Šváby*

*Rodin*

*Jürimäe*

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 3 febbraio 2021.

Il cancelliere

*A. Calot Escobar*

Il presidente della Quarta Sezione

*M. Vilaras*



**Reports of Cases**

**JUDGMENT OF THE GENERAL COURT  
(Fourth Chamber, Extended Composition)**

**16 December 2020\***

(Competition – Association of undertakings – Speed skating events – Decision finding an infringement of Article 101 TFEU – Regulations of a sports federation – Balance between competition law and the specific nature of the sport – Sports betting – Court of Arbitration for Sport – Guidelines on the calculation of fines – Scope of territorial application of Article 101 TFEU – Restriction of competition by object – Corrective measures)

In Case T-93/18,

International Skating Union, established in Lausanne (Switzerland), represented by J.-F. Bellis, lawyer,

applicant,

v

European Commission, represented by H. van Vliet, G. Meessen and F. van Schaik, acting as Agents,

defendant,

supported by

Mark Jan Hendrik Tuitert, residing in Hoogmade (Netherlands),

Niels Kerstholt, residing in Zeist (Netherlands),

and

European Elite Athletes Association, established in Amsterdam (Netherlands),

represented by B. Braeken and J. Versteeg, lawyers,

interveners,

---

\* Language of the case: English.

APPLICATION under Article 263 TFUE for annulment of Commission Decision C(2017) 8230 final, adopted on 8 December 2017 relating to proceedings under Article 101 TFEU and Article 53 of the EEA Agreement (Case AT/40208 – International Skating Union’s eligibility rules),

THE GENERAL COURT (Fourth Chamber, Extended Composition),

composed of S. Gervasoni, President, L. Madise, P. Nihoul, R. Frendo (Rapporteur) and J. Martín y Pérez de Nanclares, Judges,

Registrar: E. Artemiou, Administrator,

having regard to the written part of the procedure and further to the hearing on 12 June 2020,

gives the following

## Judgment

### *I. Background to the dispute*

#### *A. The International Skating Union*

- 1 The International Skating Union (‘the applicant’ or ‘the ISU’) is the sole international sports federation recognised by the International Olympic Committee (‘the IOC’) as responsible at worldwide level for regulating and administering figure skating and speed skating on ice.
- 2 The applicant is composed of national associations that administer figure skating and speed skating on ice at national level (‘the members’). The members comprise local skating clubs and associations, in which athletes who practise speed skating or figure skating as an economic activity are individual members.
- 3 The applicant also carries out a commercial activity in so far as it organises and owns the rights in the most important international speed skating events. International competitions organised by the applicant include, in particular, the European and World long-track and short-track speed skating championships, the Long Track Speed Skating World Cup and the Short Track Speed Skating World Cup. In addition, the Winter Olympic Games speed skating events are organised by the applicant in the form of international competitions.

*B. The rules set by the applicant*

4. As the body responsible for administering figure skating and speed skating on ice worldwide, the applicant has power, in particular, to determine the rules of affiliation which its members and individual skaters are required to observe.
5. The rules determined by the applicant are set out in its statutes and include its ‘constitution’ and procedural provisions, its general and special regulations, its technical rules, the Code of Ethics, the anti-doping rules, the rules on anti-doping procedures and all currently valid communications of the applicant.
6. Among those rules, Rules 102 and 103 of the applicant’s general rules (‘the eligibility rules’) determine the conditions in which skaters may participate in the speed skating and figure skating activities and events that fall within the competence of the applicant. Since 1998 the eligibility rules have provided for a ‘comprehensive pre-authorisation system’ (‘the pre-authorisation system’), according to which skaters may participate only in events authorised by the applicant and/or by its members, which are organised by representatives approved by the applicant and under its rules. For the purposes of the present case, the relevant versions of the eligibility rules are those dating from June 2014 (‘the 2014 eligibility rules’) and June 2016 (‘the 2016 eligibility rules’).
7. As regards the 2014 eligibility rules, it is clear from Rule 102(2)(c) and (7) and Rule 103(2), read together, that, if they participated in an event not authorised by the applicant or by one of its members, the professional skaters and the representatives of the applicant would be exposed to a penalty of a lifetime ban from any competition organised by the applicant.
8. According to Rule 102(1)(a)(i), in the 2014 version, ‘a person has the privilege to take part in the activities and competitions under the jurisdiction of the ISU only if such person respects the principles and policies of the ISU as expressed in the ISU statutes’.
9. Rule 102(1)(a)(ii) provided as from 2002 that ‘the condition of eligibility [was] made for the adequate protection of the economic and other interests of the ISU, which uses its financial revenues for the administration and development of the ISU sport disciplines and for the support and benefit of the members and their skaters’.

- 10 In June 2016, the eligibility rules were revised with a view to amending, in particular, the rules relating to the imposition of penalties. Now, under Rule 102(7), penalties in the event of athletes participating in an event under the jurisdiction of the applicant and not authorised by the latter are to be determined in accordance with the seriousness of the infringement. The system provides for a warning in the case of a first infringement, a ban of up to 5 years in the event of negligent participation in non-authorised events, a ban of up to 10 years for deliberate participation in non-authorised events and finally a penalty consisting of a lifetime ban for very serious infringements, in particular, in the event of participation in non-authorised events which jeopardise the integrity and jurisdiction of the ISU.
- 11 In addition, the reference to the adequate protection of the applicant's economic interests, contained in the 2014 eligibility rules, was removed from the 2016 version. Rule 102(1)(a)(ii) now provides that 'the condition of eligibility [was] made for adequate protection of the ethical values, jurisdiction objectives and other legitimate respective interests' of the applicant, 'which uses its financial revenues for the administration and development of the ISU sport disciplines and for the support and benefit of the ISU members and their skaters'.
- 12 In addition, it must be noted that, since 30 June 2006, Article 25 of the applicant's constitution ('the arbitration rules') has provided for the possibility for skaters to lodge an appeal against an ineligibility decision solely before the Court of Arbitration for Sport ('the CAS'), established in Lausanne (Switzerland).
- 13 On 25 October 2015, the applicant published Communication No 1974 entitled 'Open international competitions', which sets out the procedure to be followed in order to obtain authorisation to organise an open international competition in the context of the pre-authorisation system. That procedure is applicable to members and third-party organisers.
- 14 Communication No 1974 stipulates that all such events must be authorised in advance by the applicant's council and organised in accordance with its rules. As regards the time limit for making a request for authorisation, that communication draws a distinction between members and third-party organisers. Third-party organisers must submit their requests at least six months before the starting date of the event, while that period is reduced to three months for members.

- 15 In addition, Communication No 1974 sets out a series of general, financial, technical, sporting and ethical requirements, with which an organiser must comply. First, it is apparent from that communication that any request for authorisation must be accompanied by technical and sporting information, such as information relating to the venue and the value of the prizes to be awarded, as well as general and financial information, such as, in particular, business plans, the budget and planned television coverage for the event. Next, in order to comply with the ethical requirements, the organiser and any person cooperating with the organiser are required to submit a declaration confirming that they accept the applicant's Code of Ethics and, in particular, that they undertake not to be involved in any betting activity. Finally, Communication No 1974 provides that the applicant reserves the right to request further information for each of those categories of requirements.
- 16 More particularly as regards ethical requirements, Article 4(h) of the applicant's Code of Ethics has, since 25 January 2012, contained a provision specifically obliging all who involve themselves with the applicant in any capacity 'to refrain from participating in all forms of betting or support for betting or gambling related to any event/activity under the jurisdiction of the ISU'.
- 17 Communication No 1974 authorises the applicant to accept or reject a request for authorisation, in particular on the basis of the requirements set out in that communication and summarised in paragraph 15 above as well as on the basis of the applicant's fundamental objectives, as defined 'in particular' in Article 3(1) of its constitution. Article 3(1) of the applicant's constitution provides, in essence, that the applicant's objectives are to regulate, govern and promote two ice skating disciplines.
- 18 In the event that a request is rejected, Communication No 1974 states that the requester may appeal against the applicant's decision before the CAS, having signed an arbitration agreement in accordance with its procedural rules.
- 19 Moreover, Communication No 1974 stipulates that any organiser is required to pay a solidarity contribution to the applicant, the amount of which is to be determined on a case-by-case basis, for the promotion and development of sports falling within the competence of the applicant at local level.

## *II. Background to the dispute*

### *A. Administrative procedure*

- 20 On 23 June 2014, the European Commission received a complaint lodged by two of the interveners, Mr Mark Jan Hendrik Tuitert and Mr Niels Kerstholt ('the complainants'), two professional speed skaters, alleging that the 2014 eligibility rules were incompatible with Articles 101 and 102 TFEU. The complainants *inter alia* maintained that those rules prevented them from taking part in a speed skating event that the Korean company Icederby International Co. Ltd planned to organise in 2014 in Dubai (United Arab Emirates) ('the Dubai Grand Prix'). That event was to involve a new format of races that would take place on a special ice track on which long-track and short-track speed skaters would compete together.
- 21 On 5 October 2015, the Commission decided to initiate proceedings against the applicant in accordance with Article 2(1) of Commission Regulation (EC) No 773/2004 of 7 April 2004 relating to the conduct of proceedings by the Commission pursuant to Articles [101 and 102 TFEU] (OJ 2004 L 123, p. 18).
- 22 On 8 January 2016, the applicant informed the Commission that it proposed to make adjustments to the eligibility rules. The adjustments in question were approved by the applicant's congress and came into force on 11 June 2016.
- 23 On 27 September 2016, the Commission sent a statement of objections to the applicant, which replied on 16 January 2017.
- 24 On 1 February 2017, a hearing was held in the context of the administrative procedure conducted by the Commission.
- 25 On 27 April 2017, the applicant submitted a set of commitments in order to address the Commission's competition concerns. However, the Commission considered that those commitments were insufficient for the purpose of resolving the concerns raised within a reasonable time.
- 26 On 6 October 2017, the Commission sent a letter of facts to the applicant. The applicant replied on 25 October 2017.
- 27 On 30 October 2017, the applicant submitted a new set of commitments in order to address the Commission's concerns, which the Commission again considered insufficient for the purpose of resolving the concerns raised.

28 On 8 December 2017, the Commission adopted Decision C(2017) 8230 final relating to proceedings under Article 101 [TFEU] and Article 53 of the EEA Agreement (Case AT. 40208 – International Skating Union’s Eligibility rules) (‘the contested decision’).

*B. The contested decision*

*1. Relevant market*

29 The Commission concluded that the relevant market in the present case was the worldwide market for the organisation and commercial exploitation of speed skating (‘the relevant market’). However, given the applicant’s role as the organiser of the most important speed skating events and the regulator of the discipline, the Commission considered that the eligibility rules would restrict competition even if the market were to be defined more narrowly (recital 115 of the contested decision).

30 The Commission observed that the applicant was able to influence competition on the relevant market because it was the governing body and the only regulator of speed skating and that it had the power to authorise international competitions for that discipline. In addition, the applicant is responsible for organising the most important speed skating events. Its substantial market power is demonstrated by the fact that apart from the applicant and its members, no undertaking has been able to enter the relevant market successfully (recitals 116 à 134 of the contested decision).

*2. Application of Article 101(1) TFEU*

31 The Commission therefore concluded that the applicant was an association of undertakings and that the eligibility rules constituted a decision by an association of undertakings within the meaning of Article 101(1) TFEU (recitals 147 to 152 of the contested decision).

32 In Section 8.3 of the contested decision, the Commission stated that both the 2014 and 2016 eligibility rules have the object of restricting competition within the meaning of Article 101(1) TFEU. It considered, in essence, that those rules restricted the possibilities for professional speed skaters to take part freely in international events organised by third parties and, therefore, deprived potential organisers of competing events of the services of the athletes which are necessary in order to organise those events. It reached that conclusion after examining the content of those rules, their objectives, the economic and legal context of which they form part and the applicant’s subjective intention to exclude third-party organisers (recitals 162 to 188 of the contested decision).

- 33 The Commission, having concluded that the eligibility rules constituted a restriction of competition by object, considered that there was no need to analyse their effects. However, in Section 8.4 of the contested decision, it set out the reasons why it was able to conclude that those rules also had the effect of restricting competition (recitals 189 to 205 of the contested decision).
- 34 In Section 8.5 of the contested decision, the Commission considered whether the eligibility rules could fall outside the scope of Article 101 TFEU. In that regard, it observed, in essence, that those rules did not serve only purely legitimate interests, but also corresponded to other interests of the applicant, including its economic interests. In addition, according to the Commission, the consequential effects of the eligibility rules are in part not inherent in the pursuit of legitimate objectives and, in any event, not proportionate to them (recitals 220 and 225 to 266 of the contested decision).

### *3. Assessment of the arbitration rules*

- 35 In Section 8.7 of the contested decision, the Commission recognised that arbitration was a generally accepted method of resolving disputes and that agreeing to an arbitration clause as such did not constitute a restriction of competition. However, it considered that the arbitration rules reinforced the restrictions of competition caused by the eligibility rules (recital 269 of the contested decision).
- 36 That conclusion was based, first, on the fact that, in the Commission's view, the arbitration rules made it difficult to obtain effective judicial protection against any ineligibility decisions of the applicant that are contrary to Article 101 TFEU. Secondly, the Commission observed that athletes were required to accept the arbitration rules and the exclusive jurisdiction of the CAS (recitals 270 to 276 of the contested decision).

### *4. Operative part*

- 37 The Commission therefore concluded, in the operative part of the contested decision, as follows:

#### 'Article 1

The International Skating Union has infringed Article 101 [TFEU] and Article 53 of the [EEA Agreement] by adopting and enforcing the eligibility rules, in particular Rules 102 and 103 of the ISU 2014 General Regulations and the ISU 2016 General Regulations, with regard to speed skating. The infringement started in June 1998 and is still ongoing.

## Article 2

‘The International Skating Union shall, within 90 days of the date of notification of this Decision, bring to an end the infringement referred to in Article 1 and shall, within that period of time, communicate to the Commission all the measures it has taken for that purpose.

The International Skating Union shall refrain from repeating any act or conduct described in Article 1, and from any act or conduct having the same or similar object or effect.

...

## Article 4

If the International Skating Union fails to comply with any of the orders set out in Article 2, the Commission hereby imposes a daily penalty on the International Skating Union of 5% of its average daily turnover in the business year preceding such a failure to comply pursuant to Article 24(1) of Regulation (EC) No 1/2003.’

### *III. Procedure and forms of order sought*

- 38 By application lodged at the Court Registry on 19 February 2018, the applicant brought the present action.
- 39 On 17 May 2018, the Commission lodged the defence at the Court Registry.
- 40 By documents lodged at the Court Registry on 1 June 2018, the European Elite Athletes Association and the complainants applied for leave to intervene in support of the form of order sought by the Commission.
- 41 The applications for leave to intervene were served on the main parties, which made no objections to them. However, in accordance with Article 144 of the Rules of Procedure of the General Court, they requested that certain confidential information in the case not be communicated to the interveners and, to that end, they produced a non-confidential version of the documents in question.
- 42 By order of 12 September 2018, the President of the Seventh Chamber allowed the applications to intervene.

- 43 On 25 March 2019, as the composition of the Chambers of the Court had changed, under Article 27(5) of the Rules of Procedure, the present case was assigned to a new Judge-Rapporteur sitting in the Fifth Chamber, to which the present case was therefore assigned.
- 44 On 16 October 2019, as the composition of the Chambers of the Court had changed once again, under Article 27(5) of the Rules of Procedure, the Judge-Rapporteur was assigned to the Fourth Chamber, to which the present case was therefore assigned.
- 45 On 20 December 2019, on a proposal from the Fourth Chamber, the Court decided, pursuant to Article 28 of the Rules of Procedure, to refer the present case to a chamber sitting in extended composition.
- 46 Acting on a proposal from the Judge-Rapporteur, the Court (Fourth Chamber, Extended Composition) decided to open the oral part of the procedure and, by way of measures of organisation of procedure pursuant to Article 89 of the Rules of Procedure, put written questions to the parties, requesting them to answer those questions at the hearing. In addition, at the invitation of the Court, the applicant submitted a copy of Communication No 1974.
- 47 The applicant claims that the Court should:
- annul the contested decision;
  - order the Commission to pay the costs.
- 48 The Commission contends that the Court should:
- dismiss the application;
  - order the applicant to pay the costs.
- 49 The interveners contend that the Court should dismiss the action.

#### *IV. Law*

- 50 In support of its action, the applicant puts forward eight pleas in law. By its first plea, the applicant submits, in essence, that the contested decision is vitiated by contradictory reasoning. By its second and third pleas, the applicant disputes the classification of a restriction of competition by object and by effect applied to the eligibility rules. By its fourth plea, the applicant criticises the Commission's assessments concerning whether the eligibility rules

rules inherently pursue and are proportionate to the objective of protecting the integrity of speed skating from sports betting. By its fifth plea, it contests the Commission's taking into consideration of its decision refusing to grant authorisation to organise the Dubai Grand Prix, in so far as that decision does not fall within the territorial scope of Article 101 TFEU. By its sixth plea, the applicant disputes the conclusion that its arbitration rules reinforce the alleged restriction of competition. By its seventh plea, the applicant claims that the Commission infringed Article 7 of Regulation (EC) No 1/2003 of the Council of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles [101 and 102 TFEU] (OJ 2003 L 1, p. 1), by imposing, in Article 2 of the operative part of the contested decision, corrective measures not linked to the infringement identified. By its eighth plea, it disputes Article 4 of the operative part of the contested decision on the same grounds as invoked in support of the seventh plea as well as on account of the vague and imprecise nature of the remedies.

51 The Commission, supported by the interveners, disputes all of the arguments put forward by the applicant.

*A. First plea, alleging that the reasoning of the contested decision is contradictory*

52 By its first plea, the applicant maintains that the contested decision is vitiated by illegality in so far as it is based on manifestly contradictory reasoning.

53 According to settled case-law, the obligation to state reasons laid down in the second paragraph of Article 296 TFEU is an essential procedural requirement, as distinct from the question whether the reasons given are correct, which goes to the substantive legality of the contested measure (see judgment of 29 September 2011, *Elf Aquitaine v Commission*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, paragraph 146 and the case-law cited; judgments of 11 July 2013, *Ziegler v Commission*, C-439/11 P, EU:C:2013:513, paragraphs 114 and 115, and of 13 December 2016, *Printeos and Others v Commission*, T-95/15, EU:T:2016:722, paragraph 44), so that it would be inappropriate for the Court to examine, in considering fulfilment of the obligation to state reasons, the substantive legality of the reasons relied on by the Commission to justify its decision. It follows that, in a plea based on a failure to state reasons or a lack of adequate reasons, objections and arguments which aim to challenge the merits of the contested decision are misplaced and irrelevant (see judgment of 15 June 2005, *Corsica Ferries France v Commission*, T-349/03, EU:T:2005:221, paragraphs 58 and 59 and the case-law cited).

- 54 In the present case, in support of the first plea, the applicant puts forward a series of arguments the true position of which is to call into question the merits of the contested decision. Thus, in accordance with the case-law cited in paragraph 53 above, those arguments must be regarded as irrelevant in the context of the present plea. Therefore, in order to examine the first plea, it is necessary to determine only whether, as the applicant claims, the contested decision is vitiated by contradiction in its grounds.
- 55 In that regard, the applicant claims in essence that the grounds for the contested decision are vitiated by contradiction in so far as the Commission concluded that the eligibility rules restricted competition as such, without having considered that the pre-authorisation system, which they include, did not inherently pursue legitimate objectives. That contradiction is further highlighted by the fact that the Commission stated that the applicant could put an end to the infringement while retaining its pre-authorisation system.
- 56 It follows from the case-law that the statement of reasons must be logical and, in particular, contain no internal inconsistency that would prevent a proper understanding of the reasons underlying the contested act (see, to that effect, judgments of 10 July 2008, *Bertelsmann and Sony Corporation of America v Impala*, C-413/06 P, EU:C:2008:392, paragraph 169, and of 29 September 2011, *Elf Aquitaine v Commission*, C-521/09 P, EU:C:2011:620, paragraph 151).
- 57 In the present case, the Commission concluded that the eligibility rules as conceived and applied by the applicant on the relevant market restricted competition both by object and effect within the meaning of Article 101 TFEU (see Sections 8.3 to 8.5 of the contested decision).
- 58 It is apparent from Section 8.5 of the contested decision that the applicant had claimed, during the administrative procedure, that the eligibility rules were not caught by the prohibition in Article 101 TFEU, *inter alia*, because the pre-authorisation system included in those rules was essential in order to ensure that the organisers of speed skating events conformed to the applicant's standards and objectives.
- 59 In recital 254 of the contested decision, the Commission considered that, for the purposes of the present case, it did not need to take a view on whether a pre-authorisation system inherently pursued legitimate objectives. However, it put forward several reasons in support of its conclusion that the pre-authorisation system established by the applicant was not proportionate to the objectives it pursued and, therefore, was caught by the prohibition laid down in Article 101 TFEU (see recitals 254 to 258 of the contested decision).

60 In so doing, the Commission applied the case-law to the effect that not every decision of an association of undertakings which restricts the freedom of action of the parties or of one of them necessarily falls within the prohibition laid down in Article 101(1) TFEU. In accordance with that case-law, the restrictions arising from a decision by an association of undertakings escapes the prohibition laid down in Article 101 TFEU if they satisfy two cumulative conditions. In the first place, the restriction must be inherent in the pursuit of legitimate objectives and, in the second place, it must be proportionate to those objectives (see, to that effect, judgment of 18 July 2006, *Meca-Medina and Majcen v Commission*, C-519/04 P, EU:C:2006:492, paragraph 42).

61 In the present case, as indicated in paragraph 59 above, the Commission set out several reasons that led it to conclude that the pre-authorisation system did not satisfy the second criterion set out in the case-law cited in paragraph 60 above, that is, the criterion concerning proportionality. Since the criteria in that case-law are cumulative, the Commission was not required to take a view in the contested decision on whether the system in question inherently pursued legitimate objectives and did not, accordingly, vitiate its decision on account of a contradiction.

62 It is true that the Commission acknowledged, in recital 339 of the contested decision that it would be possible for the applicant to bring an end to the infringement found while retaining a pre-authorisation system. However, that finding is not contrary to the conclusion that the eligibility rules restrict competition, in so far as any acceptance by the Commission of such a system is clearly subject to the condition that ‘substantial’ changes be made to bring an end to the infringement, that is, changes which aim to counteract the disproportionate nature of that system. It follows that, contrary to what the applicant submits, the Commission did not approve the retention of the applicant’s pre-authorisation system as it was designed and, in that regard, nor did it vitiate the reasoning for its decision on account of a contradiction.

63 Consequently, the first plea must be rejected.

*B. The second, third and fourth pleas, alleging that the eligibility rules do not restrict competition by object and effect and fall outside the scope of application of Article 101 TFEU*

64 By its second, third and fourth pleas, the applicant disputes, first, the assessments made by the Commission concerning the existence of a restriction of competition and, secondly, its conclusion that the eligibility rules are caught by the prohibition laid down in Article 101 TFEU. The Court considers it appropriate to examine those pleas together.

- 65 To be caught by the prohibition laid down in Article 101(1) TFEU, a decision by an association of undertakings must have ‘as [its] object or effect’ the prevention, restriction or distortion of competition in the internal market. According to the settled case-law of the Court of Justice since the judgment of 30 June 1966, LTM (56/65, EU:C:1966:38), the alternative nature of that requirement, as shown by the conjunction ‘or’, means that it is first necessary to consider the precise object of the decision by the association of undertakings (see, to that effect, judgments of 26 November 2015, *Maxima Latvija*, C-345/14, EU:C:2015:784, paragraph 16, and of 20 January 2016, *Toshiba Corporation v Commission*, C-373/14 P, EU:C:2016:26, paragraph 24).
- 66 The concept of restriction of competition by object can be applied only to certain types of coordination between undertakings that reveal, by their very nature, a sufficient degree of harm to the proper functioning of normal competition that it may be found that there is no need to examine their effects (see, to that effect, judgments of 30 June 1966, LTM, 56/65, EU:C:1966:38, p. 249; of 11 September 2014, *CB v Commission*, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, paragraphs 49, 50 and 58 and the case-law cited, and of 16 July 2015, *ING Pensii*, C-172/14, EU:C:2015:484, paragraph 31).
- 67 According to the Court of Justice’s case-law, in order to determine whether an agreement between undertakings reveals a sufficient degree of harm that it may be considered a restriction of competition by object within the meaning of Article 101(1) TFEU, regard must be had to the content of its provisions, its objectives and the economic and legal context of which it forms part (see judgment of 16 July 2015, *ING Pensii*, C-172/14, EU:C:2015:484, paragraph 33, and the case-law cited).
- 68 Accordingly, in the present case, it is necessary to examine the eligibility rules, in the light of their alleged objectives and their specific context, comprising in particular the power of sports federations to give authorisation, for the purpose of ascertaining whether the Commission was fully entitled to classify the eligibility rules as restricting competition by object.

*1. The obligations imposed on a sports federation which has a power of authorisation*

- 69 The applicant argues that the case-law arising from the judgment of 1 July 2008, *MOTOE* (C-49/07, EU:C:2008:376, paragraphs 51 and 52), cited in the footnote on page 267 of the contested decision, is not applicable in the present case, in so far as that case-law concerns the application of Articles 102 and 106 TFEU and not that of Article 101 TFEU as in the present case.

- 70 In that regard, it must be noted that, according to that case-law, when a rule entrusts a legal person, which itself, organises and commercially operates competitions, with the task of designating the persons authorised to organise those competitions and to determine the conditions under which they are organised, it grants that entity an obvious advantage over its competitors. Such a right may therefore lead the undertaking making use of it to prevent access by other operators to the market concerned. The exercise of that regulatory function should therefore be made subject to restrictions, obligations and review, so that the legal person entrusted with giving that consent may not distort competition by favouring events which it organises or those in whose organisation it participates (see, to that effect, judgment of 1 July 2008, *MOTOE*, C-49/07, EU:C:2008:376, paragraphs 51 and 52).
- 71 It must be held that it follows from the judgment of 28 February 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* (C-1/12, EU:C:2013:127, paragraphs 88 and 92), that the Court of Justice applied that case-law by analogy in a case concerning the application of Article 101 TFEU to the rules adopted by an association of undertakings which was both an operator in and the regulator of the relevant market as in the present case. Accordingly, the applicant's argument that the case-law cited in paragraph 70 above is solely applicable in a case concerning the application of Articles 102 and 106 TFEU must be rejected.
- 72 Furthermore, according to the applicant, the judgment of 28 February 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* (C-1/12, EU:C:2013:127, paragraphs 88 and 92) does not justify the application of the case-law cited in paragraph 70 in the present case, since, in that judgment, the Court of Justice applied that case-law in the context of an analysis of a restriction by effect and not of a restriction by object as in the present case. It follows from the case-law that an agreement may restrict competition by object in a particular context, whereas, in other contexts, an analysis of the effects of the agreement would be necessary (see, to that effect, judgment of 30 January 2020, *Generics (UK) and Others*, C-307/18, EU:C:2020:52, paragraph 84). It follows that the fact that the Court of Justice classified the rules of the Association of Chartered Certified Accountants as a restriction by effect does not prevent the case-law cited in paragraph 70 above from being applied in the case of an analysis of a restriction by object.
- 73 In the present case, as is clear from paragraph 4 above, the applicant has the power to lay down rules in the disciplines for which it has jurisdiction. While it is true that that regulatory function was not delegated to it by a public authority as in the cases giving rise to the judgments cited in paragraphs 70 and 71 above, the fact remains that it exercises, as the sole

international sports federation recognised by the IOC for the disciplines in question, a regulatory activity (see, to that effect, judgment of 26 January 2005, *Piau v Commission*, T-193/02, EU:T:2005:22, paragraph 78).

- 74 In addition, it is apparent from recitals 38 to 41 of the contested decision, which moreover are not disputed by the applicant, that speed skating provides very limited income opportunities for the great majority of professional skaters. Moreover, as the Commission noted in recital 172 of the contested decision, again without being contradicted by the applicant, the latter organises or controls the organisation of the most important speed skating events in which skaters who practise that discipline must take part in order to make their living. It must be noted that the eligibility rules laid down in the exercise of the applicant's regulatory function provide for ineligibility penalties in the event that skaters take part in an unauthorised competition. Since skaters cannot miss the opportunity to take part in more important events organised by the applicant, it follows that third party organisers that intend to organise a speed skating event must obtain prior authorisation from the applicant if they wish skaters to take part.
- 75 Therefore, having regard to the fact that the applicant organises events and also has the power to authorise events organised by third parties, it must be held that that situation is capable of giving rise to a conflict of interests. In those circumstances, it follows from the case-law cited in paragraphs 70 and 71 above that the applicant must ensure, when examining applications for authorisation, that those third parties are not unduly deprived of market access to the point that competition on that market is distorted.
- 76 Consequently, it is necessary to examine the applicant's arguments disputing the Commission's assessment of the scope and objectives of the eligibility rules taking into account the fact that, in the exercise of its regulatory function, the applicant is required to comply with the obligations arising from the case-law cited in paragraphs 70 and 71 above.

## *2. The content and objectives of the eligibility rules*

- 77 According to settled case-law, the compatibility of a rule with the rules of EU competition law cannot be assessed in the abstract. Not every agreement between undertakings or every decision of an association of undertakings which restricts the freedom of action of the parties or of one of them is necessarily caught by the prohibition laid down in Article 101(1) TFEU. For the purposes of applying that provision to a particular case, account must first of all be taken of the overall context in which the decision of the association of undertakings in question was taken or produces its effects,

and, more specifically, of its objectives. Next, it is necessary to examine whether the restrictions arising therefrom are inherent in the pursuit of legitimate objectives and are proportionate to those objectives (see, to that effect, judgments of 19 February 2002, *Wouters and Others*, C-309/99, EU:C:2002:98, paragraph 97, and of 18 July 2006, *Meca-Medina and Majcen v Commission*, C-519/04 P, EU:C:2006:492, paragraph 42).

78 As regards the objectives that may be pursued, it should be recalled that the second subparagraph of Article 165(1) TFEU provides that the European Union is to contribute to the promotion of European sporting issues, while taking account of the specific nature of sport, its structures based on voluntary activity and its social and educational function. Under paragraph 2 of that article EU action in that field is aimed at developing the European dimension in sport, by promoting fairness and openness in sporting competitions and cooperation between bodies responsible for sports, and by protecting the physical and ethical integrity of sportsmen and sportswomen, especially the youngest sportsmen and sportswomen.

79 Accordingly, in the context of the analysis of possible justifications for restrictions in the field of sport, it is necessary to take into consideration the specific characteristics of sport in general and its social and educational function (see, to that effect and by analogy, judgment of 16 March 2010, *Olympique Lyonnais*, C-325/08, EU:C:2010:143, paragraph 40).

80 In the present case, the applicant disputes the assessments made by the Commission concerning the content and objectives of the eligibility rules. In particular, it maintains that the eligibility rules pursue the legitimate objective of protecting the integrity of speed skating from the risks associated with betting.

*(a) The content of the eligibility rules*

81 The applicant disputes the examination of the content of the eligibility rules and Communication No 1974. In the first place, it claims that those rules could restrict competition by object only if they prohibited skaters entirely from taking part in events organised by third parties, which is not so in the present case.

82 That argument must be rejected at the outset, since it amounts to acknowledging that the classification of conduct constituting a restriction by object relies on the elimination of all competition on the relevant market. It should be noted that the classification of a restriction of competition by object is not reserved for decisions by associations of undertakings which eliminate all competition. It follows from the case-law that that classification

is applicable to any decision by an association of undertakings which reveals in itself a sufficient degree of harm to the proper functioning of competition taking into account its content, the objectives pursued and the context in which it takes place (see, to that effect, judgments of 11 September 2014, *CB v Commission*, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, paragraph 53, and of 19 March 2015, *Dole Food and Dole Fresh Fruit Europe v Commission*, C-286/13 P, EU:C:2015:184, paragraph 117).

- 83 In the second place, the applicant claims that none of the evidence taken into consideration by the Commission permits the conclusion that the eligibility rules have as their object the restriction of competition. According to the applicant, the Commission took into consideration four factors in classifying the eligibility rules as a restriction of competition by object, that is, the lack of a direct link with legitimate objectives, the severity of the penalties, the reference to the protection of the applicant's economic interests and the lack of a link with an event or a series of events organised by the applicant.

*(1) The lack of a direct link with legitimate objectives*

- 84 The applicant argues that the finding that the eligibility rules have no direct link with legitimate objectives has no basis.
- 85 In the first place, it must be held that the eligibility rules do not explicitly state the legitimate objectives that they pursue. It is true that, as the applicant maintains, Rule 102 has referred since 1998 to 'the principles and policies [of the applicant], as expressed in [its statutes]', and provides, following the 2016 amendment that 'the condition of eligibility is made for adequate protection of the ethical values ... of the ISU'. However, whereas 'the ethical values' may derive from the applicant's Code of Ethics, the 'principles and policies' have not been explicitly defined or listed in the applicant's statutes or rules. Accordingly, those vague expressions do not in themselves make it possible to clearly identify the legitimate objectives pursued by those rules.
- 86 In the second place, it should be noted that, since 1998 and up to the publication of Communication No 1974 on 20 October 2015, the eligibility rules did not provide for any authorisation criterion for competition that third parties sought to organise as open international competitions. It follows that, before the publication of that communication, the regulatory framework of the applicant lacked content concerning the criteria for authorising events, so that the applicant had full discretion to refuse to authorise events that third parties planned to organise.

- 87 That discretionary power was not significantly amended with the publication of Communication No 1974, which supplemented the content of the eligibility rules. Although that communication lists a certain number of requirements of a general, technical, sporting and ethical nature, the fact remains that those requirements are not exhaustive, since that communication provides, in addition, that the applicant will accept or reject an application for authorisation, taking into account ‘in particular’ requirements that it determines, which entitles it to accept or refuse an application for authorisation on grounds other than those expressly set out as requirements established by that communication. Moreover, as indicated in paragraph 15 above, it is clear from the content of Communication No 1974 that the applicant reserves the right to request from organisers additional information linked to the abovementioned various requirements.
- 88 Therefore, it must be held that all the requirements of Communication No 1974 are not authorisation criteria that are clearly defined, transparent, non-discriminatory, reviewable and capable of ensuring the organisers of events effective access to the relevant market (see, to that effect and by analogy, judgment of 28 February 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas*, C-1/12, EU:C:2013:127, paragraph 99).
- 89 It follows from those considerations that, since 1998 and even until after the adoption of Communication No 1974, the applicant had broad discretion to refuse to authorise events proposed by third parties, including for reasons not explicitly provided for, which could lead to the adoption of refusal decisions on grounds which are not legitimate. In those circumstances, the Commission was fully entitled to find, in recitals 163 and 185 of the contested decision, that the eligibility rules, by their content, had no direct link to the legitimate objectives invoked by the applicant during the administrative procedure.

*(2) The severity of the penalties*

- 90 The applicant claims that the severity of the penalties is not a relevant factor when determining whether the content of its pre-authorisation system has the object of restricting competition.
- 91 The Court of Justice has previously held that the repressive nature of rules and the magnitude of the penalties applicable if they are breached are capable of producing adverse effects on competition, since they could, if the penalties are not limited to what is necessary to ensure the proper conduct of the sporting competition and if they were ultimately to prove unjustified, result in an athlete’s unwarranted exclusion from sporting events, and thus in

impairment of the conditions under which the sporting activity at issue is engaged in (see, to that effect, judgment of 18 July 2006, Meca-Medina and Majcen v Commission, C-519/04 P, EU:C:2006:492, paragraph 47).

- 92 In the present case, according to the eligibility rules, skaters who participate in events not authorised by the applicant or one of its members incur a penalty. As is clear from paragraph 7 above, until their amendment in 2016, the eligibility rules provided for a single and extremely severe penalty consisting of a lifetime ban which applied in all cases, irrespective of whether the matter concerned a first or repeated infringement. It follows that the restrictions arising from the 2014 eligibility rules were manifestly disproportionate with regard to the objective of the protection of the integrity of skating.
- 93 It is true that, as is apparent from paragraph 10 above, in 2016, the system of penalties was relaxed in so far as it no longer provides for a single penalty of a lifetime ban for all infringements. However, it must be noted that the average length of a skater's career is eight years – a fact that the applicant moreover does not dispute. It must therefore be held that the penalties set out in the 2016 eligibility rules, even those with a fixed time limit of 5 to 10 years continue to be disproportionate in so far as they apply, inter alia, to participation in unauthorised third-party events.
- 94 Furthermore, the 2016 eligibility rules do not precisely set out the conditions that allow the dividing line between different categories of infringements to be determined. In particular, they do not clearly distinguish infringements deemed to be 'very serious' from those which are not. It follows that the system of penalties is unpredictable and thus presents a risk of arbitrary application which leads to those penalties having an excessive deterrent effect.
- 95 In those circumstances, contrary to what the applicant claims, the severity of the penalties provided for in the eligibility rules constitutes a particularly relevant factor in analysing their content. That severity may dissuade athletes from participating in events not authorised by the applicant, even where there are no legitimate objectives that can justify such a refusal, and, consequently, is likely to prevent market access to potential competitors who are deprived of the participation of athletes that is necessary in order to organise their sporting event.

*(3) The absence of a link between the eligibility rules and an event or series of events of the applicant*

- 96 The applicant argues that the fact that the eligibility rules have no link with an event or series of events organised by it is irrelevant in the context of the analysis of a restriction by object.
- 97 It is apparent from recitals 166 and 243 of the contested decision, read together, that the Commission criticises the fact that the eligibility rules do not subject the imposition of a penalty to the fact that the unauthorised event in which the athletes in question were to have participated coincided with one of the applicant's events. That finding is no more, in reality, than an example of the lack of a direct link with the legitimate objectives invoked by the applicant during the administrative procedure and reveals the broad, or excessive scope, of the eligibility rules. Those rules allow the applicant to impose ineligibility penalties on athletes if they take part in unauthorised events, even if the applicant's schedule does not include any event at the same time and even if the athletes in question cannot, for any reason, take part in events organised by the applicant. Accordingly, the applicant's complaint that the finding made in recitals 166 and 243 is irrelevant must be rejected.
- 98 The arguments relating to the reference to the protection of the applicant's economic interests are examined in paragraphs 106 to 111 below in the context of the analysis of the objectives of the eligibility rules.

*(b) The objectives pursued by the eligibility rules*

- 99 The complaints raised by the applicant concerning the Commission's examination of the objectives of the eligibility rules may be divided into two parts. First, by its fourth plea, it disputes the conclusion that the eligibility rules are not justified by the legitimate objective of protecting the integrity of speed skating from the risks associated with betting. Secondly, in the context of its second plea, the applicant claims that, by relying on the reference to the protection of economic interests contained in the 2014 eligibility rules to support the conclusion that they seek to exclude organisers of competing events, the Commission made a superficial analysis of the objectives pursued.

*(1) The first part, based on the objective pursued by the eligibility rules of protecting the integrity of speed skating from the risks associated with betting*

- 100 It should be noted that, during the administrative procedure, the applicant claimed that the eligibility rules pursued several objectives particular to the specific characteristics of the sport. In the context of the present proceedings,

although the applicant has relied on several legitimate objectives, it has put forward detailed arguments only in support of the legitimate objective of protecting the integrity of skating from betting.

- 101 In that regard, it must be noted that the Court of Justice has previously recognised that the protection of the integrity of the sport constitutes a legitimate objective (judgment of 18 July 2006, *Meca-Medina and Majcen v Commission*, C-519/04 P, EU:C:2006:492, paragraph 43). However, the pursuit of legitimate objectives cannot in itself suffice to preclude a finding of restriction of competition by object if the means used to attain them are contrary to the provisions of Article 101 TFEU (see, to that effect, judgments of 6 April 2006, *General Motors v Commission*, C-551/03 P, EU:C:2006:229, paragraph 64 and the case-law cited, and of 20 November 2008, *Beef Industry Development Society and Barry Brothers*, C-209/07, EU:C:2008:643, paragraph 21). It is appropriate in particular to examine whether the restrictions in question are inherent in the pursuit of those objectives and proportionate to those objectives (see, to that effect, judgments of 19 February 2002, *Wouters and Others*, C-309/99, EU:C:2002:98, paragraph 97, and of 18 July 2006, *Meca-Medina and Majcen v Commission*, C-519/04 P, EU:C:2006:492, paragraph 42).
- 102 In the present case, it may be considered that it was legitimate for the applicant to establish rules seeking to prevent sports betting from creating risks of manipulation of competitions and athletes, in accordance with the recommendations of the IOC of 24 June 2010 entitled ‘Sports betting: A challenge to be faced’ and the Convention on the Manipulation of Sports Competitions adopted by the Council of Europe in 2014.
- 103 However, even if the restrictions arising from the pre-authorisation system established in the present case are inherent in the pursuit of that legitimate objective of protecting the integrity of speed skating from the risks associated with betting, the fact remains that, in particular for the reasons set out in paragraphs 92 to 95 above, they go beyond what is necessary to achieve such an objective within the meaning of the case-law cited in paragraph 77 above.
- 104 Accordingly, the applicant’s argument that the restrictions arising from the eligibility rules are justified by the objective of protecting the integrity of speed skating from the risks associated with betting must be rejected.

*(2) The second part, criticising the Commission’s reliance on the objective of protecting the applicant’s economic interests*

- 105 In the first place, the applicant criticises the use made by the Commission of the reference to the protection of its economic interests contained in the 2014 eligibility rules in support of the conclusion that they had as their object the protection of its economic interests. The applicant submits, in particular, that the Commission relied incorrectly on the reference to the economic interests contained in the 2014 version of the eligibility rules in concluding that those rules sought to exclude any organiser of competing events that could potentially affect its economic interests, whereas it is clear from the circumstances in which those rules were drawn up that they sought to ensure the conformity of all events under the applicant's jurisdiction with common standards.
- 106 As the Commission found in recitals 164 and 165 of the contested decision, Rule 102(1)(a)(ii) provided, as from 2002 until its amendment in 2016 that the eligibility condition was made for 'the adequate protection of the economic and other interests of the ISU'. In addition, it is apparent from the case file that that wording was introduced in 2002 to 'clarify the reasons for the eligibility rule'. It follows that the objective of protecting the economic interests preceded the amendment made in 2002, since it was merely explained by the latter. Accordingly the Commission was entitled, without making any error of assessment, to conclude that that objective existed from the start of the infringing period in 1998 until 2016.
- 107 By contrast, the Commission was wrong to consider, in recital 187 of the contested decision that, despite the removal of the reference to economic interests in the 2016 version of the eligibility rules, it was apparent from the content of that version that those rules continued to seek to protect the applicant's economic interests. The mere fact that Rule 102(1)(a)(ii) in the 2016 version links the words 'other legitimate interests of the applicant' to the use of the applicant's revenues does not permit the view that, since 2016, the eligibility rules have effectively and as a priority pursued the protection of the applicant's economic interests. However, that error on the Commission's part is not capable of calling into question the analysis of legitimate objectives in the contested decision.
- 108 In that regard, it must be noted that it is legitimate to consider, as the applicant submits (see paragraph 105 above), that, given the specific nature of the sports, it is necessary to ensure that sporting competitions comply with common standards, seeking in particular to ensure that competitions take place fairly and the physical and ethical integrity of sportspeople is protected. The applicant was also reasonably entitled to consider that a pre-authorisation system, intended to ensure that any organiser respect such standards, was a suitable mechanism to achieve that objective.

- 109 In addition, even if it were established that the 2016 eligibility rules also pursue an objective of protecting the applicant's economic interests, it should be noted that the fact that a federation seeks to protect its own economic interests is not in itself anticompetitive. As the Commission acknowledged at the hearing, the pursuit of economic objectives is an inherent feature of any undertaking, including a sports federation when it carries out an economic activity.
- 110 However, as the Commission rightly pointed out in recitals 255 to 258 of the contested decision, the pre-authorisation system as designed by the applicant in the present case goes beyond what is necessary to pursue the objective of ensuring that sporting competitions comply with common standards. First, Communication No 1974 imposes certain obligations on third-party organisers to disclose information of a financial nature which goes beyond what is necessary to achieve the stated objective. In that regard, it should be noted that, although disclosure of a planned budget could be justified by the need to ensure that a third-party organiser is in a position to organise a competition, the applicant has not adduced any evidence to show that disclosure of the business plan as a whole is necessary in order to achieve such an objective. Secondly, the applicant has not provided any justification as to why the pre-authorisation system as formalised in Communication No 1974 provides for a longer and more restrictive time limit for the submission of a request for authorisation in the case of an event organised by a third party (see paragraph 14 above). Thirdly, the requirements laid down by Communication No 1974 are not exhaustive and leave the applicant broad discretion to accept or reject an application for an open international competition. Fourthly, Communication No 1974 does not provide for specific time limits for dealing with requests for authorisation, which could also give rise to arbitrary treatment of such requests.
- 111 It follows that, even though the Commission wrongly relied on the objective of protecting the applicant's economic interests as regards the 2016 eligibility rules, it was right to find that the pre-authorisation system was disproportionate, in particular in the light of the alleged other objective pursued by the eligibility rules, that all events should comply with common standards.
- 112 In the second place, the applicant criticises the Commission for considering that it could use its own revenues to support events organised by its members where it would not make its funds available to third parties, in order to then conclude that the 2016 eligibility rules continued to seek protection of the applicant's economic interests. According to the applicant, it is apparent that the Commission would have it finance events organised by third parties.

- 113 However, in recitals 187 and 220 of the contested decision, the Commission merely observed that the applicant may not use resources from a solidarity contribution also paid by third parties to finance its own events and those of its members, when it did not confer that same benefit on third-party organisers.
- 114 It is true, as the applicant submits, that a sports federation with limited revenue may legitimately rely on the right to use the solidarity contribution in order to finance events which, in its view, merit such financing, and to deprive others of it. However, in view of its role as an organiser of events and holder of the power to authorise events organised by third parties, the applicant is required to ensure undistorted competition between economic operators within the meaning of the case-law cited in paragraphs 72 and 73 above. It follows that, as the Commission rightly considered, the applicant cannot make the authorisation of events organised by third parties subject to payment of a solidarity contribution which is used to finance only its own events and those of its members. Accordingly, the argument that the Commission required the applicant to finance events organised by third parties must be rejected, since the applicant has not made any other criticisms of recitals 187 and 220 of the contested decision concerning the solidarity contribution.

### *3. Other aspects of the context of the eligibility rules*

- 115 The applicant claims that the Commission did not carry out a serious analysis of the relevant market in the light of its context. In particular, it submits that the Commission wrongly refused to take into consideration the figure skating events that it had approved.
- 116 However, figure skating events do not form part of the relevant market as defined by the Commission, namely the global market for the organisation and commercial exploitation of speed skating, a definition which the applicant does not dispute.
- 117 It is true that, the Court of Justice has held that, when analysing a restriction by object, it is necessary to take into consideration all relevant aspects – having regard, in particular, to the nature of the services at issue, as well as the actual conditions of the functioning and structure of the markets – of the economic or legal context in which that coordination takes place, it being immaterial whether or not such an aspect relates to the relevant market (judgment of 11 September 2014, *CB v Commission*, C-67/13 P, EU:C:2014:2204, paragraph 78). However, in the case giving rise to that case-law there were interactions between the relevant market and a different

related market, which has not been established in the present case. The mere fact that the applicant also has jurisdiction in respect of figure skating and that the same rules apply to both disciplines is not sufficient to demonstrate such interactions. Accordingly, the Commission was not required to take into consideration the events authorised by the applicant in a market different from the relevant market.

- 118 Furthermore, as stated in paragraphs 86 to 89 above, both before and after the publication of Communication No 1974, the eligibility rules did not provide the exercise of the applicant's regulatory function with the necessary safeguards to ensure that third parties had effective access to the relevant market. Given the absence of objective, transparent, non-discriminatory and verifiable authorisation criteria, the applicant's broad discretion to authorise or reject such events was in no way limited.
- 119 It follows that the fact that the applicant was able to approve figure skating events, even if they were genuine independent events, is irrelevant to the analysis of the context of the eligibility rules because it does not call into question the conclusion that the applicant's pre-authorisation system allows it to distort competition on the relevant market by favouring its own events to the detriment of events offered by third parties and that, therefore, those rules do not ensure effective access to that market.
- 120 In the light of all the foregoing considerations, the Commission was right to conclude that the eligibility rules have as their object the restriction of competition. In the light of their content and their objectives, and of the context of the eligibility rules, those rules reveal a sufficient degree of harm to be regarded as restricting competition by object within the meaning of Article 101 TFEU.
- 121 Since the existence of a restriction of competition by object is sufficiently substantiated by the examination of the content and objectives of the eligibility rules and of their context, there is no need to rule on the applicant's arguments concerning the Commission's conclusions relating to its intention to exclude organisers. Since the intention is not a necessary factor in determining whether a decision by an association of undertakings is restrictive by object (see, to that effect, judgment of 6 April 2006, *General Motors v Commission*, C-551/03 P, EU:C:2006:229, paragraph 77), the arguments put forward by the applicant against that part of the examination of restriction by object are ineffective.
- 122 The applicant's second and fourth pleas must therefore be rejected.

123 Since the Commission has established correctly the existence of a restriction of competition by object, it is not necessary to examine its effects on competition (judgments of 26 November 2015, *Maxima Latvija*, C-345/14, EU:C:2015:784, paragraph 17, and of 20 January 2016, *Toshiba Corporation v Commission*, C-373/14 P, EU:C:2016:26, paragraph 25). Accordingly, it is not necessary to examine the merits of the third plea raised by the applicant, alleging that the Commission wrongly concluded that the eligibility rules have the effect of restricting competition.

*C. Fifth plea, alleging that the decision relating to the 2014 Dubai Grand Prix does not fall within the territorial scope of Article 101 TFEU*

124 The applicant claims that the decision not to approve the Dubai Grand Prix does not fall within the territorial scope of Article 101 TFEU, since that event was to take place outside the territory of the European Economic Area (EEA).

125 As a preliminary point, it should be recalled that, according to the case-law, the Commission's competence under public international law to find and punish conduct adopted outside the European Union may be established on the basis of either the implementation test or the qualified effects test (judgment of 6 September 2017, *Intel v Commission*, C-413/14 P, EU:C:2017:632, paragraphs 40 and 47). By virtue of the implementation test, the Commission's competence is justified by the place where the alleged conduct was carried out (judgment of 31 March 1993, *Ahlström Osakeyhtiö and Others v Commission*, C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 and C-125/85 to C-129/85, EU:C:1993:120, paragraph 16). In accordance with the qualified effects test, the Commission may also justify its competence where the conduct is capable of producing immediate, substantial and foreseeable effects on the territory of the European Union (see, to that effect, judgment of 6 September 2017, *Intel v Commission*, C-413/14 P, EU:C:2017:632, paragraphs 48 to 53).

126 In the present case, the Commission concluded, in Article 1 of the operative part of the contested decision, that the applicant had 'infringed Article 101 [TFEU] ... by adopting and enforcing the eligibility rules ...'. That conclusion must be read in the light of the grounds of the contested decision.

127 In that regard, although it is true that the contested decision on several occasions criticises the decision adopted by the applicant on the occasion of the Dubai Grand Prix, the fact remains that it is not directed at the refusal decision in respect of that Grand Prix as such. The Commission used the

applicant's refusal to approve the Dubai Grand Prix merely to illustrate the way in which it applies the eligibility rules in practice (see, inter alia, recitals 175, 176, 199 to 205, 232 to 235 and 243 of the contested decision).

128 Therefore, in so far as the contested decision concerns the eligibility rules and not the Dubai Grand Prix, the relevant question is not whether that event would have taken place within or outside the territory of the EEA, but whether the Commission was entitled, in accordance with the case-law cited in paragraph 125 above, to rule on the compatibility of the eligibility rules with Article 101 TFEU.

129 In that regard, it must be held that, in view in particular of the severe and disproportionate penalties provided for in the event of the participation of skaters in events not authorised by the applicant and the absence of objective, transparent, non-discriminatory and verifiable authorisation criteria, the applicant's eligibility rules prevent skaters from offering their services to organisers of international speed skating events not authorised by the applicant and, therefore, prevent those organisers from using their services for competing events within or outside the EEA. Consequently, the eligibility rules are capable of producing immediate, substantial and foreseeable effects in the territory of the European Union within the meaning of the case-law referred to in paragraph 125 above. Accordingly, the Commission was entitled in the present case to adopt the contested decision and that decision was not adopted in breach of the territorial scope of Article 101 TFEU.

130 It follows that the fifth plea must be rejected as unfounded.

*D. Sixth plea, disputing the conclusion that the applicant's arbitration rules reinforce the restrictions of competition*

131 By its sixth plea, the applicant claims that the conclusion in Section 8.7 of the contested decision that its arbitration rules reinforce the restrictions of competition caused by the eligibility rules is unfounded and should be ignored.

132 The Commission raises a plea of inadmissibility against the sixth plea, alleging that the applicant has in no way sought annulment of the finding relating to the arbitration rules. At the hearing, the Commission also stated that Section 8.7 of the contested decision constituted an analysis which it carried out for the sake of completeness and that the conclusion of that section, relating to the arbitration rules, does not therefore form part of the infringement found. In the light of that statement, it follows that the Commission is asking the Court to reject that plea as ineffective. According to the case-law, the ineffective nature of a plea which has been raised refers to its capacity, in

the event that it is well founded, to lead to the annulment sought by an applicant; and not to the interest which that applicant may have in bringing such an action or even in raising a specific plea, since those are issues relating to the admissibility of the action and the admissibility of the plea respectively (judgment of 21 September 2000, EFMA v Council, C-46/98 P, EU:C:2000:474, paragraph 38).

133 In the alternative, the Commission also submits in its defence that the sixth plea is, in any event, unfounded.

*1. The effectiveness of the sixth plea*

134 In response to a question put to it at the hearing, the applicant confirmed that its request to disregard Section 8.7 of the contested decision in fact concerned seeking of the annulment of the contested decision in so far as it was based on the considerations set out in that point .

135 Article 1 of the contested decision provides that the applicant ‘infringed Article 101 [TFEU] and Article 53 of the [EEA Agreement] by adopting and enforcing the eligibility rules, in particular Rules 102 and 103 of the ISU 2014 General Regulations and the ISU 2016 General Regulations, with regard to speed skating’. Furthermore, it is apparent from Section 8.6 of the contested decision, entitled ‘Conclusion on Article 101 [TFEU] and Article 53(1) of the EEA Agreement’, that Article 1 of the operative part is based on the statement of reasons contained in Sections 8.3 to 8.5 of the contested decision.

136 By contrast, the assessments concerning the arbitration rules appear in a section following the conclusion concerning whether there is a restriction of competition, namely in Section 8.7 of the contested decision. In that section, the Commission did not conclude that the arbitration rules constituted a separate infringement of competition law, but merely that they reinforced the restrictions of competition created by the applicant’s eligibility rules.

137 It follows that, as the Commission acknowledged at the hearing, having regard to the infringement found, Section 8.7 of the contested decision dealing with the arbitration rules is superfluous since, even if that section were vitiated by an error, that error would not call into question the existence of a restriction of competition as such. Accordingly, the fact that that section is vitiated by illegality cannot lead to the annulment of Article 1 of the operative part of the contested decision. Accordingly, the applicant’s sixth plea, in so far as it seeks annulment of Article 1 of the operative part of the contested decision, is ineffective.

- 138 However, under Article 2 of the contested decision, the applicant is required, in particular, to bring to an end the infringement referred to in Article 1 and to refrain from repeating any act or conduct having the same or similar object or effect. That article must be read in the light of recitals 338 to 342 of the contested decision, which determine the measures to be taken by the applicant in order to comply with its obligation to bring the infringement to an end. In those recitals, the Commission stated that the applicant could, in essence, put an end to the infringement while retaining its pre-authorisation system only if it introduced substantial amendments not only to the eligibility rules and to Communication No 1974, but also to its arbitration rules.
- 139 Thus, the Commission made the lawfulness of maintaining the applicant's pre-authorisation system conditional on the substantial amendment, *inter alia*, of its arbitration rules. It follows that Section 8.7 of the contested decision forms part of the necessary support for Article 2 of its operative part.
- 140 Therefore, contrary to what the Commission claims, the sixth plea is effective in so far as it is raised in support of the claim for annulment of Article 2 of the contested decision.

## 2. *Substance*

- 141 As regards the merits of that plea, the applicant claims that Section 8.7 of the contested decision is vitiated, in essence, by two errors of assessment. First, the Commission wrongly concluded that the arbitration rules made effective judicial protection against a potentially anticompetitive decision of the applicant more difficult. Secondly, it submits that that section is not relevant in so far as the Commission does not consider that recourse to the CAS arbitration procedure constitutes an infringement of Article 101 TFEU.
- 142 As is apparent from paragraph 132 above, the Commission acknowledges that the arbitration rules do not constitute an infringement of Article 101 TFEU. However, it defends the assessment it made in Section 8.7 of the contested decision and replies that it was entitled to carry out the analysis at issue.
- 143 In its written pleadings, the Commission submits, *inter alia*, that it could have regarded the arbitration rules as an aggravating circumstance within the meaning of point 28 of the Guidelines on the method of setting fines imposed pursuant to Article 23(2)(a) of Regulation No 1/2003 (OJ 2006 C 210, p. 2) ('the 2006 Guidelines'), if it had decided to impose such a penalty.

- 144 The contested decision does not make use of the concept of an aggravating circumstance and makes no reference to the 2006 Guidelines.
- 145 However, it must be noted that, having concluded that the eligibility rules restricted competition, the Commission went on to find that the arbitration rules reinforced the restrictions created by those eligibility rules. In addition, it considered, in essence, that in the event of maintaining the pre-authorisation system, the eligibility rules, Communication No 1974 and the applicant's arbitration rules would have to be substantially amended.
- 146 Thus, while it is true that the Commission did not impose a fine in the present case, after considering doing so at the stage of the statement of objections, the fact remains that the fact that it considered that the arbitration rules reinforced the restrictions created by the eligibility rules led it to extend the scope of the obligations imposed on the applicant, making the lawfulness of maintaining its pre-authorisation system subject to the amendment, *inter alia*, of those rules.
- 147 In essence, the Commission thus continued to follow the logic of the 2006 Guidelines on the taking into account of aggravating circumstances in the calculation of fines, even though it did not ultimately impose a fine in the contested decision.
- 148 Even if the Commission had, as it maintains, extended the obligations incumbent on the applicant on the basis of the 2006 Guidelines and could thus invoke the application of those guidelines without a substitution of grounds, it must be held that it was wrong to consider that the arbitration rules constituted an aggravating circumstance within the meaning of the 2006 Guidelines.
- 149 In that regard, it must be borne in mind that, while it is true that the guidelines do not constitute the legal basis of the decisions adopted by the Commission, the fact remains that, by adopting such rules of conduct and announcing, by publishing them, that it will apply them, the Commission imposes a limit on the exercise of its own discretion. Accordingly, it cannot depart from those rules without being found, in some circumstances, in breach of general principles of law, such as the principles of equal treatment or of the protection of legitimate expectations. It is not therefore inconceivable that, in certain circumstances and depending on their content, such rules of conduct of general application may produce legal effects (see, to that effect, judgment of 28 June 2005, *Dansk Rørindustri and Others v Commission*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P to C-208/02 P and C-213/02 P, EU:C:2005:408, paragraphs 209 to 211).

150 Point 28 of the 2006 Guidelines is worded as follows:

‘The basic amount may be increased where the Commission finds that there are aggravating circumstances, such as:

- where an undertaking continues or repeats the same or a similar infringement after the Commission or a national competition authority has made a finding that the undertaking infringed [Article 101 TFEU] or [Article 102 TFEU]. The basic amount will be increased by up to 100% for each such infringement established;
- refusal to cooperate with or obstruction of the Commission in carrying out its investigations;
- role of leader in, or instigator of, the infringement; the Commission will also pay particular attention to any steps taken to coerce other undertakings to participate in the infringement and/or any retaliatory measures taken against other undertakings with a view to enforcing the practices constituting the infringement.’

151 The use of the words ‘such as’ in the first paragraph of point 28 of the 2006 Guidelines indicates that it is a non-exhaustive list of aggravating circumstances (see, to that effect, judgment of 11 July 2013, *Team Relocations and Others v Commission*, C-444/11 P, not published, EU:C:2013:464, paragraph 105).

152 Nonetheless, it must be held that the aggravating circumstances listed in point 28 of the 2006 Guidelines have in common the fact that they describe unlawful conduct or circumstances which render the infringement more harmful and which justify a particular ruling, resulting in an increase in the penalty imposed on the undertaking responsible. In point 4 of the 2006 Guidelines, the Commission’s power to impose fines at a sufficiently deterrent level entails the need to adjust the basic amount of any fine by taking into account, inter alia, any aggravating circumstances surrounding the infringement.

153 It follows that only unlawful conduct or circumstances which render the infringement more harmful, such as the three circumstances listed in point 28 of the guidelines, may justify an increase in the fine imposed for an infringement of EU competition law, since no one can be deterred from lawful or non-harmful conduct.

- 154 In the present case, it should be noted, first, as the Commission acknowledges in recital 269 of the contested decision, that arbitration is a generally accepted method of binding dispute resolution and that agreeing on an arbitration clause as such does not restrict competition.
- 155 Secondly, as is apparent from recital 286 of the contested decision and contrary to what the applicant claims, it must be held that the Commission did not consider that the applicant's arbitration rules infringed athletes' right to a fair hearing.
- 156 Thirdly, it should be noted that the binding nature of arbitration and the fact that the arbitration rules confer exclusive jurisdiction on the CAS to hear disputes relating to decisions on ineligibility made by the applicant may be justified by legitimate interests linked to the specific nature of the sport. In that regard, it should be noted that the European Court of Human Rights has ruled to that effect in a case which concerned, inter alia, the arbitration rules. It recognised that it was clearly in the interest of disputes arising in the context of professional sport, in particular those involving an international dimension, that they could be submitted to a specialised court which is capable of adjudicating quickly and economically. It added that high-level international sporting events are organised in different countries by organisations having their seat in different States, and that they are often open to athletes throughout the world. In that context, recourse to a single, specialised international arbitral tribunal facilitates a certain procedural uniformity and strengthens legal certainty (ECtHR, 2 October 2018, *Mutu and Pechstein v. Switzerland*, CE:ECHR:2018:1002JUD004057510, § 98).
- 157 Fourthly, it must be borne in mind that the Court of Justice has already held that any person is entitled to bring proceedings before a national court and claim compensation for the harm suffered where there is a causal link between that harm and an agreement or practice prohibited under Article 101 TFEU (see judgment of 5 June 2014, *Kone and Others*, C-557/12, EU:C:2014:1317, paragraph 22).
- 158 The right of any individual to claim compensation for such a loss actually strengthens the working of the EU competition rules, since it discourages agreements or practices, frequently covert, which are liable to restrict or distort competition, thereby making a significant contribution to the maintenance of effective competition in the European Union (see judgments of 20 September 2001, *Courage and Crehan*, C-453/99, EU:C:2001:465, paragraph 27, and of 5 June 2014, *Kone and Others*, C-557/12, EU:C:2014:1317, paragraph 23).

- 159 In the present case, while it is true that the arbitration rules do not permit skaters to bring an action before a national court for annulment of an ineligibility decision which infringes Article 101(1) TFEU, the fact remains that skaters may bring, if they so wish, in accordance with the case-law cited in paragraphs 157 and 158 above, an action for damages before a national court. Furthermore, organisers who are third parties may also bring an action for damages where they consider that a decision refusing authorisation infringes Article 101(1) TFEU. In such cases, the national court is not bound by the CAS's assessment of the compatibility of the ineligibility decision or the refusal of authorisation with EU competition law and, where appropriate, may submit a request for a preliminary ruling to the Court of Justice under Article 267 TFEU.
- 160 Furthermore, it should be noted that skaters and third-party organisers who have been the subject of an ineligibility decision or a refusal to grant authorisation contrary to Article 101(1) TFEU may also lodge a complaint with a national competition authority or the Commission, as the complainants have done in the present case. In the event that the authority dealing with the case had to make a decision, that decision could further, if necessary, be reviewed before the EU Courts. The EU Courts could find it necessary to rule on such a matter in the context of an action for annulment brought against a Commission decision or following a reference for a preliminary ruling made by a national court hearing an action brought against a decision of a national competition authority.
- 161 It follows from the findings set out in paragraphs 157 to 160 above that, contrary to what is argued by the Commission, use of the CAS arbitration system is not such as to compromise the full effectiveness of EU competition law.
- 162 The case-law relied on by the Commission cannot cast doubt on that conclusion. Unlike the circumstances at issue in the case giving rise to the judgment of 6 March 2018, *Achmea* (C-284/16, EU:C:2018:158, paragraph 55), the establishment of the CAS does not derive from a treaty by which Member States agreed to remove from the jurisdiction of their own courts and, therefore, from the system of judicial remedies which the second subparagraph of Article 19(1) TEU requires them to establish in the fields covered by EU law, disputes which may concern the application or interpretation of competition law.
- 163 It follows from the foregoing that the fact that the arbitration rules conferred on the CAS exclusive jurisdiction to review the legality of ineligibility decisions and that the arbitration in the present case is binding do not constitute unlawful

circumstances which make the infringement found in the present case more harmful, as the circumstances listed within the meaning of point 28 of the 2006 Guidelines do. Accordingly, the Commission was not entitled to consider that the arbitration rules constituted an aggravating circumstance and therefore, it was not entitled to conclude that they reinforced the restrictions of competition created by the eligibility rules.

- 164 It follows that the applicant's sixth plea, alleging that the conclusion contained in Section 8.7 of the contested decision is unfounded, must be upheld.

*E. Seventh plea, alleging infringement of the second sentence of Article 7(1) of Regulation No 1/2003*

- 165 By its seventh plea, the applicant disputes the legality of Article 2 of the contested decision, claiming, in essence, that the Commission infringed Article 7 of Regulation No 1/2003 by imposing on it corrective measures which are unrelated to the alleged infringement. In particular, the applicant submits that the Commission wrongly required it, in breach of Article 7(1) of Regulation No 1/2003, to make amendments to the eligibility rules, when the aspects of the rules to which those amendments were to relate did not constitute infringements. Similarly, since the Commission did not find that the arbitration rules constituted an infringement, it cannot require the applicant to amend them.
- 166 The Commission replies that it did not impose corrective measures on the applicant. It maintains that it merely required the applicant to bring the infringement to an end in accordance with the first sentence of Article 7(1) of Regulation No 1/2003, while leaving it the choice as to how to bring the infringement to an end.
- 167 It must be borne in mind that Article 7(1) of Regulation No 1/2003 provides that:
- ‘Where the Commission, acting on a complaint or on its own initiative, finds that there is an infringement of Article [101] or of Article [102 TFEU], it may by decision require the undertakings and associations of undertakings concerned to bring such infringement to an end. For this purpose, it may impose on them any behavioural or structural remedies which are proportionate to the infringement committed and necessary to bring the infringement effectively to an end ...’
- 168 The condition laid down in that provision that the corrective measures must be proportionate to the infringement committed means that the burdens

imposed on undertakings in order to bring an infringement of competition law to an end must not exceed what is appropriate and necessary to attain the objective sought, namely re-establishment of compliance with the rules infringed (judgment of 6 April 1995, *RTE and ITP v Commission*, C-241/91 P and C-242/91 P, EU:C:1995:98, paragraph 93).

- 169 Under Article 2 of the contested decision, the Commission ordered the applicant to bring the infringement found to an end and henceforth to refrain from taking any measure having the same object or effect, or an equivalent effect or object. In recital 339 of the contested decision, the Commission stated that there was ‘more than one way’ of bringing that infringement effectively to an end, and then identified two. Thus, it considered, first, that the applicant could abolish its pre-authorisation system and the associated system of penalties. Secondly, if the applicant were to choose to maintain a pre-authorisation system, the Commission stated, in recital 339 of the contested decision, that it could ‘only’ effectively bring the infringement to an end by substantially changing the eligibility rules, the ISU arbitration rules and the authorisation criteria laid down in Communication No 1974, while listing a series of steps that the applicant would need to follow to do this.
- 170 It must be held at the outset that, since the Commission rightly found that there was a restriction by object in the present case, the present plea must be rejected in so far as it criticises the Commission for imposing on it measures which do not correspond to a finding of infringement.
- 171 On the other hand, as the Commission submitted at the hearing in reply to a written question put by the Court, the arbitration rules do not form part of the infringement found and, as is apparent from paragraph 163 above, the Commission was wrong to take the view that they reinforced that infringement.
- 172 In recital 339 of the contested decision, the Commission considered that the maintenance of the pre-authorisation system was possible only if the applicant amended the arbitration rules (see paragraph 169 above). Such a ground, read in the light of Article 2 of the contested decision, which orders the applicant to bring the infringement to an end and to communicate to the Commission the measures taken in that regard, has binding force, even if, as the Commission maintains, that request for amendment of the arbitration rules does not constitute a ‘remedy’ within the meaning of the second sentence of Article 7(1) of Regulation No 1/2003.
- 173 It follows from the foregoing that the Commission was wrong to require the applicant to amend the arbitration rules, which did not reinforce the severity of the infringement found and were not, moreover, an integral part of them.

174 Therefore, the seventh plea must be upheld in part in so far as the Commission required the substantial amendment of the arbitration rules in the event that the pre-authorisation system was maintained, and must be rejected as to the remainder.

*F. Eighth plea, alleging that the imposition of periodic penalty payments lacks any valid legal basis*

175 The applicant submits that the Commission was not entitled to impose periodic penalty payments on it for two reasons. First, the remedies imposed are vague and imprecise and, secondly, they are not linked to the infringement found.

176 In the first place, as is apparent from the examination of the seventh plea, the Commission provided sufficiently precise information concerning the measures to be taken by the applicant in order to put an end to the infringement found. Therefore, the applicant's argument that the Commission was not entitled to impose periodic penalty payments in view of the vague and imprecise nature of those measures must be rejected.

177 In the second place, it should be borne in mind that, under Article 24(1(a) of Regulation No 1/2003, when the Commission adopts a decision pursuant to Article 7 of that regulation, it may also impose periodic penalty payments on undertakings and associations of undertakings in order to compel them to bring to an end an infringement of Article 101 or 102 TFEU. As stated in connection with the seventh plea, the arbitration rules were not part of the infringement found, so that the Commission could not require the applicant to amend them and, consequently, it could not impose periodic penalty payments connected with the requirement to amend those rules.

178 The eighth plea must therefore be upheld in part in so far as it relates to the imposition of periodic penalty payments in the event of failure to amend the arbitration rules and must be rejected as to the remainder.

*V. Conclusion on the outcome of the action*

179 The applicant's form of order sought concerning the claim for annulment of Article 1 of the contested decision must be rejected.

180 By contrast, it is apparent from the analysis of the sixth and seventh pleas in law, that the Commission was wrong to conclude that the arbitration rules reinforced the restrictions of competition caused by the eligibility rules and that it required substantial amendment to those rules, even though they were not an integral part of the infringement established in Article 1 of the contested

decision. Therefore, Article 2 of the contested decision must be annulled in part.

- 181 Finally, it follows from the analysis of the eighth plea that, consequently, Article 4 of the contested decision, which provides for periodic penalty payments in the event of failure to comply with Article 2, must be annulled in part, in so far as it relates to the requirement to amend the arbitration rules.

### *Costs*

- 182 Under Article 134(3) of the Rules of Procedure, where each party succeeds on some and fails on other heads, the parties are to bear their own costs.

- 183 In the present case, since the applicant has been unsuccessful as regards its claim for annulment of Article 1 of the contested decision and has been partially successful with regard to its claim for annulment of Articles 2 and 4 of that decision, each party must be ordered to bear its own costs.

- 184 Under Article 138(3) of the Rules of Procedure, the Court may order an intervener other than the Member States and institutions to bear his or her own costs. In the circumstances of this dispute, it is appropriate that the interveners bear their own costs.

On those grounds,

THE GENERAL COURT (Fourth Chamber, Extended Composition)

hereby:

1. Annuls Articles 2 and 4 of Commission Decision C(2017) 8230 final, adopted on 8 December 2017 relating to proceedings under Article 101 TFEU and Article 53 of the EEA Agreement (Case AT/40208 – International Skating Unions’s eligibility rules), in so far as, by requiring the International Skating Union to put an end to the infringement established which is subject to a periodic penalty payment, the Commission refers to the arbitration rules and requires that they be amended in the event that the pre-authorisation system is maintained.
2. Dismisses the action as to the remainder.
3. Orders the International Skating Union and the European Commission to bear their own costs.

4. Orders the European Elite Athletes Association, Mr Mark Jan Hendrik Tuitert and Mr Niels Kerstholt to bear their own costs.

Gervasoni

Madise

Nihoul

Frendo

Martín y Pérez de Nanclares

Delivered in open court in Luxembourg on 16 December 2020.

E. Coulon  
Registrar

M. van der Woude  
President



## GIURISPRUDENZA SPORTIVA NAZIONALE

---



**COLLEGIO DI GARANZIA DELLO SPORT  
SEZIONI UNITE**

**DECISIONE N. 1  
ANNO 2021**

IL COLLEGIO DI GARANZIA  
SEZIONI UNITE

composto da

Franco Frattini – Presidente

Massimo Zaccheo – Relatore

Vito Branca

Dante D'Alessio

Attilio Zimatore – Componenti

ha pronunciato la seguente

DECISIONE

Nel giudizio iscritto al R.G. ricorsi n. 111/2020, presentato, in data 4 dicembre 2020, dalla S.S.C. Napoli S.p.A., rappresentata e difesa dall'avv. Mattia Grassani e dall'avv. prof. Enrico Lubrano,

contro

la *Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC)*, non costituitasi in giudizio;

la *Lega Nazionale Professionisti Serie A*, non costituitasi in giudizio;

la *Juventus F.C. S.p.A.*, non costituitasi in giudizio;

nonché, ove occorra, la Corte Sportiva d'Appello presso la FIGC e il Giudice Sportivo presso la Lega Nazionale Professionisti di Serie A,

per l'annullamento

della decisione della Corte Sportiva d'Appello Nazionale della FIGC, adottata con C.U. n. 14 del 10 novembre 2020, confermativa della decisione del Giudice Sportivo Nazionale presso la Lega Nazionale Professionisti di Serie A, adottata con C.U. n. 65 del 14 ottobre 2020, con cui è stata irrogata, a carico della società ricorrente, la sanzione della perdita della gara Juventus-Napoli (che si sarebbe dovuta disputare in data 4 ottobre 2020) e della penalizzazione di un punto in classifica;

*Viste* le difese scritte e la documentazione prodotta dalle parti costituite;

*uditi*, nell'udienza del 22 dicembre 2020, per la ricorrente, S.S.C. Napoli S.p.A., gli avv.ti prof. Enrico Lubrano e Mattia Grassani, nonché il Procuratore Nazionale dello Sport, Alessandra Flamminii Minuto, per la Procura Generale dello Sport presso il CONI, intervenuta ai sensi dell'art. 59, comma 2, lett. b), e dell'art. 61, comma 3, del Codice della Giustizia Sportiva del CONI;

*udito*, nella successiva camera di consiglio dello stesso giorno, il relatore, prof. Massimo Zaccheo.

### *I. Ritenuto in fatto*

In data 2 ottobre 2020, la Società Sportiva Calcio Napoli (di seguito: SSC Napoli) comunicava - in conformità alla Circolare del Ministero della Salute n. 21463 del 18 giugno 2020, avente ad oggetto «Modalità attuative della quarantena per i contatti stretti dei casi COVID-19, in particolari contesti di riferimento, quali l'attività agonistica di squadra professionista» - alle Autorità Sanitarie competenti di aver riscontrato due casi di positività al Covid.

A seguito della Comunicazione, le Autorità Sanitarie competenti (dopo aver, in data 2 ottobre, con nota della ASL Napoli 2, precisato che «*le responsabilità nell'attivare i protocolli previsti dalla F.I.G.C.*») fossero in capo alla SSC Napoli, e riservandosi di «*esaminare le conseguenti attività epidemiologiche utili ad individuare i contatti di vita e familiari e lavorativi*») accertavano che i due casi positivi avevano avuto, a loro volta, contatti stretti con tutto il gruppo squadra. Veniva, di riflesso, disposto l'isolamento domiciliare e il divieto di spostamenti e viaggi per tutto il gruppo con tre distinti provvedimenti. Precisamente, con nota del 3 ottobre 2020, ore 16.53, la ASL Napoli 1, ricevuti i dati dall'indagine epidemiologica, provvedeva a formalizzare l'indicazione dei contatti stretti relativi al caso accertato di infezione Sars - Covid, ricordando la «necessità dell'isolamento domiciliare degli stessi»; nel contempo, la ASL Napoli 2, con nota del 3 ottobre 2020, n. 14450, delle 16.03, chiariva anche da parte sua la necessità «*di isolamento fiduciario domiciliare per 14 giorni*».

Con comunicazione del 3 ottobre 2020, ore 18.25, il Vice Capo di Gabinetto del Presidente della Regione Campania ribadiva l'obbligo di isolamento dei contatti

stretti nel domicilio indicato al competente Dipartimento di prevenzione, evidenziando l'obbligo di non allontanarsi dal domicilio per tutti i componenti del gruppo-squadra, in adempimento della disciplina di settore, individuata nell'art. 1, comma 7, del D.L. 33/2020, convertito in L. 74/2020, e dal Rapporto dell'Istituto Superiore di Sanità n. 53 del 25 giugno 2020.

La SSC Napoli disdiceva il volo prenotato per sabato sera 3 ottobre per Torino e, conseguentemente, anche i tamponi prenotati per la mattina del 4 ottobre a Torino, in vista della partita Juventus-Napoli, valida per la terza giornata del campionato di Serie A 2020 – 2021, prevista per domenica 4 ottobre, alle ore 20.45.

In tale contesto, la SSC Napoli inviava richieste di rinvio (una il 3 ottobre 2020, alle ore 22.06 ed una successiva il 4 ottobre 2020, alle ore 16.41) alla Lega Nazionale Professionisti Serie A (di seguito anche LNPA), motivate dalla impossibilità di raggiungere Torino, dopo che la Juventus aveva manifestato la volontà di disputare la partita.

La società ricorrente chiedeva inoltre all'Autorità Sanitaria di esprimersi sulla facoltà discrezionale di consentire la c.d. "trasferta in bolla".

Con nota del 4 ottobre 2020, ore 14.13, la ASL Napoli 2 Nord 4 confermava il divieto di andare in trasferta, escludendo la possibilità eccezionale della "trasferta in bolla" e ribadendo l'obbligo per i contatti stretti di rispettare l'isolamento fiduciario domiciliare.

Ancora, con nota della ASL Napoli 1 del 4 ottobre 2020, ore 14.48, venivano ulteriormente confermati i provvedimenti assunti in data 3 ottobre 2020 e veniva evidenziata la piena condivisione di quanto riscontrato dal Gabinetto del Presidente della Regione Campania il 3 ottobre 2020.

Le richieste di rinvio (del 3 ottobre 2020, ore 22.06 e del 4 ottobre 2020, ore 16.41) della partita Juventus – Napoli, formulate dalla SSC Napoli, non venivano accolte dalla LNPA. Nel pomeriggio del 4 ottobre 2020, la LNPA comunicava, infatti, a mezzo di comunicato stampa, che l'incontro doveva ritenersi confermato.

In data 4 ottobre 2020, alle ore 19.35, la SSC Napoli inviava un'ulteriore missiva, con cui confermava che non avrebbe partecipato alla gara *de qua*, non essendosi potuta recare a Torino a seguito di espressa prescrizione delle Autorità sanitarie locali nonché regionali.

Sempre in data 4 ottobre 2020, alle ore 19.50, perveniva alla SSC Napoli una comunicazione del Presidente della LNPA, con cui veniva confermata nuovamente la partita per le ore 20.45 (così testualmente: «*riscontro le Vostre comunicazioni [...] – ricevute a mezzo pec, nella giornata di ieri alle ore 22:06 e oggi alle ore 16:41 e 19:35 – per ribadirVi [...] che la disputa della gara Juventus- Napoli, valevole per la terza giornata di andata del Campionato di Serie A TIM 2020-2021, è confermata per le 20:45 di oggi 4 ottobre 2020*»). Di conseguenza, alle ore 21.30 (trascorsi 45 minuti dall'orario fissato per la gara), l'Arbitro indicava a referto la mancata presentazione della SSC Napoli.

## II. Le decisioni endofederali

Con Comunicato Ufficiale n. 65 del 14 ottobre 2020, il Giudice Sportivo adottava i provvedimenti previsti dall'art. 53 NOIF in caso di rinuncia, ossia la penalizzazione della gara per 0-3 e la penalizzazione di un punto in classifica a carico della SSC Napoli. La quale proponeva reclamo alla Corte Sportiva di Appello della FIGC, che lo rigettava con Comunicato n. 14 del 10 novembre 2020.

Sia il Giudice Sportivo che la Corte Sportiva di Appello, pur riconoscendo la preclusione alla trasferta, individuavano nel provvedimento del 4 ottobre il cosiddetto *factum principis*, sul presupposto che la società ricorrente non avesse alcuna giustificazione relativamente all'assenza alla partecipazione della gara del 4 ottobre 2020, avendo tentato, con il proprio precedente comportamento, di sottrarsi, comunque, a tale partecipazione; onde l'impossibilità, seppure sopravvenuta in momento anteriore al termine per la presentazione allo Stadio di Torino, sarebbe un fatto del tutto irrilevante.

In particolare, la Corte Sportiva di Appello rigettava il reclamo proposto ritenendo violato dalla società ricorrente il principio, più volte affermato dal Collegio di Garanzia dello Sport del CONI (cfr., da ultimo, decisione n. 56/2018), secondo cui *«il fine ultimo dell'ordinamento sportivo è quello di valorizzare il merito sportivo, la lealtà, la probità e il sano agonismo»*, avendo la stessa tenuto nei giorni antecedenti la disputa dell'incontro un comportamento *«teso a preconstituirsì, per così dire, un "alibi" per non giocare quella partita»*.

Secondo la Corte Sportiva d'Appello, la mancata disputa dell'incontro non sarebbe dipesa, da una causa di forza maggiore o dal c.d. *“factum principis”*, *«bensì da una scelta volontaria, se non addirittura preordinata, della Società ricorrente»*.

La Corte riconduceva la condotta tenuta dalla SSC Napoli nei giorni antecedenti la disputa della gara alla figura della c.d. *“actio libera in causa”*, *«che costituisce, come noto, una deroga al principio generale secondo il quale la punibilità per la commissione di un reato necessita della capacità di intendere e di volere dell'autore al momento del fatto; eccezione, quest'ultima, che trova giustificazione, secondo la migliore dottrina, nel c.d. “dolo di preordinazione”; ed, infatti, anche se, al momento della realizzazione del reato, difetta, nel soggetto agente, la capacità di intendere e di volere, non può sottovalutarsi che è stato egli stesso a creare la predetta condizione, non soltanto dandovi vita volontariamente, ma anche orientando il proprio programma volitivo al precipuo scopo di commettere il reato o prepararsi una scusa»*.

Secondo la Corte, la società ricorrente, nei giorni precedenti la gara, aveva *«orientato la propria condotta al precipuo scopo di non disputare il predetto incontro, o, comunque, di preconstituirsì una scusa per non disputarlo»*.

### III. I motivi di ricorso

Con atto del 4 dicembre 2020, la SSC Napoli ha presentato ricorso davanti a questo Collegio per i seguenti motivi:

1. *Violazione dei principi sanciti dagli artt. 3, 97 e III Cost, art. 1147, c. 3 C.C., art. 2, c. 6 CGS CONI e art. 55 delle NOIF FIGC, nonché violazione del principio “in dubio pro reo” ed insufficiente motivazione sui punti decisivi della controversia, alla luce della manifesta illogicità, incoerenza ed irragionevolezza della motivazione.*

Secondo la ricorrente, fin dal giorno sabato 3 ottobre, alle ore 19 – allorché la società si è vista costretta a non partire per Torino – sarebbero sussistiti tre provvedimenti preclusivi della trasferta, emanati da Autorità sanitarie competenti secondo la normativa di riferimento e non derogabili dal Protocollo FIGC.

Secondo la SSC Napoli, il c.d. “*factum principis*” si sarebbe già verificato nel pomeriggio del sabato 3 ottobre 2020 ed il successivo provvedimento del 4 ottobre della ASL NA2 avrebbe avuto esclusivamente carattere confermativo dei precedenti – da giudicarsi questi ultimi comunque di carattere inibitorio – ed al contempo impeditivo della c.d. trasferta in bolla («*ribadendo quanto già comunicato ... resta l’obbligo per i contatti stretti (già indicati nelle precedenti comunicazioni anche alle altre ASL) di rispettare l’isolamento fiduciario presso il proprio domicilio*»); ciò avrebbe comportato una erronea interpretazione dal parte della CSA del Protocollo FIGC e dei menzionati provvedimenti dell’Autorità amministrativa, la cui violazione avrebbe altresì portato eventualmente anche alle conseguenze penali previste dall’art. 650 c.p.

Argomenta ulteriormente la SSC Napoli, con Memoria ex art. 60, c. 4, CGS CONI, che la comunicazione del 3 ottobre delle ore 18.25 – avente carattere di chiarimento e dunque dotato di forza precettiva autonoma – indicava espressamente “*l’obbligo di rimanere nel proprio domicilio ... con divieto di allontanarsi*” (cioè, in ossequio all’art. 1, comma 7, del D.L. 33/2020, convertito in L. 74/2020, e dal Rapporto dell’Istituto Superiore di Sanità n. 53 del 25 giugno 2020). Di tal ché, secondo la prospettazione della ricorrente, predicare che i “provvedimenti” emanati il giorno 3 ottobre non costituiscano una causa di forza maggiore comporterebbe una violazione della citata normativa che, pena la violazione dell’art. 650 c.p., impone ai soggetti costretti all’isolamento domiciliare di rimanere nel proprio domicilio e di non effettuare spostamenti o viaggi.

2. *Violazione degli artt. 53 e 55 delle NOIF laddove, anche ad ammettere che il divieto di trasferta sia intervenuto solo con il provvedimento del 4 ottobre 2020, non è stata data allo stesso la rilevanza causale di forza maggiore.*

Secondo il Napoli, il provvedimento impugnato sarebbe altresì illegittimo, atteso che il provvedimento del 4 ottobre 2020, ore 14.13, della ASL Napoli 2 Nord 4 ha definitivamente escluso la possibilità di effettuare una “trasferta in bolla” e, pertanto, avrebbe avuto una piena rilevanza autonoma di forza maggiore sulla mancata presentazione della squadra all’arbitro; ciò, in quanto emanato in un momento in cui, laddove la trasferta in bolla fosse stata invece autorizzata, il Napoli avrebbe avuto tutto il tempo di effettuare i tamponi e raggiungere lo Juventus Stadium nella giornata del 4 ottobre (come dimostrato in secondo grado).

Su tale ultima circostanza, il Napoli, con Memoria ex art. 60, c. 4, CGS CONI, fa notare che la mancata valutazione, da parte della CSA, della possibilità concreta per il Napoli di raggiungere lo stadio di Torino entro le 21:30 avendo a disposizione circa sette ore dalle 14:13 (laddove il provvedimento di autorizzazione alla “trasferta in bolla” fosse stato favorevole – cosa che non è accaduta) costituirebbe una mancata o insufficiente motivazione su un punto decisivo della questione. Ciò in quanto il suo scrutinio avrebbe consentito una valutazione adeguata della rilevanza o meno della causa di forza maggiore indiscutibilmente rappresentato dal provvedimento del 4 ottobre delle ore 14:13.

L’illegittimità del provvedimento sarebbe da scorgersi altresì nella falsa applicazione della fattispecie di “rinuncia” tipizzata dall’art. 55 delle NOIF («*Le squadre che non si presentano in campo nel termine di cui all’art. 54, comma 2 [i.e. l’orario della gara più il tempo di attesa di 45 minuti, ndr], sono considerate rinunciatarie alla gara con le conseguenze previste dall’art. 53, salvo che non dimostrino la sussistenza di una causa di forza maggiore*»).

Secondo la ricostruzione della ricorrente, una squadra deve considerarsi rinunciataria se al momento scandito dalla menzionata norma (qui, ore 21:30 del 4 ottobre) la stessa non si presenti sul campo. Ciò sarebbe confermato anche dalla lettura del referto arbitrale versato in atti: «*la gara non è iniziata in quanto la squadra Napoli non era presente allo stadio né all’ora fissata per l’inizio della stessa (20:45) né nei successivi quarantacinque minuti stabiliti dal regolamento come tempo di attesa*». Nel caso di specie, tuttavia, il *factum principis* (ammesso come esistente dal GS e dalla CSA) era ampiamente intervenuto da oltre 7 ore (ore 14:13 del 4 ottobre 2020).

Da qui discenderebbe l’illegittimità della decisione impugnata laddove - individuando quali indici di comportamento da cui desumere la preordinazione di non volere in ogni caso disputare la partita l’annullamento del volo e dei tamponi da farsi la domenica mattina – viene retrodatato il momento della rinuncia (o meglio, della “punibilità”) di circa 26 ore (19:30 del 3 ottobre, anziché 21:30 del 4 ottobre).

Aggiunge la ricorrente facendo notare la potenziale violazione di legge in cui sarebbe incorsa se la stessa fosse comunque partita il 3 ottobre, ricevendo il giorno successivo la conferma del divieto alla trasferta (circostanza che, in ogni caso, avrebbe impedito lo svolgersi della partita).

La decisione impugnata sarebbe così da considerarsi contraddittoria: da una parte, ammettendo l’esistenza di un *factum principis* verificatosi prima dello svolgimento

della gara che ne avrebbe comunque impedito lo svolgimento; dall'altra, non riconoscendo l'operatività sulla base di comportamenti che denuncerebbero l'esistenza del dolo preordinato a non disputare la partita.

3. *Violazione dei principi del giusto processo, nella specie la presunzione di buona fede e del principio in dubio pro reo.*

Sempre secondo la SSC Napoli, le motivazioni della CSA si fonderebbero su presunti indizi del tutto erronei ed infondati, ravvisati in 3 condotte della SSC Napoli (in capo alla quale non potrebbe neppure riconoscersi l'esistenza di un "movente"). Quanto alla corrispondenza con l'Autorità Sanitaria, la stessa sarebbe da considerarsi come giuridicamente dovuta giacché volta ad avere chiarimenti onde valutare, in buona fede, la possibilità di recarsi a Torino anche eventualmente in modalità "in bolla".

La disdetta del volo del sabato – per cui la SSC Napoli avrebbe dimostrato di avere avuto eventualmente la disponibilità di un *charter* il giorno seguente – sarebbe un comportamento assolutamente giustificabile attesa la necessità dell'autorità aeroportuale di coordinare il traffico aereo e di annullare lo "slot"; parimenti giustificabile sarebbe la disdetta dei tamponi della domenica a Torino i quali avrebbero potuto eventualmente effettuarsi a Napoli prima del decollo. In ragione dei richiamati motivi, la SSC Napoli ha chiesto al Collegio di Garanzia:

in via principale, di annullare la decisione della Corte Sportiva d'Appello Nazionale impugnata, confermativa della decisione del Giudice Sportivo Nazionale presso la Lega Nazionale Professionisti di Serie A (anche essa oggetto di impugnazione) e, per l'effetto, rilevata la causa di forza maggiore ex art. 55 NOIF, o, comunque, riconosciuta la sussistenza del *factum principis*, di ordinare direttamente alla Lega Nazionale Professionisti di Serie A ed alla FIGC, per quanto di rispettiva competenza, la disputa della gara Juventus – Napoli, valida per il campionato di Serie A 2020 – 2021, nonché la restituzione del punto di penalizzazione in classifica irrogato con la medesima sanzione.

Tale tipologia di decisione senza rinvio, si fonda:

in ragione dell'applicazione dell'art. 62, comma 1, del Codice di Giustizia Sportiva del CONI, non essendo necessari ulteriori accertamenti di fatto;

- in ragione della natura dei vizi dedotti, consistenti in macroscopiche violazioni delle normative statali e sportive richiamate, di palese evidenza e ben più rilevanti rispetto alla comunque dedotta insufficienza della motivazione su un punto decisivo della controversia (che non sarebbe comunque possibile integrare in alcun modo in un eventuale giudizio di rinvio, essendo macroscopicamente disallineata dall'applicazione di ogni principio giuridico);
- in ragione della inconfigurabilità di alcuna eventuale ulteriore discrezionalità (da rimettere mediante rinvio al Giudice di Appello), trattandosi semplicemente di verificare l'illegittimità del mancato riconoscimento del caso di forza maggiore costituito dalla preclusione alla trasferta da parte delle Autorità sanitarie;

- in ragione dell’esigenza di celerità dell’intero procedimento giustiziale sportivo, volto a garantire che la gara in questione, laddove ne sia sancita la disputa, possa essere giocata in tempi più rapidi possibili, come peraltro indicato dall’art. 2, comma 3, del Codice di Giustizia Sportiva del CONI;
- in ragione dei numerosi precedenti dello stesso Collegio di Garanzia che – laddove ha accolto i ricorsi avverso provvedimenti disciplinari aventi ad oggetto la perdita della gara a tavolino – ha annullato senza rinvio, disponendo la disputa della relativa gara (decisioni nn. 58/2020, 19/2018 e 7/2018).

In via subordinata:

- di annullare la decisione della Corte Sportiva d’Appello Nazionale impugnata, confermativa della decisione del Giudice Sportivo Nazionale presso la Lega Nazionale Professionisti di Serie A (anche essa oggetto di impugnazione), rimettendo la fattispecie alla Corte Sportiva d’Appello Nazionale affinché, in diversa composizione, svolga un nuovo esame del merito.

In data 22 dicembre 2020, si è tenuta l’udienza alla quale ha preso parte la SSC Napoli e la Procura Generale dello Sport presso il CONI, mentre sono rimasti contumaci la FIGC e la Juventus FC.

All’esito dell’udienza il Collegio si è riservato di decidere.

#### *IV. Considerato in diritto*

Il ricorso è fondato e va accolto.

Per ragioni di coerenza argomentativa i tre motivi vengono trattati unitariamente. Sia il Giudice Sportivo che la Corte Sportiva d’Appello Nazionale (di seguito: CSA) individuano l’ipotesi di forza maggiore, ex art. 55 NOIF FIGC, nell’ *“impossibilità della prestazione” per il c.d. factum principis quando sopraggiungano provvedimenti di legge o di carattere amministrativo emessi dalle competenti autorità governative o territoriali che, per tutelare l’interesse pubblico a cui sono preposte, impongono prescrizioni comportamentali o divieti che rendono impossibile la prestazione dell’obbligato indipendentemente dalla sua volontà.*

Il Collegio condivide questa motivazione.

Dalla quale, tuttavia, i giudici endofederali, con diversità di motivazione e accenti, fanno discendere conseguenze, invece, non condivise da questo Collegio.

Sempre secondo i giudici endofederali, mentre, dunque, i primi “segnali” che giungevano dalle Autorità (vale a dire le comunicazioni delle AASSLL del 2 e del 3 ottobre 2020, ndr) apparivano obiettivamente non ostativi all’applicazione del Protocollo e dunque all’effettuazione della trasferta, pur con tutte le precauzioni e misure cautelative del Protocollo stesso, solo successivamente, ed in particolare con i chiarimenti da ultimo forniti dalla ASL NA2 il giorno 4 ottobre 2020 alle ore 14.13 il quadro diveniva all’evidenza difficilmente compatibile con la trasferta a Torino, e l’“ordine dell’Autorità” assumeva valenza incidente e connotati prescrittivi chiari; quando però, ai fini della valutazione della forza maggiore ex art. 55 NOIF, la “prestazione” sportiva da parte della Soc. Napoli (che fin dalla sera precedente

aveva proceduto a disdire il viaggio aereo programmato con apposito charter) era nel frattempo oggettivamente divenuta di suo impossibile, anche sotto il profilo logistico-organizzativo, avendovi da tempo la Società rinunciato ed essendo ormai giunti in prossimità dell'orario della gara. Deve, in definitiva, affermarsi il principio che non si può far valere una causa esterna oggettiva di impossibilità della prestazione, quale è appunto la forza maggiore, nel caso declinata come ordine dell'autorità, quando la prestazione sia stata da tempo unilateralmente rinunciata (non conformemente, peraltro, alle indicazioni dell'Ente organizzatore) e sia divenuta ormai nei fatti impossibile, atteso che in tal caso la sopravvenuta via esterna diviene in concreto irrilevante.

Ne discende, da questo incedere, che l'impossibilità della prestazione non sarebbe derivata da un caso di forza maggiore, ma sarebbe stata causata dalla stessa SSC Napoli, che avrebbe disdettato il volo aereo.

La CSA, poi, seguendo questo itinerario tracciato dal Giudice Sportivo, non scorge soltanto una impossibilità sopravvenuta imputabile alla SSC Napoli, ma individua, prima dell'impossibilità, *una scelta volontaria, se non addirittura preordinata, della Società*, ricorrendo alla figura della c.d. "*actio libera in causa*", «*che costituisce, come noto, una deroga al principio generale secondo il quale la punibilità per la commissione di un reato necessita della capacità di intendere e di volere dell'autore al momento del fatto; eccezione, quest'ultima, che trova giustificazione, secondo la migliore dottrina, nel c.d. "dolo di preordinazione"*; ed, infatti, anche se, al momento della realizzazione del reato, difetta, nel soggetto agente, la capacità di intendere e di volere, non può sottovalutarsi che è stato egli stesso a creare la predetta condizione, non soltanto dandovi vita volontariamente, ma anche orientando il proprio programma volitivo al precipuo scopo di commettere il reato o prepararsi una scusa».

Secondo la Corte, pertanto, la società ricorrente, nei giorni precedenti la gara, avrebbe «*orientato la propria condotta al precipuo scopo di non disputare il predetto incontro, o, comunque, di preconstituirsì una scusa per non disputarlo*».

Le motivazioni appena indicate non possono essere condivise.

Quanto all'applicazione dell'art. 55 NOIF, va sottolineato che ricorre una ipotesi di impossibilità della prestazione quando il soggetto tenuto alla medesima non può eseguirla per una causa sopravvenuta a lui non imputabile.

Ebbene, entrambi i giudici endofederali non negano che sia intervenuto un fatto (cd. *factum principis*), che ha reso impossibile la prestazione, ma ritengono, con diversi accenti, che la sopravvenuta impossibilità sia imputabile alla SSC Napoli; colposamente il Giudice sportivo, dolosamente quello di appello.

Della fattispecie dell'impossibilità sopravvenuta, che esclude la responsabilità dell'agente, non mancherebbe, di conseguenza, il fatto sopravvenuto, ma la causa del medesimo; nel caso del Giudice Sportivo imputabile alla SSC Napoli a titolo di colpa; a titolo di dolo, per averla preordinata, da parte della CSA.

In entrambe le ricostruzioni, che portano ad escludere l'applicabilità dell'ipotesi dell'impossibilità sopravvenuta, il fatto che legittima la conclusione di entrambi i giudici endofederali è sempre il medesimo: la nota del 4 ottobre 2020, ore 14.13 della ASL Napoli 2 Nord. Non è un caso che la Corte di Appello affermi che *«il soggetto che si sia posto, volontariamente e preordinatamente, nelle condizioni di non fare una cosa, non può, poi, invocare, a propria scusante, la sopravvenienza di una causa successiva, peraltro per nulla autonoma rispetto alla condotta posta in essere dalla Società ricorrente (la nota del 4 ottobre 2020, ore 14,13 della ASL Napoli 2 Nord costituisce, infatti, la risposta all'ennesima richiesta di chiarimenti della Società ricorrente) che non gli ha consentito di fare quella cosa»*.

Ebbene, la valutazione dei giudici endofederali non tiene conto, in generale, del sistema disegnato dal legislatore emergenziale e, in particolare, del criterio di gerarchia delle fonti.

Ad una più attenta riflessione, infatti, emerge che, quando i fatti sono accaduti, *ratione temporis* trovava applicazione la Circolare del Ministero della Salute n. 21463 del 18 giugno 2020, avente ad oggetto «Modalità attuative della quarantena per i contatti stretti dei casi COVID-19», in ragione anche del rinvio effettuato dal Protocollo FIGC del 28 settembre 2020 (vigente all'epoca dei fatti di causa).

Ne deriva che la fonte normativa che disciplina il caso esaminato è la richiamata Circolare del Ministero della Salute. La quale ultima prevede, al settimo comma, *che Il Dipartimento di prevenzione può prevedere che, alla luce del citato parere del 12 giugno 2020 n. 88 del Comitato tecnico scientifico nominato con ordinanza del Capo Dipartimento della Protezione Civile n. 630 del 3 febbraio 2020, alla quarantena dei contatti stretti possa far seguito, per tutto il "gruppo squadra", l'esecuzione del test, con oneri a carico delle società sportive, per la ricerca dell'RNA virale, il giorno della gara programmata, successiva all'accertamento del caso confermato di soggetto Covid-19 positivo, in modo da ottenere i risultati dell'ultimo tampone entro 4 ore e consentire l'accesso allo stadio e la disputa della gara solo ai soggetti risultati negativi al test molecolare*.

Come è dato osservare, la norma prevede una facoltà, concessa al Dipartimento di prevenzione, non un obbligo. Tale facoltà non è stata esercitata dal richiamato Dipartimento; anzi, quest'ultimo ha agito in modo del tutto opposto, esercitando la diversa prerogativa riconosciuta dalla legge. La quale, attraverso la Circolare richiamata, in specie al comma 6, prevede: *In particolare, l'operatore di sanità pubblica del Dipartimento di Prevenzione territorialmente competente:*

– *provvede, nei confronti dei contatti stretti, alla prescrizione della quarantena per 14 giorni successivi all'ultima esposizione, e informa il Medico di Medicina Generale o il Pediatra di Libera Scelta da cui il contatto è assistito anche ai fini dell'eventuale certificazione INPS (circolare INPS HERMES 25 febbraio 2020 0000716 del 25 febbraio 2020). In caso di necessità di certificazione ai fini INPS per l'assenza dal lavoro, procede a*

*rilasciare una dichiarazione indirizzata all'INPS, al datore di lavoro e al medico di medicina generale o al pediatra di libera scelta in cui si dichiara che per motivi di sanità pubblica il contatto è stato posto in quarantena precauzionale, specificandone la data di inizio e fine;*

*– per quanto riguarda l'attività agonistica di squadra professionista, nel caso in cui risulti positivo un giocatore ne dispone l'isolamento ed applica la quarantena dei componenti del gruppo squadra che hanno avuto contatti stretti con un caso confermato.*

Il Dipartimento di prevenzione ha applicato questa norma; avrebbe potuto in alternativa applicare il comma 7, ma non lo ha fatto. Ne deriva che il *factum principis*, -cioè un provvedimento di legge o di carattere amministrativo emesso dalle competenti autorità che, per tutelare l'interesse pubblico a cui sono preposte, impongono prescrizioni comportamentali o divieti che rendono impossibile la prestazione dell'obbligato indipendentemente dalla sua volontà- non può essere ravvisato nella nota del 4 ottobre 2020, ore 14.13 della ASL Napoli 2 Nord, ma va, invece, individuato nelle due note del 3 ottobre 2020, ore 16.53 (con la quale la ASL Napoli 1, ricevuti i dati dall'indagine epidemiologica, provvedeva a formalizzare l'indicazione dei contatti stretti relativi al caso accertato di infezione Sars - Covid, ricordando la *necessità dell'isolamento domiciliare degli stessi*) e nella nota del 3 ottobre 2020, n. 14450, delle 16.03 della ASL Napoli 2 (che chiariva la *necessità di isolamento fiduciario domiciliare per 14 giorni*). Le due richiamate note integrano del tutto i requisiti richiesti dal comma 6 della Circolare 18 giugno 2020 e rappresentano, pertanto, gli atti oggettivamente impeditivi dell'attività cui sarebbe stata tenuta la SSC Napoli in applicazione della normativa federale. Quegli atti rappresentano il c.d. *factum principis*, che ha impedito la prestazione della SSC Napoli, sia perché entrambi sono atti amministrativi di fonte superiore rispetto alle norme federali, che cedono di fronte ai medesimi, sia perché applicativi di una Circolare emergenziale del Ministero della Sanità, sia perché coerenti proprio con il procedimento previsto dal comma 6 della richiamata Circolare.

Se, dunque, il *factum principis*, che le stesse decisioni endofederali non negano, va individuato nelle due richiamate Note del Dipartimento di prevenzione, ne deriva che la condotta attesa dalla SSC Napoli è divenuta impossibile per effetto dei richiamati provvedimenti, che escludono, peraltro, considerato il pieno rispetto della normativa vigente, una responsabilità di quest'ultima società. Responsabilità che, di certo, non può essere individuata, come invece concludono le decisioni endofederali, nella richiesta di chiarimenti circa la condotta da tenere. Infatti, sotto questo profilo, la SSC Napoli ha applicato il Protocollo FIGC vigente all'epoca dei fatti di causa, che rimanda, con riferimento alla procedura da osservare in caso sia accertata la positività al COVID-19 di un calciatore, alla citata Circolare del Ministero della Salute del 18 giugno 2020 e, dunque, all'esclusiva competenza della ASL territorialmente competente; la quale *in presenza di un caso positivo, fornisce informazioni e indicazioni chiare, anche per iscritto, sulle misure precauzionali da attuare ed eventuale documentazione informativa generale*

*sull'infezione da SARS-CoV-2, comprese le modalità di trasmissione, gli interventi di profilassi necessari (sorveglianza attiva, quarantena, ecc.), le istruzioni sulle misure da attuare in caso di comparsa di sintomatologia e la descrizione dei possibili sintomi clinici.*

Ne discende che la richiesta di informazioni e chiarimenti, lungi dall'essere un atto preordinato a preconstituire un elemento per non adempiere all'obbligo rimesso, è invece la diretta applicazione della richiamata Circolare, che è l'atto normativo gerarchicamente superiore, rispetto al quale cedono tutte le norme federali incompatibili con il medesimo.

Ne discende, ancora, non solo l'assenza di mala fede da parte della SSC Napoli, che ha agito in piena coerenza con quanto previsto dalla normativa vigente, ma anche la infondatezza della tesi, sostenuta dalla CSA, del c.d. dolo da preordinazione, proprio per l'assoluto rispetto del Protocollo da parte della Società e della sussistenza di un provvedimento, che è il *factum principis*, e che ha reso impossibile una condotta diversa. Ne deriva ancora che le ulteriori considerazioni della CSA sul nuovo Protocollo FIGC del 30 ottobre 2020, che ha reso "obbligatoria" anziché "facoltativa" la deroga della trasferta in bolla, prevedendo l'effettuazione dei tamponi il giorno della partita per il gruppo squadra, non possono assumere alcun rilievo anche perché inapplicabili in quanto successivo agli eventi.

Tutto concorre, in definitiva, all'annullamento del provvedimento impugnato.

PQM

Il Collegio di Garanzia dello Sport  
Sezioni Unite

Accoglie il ricorso e, per l'effetto, annulla senza rinvio la decisione impugnata.

Nulla per le spese.

Dispone la comunicazione della presente decisione alle parti tramite i loro difensori anche con il mezzo della posta elettronica.

Così deciso in Roma, nella sede del CONI, in data 22 dicembre 2020.

Il Presidente  
F.to Franco Frattini

Il Relatore  
F.to Massimo Zaccheo

Depositato in Roma in data 7 gennaio 2021.

Il Segretario  
F.to Alvio La Face

**SPORTS LAW AND POLICY CENTRE SRLS**

VIA GIOVANNI PASCOLI 54  
84014 NOCERA INFERIORE SA  
CF/P.IVA 05283020658

Web site: [www.sportslawandpolicycentre.com](http://www.sportslawandpolicycentre.com) – E-mail: [info@sportslawandpolicycentre.com](mailto:info@sportslawandpolicycentre.com)

**ORDINE D'ACQUISTO  
RIVISTA DI DIRITTO ED ECONOMIA DELLO SPORT - ANNO 2020**

*da inviare via email ([info@sportslawandpolicycentre.com](mailto:info@sportslawandpolicycentre.com)) o via Fax (06.92912678)  
allegando ricevuta di pagamento*

**DATI CLIENTE PER CONTATTI**

Nome e Cognome	
Tel. - Fax	
Indirizzo	
E-mail	

**DATI FATTURAZIONE**

Nome e Cognome / Ragione sociale	
Indirizzo	
Codice Fiscale / Partita IVA	
Pec	
Codice univoco	

**DATI SPEDIZIONE**

Nome e Cognome / Ragione sociale	
Indirizzo	
Recapito telefonico	

**TIPOLOGIA ORDINE**

Abbonamento Anno 2020 – n. 3 Volumi Cartacei	€ 200,00
Abbonamento Anno 2020 – n. 3 Volumi Versione eBook	€ 100,00
Singolo Volume Cartaceo	€ 70,00
Singolo Volume versione eBook	€ 35,00

**NOTE**

--

**DATI PAGAMENTO**

Bonifico Bancario: SPORTS LAW AND POLICY CENTRE S.r.l.s.  
Presso BANCA MONTE DEI PASCHI DI SIENA - IBAN: IT47Y0103076480000063220265 - BIC:  
PASCITMMSAR

Data e Luogo, \_\_\_\_\_

Timbro e/o Firma \_\_\_\_\_



Finito di stampare a marzo 2021  
presso Press Up s.r.l.

Sports Law and Policy Centre  
[www.sportslawandpolicycentre.com](http://www.sportslawandpolicycentre.com)  
[info@sportslawandpolicycentre.com](mailto:info@sportslawandpolicycentre.com)