



FEDERAZIONE ITALIANA GIUOCO CALCIO

Decisione/0096/CFA-2021-2022  
Registro procedimenti n. 0119/CFA/2021-2022  
Registro procedimenti n. 0120/CFA/2021-2022

## LA CORTE FEDERALE D'APPELLO

### SEZIONI UNITE

composta dai Sigg.ri:

Mario Luigi Torsello - Presidente

Salvatore Lombardo - Componente

Mauro Mazzoni - Componente

Vincenzo Barbieri - Componente

Giuseppe Castiglia - Componente (relatore)

ha pronunciato la seguente

### DECISIONE

sui seguenti reclami:

- reclamo n. 0119/CFA/2021-2022 proposto dal Sig. Carlos Augusto DOS SANTOS DA SILVA avverso l'inammissibilità del proprio reclamo tendente a ottenere l'annullamento e/o la riforma della delibera del Consiglio Direttivo della Divisione Calcio a Cinque assunta nella riunione del 14.2.2022, pubblicata sul Comunicato Ufficiale n. 772 del 15.2.2022, nella parte in cui "venivano introdotte molteplici e significative modifiche alle disposizioni in tema di Limiti di Partecipazione dei Calciatori/Calciatrici alle gare dei Campionati Nazionali di Calcio a 5 di Serie A, A2 e B Maschile di Serie A ed A2 Femminile per le stagioni 2022/2023 e 2023/2024";

- reclamo n. 0120/CFA/2021-2022 proposto dal Sig. Matheus Serminio Pozzi avverso l'inammissibilità del proprio reclamo tendente a ottenere l'annullamento e/o la riforma della delibera del Consiglio Direttivo della Divisione Calcio a Cinque assunta nella riunione del 14.2.2022, pubblicata sul Comunicato Ufficiale n. 772 del 15.2.2022, nella parte in cui "venivano introdotte molteplici e significative modifiche alle disposizioni in tema di Limiti di Partecipazione dei Calciatori/Calciatrici alle gare dei Campionati Nazionali di Calcio a 5 di Serie A, A2 e B Maschile di Serie A ed A2 Femminile per le stagioni 2022/2023 e 2023/2024";

per la riforma della decisione del Tribunale federale nazionale – sezione disciplinare n. 144/TFN SD del 12.5.2022;

Visti i reclami e i relativi allegati;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza del giorno 17 giugno 2022, il Cons. Giuseppe Castiglia e udito l'avv. Cozzone per i reclamanti, l'avv. Lubrano per la divisione calcio a 5.

### RITENUTO IN FATTO

1. Con delibera adottata il 14 febbraio 2022 e pubblicata nel C.U. n. 772 del successivo 15 febbraio, il Consiglio direttivo della Divisione calcio a 5 ha disposto - per le stagioni sportive 2022/203 e 2023/2024 - un aumento a crescere del numero di calciatori e delle calciatrici c.d. "formati" da inserire obbligatoriamente nella distinta di gara, specificando che per tali si intendono coloro che:

*"a) abbiano assunto il primo tesseramento per la FIGC prima del compimento del 18° di età, con tesseramento valido non revocato e/o non annullato anteriormente al 30 giugno 2017;*

*b) abbiano assunto il primo tesseramento per la FIGC prima del compimento del 16° di età, con tesseramento valido non revocato e/o non annullato anteriormente al 30 giugno 2018;*



FEDERAZIONE ITALIANA GIUOCO CALCIO

*c) abbiano assunto il primo tesseramento per la FIGC prima del compimento del 14° di età, con tesseramento valido non revocato e/o non annullato;*

*d) risultino residenti in Italia precedentemente al compimento del 10° anno di età.”*

2. Con ricorsi separati e sostanzialmente identici, salvo lievi difformità in punto di fatto, i signori Carlos Augusto Dos Santos Da Silva, detto Kakà, e Matheus Sermino Pozzi hanno impugnato innanzi al Tribunale federale nazionale - Sezione disciplinare la ricordata delibera insieme con gli atti connessi, chiedendone l'annullamento o la riforma per quanto di interesse.

3. I ricorrenti premettono che:

- il signor Dos Santos Da Silva è un calciatore nato in Brasile, residente in Italia dal 2007 e cittadino italiano dal 2013, tesserato, a partire dalla stagione 2007/2008, con varie società di calcio a 5;

- il signor Sermino Pozzi è un calciatore nato in Brasile, residente in Italia dal 2017 e cittadino italiano dallo stesso anno, tesserato, a partire dalla stagione 2017/2018, con varie società di calcio a 5;

4. Per effetto delle modificazioni introdotte, le società sarebbero state costrette a ridurre drasticamente i “non formati” presenti in rosa con conseguente perdita, per questi, della possibilità di continuare a svolgere nel nostro Paese la propria attività.

5. Ciò detto, i ricorrenti svolgono i seguenti motivi di diritto.

i) Sulla scorta degli artt. 27, comma 1, CGS CONI, e artt. 47 e 49 CGS FIGC, sarebbero indiscutibili la loro legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere. In punto di fatto, la sussistenza delle condizioni dell'azione sarebbe comprovata dalle iniziative delle società di attuale appartenenza le quali, a seguito delle disposizioni recate dalla delibera impugnata, avrebbero comunicato di non poter dar corso all'intesa verbale già raggiunta per la prossima annualità sportiva (SSD Petrarca calcio a cinque srl per il signor Dos Santos Da Silva) ovvero di disdire un accordo economico pluriennale in essere (ASD Arignano C5 per il signor Sermino Pozzi).

ii) Nonostante la formale qualifica di dilettante attribuita dall'ordinamento sportivo italiano, l'accordo economico stipulato dai ricorrenti ex art. 94 *ter* NOIF con le rispettive società per la stagione sportiva in corso, con la previsione di un corrispettivo ragguardevole (30.000 euro annuo per la corrente stagione sportiva, per l'uno; 21.000 euro sia per la stagione sportiva 2021/2022 che per quella 2022/2023, per l'altro) sarebbe equiparabile a tutti gli effetti a un contratto professionistico. Tanto si ricaverebbe anche dall'orientamento della *Dispute Resolution Chamber* della FIFA espresso nella decisione del 9 gennaio 2009 sul caso IFA 07-01126 tra FA ZTA Dubnica e SS Manfredonia calcio 1932. Ne seguirebbe l'applicabilità delle tutele e delle garanzie, anche di rango costituzionale, proprie dell'attività lavorativa. Inoltre (nel caso del signor Sermino Pozzi), il Consiglio direttivo avrebbe trascurato di affrontare la problematica degli accordi pluriennali in corso.

iii) La delibera impugnata sarebbe palesemente illegittima e irragionevole in quanto: iii.a) il dichiarato obiettivo di promuovere la formazione dei calciatori presso le società italiane e di sviluppare i vivai e i settori giovanili sarebbe apodittico e perseguito con modalità contraddittorie, mediante la formazione di una categoria di calciatori “formati” ritenuta “bizzarra ed eterogenea”; iii.b) discriminerebbe ingiustificatamente i giocatori italiani nati o avviati al calcio all'estero con violazione dei principi costituzionali della parità di trattamento e di diritto al lavoro, delle norme euro-unitarie sui diritti di circolazione, soggiorno e lavoro (art. 20 TFUE e Carta di Nizza); iii.c) sarebbe stata adottata senza richiedere i necessari pareri della FIGC, della Lega nazionale dilettanti, delle componenti direttamente interessate (società calciatori e allenatori) e non avrebbe previsto una disciplina transitoria.

6. La Divisione calcio a 5 si è costituita in giudizio per resistere ai ricorsi, sostenendone l'improcedibilità per incompetenza del Tribunale federale nazionale in favore della giustizia amministrativa (in ragione del carattere di tipo regolatorio e normativo dell'atto impugnato) o, in subordine, del Collegio di garanzia dello sport, nonché l'infondatezza nel merito (per la improcedibilità, sia per mancata impugnazione espressa che per tardività, di eventuali motivi impliciti relativi alla definizione di atleta formato nei vivai italiani, per i limiti del sindacato giurisdizionale su atti espressione di discrezionalità tecnica, per intrinseca legittimità della delibera gravata).

7. Con ordinanze n. 23 e n. 24/2021-2022 il Tribunale federale nazionale ha respinto una eccezione di inammissibilità della costituzione della Divisione calcio a 5 sollevata dalla difesa delle parti ricorrenti per omessa notifica della memoria e degli allegati e, ritenendo comunque scusabile tale posizione processuale alla luce dell'apparente antinomia delle norme degli artt. 49, comma 5, e 87, comma 1, CGS FIGC, ha rinviato la trattazione dei procedimenti.

8. Con decisione n. 144/2021-2022 il Tribunale federale nazionale:



FEDERAZIONE ITALIANA GIUOCO CALCIO

- i) ha riunito i giudizi alla luce dell'identità di *petitum* e di *causa petendi*;
- ii) ha respinto definitivamente l'eccezione di inammissibilità della costituzione della Divisione calcio a 5, ribadita in udienza dalla difesa di questa;
- iii) ha respinto, ampiamente argomentando, le eccezioni di difetto di giurisdizione e di competenza sollevate dalla parte resistente;
- iv) ha dichiarato inammissibili i ricorsi per difetto sia della legittimazione ad agire che dell'interesse a ricorrere. La situazione che i ricorrenti asseriscono sarebbe stata lesa con la delibera impugnata non sarebbe protetta dall'ordinamento federale: tale delibera disciplinerebbe solo aspetti organizzativi delle società, rispetto ai quali non si potrebbe riconoscere in capo a singoli tesserati quella posizione soggettiva qualificata e differenziata che, invece, sola spetterebbe alle società interessate. Mancherebbe inoltre, nella specie, una lesione attuale, diretta e concreta alla sfera giuridica dei ricorrenti, posto che le ricordate iniziative della società di appartenenza non rappresenterebbero conseguenza diretta dall'atto in questione in quanto le società stesse potrebbero decidere di tesserare più calciatori rispetto a quelli inseribili nella distinta di gara o di tesserare i ricorrenti a discapito di altri giocatori "non formati";
- v) ha comunque aggiunto che i ricorsi non appaiono fondati nel merito.

9. I reclamanti hanno interposto separati reclami avverso la decisione di primo grado svolgendo quattro ragioni di doglianza.

- i) Con il primo motivo, i reclamanti insistono sulla titolarità della legittimazione attiva e dell'interesse a ricorrere.

Essi, calciatori tesserati per una società affiliata alla FIGC, sarebbero pienamente legittimati a impugnare la delibera in questione poiché, non rientrando nella categoria dei "formati" e indipendentemente dalla possibilità di tesseramento, per effetto di questa troverebbero estremamente problematico partecipare alle gare del campionato di calcio a 5, venendo così a subire un danno rilevante. Sarebbe dunque insostenibile la tesi, condivisa dal Giudice di prime cure, del carattere meramente organizzatorio della delibera e della limitazione della legittimazione ad agire alle sole società interessate.

Diversamente da quanto ritenuto dal primo Giudice, le iniziative adottate dalle società di riferimento (impossibilità di formalizzare un'intesa verbale già raggiunta e recesso da un accordo economico pluriennale) apparirebbero testualmente conseguenza della delibera impugnata. Da ciò, all'evidenza, la sussistenza di una lesione diretta, attuale e concreta alle proprie sfere giuridiche e dunque l'interesse ad agire.

- ii) e iii) Con il secondo e il terzo motivo, i reclamanti ripetono le corrispondenti censure di primo grado, non esaminate in quella sede per essere stata la causa definita in rito.

iv) Con il quarto motivo, i reclamanti richiamano la vicenda, ritenuta sovrapponibile a quella attuale, del cestista Campanaro, che la VI Sezione del Consiglio di Stato a suo tempo ha deciso in senso favorevole al ricorrente con la sentenza 17 giugno 2014, n. 3037.

10. La Divisione calcio a 5 si è costituita in giudizio per resistere al reclamo.

11. Preliminarmente, la resistente deduce:

- i) l'improcedibilità del reclamo per carenza di legittimazione attiva e di interesse a ricorrere;
- ii) l'improcedibilità di eventuali motivi impliciti relativi alla definizione del concetto (e dei requisiti) di "atleta formato nei vivai italiani", in quanto concetto e requisiti non oggetto di impugnazione espressa e, comunque, formulati nel CU 1° luglio 2021, n. 1, non impugnato e ormai incontestabile per avvenuto decorso dei termini;
- iii) i limiti del sindacato giurisdizionale, con riferimento ad atti espressione di discrezionalità tecnica, contestabili solo per manifesta irragionevolezza, e insussistenza, nel caso di specie, di situazioni di irragionevolezza.

12. In termini sostanziali, la reclamata sostiene:

- i) l'infondatezza del primo motivo del reclamo per insussistenza di legittimazione attiva e di interesse a ricorrere;
- ii) l'infondatezza del secondo motivo del reclamo per insussistenza del carattere di contratto professionistico nell'accordo stipulato ai sensi dall'art. 94 *ter* NOIF;
- iii) l'infondatezza del terzo motivo del reclamo alla luce della ritenuta piena legittimità del provvedimento impugnato, che avrebbe



FEDERAZIONE ITALIANA GIUOCO CALCIO

disposto un aumento progressivo del numero degli atleti formati da inserire in distinta di gara del tutto ragionevole, proporzionato, adeguato e giustificato, con l'obiettivo di garantire una effettiva tutela dei vivai nazionali;

iv) l'inammissibilità e l'infondatezza del quarto motivo del reclamo rispettivamente: iv.a) per mancata proposizione del motivo in primo grado; iv.b) per infondatezza, irrilevanza e inconferenza della c.d. "sentenza Campanaro", in quanto avente a oggetto la diversa disciplina relativa al riconoscimento o meno dello status di "atleta di formazione italiana" e non - come invece nel caso oggetto del presente giudizio - l'individuazione del numero di atleti di formazione italiana da inserire nelle liste di gara.

13. All'udienza del 17 giugno 2022 i reclami sono stati chiamati e, dopo la discussione delle parti, sono stati trattenuti in decisione.

### CONSIDERATO IN DIRITTO

14. I reclami sono rivolti avverso la medesima decisione. Vanno perciò riuniti a norma dell'art. 103, comma 3, CGS FIGC.

15. In via preliminare, il Collegio osserva che la reclamata Divisione calcio a 5 non ripete in questo grado di appello le eccezioni di difetto di giurisdizione e, in subordine, di competenza formulate in primo grado e respinte in quella sede.

In quanto nel CGS manca una disposizione corrispondente all'art. 9 del Codice del processo amministrativo, il Collegio è tuttavia dell'avviso di doversi porre egualmente la questione della propria giurisdizione e della propria competenza. E ciò, sia in applicazione del consolidato principio, generalmente valido al di là delle eccezioni espresse, secondo cui il giudice conosce d'ufficio della sussistenza dei presupposti processuali e delle condizioni dell'azione, quali requisiti per la valida costituzione di un rapporto processuale, sia, in punto di fatto, per definire tematiche controverse.

In primo grado, è stato sostenuto il difetto di giurisdizione degli organi della giustizia sportiva.

La delibera impugnata recherebbe una disciplina generale e astratta e avrebbe perciò natura normativa e regolatoria. Come tale andrebbe impugnata innanzi al giudice amministrativo. Non varrebbe in questo caso la pregiudiziale sportiva perché il compito degli organi di autodichia si limiterebbe ad applicare le norme dell'ordinamento sportivo mentre nella specie, venendo in questione atti normativi di quell'ordinamento, la giustizia sportiva non potrebbe valutarne l'illegittimità e occorrendo annullarli.

La tesi argomenta essenzialmente sulla scorta di due decisioni del giudice amministrativo di primo grado (TAR Lazio, Sez. I, sent. 6 giugno 2017, n. 6624; adesivamente TAR Lazio, Sez. I ter, ord. 17 agosto 2021, n. 4427).

Entrambi i precedenti richiamati hanno ritenuto sussistere la propria giurisdizione perché oggetto del ricorso era in via diretta un atto regolamentare (rispettivamente: il nuovo regolamento per i servizi di procuratore sportivo approvato dal Consiglio federale della FIGC; alcuni articoli delle NOIF) e non una delibera, come è invece nel caso sottoposto all'esame di questa Corte (distingue espressamente TAR Lazio n. 6624/2017).

Invece, la delibera qui impugnata non è atto regolamentare, poiché in essa prevale l'esigenza del concreto provvedere e non quella di porre norme destinate tendenzialmente a valere nel tempo. Di conseguenza, la delibera ha senz'altro natura di atto amministrativo generale, ma non normativo (per la distinzione Cass. civ., Sez. trib., 15 maggio 2019, n. 13389).

Peraltro, anche la tesi secondo cui la cognizione delle impugnazioni degli atti regolamentari adottati nell'ordinamento sportivo esulerebbe dalla giurisdizione dei competenti organi della giustizia sportiva non sembra condivisibile.

L'art. 2, comma 1, lett. a), del c.d. "Salvacalcio" (decreto-legge 19 agosto 2003 n.220, convertito, con modificazioni, in legge 17 ottobre 2003, n. 280) riserva all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto *"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."*

Non vi è ragione per non intendere tale previsione, in modo non ingiustificatamente restrittivo, come attributiva della giurisdizione al giudice sportivo su tutti i fatti di auto-organizzazione dell'ordinamento sportivo, quale è quello qui in questione.

Questa interpretazione appare più coerente con quanto ha rilevato la Corte costituzionale circa la *"natura, per taluni profili originaria e autonoma, dell'ordinamento sportivo, che di un ordinamento giuridico presenta i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria"*, cosicché *"la regolamentazione statale del sistema sportivo deve ... mantenersi nei limiti di quanto risulta necessario al bilanciamento dell'autonomia del suo ordinamento con il rispetto delle altre garanzie costituzionali che possono venire in rilievo"* e che qui, ovviamente, non sono in gioco (sent. 25 giugno 2019, n. 160).

Per completezza, sarà utile ricordare che il Collegio di garanzia del CONI non dubita che gli organi della giustizia sportiva abbiano



FEDERAZIONE ITALIANA GIUOCO CALCIO

cognizione delle impugnazioni delle norme regolamentari di una Federazione sportiva, discutendo semmai - e di ciò si vedrà meglio in seguito - del riparto delle competenze fra questi (ad es., SS. UU., n. 32/2018; SS. UU., n. 62/2018).

In conclusione, e come anticipato, il Collegio ribadisce che in materia la giurisdizione spetta al giudice sportivo.

16. In via subordinata, in primo grado è stato eccepito che, pur rimanendo nell'ambito dell'ordinamento sportivo, sulla controversia non avrebbero competenza gli organi giustiziali endofederali, ma, in unico grado, il Collegio di garanzia dello sport costituito presso il CONI.

In un complesso sistema la cui lettura sistematica - va dato atto - non è agevole, ritiene il Collegio che la soluzione del quesito relativo alla spettanza della competenza riposi nelle norme generali attributive di questa.

Secondo l'art. 25, comma 1, CGS CONI (*"Competenza dei Giudici federali"*):

*"1. Il Tribunale Federale giudica in primo grado su tutti i fatti rilevanti per l'ordinamento sportivo in relazione ai quali non sia stato instaurato né risulti pendente un procedimento dinanzi ai Giudici sportivi nazionali o territoriali"*.

La disposizione è riprodotta pressoché integralmente dall'art. 79, comma 1, CGS FIGC, il quale è rubricato: *"Competenza e articolazione territoriale del Tribunale federale"* e recita:

*"1. Il Tribunale federale giudica in primo grado su tutti i fatti rilevanti per l'ordinamento sportivo in relazione ai quali non sia stato instaurato né risulti pendente un procedimento dinanzi al Giudice sportivo nazionale o ai Giudici sportivi territoriali"*.

Ancora, l'art. 30, comma 1, CGS CONI stabilisce:

*"1. Per la tutela di situazioni giuridicamente protette nell'ordinamento federale, quando per i relativi fatti non sia stato instaurato né risulti pendente un procedimento dinanzi agli organi di giustizia sportiva, è dato ricorso dinanzi al Tribunale federale"*.

Come questa Corte ha ripetutamente affermato, il sistema della giustizia endofederale è tendenzialmente organizzato in base al c.d. doppio binario: da una parte il Giudice sportivo di primo grado e la Corte d'appello sportiva con competenza su tutti gli accadimenti verificatisi durante le gare sportive, dall'altra il Giudice federale, anch'esso di primo e secondo grado, rappresentato dal Tribunale federale e dalla Corte d'appello federale che giudicano sui deferimenti adottati dalla Procura federale e su tutte le altre controversie diverse da quelle riservate ai giudici sportivi.

In tale quadro, il nuovo CGS FIGC, all'art. 79 - con un profilo assertivo e definitorio non presente nel Codice previgente - introduce una norma "di sistema" avente specificamente ad oggetto la competenza del Tribunale federale. Questa è disposizione generale e residuale sulla attribuzione della competenza del Tribunale federale (così come lo sono i citati artt. 25 e 30 del CGS CONI), il cui effetto è quello di garantire una piena autodichia dell'ordinamento endofederale, senza cioè che vi siano vuoti di tutela che legittimino il ricorso al solo Collegio di garanzia dello sport ai sensi dell'art. 54, comma 1, del CGS CONI (CFA, Sez. I, n. 51/2020-2021; CFA, Sez. I, n. 29/2020-2021).

In conformità a quanto ha più volte rilevato lo stesso Collegio di garanzia, in assenza di esposte previsioni normative, gli atti federali trovano la loro sede naturale di impugnazione davanti gli organi della giustizia federale e, solo una volta esauriti i gradi di questa e alle condizioni sancite dal CGS CONI, tali atti possono essere oggetto di un ricorso davanti al Collegio di garanzia medesimo.

In definitiva, il Collegio di garanzia dello sport ritiene il carattere eccezionale e residuale della competenza in grado unico e di merito riservata sé stesso dall'art. 54, comma 3, CGS CONI (Coll. gar., Sez. I, n. 77/2019; Sez. I, n. 76/2019; Sez. I, n. 75/2019; SS. UU., n. 62/2018; SS. UU. n. 32/2018).

In primo grado, si è invece sostenuto che:

- la regola della competenza residuale del Tribunale federale nazionale troverebbe una deroga là dove articolazioni dell'ordinamento sportivo abbiano derogato alla stessa espressamente o implicitamente;

- la Lega Nazionale Dilettanti (di cui la Divisione calcio a 5 è un'articolazione) avrebbe implicitamente derogato a tale regola nell'art. 53, comma 3, del proprio regolamento (nel testo ora vigente: *"Le controversie tra i soggetti di cui la comma 1 o tra gli stessi e la FIGC o la Lega per le quali non siano previsti o siano esauriti i gradi interni di giustizia federale, sono devolute, su istanza della parte interessata, unicamente alla cognizione del Collegio di garanzia dello sport presso il CONI, secondo quanto disposto dai relativi regolamenti e dalle norme federali"*);



FEDERAZIONE ITALIANA GIUOCO CALCIO

- di conseguenza, i provvedimenti assunti dalla Lega Nazionale Dilettanti e dalle sue articolazioni potrebbe essere impugnati unicamente innanzi al Collegio di garanzia dello sport.

La tesi si fonda sull'autorità di due precedenti del Collegio di garanzia dello sport (Sez. III, n. 10/2021; e, prima ancora, Sez. I, n. 4/2017).

Il richiamo non è risolutivo.

La decisione n. 4/2017 è antecedente alla pronunzia delle Sezioni unite n.62/2018, che espressamente ha dato atto del contrasto esistente sul punto fra le Sezioni semplici e ha inteso risolverlo.

Dal canto suo, la decisione n. 10/2021, nel sottolineare come la ricostruzione del sistema non sia comunque agevole, ritiene che:

- sia pure con formulazione "ellittica e in parte implicita", l'art. 87, comma 4 (*"Le disposizioni di cui al presente articolo e all'art. 8 si applicano anche alle delibere adottate dalle componenti federali, ove previsto dai rispettivi statuti e regolamenti"*) riserverebbe alle singole componenti federali la scelta, da assumere nei rispettivi statuti e regolamenti, sulla disciplina applicabile alle controversie che riguardano le decisioni delle stesse componenti e dei relativi organi;

- la LND questa scelta avrebbe effettivamente compiuto con il ricordato art. 53, comma 3, del proprio regolamento;

- in quanto né l'art. 83 né l'art. 84 CGS FIGC menzionano le controversie relative a delibere o decisioni delle componenti federali o dei relativi organi, queste rientrerebbero proprio tra quelle di cui al comma 3 dell'art. 53.

Tale ragionamento non può essere condiviso.

Il Collegio ritiene di dare continuità all'indirizzo espresso da questa Corte federale d'appello secondo cui l'art. 87, comma 4, CGS FIGC, è norma processuale e non norma sulla competenza, e quindi non può essere presa in considerazione (Sez. I, n. 51/2020-2021; Sez. I, n. 29/2020-2021). Sarebbe incongruo ritenere che l'art. 87, visto nel suo complesso, accorpi in maniera eterogenea norme processuali (come sono palesemente quelle dei commi 1, 2 e 3) con una norma sulla competenza (in tesi: il comma 4), cosicché pare ragionevole concludere che anche quest'ultima disciplini solo profili di rito.

Come si è detto, le norme generali attributive di competenza sono quelle, prima ricordate, degli artt. 25, comma 1, e 30, comma 1, CGS CONI, nonché dell'art. 79, comma 1, CGS FIGC.

Vero è che, nell'ambito del CGS FIGC, i successivi degli artt. 83 e 84 CGS FIGC fanno una elencazione dettagliata delle competenze del Tribunale federale a livello nazionale e della Sezione disciplinare del Tribunale. In queste, non sono comprese controversie del tipo di quella ora in discussione.

L'(apparente) antinomia va risolta mediante una interpretazione che - in conformità con le disposizioni costituzionali (artt. 24 e 11 Cost.), euro-unitarie (art. 46 Carta di Nizza) e sovranazionali (artt. 6 e 13 CEDU) - meglio garantisca la piena tutela del diritto di difesa secondo le linee di un sistema articolato su tre gradi di giudizio. Ne consegue che le ipotesi di giudizio in unico grado innanzi al Collegio di garanzia dello sport devono ritenersi eccezionali, di stretta interpretazione e riscontrabili nei soli casi in cui non sussista dubbio (così ora TFN, Sez. disc., n. 145/2021/2022).

In sintesi, la disposizione-base di riferimento resta - anche, ma non solo, per la sua collocazione topografica - l'art. 79, comma 1, CGS FIGC, di cui gli artt. 83 e 84 rappresentano estrinsecazione specifiche, ma non esaustive.

Né, infine, si può trarre spunto dall'art. 53, comma 3, reg. LND, che assegna alla competenza del Collegio di garanzia dello sport le controversie per cui non siano previsti gradi interni di giustizia federale. Occorre infatti stabilire in primo luogo, e sulla base di altre e diverse disposizioni, quali siano queste controversie, pena altrimenti la petizione di principio.

In conclusione, nella materia controversa, va riaffermata la competenza degli organi della giustizia federale.

17. La prima eccezione procedurale mossa dalla parte reclamata contesta la sussistenza in capo ai privati della legittimazione ad agire e dell'interesse a ricorrere. La tematica di tale eccezione coincide con quelle del primo motivo del reclamo e del primo motivo sostanziale della difesa della Divisione calcio a 5. Pertanto verrà esaminata in sede di merito.

18. La seconda eccezione procedurale è infondata.

La circostanza che gli attuali reclamanti non abbiano a suo tempo contestato la corrispondente delibera relativa al 2020/2021, che



FEDERAZIONE ITALIANA GIUOCO CALCIO

dava delle categorie degli “atleti formati” e non “formati” una definizione identica a quella recata dalla delibera qui gravata, non è rilevante. Essi, infatti, non avrebbero potuto impugnare la delibera precedente per mancanza, allora, di un concreto interesse.

19. La terza e ultima eccezione attiene alla sostanza della controversia e, quindi, non deve essere valutata preliminarmente.

20. Con il primo motivo del reclamo, i privati contestano la decisione di primo grado che ha concluso negando loro la legittimazione ad agire e l'interesse a ricorrere.

Tale motivo, come detto, è speculare al primo motivo preliminare e al primo motivo sostanziale della difesa della Divisione calcio a 5. Dunque i motivi non possono che essere esaminati congiuntamente.

Il primo motivo del reclamo è fondato.

Benché revocata in dubbio da parte della dottrina, la distinzione fra legittimazione ad agire e interesse a ricorrere mantiene una sua perdurante validità (la ribadisce da ultimo Cons. Stato, Ad. plen., 9 dicembre 2021, n. 22).

In estrema sintesi, va ricordato che nel giudizio impugnatorio, quale quello presente, la legittimazione ad agire spetta al soggetto che può vantare una posizione speciale e qualificata rispetto al provvedimento autoritativo dal cui effetto deriverebbe l'ingiusta lesione della propria situazione giuridica; posizione che lo distingue dal *quisque de populo* rispetto all'esercizio del potere.

L'interesse ad agire è caratterizzato dalla *"prospettazione di una lesione concreta ed attuale della sfera giuridica del ricorrente e dall'effettiva utilità che potrebbe derivare a quest'ultimo dall'eventuale annullamento dell'atto impugnato"* (Cons. Stato, Ad. plen. 26 aprile 2018, n. 49, § 16.8). Tale interesse deve essere non solo personale e diretto, ma anche attuale e concreto, e non solo ipotetico e virtuale per fornire una prospettiva di vantaggio (Cass. civ., SS. UU., 2 novembre 2007, n. 23031).

Tanto premesso, il Collegio ritiene che non sia giustificato - come ha fatto il Giudice di primo grado - limitare alle società del settore la legittimazione attiva, sul presupposto che la delibera impugnata riguarderebbe *"aspetti organizzativi, inerenti scelte tecniche societarie relative alla composizione delle liste dei calciatori"*. Anche ammesso che la delibera abbia natura di questo genere, sembra piuttosto che - ferma restando poi una puntuale valutazione dell'interesse - la legittimazione attiva vada riconosciuta a tutti coloro che rispetto a essa rivestono una posizione specifica e differenziata e cioè agli *stakeholder*, intendendosi per tali non solo le società, ma anche i tesserati che operano nel settore del calcio a 5, nella disciplina del quale appunto la delibera direttamente incide.

In capo ai reclamanti sussiste anche l'interesse a ricorrere.

Come è dimostrato documentalmente dalle comunicazioni in atti, per effetto delle limitazioni all'impiego di calciatori “non formati” i privati hanno subito la perdita di una concreta *chance* di partecipare al campionato di calcio a 5, l'uno, la risoluzione di un accordo economico pluriennale in corso, l'altro. Pare dunque evidente come essi abbiano un interesse concreto, specifico e attuale a ripristinare la situazione antecedente all'adozione dell'atto gravato.

I ricorsi di primo grado sono perciò ammissibili e perciò, sul punto, va conseguentemente riformata la decisione del Tribunale territoriale.

21. Il Collegio non ritiene tuttavia di disporre la regressione processuale prevista dall'art. 106, comma 2, CGS FIGC, sia perché il primo giudice, pur formulando espressamente una declaratoria di inammissibilità, ha comunque deciso i ricorsi anche nel merito, sia perché la difesa dei reclamanti, nella discussione orale, ha espressamente chiesto la decisione nel merito facendo così preventiva acquiescenza.

A tali considerazioni - comunque dirimenti - va aggiunta qualche perplessità di carattere generale sulla portata della disposizione contenuta nell'art. 106, comma 2, del Codice di giustizia sportiva secondo cui *"La Corte federale di appello [...] se ritiene insussistente la inammissibilità o la improcedibilità dichiarata dall'organo di primo grado o rileva la violazione delle norme sul contraddittorio, annulla la decisione impugnata e rinvia, per l'esame del merito, all'organo che ha emesso la decisione."*

La disposizione è identica a quella contenuta *sub* art. 37, comma 4, del Codice previgente.

E' noto che sul tema dell'annullamento con rinvio da parte del giudice d'appello si confrontano due principi contrapposti: da un lato, l'esigenza di garantire il doppio grado di giurisdizione, che agisce nel senso di ampliare i casi di annullamento con rinvio; dall'altro, la necessità di definire speditamente il giudizio, che agisce ovviamente nel senso opposto.

Il Legislatore federale - in via generale - ha privilegiato quest'ultima prospettiva, limitando le ipotesi di rinvio al primo giudice,



visto che nel processo sportivo le esigenze di celerità devono essere considerate prevalenti sull'altro principio sopra detto.

Conseguentemente i casi di rimessione al giudice sportivo di primo grado devono essere considerati eccezionali, in quanto derogatori di un principio generale, come del resto avviene nel Codice del processo amministrativo e nel Codice di procedura civile.

Va però espressa qualche riserva sulla previsione normativa secondo cui la rimessione al giudice di primo caso è prevista anche nel caso di erronea declaratoria di inammissibilità (e di improcedibilità).

E ciò perché, l'esigenza di una più intensa tutela giurisdizionale, che è alla base del reclamo - quale mezzo idoneo a denunciare qualsiasi errore o ingiustizia della decisione di primo grado (cosiddetto rimedio a critica libera) - non comporta l'inderogabile necessità, nel caso di utilizzazione di tale gravame, di una duplice pronuncia sul merito della controversia. Infatti, la doppia cognizione garantita dal legislatore alle parti contendenti riguarda la lite, intesa nella sua totalità, cioè nel complesso dei profili di natura sostanziale e di natura processuale che essa presenta e non, invece, le singole questioni di rito o di merito, suscettibili di autonoma considerazione, nelle quali è logicamente scomponibile la lite medesima.

Né, d'altronde, può dubitarsi che il giudice decide l'intera controversia sia allorché risolve tutti i punti in contestazione della causa, sia allorché - correttamente o meno - ne risolve solo alcuni, con una pronuncia il cui contenuto precluda l'esame di ogni questione di merito o di una parte di esso (Cons. St., Ad. plen. n. 18/1978).

In tali casi, in effetti, il processo si instaura e si svolge regolarmente, concludendosi con una sentenza che, pronunciandosi sulla domanda proposta, ravvisa la carenza di una delle condizioni per l'esame del merito (Cons. St., Ad. plen. n. 10/2018).

In definitiva, parrebbe più coerente con i principi generali del diritto sportivo che il rinvio debba essere limitato al solo caso dell'incompletezza del contraddittorio in primo grado.

L'opportunità di tale eventuale modifica normativa va quindi segnalata al Legislatore federale.

22. Passando ora all'esame del merito, va dato atto che la delibera impugnata, facendo esercizio di ampia discrezionalità tecnica, ha dettato una particolare disciplina dei campionati di calcio a 5 per le due stagioni a venire.

Secondo un consolidato orientamento giurisprudenziale, il sindacato giurisdizionale sugli atti di tale natura può essere esercitato nei soli casi di violazione di legge o nelle ipotesi-limite di errore sui presupposti, manifesta infondatezza, palese illogicità.

La Divisione calcio a 5 sostiene la piena legittimità e ragionevolezza della delibera.

Si tratta di una considerazione che il Collegio condivide nei termini di cui ora si dirà.

Le ragioni alla base della delibera emergono nitidamente nel verbale della riunione del Consiglio direttivo della Divisione in data 14 febbraio scorso, in atti.

Come si legge nella relazione del Presidente, appare *“la grande distonia tra il numero dei giocatori formati e non formati in Italia che vengono effettivamente impiegati nelle gare dei campionati e soprattutto nelle categorie di vertice”*.

*“Questa distorsione ... ha creato un corto circuito. A causa del quale le società hanno smesso di fare quella normale attività di scouting sui territori ... privilegiando scorciatoie e semplificazioni, andando alla ricerca di calciatori già pronti e formati in realtà estere ... Questo ha generato delle distorsioni che hanno portato a una insostenibilità del sistema ...”,* tanto che *“delle 19 società vincenti i 37 titoli della serie A assegnati a partire dal 1983/1984, solo 6 sono ancora in attività e solo 2 sono in serie A”*.

Alla relazione è allegata una tabella. E - come osserva la reclamata - *“i numeri dimostrano come i giocatori formati, mediante il sistema di inserirli in distinta di gara e di non farli partecipare alla partita in termini effettivi, arrivano ad avere un minutaggio pari al solo 20% dei minuti giocati, a fronte di un minutaggio pari al 80% dei minuti giocati per i giocatori non formati”*.

La relazione del Presidente è stata condivisa nel merito dai consiglieri, che solo non sono stati unanimi circa la tempistica delle misure da prendere.

Come ricorda la reclamata, la promozione e la tutela dei vivai giovanili costituiscono obiettivi condivisi a livello sia interno (delibera CONI 15 luglio 2004, n. 1276) che euro-unitario (Comunicazioni della Commissione europea 11 luglio 2007, recante il Libro bianco dello sport, e 18 gennaio 2011, per *“Sviluppare la dimensione europea dello sport”*).



FEDERAZIONE ITALIANA GIUOCO CALCIO

La delibera CONI perseguiva l'obiettivo di far sì che *“nelle squadre che partecipano ai campionati di livello nazionale [sia] garantita una presenza di giocatori formati nei vivai giovanili non inferiore al 50 per cento del totale dei giocatori compresi nel referto arbitrale”*.

Con la prima Comunicazione, la Commissione ha ritenuto che *“le regole che impongono alle squadre una quota di giocatori formati sul posto possono ritenersi compatibili con le disposizioni del Trattato sulla libera circolazione delle persone se non causano una discriminazione diretta basata sulla nazionalità e se gli eventuali effetti discriminatori indiretti possono essere giustificati come proporzionati a un obiettivo legittimo perseguito quale, ad esempio potenziare e tutelare la formazione e lo sviluppo dei giovani giocatori di talento”*.

Con la seconda, la Commissione ha rilevato che *“norme indirettamente discriminatorie (ad esempio quote di giocatori formati sul posto) ... si possono considerare compatibili se perseguono un obiettivo legittimo e nella misura in cui sono necessarie e commisurate al raggiungimento di tale obiettivo”*.

Non è un caso, d'altronde, che - come osserva la resistente - iniziative analoghe a quella qui in discussione siano state assunte in altri settori dello sport (rugby, pallavolo, hockey inline, pallanuoto).

Anche altri ordinamenti sportivi, stranieri e sovranazionali, hanno introdotto la c.d. *“Home Grown Player Rule”*, secondo la quale una quota dei giocatori schierati in campo o compresi nella rosa, anche indipendentemente dalla nazionalità, deve provenire dai settori giovanili del club o comunque del Paese.

Il Consiglio di direttivo della Divisione calcio a 5 ha inteso raggiungere questa finalità combinando una serie di parametri secondo criteri che sono espressione di discrezionalità tecnica eminente, qui non sindacabile.

23. Alla legittimità della decisione impugnata i reclamanti oppongono - con il quarto motivo del reclamo - un precedente della VI Sezione del Consiglio relativo al caso del cestista Campanaro, di nazionalità italiana, ma non formatosi tecnicamente nel nostro Paese, che impugnava il rigetto dell'istanza volta a ottenere il tesseramento nella Federazione italiana pallacanestro quale atleta italiano a tutti gli effetti (sentenza n. 3037/2014).

Benché rubricata come “quarto motivo”, e diversamente da quanto obietta la reclamata, non si tratta di censura nuova, che in quanto tale sarebbe inammissibile in questo grado di giudizio *ex art. 101, comma 3, CGS FIGC*, ma piuttosto un argomento ulteriore di merito a sostegno di quelli già esposti.

Com'è noto, difatti, il divieto dei *nova* in appello preclude alla parte di introdurre nuove domande processuali, connotate da un nuovo (o mutato) *petitum* ovvero da una nuova (o mutata) *causa petendi* e, quindi, di domande caratterizzate da una nuova (o mutata) richiesta giudiziale ovvero da nuovi (o mutati) fatti costitutivi della pretesa azionata ma non impedisce, invece, di svolgere nuove argomentazioni in sede impugnatoria, tendenti ad evidenziare l'erroneità della decisione gravata e a illustrare ulteriormente un motivo di censura già articolato in primo grado.

Il precedente invocato non appare tuttavia risolutivo, alla luce della non sovrapponibilità delle situazioni evocate in giudizio. Esso infatti riguardava la possibilità di partecipare a un campionato professionistico, mentre nella vicenda in discussione i reclamanti, per quanto abbiano ricevuto la promessa o la dazione di corrispettivi monetari, sono “non professionisti”, a norma dell'art. 29 NOIF, non impugnato e non oggetto di specifiche censure.

Vengono dunque in questione settori radicalmente diversi, la cui disciplina corrisponde a valori, esigenze e tecniche di tutela non comparabili.

Pertanto, data la situazione di fatto e la indiscutibile meritevolezza dell'interesse alla tutela dei vivai, perseguito dal provvedimento, il Collegio ritiene che il Consiglio direttivo abbia legittimamente assunto le iniziative di modifica giudicate necessarie per porre rimedio a una situazione giudicata in via di grave e progressivo deterioramento. La scelta di intervento fatta è una opzione di merito non sindacabile in questa sede e sfugge alle censure mosse dai reclami.

Va sottolineato che la procedura non prevedeva l'espressione obbligatoria di alcun parere. Peraltro il Presidente della Divisione calcio a 5 ha informato i consiglieri che dell'intenzione di riforma erano stati messi al corrente il Commissario straordinario della LND e il Presidente federale.

La disciplina transitoria, di cui i reclamanti lamentano l'assenza, è sostanzialmente disposta attraverso una articolata scansione temporale dell'applicazione della nuova disciplina.



FEDERAZIONE ITALIANA GIUOCO CALCIO

24. I reclamanti censurano il (ritenuto) il brusco scarto fra la regolamentazione della stagione 2021/2022 e quella prevista per le due stagioni seguenti, con un aumento “indiscriminato” del numero dei calciatori “formati” necessariamente presenti nella rosa.

Il signor Dos Santos Da Silva ricorda che, secondo la disciplina recata dal previgente C.U. n. 1 del 1° luglio 2021 per la serie A maschile, ove egli milita, in relazione a una distinta di gara con il numero massimo di quattordici calciatori vi sarebbe stato un perfetto equilibrio tra “formati” e “non formati” (sette a sette).

La delibera ha progressivamente modificato tale equilibrio prevedendo per il campionato nazionale maschile di serie A:

- per la stagione 2022/2023, una distinta di gioco di non più di dodici giocatori, di cui non più di quattro non formati;
- per la stagione 2023/2024, una distinta di gioco di non più di dodici giocatori, di cui non più di tre non formati.

Il signor Sermino Pozzi ricorda che, secondo la disciplina recata dal previgente C.U. n. 1 del 1° luglio 2021 per la serie A2 maschile, ove egli milita, in relazione a una distinta di gara con il numero massimo di dodici calciatori vi sarebbe stato un ragionevole equilibrio tra “formati” e “non formati” (sette a cinque).

La delibera ha progressivamente modificato tale equilibrio prevedendo per il campionato nazionale maschile di serie A2:

- per la stagione 2022/2023, una distinta di gioco di non più di dodici giocatori, di cui non più di tre non formati;
- per la stagione 2023/2024, una distinta di gioco di non più di dodici giocatori, di cui non più di due non formati (nella serie A2 Élite, di nuova istituzione) e uno non formato (nella serie A2).

L'articolazione nei termini descritti, a prima vista, potrebbe suscitare qualche dubbio.

Dubbio che, in effetti, ha trovato riscontro anche in sede di approvazione della delibera, in quanto la stessa ha ricevuto il voto contrario di un consigliere, il quale, pur convenendo in linea di principio sull'esigenza di una rimodulazione, riteneva necessario imprimere alla riforma una maggiore gradualità.

La delibera, però, va rapportata alla particolare gravità della situazione emersa nella riunione del Consiglio direttivo e alla conseguente esigenza di provvedere in tempi molto rapidi.

In ogni caso la decisione impugnata presuppone - come detto - una valutazione di stretto merito che fuoriesce dall'ambito del consentito sindacato estrinseco di questa Corte o, a tutto concedere, può alimentare una perplessità che non raggiunge quel limite della palese e plateale irragionevolezza che sola consentirebbe di accogliere la domanda impugnatoria.

25. In conclusione, come anticipato, i reclami riuniti devono essere dichiarati ammissibili e, insieme con i ricorsi introduttivi del giudizio di primo grado, vanno respinti nel merito.

**P.Q.M.**

Riuniti i reclami in epigrafe e ritenuti ammissibili i ricorsi proposti in I grado, li respinge.

Dispone la comunicazione alle parti, con PEC.

L'ESTENSORE

Giuseppe Castiglia

IL PRESIDENTE

Mario Luigi Torsello

Depositato



FEDERAZIONE ITALIANA GIUOCO CALCIO

IL SEGRETARIO

Fabio Pesce