

## CAPITOLO I

# INTRODUZIONE DEI PRINCIPALI TEMI. IL TRATTATO UE E LO SPORT

SOMMARIO: 1. Le competenze UE in materia di sport. – 1.1. L’art. 165 TFUE. – 1.2. L’affermazione dei principi europei in tema di sport che ha preceduto l’emanazione dell’art. 165 TFUE. – 1.2.1. Le principali sentenze della CGUE in materia di sport dal 1974 al 2006. – 1.2.2. Gli interventi del Consiglio e della Commissione a conferma della giurisprudenza della Corte. Trattato di Amsterdam, Dichiarazione di Nizza e Relazione di Helsinki. – 1.2.3. Il Libro bianco sullo sport. – 1.2.4. Il dibattito successivo al Libro bianco. La Risoluzione del Parlamento europeo del 2008 e la Comunicazione della Commissione del 2011. – 1.2.5. La Risoluzione del Consiglio del 23 novembre 2021 e il Piano di azione del Consiglio per gli anni 2024-2027. – 1.2.6. Le sentenze della Corte di giustizia (sezioni unite) del dicembre 2023. – 2. Conclusioni.

### 1. *Le competenze UE in materia di sport*

#### 1.1. *L’art. 165 TFUE*

L’art. 165 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea (“TFUE<sup>1</sup>”), inserito nella Parte terza: *politiche dell’Unione e azioni interne*, Titolo XII: *istruzione, formazione professionale, gioventù e sport*, prevede:

“1. (...) L’Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale e educativa.

2. L’azione dell’Unione è intesa: (...)

– a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l’equità e l’apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l’integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi.

3. L’Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e

---

<sup>1</sup> Art. 165 (ex art. 149 del TCE), nella versione consolidata del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, GU n. C 115 del 9 maggio 2008, 120.

le organizzazioni internazionali competenti in materia di istruzione e sport, in particolare con il Consiglio d'Europa.

4. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo:

– Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando in conformità alla procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano azioni di incentivazione ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri,

– il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta raccomandazioni”.

La norma è entrata in vigore il 1° dicembre 2009 a seguito della ratifica del Trattato di Lisbona<sup>2</sup> da parte degli Stati membri. Il combinato disposto delle previsioni degli artt. 165 e 6 (e) TFUE<sup>3</sup>, conferisce all'Unione europea il potere di sostenere e integrare l'azione degli Stati membri nel settore dello sport ed introduce nei Trattati europei la base giuridica comune di un “diritto europeo dello sport”.

Ad un'attenta lettura, tuttavia, non si può non notare come le competenze legislative attribuite all'Unione in materia sportiva siano ridotte, atteso che al legislatore europeo non è stato demandato il potere di emanare norme aventi efficacia diretta, né discipline di armonizzazione delle regole sportive in vigore negli Stati membri.

Com'è stato osservato, la disposizione è improntata alla formulazione della *soft law*<sup>4</sup>, e costituisce una “falsa” base giuridica, proprio perché non consente alle istituzioni europee l'emanazione di atti vincolanti, sicché si trova collocata nell'ambito di una materia che rientra nelle competenze dell'Unione, senza che gli Stati membri abbiano concesso all'UE i necessari poteri legislativi per incidere in tale settore<sup>5</sup>.

D'altro lato, la norma ha assunto crescente rilevanza nell'evoluzione del diritto

<sup>2</sup> Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1 dicembre 2009, pubblicato nella GU n. C 306, 17 dicembre 2007, 1. Nel corso di quest'opera si farà riferimento – per comodità e unità di trattazione e salvo ove specificamente indicato – alla numerazione degli articoli attuale, introdotta successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

<sup>3</sup> Art. 6 TFUE: “L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti (a) tutela e miglioramento della salute umana (b) industria (c) cultura (d) turismo (e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport”.

<sup>4</sup> Sul punto, le conclusioni dell'Avvocato generale Szpunar, presentate il 9 marzo 2023 nel caso CGUE, sent. 21 dicembre 2023, C-680/21, *Royal Antwerp Football Club* (di cui meglio *infra*), punto 51. Si veda, inoltre, S. WEATHERILL, *Principles and Practice in EU Sports Law, The EU Legislative Competence in the field of Sport*, Oxford, 2017, 149, secondo il quale “for the first time sport is subject to explicit reference within the Treaty establishing and governing the EU ... but the legislative competence conferred upon it by its Member States is written with caution, in order to preclude the EU adopting a dominant role which would infringe the privileges of the Member States, and by implication also those of governing bodies in sport”.

<sup>5</sup> Si vedano l'art. 2, par. 5, TFUE, che specifica che tali azioni dell'UE non si sostituiscono alla competenza degli Stati membri nei singoli settori e l'art. 6, lett. e), TFUE.

europeo dello sport, in virtù del suo riferimento alla “specificità” ed alla “funzione sociale ed educativa” dello sport, che costituisce il risultato di un processo di elaborazione e interpretazione giuridica avvenuto all’interno dell’ordinamento dell’UE. In base a tale principio, gli organi incaricati in sede nazionale ed europea dell’applicazione del diritto economico europeo e delle politiche comuni tengono conto delle speciali caratteristiche che distinguono i mercati dello sport rispetto ad altri settori dell’economia europea.

## 1.2. *L’affermazione dei principi europei in tema di sport che ha preceduto l’emanazione dell’art. 165 TFUE*

L’inserimento dell’art. 165 TFUE nel Trattato di Lisbona è dunque il punto di arrivo di un processo evolutivo di elaborazione di principi in materia di sport al quale le istituzioni europee hanno contribuito secondo le rispettive competenze.

La norma ha cristallizzato gli orientamenti espressi da alcune sentenze della Corte di giustizia a partire dagli anni Settanta, nonché le conclusioni di iniziative intraprese dalle istituzioni dell’Unione volte alla creazione di una politica sportiva europea, sicché si può affermare che la formulazione dell’art. 165 TFUE è l’espressione a livello costituzionale di un *acquis communautaire*<sup>6</sup> formatosi nel corso di più di quarant’anni<sup>7</sup>.

Infatti, la Corte di giustizia<sup>8</sup> ha affermato importanti principi sull’applicabilità delle norme delle disposizioni del Trattato ai mercati dello sport, e tali principi sono stati successivamente recepiti ed elaborati da Consiglio europeo, Parlamento e Commissione europea.

### 1.2.1. *Le principali sentenze della CGUE in materia di sport dal 1974 al 2006.*

È stato stabilito, nelle sentenze Walrave, Donà e Bosman, che le disposizioni del Trattato in materia di concorrenza e libera circolazione devono applicarsi anche al

---

<sup>6</sup> Come riportato nelle conclusioni presentate il 15 dicembre 2022 dall’Avvocato generale Rantos nel caso CGUE, sent. 21 dicembre 2023, C-333/21, *European Superleague Company*, punto 27, mentre “inizialmente lo sport non era contemplato dai trattati istitutivi dell’Unione Europea, la consacrazione della sua particolarità e il suo inserimento nell’articolo 165 ad opera del trattato di Lisbona hanno segnato il culmine di una evoluzione incoraggiata e promossa dalle istituzioni dell’Unione”.

<sup>7</sup> Il Cap. II della presente opera è dedicato all’approfondimento di tale tema e descrive l’evoluzione della giurisprudenza sul punto.

<sup>8</sup> *Ex multis* CGUE, sent. 12 dicembre 1974, C-36/74, *B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch contro Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie e Federación Española Ciclismo*; CGUE, sent. 14 luglio 1976, C-295/89, *Gaetano Donà contro Mario Mantero*; CGUE, sent. 15 dicembre 1995, C-415/93, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL e altri contro Jean-Marc Bosman e altri*; CGUE, sent. 11 aprile 2000, C-51/96, *Christelle Delière contro Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, Union européenne de judo* e C-191/97.

settore dello sport, qualora l'esercizio dell'attività sportiva si rifletta anche in un'attività economica. Le considerazioni espresse dalla Corte hanno avuto conseguenze rilevanti poiché le organizzazioni sportive europee sono state obbligate a conformarsi ai principi del Trattato, e ciò ha determinato la necessità di apportare modifiche alle regole e alle prassi consolidate da lungo tempo in ambito sportivo.

La sentenza *Bosman* del 1995<sup>9</sup> ha inciso sugli aspetti finanziari, nonché sugli equilibri economici e rapporti di forza tra i diversi esponenti del settore economico calcistico<sup>10</sup>.

Pur affermando l'incompatibilità di alcuni regolamenti UEFA in tema di trasferimenti dei calciatori, suscettibili di ostacolare la libera circolazione dei lavoratori nel mercato interno, la Corte affermava la necessità di tenere conto, in sede di applicazione delle norme economiche del Trattato, delle differenze che i mercati dello sport presentano rispetto ad altri ambiti economici. Infatti, "*considerata la notevole importanza sociale dell'attività sportiva e specialmente del gioco del calcio nella comunità, si deve riconoscere la legittimità degli scopi consistenti nel garantire la conservazione di un equilibrio fra le società preservando una certa parità di possibilità e l'incertezza dei risultati e nell'incentivare l'ingaggio e la formazione dei giovani calciatori*"<sup>11</sup>. Si affermava la necessità di operare un bilanciamento fra gli effetti dannosi delle restrizioni per il funzionamento del mercato interno ed i possibili benefici derivanti dal mantenimento del necessario equilibrio all'interno delle competizioni sportive per il settore economico del calcio. Tale bilanciamento deve essere effettuato con rigore, alla luce delle circostanze concrete e del contesto economico e giuridico di riferimento, valutando l'inerenza della norma sportiva rispetto all'obiettivo perseguito e la proporzionalità dei mezzi predisposti per il suo perseguimento.

La sentenza *Déliège* del 2000 ha affermato l'autonomia delle organizzazioni sportive nella regolamentazione e controllo delle discipline di loro competenza.

La sentenza *Meca Medina* del 2006 ha stabilito che le norme del Trattato in tema di concorrenza e mercato interno si applicano a tutte le regole sportive, in virtù degli effetti che esse producono, indipendentemente dal loro carattere economico o dalla loro natura meramente sportiva.

1.2.2. *Gli interventi del Consiglio e della Commissione a conferma della giurisprudenza della Corte. Trattato di Amsterdam, Dichiarazione di Nizza e Relazione di Helsinki.* – Il Consiglio europeo, nella "Dichiarazione n. 29 sullo Sport"<sup>12</sup>

<sup>9</sup> CGUE, C-415/93, cit.

<sup>10</sup> Si veda E. LUBRANO-L. MUSUMARRA, *Diritto dello Sport*, Roma, 2017.

<sup>11</sup> CGUE, C-415/93, cit., punto 106.

<sup>12</sup> Dichiarazione n. 29 sullo sport, allegata al Trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1997, che modifica il Trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, pubblicato nella GU n. C 340, 10 novembre 1997, 1.

allegata all'atto finale della conferenza che ha adottato il testo del Trattato di Amsterdam, evidenziava la rilevanza dello sport per la società e sollecitava il confronto costruttivo tra le istituzioni UE e gli enti sportivi<sup>13</sup>, invitando gli organi dell'Unione europea a riservare un'attenzione particolare alle caratteristiche specifiche dello sport dilettantistico.

La successiva Dichiarazione di Nizza sulle specifiche caratteristiche dello sport del dicembre 2000<sup>14</sup> affermava l'importanza del ruolo dello sport nella so-

---

<sup>13</sup> Dichiarazione n. 29, cit., 136, *“La conferenza sottolinea la rilevanza sociale dello sport, in particolare il ruolo che esso assume nel forgiare l'identità e nel riavvicinare le persone. La conferenza invita pertanto gli organi dell'Unione europea a prestare ascolto alle associazioni sportive laddove trattino questioni importanti che riguardano lo sport. In quest'ottica, un'attenzione particolare dovrebbe essere riservata alle caratteristiche specifiche dello sport dilettantistico”*.

<sup>14</sup> Cfr. *Dichiarazione relativa alle caratteristiche specifiche dello sport e alle sue funzioni sociali in Europa di cui tener conto nell'attuazione delle politiche comuni* di cui all'Allegato IV alle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Nizza, 7-10 dicembre 2000 di cui si riporta in seguito uno stralcio: *“1. Il Consiglio europeo ha preso atto della relazione sullo sport presentata dalla Commissione europea al Consiglio europeo a Helsinki, nel dicembre 1999, nell'ottica di salvaguardare le strutture sportive attuali e di mantenere la funzione sociale dello sport in seno all'Unione europea. Le associazioni sportive e gli Stati membri hanno una responsabilità fondamentale nella conduzione delle questioni inerenti allo sport. Nell'azione che esplica in applicazione delle differenti disposizioni del trattato, la Comunità deve tener conto, anche se non dispone di competenze dirette in questo settore, delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport, che ne costituiscono la specificità, al fine di rispettare e di promuovere l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale. 2. Il Consiglio europeo desidera in particolare che siano mantenuti la coesione e i legami di solidarietà che uniscono le pratiche sportive a tutti i livelli, l'imparzialità delle competizioni, gli interessi morali e materiali, segnatamente quelli dei giovani sportivi minorenni, nonché l'integrità fisica degli sportivi. [...] 3. Lo sport è un'attività umana che si fonda su valori sociali, educativi e culturali essenziali. È un fattore di inserimento, di partecipazione alla vita sociale, di tolleranza, di accettazione delle differenze e di rispetto delle regole. 4. L'attività sportiva deve essere accessibile a tutte e a tutti, nel rispetto delle aspirazioni e delle capacità di ciascuno e nella diversità delle pratiche agonistiche o amatoriali, organizzate o individuali. 5. La pratica delle attività fisiche e sportive rappresenta, per i disabili, fisici o mentali, un mezzo privilegiato di sviluppo individuale, di rieducazione, di integrazione sociale e di solidarietà e a tale titolo deve essere incoraggiata. 6. Gli Stati membri promuovono il volontariato sportivo, nell'ambito delle rispettive competenze, con misure che favoriscono una protezione pertinente e un riconoscimento del ruolo economico e sociale dei volontari, appoggiati, se del caso, dalla Comunità per quanto di sua competenza. 7. Il Consiglio europeo sottolinea l'importanza che annette all'autonomia delle associazioni sportive e al loro diritto a organizzarsi autonomamente per mezzo di adeguate strutture associative. Riconosce che le associazioni sportive hanno, nel rispetto delle normative nazionali e comunitarie e sulla base di un funzionamento democratico e trasparente, la missione di organizzare e di promuovere le rispettive discipline, segnatamente per quanto concerne le regole specificamente sportive, la formazione delle squadre nazionali, nel modo da esse ritenuto più conforme ai loro obiettivi. 8. Constata che, data la coesistenza dei vari livelli della pratica sportiva, dallo sport amatoriale allo sport di alto livello, le federazioni sportive svolgono un ruolo centrale nella solidarietà necessaria fra i vari livelli di attività: esse consentono l'accesso di un vasto pubblico alle manifestazioni sportive, il sostegno umano e finanziario alle pratiche dilettantistiche, la promozione della parità di accesso da parte delle*