

LA SPECIFICITÀ DELLO SPORT NELL'UNIONE EUROPEA

di *Julien Zylberstein**

«Ci pronunceremo contro le leggi insensate *fino a quando non saranno riformate e, nell'attesa, le rispetteremo*»

Denis DIDEROT, Supplemento al viaggio di Bougainville, 1772

SOMMARIO: Introduzione – 1. La specificità dello sport e l'autonomia delle federazioni sportive – 2. La (non) competenza dell'UE in materia sportiva – 3. Un'applicazione sfumata del diritto comunitario allo sport – 4. La sentenza *Meca-Medina* e il suo impatto sul mondo dello Sport – Conclusioni – Bibliografia

Introduzione

Fino al 2006, lo sport godeva nel diritto comunitario di un regime giuridico particolare a causa della sua specificità. Per quanto difficile da definire, questo concetto può essere espresso come l'insieme degli aspetti singoli ed essenziali dello sport che lo distinguono fundamentalmente da qualsiasi altro settore di attività e di prestazione di servizi. La specificità dello sport sta nel suo carattere poliedrico – lo sport svolge allo stesso tempo una funzione sociale, educativa, ricreativa, culturale e di tutela della salute pubblica –, nella sua organizzazione piramidale,¹ nei valori morali che esprime, nella dipendenza sportiva reciproca tra le squadre o gli atleti

* Coordinatore per gli affari europei della UEFA. Docente presso l'Università Paris X – Nanterre.

¹ Le modalità d'organizzazione dello sport in Europa (il famoso «modello sportivo europeo») si basano su una struttura a piramide. La base più ampia è costituita dai giocatori e dai club in cui giocano. I club, sono affiliati alle federazioni nazionali responsabili per l'organizzazione dei campionati e della gestione della loro disciplina a livello nazionale. Le federazioni nazionali costituiscono poi le federazioni continentali. Il vertice assoluto della piramide si compone della federazione internazionale. Ne esiste solo una per disciplina. La Commissione Europea, il Consiglio Europeo ed il Parlamento Europeo si sono espressi a favore di questo modello, prodotto della società civile europea e vera e propria espressione della nostra cultura.

che vi partecipano.

Per tener conto di queste particolarità e per salvaguardarle – senza che lo sport godesse di un regime generale d’esonazione come il settore della cultura – le istituzioni comunitarie per molto tempo hanno trattato lo sport in maniera modulata. Sembrava logico, infatti, che i principi alla base di un trattato essenzialmente liberale, votato alla realizzazione di un mercato dove merci ed operatori economici possono circolare liberamente, non fossero applicati *mutatis mutandis* al settore sportivo.

Questo approccio, messo oggi in discussione da un’interpretazione dogmatica del Trattato e da un’analisi speciosa della competizione sportiva e delle sue strutture, era stato elaborato non senza contrasti dalla Corte di Giustizia delle Comunità Europee (di seguito, la Corte) e dalla Commissione Europea. Successivamente ad una serie di decisioni, le due istituzioni erano riuscite a dimostrare che il Trattato CE, nella sua forma attuale, consente perfettamente di prendere in considerazione la specificità dello sport. Non era stato facile in quanto, inizialmente, tutto sembrava porre in contrasto il diritto comunitario e lo sport, ma il buon senso alla fine ha prevalso.

1. La specificità dello sport e l’autonomia delle federazioni sportive

Sin dai suoi albori l’organizzazione dello sport in Europa è stata affidata all’iniziativa di soggetti privati: le federazioni sportive. Queste ultime sono rimaste a lungo al margine del campo d’azione delle autorità pubbliche prima che l’oggetto stesso delle loro attività non fosse esaminato sotto la lente del diritto comunitario con delle modalità, comunque, sfumate rispetto agli altri settori dell’economia.

Esercitando le proprie prerogative al di fuori di qualsiasi intervento da parte degli Stati, le federazioni hanno rivendicato piena autonomia nei confronti dei poteri pubblici nazionali, prima di tentare di affrancarsi dalla tutela delle istituzioni comunitarie. Sin dalla fine del XIX secolo, i club sportivi si sono raggruppati per costituire delle istituzioni cui affidare il compito di gestire la loro disciplina e di organizzare le competizioni. Per condurre tale missione a buon fine, esse sono state dotate di poteri di regolamentazione e di una sostanziale funzione disciplinare. Le dimensioni di un campo di gioco, la durata di una competizione ovvero la squalifica di un atleta colpevole di un fallo particolarmente grave sono manifestazioni concrete di questo vero e proprio potere legislativo che è di competenza esclusiva delle federazioni sportive.

Tale apparato è stato costruito da attori privati senza alcun intervento dello Stato e di conseguenza le istanze sportive internazionali hanno rivendicato la loro autonomia nei confronti delle autorità pubbliche. In quest’ottica, il movimento sportivo ha rinunciato a risolvere le proprie controversie relative all’interpretazione o all’applicazione dei regolamenti sportivi facendo ricorso a tribunali statali, scegliendo, invece, una soluzione interna e totalmente indipendente per dirimere qualsiasi lite. La creazione del Tribunale d’Arbitrato Sportivo (di qui in poi TAS)²

² Ritenendo che i tribunali statali – in linea di principio – non sono preposti a dirimere controversie

ha contribuito a mantenere le attività sportive al di fuori della tutela statale.

Il confronto tra le caratteristiche del movimento sportivo internazionale e la teoria istituzionalista delle fonti del diritto³ consente di identificare un ordine giuridico autonomo dallo Stato:⁴ le federazioni sportive dispongono, in effetti, di un potere normativo transnazionale, che prevale sia sulle istituzioni (federazioni nazionali, club) sia sugli sportivi stessi. Tutti sono tenuti a rispettare le regole per non incorrere nel rischio di essere sottoposti a sanzioni dissuasive (multe, squalifiche, riduzione di punti, esclusione, radiazione), mentre istanze giuridiche indipendenti si fanno carico di far rispettare tali regole e di giudicare.

2. *La (non) competenza dell'UE in materia sportiva*

L'autonomia rivendicata dalle federazioni sportive nei confronti delle istituzioni comunitarie è rafforzata anche dall'assenza di qualsiasi riferimento allo sport nel Trattato CE, nonostante un progressivo allargamento delle competenze comunitarie dal Trattato di Roma a quello di Nizza, ancora in vigore. Uno dei principi fondamentali che governa l'azione del legislatore europeo, stabilisce che l'Unione può agire soltanto nei settori in cui ha la competenza derivante dal Trattato.⁵ Vista la mancanza di qualsiasi diritto ad agire, non era possibile prefigurare alcun intervento nel campo dello sport. Leggendo in maniera esogenica il principio di sussidiarietà,⁶ ben noto nel diritto comunitario,⁷ si può chiaramente stabilire che le federazioni sportive sono di responsabilità esclusiva degli Stati membri.

Lo sport, tuttavia, per la mobilità naturale dei suoi protagonisti e, in generale, per la sua forte connotazione commerciale, è entrato nella sfera del diritto comunitario. Sulla base di un'interpretazione teologica del Trattato CE e di una lettura giuridico-economica semplificatrice del fenomeno sportivo contemporaneo, la Corte di Giustizia si è occupata della materia sportiva attivamente e si è

di natura sportiva, la comunità sportiva ha creato una propria giurisdizione. Il 60% dei casi racchiusi in tali istanze riguardano questioni di doping. Si veda C. MIÈGE – J.C. LAPOUBLE, *Sport et organisations internationales*, in *Economica*, 2004, 214.

³ Tutto è partito ad inizio secolo grazie al giurista italiano Santi Romano (1875-1947), per poi essere ripreso entusiasticamente da Maurice Hauriou (1856-1929).

⁴ L'autonomia delle federazioni sportive internazionali deve comunque essere relativizzata in quanto, nella maggior parte dei casi, le normative da esse emanate devono essere recepite quasi sempre dalle federazioni nazionali per avere pieno effetto e queste ultime devono la loro esistenza al riconoscimento da parte dello Stato sul cui territorio esercitano le proprie prerogative.

⁵ Si tratta dell'espressione del principio d'attribuzione delle competenze, previsto dall'articolo 5 §1 CE: «la Comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono conferite e degli obiettivi che le sono assegnati dal presente Trattato».

⁶ Il diritto canonico stabilisce che, nella misura del possibile, la responsabilità di un'azione politica incombe all'entità più vicina ai soggetti interessati.

⁷ Nell'articolo 5 §2 CE il concetto viene espresso nei seguenti termini: «Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario».

pronunciata sulla compatibilità tra il diritto comunitario e la regolamentazione stabilita dalle federazioni sportive.

3. *Un'applicazione sfumata del diritto comunitario allo sport*

Secondo il linguaggio del diritto comunitario, la presa in considerazione della specificità dello sport si è manifestata con un'applicazione sfumata del diritto comunitario. Ciò che in pratica determinava il rigore con cui applicare il Trattato CE all'attività sportiva dipendeva dalla natura della norma sportiva. Da una parte, le normative di natura economica dovevano essere applicate in piena conformità con il diritto comunitario – con la possibilità di prevedere alcune esenzioni nel caso in cui alcune severe condizioni – previste dal Trattato o dalla giurisprudenza – fossero rispettate, mentre dall'altra le regole «puramente sportive» – inerenti all'organizzazione delle competizioni – non rientravano nel campo d'applicazione del Trattato CE.

Le norme sportive emanate dalle federazioni, il cui obiettivo o effetto è quello di avere carattere economico – come nel campo del mercato del lavoro –, sono in linea di principio vietate, a meno che il loro obiettivo non sia considerato «legittimo».

Secondo la giurisprudenza della Corte – costante su questo punto da ormai 30 anni e confermata, peraltro, in occasione della sentenza *Bosman*, l'attività sportiva rientra nella sfera del diritto comunitario «*se costituisce un'attività economica ai sensi dell'articolo 2 CE*».⁸ Tale postulato ha consentito alle autorità comunitarie di immischiarsi in questioni tradizionalmente di competenza delle federazioni sportive. Secondo la Corte, l'attività degli atleti professionisti che comporta il pagamento di uno stipendio o la prestazione di un servizio remunerato e il modo in cui le federazioni nazionali regolamentano le attività collettive degli stessi devono rispettare le libertà fondamentali incorporate nel Trattato.

Nella sentenza *Bosman*, due regole dell'Union des Associations Européennes de Football (di qui in poi UEFA)⁹ sono state giudicate incompatibili con il diritto comunitario. La prima prevedeva che un giocatore cittadino di uno Stato membro dell'UE arrivato alla conclusione del proprio contratto con il club d'appartenenza

⁸ Corte di Giustizia, sentenza del 12 dicembre 1974, *Walrave & Koch*, 36/74, Raccolta 1405, punto 4°; sentenza del 14 luglio 1976, *Donà*, 13/76, Raccolta 1333, punto 12°; sentenza del 15 dicembre 1995, *Bosman*, Raccolta I-4921, punto 7°; sentenza dell'11 aprile 2000, *Delière*, C-51/96 et C-191/97, Raccolta I-2549, punto 41°; sentenza del 13 aprile 2000, *Lehtonen et Castors Braine*, C-176/96, Raccolta I-2681, punto 32°; sentenza del 18 luglio 2006, *David Meca-Medina & Igor Majcen*, C-519/04 I-6991, punto 22°.

⁹ Fondata nel 1954, la UEFA è l'organismo direttivo del calcio europeo. Oggi riunisce l'insieme delle federazioni nazionali degli Stati del continente europeo nel senso ampio del termine (cinquantatre in totale, tra cui Israele, Turchia e Kazachistan). Tra le missioni ad essa affidate dalle federazioni affiliate, la UEFA ha il compito, in particolare, di promuovere il calcio ed organizzare le competizioni internazionali in cui si affrontano le squadre europee. Il Campionato Europeo per Nazioni (Euro) e la Champions League sono le sue competizioni più importanti. Presieduta dal francese Michel Platini dal 26 gennaio scorso, la UEFA ha sede a Nyon in Svizzera.

la cui sede si trovava sul territorio dell'UE, non potesse passare ad un'altra squadra in assenza del versamento di un indennizzo a favore del club d'origine. La Corte ha stabilito che si trattava di un ostacolo ingiustificabile alla luce del principio della libera circolazione dei lavoratori, vietato dall'articolo 39 CE. La seconda norma veniva considerata come una discriminazione, proibita sempre dall'articolo 39 CE, in quanto limitava il numero di giocatori di nazionalità straniera che potevano essere schierati dai club europei.

Completando la sua opera di censura delle regole sportive che hanno carattere discriminatorio, la Corte ha successivamente condannato quelle che limitano, nella composizione delle squadre professionistiche, la presenza di giocatori cittadini di Stati legati all'UE da Trattati di Associazione¹⁰ o di Co-operazione.¹¹ Alcune regole, in principio sottoposte al rispetto del diritto comunitario a causa della loro incidenza economica ma contrarie ad esso, possono essere ammesse. Le regole in questione devono perseguire un obiettivo considerato come «legittimo» ed i loro effetti restrittivi nei confronti delle libertà economiche previste dal Trattato CE non devono andare al di là di quanto necessario per raggiungere tale obiettivo in virtù del principio di proporzionalità.

La regolamentazione che prevede che il trasferimento di un giocatore desideroso di cambiare club avvenga in un periodo circoscritto è un chiaro esempio. In linea di principio, un giocatore acquistato in un periodo diverso da quello determinato dalla normativa federale (da giugno ad agosto compreso e nel mese di gennaio, ad esempio) non potrà essere schierato dal suo club in gare ufficiali. Anche i termini entro i quali le operazioni di trasferimento devono essere completate costituiscono una restrizione – certamente non discriminatoria – al diritto di circolare liberamente entro il territorio dell'UE di cui godono i lavoratori di diritto comune in virtù dell'articolo 39 CE. Ciononostante, la Corte ritiene che queste regole perseguano un fine degno di essere protetto: garantire la regolarità delle competizioni. I trasferimenti avvenuti in periodi successivi a quelli previsti potrebbero servire a rafforzare una squadra in occasione di gare decisive e falsare la regolarità dei risultati.¹² Quanto al carattere proporzionale della regola, nasce dal semplice fatto che non è concepibile alcuna alternativa per perseguire lo stesso obiettivo.

Come corollario al principio secondo il quale la dimensione economica delle attività sportive è tenuta a rispettare i principi del diritto comunitario, le normative che hanno un carattere puramente sportivo, ossia giustificate da «motivazioni non economiche *che riguardano il carattere ed il quadro specifico di alcuni incontri*»¹³ e «*che riguardano unicamente lo sport in quanto tale*»¹⁴ non

¹⁰ Sentenza dell'8 maggio 2003, *Deutscher Handballbund (Kolpak)*, Raccolta I-4135.

¹¹ Sentenza del 12 aprile 2005, *Simutenkov*, Raccolta I-2579.

¹² Sentenza cit. Lehtonen, punti 53°-55°.

¹³ Sentenze cit. *Donà*, punto 14°; *Bosman*, punto 76°; *Deliège*, punto 43°; *Lehtonen*, punto 34°; *Meca-Medina*, punto 26°.

¹⁴ Sentenze cit. *Walrave*, punto 8°; *Donà*, punti 14° e 15°; *Bosman*, punti 76° e 127°; *Deliège*, punto 43; *Lehtonen*, punto 34°.

rientrano nel campo d'applicazione del Trattato. Lo stesso vale, ad esempio, per le disposizioni che determinano la composizione delle rappresentative nazionali. La regola secondo la quale la squadra di pallacanestro che rappresenta l'Italia debba essere composta esclusivamente da giocatori di nazionalità italiana non può essere contestata sulla base dell'articolo 39 CE in quanto è «inerente» all'organizzazione delle competizioni sportive internazionali e non potrà, di conseguenza, essere considerata come un ostacolo alle libertà economiche previste dal Trattato.

Per la stessa ragione, le regole che governano le modalità di selezione per partecipare a competizioni internazionali, non sono assoggettate ai principi generali del Trattato.¹⁵ Parlare d'incompatibilità con il diritto comunitario dei sistemi di selezione per approdare in Nazionale potrebbe semplicemente compromettere l'esistenza di competizioni come i Giochi Olimpici ed il Campionato del Mondo. Per questo scartare un atleta dalla Nazionale non costituisce una restrizione alla libertà fondamentale di prestare servizi di cui beneficia quest'ultimo in virtù del Trattato CE. In definitiva le federazioni sportive dispongono della competenza esclusiva di stabilire una lista di atleti ammessi a partecipare ad una competizione internazionale in quanto rappresentanti del proprio paese.

La Commissione ha da parte sua sottratto al campo d'applicazione le regole relative alla territorialità delle competizioni sportive che vietano la delocalizzazione di una gara verso un altro Stato membro. Queste ultime, di conseguenza, non sono soggette all'applicazione delle regole e dei principi sostenuti dal Trattato, particolarmente negli articoli 81 e 82 CE sulla libera concorrenza.¹⁶

La norma UEFA che prevede un divieto per la stessa persona di essere azionista di due o più club impegnati nella stessa competizione è anche necessaria ed «inerente all'esistenza stessa delle competizioni organizzate» secondo la federazione calcistica europea, soprattutto per quanto riguarda equità e credibilità. Come nel caso precedente, contestare tale norma sulla base degli articoli 81 e 82 CE, non è pertinente.¹⁷

Nonostante la sua apparenza sibillina, la distinzione tra le regole che hanno dimensioni economiche e quelle «puramente sportive» aveva il merito di porre le regole sportive più fondamentali fuori dalla portata dei principi liberali che reggono l'organizzazione del mercato nello spazio comunitario. Con la sentenza *Meca-Medina* del 18 luglio 2006,¹⁸ tuttavia, la Corte ha rivisto i termini della questione.

4. *La sentenza Meca Medina e il suo impatto sul mondo dello Sport*

Affermando che ogni regola sportiva deve d'ora in poi rispettare il diritto europeo

¹⁵ Sentenza dell'11 aprile 2000, *Deliège*, C-51/96 e C-191/97, Raccolta I-2549.

¹⁶ Decisione della Commissione del 9 dicembre 1999, *Comunità Urbana di Lille c/ UEFA* (caso noto con il nome di «*Mouscron*»), non pubblicata. Si veda il comunicato stampa della Commissione IP/99/965.

¹⁷ Decisione della Commissione del 25 giugno 2002, *ENIC c/UEFA*, caso COMP/37806.

¹⁸ Corte di Giustizia, sentenza del 18 luglio 2006, *David Meca-Medina & Igor Mejen*, C-519/04, Raccolta I-6991.

della concorrenza, la sentenza *Meca-Medina* ha relegato lo sport al rango di banale attività economica. Questa decisione, inoltre, è contraria a tutte le dichiarazioni politiche delle istituzioni comunitarie degli ultimi quindici anni e mette in evidenza la necessità di dotare lo sport di un quadro giuridico rispettoso della sua specificità.

Tenendo conto di tutta la giurisprudenza della Corte, il ricorso contro una disposizione antidoping sulla base delle regole della concorrenza andava chiaramente respinto. Ma decidendo di concentrarsi sugli interessi economici dello sport a tutto svantaggio dei suoi valori etici – sacrificati a favore di una logica dogmatica – i giudici comunitari sono riusciti a legittimare tale ricorso.

I fatti all'origine del caso erano una preziosa occasione per la Corte per affermare che le sanzioni disciplinari sportive fanno parte della categoria delle «regole puramente sportive» tradizionalmente escluse dal campo d'applicazione del Trattato e per spiegare alle federazioni sportive quali sono i limiti posti alle loro attività dal diritto comunitario. Due nuotatori erano stati accusati di aver assunto sostanze dopanti in occasione di una competizione organizzata dalla federazione internazionale nuoto (di qui in poi FINA). Squalificati inizialmente per quattro anni dal Comitato Olimpico Internazionale (di qui in poi CIO),¹⁹ i due campioni si sono visti ridurre la squalifica a due anni. Lungi dall'essere soddisfatti per questo atto di clemenza, i due hanno presentato ricorso²⁰ presso la Commissione Europea adducendo come motivazione che il codice antidoping sulla base del quale la decisione relativa alla squalifica era stata presa, costituiva un accordo tra imprese (CIO e FINA) proibito dall'articolo 81 CE ed i cui effetti restrittivi andavano al di là di ciò che era necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito, ossia la lotta contro il doping.

Per la Commissione, il Tribunale di Primo Grado delle Comunità Europee – presso la quale i ricorrenti avevano fatto appello dopo che la Commissione aveva respinto il loro primo ricorso²¹ – e successivamente l'Avvocato Generale non esisteva alcun dubbio: le disposizioni antidoping sono norme prettamente sportive che, conformemente alla giurisprudenza della Corte, non rientrano nel campo d'applicazione del Trattato CE e di conseguenza non possono essere contestate su questa base. Se una normativa che dissuade un atleta dal migliorare le sue prestazioni utilizzando metodi vietati – detto in altri termini vieta di barare – non è una ragione non economica che interessa lo sport in quanto tale, allora cosa può essere definito tale?

¹⁹ Il CIO è l'autorità suprema del movimento olimpico. Sotto la sua egida operano le federazioni sportive internazionali riconosciute, tra le quali la FINA, incaricata di organizzare le competizioni di nuoto a livello internazionale. La normativa antidoping viene emanata dal CIO e attuata dalle federazioni.

²⁰ Secondo la procedura prevista dal regolamento (CE) n° 2842/98 della Commissione del 22 dicembre 1998, GO n° L. 354 del 30 dicembre 1998, 18. Questo regolamento è stato abrogato e sostituito dal regolamento (CE) n° 773/2004 della Commissione del 7 aprile 2004 relativo alle procedure attuate dalla Commissione in applicazione degli articoli 81 e 82 del Trattato CE, GO n° L. 123 del 27 aprile 2004, 18.

²¹ Conformemente all'articolo 230 CE.

Contro ogni attesa, al termine di un ragionamento giuridico discutibile e con motivazioni iconoclaste peraltro abbondantemente criticate,²² la Corte ha sentenziato che, ormai qualsiasi norma emanata da una federazione sportiva, di qualsiasi natura essa sia, deve rispettare il diritto europeo sulla concorrenza. Così facendo, ha messo fine alla distinzione tradizionalmente posta tra le «regole puramente sportive» e le altre. Dobbiamo, inoltre, aggiungere che la Corte non ha dato prova di alcun discernimento nella sua analisi e nella metodologia applicata alla realtà: le regole del Trattato sulla concorrenza possono valere soltanto per i comportamenti delle compagnie e allora, come ha potuto la Corte applicare tali norme a delle entità che si occupano di regolamentare le attività sportive?²³ Una norma antidoping viene emanata per garantire lo svolgimento regolare e leale di una competizione che deve essere disputata «come previsto».

Questo errore di valutazione è ulteriormente aggravato dal fatto che sin dall'inizio, i giudici hanno ommesso di rilevare che la pratica sportiva non sia, per sua natura, un'attività economica: la relazione tra gli atleti è di natura unicamente sportiva. Essi si affrontano sul campo di gioco e non, come le imprese, su un mercato per beni e servizi. Le norme sportive non soggiacciono ad alcuna considerazione economica o di carattere discriminatorio. Proprio la questione della pratica sportiva emersa nel caso *Meca-Medina* non potrebbe essere considerata di natura economica. Inoltre l'errore della Corte è di non aver definito l'oggetto stesso della pratica separandolo dall'elemento secondario di natura economica.

²² J. ZYLBERSTEIN, «*Inquiétant arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Meca-Medina – Ou comment deux nanogrammes de nandrolone pourraient bouleverser le sport européen*», in *Cahiers de droit du sport*, 2007, No 7, 174-192; J. ZYLBERSTEIN, «*Collision entre idéaux sportifs et contingences économiques dans l'arrêt Meca-Medina*», in *Cahiers de droit européen*, Volume 43, No 1-2, 2007, 213-237; G. AUNEAU, «*L'approche contrastée de la justice communautaire sur la qualification des règles sportives*», in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2007, 365-377; PH. ICARD, «*La spécificité du sport menace*», in *Dalloz*, 2007, No 9, 635-639; C. MIÈGE, «*Contrôle d'une réglementation anti-dopage au regard des règles communautaires de concurrence*», in *La Semaine juridique (édition générale)*, 2006, II 10194, 2227-2229.

²³ Alcuni detrattori lasciano intendere che una federazione sportiva internazionale debba essere considerata come un'azienda o più esattamente come un'associazione d'impresе a causa, in particolare, dei redditi provenienti dalla vendita dei diritti televisivi delle competizioni che organizzano (TPICE, 9 gennaio 1994, *Scottish Football Association*, T-46/62, Raccolta II-1039). Conformemente, però, alla giurisprudenza recentemente emanata dalle giurisdizioni comunitarie, la valutazione su che cosa costituisca un'impresa oppure no deve essere svolta dal punto di vista delle sue attività. Ciò vuol dire che un'entità potrà essere considerata come un'impresa nell'esercizio di alcune sue funzioni e non altre. Di conseguenza, le disposizioni del Trattato sarebbero applicabili soltanto alle attività di natura economica ed ognuna di esse dovrà rispettare il proprio regime giuridico (TPICE, 12 dicembre 2000, *Aéroports de Paris*, T-128/98, Raccolta 2001, II-3929, punto 108° e sentenza del 24 ottobre 2002, *Aéroports de Paris*, C-82/01 P, Raccolta I-9297, punti 74° a 77°). Seguendo tale metodologia, il CIO non avrebbe dovuto essere considerato come un'impresa o un'associazione d'impresе in questo caso. Quando emana una normativa sportiva, come le disposizioni antidoping, il CIO non rientra nella definizione comunitaria d'impresa come stabilito dalla sentenza *Höfner et Elser* (sentenza del 23 aprile 1991, C-41/90, Raccolta I-1979, punto 21°) in quanto non esercita alcuna attività economica che possa giustificare l'applicazione della normativa sulla concorrenza del Trattato.

Esaminando questo caso soltanto alla luce dei principi cardine della normativa sulla concorrenza – concepita con prospettiva e logica affatto conciliabili con gli obiettivi della regolamentazione sportiva – e senza tener conto delle singolarità del settore sportivo, la Corte è precipitata in un dogmatismo eccessivo. Tale situazione fa percepire addirittura l'UE come una minaccia per lo sport.

La sentenza *Meca-Medina* dimostra ad ogni modo la mancanza di un'attenta riflessione sulla questione, se non una certa forma di pigrizia giuridica e non manca di risvegliare lo spettro del governo dei giudici – caro sia ai costituzionalisti americani che ai nostri avi rivoluzionari. Quest'ultimo ha forse deciso di abbandonare i polverosi pretori per partire alla conquista dei nostri stadi?

Conclusioni

La singolarità delle attività sportive è stata regolarmente affermata dagli organismi e dalle istituzioni dell'UE. La redazione del Libro Bianco sullo sport della Commissione nel 2007 aveva portato a sperare che si potesse definire un quadro giuridico adatto alle attività sportive. Tali speranze erano vane.

Nessun intervento legislativo che riguardi direttamente lo sport è prevedibile. Le competenze normative dell'UE, tuttavia, sono esercitate in alcuni ambiti che interessano direttamente la dimensione economica dello sport. Per questo la Commissione aveva pubblicato sin dal 1991 una comunicazione con la quale intendeva stabilire degli orientamenti per le iniziative della Comunità che avrebbero potuto avere un impatto sullo sport. In essi si sottolineava la necessità di «rispettare l'autonomia della vita associativa in generale e dell'ambito sportivo in particolare».²⁴

Al fine di mettere in guardia contro un'assimilazione eccessiva delle attività sportive a quelle di natura economica ordinaria, conseguenza della sentenza *Bosman*, il mondo politico ha riconosciuto la dimensione socioculturale dello sport in una Dichiarazione sullo sport in allegato al Trattato d'Amsterdam del 1997. Gli Stati membri vi sottolineano «la rilevanza sociale dello sport, in particolare il ruolo che esso assume nel forgiare l'identità e nel ravvicinare le persone» invitando le istituzioni comunitarie a «consultarsi con le associazioni sportive quando trattano questioni che potrebbero avere rilevanza anche per lo sport».²⁵

La soggezione sempre maggiore dello sport alle logiche di mercato – tra cui la tentazione di alcuni operatori economici e sportivi di uscire dal quadro delle federazioni per sfruttare meglio il proprio potenziale economico²⁶ – e la

²⁴ La Comunità europea e lo sport SEC (91) 1438 del 31 luglio 1991.

²⁵ Dichiarazione (n° 29) relativa allo sport, GU n° C 340 del 10 novembre 1997.

²⁶ Confermato dalla creazione nel 2000 – sotto l'impulso del gruppo spagnolo *Telefonica* – di un campionato europeo a numero chiuso di pallacanestro, indipendente dalla FIBA Europa. Un progetto di superlega europea di calcio era stato presentato dalla *Media Partners International* nel 1998 prima che l'idea fosse completamente abbandonata per fortuna. Si veda il caso IV/37.400, *Progetto Gandalf*, GUCE n° C 70 del 13 marzo 1999, 5. Il Rapporto di Helsinki

generalizzazione di pratiche dopanti in alcune discipline hanno successivamente destato le preoccupazioni degli Stati membri i quali, in occasione del Consiglio Europeo del dicembre 1998, hanno invitato la Commissione a pubblicare un rapporto.²⁷ Il documento, presentato un anno dopo al Consiglio Europeo tenutosi ad Helsinki, constata che «*l'evoluzione dello sport in Europa rischia di condurre ad un indebolimento della sua funzione educativa e sociale*» e rammenta alle autorità politiche sportive, nazionali ed europee, che è necessario elaborare assieme un quadro giuridico che contribuisca a salvaguardare la funzione sociale e le strutture attuali dello sport.

Durante il Consiglio Europeo di Nizza nel dicembre 2000, gli Stati membri hanno espresso la volontà comune di trattare le problematiche sportive a livello europeo. A tal fine una Dichiarazione sulle caratteristiche specifiche dello sport, sulle sue funzioni sociali in Europa, da prendere in considerazione nell'attuazione delle politiche comuni, è stata pubblicata a margine delle conclusioni della Presidenza francese. Questo testo, sottolineando l'importanza dei valori sociali, educativi e culturali che lo sport trasmette, invita le istituzioni comunitarie a tenere maggiormente conto delle sue particolarità nell'applicazione del diritto comunitario. La coesione sportiva garantita dalle azioni delle federazioni sportive viene anche riconosciuta dal Consiglio Europeo che indica inoltre «*il proprio attaccamento all'autonomia delle organizzazioni sportive e del loro diritto ad organizzarsi indipendentemente*» e riconosce la loro «*competenza particolare nell'organizzazione delle competizioni*».

Più di recente, nel marzo 2007, il Parlamento Europeo ha adottato una risoluzione sul futuro del calcio professionistico in Europa.²⁸ In tale dichiarazione, l'unica istituzione che esprime la volontà dei popoli degli Stati membri, ha ricordato che lo sport «*non funziona come un settore normale dell'economia, [non potendo i club] operare alle stesse condizioni di mercato degli altri settori economici, a causa dell'interdipendenza tra gli avversari in campo sportivo*», prima di esprimere l'«*auspicio che il futuro del calcio in Europa sia determinato soltanto caso per caso*». Il riferimento alla sentenza *Meca-Medina* è implicito, ma inequivocabile.

constata a tal riguardo che «*l'esistenza di più federazioni per una stessa disciplina rischierebbe di creare gravi conflitti [in quanto] l'organizzazione dei campionati nazionali e la selezione degli atleti nazionali e delle rappresentative nazionali per le competizioni internazionali presuppongono spesso l'esistenza di una sola organizzazione che riunisca l'insieme delle associazioni sportive e dei competitori di una stessa disciplina*». La situazione di monopolio di cui beneficiano tradizionalmente le federazioni sportive riconosciute non è sufficientemente giustificata da tali premesse?

²⁷ Rapporto della Commissione al Consiglio Europeo nell'ottica della salvaguardia delle strutture sportive attuali e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario (Dichiarazione di Helsinki sullo Sport), COM (1999) 644 finale, GUCE C n° 135 del 7 maggio 2001, 274-278.

²⁸ Risoluzione del Parlamento Europeo sul futuro del calcio professionistico in Europa, INI/2006/2130. Sul tema si consiglia di leggere J. ZYLBERSTEIN, *Note introductive à la résolution du Parlement européen du 29 mars 2007 sur l'avenir du football professionnel en Europe*, in *Cahiers de droit du sport*, 2007, No 8, 32-33.

Sfortunatamente nessuno di questi strumenti politici è vincolante e di conseguenza viene a mancare la certezza giuridica di cui lo sport europeo ha bisogno oggi.

La pubblicazione nel 2007 da parte della Commissione di un Libro Bianco sullo sport destinato a «*definire un orientamento strategico per lo sport a livello europeo*»²⁹ si presentava come un'opportunità unica – nonostante il margine minimo di manovra della Commissione in materia – di porre fine all'incertezza giuridica provocata dalla sentenza *Meca-Medina*, gettando le basi intellettuali per una soluzione che consentisse di difendere la specificità delle attività sportive.

Ahimé! Pur pretendendo di riconoscere la specificità dello sport, il Libro Bianco non si discosta dalla *ratio decidendi* che prevede lo studio caso per caso di tutte le regole sportive indistintamente, sottoponendole ad un test di proporzionalità per misurare i loro effetti restrittivi sulla concorrenza. È lecito interrogarsi sul perché la Commissione non sia impegnata a trovare un approccio più conforme alle proprie reali convinzioni – e più in particolare di quelle della Direzione Generale della Formazione, Educazione, Cultura e Gioventù (DG EAC) – incaricata della redazione di tale documento.

Prudentemente applicato, ragionevolmente interpretato e sfruttando le sue possibilità di prevedere deroghe ed esenzioni, il Trattato CE consente sicuramente di tenere conto della specificità dello sport. L'idea non è quella di far beneficiare lo sport di un'esenzione generale o di sottrarlo al controllo giuridico – lo sport non è al di sopra della legge – ma di privilegiare un approccio funzionale sfumato fedele, in definitiva, al diritto comunitario esistente.

È auspicabile che la prossima adozione del Trattato della Riforma dell'Unione Europea, che assegnerà all'UE una competenza di «*sostegno, coordinamento e complemento*» per sostenere le azioni degli Stati membri in ambito sportivo, acceleri questa presa di coscienza.

²⁹ Libro Bianco della Commissione Europea sullo sport, COM (2007) 391 finale. Sul tema si consiglia di leggere A. HUSTING, *Le livre blanc de la Commission sur le sport – Un document 'timoré et indécis' ou le point de départ d'une politique européenne du sport?*, in *Revue du Marché Commun de l'Union européenne*, No 511, settembre 2007, 513-517.

Bibliografia

- AUNEAU G., *L'approche contrastée de la justice communautaire sur la qualification des règles sportives*, in *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2007, 365-377.
- HUSTING A., *Le livre blanc de la Commission sur le sport – Un document 'timoré et indécis' ou le point de départ d'une politique européenne du sport?* in *Revue du Marché Commun de l'Union européenne*, No 511, Settembre 2007.
- ICARD PH., *La spécificité du sport menace* in *Dalloz* 2007, No 9.
- MIÈGE C., *Contrôle d'une réglementation anti-dopage au regard des règles communautaires de concurrence* in *La Semaine juridique (édition générale)*, 2006, II 10194, 2227-2229.
- MIÈGE C., LAPOUBLE J.C., *Sport et organisations internationaux*, in *Economica*, 2004.
- ZYLBERSTEIN J., *Collision entre idéaux sportifs et contingences économiques dans l'arrêt Meca-Medina*, in *Cahiers de droit européen*, 43 (2007), nn. 1-2.
- ZYLBERSTEIN J., *Que reste-t-il de la spécificité du sport en droit communautaire*, in *Gazette du Palais, numéro spécial droit du sport*, nn. 311-312, 7 & 8 novembre 2007.
- ZYLBERSTEIN J., *Inquiétant arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Meca-Medina – Ou comment deux nanogrammes de nandrolone pourraient bouleverser le sport européen*, in *Cahiers de droit du sport*, 2007, n. 7.
- ZYLBERSTEIN J., *Note introductive à la résolution du Parlement européen du 29 mars 2007 sur l'avenir du football professionnel en Europe* in *Cahiers de droit du sport*, 2007, No 8.