

## **Dal caso Bosman al Libro Bianco sullo sport: le principali sfide dell'Europa in materia di sport alla vigilia del Trattato di Lisbona**

*da Il Quotidiano Giuridico N 10/12/2007*

Con la recente pubblicazione del Libro Bianco sullo Sport, adottato lo scorso luglio, la Commissione Europea intende fare un po' di chiarezza sulla posizione attuale delle Istituzioni Europee in materia di sport. L'atto viene adottato a seguito del Consiglio Europeo di Bruxelles dello scorso giugno, durante il quale si è concretizzata la possibilità che lo sport rientri tra le competenze della Comunità Europea.

### *Lo sport nel diritto dell'Unione Europea: l'assenza di una competenza specifica*

Considerato da sempre eccellente strumento di coesione sociale, fonte di valori importanti quali la lealtà, lo spirito di squadra, la tolleranza, oggetto di numerosissimi riconoscimenti europei ed internazionali, lo sport oggi ha assunto un ruolo essenziale nella società europea.

Il Consiglio d'Europa ha definito lo sport come qualsiasi forma di attività fisica che, mediante una partecipazione organizzata o meno, abbia come obiettivo il miglioramento delle condizioni fisiche e psichiche, lo sviluppo delle relazioni sociali o il conseguimento di risultati nel corso di competizioni a tutti i livelli. Da sempre le Istituzioni Europee favoriscono la pratica di tutte le attività sportive, prestando particolare attenzione alla lotta dei fenomeni degenerativi dello sport (come il doping), tuttavia è solo negli ultimi anni che lo sport ha assunto una rilevanza europea, al punto che il Consiglio europeo dello scorso giugno 2007 ha dato mandato alla Conferenza intergovernativa di inserire nel nuovo Trattato una disposizione relativa allo sport, e così nella notte tra il 18 e il 19 ottobre, i capi di Stato e di governo hanno adottato il testo finale del Trattato di riforma che entrerà in vigore nel 2009. Tra le novità di rilievo contenute nel testo, che prende il posto della mai decollata Costituzione Europea, vi è appunto un esplicito riferimento allo sport, che costituirà finalmente la base per le azioni delle Istituzioni Europee[1].

Sino ad allora le Istituzioni dovranno continuare ad agire nel settore dello sport, come hanno fatto sino ad oggi: o ricorrendo ad atti di soft law (Risoluzioni, Dichiarazioni, Comunicazioni etc.), ovvero adottando atti vincolanti in settori affini allo sport (istruzione, salute, cultura etc.)[2]. Ciò dimostra che, pur in assenza di una idonea base giuridica, le Istituzioni comunitarie sono sempre riuscite ad intervenire nel settore dello sport con azioni più o meno incisive; il caso Bosman, noto ai più, ne è solo un esempio.

In realtà l'azione della Comunità comincia ben prima del caso Bosman. A prescindere da una copiosa giurisprudenza (vedi infra), le azioni più concrete, poste in essere in favore dello sport sono cominciate nei primi anni novanta, quando il Consiglio delle Comunità, preoccupato per il dilagare del fenomeno del doping nell'ambito delle più svariate attività sportive, ha adottato due Risoluzioni[3] ed una Dichiarazione[4] al fine di esortare gli Stati membri al rispetto delle regole contenute nella Convenzione contro il Doping firmata a Strasburgo il 16 novembre 1989, ed è giunto all'approvazione di un codice di comportamento antidoping nelle attività sportive.

Successivamente, con la Dichiarazione n. 29 allegata al Trattato di Amsterdam, è stata sottolineata, per la prima volta in un atto ufficiale, l'importanza dello sport quale elemento di coesione tra le persone, ed una particolare attenzione è stata riservata alle esigenze legate allo sport dilettantistico. La Dichiarazione di Nizza[5] poi sancisce la natura speciale dello sport, sottolinea l'importanza del ruolo svolto dalle associazioni sportive e pone l'accento sulla necessità di rendere lo sport accessibile a tutti, disabili compresi.

In risposta ai moniti di Nizza, con una decisione del 2003[6], il Parlamento ed il Consiglio hanno istituito il 2004 quale Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport. L'obiettivo principale della campagna era quello di sensibilizzare l'attenzione pubblica sull'importanza che lo sport rappresenta per l'educazione in generale e di incentivare le attività fisiche nelle scuole, consolidando in particolare il ruolo dello sport. Numerosissimi progetti sono stati finanziati dalla Comunità Europea, progetti che hanno creato ampie collaborazioni, garantito lo scambio delle pratiche migliori, riuscendo a combinare l'attività fisica con quella culturale.

A seguito di tale importante iniziativa, il dialogo tra Istituzioni e Stati membri si è intensificato fino a giungere ad introdurre nel testo che adotta una Costituzione per l'Europa, un'apposita norma che fa dello sport oggetto di competenza dell'Unione. Tuttavia, come noto, la Costituzione non è stata adottata, e nell'ottobre del 2006 la presidenza britannica, preoccupata per la situazione dello sport in Europa, ha convocato una riunione tra i Ministri europei dello Sport delle «grandi» nazioni calcistiche e le autorità calcistiche interessate, per discutere su come attuare al meglio la Dichiarazione di Nizza in ambito calcistico. E' nato il Rapporto Indipendente sulla situazione dello sport in Europa[7], ad opera dell'ex ministro del Governo portoghese, José Luís Arnaut.

Il rapporto Arnaut si fonda sui principi della Dichiarazione di Nizza e si prefigge di indicare le vie per attuarli. La necessità di ricorrere ad uno strumento esterno alla Comunità è indice del notevole grado di incertezza giuridica in cui si trova lo sport. Tuttavia, a pochi mesi di distanza dalla pubblicazione del Rapporto, il Parlamento Europeo, accogliendo il monito della presidenza britannica, ha approvato la risoluzione n. 2006/2130[8] (nota come «Rapporto Belet») relativa al futuro del calcio professionistico in Europa.

Con tale atto il Parlamento mostra di accogliere le proposte del Rapporto Arnaut, facendole proprie; vengono affrontati singolarmente i problemi (e le possibili soluzioni) legati a tematiche quali: governance, lotta alle attività criminali, ruolo sociale, culturale ed educativo dello sport, aspetti occupazionali e sociali, lotta alla violenza, al razzismo e ad altre forme di discriminazione, vendita dei diritti televisivi e regole di concorrenza, doping.

La situazione attuale rimane piuttosto critica: ogni parte interessata, sia a livello europeo che internazionale, rivendica competenze proprie in un mare magnum di enti, organizzazioni, istituzioni etc.

In ambito comunitario il problema sembra vicino ad una soluzione: con il Trattato di Lisbona lo sport potrà finalmente vivere di luce propria nell'ampia costellazione delle competenze comunitarie, ponendo fine al clima di incertezza giuridica che lo ha caratterizzato per lunghi anni.

### *L'evoluzione giurisprudenziale*

Al di là di tutti gli interventi "pseudo normativi" (di fatto meramente politici), con cui le Istituzioni Europee hanno influenzato lo sport in ambito comunitario, il lavoro certamente più grosso è stato svolto dalla Corte di Giustizia Ce, che è riuscita ad inserirsi nelle strette maglie del principio delle competenze di attribuzione per arrivare a pronunciarsi ripetutamente in materia di sport.

Lo ha fatto per la prima volta nel 1974 nel caso Walrave e Kock, quando ha affermato che in quanto attività economica ai sensi dell'art. 2 Trattato CE, lo sport deve rispettare il diritto comunitario, e in particolare le disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori[9]. E' stato chiaro sin da allora dunque che anche lo sport può e deve essere oggetto delle garanzie poste dal diritto europeo, con la conseguenza che quando l'attività sportiva riveste il carattere di una prestazione di lavoro

subordinato o di una prestazione di servizio retribuita, essa rientra nell'ambito d'applicazione del Trattato, per cui sarà vietata qualsiasi discriminazione che possa ostacolare l'esercizio di tale attività.

Sempre in materia di libera circolazione, vi è stato poi il caso Bosman[10], a tutti noto, che ha messo per la prima volta in discussione il sistema di trasferimento dei calciatori da una società all'altra, alterando totalmente gli equilibri prima esistenti nei rapporti tra le società calcistiche. Il caso ha fatto scalpore più per le conseguenze economiche, che per gli aspetti meramente giuridici della pronuncia. Infatti la Corte ha in sostanza confermato i principi della sentenza Walrave, con la differenza però che per effetto del caso Bosman, le società calcistiche hanno dovuto eliminare l'indennità di preparazione e promozione (da corrispondersi alla società alienante all'atto del trasferimento del soggetto interessato) in quanto costituiva un ostacolo alla libera circolazione degli sportivi, in contrasto con le disposizioni del Trattato. Per effetto di tale pronuncia, molte società calcistiche si sono ritrovate con grossi problemi di bilancio, poiché l'indennità de qua costituiva una cospicua voce dello stesso.

E' ipotizzabile che per ovviare a tale situazione, lo Stato italiano abbia cercato di aiutare le società calcistiche in difficoltà emanando il famigerato decreto salva calcio[11], per effetto del quale le maggiori società calcistiche potevano presentare conti nei quali i costi effettivi di un determinato anno venivano sottovalutati e le perdite reali occultate, fornendo così agli investitori un quadro fuorviante.

Naturalmente la Commissione Europea è intervenuta contestando al nostro Paese la violazione della normativa europea in materia di aiuti di Stato sul presupposto che la misura consentiva a talune società di "spalmare" i propri debiti su un periodo più lungo rispetto a quello concesso di norma, il che determinava un ingiusto vantaggio nei confronti delle società beneficiarie. Con la legge n. 62 del 18 aprile 2005, l'Italia ha abrogato le norme in contrasto con la normativa europea contenute nel decreto salva calcio, pertanto il caso è stato chiuso definitivamente dalla Commissione.

Anche in materia di doping la Corte è intervenuta e lo ha fatto in maniera quasi rivoluzionaria, sottoponendo al proprio giudizio le regole del doping, da sempre considerate appartenenti all'area delle regole "puramente sportive" e pertanto sottratte al controllo da parte della Corte. La normativa antidoping infatti non persegue alcun obiettivo economico, in quanto è intesa a preservare in primo luogo lo spirito sportivo senza il quale lo sport non è più sport, in secondo luogo a salvaguardare la salute degli atleti. Di conseguenza, il divieto del doping, in quanto espressione particolare del principio del fair play, rientra fra le prime regole del gioco sportivo. Non avendo conseguenze di carattere economico, le regole sul doping sono da sempre sottratte all'applicazione del diritto comunitario, e così si era orientato il Tribunale di Primo grado, al quale si erano rivolti gli atleti Meca-Medina e Majcen[12]. Tuttavia, la Corte di Giustizia, chiamata a pronunciarsi in merito all'impugnativa della sentenza del Tribunale, ha cambiato l'orientamento giurisprudenziale affermando che se è vero che un'attività priva di carattere economico non può essere sottoposta alle regole sulla libera circolazione, ciò non toglie che quelle stesse regole debbano essere sottratte anche alla normativa europea sulla concorrenza. In sostanza, se è vero che l'esercizio di un'attività sportiva deve essere valutato alla luce delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione dei lavoratori o alla libera prestazione dei servizi (e in questo la Corte ribadisce la propria posizione consolidata), è anche vero che l'esercizio di detta attività dovrà essere valutato anche alla luce delle disposizioni del Trattato relative alla concorrenza; in particolare, tenuto conto dei presupposti d'applicazione propri degli artt. 81 e 82 CE, sarà necessario stabilire se le norme che disciplinano detta attività provengano da un'impresa, e, in caso positivo, se quest'ultima limiti la concorrenza o abusi della sua posizione dominante, e se tale restrizione o tale abuso pregiudichi il commercio tra gli Stati membri[13].

La pronuncia è di particolare rilievo ove si consideri che i giudici di Lussemburgo sono riusciti ad entrare nel merito di regole da sempre sottratte al proprio sindacato. Ciò sembra essere il sintomo di un'esigenza ormai improrogabile di fare dello sport una effettiva competenza della Comunità, in un momento storico in cui c'è bisogno di un grande sostegno per combattere i fenomeni negativi ad esso legati, come il doping e la violenza negli stadi.

Il caso Meca-Medina sembra denunciare proprio questa situazione di incertezza giuridica in cui si trova oggi lo sport, in balia di chi si arroga competenze prima degli altri. Questo stato di limbo ormai insostenibile è stato denunciato nel Rapporto Indipendente sulla situazione dello sport in Europa, sopra citato, ed al quale ha fatto seguito dapprima il Rapporto Belet, relativo al futuro del calcio professionistico in Europa, e poi il Libro Bianco sullo sport.

### *Il Libro Bianco sullo sport e le future sfide dell'Europa*

L'11 luglio 2007 la Commissione ha pubblicato il Libro Bianco sullo sport<sup>[14]</sup> nel quale propone una serie di azioni concrete nel cd Piano d'Azione De Coubertin, da attuare nei prossimi anni.

Si tratta di un documento di particolare rilievo in quanto si cerca di chiarire la posizione delle Istituzioni comunitarie nell'intricato sistema sportivo che coinvolge Stati, organizzazioni internazionali, enti di vario tipo, singoli cittadini.

Dopo aver effettuato numerose consultazioni con le parti interessate, la Commissione, nel rispetto del principio di sussidiarietà, passa in rassegna tutte le azioni che intende intraprendere nei prossimi anni, ripartendole in tre sottocategorie: ruolo sociale, dimensione economica e organizzazione dello sport in Europa. Alla base di tutte le azioni vi è la necessità di un maggiore dialogo e coordinamento tra tutte le parti interessate al fine di combattere gli aspetti negativi legati allo sport, ed incentivare quelli positivi.

Con riferimento al ruolo sociale dello sport, la Commissione sottolinea come esso, oltre a migliorare la salute dei cittadini, svolge un ruolo culturale e ricreativo in grado di rafforzare le relazioni esterne dell'Unione. A tal fine l'esecutivo comunitario propone di sostenere la creazione di una Rete Europea di Attività Fisica e di elaborare insieme agli Stati membri nuovi orientamenti sull'attività fisica affinché venga combattuta l'obesità ed incoraggiata l'attività sportiva a tutti i livelli. Con riferimento al problema del doping, si auspica una collaborazione stabile tra forze dell'ordine dei vari Stati membri e tra i laboratori sanitari europei, al fine di scambiare in modo tempestivo tutte le informazioni sulle sostanze dopanti.

In materia di istruzione e formazione lo sport viene inserito nei numerosi programmi di istruzione già operanti in ambito comunitario (Erasmus, Comenius, Leonardo da Vinci etc.) e sarà oggetto di un marchio europeo da aggiudicarsi alle scuole che parteciperanno attivamente alla promozione delle attività fisiche in ambiente scolastico.

La lotta contro la violenza ed il razzismo proseguirà mediante il dialogo e lo scambio di buone pratiche nonché mediante la promozione di una serie di programmi quali "Gioventù in azione", "Europa dei cittadini", "Daphne III".

Lo sport costituisce un elemento di unione anche nei confronti dei paesi terzi, per tale motivo la Commissione intende velocizzare i procedimenti in materia di visti ed immigrazione, al fine di migliorare l'attrattiva internazionale dell'Unione Europea.

Le organizzazioni sportive sono infine invitate a conciliare le esigenze sportive con il rispetto dell'ambiente, pertanto la Commissione intensificherà il dialogo con le parti interessate affinché partecipino al Sistema di Ecogestione e Audit ed al Sistema comunitario di assegnazione di un marchio di qualità ecologica.

Con riferimento alla dimensione economica dello sport, la Commissione sottolinea il valore aggiunto che lo sport apporta all'Unione in termini economici: il 3,4 % del PIL dell'UE nel 2004 è stato generato dallo sport. Dunque, oltre che per gli indubbi benefici fisici, lo sport va incoraggiato anche per i vantaggi economici che è in grado di apportare: a tal fine la Commissione intende mettere a punto un metodo statistico europeo per misurare l'impatto economico dello sport, fino ad arrivare a creare una vera e propria contabilità autonoma per lo sport a livello europeo.

Tra le fonti di reddito delle organizzazioni sportive, particolare favor è riconosciuto agli aiuti pubblici, purché erogati nel rispetto delle norme sulla concorrenza, nonché alle entrate derivanti dai tributi che molti Stati membri impongono nel settore delle scommesse e delle lotterie autorizzate. Inoltre, in materia di imposte indirette, la Commissione auspica che vengano mantenute le attuali aliquote IVA ridotte per il settore dello sport, così come previsto dalla direttiva 2006/112/CE.

In merito all'organizzazione dello sport la Commissione prende atto della complessità delle strutture sportive europee e riconosce l'autonomia delle organizzazioni sportive, tuttavia affinché le diverse entità possano convivere pacificamente, è opportuno che ci sia da parte di tutti un'autoregolamentazione rispettosa dei principi di buona gestione, nel rispetto del diritto europeo.

A tal proposito si fa rilevare che lo sport, benché non abbia ancora una base giuridica nei Trattati, non sfugge alle regole della concorrenza e della libera circolazione. Con particolare riferimento alle regole di gioco, ovvero quelle regole da sempre considerate *super partes*, la Commissione ricorda che dopo il caso Meca-Medina, esse non sfuggono più a qualunque tipo di controllo, dovendo essere valutate caso per caso.

Particolare attenzione è data al problema degli agenti dei giocatori, che sono ormai diventati una categoria a sé, la quale necessita di una regolamentazione idonea ad evitare abusi dei giocatori soprattutto più giovani.

La Commissione infine riconosce i vantaggi della vendita collettiva dei diritti di trasmissione, che talvolta crea problemi di concorrenza, ma i cui vantaggi sono superiori agli svantaggi.

A seguito della pubblicazione del Libro Bianco, la Commissione ha cominciato un dialogo strutturato con tutte le parti interessate, quali federazioni, organizzazioni, confederazioni, e tutti i soggetti attivi nel settore dello sport. In particolare, affinché gli intenti non rimangano tali, la Commissione intende organizzare tale dialogo mediante un forum europeo sullo sport, da tenersi annualmente con tutte le parti interessate, nonché discussioni tematiche da tenersi con cadenza casuale, con i soli soggetti interessati.

Il Libro Bianco, pur non avendo valore vincolante, ha un particolare rilievo politico e sembra idealmente aprire la strada al Trattato di Lisbona che risolverà il problema del vuoto giuridico in ambito comunitario nel settore dello sport. Nel frattempo però tutte le parti interessate sono invitate al rispetto delle proprie competenze in un campo di gioco in cui troppo spesso la lealtà e lo spirito di squadra cedono il posto alla violenza[15].

## NOTE

[1] L'art. 6 del Trattato di riforma prevede la competenza dell'Unione a svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri nel settore, tra gli altri, dello sport.

[2] Si ricorda che in virtù del principio delle competenze di attribuzione sancito dall'art. 3 del Trattato Ce, le Istituzioni Comunitarie possono agire solo nei limiti delle competenze loro attribuite dai Trattati. In assenza di un'idonea base giuridica, esse non possono adottare alcun atto, che sarebbe altrimenti nullo.

[3] Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 3 dicembre 1990, relativa ad un'azione comunitaria per la lotta al doping, compreso l'abuso di medicinali, nelle attività sportive, in GUCE C 329 del 31 dicembre 1990 pp. 0004-0005. Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio relativa a un codice di comportamento antidoping nelle attività sportive, in GUCE C 044 del 19 febbraio 1992 pp. 0001-0002.

[4] Dichiarazione del Consiglio e dei ministri della sanità degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 4 giugno 1991, relativa alla lotta al doping, compreso l'abuso di medicinali, nelle attività sportive. GUCE C 170 del 29 giugno 1991 p. 1.

[5] IV allegato al Consiglio Europeo di Nizza.

[6] Decisione 2003/291 del 6 febbraio 2003, in GUCE L 43 del 18 febbraio 2003.

[7] «Rapporto indipendente sullo sport in Europa 2006»  
[http://www.independentsportreview.com/doc/Executive\\_Summary\\_it.pdf](http://www.independentsportreview.com/doc/Executive_Summary_it.pdf).

[8] Risoluzione del Parlamento europeo del 29 marzo 2007 sul futuro del calcio professionistico in Europa (2006/2130(INI)).

[9] Sentenza 12 dicembre 1974, causa 36/74, Walrave e Koch.

[10] Sentenza 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman, per un commento al caso, si veda, tra gli altri: Giuditta Merone, *Lo sport nel diritto dell'Unione Europea*, in *Il diritto dello sport*, a cura di Tortora, Izzo, Merone, UTET, ottobre 2007, pag. 366 e seg.; M. Orlandi, *Ostacoli alla libera circolazione dei calciatori e numero massimo di «stranieri comunitari» in una squadra: osservazioni in margine alla sentenza Bosman*, in *GC*, 1996, 3, 601.

[11] Decreto Legge n. 282 del 24 dicembre 2002, convertito nella l. n. 27 del 21 febbraio 2003.

[12] Sentenza del Tribunale del 30 settembre 2004, causa T-313/2002, David Meca-Medina e Igor Majcen/Commissione delle Comunità europee.

[13] Sentenza del 18 luglio 2006, causa C-519/04, David Meca-Medina e Igor Majcen/Commissione delle Comunità europee.

[14] Si ricorda che il libri bianchi sono documenti che contengono proposte di azione comunitaria in un settore specifico. A differenza dei libri verdi, che espongono una gamma di idee ai fini di un

dibattito pubblico, i libri bianchi contengono una raccolta ufficiale di proposte in settori politici specifici e costituiscono lo strumento per la loro realizzazione.

[15] Per una più approfondita analisi dei rapporti tra lo sport ed il diritto dell'Unione Europea, cfr. Giuditta Merone, *Lo sport nel diritto dell'Unione Europea*, cit.