



## **Attività sportiva amatoriale, titolo di campione nazionale e diritto europeo: un dialogo ancora (tremendamente) difficile**

DI STEFANO BASTIANON

1. Può Rafa Nadal essere campione tedesco di tennis? E può Federica Pellegrini essere la campionessa spagnola dei 200 metri stile libero?

Domande solo apparentemente provocatorie e surreali se lette in relazione alla sentenza del 13 giugno 2019 ([C-22/18](#)) della Corte di giustizia caso del sig. Biffi, atleta amatoriale italiano, ma residente in Germania da quindici anni, sconosciuto ai più - come lo era venti anni fa il sig. Bosman -, ma la cui vicenda giudiziaria potrebbe provocare un sovvertimento di alcune regole basilari del modello sportivo europeo analogo a quello verificatosi in occasione della sentenza che ha eliminato ogni restrizione quantitativa al numero di calciatori cittadini di altri Stati membri che ciascuna squadra di club può schierare nelle partite che disputa all'interno del rispettivo campionato nazionale. Se a ciò si aggiunge che il sig. Biffi è un atleta a tutti gli effetti amatoriale, vale a dire che pratica lo sport per esclusivo diletto personale e senza alcun ritorno economico, la pronuncia della Corte di giustizia assume una rilevanza ancora maggiore.

2. Due sono i principi di diritto enunciati dalla Corte nella sentenza *Biffi* ed entrambi rappresentano un'ulteriore tappa nella storia, tutt'altro che lineare, dei complessi rapporti tra l'ordinamento sportivo e il diritto dell'Unione europea.

La prima questione affrontata dalla Corte segna il primo momento di cesura con la precedente giurisprudenza cui si deve la teorizzazione del principio secondo cui, considerati gli obiettivi dell'Unione europea, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto dell'Unione soltanto in quanto sia configurabile come attività economica. Nel nuovo contesto disegnato dal Trattato di Maastricht, prima, e dal Trattato di Lisbona, dopo, la Corte di giustizia trova del tutto naturale e logico leggere [l'art. 21 par. 1 TFUE](#) in combinato disposto con [l'art. 165 TFUE](#) e giungere alla conclusione per cui la pratica di uno sport dilettantistico consente al cittadino dell'Unione che risieda in uno Stato membro diverso da quello in cui ha la cittadinanza di creare o di

consolidare legami con la società dello Stato membro nel quale si è trasferito e risiede. Conseguentemente – prosegue la Corte – un cittadino che abbia esercitato il proprio diritto alla libera circolazione può avvalersi degli artt. 18 e 165 TFUE nell’ambito della sua pratica di uno sport dilettantistico nello Stato membro ospitante.

Il nuovo approdo della Corte di giustizia si segnala per aver certificato ufficialmente ciò che era nell’aria, ma soprattutto nella lettera dei Trattati, già da tempo. Non può essere dimenticato, infatti, che il principio che limitava l’assoggettabilità dell’attività sportiva al diritto europeo nel solo caso in cui fossero presenti le “stimmate” dell’attività economica altro non era che l’*escamotage* ideato per consentire al diritto UE di intervenire in materia sportiva anche in assenza di una competenza specifica delle Comunità, prima, e dell’Unione, dopo, in tale settore. Per contro, una volta introdotta una specifica competenza (seppur soltanto di sostegno e di completamento) dell’Unione in materia sportiva (art. 6 TUE) e sdoganata, anche a livello di diritto primario, la straordinaria rilevanza sociale ed educativa dello sport nell’Unione (art. 165 TFUE), la Corte non ha potuto fare altro che prendere atto e certificare la definitiva attrazione nella sfera del diritto UE dell’attività sportiva in quanto tale, a prescindere dalla sua rilevanza economica, finendo inevitabilmente per ricomprendervi anche l’attività sportiva praticata a livello amatoriale. Di contrario avviso, per contro, si era mostrato l’Avvocato generale il quale, nelle proprie *Conclusioni*, aveva sostenuto che la vicenda del sig. Biffi doveva essere considerata un normale caso relativo al diritto di stabilimento, stante la natura economica dell’attività (di allenatore di atletica e personal trainer) svolta dal sig. Biffi. Preso atto, infatti, la possibilità di indicare il titolo di campione nazionale per la Germania poteva rappresentare un’aggiunta preziosa ed importante sul biglietto da visita del sig. Biffi, l’Avvocato Generale ha tratto la conclusione secondo cui il sig. Biffi non poteva essere considerato uno sportivo “dilettante”, posto che le attività esercitate dal sig. Biffi (al di fuori delle arene sportive) erano reali ed effettive e non talmente ridotte da potersi definire puramente marginali o accessorie.

La linearità del ragionamento della Corte di giustizia non deve, tuttavia, far sottovalutare la rilevanza del principio di diritto enunciato, come dimostra il fatto che in occasione della pronuncia *Olympique Lyonnais* del 2010, in un contesto legislativo identico a quello della sentenza *Biffi*, la Corte di giustizia aveva nondimeno ripetuto meccanicamente il mantra dell’assoggettabilità al diritto europeo dell’attività sportiva soltanto in quanto configurabile come attività economica. Se, quindi, dopo il precedente *Olympique Lyonnais* era del tutto lecito interrogarsi sulla possibile rilevanza per il diritto europeo dell’attività sportiva amatoriale, dopo la sentenza *Biffi* il tema oggetto di dibattito diviene inevitabilmente quello delle conseguenze per gli ordinamenti sportivi nazionali derivanti da tale accertata rilevanza. Come dopo la sentenza *Bosman* (e della sua progenie) il mondo sportivo (professionistico) ha dovuto prendere atto della definitiva dissoluzione di quel “magico isolamento” nel quale aveva sempre vissuto, adeguandosi di volta in volta ai principi del diritto europeo, dopo la sentenza *Biffi* risulta evidente che quello stesso “magico isolamento” deve ritenersi ora venuto meno anche per lo sconfinato mondo dell’attività sportiva amatoriale il quale, pertanto, come accaduto venti anni orsono per il settore professionistico, si trova di fronte alla necessità di rivedere la propria organizzazione e le proprie regole di funzionamento al fine di conformarsi ai superiori principi di diritto europeo (in generale, su questi temi v. B. Nascimbene, S. Bastianon, *Diritto europeo dello sport*, 2011, Torino; B. Nascimbene, *Diritto sportivo (Unione europea)*, in *Enc. Dir.*, Annali X, 2017, p. 340).

3. Sennonché, sul piano squisitamente del diritto UE, tale attrazione dell'attività sportiva amatoriale nell'ambito della sfera di applicazione dei Trattati solleva un delicato problema di rispetto delle competenze dell'Unione europea rispetto alle competenze dei singoli Stati membri. Come noto, infatti, la competenza in materia sportiva dell'Unione europea ritagliata dall'art. 6 TUE appartiene al novero delle competenze intese (esclusivamente) a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. Ragion per cui, l'art. 165, par. 4 TFUE esclude qualunque azione del Parlamento europeo e del Consiglio tesa all'armonizzazione delle disposizioni legislative o regolamentari degli Stati membri. In tale contesto, peraltro, risulta evidente che la possibilità per la Corte di giustizia di intervenire a 360 gradi sull'attività sportiva, anche nei casi in cui difetta la natura economica e, pertanto, in chiaro esercizio della competenza di cui all'art. 6 TUE, finisce inevitabilmente per vanificare i limiti imposti al Parlamento europeo e al Consiglio dall'art. 165, par. 4 TFUE, perlomeno tutte le volte in cui l'esercizio di un'attività sportiva amatoriale si ricollegi in qualche modo con il diritto alla libera circolazione ex art. 21 TFUE. Se si considera, tuttavia, che il diritto europeo non si applica alle questioni puramente interne e che l'elemento transfrontaliero costituisce il primo presupposto per la possibilità di invocare le norme contenute nei Trattati, ne consegue che, in ambito sportivo amatoriale, ogni qualvolta è soddisfatto il requisito della natura transfrontaliera della controversia, l'azione della Corte di giustizia non conosce alcun limite; e siccome lo strumento del rinvio pregiudiziale, nel momento in cui fa emergere l'incompatibilità di una disposizione di diritto interno con il diritto europeo, si impone *erga omnes*, l'intervento nomofilattico della Corte di giustizia potrebbe diventare il grimaldello per realizzare, indirettamente e per via giudiziaria, una sorta di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

4. La seconda questione affrontata dalla Corte di giustizia si ricollega direttamente alle domande di apertura del presente lavoro e prescinde completamente dalla natura amatoriale dell'attività sportiva. In buona sostanza, infatti, la Corte di giustizia ha stabilito che una Federazione sportiva di uno Stato membro non può, senza violare il diritto UE, escludere gli atleti cittadini di altri Stati membri dalla partecipazione alle competizioni in cui si assegna il titolo di campione nazionale in una determinata disciplina sportiva né ammetterli a partecipare a dette competizioni, ma senza tenere conto dei risultati conseguiti, e quindi senza possibilità di ottenere il titolo di campione nazionale, a meno che una tale normativa non sia giustificata da ragioni oggettive e proporzionate all'obiettivo perseguito che spetta al giudice nazionale verificare. Si tratta di un principio dalla portata potenzialmente dirompente se solo si considera che, in Italia ed in Europa, la stragrande maggioranza delle disposizioni regolamentari delle varie Federazioni nazionali contengono regole che in vario modo mirano a garantire che il titolo di campione nazionale sia assegnato esclusivamente ad un atleta nazionale. Non occorre essere un atleta provetto né un appassionato sportivo per rendersi conto della *ratio* sottesa a tale regola, correttamente evidenziata dalla stessa Corte di giustizia secondo cui la riserva dell'attribuzione del titolo di campione nazionale in una determinata disciplina sportiva ad un atleta cittadino nazionale risulta legittima in quanto tale elemento nazionale può essere considerato una caratteristica del titolo stesso di campione nazionale. Esattamente al pari di quanto dichiarato

dalla stessa Corte in merito alla composizione delle squadre nazionali (v. S. Bastianon, *La sentenza Bosman vent'anni dopo*, Torino, 2015).

Considerato, inoltre, che l'attribuzione del titolo di campione nazionale in una determinata disciplina sportiva non copre tutte le competizioni che si svolgono a livello nazionale in tale disciplina, la logica, il buon senso ed il diritto UE dovrebbero far ritenere pacificamente integrato il principio generale secondo cui qualsiasi restrizione alla sfera di applicazione delle norme contenute nei Trattati deve restare entro i limiti del suo oggetto specifico e non può essere invocata per escludere un'intera attività sportiva dalla sfera di applicazione del diritto europeo.

Per contro, in applicazione di un maldestramente inteso principio di proporzionalità e di un meccanico quanto acritico riferimento alla sentenza *Meca Medina e Majcen*, la Corte di giustizia giunge al punto non solo di sottolineare che anche negli sport individuali, ad eliminazione progressiva (diretta) l'esclusione degli atleti stranieri dalla finale non deve eccedere quanto necessario per conseguire lo scopo perseguito, ma anche di ammettere la stessa possibilità che il titolo di campione nazionale di uno Stato membro possa essere assegnato ad un atleta straniero.

5. In conclusione, la Corte ha ritenuto che:

a) l'esclusione totale di un atleta cittadino di un altro Stato membro dalla partecipazione ad un campionato nazionale risulta sempre sproporzionata in tutti i casi nei quali è possibile prevedere un meccanismo di partecipazione alla sola fase delle eliminatorie e/o senza valutazione. Tali casi, tuttavia, non vengono individuati per cui, allo stato, non risulta affatto chiaro come possa concretamente realizzarsi la partecipazione di un atleta cittadino di un altro Stato membro ad una fase soltanto della competizione/torneo, né esattamente in quale momento del torneo la sua partecipazione possa essere legittimamente impedita, posto che la stessa fase delle eliminatorie può essere costituita da più momenti (semifinali, quarti di finale, ottavi di finale, ecc.). Per tale via, inoltre, si ammette la possibilità che il risultato finale della competizione (ossia l'assegnazione del titolo) non sia il frutto di quanto verificatosi sul piano strettamente sportivo;

b) anche la non ammissione alla sola prova finale (qualunque cosa si voglia intendere con tale espressione) di un atleta straniero quale strumento per impedire l'assegnazione del titolo di campione nazionale a detto atleta non può mai essere considerata legittima e proporzionata in quanto occorre sempre verificare che tale misura non ecceda quanto necessario per conseguire lo scopo perseguito;

c) la stessa impossibilità per l'atleta straniero di conseguire il titolo di campione nazionale di un altro Stato membro non può essere considerata inerente e proporzionata all'obiettivo di salvaguardare il carattere nazionale del titolo in palio, ma deve essere giustificata da non meglio precisate ulteriori considerazioni oggettive e proporzionate.

6. Il carattere controintuitivo del ragionamento e delle conclusioni cui è pervenuta la Corte di giustizia non risulta affatto scalfito dalla giustificazione addotta, relativa alla necessità di promuovere l'apertura delle competizioni e favorire l'integrazione dei residenti nello Stato membro ospitante che emergerebbe da una lettura congiunta dagli artt. 21 e 165 TFUE. A tale riguardo, infatti, è sin troppo facile osservare che l'integrazione dei residenti nello Stato

membro ospitante è agevolata dalla possibilità per questi ultimi di prendere parte quotidianamente all'attività sportiva, non già dalla eventuale partecipazione ad una e specifica competizione; analogamente, il riferimento dell'art. 165 TFUE all'apertura delle competizioni sportive non può essere logicamente esteso sino al punto di alterare la natura ed il contesto specifico di talune competizioni sportive, quali possono essere quelle nelle quali si assegna il titolo di campione nazionale di uno Stato membro. In tale contesto, tuttavia, alla sentenza *Biffi* deve essere riconosciuto un merito: quello di aver squarciato il velo che impediva di vedere l'ipocrisia sottesa ad un approccio che, da un lato, continua a predicare l'importanza della specificità dello sport e, dall'altro lato, assoggetta l'attività sportiva alle stesse regole ed eccezioni previste per le (normali) attività economiche. Ma come spesso accade, svanita l'illusione, resta sul tavolo una serie di dubbi e perplessità.