

Papers

di diritto europeo



UNIVERSITÀ
di **VERONA**
Dipartimento
di **SCIENZE GIURIDICHE**



Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona – *Papers di diritto europeo*, Anno 2020, n. 1

Diletta Danieli, *Nuove frontiere nei rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e diritto sportivo: il ruolo della cittadinanza europea*

Paolo Butturini, Veronica de Crescenzo, Veronica Polin, *La finanza innovativa nel settore della moda: la sfida del crowdfunding tra aspetti economici e questioni giuridiche*

Chiara Tincani, *I sistemi logistici e il ricorso al contratto di trasporto per l'elusione della disciplina del lavoro*

URL: <http://cde.univr.it/index.php/papers-di-diritto-europeo/>

© 2020 Centro di documentazione europea – Università degli Studi di Verona

ISSN 2038-0461

Registrazione al Tribunale di Verona numero 1875 del 22/07/2010

Referee: gli scritti contenuti nella rivista sono valutati attraverso un sistema *peer-review*.

La rivista *open access* “Papers di diritto europeo” raccoglie contributi sui temi dell’integrazione europea nei suoi aspetti di diritto, sia istituzionale sia materiale, e dei suoi riflessi sugli ordinamenti nazionali in una prospettiva interdisciplinare. Sono accolti contributi di professori e ricercatori universitari, come pure di studiosi italiani e stranieri.

I *papers* sono reperibili unicamente in formato elettronico e possono essere scaricati in formato pdf su <http://cde.univr.it/index.php/papers-di-diritto-europeo/>

Direzione scientifica:

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi

Comitato scientifico:

Prof.ssa Maria Caterina Baruffi, mariacaterina.baruffi@univr.it

Prof.ssa Laura Calafa, laura.calafa@univr.it

Prof. Franco Ferrari, franco.ferrari@nyu.edu

Prof. Matteo Ortino, matteo.ortino@univr.it

Dott.ssa Isolde Quadranti, isolde.quadranti@univr.it

Comitato di redazione:

Dott.ssa Diletta Danieli, diletta.danieli@univr.it

Dott.ssa Caterina Fratea, caterina.fratea@univr.it

Dott.ssa Cinzia Peraro, cinzia.peraro@univr.it

Dott.ssa Isolde Quadranti, isolde.quadranti@univr.it

Editore:

Centro di documentazione europea dell'Università degli Studi di Verona

Dipartimento di Scienze giuridiche

Via Carlo Montanari, 9

37122 Verona

Tel. +39.045.8028847

Fax +39.045.8028846

<http://cde.univr.it>

Nuove frontiere nei rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e diritto sportivo:
il ruolo della cittadinanza europea

Diletta Danieli

Abstract

Il contributo affronta l'applicazione giurisprudenziale dei principi di libera circolazione e non discriminazione sulla base della nazionalità nel settore dello sport soffermandosi, in particolare, sulla più recente sentenza della Corte di giustizia in argomento, resa nel caso *TopFit e Biffi* (causa C-22/18). Tale pronuncia, applicando il parametro della cittadinanza dell'Unione e non, come nei precedenti, le norme relative alle libertà economiche di circolazione, fornisce significativi spunti di riflessione non solo sul piano del diritto sportivo ma, più ampiamente, del diritto UE.

Nuove frontiere nei rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e diritto sportivo: il ruolo della cittadinanza europea

Diletta Danieli*

SOMMARIO: 1. Il quadro di riferimento: i principi di libera circolazione e non discriminazione e la loro applicazione al settore dello sport. – 2. Il caso *TopFit e Biffi*, tra conclusioni “conservative” dell’Avvocato generale Tanchev e l’approccio innovativo della Corte di giustizia. – 3. Le implicazioni della sentenza *TopFit e Biffi* sul piano del diritto sportivo. – 4. (*Segue*) e sul piano del diritto dell’Unione europea. – 5. Osservazioni conclusive.

1. Il quadro di riferimento: i principi di libera circolazione e non discriminazione e la loro applicazione al settore dello sport.

Lo sport è stato inserito tra gli ambiti di intervento dell’Unione europea solo in tempi relativamente recenti, con il Trattato di Lisbona che ha modificato l’art. 149 TCE divenuto art. 165 TFUE¹. La norma affianca il settore sportivo all’istruzione, alla formazione professionale e alla gioventù, queste ultime oggetto di disciplina anche nel precedente regime, attribuendo all’Unione una competenza finalizzata al sostegno, completamento o coordinamento dell’azione degli Stati membri ai sensi dell’art. 6 TFUE. Con particolare riferimento alla materia in esame, la competenza così conferita sancisce il contributo dell’Unione «alla promozione dei profili europei dello sport», tenendo conto «delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa» (art. 165, par. 1, c. 2, TFUE). Si tratta, quindi, di un’azione espressamente delimitata dal Trattato sulla base della regolamentazione, a livello nazionale e sovranazionale, propria dell’ordinamento sportivo, nonché di interessi pubblici di carattere generale, la quale si prefigge, come specifici obiettivi, lo sviluppo della dimensione europea dello sport, la promozione dell’equità e dell’apertura delle competizioni sportive, la cooperazione tra gli organismi responsabili del settore e la protezione dell’integrità fisica e morale degli

* Assegnista di ricerca in Diritto dell’Unione europea presso l’Università degli Studi di Verona, Dipartimento di Scienze giuridiche.

¹ Per ulteriori approfondimenti sulla nuova competenza legislativa in materia di sport e sul ruolo delle istituzioni UE in questo ambito, cfr. S.M. CARBONE, *Lo sport e il diritto dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi integr. eur.*, 2010, pp. 597-608; S. WEATHERILL, *Fairness, Openness and the Specific Nature of Sport: Does the Lisbon Treaty Change EU Sports Law?*, in *International Sports L. J.*, 2010, n. 3-4, pp. 11-17; ID., *EU Sports Law: The Effect of the Lisbon Treaty*, in *EU Law after Lisbon*, edited by A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley, Oxford 2012, pp. 403-419; R. PARRISH, *Sources and origins of EU sports policy*, in *Research Handbook of EU Sports Law and Policy*, edited by J. Anderson, R. Parrish, B. García, Cheltenham-Northampton 2018, pp. 24-45.

sportivi (art. 165, par. 2, TFUE). A questi fini, è riconosciuto al Parlamento europeo e al Consiglio il potere di adottare azioni di incentivazione, secondo la procedura legislativa ordinaria, e al Consiglio, ulteriormente, la possibilità di formulare raccomandazioni su proposta della Commissione.

Anche prima dell'inclusione di una specifica previsione a livello di diritto primario, tuttavia, l'ordinamento dell'Unione europea non era rimasto un semplice "spettatore" dello sport. Tramite una serie di pronunce della Corte di giustizia già a partire dagli anni settanta, alle quali si sono aggiunti, più recentemente, anche interventi delle altre istituzioni (in forma di *soft law*)², era stata infatti affrontata la questione dell'incidenza, per il diritto dell'Unione, dello sport e delle normative che ne disciplinano il funzionamento³. Più precisamente, in quanto espressione di un'attività rilevante da un punto di vista non solo sociale ma anche economico, il settore sportivo è stato ritenuto soggetto alle disposizioni che regolano il mercato interno: in una prima fase, l'attenzione del giudice dell'Unione si è concentrata sulla compatibilità delle norme relative a determinate discipline sportive rispetto ai parametri della libera circolazione dei lavoratori e dei servizi; solo successivamente, tale controllo è stato esteso anche al diritto della concorrenza⁴. Il presente contributo intende soffermarsi sul primo dei richiamati ambiti di rilevanza, ripercorrendo brevemente i principi individuati dalla consolidata giurisprudenza europea e

² In questo senso, tra le principali iniziative che hanno segnato l'intervento di carattere istituzionale, da parte dell'Unione, prima dell'introduzione del citato art. 165 TFUE, possono essere ricordate la dichiarazione (n. 29) sullo sport allegata al Trattato di Amsterdam del 1997 (in *GUCE* C 340 del 10 novembre 1997, p. 136), la c.d. [relazione di Helsinki sullo sport](#) adottata dalla Commissione europea (relazione della Commissione al Consiglio europeo nell'ottica della salvaguardia delle strutture sportive attuali e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario, COM(1999) 644 def. del 10 dicembre 1999), la [dichiarazione relativa alle caratteristiche specifiche dello sport e alle funzioni sociali in Europa di cui tener conto nell'attuazione delle politiche comuni](#), adottata come allegato IV alle conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 2000, e, soprattutto, il [Libro bianco sullo sport](#) (COM(2007) 391 def. dell'11 luglio 2007), con cui la Commissione ha inteso, per la prima volta, «dare un orientamento strategico sullo sport in Europa» (*ivi*, p. 2).

³ Un'ampia analisi del complessivo percorso evolutivo avvenuto prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è offerta da S. BASTIANON, B. NASCIBENE, *Lo sport e il diritto dell'Unione europea*, in *Diritto internazionale dello sport*, a cura di E. Greppi, M. Vellano, II ed., Torino 2010, pp. 303-365.

⁴ Con riferimento a tale ulteriore piano dei rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e diritto dello sport, non oggetto di trattazione in questa sede, la Corte di giustizia ha affrontato per la prima volta il profilo della compatibilità dei divieti sanciti dagli attuali artt. 101-102 TFUE rispetto a regole di natura sportiva (in particolare, la normativa anti-doping emanata dalla *Fédération Internationale de Natation – FINA*) nella [sentenza del 18 luglio 2006, causa C-519/04 P, David Meca-Medina e Igor Majcen c. Commissione delle Comunità europee](#), EU:C:2006:492. In dottrina si rinvia, tra gli altri, a J. TOGNON, *La politica della concorrenza in materia sportiva e la giurisprudenza comunitaria*, in *Sport, Unione europea e diritti umani*, a cura di J. Tognon, A. Stelitano, Padova 2011, pp. 186-203; S. BASTIANON, *Sport, antitrust ed equilibrio competitivo nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. Un. eur.*, 2012, pp. 485-512; ID., *Sport e diritto antitrust in Europa*, in *L'Europa e lo sport. Profili giuridici, economici e sociali*, a cura di S. Bastianon, Milano 2013, pp. 67-94; K. PIJETLOVIC, *EU Competition Law and Organisational Rules*, in *The Legacy of Bosman. Revisiting the Relationship between EU Law and Sports*, edited by A. Duval, B. Van Rompuy, The Hague 2016, pp. 117-151; C. FRATEA, [I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e organismi sportivi dopo la sentenza Meca-Medina](#), in *JusOnline*, 2018, pp. 152-177; E. SZYSZCZAK, *Application of EU competition rules to sport*, in *Research Handbook of EU Sports Law and Policy*, cit., pp. 261-283; EAD., *Competition and Sport: No Longer So Special?*, in *J. Eur. Competition L. & Practice*, 2018, pp. 188-196.

confrontandoli con l'approccio seguito nel più recente caso *TopFit e Biffi*⁵, le cui implicazioni appaiono significative sotto il profilo specifico del diritto sportivo e, più ampiamente, del diritto UE.

Il percorso giurisprudenziale attraverso cui la Corte di giustizia è giunta a ritenere applicabili al settore dello sport le disposizioni in materia di libera circolazione e non discriminazione in base alla nazionalità⁶ ha preso avvio, a metà degli anni settanta, con le decisioni *Walrave*⁷ e *Donà*⁸ relative, rispettivamente, al ciclismo e al calcio. Sul presupposto dell'assoggettabilità dell'attività sportiva al diritto dell'Unione laddove questa si espliciti quale attività economica, un atleta può infatti essere qualificato, a seconda del caso concreto, come lavoratore subordinato o prestatore di servizi ai sensi degli artt. 45 o 56 TFUE. L'applicabilità del relativo regime giuridico, comprensivo del divieto di discriminazione fondata sulla nazionalità, non può essere impedita dal fatto che essa sia invocata rispetto ad atti emanati da associazioni di natura privata nell'esercizio della loro autonomia giuridica, quali i regolamenti adottati dalle federazioni sportive, a meno di non compromettere l'obiettivo fondamentale di abolizione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone e dei servizi sancito dai Trattati. Rispetto ai principi così affermati, rimangono invece sottratte al diritto dell'Unione quelle regole che definiscono «la composizione di squadre sportive – e in particolare delle rappresentative nazionali»⁹, non essendo possibile individuare un profilo economico inerente a tale attività. Di conseguenza, la necessaria discriminazione che deriva dalla loro applicazione dovrebbe essere ricondotta entro criteri puramente tecnico-sportivi e, pertanto, giustificata in ragione della c.d. specificità dello sport¹⁰.

⁵ [Corte giust., 13 giugno 2019, causa C-22/18, TopFit e.V. e Daniele Biffi c. Deutscher Leichtathletikverband e.V.](#), EU:C:2019:497. Per ulteriori commenti, v. S. BASTIANON, [Attività sportiva amatoriale, titolo di campione nazionale e diritto europeo: un dialogo ancora \(tremendamente\) difficile](#), in *Eurojus*, 2019, n. 3, pp. 197-201; A. CAPROTTI, [Il diritto di libero accesso a una manifestazione sportiva e il divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza](#), in *DPCE Online*, 2019, n. 3; G. GATTINARA, [Lo statuto giuridico dello sportivo dilettante nella sentenza TopFit e.V. e Biffi della Corte di giustizia](#), in *Riv. dir. econ. sport*, 2020, pp. 243-259.

⁶ In argomento, v. *amplius* J. TOGNON, *La libera circolazione degli sportivi in ambito comunitario: da Walrave a Bernard, un percorso non ancora concluso*, in *Sport, Unione europea e diritti umani*, cit., pp. 157-185; S. WEATHERILL, *Principles and Practice in EU Sports Law*, Oxford 2017, pp. 71-103; S. VAN DEN BOGAERT, *Sport, free movement and nationality*, in *Research Handbook of EU Sports Law and Policy*, cit., pp. 360-381; nonché lo studio commissionato dalla Commissione europea, [Study on the equal treatment of non-nationals in individual sport competition](#), December 2010, e lo *Staff Working Document* della Commissione, [Sport and free movement](#), SEC(2011) 66 final del 18 gennaio 2011.

⁷ [Corte giust., 12 dicembre 1974, causa 36/74, B.N.O. Walrave, L.J.N. Koch c. Association Union cycliste internationale, Koninklijke Nederlandsche Wielren Unie e Federación Española Ciclismo](#), EU:C:1974:140. Il caso di specie riguardava, in particolare, la compatibilità con il diritto comunitario di una disposizione del regolamento dell'Union Cycliste Internationale (UCI), secondo cui, nei campionati mondiali di mezzofondo, l'allenatore e il corridore che vi prendevano parte dovevano avere la stessa nazionalità.

⁸ [Corte giust., 14 luglio 1976, causa 13/76, Gaetano Donà c. Mario Mantero](#), EU:C:1976:115. In questo caso, l'interpretazione richiesta in via pregiudiziale alla Corte di giustizia verteva su alcune disposizioni della normativa federale italiana relativa al calcio, in base alle quali solo giocatori di nazionalità italiana potevano, in linea di principio, essere affiliati alla federazione stessa e tale affiliazione costituiva titolo necessario per disputare gare a livello professionistico o semi-professionistico.

⁹ Corte giust., 12 dicembre 1974, *Walrave*, cit., punti 7-10. Nello stesso senso, Corte giust., 14 luglio 1976, *Donà*, cit., punto 14.

¹⁰ Sulla nozione, e i confini della relativa *sporting exception*, cfr. R. PARRISH, R. MIETTINEN, *The Sporting Exception in European Union Law*, The Hague 2008; J. ZYLBERSTEIN, *La specificità dello sport nell'Unione europea*, in *Riv.*

È stato dopo circa un ventennio che la Corte di giustizia si è nuovamente pronunciata in materia, con la sentenza *Bosman*¹¹ considerata come un punto di svolta nei rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e diritto sportivo, sebbene, per quanto qui interessa, non si sia discostata sostanzialmente dalla giurisprudenza precedente, ma abbia contribuito a chiarirne alcuni aspetti rimasti dubbi. Si conferma, infatti, l'orientamento secondo cui la prestazione sportiva di atleti professionisti o semi-professionisti costituisce un'attività economica e, in quanto tale, rientra nell'ambito di applicazione delle norme UE sulla libera circolazione dei lavoratori, non rilevando la natura non pubblicistica degli organismi da cui promana la regolamentazione collettiva di tale rapporto di lavoro. Respungendo le argomentazioni in senso contrario avanzate dalle federazioni calcistiche coinvolte (UEFA e federazione nazionale belga)¹², la Corte ribadisce altresì l'impossibilità di configurare una generica eccezione rispetto al diritto dell'Unione a beneficio dell'intero settore sportivo, da ciò derivando che il carattere economico di una norma sportiva giustifica comunque l'operatività della disciplina di matrice europea di volta in volta rilevante. In particolare, le clausole sui trasferimenti oggetto di contestazione nel caso di specie, ritenute limitative della libera circolazione dei lavoratori, sono state valutate alla luce dell'eventuale perseguimento di scopi legittimi previsti dall'allora art. 48 del Trattato CE (attuale art. 45 TFUE) e non, quindi, in ragione di una invocata specificità delle norme stesse¹³.

dir. economia sport, 2008, n. 1, pp. 59-70; R.C.R. SIEKMANN, *Introduction to International and European Sports Law*, The Hague 2012, pp. 67-96; più recentemente, G. GRECO, *Il diritto europeo dello sport, tra specificità, rilevanza economica e motivi imperativi di interesse generale*, in *Studi integ. eur.*, 2018, pp. 737-762.

¹¹ [Corte giust., 15 dicembre 1995, causa C-415/93](#), *Union royale belge des sociétés de football association ASBL e altri c. Jean-Marc Bosman e altri*, EU:C:1995:463. I fatti all'origine della pronuncia, particolarmente articolati e relativi a successivi ingaggi del calciatore Bosman, di cittadinanza belga, da parte di varie squadre europee e alle vicende giudiziarie che ne sono scaturite, non sono qui riportati per ragioni di sintesi. Appare comunque utile ricordare che le due questioni pregiudiziali sottoposte alla Corte di giustizia concernevano la compatibilità degli attuali artt. 45, 101 e 102 TFUE, da un lato, con il sistema di trasferimento istituito dal regolamento della *Union of European Football Association* (UEFA) che prevedeva, ai fini dell'ingaggio di un calciatore in scadenza di contratto, il versamento di un'indennità da parte della nuova società a favore di quella di provenienza, e, dall'altro lato, con le norme emanate dalle federazioni sportive che limitavano la partecipazione di giocatori stranieri, cittadini di altri Stati membri, alle gare da esse organizzate. Nell'ampia bibliografia sulla sentenza, si possono ricordare M. CLARICH, *La sentenza "Bosman": verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?*; A. MANZELLA, *L'Europa e lo sport: un difficile dialogo dopo "Bosman"?*; A. TIZZANO, M. DE VITA, *Qualche considerazione sul caso "Bosman"*; F. ROMANI, U. MORETTI, *Il diritto nel pallone: spunti per un'analisi economica della sentenza "Bosman"*; A. ANASTASI, *Annotazioni sul caso "Bosman"*; J. DíEZ-HOCHLEITNER, A. MARTÍNEZ SANCHEZ, *Le conseguenze giuridiche della sentenza "Bosman" per lo sport spagnolo ed europeo*; S. BASTIANON, *La libera circolazione dei calciatori e il diritto della concorrenza alla luce della sentenza "Bosman"*; M. COCCIA, *La sentenza "Bosman": "summum ius, summa iniuria"?*; A. DE SILVESTRI, *Calciatori svincolati portatori di parametro, tipicità degli atti di tesseramento ed effetti nel tempo della sentenza "Bosman"*, tutti contenuti in *Riv. dir. sportivo*, 1996, n. 3; nonché M. DI FILIPPO, *La libera circolazione dei calciatori professionisti alla luce della sentenza "Bosman"*, in *Riv. it. dir. lavoro*, 1996, II, pp. 232-260; E. ADOBATI, *Il Trattato di Roma si applica anche alle attività sportive. L'incidenza della sentenza Bosman sulla disciplina delle attività calcistiche*, in *Dir. comm. int.*, 1996, pp. 663-671. Per una prospettiva più attuale delle implicazioni della pronuncia, anche al di fuori del settore calcistico, cfr. i contributi in *L'Europa e lo sport. Profili giuridici, economici e sociali. Vent'anni dalla sentenza Bosman 1995-2015*, a cura di S. Bastianon, Torino 2016, e in *The Legacy of Bosman. Revisiting the Relationship between EU Law and Sports*, cit.

¹² Corte giust., 15 dicembre 1995, *Bosman*, cit., punti 69-91.

¹³ Come efficacemente sintetizzato da S. WEATHERILL, *Principles and Practice in EU Sports Law*, cit., p. 91, «sport would need to make its case for special treatment *within* the interpretation of EU internal market law, not by seeking to slip beyond its reach» (corsivo in originale).

A conclusioni analoghe il giudice UE perviene con riferimento all'ulteriore profilo di incompatibilità con il diritto dell'Unione, vale a dire quello relativo alle normative adottate dalle federazioni sportive che prevedevano restrizioni alla possibilità di schierare calciatori professionisti cittadini di altri Stati membri¹⁴. Accertata anche in questo caso l'esistenza di un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori, vengono precisati i termini dell'eccezione individuata nei citati precedenti *Walrave e Donà* rispetto al divieto di discriminazione in base alla nazionalità, ammissibile per le sole fattispecie relative ad incontri tra rappresentative nazionali ma non anche, come nel caso di specie, a tutti quelli tra società calcistiche¹⁵, con la conseguenza che tali regole non potessero ritenersi sorrette da motivi non economici di natura prettamente sportiva.

Sulla scorta di queste fondamentali decisioni, quindi, l'attività di un atleta risulta soggetta al diritto dell'Unione europea, rientrando in particolare nel campo di applicazione delle norme di cui agli artt. 45-48 o 56-62 TFUE, a condizione che questi sia un cittadino di uno Stato membro, la sua prestazione sia qualificabile come economica e vi sia un elemento di internazionalità della fattispecie, la quale non rimane perciò puramente interna ad un singolo paese membro. Il secondo requisito, a prima vista, potrebbe non apparire chiaramente configurabile nell'ipotesi di pratica sportiva a livello dilettantistico. Tuttavia, come si evince dalla successiva giurisprudenza della Corte di giustizia (casi *Agostini*¹⁶ e *Deliège*¹⁷), la questione non si fonda tanto su una formale distinzione tra professionismo e dilettantismo (operata, in ipotesi, anche dalla federazione sportiva di riferimento¹⁸), quanto sulla circostanza che lo sportivo eserciti un'attività, reale ed effettiva, dietro retribuzione che sia tale da superare la soglia del mero rimborso delle

¹⁴ Si trattava, più precisamente, della regola del "3+2" adottata dall'UEFA, sulla base della quale i calciatori stranieri impiegati in una gara non potevano essere in numero superiore a tre per squadra, in aggiunta a due calciatori che avessero giocato nello stesso paese per un periodo ininterrotto di cinque anni (di cui tre in squadre giovanili).

¹⁵ A questo proposito, G. GRECO, *Il diritto europeo dello sport*, cit., p. 743, rileva come la sentenza *Bosman* accolga l'interpretazione restrittiva dei principi stabiliti nelle precedenti pronunce, secondo cui solo la composizione delle rappresentative nazionali poteva ritenersi sottratta al divieto di discriminazione in base alla nazionalità sancito dai Trattati UE e non, in generale, quella di tutte le squadre sportive.

¹⁶ [Corte giust., ord., 8 luglio 1998, causa C-9/98](#), *Ermanno Agostini e Emanuele Agostini c. Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL e Ligue belge de judo ASBL*, EU:C:1998:339. Seppure la questione non sia stata decisa nel merito a causa dell'irricevibilità della domanda di rinvio pregiudiziale, essa verteva sulla compatibilità con il diritto UE di una norma del regolamento della federazione belga di judo che vietava al cittadino di uno Stato membro di partecipare, quale atleta professionista, semi-professionista o dilettante, ad una competizione sportiva per il solo motivo che questi non fosse cittadino dello Stato membro in cui la gara era organizzata.

¹⁷ [Corte giust., 11 aprile 2000, cause riunite C-51/96 e C-191/97](#), *Christelle Deliège c. Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, Union européenne de judo e François Pacquée*, EU:C:2000:199. La questione di compatibilità con l'attuale art. 45 TFUE era posta, anche in questo caso, con riferimento alle normative federali sul judo, in base alle quali atleti della stessa nazionalità potevano partecipare alle competizioni internazionali solo in numero limitato e se previamente selezionati dalla federazione nazionale di appartenenza. Sulla pronuncia, v. *amplius* S. VAN DEN BOGAERT, *The Court of Justice on the Tatami: Ippon, Waza-Ari or Koka?*, in *Eur. L. Rev.*, 2000, pp. 554-563.

¹⁸ Come chiarito da Corte giust., 11 aprile 2000, *Deliège*, cit., punto 46: «la semplice circostanza che un'associazione o federazione sportiva qualifichi unilateralmente come dilettanti gli atleti che ne fanno parte non è di per sé tale da escludere che questi ultimi esercitino attività economiche».

spese. Solo quelle attività sportive praticate per finalità ricreative e di divertimento rimarrebbero, in ultima analisi, prive di rilievo per il diritto UE. Ciononostante, tale conclusione sembra poter essere posta in dubbio attraverso il richiamo alla nozione di «vantaggio sociale» riconosciuto al lavoratore cittadino di uno Stato membro ai sensi dell'art. 7, par. 2, del regolamento n. 492/2011¹⁹, inteso in senso ampio fino a comprendere l'accesso alle attività ricreative nello Stato membro ospitante quale corollario della libertà di circolazione²⁰. Più in generale, sulla base del combinato disposto degli artt. 18, 21 e 165 TFUE, dovrebbe ritenersi che i principi di libera circolazione e di non discriminazione sulla base della nazionalità possano essere fatti valere anche nel contesto di attività sportive puramente amatoriali praticate da qualsiasi cittadino dell'Unione che abbia esercitato la propria libertà di movimento²¹. È stato questo, infatti, il profilo che la Corte di giustizia ha affrontato nella citata sentenza *TopFit e Biffi*, che rappresenta l'ultima tappa dell'evoluzione giurisprudenziale in materia²² e che sarà analizzata nei paragrafi che seguono.

2. Il caso *TopFit e Biffi*, tra conclusioni “conservative” dell'Avvocato generale Tanchev e l'approccio innovativo della Corte di giustizia.

Prima di procedere all'esame delle questioni giuridiche sollevate nel caso in commento, è utile precisare brevemente il contesto fattuale da cui ha avuto origine, relativo ad una controversia instaurata da un cittadino italiano residente in Germania sin dal 2003 (Daniele Biffi) e dall'associazione sportiva tedesca di cui egli è membro (TopFit) nei confronti della Federazione nazionale tedesca di atletica leggera (*Deutscher Leichtathletikverband eV*, nel prosieguo: DLV), avente ad oggetto le condizioni di partecipazione, regolate a livello federale, dei cittadini di altri Stati membri ai campionati nazionali di sport dilettantistico nella categoria senior. In particolare, a seguito di modifica, la normativa del DLV ha riconosciuto ai soli

¹⁹ [Regolamento \(UE\) n. 492/2011](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione, in *GUUE* L 141 del 27 maggio 2011, pp. 1-12.

²⁰ Secondo l'interpretazione fornita da [Corte giust., 7 marzo 1996, causa C-334/94, Commissione delle Comunità europee c. Repubblica francese](#), EU:C:1996:90, punto 21. In relazione a questo orientamento che condivisibilmente estende la portata delle libertà fondamentali garantite dal diritto UE, è stato tuttavia osservato come non appaia «inevitabile la conclusione per cui ciascun individuo godrebbe automaticamente del diritto a partecipare alle competizioni sportive organizzate sul territorio dello Stato membro ospitante»: così S. BASTIANON, B. NASCIMBENE, *Lo sport e il diritto dell'Unione europea*, cit., p. 326.

²¹ Tale ricostruzione era già stata proposta dalla Commissione europea nello *Staff Working Document, Sport and free movement*, cit., pp. 8-11. Sul punto, v. anche S. VAN DEN BOGAERT, *Sport, free movement and nationality*, cit., p. 364.

²² La Corte di giustizia è tornata a pronunciarsi relativamente ai profili di compatibilità delle regolamentazioni sportive rispetto alle norme sulla libera circolazione dei lavoratori e dei servizi anche successivamente alle decisioni sin qui richiamate, specificandone i principi e proseguendo nella delimitazione del concetto di eccezione sportiva nell'ambito del diritto UE (si vedano, tra le altre, [Corte giust., 13 aprile 2000, causa C-176/96, Jyri Lehtonen e Castors Canada Dry Namur-Braine ASBL c. Fédération royale belge des sociétés de basket-ball ASBL \(FRBSB\)](#), EU:C:2000:201; [16 marzo 2010, causa C-325/08, Olympique Lyonnais SASP c. Olivier Bernard e Newcastle UFC](#), EU:C:2010:143). Tali sentenze, tuttavia, non sono ulteriormente approfondite in quanto non direttamente incidenti sulle questioni trattate nella pronuncia *TopFit e Biffi* oggetto di commento nel presente contributo.

cittadini tedeschi la possibilità di prendere parte alle competizioni che assegnano il titolo di campione nazionale, consentendo agli atleti stranieri, solo in casi giustificati, di partecipare previa autorizzazione degli organizzatori e senza il conseguimento di una valutazione per la propria prestazione. Sulla base di tali disposizioni, Biffi è stato, in un primo caso, totalmente escluso dalla partecipazione ad un campionato tedesco di atletica leggera nella categoria di appartenenza e, in un secondo caso, autorizzato a gareggiare ma unicamente come “esterno” e senza accesso alla finale. Alla luce di tali circostanze, il giudice nazionale ha dubitato che le regole del DLV, come modificate, potessero integrare una discriminazione illegittima sulla base della nazionalità nei confronti di un cittadino dell’Unione che ha esercitato la propria libertà di circolazione, sottoponendo alla Corte di giustizia tre questioni pregiudiziali formulate con riferimento ai già richiamati artt. 18, 21 e 165 TFUE.

L’Avvocato generale Tanchev, nelle sue conclusioni²³, ha preliminarmente riqualificato l’oggetto del procedimento riconducendolo nell’alveo delle libertà fondamentali, e non dei diritti di cittadinanza europea, ritenendo applicabile, in particolare, il regime del diritto di stabilimento previsto dall’art. 49 TFUE. Ciò in ragione dell’attività concretamente svolta da Biffi, vale a dire quella di *personal trainer* gestita in forma di attività organizzata indipendente, la quale avrebbe tratto prestigio dai risultati sportivi ottenuti tramite la sua partecipazione ai campionati tedeschi di atletica leggera. Di conseguenza, si è sostenuto che, anche in questo caso, fosse possibile rilevare quello svolgimento di un’attività economica che costituisce il presupposto per l’inclusione delle attività sportive entro l’ambito di applicazione del diritto UE, secondo la giurisprudenza costante della Corte²⁴.

Fatta questa premessa, l’Avvocato generale ha ravvisato l’esistenza di una discriminazione diretta sulla base della nazionalità tale da ostacolare l’esercizio della libertà di stabilimento da parte del cittadino dell’Unione, il quale si troverebbe in una posizione di svantaggio rispetto ai cittadini tedeschi che parimenti prestano servizi di allenamento in tale Stato membro non potendo egli «fare riferimenti ai suoi risultati nei campionati sportivi nazionali al fine di attirare clienti»²⁵. Nella successiva verifica di eventuali giustificazioni alla restrizione così individuata, l’elemento determinante è costituito, ancora in conformità con le precedenti pronunce del giudice UE, dalla natura puramente sportiva di una normativa che limiti l’accesso e la partecipazione ai campionati nazionali, la quale perseguirebbe «obiettivi legittimi di politica pubblica»²⁶ consistenti nella conservazione di un legame tra il campione nazionale e il paese che organizza la competizione. Cionondimeno, anche una misura che gode di una simile deroga rimane soggetta al principio di proporzionalità²⁷, che l’Avvocato generale ha ritenuto violato nel caso di specie sia in

²³ [Conclusioni Avv. gen. Tanchev, 7 marzo 2019, causa C-22/18, TopFit e.V. e Daniele Biffi c. Deutscher Leichtathletikverband e.V.](#), EU:C:2019:181.

²⁴ In questo senso, oggetto di richiamo da parte dell’Avv. gen. sono state Corte giust., 11 aprile 2000, *Delège*, cit., e 18 luglio 2006, *Meca-Medina*, cit.

²⁵ Conclusioni Avv. gen. Tanchev, 7 marzo 2019, *TopFit e Biffi*, cit., punto 70.

²⁶ *Ivi*, punto 79.

²⁷ Come già chiarito in Corte giust., 15 dicembre 1995, *Bosman*, cit., punto 104.

relazione al fatto che la normativa del DLV non avesse introdotto una disciplina transitoria per tutelare i diritti acquisiti dai cittadini dell'Unione che si fossero trovati nella situazione di Biffi, sia perché avrebbero dovuto essere previste regole meno restrittive di quella che ha imposto l'esclusione totale dai campionati nazionali nei confronti degli atleti che non fossero cittadini tedeschi. Avendo concluso nel senso della sussistenza di una discriminazione illegittima, si può quindi affermare che l'Avvocato generale abbia fatto proprio l'approccio della giurisprudenza consolidata in materia di libertà fondamentali e divieto di discriminazione applicati al settore dello sport²⁸, che trova il punto di equilibrio nel riconoscimento, in capo agli organi di governo delle discipline sportive, di un'autonomia "condizionata"²⁹ fondata su un margine di discrezionalità nella loro potestà regolamentare da esercitarsi in conformità al diritto dell'Unione.

Come anticipato, nelle conclusioni appena esaminate è stata respinta la risoluzione delle questioni pregiudiziali con riferimento ai diritti derivanti dalla cittadinanza europea, in particolare il diritto di accesso e partecipazione alle attività ricreative quale corollario della libertà di circolazione di cui all'art. 21 TFUE e il divieto di non discriminazione sulla base della nazionalità sancito in via generale dall'art. 18 TFUE, letti unitamente all'art. 165 TFUE che riconosce la rilevanza sociale dello sport nell'Unione³⁰. Questa impostazione è stata invece adottata dalla Corte di giustizia nella sua pronuncia, ritenendo di non dover decidere la causa alla luce di un ragionamento fondato sull'art. 49 TFUE (peraltro non oggetto di discussione tra le parti). Accertato che, nel caso di specie, Biffi aveva esercitato il diritto alla libera circolazione, ai sensi dell'art. 21 TFUE, derivante dal proprio *status* di cittadino dell'Unione e che, pertanto, la sua situazione rientrava nell'ambito di applicazione dell'art. 18 TFUE, la Corte è giunta ad affermare l'invocabilità di tali disposizioni anche nel contesto della «pratica di uno sport dilettantistico» e della «partecipazione a competizioni sportive *di qualunque livello*», grazie alle quali il cittadino europeo può «creare o (...) consolidare legami con la società dello Stato [membro] nel quale si è trasferito e risiede»³¹. In questo senso, la Corte conferma quindi il ruolo che lo sport, in particolare quello a livello amatoriale, può assumere come fattore di integrazione del cittadino nello Stato membro ospitante.

Quale conseguenza dell'ampliamento della rilevanza del diritto dell'Unione nei confronti dell'attività sportiva, prescindendo quindi dal carattere economico di quest'ultima, la Corte ha affrontato

²⁸ È comunque possibile individuare un profilo di novità nell'argomentazione proposta dall'Avvocato generale, che ha applicato per la prima volta il regime giuridico del diritto di stabilimento regolato dagli artt. 49-55 TFUE e non, come nei casi precedentemente affrontati dalla Corte di giustizia, le disposizioni in materia di libera circolazione dei lavoratori e/o dei servizi.

²⁹ Mutuando l'espressione «conditional autonomy» utilizzata da S. WEATHERILL, *Principles and Practice in EU Sports Law*, cit., *passim*.

³⁰ Al riguardo, la Corte ricorda come la rilevanza sociale dello sport dell'Unione sia stata valorizzata, a livello istituzionale, già nella dichiarazione (n. 29) sullo sport allegata al Trattato di Amsterdam, sopra citata, la quale, a sua volta, richiamava l'attenzione sulla necessità di tenere conto delle «caratteristiche specifiche dello sport dilettantistico».

³¹ Corte giust., 13 giugno 2019, *TopFit e Biffi*, cit., punto 34 (corsivo aggiunto).

L'ulteriore questione relativa all'applicabilità delle norme in esame con riferimento a discipline emanate dalle federazioni sportive nazionali, cioè operatori del settore privato che agiscono nell'esercizio della loro autonomia giuridica. Richiamando la propria giurisprudenza consolidata³², si è ribadito che associazioni o enti di natura non pubblicistica sono tenuti all'osservanza dei principi fondamentali della libertà di circolazione e del divieto di discriminazione sulla base della nazionalità nell'adozione di normative che disciplinano collettivamente il lavoro subordinato o le prestazioni di servizi, specificando che ciò vale anche nel caso di un'organizzazione che «eserciti un certo potere sui privati e sia in grado di imporre loro condizioni che arrecano pregiudizio all'esercizio delle libertà fondamentali»³³, come il DLV nel caso di specie e la relativa disciplina sulla partecipazione alle competizioni nazionali. Per questa via, la Corte di giustizia ha ritenuto possibile ampliare la portata dell'art. 21 TFUE, comprendente, come si è detto, il diritto di accesso e partecipazione alle attività sportive nello Stato membro ospitante, anche con riguardo a rapporti orizzontali tra soggetti privati, compiendo così quello che l'Avvocato generale aveva definito, escludendolo, come «l'importante passo costituzionale di estendere la propria giurisprudenza»³⁴ sull'articolo in questione.

Valutando poi la conformità della normativa del DLV, come modificata, rispetto agli artt. 18 e 21 TFUE, è stata agevolmente riscontrata l'esistenza di una restrizione della libertà di circolazione di cui gode uno sportivo amatoriale cittadino dell'Unione, che si vedrebbe pregiudicato rispetto agli atleti nazionali in quanto le associazioni sportive avrebbero meno interesse ad affiliare soggetti cui risulta preclusa la partecipazione ai campionati nazionali. Anche la Corte, pertanto, ha proseguito con l'esame di eventuali giustificazioni, fondate su considerazioni oggettive e proporzionate all'obiettivo perseguito, rispetto alla restrizione individuata. Come già argomentato dall'Avvocato generale nelle sue conclusioni, una regolamentazione che riservi l'assegnazione del titolo di campione nazionale ai cittadini di quello Stato potrebbe risultare legittima poiché tali competizioni non esaurirebbero tutte quelle relative ad una determinata disciplina e l'elemento della nazionalità dovrebbe considerarsi «una caratteristica del titolo stesso di campione nazionale»³⁵. Anche se giustificate sulla base di tale obiettivo, le restrizioni così stabilite non dovrebbero in ogni caso eccedere quanto necessario per il suo perseguimento. Al riguardo, pur spettando al giudice nazionale la verifica, in concreto, dell'esistenza di tali giustificazioni, la Corte ha

³² In particolare, le già citate Corte giust., 12 dicembre 1974, *Walrave*; 15 dicembre 1995, *Bosman*; 16 marzo 2010, *Olympique Lyonnais*, nonché [Corte giust., 18 dicembre 2007, causa C-341/05, Laval un Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avdelning 1, Byggettan e Svenska Elektrikerförbundet](#), EU:C:2007:809.

³³ Corte giust., 13 giugno 2019, *TopFit e Biffi*, cit., punto 39, rifacendosi a quanto già affermato nel precedente del [3 ottobre 2000, causa C-411/98, Angelo Ferlini c. Centre hospitalier de Luxembourg](#), in cui l'organizzazione in questione riuniva tutti gli ospedali siti in Lussemburgo e il cui tariffario per le prestazioni sanitarie, fissato unilateralmente e in maniera uniforme, applicava importi più elevati per coloro che non fossero iscritti al regime previdenziale nazionale (nel caso di specie, un dipendente delle Comunità europee).

³⁴ Conclusioni Avv. gen. Tanchev, 7 marzo 2019, *TopFit e Biffi*, cit., punto 56.

³⁵ Corte giust., 13 giugno 2019, *TopFit e Biffi*, cit., punto 50.

osservato che regole come quelle introdotte dal DLV non sono esistite per lungo tempo nella categoria di riferimento di Biffi e, inoltre, laddove sia possibile prevedere un meccanismo di partecipazione “parziale” di un atleta straniero ad un campionato nazionale, come nell’ipotesi in questione, la sua esclusione totale da tali gare deve ritenersi comunque sproporzionata.

Con questa decisione, quindi, la Corte di giustizia è apparsa intenzionata non solo a cogliere l’occasione di pronunciarsi in merito alla possibilità di far valere i diritti connessi alla cittadinanza europea nel contesto dell’attività sportiva amatoriale, pertanto in assenza della relativa rilevanza economica che ha tradizionalmente giustificato l’attrazione dello sport nella sfera di applicazione dei Trattati UE, ma anche di introdurre un ampliamento dell’applicabilità di quegli stessi diritti a controversie tra privati, il cui rilievo evidentemente trascende le specifiche circostanze del caso di specie.

3. Le implicazioni della sentenza *TopFit e Biffi* sul piano del diritto sportivo.

Il caso in commento, come accennato, rappresenta lo sviluppo attualmente più recente del percorso giurisprudenziale attraverso il quale, anche prima dell’attribuzione all’Unione di una competenza espressa in materia, lo sport è stato progressivamente assoggettato all’applicazione del diritto UE, pur nel riconoscimento della specificità e dell’autonomia del settore stesso. Nella sentenza *TopFit e Biffi*, infatti, la Corte di giustizia ha accettato di pronunciarsi non con riferimento alle libertà economiche fondamentali, come suggerito dall’Avvocato generale e come già nei propri precedenti, bensì al diritto alla libera circolazione e al divieto di non discriminazione sulla base della nazionalità riconosciuti ai cittadini europei in quanto tali, anche economicamente inattivi³⁶, segnando così un passaggio ulteriore rappresentato dalla definitiva eliminazione di qualsiasi distinzione tra attività sportive di natura professionistica o amatoriale ai fini della loro rilevanza per l’ordinamento dell’Unione. Ne consegue che l’eventuale esistenza di una connotazione economica dell’attività stessa viene in gioco non come discrimine per la sua attrazione o meno nell’ambito del diritto UE, quanto per determinarne l’applicazione di determinate disposizioni, in particolare i regimi giuridici derivanti dalle libertà economiche di circolazione, che continuano ad essere invocabili dagli atleti professionisti.

La conclusione è stata raggiunta dalla Corte per mezzo di una lettura combinata degli artt. 18 e 21 TFUE con l’art. 165 TFUE, che ha sancito l’inclusione dello sport tra le competenze dell’Unione definite dai Trattati, valorizzandone, tra l’altro, la dimensione sociale ed educativa. Anche la pratica di attività sportive a livello dilettantistico da parte del cittadino dell’Unione che ha esercitato la propria libertà di circolazione costituisce un fattore di integrazione nella società dello Stato membro in cui egli si è trasferito

³⁶ Come chiarito a partire da [Corte giust., 17 settembre 2002, causa C-413/99, Baumbast e R c. Secretary of State for the Home Department](#), EU:C:2002:493, punto 83 ss. Per considerazioni ulteriori sull’istituto della cittadinanza europea, v. *infra*, par. 4.

e, quindi, soggiace al diritto UE. Inoltre, come è stato osservato³⁷, dall'affermata attrazione dello sport *tout court* discende che la stessa disciplina organizzativa e di funzionamento del settore sportivo amatoriale, analogamente a quello professionistico, debba conformarsi ai principi sovraordinati dell'ordinamento dell'Unione.

L'ulteriore profilo, trattato nel caso in esame, che riveste un impatto significativo nell'ambito sportivo è la questione di compatibilità rispetto al diritto UE di una normativa di una federazione sportiva nazionale che limita o esclude cittadini di altri Stati membri dalle competizioni nelle quali viene designato il campione nazionale. Come si è visto, simili regole, in quanto restrittive della libertà di circolazione dei cittadini europei, possono essere considerate ammissibili solo sulla base di giustificazioni oggettive e rispondenti a criteri di proporzionalità rispetto all'obiettivo perseguito, che viene individuato dalla Corte di giustizia, anche sotto questo aspetto, attraverso una lettura combinata degli artt. 21 e 165 TFUE, consistente in particolare nell'integrazione dei residenti nello Stato membro ospitante e nella promozione dell'apertura delle competizioni. Ritenendo sempre contraria al diritto dell'Unione, in quanto sproporzionata, un'esclusione totale dai campionati nazionali di un atleta a motivo della sua cittadinanza, l'impostazione seguita dal giudice dell'Unione appare in grado di incidere fortemente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo e sul relativo potere di autoregolamentazione. Tuttavia, è la Corte stessa che, in un passaggio della sentenza, sostiene la legittimità di una riserva di attribuzione del titolo di campione nazionale ad uno sportivo cittadino di quel paese, ribadendo comunque la necessaria proporzionalità di qualunque misura a ciò finalizzata. Pur nell'incertezza conseguente all'applicazione concreta di tali principi, che viene rimessa al giudice del rinvio, rimane quindi l'indicazione di una possibile giustificazione a restrizioni fondate sulla nazionalità, secondo un ragionamento simile a quello adottato nelle precedenti pronunce con riguardo alla composizione delle rappresentative nazionali.

4. (*Segue*) e sul piano del diritto dell'Unione europea.

Pur non essendo il primo caso in cui la Corte di giustizia si è pronunciata in materia di sport a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona³⁸, centrale ai fini dell'interpretazione resa nella sentenza *TopFit e Biffi* è, questa volta, l'art. 165 TFUE, che ha fornito l'aggancio normativo ad una competenza attribuita al fine di affermare l'assoggettabilità al diritto dell'Unione del settore sportivo nel suo complesso, a prescindere dall'esistenza di un'attività qualificabile come economica che giustificava,

³⁷ Cfr. S. BASTIANON, *Attività sportiva amatoriale, titolo di campione nazionale e diritto europeo*, cit., p. 198, che sottolinea come il «"magico isolamento"» nel quale il mondo sportivo professionistico aveva vissuto sino alla sentenza *Bosman* sia, dopo la sentenza *TopFit e Biffi*, «venuto meno anche per lo sconfinato mondo dell'attività sportiva amatoriale».

³⁸ Già in Corte giust., 16 marzo 2010, *Olympique Lyonnais*, cit., punto 40, l'esigenza di tenere conto della specificità dello sport e della sua funzione sociale ed educativa, «avvalorata dalla loro collocazione» nell'art. 165 TFUE, era stata oggetto di espresso richiamo nella valutazione di possibili giustificazioni alla restrizione alla libera circolazione dei calciatori ai sensi dell'art. 45 TFUE.

nella precedente impostazione, l'applicazione del diritto UE. Una simile conclusione appare infatti fondarsi sulla formulazione in termini volutamente ampi del medesimo art. 165, che si prefigge, in primo luogo, di sviluppare la dimensione europea dello sport. Alla luce di ciò, non è parso difficile, per la Corte di giustizia, individuare una rilevanza europea della pratica sportiva amatoriale di un cittadino dell'Unione che ha esercitato il diritto alla libera circolazione garantito dall'art. 21 TFUE³⁹ e pronunciarsi di conseguenza sull'esistenza di una restrizione a tale libertà. Se ciò può dirsi, per certi versi, conseguenza quasi "imposta" dalle nuove previsioni del Trattato stesso, rimangono in ogni caso i limiti strutturali della competenza conferita all'Unione, appartenente alla categoria di cui all'art. 6 TFUE, i quali escludono qualsiasi intervento di armonizzazione legislativa e la possibilità che l'intervento delle istituzioni UE si sostituisca alle competenze statali nel settore considerato⁴⁰, di cui lo stesso art. 165 riconosce le peculiari caratteristiche tramite il rinvio, anch'esso deliberatamente generico, alla sua «specificità».

Spostandosi su un diverso, ma comunque connesso, profilo di interesse per il diritto dell'Unione, assume un particolare significato il fatto che la Corte di giustizia si sia riferita (unicamente) al parametro dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea⁴¹ ai fini della decisione nel caso in esame. La sentenza si inserisce così nel solco della giurisprudenza che ha progressivamente costruito lo *status* di cittadino dell'Unione come «status fondamentale dei cittadini degli Stati membri»⁴², che ha rivestito un ruolo determinante per compiere quel cambio di paradigma nel percorso di integrazione attraverso cui l'Unione, da organizzazione caratterizzata da finalità economiche, è divenuta una comunità politica. I diritti sottesi a tale *status*, ulteriori a quelli conferiti dai Trattati istitutivi e riconducibili alle libertà fondamentali del mercato⁴³, trovano fondamento in una relazione diretta tra il cittadino e l'Unione e, attraverso

³⁹ Anche la Commissione europea, nella comunicazione del 2011 specificamente intitolata alla dimensione europea dello sport, aveva individuato nell'attività sportiva un fattore di inclusione che «consente agli immigrati e alla società ospitante di interagire in modo positivo favorendo l'integrazione e il dialogo interculturale» (v. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, [Sviluppare la dimensione europea dello sport](#), COM(2011) 12 def. del 18 gennaio 2011, p. 6).

⁴⁰ Sul punto, S. BASTIANON, *Attività sportiva amatoriale, titolo di campione nazionale e diritto europeo*, cit., p. 199, si esprime criticamente sottolineando come la legittimazione così riconosciuta alla Corte di giustizia di intervenire in tutto il settore dello sport «finisc[a] inevitabilmente per vanificare i limiti imposti al Parlamento e europeo e al Consiglio dall'art. 165, par. 4 TFUE».

⁴¹ La dottrina sull'istituto, alla luce delle sue molteplici implicazioni, è particolarmente vasta; v., per tutti, M. CONDINANZI, A. LANG, B. NASCIBENE, *Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons*, Leiden-Boston 2008; *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, a cura di E. Triggiani, Bari 2011; B. NASCIBENE, F. ROSSI DAL POZZO, *Diritti di cittadinanza e libertà di circolazione nell'Unione europea*, Padova 2012; *Libera circolazione e diritti dei cittadini europei*, a cura di M.C. Baruffi, I. Quadranti, Napoli 2012; C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini europei*, III ed., Torino 2017; *EU Citizenship and Federalism. The Role of Rights*, edited by D. Kochenov, Cambridge 2017.

⁴² Secondo il noto assunto formulato per la prima volta in [Corte giust., 20 settembre 2001, C-184/99, Rudy Grzelczyk c. Centre public d'aide sociale d'Ottignies-Louvain-la-Neuve](#), EU:C:2001:458, punto 31, e poi divenuto giurisprudenza costante (puntualmente ripreso anche nella sentenza *TopFit e Biffi*, punto 28).

⁴³ Peraltro, il rapporto esistente tra la cittadinanza europea e le libertà economiche individuali si può apprezzare anche in senso inverso, avendo la prima esercitato, a sua volta, un'influenza sull'interpretazione delle seconde: sull'argomento, che esula dalla presente trattazione, v. P. CARO DE SOUSA, *Quest for the Holy Grail—Is a Unified Approach to the Market Freedoms and European Citizenship Justified?*, in *Eur. L. J.*, 2011, pp. 499-519; A. TRYFONIDOU, *The Impact of Union Citizenship on the EU's Market Freedoms*, Oxford-Portland 2016.

l'interpretazione evolutiva che ne ha fornito la Corte di giustizia, hanno assunto un valore autonomo consistente nel riconoscimento di un fascio di situazioni giuridiche di vantaggio che non presuppone l'esercizio di un'attività economica né, in determinate circostanze, l'esistenza di un elemento *cross-border* della fattispecie dato dalla circolazione da uno Stato membro ad un altro. Il primo aspetto, che costituisce dato ormai acquisito⁴⁴, è ben evidenziato anche dal caso di specie. Sebbene, come ravvisato dall'Avvocato generale, fosse presente un interesse economico nell'attività sportiva amatoriale concretamente svolta, che avrebbe potuto ricondurre la situazione nell'ambito di applicazione delle libertà economiche di circolazione (in particolare, del diritto di stabilimento), la Corte ha invece ritenuto che tale attività fosse direttamente rilevante per il diritto UE. L'atleta in questione, quale cittadino europeo, si era infatti avvalso della libertà di circolazione ai sensi dell'art. 21 TFUE e poteva pertanto invocare il principio di non discriminazione sulla base della nazionalità sancito in via generale dall'art. 18 TFUE.

Quanto poi al profilo, non venuto in considerazione nella sentenza qui considerata, del previo esercizio della libertà di circolazione ai fini del godimento dei diritti derivanti dalla cittadinanza⁴⁵, esso tocca, come è noto, la questione della distinzione tra le posizioni dei cittadini europei dinamici e statici e del connesso limite delle c.d. situazioni puramente interne, che non presentano alcun collegamento con il diritto dell'Unione⁴⁶. Al riguardo, la giurisprudenza della Corte si è sviluppata in modo più articolato, non solo ampliando il novero dei casi in cui è ravvisabile un elemento di contatto tra i diritti di cittadinanza e la fattispecie in questione tale da attribuirle rilevanza a livello UE, ma giungendo anche ad individuare nella cittadinanza stessa il collegamento sufficiente. Ciò attraverso una valorizzazione dell'autonomia dell'art. 20 TFUE rispetto alle successive norme attributive dei singoli diritti. Questa norma garantisce infatti il godimento reale ed effettivo dello *status* di cittadino europeo in quanto tale, venendo in rilievo nelle ipotesi, di carattere eccezionale, in cui questi venga privato della possibilità di

⁴⁴ Ciò, in particolare, attraverso una serie di pronunce che hanno valorizzato la rilevanza "costituzionale" della cittadinanza europea: oltre alle già citate sentenze *Grzelczyk* e *Baumbast*, si vedano anche [Corte giust., 12 maggio 1998, causa C-85/96, María Martínez Sala c. Freistaat Bayern](#), EU:C:1998:217; [15 marzo 2005, causa C-203/09, The Queen, ex parte di Dany Bidar c. London Borough of Ealing e Secretary of State for Education and Skills](#), EU:C:2005:169. In dottrina, tra gli altri, E. SPAVENTA, *Seeing the wood despite the trees? On the scope of Union citizenship and its constitutional effects*, in *Common Market L. Rev.*, 2008, pp. 13-45; F. WOLLENSCHLÄGER, *A New Fundamental Freedom beyond Market Integration: Union Citizenship and its Dynamics for Shifting the Economic Paradigm of European Integration*, in *European L. J.*, 2011, pp. 1-34.

⁴⁵ Cfr. [Corte giust., 2 marzo 2010, causa C-135/08, Janko Rottman c. Freistaat Bayern](#), EU:C:2010:104; [8 marzo 2011, causa C-34/09, Gerardo Ruiz Zambrano c. Office national de l'emploi \(ONEm\)](#), EU:C:2011:124, la cui portata è stata successivamente precisata nella sentenza del [15 dicembre 2011, causa C-256/11, Murat Dereci e altri c. Bundesministerium für Inneres](#).

⁴⁶ Su tali aspetti, solo accennati in questa sede, si rinvia per una trattazione più approfondita a K. LENAERTS, *'Civis europaeus sum': from the cross-border link to the status of citizen of the Union*, in *Online Journal on free movement of workers within the European Union*, 2011, n. 3, pp. 6-18; C. MORVIDUCCI, *I diritti dei cittadini "statici" nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia*, in *Cittadinanza, cittadinanze e nuovi status: profili internazionalistici ed europei e sviluppi nazionali*, a cura di A. Di Stasi, Napoli 2018, pp. 241-262. In generale, sulle situazioni puramente interne v., più recentemente, A. ARENA, *Le "situazioni puramente interne" nel diritto dell'Unione europea*, Napoli 2019; D. DIVERIO, *Situazioni puramente interne e principi generali dell'ordinamento dell'Unione*, in *Temi e questioni di diritto dell'Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari 2019, pp. 15-25.

avvalersi dello *status* stesso. Questo orientamento, seppur ancora non del tutto definito e oggetto di una recente giurisprudenza⁴⁷, dimostra come la cittadinanza europea rimanga, anche a distanza di anni dalla sua introduzione, uno strumento giuridico dinamico che la Corte utilizza al fine di includere una casistica ampia e diversificata nella sfera di applicabilità del diritto dell'Unione, rispetto alla quale le situazioni i cui elementi restano confinati all'interno di un solo Stato membro appaiono sempre più residuali.

Anche la pronuncia in esame contribuisce ad un'estensione dei diritti derivanti dalla cittadinanza europea, arricchendo la libera circolazione di cui all'art. 21 TFUE di un ulteriore corollario, consistente nell'accesso e partecipazione ad attività sportive (e relative competizioni) a livello dilettantistico offerte nello Stato membro ospitante, da esercitarsi su un piano di parità con i cittadini nazionali in forza dell'art. 18 TFUE. Nella ricostruzione proposta dalla Corte, peraltro, risulta particolarmente rilevante la prospettiva di progressiva integrazione del cittadino, tramite l'esercizio di tale diritto conferitogli dall'art. 21, nella società dello Stato in cui questi si è trasferito⁴⁸. Potrebbero quindi residuare dei dubbi rispetto alla situazione di cittadini dell'Unione che vogliano invocare gli artt. 18 e 21 TFUE nel contesto della partecipazione ad una competizione sportiva amatoriale in un altro Stato membro, ma in assenza di una simile finalità di integrazione data, in particolare, da una residenza di lunga durata⁴⁹. Al riguardo, tuttavia, va osservato che lo stesso art. 21 prevede come distinti i diritti di circolazione e soggiorno nel territorio degli Stati membri e, diversamente opinando, si darebbe luogo a trattamenti differenziati difficilmente giustificabili che non sembrano conciliabili con l'ampiezza del divieto di non discriminazione sancito dall'art. 18 TFUE⁵⁰. Parrebbe dunque di poter propendere per una lettura maggiormente estensiva dell'interpretazione della Corte, anche se, allo stato, non può escludersi che, nella valutazione del caso concreto, il collegamento con l'ordinamento di volta in volta in questione possa ancora assumere un qualche rilievo.

Quale conseguenza del riconoscimento di questo diritto, deriva anche l'ampliamento dell'ambito di applicazione degli articoli in questione relativamente ai rapporti orizzontali tra operatori privati, essendo stati invocati, nel caso di specie, da un atleta cittadino dell'Unione nei confronti di una federazione sportiva nazionale di un altro Stato membro. Al riguardo, la Corte di giustizia è apparsa motivare il proprio orientamento individuando, come si è detto, una sorta di "squilibrio" nei rapporti tra

⁴⁷ Tra le altre, [Corte giust., 13 settembre 2016, causa C-165/14, Alfredo Rendón Marín c. Administración del Estado](#), EU:C:2016:675; [10 maggio 2017, causa C-133/15, H.C. Chavez-Vilchez e a. c. Raad van bestuur van de Sociale verzekeringsbank e a.](#), EU:C:2017:354.

⁴⁸ Ciò emerge dai già ricordati richiami allo sport come fattore di integrazione nello Stato membro ospitante: v., in particolare, Corte giust., 13 giugno 2019, *TopFit e Biffi*, cit., punti 33-34, nonché punto 63, in cui si sottolinea che l'importanza del fine di integrazione dei residenti riguarda «soprattutto quelli di lunga durata, come, nel caso di specie, il sig. Biffi» (corsivo aggiunto).

⁴⁹ In questo senso, G. GATTINARA, *Lo statuto giuridico dello sportivo dilettante*, cit., pp. 254-255.

⁵⁰ Cfr. F. WOLLENSCHLÄGER, *A New Fundamental Freedom*, p. 21, secondo cui il diritto alla parità di trattamento deve essere inteso «as being comprehensive in principle», non potendo essere subordinato all'esistenza di situazioni che presentino un collegamento più o meno forte con il diritto di risiedere nello Stato membro ospitante.

i soggetti considerati, derivante dal potere della federazione di imporre condizioni che possono pregiudicare l'esercizio delle libertà fondamentali, in particolare la disciplina di accesso alle competizioni oggetto di contestazione. Pur non avendo ulteriormente argomentato, è possibile che l'estensione così introdotta, seppur rilevante per la potenziale operatività del diritto dell'Unione, possa essere interpretata, di fatto, in termini più circoscritti, ponendosi comunque in linea di continuità con i propri precedenti di applicazione delle libertà economiche fondamentali al settore dello sport e non solo, da *Walrave* in poi⁵¹.

5. Osservazioni conclusive.

Le considerazioni che precedono hanno cercato di dimostrare come la sentenza *TopFit e Biffi*, pur inserendosi in un percorso giurisprudenziale consolidato che ha visto l'enunciazione di importanti principi di diritto incidenti sull'applicabilità del diritto dell'Unione europea non solo nel settore sportivo, abbia nondimeno fornito un proprio apporto a tale evoluzione.

A seguito di questa pronuncia, è infatti necessario prendere atto dell'ulteriore assottigliamento dei confini dell'eccezione sportiva, ora venuta meno anche con riferimento all'attività sportiva puramente amatoriale, le cui norme di funzionamento devono pertanto essere conformi ai principi derivanti dal diritto UE, in particolare per quanto riguarda l'accesso e la partecipazione alle competizioni, comprese quelle che assegnano il titolo di campione nazionale, in uno Stato membro.

Sul piano normativo, la decisione della Corte ha trovato fondamento sul riconoscimento della possibilità di invocare, in questo contesto, i diritti derivanti dalla cittadinanza europea (in particolare gli artt. 18 e 21 TFUE), di cui si conferma la rilevanza come *status* fondamentale dei cittadini degli Stati membri e in relazione ai quali sono state individuate prospettive di applicazione anche nelle controversie tra soggetti privati. A tali norme si è, inoltre, unito il riferimento all'art. 165 TFUE che, nella sua ampiezza testuale, sembra poter aprire a nuove potenzialità di intervento dell'Unione nell'ambito dello sport sulla base del riconoscimento della sua funzione sociale, oltre che economica.

⁵¹ Sull'efficacia orizzontale di tali norme, v. *amplius*, tra gli altri, M.T. KARAYIGIT, *The horizontal effect of the free movement provisions*, in *Maastricht J. Eur. Comp. L.*, 2011, pp. 303-335; S. ENCHELMAIER, *Horizontality: the application of the four freedoms to restrictions imposed by private parties*, in *Research Handbook on the Law of the EU's Internal Market*, edited by P. Koutrakos, J. Snell, Cheltenham-Northampton 2017, pp. 54-81.