

## **L' UNIONE EUROPEA E LO SPORT**

di **Jacopo Tognon (\*)**

### **SOMMARIO:**

- 1 – L'intervento della Comunità Europea nello sport: considerazioni introduttive.**
  - 2 – La dichiarazione n. 29 allegata al Trattato di Amsterdam: momento storico od occasione sprecata?**
  - 3 – Dalla relazione di Helsinki sullo sport alla dichiarazione sullo sport adottata dal Consiglio Europeo di Nizza del 2000: i primi atti fondamentali della Comunità.**
  - 4 – La centralità dell'Unione Europea in ambito sportivo: la Convenzione Europea e l'art. 282 della Costituzione Europea. Il problema della c.d. "eccezione sportiva"**
  - 5 – Un segno tangibile dell'impegno dell'Unione Europea nel 2004: l'Anno Europeo dello Sport**
  - 6 – L'azione regolamentare dell'Unione Europea: le materie rilevanti in ambito comunitario.**
- Brevi cenni**

## **1. - L'intervento della Comunità Europea nello sport: considerazioni introduttive.**

E' davvero singolare che pur a fronte di numerosi interventi della Corte di Giustizia delle Comunità Europee – che hanno avuto riflessi importanti nella formazione e nel consolidamento di quello che si può, oramai, definire “Diritto Europeo dello Sport” – non vi sia stata alcuna presenza del fenomeno *sport* all'interno dei Trattati Comunitari sino alla Costituzione Europea del 29 ottobre 2004<sup>1</sup>.

E il motivo di questa dimenticanza, in effetti, non è un vero e proprio disinteresse per la materia (che, come vedremo meglio in seguito, ha assunto un'importanza davvero notevole nel contesto odierno) quanto la mancanza di specifiche competenze comunitarie – per così dire “sportive” – nel Trattato CE: con il paradosso che la Comunità spesso viene interpellata per esprimere il proprio parere (o prendere decisioni) su questioni particolarmente delicate e la risposta della Commissione, organo sostanzialmente esecutivo e motore della politica comunitaria, è di natura declinatoria della propria competenza – se così si può dire – spettando le scelte in suddetta materia alle Federazioni Internazionali, ai Comitati Olimpici o agli Stati membri.

Il fatto, però, che la Comunità Europea non abbia competenza *specificata* nella materia sportiva non ha impedito comunque alle Istituzioni di occuparsi di sport indirettamente, tenuto conto che un rilevante numero di politiche comunitarie determinano conseguenze decisive sul mondo dello sport e della sua organizzazione<sup>2</sup>.

Alcune normative delle federazioni sportive (sia nazionali che internazionali) hanno dovuto evolversi ed essere ampiamente modificate a seguito di decisioni prese in altri settori aventi implicazioni nell'ambito sportivo.

Basta riflettere sull'importanza che le decisioni della Corte di Giustizia hanno avuto in materia di libera circolazione degli sportivi e concorrenza, giusto per citare due dei settori di massimo interesse di intervento comunitario, per rendersi conto di come la Comunità Europea sia in ogni caso intervenuta in maniera sensibile sui gangli vitali del binomio “Sport ed Europa”.

---

<sup>1</sup> E' doveroso osservare, però, che l'utilizzo del termine “sport” ha rilevanza limitata poiché la mancata ratifica della Costituzione Europea da parte di due stati membri (Francia e Olanda) ha posto in una sorte di limbo il “rivoluzionario” art. III-282 che si occupa, *incidenter tantum*, di sport. In altre parole, ove la Costituzione Europea non entrasse in vigore l'anticipata *rivoluzione* non avrebbe compimento.

<sup>2</sup> Cfr. in tal senso anche l'intervento di *YVES LE LOSTECQUE*, *Amministratore Unità Sport Questioni Giuridiche della Commissione Europea*, dal titolo “Lo Sport nel contesto comunitario” in “Il futuro delle società di calcio in Europa”, a cura di Pietro Mennea, edito da Delta Erre, 2004.

Ma per quanto lo sport non sia stato (né lo sia tuttora, invero) un soggetto comunitario “tradizionale” è – sotto ogni aspetto – un soggetto “attuale”, soprattutto per il grande interesse che suscita nelle sue diverse forme ed esplicazioni.

Senza soffermarsi sui grandi eventi (quali, ad esempio, i recenti Mondiali di Calcio di Germania 2006) è fuori discussione che il mondo dello sport suscita l'interesse crescente del grande pubblico, attira un numero consistente di sponsor e l'investimento massiccio dei mass media e ha dimostrato la sua intrinseca capacità di veicolare l'attenzione delle massime Istituzioni, politiche e non<sup>3</sup>.

L'Europa, inoltre, è caratterizzata dalla capacità di accogliere ed organizzare grandi eventi sportivi e lo sport comunitario essendo strutturato, organizzato e portatore di valori e tradizioni secolari, non può che rappresentare un'immagine altamente positiva del “vecchio continente”<sup>4</sup>.

Negli ultimi trent'anni, dunque, la valenza dello sport nel diritto comunitario ha avuto – come punto di riferimento – l'attività strettamente di *natura economica* che ne ha permesso l'attrazione all'interno dell'art. 2 del Trattato CE e sotto l'egida delle disposizioni relative alla libera circolazione dei lavoratori, come verrà ampiamente discusso nel prosieguo<sup>5</sup>.

Sotto il profilo “storico”, e al di fuori del contesto delle decisioni della Corte, va comunque ricordato che il tema dello sport ha avuto il suo *incipit* nel corso degli anni '80 sulla scia della c.d. “Europa dei cittadini” (meglio nota come relazione “Adonnino”, le cui raccomandazioni sono state adottate dal Consiglio Europeo di Milano del 1985). La relazione Adonnino è stata all'origine delle azioni di comunicazione e di sensibilizzazione del cittadino alla sua appartenenza alla Comunità Europea proprio attraverso lo sport.

---

<sup>3</sup> Lo sport sia nel contesto nazionale che in quello internazionale difende gelosamente il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, non esitando a ricorrere a ogni mezzo e pressione per “difendersi” dagli assalti di terzi. Il problema principale per quanto attiene le ingerenze esterne è, però, relativo ai diritti indisponibili e alla giustiziabilità delle pretese endoassocie nella parte in cui implicano lo “sconfinamento” dal porto sicuro della giustizia sportiva per l'approdo (assolutamente periglioso) della giustizia ordinaria. Pur non essendo oggetto della presente trattazione vale la pena ricordare che la giustizia sportiva delle Federazioni soffre della mancanza di tre requisiti cardine (imparzialità, indipendenza e soprattutto terzietà, ricordando come i giudici che decidono le controversie – in specie quelle disciplinari – sono nominati dalle stesse Federazioni) che la rendono, dunque, non solo criticabile ma anche aggredibile da parte dell'ordinamento dello Stato.

<sup>4</sup> E' d'uopo ricordare che “*lo sport è diventato una delle attività umane più praticate. A livello professionale o dilettantistico, in modo regolare o occasionale, milioni di persone partecipano alle diverse forme di attività fisica e sportiva che esistono nell'Unione Europea. Oltre ai benefici per la salute di chi lo pratica, lo sport svolge un ruolo importante anche dal punto di vista economico e sociale. In particolare, esso contribuisce all'inserimento e all'integrazione sociale, partecipa al processo di educazione non formale, favorisce gli scambi interculturali e crea posti di lavoro nell'Unione Europea*” (in tali termini l'introduzione alla voce “Sport” che si può trovare all'indirizzo web <http://europa.eu/scadplus>)

<sup>5</sup> Pienamente condivisibile, quindi, è l'assunto di SELLI, in “Diritto dello Sport”, Le Monnier 2004, pagg. 29 e ss. secondo cui “*lo sport è dunque un grande fenomeno sociale, economico, mediatico. E come tale riguarda sempre più le diverse politiche comunitarie, sia per quanto concerne l'attività di controllo sull'applicazione del diritto comunitario, che la Commissione esplica quale <garante> del Trattato, sia per l'attuazione di specifiche politiche di settore che comunque riguardano anche ambiti sportivi*”.

Non va poi trascurato che – sempre dagli anni '80 in poi – lo sport europeo è stato fortemente influenzato da almeno tre cambiamenti di rilievo:

il Comitato Olimpico Internazionale ha deciso di “abolire” l’anacronistica distinzione tra sport a livello dilettantistico e sport a livello professionistico, autorizzando altresì la sponsorizzazione commerciale dei giochi olimpici.

Questa decisione ha innescato un processo (irreversibile) di commercializzazione generalizzata dello sport – business; è stato infranto il tabù della televisione di Stato quale unico soggetto abilitato a trasmettere eventi sportivi di ogni genere con l'introduzione di una libera concorrenza in materia di diritti televisivi.

Ciò ha dato luogo ad una lotta senza esclusione di colpi per accaparrarsi i diritti di diffusione relativi ai più importanti eventi sportivi, fonte primaria di finanziamento dello sport di vertice<sup>6</sup>; infine, con la scomparsa del blocco ex sovietico sono venute meno tutte le restrizioni nei confronti di coloro che si dedicano allo sport.

Di conseguenza, se 20 anni fa l'Unione Europea contava solo 10 stati membri, oggi ne annovera ben 25 in totale e con l'ulteriore attesa di ingresso di altri paesi dell'est quali Bulgaria e Romania<sup>7</sup>.

Tali mutamenti, in unione a quel processo di globalizzazione le cui risultanze hanno di gran lunga oltrepassato la sfera sportiva, hanno reso ancor più indispensabile l'azione della Comunità – sia pur come detto *indirettamente* – in ambito sportivo.

Il diffondersi di un professionismo (in qualche misura anche esasperato) ha di fatto reso lo sport un'industria rilevante per il P.I.L.<sup>8</sup> di ogni Stato ed ha portato alla ribalta problematiche – tra le altre – afferenti l'istruzione, l'occupazione e la salute, tutti settori ampiamente di competenza dell'UE<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Davvero interessante sul punto è il contributo di ALESSIO RUI, “Sfruttamento diritti Tv criptati: un sistema da ridefinire. Problematiche, contraddizioni e sperequazioni legate all'attuale sistema distributivo degli introiti” nel n. 3/2005 della pregevole Rivista telematica [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it)

<sup>7</sup> In argomento è opportuno ricordare che proprio da oltre cortina sono venuti negli anni '80 inquietanti segnali sulla esistenza di un vero e proprio fenomeno di “doping di Stato”. Molti nuotatori e atleti dell'ex DDR (Repubblica Democratica di Germania) hanno rotto l'omertà che regnava sino alla caduta del muro di Berlino nel 1989 ammettendo l'uso massiccio di doping da parte delle autorità (che volevano creare campioni invincibili) che oltre ad inquinare i risultati sportivi hanno cagionato anche gravissimi danni alla salute di questi atleti pentiti. Ma il doping, purtroppo, non è fenomeno limitato all'ex Germania Est avendo una diffusione capillare nell'intero pianeta.

<sup>8</sup> Si intende il prodotto interno lordo di ogni Stato membro.

<sup>9</sup> La Commissione Europea, Direzione Generale dell'istruzione e della cultura, nel n. 23/2004 della Rivista dell'istruzione e della cultura si è occupata dei rapporti tra Unione Europea e Sport mediante la promozione del c.d. “Anno Europeo dello Sport” (il cui *claim* “*move your body stretch your mind*” è diventato famosissimo). Vale la pena davvero leggere detta Rivista in quanto fornisce

In ogni caso – e in attesa di esaminare l'azione regolamentare dell'Unione europea, che prescinde dalla mancanza di competenza specifica nei Trattati – l'insegnamento reso dal Consiglio Europeo di Milano del 1985 sotto il profilo dell'importanza del fenomeno sociale sport non è rimasto isolato.

Tralasciando gli atti di metà anni '80 relativi a tematiche pur importanti quali il razzismo e la xenofobia nel mondo dello sport nonché la violenza e il fenomeno degli *hooligans* negli stadi<sup>10</sup> è opportuno ricordare all'inizio degli anni '90 la comunicazione della Commissione 31 luglio 1991 mediante la quale l'organo esecutivo, nello specificare quelle che sono le priorità europee, pone la questione (ancor oggi di strettissima attualità) del rispetto dell'autonomia dell'ordinamento sportivo<sup>11</sup>.

L'intensificarsi, peraltro, della economicità nel mondo sportivo e il sempre maggior coinvolgimento delle Istituzioni in ordine alle problematiche correlate all'attività motoria<sup>12</sup> portò a diverse prese di posizioni sul fenomeno sportivo a cominciare dal vertice di Amsterdam del giugno 1997: l'Unione Europea era finalmente pronta a rendere una dichiarazione di importanza fondamentale per il futuro del binomio “sport ed Europa”.

---

informazioni molto utili è rappresenta un vademecum molto interessante e di facile comprensione.

<sup>10</sup> Si tratta dei famigerati tifosi/teppisti inglesi che hanno infestato l'Europa a metà degli anni '80. Tristemente famosa è rimasta la notte del 29 maggio 1985 quando proprio a causa del comportamento dissennato dei (pseudo) sostenitori inglesi (nonché dell'inadeguatezza dell'impianto di gioco e della scarsa presenza di forze dell'ordine) persero la vita 36 *supporters* italiani in occasione della finale di Coppa dei Campioni di calcio tra Juventus e Liverpool disputata allo stadio dell'Heysel a Bruxelles.

<sup>11</sup> Si legge il testo per esteso in G.U.C.E. (Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea) SEC (91) 1438, 31 LUGLIO 1991 dal titolo “La Comunità Europea e lo Sport”. SELLI, op. cit., ricorda che tale atto riveste una significativa importanza perché da esso è derivata la costituzione del Forum Europeo dello sport, sede in cui gli organismi istituzionali europei e nazionali e gli organismi sportivi possono confrontarsi sulle tematiche di comune interesse e sviluppare relazioni non solo episodiche.

<sup>12</sup> E' doveroso ricordare, sempre negli anni '90, la Carta Europea dello Sport, atto finale del Consiglio d'Europa alla 7° conferenza dei Ministri Europei responsabili dello sport in Rodi, 13-15 maggio 1992; la Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 1996 con i suggerimenti del Consiglio per prevenire disordini in occasione delle partite di calcio; nonché la Risoluzione del Parlamento Europeo su hooligan e libera circolazione dei tifosi del 10 giugno 1996.

## **2 - La dichiarazione n. 29 allegata al Trattato di Amsterdam: momento storico od occasione sprecata?**

Quando nel giugno del 1997 i rappresentanti degli Stati membri si trovarono ad Amsterdam per iniziare i lavori che avrebbero poi portato alla stesura dell'omonimo Trattato<sup>13</sup> mai si sarebbero aspettati di dover dedicare così poco tempo e spazio al fenomeno sportivo in occasione della più grande revisione dei Trattati dall'origine della Comunità Europea.

Il tutto, peraltro, con "l'aggravante" che il Trattato di Amsterdam è successivo di quasi 2 anni alla nota sentenza *Bosman* che eliminando ogni pretesa economica in occasione dei trasferimenti dei giocatori professionisti alla scadenza del contratto e sancendo la libera circolazione dei lavoratori sportivi in ambito comunitario aveva compiuto una rivoluzione clamorosa di tutte le regole sportive finora predominanti abbattendo il muro granitico eretto da Leghe e Federazioni a tutela della piena ed esclusiva autonomia dell'ordinamento sportivo.

Ed in effetti da una prima lettura della dichiarazione n. 29 allegata al Trattato di Amsterdam<sup>14</sup> si è avuta la netta sensazione di una esagerata "velocità" dettata, forse, più dalla volontà di concludere i lavori che dalla reale esigenza di fare entrare lo sport – seppure dalla porta di servizio – all'interno dei Trattati.

Pur tuttavia, non può essere dimenticato il fatto che la dichiarazione in sé e per sé costituisce un grande risultato in ambito comunitario rappresentando il primo documento "ufficiale" nel quale viene dato giusto rilievo al termine sport.

Balza subito all'evidenza che l'interesse comunitario per lo sport ha nel fenomeno sociale e aggregativo il punto di origine che si estrinseca nel forgiare le identità e ravvicinare le persone.

Particolare risalto è dato poi al mondo dell'associazionismo – vero motore ed ideatore di ogni conquista in questa materia – e in particolar modo per la base della piramide costituita dal dilettantismo puro (i c.d. *amateurs*) senza il quale non esisterebbe neppure il professionismo di vertice.

---

<sup>13</sup> Più precisamente la dizione corretta è quella di Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea, i Trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi; in *Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10 novembre 1997* unitamente ai protocolli e alla dichiarazioni aggiuntive.

<sup>14</sup> Questa è per esteso la dichiarazione: "*la conferenza sottolinea la rilevanza sociale dello sport, in particolare il ruolo che esso assume nel forgiare l'identità e nel ravvicinare le persone. La conferenza invita pertanto gli organi dell'Unione europea a prestare ascolto alle associazioni sportive laddove trattino questioni importanti che riguardano lo sport. In quest'ottica, un'attenzione particolare dovrebbe essere riservata alle caratteristiche specifiche dello sport dilettantistico*".

E proprio sulle caratteristiche del sopra menzionato sport dilettantistico indugia la dichiarazione spostandone il peso dall'aspetto economico e spettacolare (quello, per inciso, che risalta dalla sentenza *Bosman*) a quello ludico e associazionistico che meglio rispetta, dunque, l'esigenza di coniugare l'attività motoria con le relazioni sociali.

Gli autori che si sono occupati della dichiarazione<sup>15</sup> hanno accolto in maniera abbastanza tiepida la forma utilizzata dalla conferenza, per il vero neppure del tutto a torto.

È opportuno, infatti, ricordare che se gli articoli e i protocolli aggiuntivi dei Trattati sono giuridicamente vincolanti per gli Stati membri lo stesso non si può dire delle dichiarazioni, con la conseguenza – non di poco conto – che le parti contraenti sono libere di dare attuazione alle indicazioni ivi contenute così come di non dare alcun seguito alle raccomandazioni.

Di più.

L'intrinseca genericità che permea la dichiarazione impedisce di comprendere quale sia la posizione definita degli Stati membri trattandosi di petizioni per lo più di "principio" in assenza di esplicazioni al riguardo.

Ciò nonostante l'impegno politico assunto dalla dichiarazione n. 29 è di assoluto rilievo in quanto l'applicazione della stessa dipende proprio dalla volontà degli Stati<sup>16</sup>.

È difficile dare, così, una risposta compiuta all'interrogativo posto all'origine del paragrafo; forse perché una risposta definitiva non c'è o – meglio – abbraccia entrambi i termini della questione.

Non vi è dubbio, a parere di chi scrive, che si sia trattata di una grande occasione perduta tenuto conto che il mancato inserimento in una forma vincolante (*id est* articolo o protocollo) svuota di contenuto e significato la dichiarazione; non di meno, però, è giusto parlare anche di momento solenne e storico trattandosi – volente o nolente – della prima citazione del termine sport in un Trattato dell'Unione (seppure nella forma poco impegnativa della dichiarazione).

Probabilmente i tempi non furono ritenuti ancora maturi, sebbene la sentenza *Bosman* avesse già manifestato i propri effetti deflagranti.

Ma la dichiarazione è stata, se si così si può dire, la prima "pietra" del faticoso cammino di valorizzazione del fenomeno sportivo nel contesto comunitario.

---

<sup>15</sup> *Ex multis* vedi MENNEA, "Diritto sportivo europeo", 2003, pagg. 32 e ss. e la bibliografia ivi citata.

<sup>16</sup> Sempre MENNEA, op. cit., rileva che detta impasse dovrà essere risolta in un modo o in un altro dalle Istituzioni. Ed infatti "pur non comportando alcun vincolo giuridico, ed essendo prive di efficacia pratica, le dichiarazioni possono servire almeno come riferimento ed indirizzo della Corte di Giustizia quando questa è chiamata a pronunciarsi in sede interpretativa. Inoltre le dichiarazioni sono utili a stimolare l'attività del Parlamento europeo e della Commissione Europea quando sono chiamate a delineare le direttrici della politica comunitaria, in questo caso quella relativa allo sport".

L'anno seguente, il Consiglio Europeo (riunitosi a Vienna il 10-11 dicembre 1998) unitamente alle preoccupazioni espresse per l'inarrestabile ascesa del doping nello sport, ha invitato la Commissione a "*presentare al Consiglio Europeo di Helsinki una relazione al fine di salvaguardare le strutture sportive esistenti e il ruolo sociale dello sport nell'ambito del diritto comunitario*".

Detto invito fu in effetti seguito e diede luogo alla prima fondamentale presa di posizione della Commissione in suddetta materia, di cui ci occuperemo nel prossimo paragrafo.

Il dado, ormai, era tratto.

### **3. - Dalla relazione di Helsinki sullo sport alla dichiarazione sullo sport adottata dal Consiglio Europeo di Nizza del 2000: i primi atti fondamentali della Comunità.**

Un lettore che distrattamente prenda in mano la 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*" [c.d. Relazione di Helsinki sullo sport in G.U.C.E., COM (1999) 644 def.] potrebbe avere la sensazione di essere di fronte ad uno dei tanti documenti comunitari prodotti dalla Commissione in occasione dei Consigli europei che, per l'appunto, il più delle volte, non raccolgono il consenso del "grande pubblico" avendo natura per lo più marginale. Non è il caso che ci occupa.

A fronte di una "striminzita" e generica dichiarazione allegata ad un Trattato (che pure mantiene una importanza strategica e politica ponendosi come base legittimante delle successive iniziative] la Commissione ha prodotto ben 11 pagine di proprie riflessioni che meritano, appunto, non la distrazione da parte del lettore ma la massima attenzione e concentrazione trattandosi – senz'ombra di dubbio – del documento maggiormente significativo di un'Istituzione comunitaria che si è occupata del mondo sportivo.

Dopo un'introduzione atta a ricordare gli eventi più salienti che hanno portato alla Relazione, la Commissione si sofferma innanzitutto sulla funzione sociale d'interesse generale dello sport messa in pericolo dall'apparizione di nuovi fenomeni che ne mettono in discussione alcuni aspetti etici ed organizzativi.

In particolare, le maggiori negatività si riscontrano nei fenomeni della violenza negli stadi ed impianti, nell'espansione delle pratiche di doping, nello sfruttamento dei giovani sportivi a fine di

lucro e comunque alla ricerca di guadagni finanziari rapidi a discapito di una crescita equilibrata del sistema.

La pratica e l'organizzazione dello sport in Europa permette di considerare alcuni aspetti comuni tali da integrare un *approccio europeo* di indubbia rilevanza.

Vi sono però dei fenomeni che minacciano detta inter relazione:

l'aumento della popolarità dello sport in termini di pratica e spettacolo;

l'internazionalizzazione dello sport con la moltiplicazione delle competizioni europee e mondiali;

lo sviluppo senza precedenti della componente strettamente economica.

Pur a fronte di elementi anche di natura positiva che comportano detti ultimi fenomeni (tra tutti l'aumento dell'indotto e dei numeri di posto di lavoro correlati) è pur vero che il c.d. rovescio della medaglia non è da sottovalutare<sup>17</sup>.

Pertanto pur dovendosi prendere atto di un'evoluzione del mondo sportivo verso l'economicità delle prestazioni, viene ribadito il compito della Comunità, in unione con i suoi Stati membri, di riaffermare e rafforzare la funzione educativa e sociale dello sport, unico modo per non perdere i valori primari e fondamentali dell'attività motoria.

In tal senso, il monito della Commissione – peraltro assolutamente condivisibile – è innanzitutto quello di valorizzare il ruolo educativo dello sport mediante il perseguimento di specifici obiettivi<sup>18</sup> e di intraprendere senza indugio e con forza una lotta serrata contro il fenomeno del doping, piaga sociale di dimensioni sempre più vaste.

In particolare, le azioni intraprese dalla Commissione si orientano verso 3 direzioni:

adire il Gruppo Europeo di etica;

collaborare con il movimento olimpico per creare l'agenzia mondiale contro il doping (poi in effetti creata, si tratta della WADA di cui parleremo nel prosieguo);

mobilitare gli strumenti comunitari allo scopo di completare e di rafforzare le azioni già condotte dagli Stati membri.

---

<sup>17</sup> La Commissione evidenzia quali siano le principali fonti di tensione e di contraddizione: il sovraccarico dei calendari quale causa di espansione del doping; la moltiplicazione degli avvenimenti sportivi a scopo di lucro che va a discapito della funzione sociale; la tentazione di alcuni operatori di uscire dal quadro delle federazioni per sfruttare al meglio il potenziale economico ad uso commerciale; la ricerca di guadagni immediati come effetto diretto dell'eccessiva commercializzazione.

<sup>18</sup> Si tratta, in ispecie di migliorare attraverso i programmi comunitari il posto dello sport e dell'educazione fisica nei programmi scolastici; di favorire la riconversione e la reintegrazione ulteriore nel mondo del lavoro degli sportivi; nonché di favorire ancor di più il ravvicinamento dei sistemi di formazione dei quadri sportivi istituiti in ciascuno Stato membro.

*“Ma queste azioni rimarranno senza efficacia” – precisa la Commissione – “se le pubbliche autorità e le organizzazioni sportive non combattono le cause di fondo che spiegano l’aumento del doping. Dall’evoluzione generale dello sport dipende anche l’evoluzione della lotta contro il doping”.*

L’elemento però di massima importanza nel contesto della Relazione è contenuto nel par. 4 della stessa ove si specifica che la Commissione indica quale priorità *il chiarimento della struttura giuridica dello sport*, argomento di stretta attualità anche ai giorni nostri.

Ed in effetti è necessario, tenuto conto che il Trattato non contiene disposizioni specifiche relative allo sport, che la Comunità sovra intenda affinché le iniziative e i regolamenti delle pubbliche autorità e delle organizzazioni sportive siano conformi al diritto comunitario sotto ogni profilo.

Nell’attuazione di questo nuovo approccio il contributo dell’Unione Europea appare indispensabile in quanto, con sempre maggior frequenza, si constata spesso nel mondo sportivo la moltiplicazione dei conflitti anche al di fuori della giustizia sportiva.

La Commissione specifica, così, che fonti di contenzioso nei paesi membri sono relativi alla vendita dei diritti televisivi; alle ripercussioni sotto il profilo economico determinate dall’applicazione dei principi connessi alla sentenza *Bosman*; alle differenti legislazioni fiscali; e al monopolio di organizzazione delle competizioni sportive detenuto dalle Federazioni nonché il fatto che uno stesso proprietario possa detenere partecipazioni azionarie di maggioranza in vari club.

È, dunque, ancor più evidente il fabbisogno di sforzi convergenti affinché possa esservi davvero un nuovo approccio ai problemi sportivi, ampliati dalla nuova dimensione economica del business sport, nel rispetto del principio di sussidiarietà e di autonomia delle organizzazioni sportive<sup>19</sup>.

Di conseguenza viene ritenuta indispensabile una partnership fra le Istituzioni Europee, gli Stati e le organizzazioni sportive per favorire la promozione dello sport e il rispetto dei valori morali e sociali.

---

<sup>19</sup> La Commissione ricorda in un interessante *excursus* che l’applicazione delle regole di concorrenza del Trattato al settore dello sport deve tenere conto della specificità dello stesso. La distinzione è data da pratiche che non rientrano nelle regole di concorrenza, pratiche in linea di massima vietate dalle regole di concorrenza e pratiche suscettibili di essere esentate dalle regole della concorrenza.

Detta partnership, conclude la Commissione, si baserà su questi principi:

l'Unione Europea riconosce il ruolo eminente che lo sport ha nella società e attribuisce la massima importanza al mantenimento della sua funzione di integrazione sociale, di educazione e di contributo alla pubblica sanità e alla funzione di interesse generale esercitata dalle Federazioni;

l'integrità e l'autonomia dello sport devono essere preservati;

il sistema di promozione – retrocessione costituisce una caratteristica di identificazione dello sport europeo;

il doping e lo sport sono antinomici. La lotta contro il doping non deve ammettere la minima tolleranza;

il “commercio” dei giovani sportivi deve pure essere combattuto.

In sede di commento della Relazione non può sfuggire come la Commissione esprima anche in questo caso (come già era avvenuto nella dichiarazione allegata al Trattato di Amsterdam) una volontà politica che si estrinseca in un auspicio e in una previsione di un'azione di concertazione resa indispensabile dall'assenza di specifiche disposizioni all'interno del Trattato.

Ma ciò che si leva più alto è il “grido di dolore” della Commissione in ordine al rischio concreto che gli aspetti economici dello sport – business finiscano per travolgere tutto e tutti e, nello specifico, finiscano per prevalere su ben altri valori che permeano il mondo dello sport, dalla funzione sociale e culturale fino alla forza aggregante di realtà – quali associazioni, federazioni e leghe – anche del tutto disomogenee fra loro.

La lucida analisi della Commissione è, dunque, un passo importante verso una politica comunitaria che tenga in ampia considerazione l'identità, l'autonomia e la peculiarità del fenomeno sport in sede europea.

Ma molta strada era ancora da percorrere.

Nel giugno del 2000 il Consiglio Europeo di Feira ha chiesto alla Commissione di *“prendere in considerazione...le caratteristiche specifiche<sup>20</sup> dello sport in Europa nonché la sua funzione sociale”*.

---

<sup>20</sup> SELLI, op. cit., ricorda come la dichiarazione di Feira introduca per la prima volta in un documento ufficiale comunitario il problema della specificità dello sport. Di certo il riconoscimento in ambito comunitario del principio dell'autonomia e della peculiarità dello sport a livello nazionale non può che passare per l'inserimento nel Trattato di un apposito articolo o di un protocollo aggiuntivo vincolante. Si tratta cioè dei prodromi della valorizzazione della problematica che porteranno al famoso art. III-282 della Costituzione Europea, purtroppo ad oggi ancora “congelato”.

E nel dicembre dello stesso anno il Consiglio, nella riunione di Nizza, “risponde” alla Relazione di Helsinki con la *“Dichiarazione relativa alle caratteristiche specifiche dello sport e alle sue funzioni sociali in Europa di cui tenere conto nell’attuazione delle politiche comuni”* che si pone quale ulteriore riflessione importante del percorso europeo dello sport tenuto conto degli elementi di innovazione che ivi si riscontrano.

Innanzitutto, assume rilievo il ruolo della Comunità, che pur dotata di sole competenze indirette, deve tenere conto delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport.

Principio guida, dunque, è quello che occorre preservare la coesione e i legami di solidarietà che uniscono tutti gli aspetti delle pratiche sportive, l’equità delle competizioni, gli interessi morali e materiali e l’integrità fisica degli sportivi, in ispecie se minorenni.

Ampio spazio trovano anche le tematiche dello sport per tutti, del ruolo delle Federazioni sportive (particolarmente ampio, pare di capire), della protezione dei giovani sportivi e del contesto economico dello sport venendo così affondate molte delle questioni e delle tematiche più importanti e di attualità.

Ma, come si evince persino dal titolo della dichiarazione, significato particolare deve darsi all’affermazione della specificità dello sport e all’individuazione dello sport come vero e proprio diritto di cittadinanza.

È vero che la dichiarazione, in quanto tale, non ha posto in essere un’azione regolamentare limitandosi a un indirizzo di natura politica; però non può essere ignorata la sua forte valenza costruttiva per uno specifico ruolo comunitario che tenga conto, appunto, della specificità e della peculiarità del fenomeno sportivo<sup>21</sup>.

La nostra personale convinzione – al di là di ogni ragionevole rammarico sulla diversa scelta legislativa e sul singolo strumento utilizzato in questo caso da Commissione e Consiglio – è che il biennio 1999 – 2000 possa essere considerato davvero il punto di partenza per un’analisi approfondita delle diverse caratteristiche dello sport nell’Unione Europea.

All’inizio del XXI secolo l’Europa era, dunque, pronta a riaffermare l’importanza e la indispensabilità di una regolamentazione concreta ed effettiva del settore sportivo; e l’unico modo per arrivare a questo era appropriarsi di una competenza specifica in ambito comunitario mediante l’inserimento in un Trattato o in un protocollo di una norma di indirizzo relativo al fenomeno sport.

---

<sup>21</sup> Assolutamente critico con detta Dichiarazione è MENNEA, in *Diritto Sportivo Europeo*, op. cit., pagg. 63 e ss. che osserva come *“La conferenza intergovernativa di Nizza, di fatto, si è rilevata del tutto inutile per quanto riguarda lo sport e ciò induce molti a sperare che la prossima convenzione non presenti le stesse lacune e non perseveri nell’errore di considerare l’attività sportiva settore di seconda serie”*.

**4. - La centralità dell'Unione Europea in ambito sportivo: la Convenzione Europea e l'art. III-282 della Costituzione Europea. Il problema della c.d. "eccezione sportiva".**

Quando il 28 febbraio del 2002 a Bruxelles si tenne la sessione inaugurale della Convenzione Europea (il cui vice presidente era l'attuale ministro dell'interno On. Giuliano Amato) l'attenzione degli studiosi della materia si concentrò sulla possibilità che il progetto di Trattato istitutivo di una Costituzione per l'Europa – che avrebbe dovuto essere presentato l'anno successivo – contemplasse anche il fenomeno sportivo nella sua più ampia accezione possibile, permettendo cioè di contemperare l'economicità della prestazione con la funzione sociale e lo sport business con lo sport dilettantistico/amatoriale.

Se non che, quando il 18 luglio del 2003 fu trasmesso al Presidente di turno del Consiglio Europeo il progetto "definitivo", fu subito evidente che il passo in avanti compiuto – sia chiaro, sensibile e significativo – non era quello sperato ed ipotizzato.

Nei lavori della Convenzione vi furono in effetti interventi di alcuni componenti atti a evidenziare quale potesse essere la collocazione dello sport nel futuro Trattato<sup>22</sup>; ma il risultato pratico fu quello di sollevare questioni e problematiche di non agevole risoluzione tenuto conto anche da un lato dello scarso tempo a disposizione della Convenzione e dall'altro delle molteplici materie prioritarie che si dovevano disciplinare.

Di sicuro vi è che la proposta elaborata dalla Convenzione di inserire lo sport – insieme a settori di amplissimo rilievo quali l'industria, la salute, l'istruzione e la formazione – tra i settori rispetto ai quali l'Unione può condurre azioni di sostegno, di coordinamento e di complemento (art. 16, CONV. 850/2003) è segno tangibile di rinnovato interesse per il fenomeno "sport" nel suo insieme e altresì affermazione di una nuova centralità acquisita.

Nello specifico, si legge che l'Unione *"contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa..."*.

---

<sup>22</sup> Si veda ad esempio il doc. CONV. 478/2003 a firma di un cospicuo numero di membri e membri supplenti della Convenzione; e ancor prima il contributo del sig. Olivier Duhamel, membro della Convenzione in CONV. 33/2002. Di indubbio interesse, anche perché proveniente da un membro italiano della Convenzione, fu l'intervento del sen. Tajani avente ad oggetto la tutela della specificità dello sport nell'ordinamento giuridico comunitario. Purtroppo i suggerimenti dello stesso (si leggono in CONV. 337/2002) non furono ascoltati.

Inoltre l'azione dell'Unione è intesa *“a sviluppare la dimensione europea dello sport, promovendo l'imparzialità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei giovani sportivi”*(cfr. art. III-182 della Convenzione): il tutto mediante promulgazione di *“legge o legge quadro europea atta a stabilire azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri”* e permettendo al Consiglio, su proposta della Commissione, di adottare raccomandazioni.

Detto riconoscimento, pur importante, non fu ritenuto però sufficiente a dare il maggior risalto possibile allo sport nel Trattato e, soprattutto, a dotare l'Unione di una competenza specifica in materia a tal punto che, prima dell'approvazione del testo finale della Costituzione Europea, vari furono i tentativi per modificare il testo della norma.

In particolare, nella riunione informale dei ministri dell'Unione tenutasi a Firenze il 2-3 ottobre 2003<sup>23</sup>, fu redatto un documento atto a modificare l'art. III-182 della Convenzione a vantaggio di *un riconoscimento sostanziale della specificità* dello sport; ma essendo altresì emerso nel Consiglio un orientamento contrario la modifica non ebbe luogo.

Un ulteriore tentativo, sempre a livello politico, fu compiuto a Napoli durante la Presidenza italiana nel novembre del 2003.

Un'ampia maggioranza dei ministri ivi presenti era fortemente determinata a migliorare l'art. 182 della bozza di Trattato al fine di renderlo più simile e vicino alla Dichiarazione aggiunta al Trattato di Nizza del 2000.

Si voleva, cioè, che venisse inserita all'interno del testo una frase che permettesse, senz'ombra di dubbio, il riconoscimento della specificità dello sport, o meglio, delle sue caratteristiche specifiche; il tutto al fine di derogare ai principi generali e affermare in tal senso una competenza esclusiva (o predominante) dell'Unione in materia.

Ma anche detto tentativo non ebbe esito.

---

<sup>23</sup> Per la cronaca alla riunione partecipò anche il Presidente del CIO Jacques Rogge che sottolineò pubblicamente l'importanza storica di tale articolo costituendo, sono sue parole, *“una pietra miliare perché si parla per la prima volta di sport nella Costituzione Europea”*.

Si arrivò così all'approvazione del testo finale della Costituzione Europea a Parigi il 16 giugno del 2004 con la mera trasposizione dell'art. III-182 nel nuovo art. III-282 del Trattato Costituzionale<sup>24</sup>.

In sede di commento la dottrina dominante ha recepito detta norma con tiepido entusiasmo<sup>25</sup>.

Secondo De Silvestri mediante le disposizioni del Trattato costituzionale specificamente dedicato allo sport l'Unione ha mostrato comunque di volersi definitivamente ispirare ad una convenzione ampia e onnicomprensiva del fenomeno sportivo; ne deriva – prosegue l'autore – “*che l'Unione ha già creato, e ancor più mira a rafforzare, un sistema diffuso articolato e differenziato di tutela multilevel ma incentrato sulla sensibilità al diritto comunitario degli Stati membri, che in ragione della sua elasticità, appare sulla carta particolarmente efficace, in quanto tale da coprire tutte le possibili lesioni ai valori cui lo sport è portatore a seconda degli aspetti con cui si presenta*”.

Altri autori, invece, hanno parlato di vera e propria tappa fondamentale verso la completa comunitarizzazione dello sport, seppure nel rispetto della competenza primaria (e principale) dei singoli Stati e del fondamentale principio di autonomia dell'ordinamento sportivo<sup>26</sup>.

Mediante il Trattato viene dato ampio rilievo a quella che sarà la futura azione dell'Unione atta a rafforzare i valori sportivi, a proteggere l'intergità fisica e morale degli atleti, in particolare nella lotta contro il doping, nonché a favorire la cooperazione tra l'Unione Europea e le varie Federazioni Sportive.

Ed in tal senso, la promozione dello sport a diritto primario dell'Unione consente di recuperare la sistematicità assente anche nei rapporti con i singoli ordinamenti nazionali.

Ma la norma in questione rappresenta anche un'innovativa portata per quanto attiene il “superamento” della questione della c.d. *sporting exception* (o eccezione sportiva che dir si voglia) che ha avuto la massima importanza e diffusione negli ultimi anni.

Il problema merita un breve approfondimento.

---

<sup>24</sup> La firma dei venticinque Stati membri è avvenuta in Roma il 29 ottobre del 2004 e in Italia è stata ratificata con legge 7 aprile 2005 n. 57; la data di entrata in vigore della Costituzione, prevista per il 1° novembre del 2006, è oramai divenuta una chimera dovendo farsi per l'avvenire riferimento al “*primo giorno del secondo mese successivo all'avvenuto deposito dello strumento di ratifica da parte dello Stato firmatario che procederà per ultimo a tale formalità*”. In realtà, ben prima del previsto, due Stati membri quali Francia e Olanda non hanno approvato il testo costituzionale sicché, allo stato la Costituzione Europea è congelata né si è in grado di sapere quando il nuovo Trattato – che a questo punto dovrà necessariamente essere modificato – potrà entrare in vigore.

<sup>25</sup> Cfr. in particolare DE SILVESTRI, Atti del Congresso annuale dell'Unione degli Avvocati Europei, Roma 7-9 luglio 2005, “*Lo sport nella Costituzione Italiana ed europea*”, pubblicato nel n. 2/2006 della Rivista telematica Giustiziasportiva.it all'indirizzo web [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it)

<sup>26</sup> Di grande interesse è la ricostruzione storica di BASTIANON e NASCIMBENE, “*Lo sport e il diritto Comunitario*”, cap. XI all'interno del volume edito da Giappichelli “*Diritto Internazionale dello sport*”, 2006, pagg. 247 e ss. cui si rimanda anche per l'ampia bibliografia.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia – su cui *amplius* nel cap. II – ha affermato costantemente che l'attività sportiva rientra nel campo di applicazione del diritto comunitario soltanto in quanto costituisca attività suscettibile di valutazione economica.

In sostanza, le disposizioni del Trattato CE sulla libera circolazione dei lavoratori si applicano alle *regole dello sport* che riguardano l'aspetto economico che l'attività sportiva può rivestire.

Questo si manifesta, in ispecie, nel caso di quelle regole che prevedono il pagamento di indennità in occasione del trasferimento di giocatori professionisti o che limitano il numero di utilizzo contemporaneo di atleti provenienti da altri stati membri che possono essere schierati durante le partite.

Di converso, è corretto ritenere che non ricadono nell'ambito di applicazione del diritto comunitario *le regole puramente sportive* e dunque estranee all'attività, quali quelle relative alla composizione delle squadre nazionali o “le regole del gioco” che stabiliscono, ad esempio, la durata della partite o il numero di giocatori in campo.

Si è parlato, in tal senso, di *sporting exception* quale esonero dall'obbligo di rispettare la carta europea e cioè di resistere all'influenza del diritto comunitario in ordine alle regole tecniche poste a base dell'attività sportiva<sup>27</sup>.

Così precisati i termini della questione ci dobbiamo chiedere se davvero il riferimento allo sport all'interno dell'art. III-282 della Costituzione Europea non permetterà più di invocare l'eccezione sportiva al fine di sottrarre le attività sportive all'applicazione dei principi del diritto comunitario.

La risposta non è agevole.

---

<sup>27</sup> Di particolare interesse a tal fine è il pensiero di VIGORITI, *Diritto comunitario e sport: applicabilità, sporting exception, trasferimenti e nazionalità*, in *Contratto e Impresa/Europa*, n. 2/2001, pagg. 624 e ss. che si spinge addirittura oltre ipotizzando la concreta possibilità di un'area del tutto priva di interventi dell'Unione (la c.d. *sporting exemption*). L'autore precisa peraltro alcuni principi cardine che debbono essere ricordati per la loro intrinseca importanza. Innanzitutto, all'attività sportiva il diritto comunitario si applica nella sua interezza; poi: il diritto comunitario istituzionalmente prevale su quello di matrice pubblica dei vari Stati membri imponendosi anche sulle norme di natura privatistica della quali quelle poste dalle Federazioni; ancora: il diritto comunitario non si applica quando l'attività, in tutti i suoi elementi, si svolge all'interno di uno Stato membro; infine: il diritto comunitario si rivolge alle persone fisiche che svolgono un'attività sportiva avente rilevanza economica e, insieme, ovviamente alle società che tale attività organizzano. Cfr. anche per più ampi richiami DE SILVESTRI, op. cit., in n. 2 della Rivista giuridica telematica Giustiziasportiva.it all'indirizzo web [www.giustiziasportiva.it](http://www.giustiziasportiva.it)

Da un lato, infatti, vi è la primazia del diritto comunitario sotto ogni profilo che comporta una nuova competenza della Comunità in materia; dall'altro vi è altresì la salvaguardia del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, cui gelosamente e con forza le Federazioni e i movimenti olimpici si attaccano al fine di tutelare la propria "isola" dalle ingerenze esterne.

Di certo il contemperamento dei reciproci interessi non è facile ma la soluzione può, forse, essere trovata analizzando le singole aree di competenza.

In altre parole, se per quanto attiene l'economicità delle prestazioni (o i riflessi di natura economica che possono discendere da decisioni prese dagli enti sportivi) non vi è alcun dubbio che il diritto comunitario sia applicabile in toto, qualche dubbio residua in chi scrive per quanto concerne la materia tecnica, in ordine alla quale è difficile ritenere che l'impatto delle norme comunitarie sia tale e quale alle restanti materie quali la libera circolazione degli sportivi o la politica di concorrenza.

Se, dunque, l'affermazione dell'art. III-282 comporta una nuova e diversa prospettiva in ordine alla centralità dell'Unione Europea in merito alle decisioni da prendere in ambito sportivo, nondimeno non può, a parere di chi scrive, considerarsi – del tutto – superata l'eccezione sportiva *tout court* pena il tramonto del tanto vituperato ma altresì strenuamente difeso principio di autonomia.

Di una cosa, però, siamo sicuri: la definizione della politica comunitaria di settore – giunta faticosamente a una prima "istituzionalizzazione" grazie all'inserimento dello sport nel Trattato Costituzionale – non può prescindere da un percorso di stretta cooperazione con gli Stati membri e con le Istituzioni sportive internazionali atto a salvaguardare le reciproche competenze delle parti interessate.

È iniziato un nuovo cammino: l'Unione Europea è passata da semplice spettatrice degli eventi a *player* determinante negli equilibri dello sport internazionale: francamente è un (inizio di) cambio di ruolo di cui tutti avvertivano l'esigenza.

## **5. - Un segno tangibile dell'impegno dell'Unione Europea nel 2004: l'Anno Europeo dello Sport**

Nel mentre in Convenzione Europea si discuteva animatamente di specificità del fenomeno sportivo, Parlamento e Consiglio giungevano ad una Decisione di fondamentale importanza mediante la quale veniva istituito l'Anno Europeo dell'educazione attraverso lo sport<sup>28</sup> di cui è opportuno in questa sede riferire.

Educazione e sport hanno da sempre una forte attrazione: dai giochi olimpici in età antica fino alle gare di canottaggio tra le Università la competizione sportiva – anche al di fuori dei consueti schemi endoassociativi – ha sempre avuto un ruolo fondamentale e decisivo quale momento di aggregazione e interrelazione tra atleti e tra coloro che partecipano a vario titolo alla manifestazione.

L'anno europeo è stato, quindi, creato proprio per accrescere la consapevolezza sul potenziale dello sport quale strumento sociale di elevata ed estesa portata.

Il messaggio che si voleva trasmettere era quello dell'integrazione nelle società moderne, pluri culturali e pluri etniche, quale veicolo da utilizzare nell'apprendimento formale ed informale: e un

---

<sup>28</sup> Per il testo completo vedi Decisione n. 291/2003/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio in GU L43 del 18.2.2003, pag. 1. Va ricordato che l'Anno Europeo nasce come iniziativa di sensibilizzazione negli anni '80 sulla base di una proposta del Parlamento Europeo. A partire dal 1983 quasi ogni anno viene dedicato ad un tema specifico, a partire dal quale sia le istituzioni europee che quelle dei singoli Stati membri intraprendono delle azioni sul piano legislativo, sul piano politico e sociale per migliorare lo status quo. L'Anno Europeo rappresenta un autentico strumento comunicativo e di informazione che mira soprattutto all'opinione pubblica per sensibilizzarla e richiamare la sua attenzione su una questione specifica. Il processo che sta dietro alla formulazione dell'Anno Europeo è più complesso di quello che potrebbe sembrare a prima vista. Normalmente la Commissione Europea propone di dedicare un anno ad un tema fondamentale, di cui si sta discutendo da tempo, o che sta particolarmente al cuore di una cerchia di membri, ma può anche capitare che sia il Parlamento europeo e/o il Consiglio ad avanzare proposte sulla base di studi e relazioni dei proprio membri. Successivamente alla proposta sia il Parlamento europeo che il Consiglio adottano la proposta attraverso la Decisione, che è un atto legislativo obbligatorio. A partire dall'approvazione, la Commissione europea si assume tutte le responsabilità dell'organizzazione dell'evento e lo fa, da pochi anni a questa parte, attraverso un comitato istituito ad hoc che conta esperti nella materia trattata. Altrimenti da sempre si occupa dell'Anno Europeo facendo appello alle varie Direzioni Generali, chiamate di volta in volta a seconda delle loro specifiche competenze. L'Anno Europeo nasce a partire dal 1983, anno che fu battezzato "Anno Europeo delle PMI", in quanto dedicato al problema delle piccole e medie imprese, un tema caro agli europei dagli anni '70. Il successo che derivò dall'iniziativa fu tale che si decise di continuare ad utilizzare lo strumento dell'Anno Europeo anche negli anni successivi. Se tante furono le iniziative attorno ai vari Anni Europei che si susseguirono durante tutto questo tempo, tutti nel bene o nel male hanno come punto di riferimento la cittadina e il cittadino europeo, all'interno quindi di un progetto nato quasi per caso si viene tracciando un concetto di cittadinanza a livello del sociale. Con l'Anno Europeo ciascun membro dei paesi aderenti di volta in volta all'iniziativa si sente chiamato in causa, responsabile insieme a tutti gli altri degli avvenimenti sociali a prescindere dalla razza, dalla lingua, dalla cultura. L'Anno Europeo è uno strumento a due facce, che permette da una parte di sensibilizzare le persone intervenendo sulle coscienze, ma dall'altra è anche un modo per capire di cosa la società ha veramente bisogno, per cui viene ad essere una sorta di monitoraggio a partire dal quale l'Europa e gli Stati si muovono. Esso si inserisce in una politica di informazione e comunicazione che con il trascorrere degli anni si fa sempre più attenta alle esigenze degli europei. All'interno di tutto ciò esso apporta un grande contributo, avvicina i popoli, riunisce le molteplici teste sotto un unico tetto, e probabilmente lo fa in maniera più efficace di ogni altra politica economica. Tra gli ultimi anni europei ricordiamo: *2001 Anno Europeo delle lingue; 2003 Anno Europeo delle persone con disabilità; 2004 Anno Europeo dell'educazione attraverso lo sport; 2005 Anno Europeo della cittadinanza attraverso l'istruzione; 2006 Anno Europeo della mobilità dei lavoratori; 2007 Anno Europeo della parità di opportunità per tutti; 2008 Anno Europeo del dialogo delle culture.*

tanto si poteva fare incoraggiando la collaborazione tra istituti scolastici, organizzazioni sportive e Istituzioni.

Va detto subito che il successo dell'iniziativa è stato enorme: partecipazione dei 25 paesi membri e dei 3 paesi SEE (Islanda, Lichtenstein e Norvegia) e cofinanziamento di 167 progetti su 1643 domande presentate, di cui ben 19 con istituti italiani tra gli organizzatori e/o partecipanti al progetto.

Ma anche la valutazione d'impatto è stata più che lusinghiera<sup>29</sup>. Difatti l'Anno Europeo ha mobilitato migliaia di organizzazioni europee attraverso la promozione dei più disparati progetti.

Ha fornito un contributo importante per la diffusione dei valori educativi dello sport, grazie anche alla portata di due tra i massimi eventi sportivi di quell'anno svoltisi nel vecchio continente (Europei di calcio in Portogallo e, soprattutto, le Olimpiadi di Atene) e ha dato un grande apporto al cambiamento della mentalità dei cittadini europei in questo settore mediante la trasposizione su un piano pratico del fondamentale principio dello "Sport per tutti" e riscoprendo quelli che sono i valori sociali e di integrazione spesso dimenticati dallo sport business.

Inoltre – per quanto maggiormente interessa la presente trattazione – l'Anno Europeo si è posto quale *elemento conclusivo* di un percorso iniziato con la Dichiarazione n. 29 allegata al Trattato di Amsterdam, per proseguire con la Relazione di Helsinki e la Dichiarazione allegata al Trattato di Nizza.

Si è cercato di fornire delle risposte sia per quanto attiene l'educazione formale – che svolge un ruolo determinante nell'incoraggiare le abitudini all'esercizio di un'attività fisica regolare e nel contrastare quelle che portano ad una vita malsana – che per quanto attiene l'apprendimento informale, quale strumento per promuovere l'integrazione tra i popoli, sviluppare il dialogo interculturale e lottare contro la discriminazione, razzismo e xenofobia.

La Commissione Europea ha valorizzato i risultati conseguiti dall'Anno europeo ribadendo la propria intenzione di dare un seguito all'esperienza.

---

<sup>29</sup> Per una più approfondita analisi della stessa si rimanda alla Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e sociale ed al Comitato delle Regioni del 22.12.2005, COM (2005) 680 def., dal titolo "L'azione UE in materia di educazione attraverso lo sport: costruire sulle esperienze dell'AEES 2004".

In particolare, è previsto:

la realizzazione di nuovi studi e l'organizzazione di riunioni di esperti per sviluppare una migliore consapevolezza e conoscenza a livello dell'Unione del posto occupato dallo sport e dall'attività fisica nell'educazione formale e informale;

l'organizzazione di riunioni con le autorità pubbliche responsabili;

l'intensificazione del dialogo e della cooperazione con il movimento sportivo sulle funzioni didattiche e sociali dello sport (quali il volontariato, la lotta contro il razzismo, l'educazione e protezione dei giovani sportivi);

il finanziamento di progetti e iniziative inerenti alle attività sportive nel quadro di azioni dell'UE compatibili con i valori dello sport;

il riconoscimento delle qualifiche nelle professioni legate allo sport;

la diffusione dell'importanza dell'attività fisica contro la tendenza all'obesità.

In definitiva, la Commissione ha ritenuto che gli obiettivi principali che si era prefissata in quest'anno europeo sono stati raggiunti e di conseguenza si è impegnata a sviluppare la propria azione secondo le linee proposte *“per migliorare le conoscenze in materia di educazione attraverso lo sport, per promuovere la cooperazione tra gli Stati membri e tra il mondo dell'educazione e dello sport, per intensificare l'uso dello sport nel quadro degli strumenti comunitari, per accrescere il riconoscimento delle qualifiche e delle competenze in ambito sportivo e per incoraggiare l'attività fisica”* (così si esprime la Commissione al punto 4, par. 2, pag. 10 della propria Comunicazione 22.12.2005, già citata).

L'Anno Europeo dello Sport – al di là degli importanti risultati conseguiti – ha dunque tracciato una nuova via sotto il profilo dell'approccio delle Istituzioni al fenomeno sportivo e per il nuovo interessamento della Comunità ad un settore che, fino a pochi anni prima, era rimasto del tutto al margine.

Non di poco conto è, poi, la circostanza che l'Anno Europeo sia coinciso con la promulgazione del Trattato istitutivo della Costituzione Europea che, come già ampiamente evidenziato, ha introdotto il fondamentale art. III-282 e ha dunque riconosciuto – pur con le contraddizioni e le difficoltà dovute dalla “carenza” del requisito della specificità – una prima competenza della Comunità Europea in ambito sportivo.

Vi è – è vero – il problema non di poco conto della mancata ratifica da parte di alcuni Stati membri del Trattato che ne ha impedito la sua entrata in vigore (originariamente prevista per il novembre 2006<sup>30</sup>) e che di fatto ha “congelato” le norme sino ad una doverosa revisione del testo stesso.

Pur tuttavia non può essere ignorato il fortissimo impatto – se vogliamo persino mediatico – che ha avuto l'art. III-282 della Costituzione in un anno in cui lo sport era davvero al centro delle aspettative europee: e detti riflessi si riverberano tutt'oggi.

## **6. - L'azione regolamentare dell'Unione Europea: le materie rilevanti in ambito comunitario. Brevi cenni**

Gli ultimi undici anni di storia comunitaria sono stati, dunque, particolarmente forieri di novità per il settore di cui ci occupiamo.

A voler ricapitolare per brevità le tappe fondamentali del percorso è opportuno ricordare queste date:

**15 dicembre 1995:** sentenza *Bosman*. La Corte riconosce la libera circolazione degli atleti in ambito comunitario e, soprattutto, elimina ogni indennizzo da versarsi da parte della società acquirente per i giocatori a fine contratto; negli anni successivi molti altri interventi regolatori della Corte si sono succeduti in materia (di cui si tratterà diffusamente nel cap. II) sino alla recentissima decisione d'appello sul caso *Meca e Medina* del luglio 2006;

**2 ottobre 1997:** prima citazione di rilievo per lo sport con la Dichiarazione n. 29 allegata al Trattato di Amsterdam;

**20-23 maggio 1999:** prima conferenza europea sullo sport di Atene;

**11-12 dicembre 1999:** in occasione del Consiglio Europeo di Helsinki, la Commissione presenta la Relazione sullo sport;

**7-9 dicembre 2000:** in risposta ad una richiesta formulata dal Consiglio Europeo di Santa Maria de Feira del giugno del 2000, il Consiglio Europeo di Nizza inserisce la propria dichiarazione sullo sport;

**6 febbraio 2003:** il Parlamento Europeo ed il Consiglio adottano una decisione che dichiara il 2004 Anno Europeo dell'educazione attraverso lo sport;

---

<sup>30</sup> In tal senso deve essere ricordata la Dichiarazione n. 30 allegata al Trattato che stabilisce che “*se al termine di un periodo di due anni a decorrere dalla firma del Trattato che adotta una Costituzione i 4/5 degli Stati membri hanno ratificato detto Trattato e uno o più stati membri hanno incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio Europeo*”.

**5 maggio 2003:** il Consiglio, in occasione di un incontro dei ministri europei della cultura e della gioventù, formula una dichiarazione sul “valore sociale dello sport per i giovani”;

**20-21 giugno 2003:** il progetto di Trattato Costituzionale viene presentato al Consiglio Europeo di Salonicco. Nel progetto compare un chiaro riferimento al fenomeno sport e in ispecie alle sue funzioni sociali ed educative all'art. III-182, mentre l'art. 16 annovera lo sport tra le materie in cui l'UE può svolgere un'azione di sostegno, coordinamento e completamento.

Il Trattato verrà poi sottoscritto a Roma il **29 ottobre 2004** ma l'approvazione è allo stato sospesa non essendo stato ratificato da tutti gli Stati membri (si rammenta il gran rifiuto di Francia e Olanda a seguito di referendum consultivo);

**2004:** è l'Anno Europeo dell'educazione attraverso lo sport<sup>31</sup>

Al di là però della mera cronologia degli eventi, rimane l'acquisita (anche se in concreto non ancora esercitata) competenza dell'Unione in materia sportiva e, comunque, l'esercizio di un'azione regolamentare in settori “promiscui” che hanno effetti diretti anche per lo sport.

Ribadito, dunque, il forte interesse della Commissione in ordine allo sport in quanto attività sociale praticata dai cittadini che si iscrive nel quadro di alcune politiche comuni, due sono essenzialmente i settori dell'attività comunitaria che riguardano direttamente il fenomeno sportivo: gli aspetti afferenti alle libertà previste dal Trattato, con riferimento particolare alla **libera circolazione delle persone**;

**la politica della concorrenza**, con esplicito riguardo al tormentato rapporto tra sport e televisione. A dette fondamentali tematiche, deve per forza di cosa aggiungersi un altro settore sportivo “drammaticamente” di stretta attualità: **la lotta al doping e la posizione assunta al riguardo dall'UE**.

Con la speranza che la futura base giuridica della Costituzione Europea permetta all'Unione di occuparsi direttamente di tali problematiche e non, come avviene ora, solo *incidenter tantum*.

*(\*) Avvocato del Foro di Padova,*

*docente di Diritto Europeo dello Sport – Azione Jean Monnet – nell'Università di Padova*

---

<sup>31</sup> Per completezza bisogna dire che anche in questi ultimi due anni l'attività dell'Unione Europea in materia sportiva è continuata dando luogo ad altri importanti documenti (tra i quali ricordiamo la Risoluzione del Parlamento Europeo sulla lotta contro il doping nello sport del 9 febbraio 2006) seppure maggior rilievo abbiano assunto alcune decisioni del Tribunale di Primo Grado e della Corte di Giustizia.