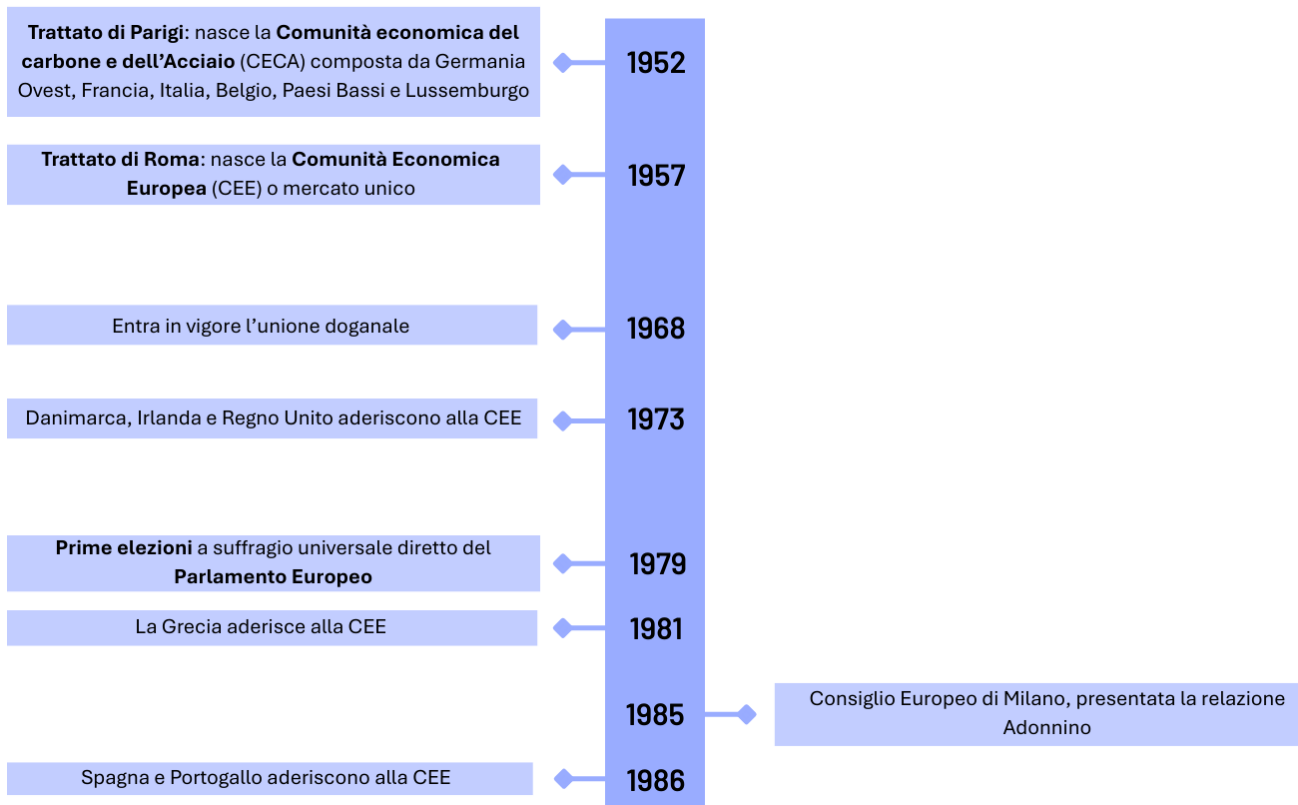


# Lo sport nell'ordinamento dell'Unione europea: profili storici e sviluppi istituzionali

## Agli albori del processo di integrazione: l'assenza di una competenza esplicita



Nei primi decenni di vita della Comunità economica europea, lo sport – inteso prevalentemente come attività ludica, ricreativa e salutistica, priva di una significativa dimensione economica – non costituiva oggetto di uno specifico interesse normativo da parte delle istituzioni comunitarie. I Trattati istitutivi non contemplavano alcuna competenza in materia sportiva e l'incidenza del diritto comunitario sul settore si configurava come meramente indiretta, limitata all'applicazione delle norme sul mercato interno nei casi in cui l'attività sportiva assumesse rilievo economico.

Con il progressivo affermarsi del professionismo sportivo e con la crescente commercializzazione delle competizioni, lo sport ha iniziato a configurarsi come un fenomeno dotato di una dimensione economica autonoma e crescente, suscettibile di incidere sulle libertà fondamentali garantite dal diritto comunitario. Tale evoluzione ha condotto, negli anni successivi, ad un progressivo coinvolgimento delle istituzioni europee nel settore.

Prima ancora della svolta giurisprudenziale degli anni Novanta, un primo riconoscimento politico del valore dello sport nel processo di integrazione europea è riscontrabile con la Relazione del Comitato ad hoc "Europa dei cittadini", presentata al Consiglio europeo di Milano del giugno 1985.

Il Comitato era presieduto da Pietro Adonnino, giurista e uomo politico italiano, già parlamentare europeo e Ministro della Repubblica, incaricato dal Consiglio europeo di elaborare proposte volte a

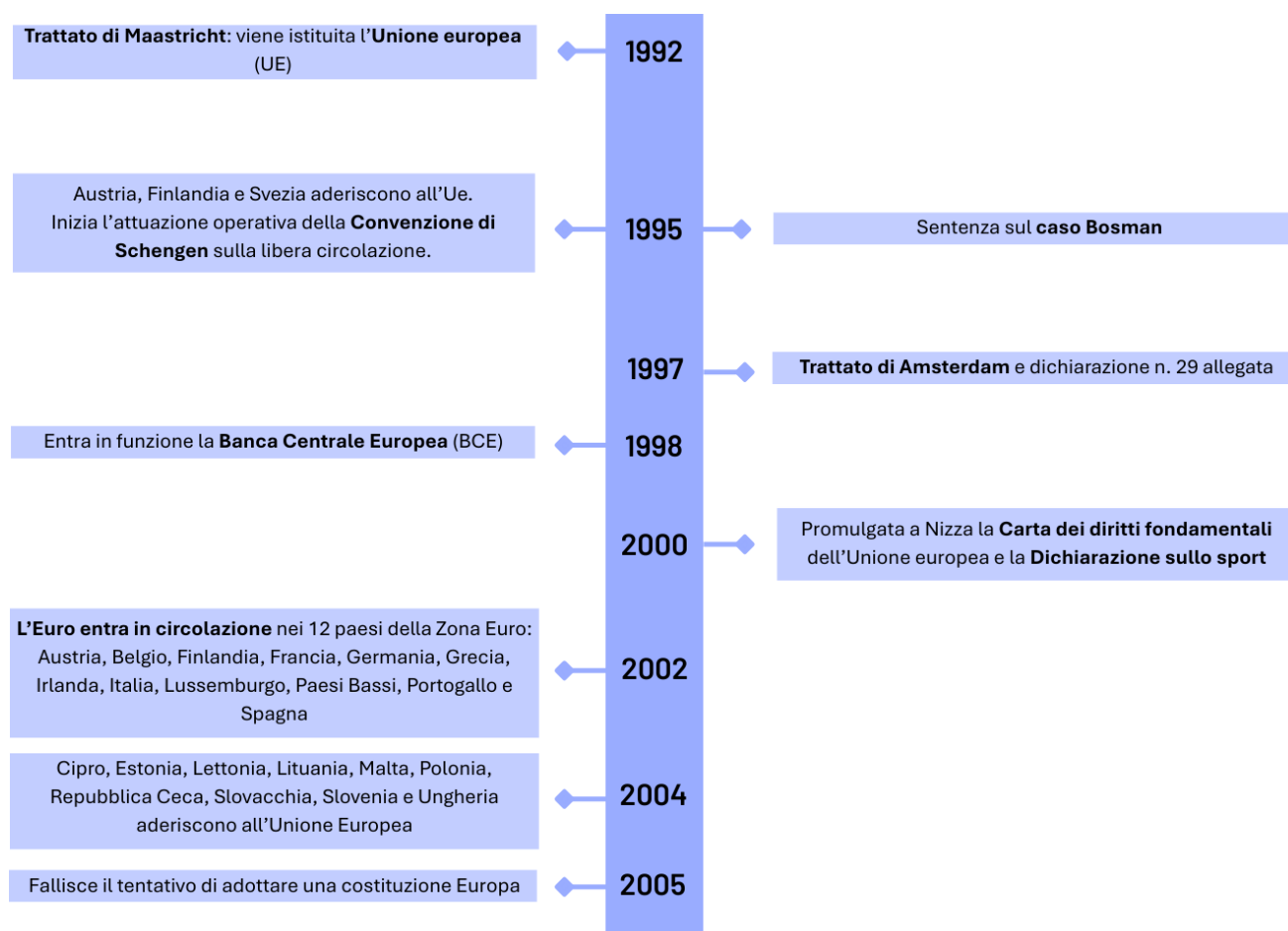
rafforzare il senso di appartenenza dei cittadini alla Comunità. La cosiddetta *Relazione Adonnino* si colloca in una fase storica segnata dalla necessità di colmare il deficit di legittimazione democratica e di avvicinare il progetto europeo ai cittadini, attraverso strumenti simbolici, culturali e identitari.

In tale contesto, lo sport viene valorizzato quale veicolo privilegiato di coesione e partecipazione. La Relazione sottolinea infatti l'importanza di iniziative capaci di «rafforzare l'immagine e l'identità della Comunità presso i suoi cittadini», individuando nello sport uno degli ambiti idonei a favorire «incontri tra giovani europei»<sup>1</sup> e a promuovere una più intensa conoscenza reciproca.

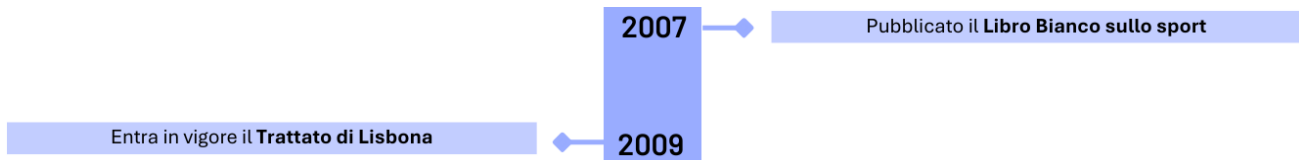
Pur non attribuendo alcuna competenza giuridica alla Comunità in materia sportiva, la Relazione Adonnino rappresenta il primo documento ufficiale in cui lo sport viene considerato come fattore di integrazione europea, anticipando quella dimensione valoriale e identitaria che sarebbe stata formalmente riconosciuta solo molti anni dopo nei Trattati.

Si tratta, dunque, di un passaggio di natura eminentemente politica e simbolica, ma di rilevante significato sistematico: per la prima volta, lo sport non è soltanto un'attività economica suscettibile di rientrare nell'ambito del mercato interno, bensì un elemento funzionale alla costruzione di una cittadinanza europea in senso sostanziale.

### Dalla svolta di fine secolo fino al riconoscimento nei Trattati



<sup>1</sup> Comitato ad hoc "Europa dei cittadini", Relazione al Consiglio europeo di Milano, 28-29 giugno 1985, "Relazione Adonnino".



Il punto di svolta nel rapporto tra sport e diritto dell'Unione europea è rappresentato dalla sentenza della Corte di giustizia del 15 dicembre 1995, causa C-415/93, destinata a produrre effetti di sistema ben oltre il caso concreto. La controversia trae origine dalla vicenda di Jean-Marc Bosman, calciatore professionista belga il cui contratto con l'RFC Liège era giunto a scadenza; nondimeno, il trasferimento presso un club di un altro Stato membro risultava subordinato, secondo i regolamenti federali applicabili, al pagamento di un'indennità al club di provenienza, mentre ulteriori disposizioni limitavano il numero di calciatori cittadini di altri Stati membri schierabili nelle competizioni europee. La Corte ha ritenuto che tali regole integrassero una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori, allora sancita dall'art. 48 TCEE, in quanto idonee a ostacolare o rendere meno attraente l'esercizio della mobilità professionale all'interno del mercato interno, qualificando come incompatibili con il diritto dell'Unione sia il sistema delle indennità di trasferimento applicato anche dopo la scadenza del contratto, sia le limitazioni fondate sulla cittadinanza dei giocatori comunitari.

La rilevanza della pronuncia risiede soprattutto nel principio affermato in via generale: l'attività sportiva, quando costituisce attività economica, rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione e non può essere sottratta alle libertà fondamentali del mercato interno per il solo fatto di essere disciplinata da organismi sportivi. La Corte non nega la peculiarità del fenomeno sportivo, ma chiarisce che essa può rilevare, eventualmente, ai fini della valutazione della proporzionalità di determinate restrizioni, non quale esenzione automatica dall'applicazione del diritto primario.

La sentenza Bosman ha determinato una profonda ristrutturazione dei sistemi di trasferimento e delle regole sulla composizione delle squadre nel calcio professionistico europeo, imponendo alle federazioni e alle leghe una revisione dei propri assetti regolamentari e ridefinendo l'equilibrio tra autonomia sportiva e vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione. Più in generale, essa ha segnato il passaggio da una fase di sostanziale neutralità dei Trattati rispetto allo sport a una fase di integrazione giurisprudenziale del settore nell'ambito del mercato interno, trasformando lo sport in uno dei terreni più significativi di applicazione delle libertà economiche fondamentali.

Su questo sfondo si colloca la successiva evoluzione politico-istituzionale. La Dichiarazione n. 29 allegata al Trattato di Amsterdam del 1997 rappresenta il primo tentativo di riconoscere, sul piano politico, la peculiarità del fenomeno sportivo all'interno dell'ordinamento europeo. In essa, pur in assenza del conferimento di una competenza autonoma all'Unione in materia sportiva, viene esplicitamente sottolineata «la rilevanza sociale dello sport» e il ruolo che esso «assume nel forgiare l'identità e nel ravvicinare le persone»<sup>2</sup>, evidenziando la volontà degli Stati membri di affiancare alla dimensione economico-giuridica, emersa con la giurisprudenza, una progressiva valorizzazione della funzione sociale e identitaria dello sport nel processo di integrazione europea.

Tale orientamento trovò ulteriore consolidamento con la Dichiarazione sullo sport adottata dal Consiglio europeo di Nizza nel 2000, che ribadisce la necessità di tener conto delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport nell'applicazione del diritto dell'Unione. Il percorso di riconoscimento politico e valoriale si sviluppa poi in modo più organico con il Libro bianco sullo sport del 2007, primo documento strategico attraverso cui la Commissione europea delinea un quadro sistematico di intervento nel settore. A partire dal riconoscimento dello sport quale veicolo di valori fondamentali quali spirito di

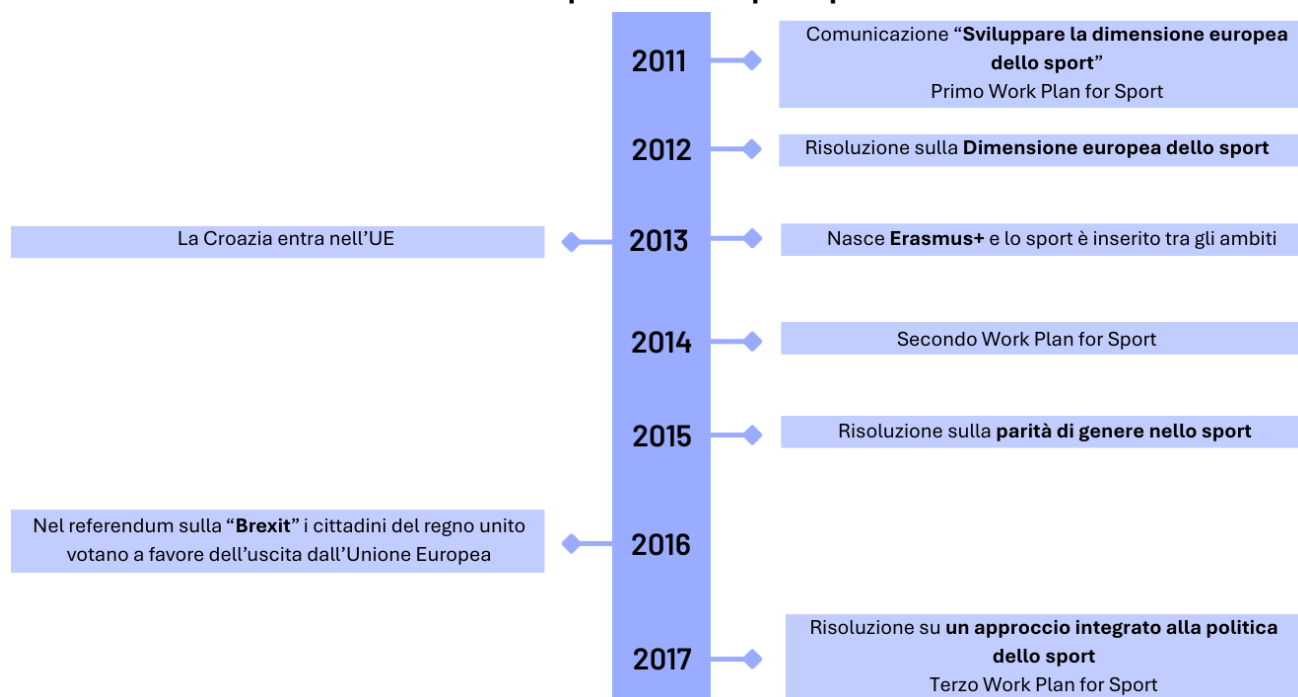
<sup>2</sup> Dichiarazione n. 29 sullo sport, allegata al Trattato di Amsterdam, 1997.

gruppo, solidarietà, tolleranza e correttezza, nonché strumento di sviluppo personale e partecipazione attiva alla vita sociale, il documento afferma che le organizzazioni sportive e gli Stati membri sono chiamati a «onorare il proprio compito di organizzare e promuovere i rispettivi sport nel rispetto delle normative nazionali e dell'ordinamento dell'Unione europea»<sup>3</sup>, segnando un punto di equilibrio tra autonomia dell'ordinamento sportivo e primato del diritto dell'Unione.

Il passaggio decisivo si compie tuttavia con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, che introduce per la prima volta una base giuridica espressa in materia sportiva. L'art. 165 TFUE dispone infatti 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», precisando che l'azione dell'Unione è volta a «sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità 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 più giovani»<sup>4</sup>.

La competenza così attribuita è di natura non armonizzatrice, limitata al sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri. Tuttavia, sul piano sistematico, essa rappresenta una vera e propria “costituzionalizzazione soft” dello sport nell'ordinamento dell'Unione: il fenomeno sportivo, già integrato per via giurisprudenziale nel mercato interno, viene ora riconosciuto anche come ambito dotato di una propria dimensione valoriale e sociale meritevole di tutela autonoma. Si chiude così la fase in cui lo sport era presente nell'ordinamento europeo soltanto in via indiretta o reattiva e si apre una stagione di progressiva strutturazione di una politica sportiva europea fondata su una base giuridica esplicita.

## Gli anni Dieci: il consolidamento della politica europea sportiva dell'Ue



<sup>3</sup> Consiglio europeo di Nizza, Dichiarazione sullo sport, 7–9 dicembre 2000.

<sup>4</sup> Art. 165 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, 2009.

Nel decennio successivo all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'azione dell'Unione europea in materia di sport si è progressivamente consolidata attraverso strumenti di programmazione strategica e meccanismi di cooperazione tra Stati membri, in coerenza con la natura non armonizzatrice della competenza prevista dall'art. 165 TFUE.

Un primo passaggio sistematico è rappresentato dalla Comunicazione della Commissione del 18 gennaio 2011, *Sviluppare la dimensione europea dello sport*, che pone le basi della politica sportiva dell'Unione nel nuovo assetto post-Lisbona, ribadendo il rispetto dell'autonomia del movimento sportivo e delle competenze nazionali e valorizzando lo sport come «fattore di coesione sociale, partecipazione e promozione di valori condivisi»<sup>5</sup>. Su tale impostazione si innesta la Risoluzione del Consiglio del 1° giugno 2011, che istituisce il primo *EU Work Plan for Sport (2011–2014)*, configurato come quadro strategico di cooperazione e coordinamento; il Piano individua tre aree prioritarie — “integrità dello sport”, “valore sociale” e “dimensione economica” — e introduce un metodo di lavoro fondato su gruppi di esperti, scambio di buone pratiche e politiche “evidence-based”.

In parallelo, il Parlamento europeo contribuisce al consolidamento del quadro valoriale. La Risoluzione del 2 febbraio 2012 sulla *dimensione europea dello sport* rafforza l'impostazione della Commissione, ribadendo la «specificità del fenomeno sportivo»<sup>6</sup> e il contributo dello sport ad obiettivi educativi, culturali e sociali; tra le priorità vengono richiamate, in particolare, inclusione, parità di genere, volontariato, formazione degli atleti e buona governance.

Un passaggio di rilievo si colloca con l'adozione del Regolamento (Ue) n. 1288/2013, che istituisce il programma Erasmus+ 2014–2020 e include espressamente lo sport tra i settori dell'azione dell'Unione. Attraverso tale strumento, l'Ue sostiene progetti transnazionali orientati, tra l'altro, alla promozione dell'attività fisica, alla cooperazione e al rafforzamento della governance, all'inclusione sociale, al volontariato e alla doppia carriera, traducendo in azioni finanziate le priorità enunciate nella programmazione strategica.

Il consolidamento prosegue con il secondo Piano di lavoro dell'Unione per lo sport (2014–2017), adottato con Risoluzione del Consiglio del 21 maggio 2014, che amplia e dettaglia le linee di intervento, ponendo un accento specifico sul tema dell'integrità dello sport —inclusa la lotta al doping e alla manipolazione delle competizioni— sulla tutela dei minori, sulla parità di genere e sulla buona governance, oltre che sulla dimensione economica e sul rapporto tra sport e società. In tale contesto, il Parlamento europeo richiama ulteriormente l'attenzione sul tema della parità: la Risoluzione del 10 marzo 2015 insiste sull'esigenza di contrastare stereotipi e discriminazioni e di promuovere una più ampia partecipazione femminile nei processi decisionali, sollecitando l'integrazione sistematica della prospettiva di genere anche nell'ambito sportivo.

Con la Risoluzione del 2 febbraio 2017 su un *approccio integrato alla politica dello sport*, il Parlamento rafforza ulteriormente il focus su buona governance, accessibilità e integrità, valorizzando trasparenza e sostenibilità come condizioni di credibilità del settore e sollecitando l'adozione di standard minimi di governance. In parallelo, il Consiglio adotta il terzo Piano di lavoro dell'Ue per lo sport (2017–2020), che estende la programmazione europea a nuove sfide transnazionali — tra cui digitalizzazione, innovazione e sostenibilità ambientale — consolidando il ruolo dei gruppi di esperti e del dialogo strutturato con gli stakeholder come strumenti ordinari della governance sportiva dell'Unione.

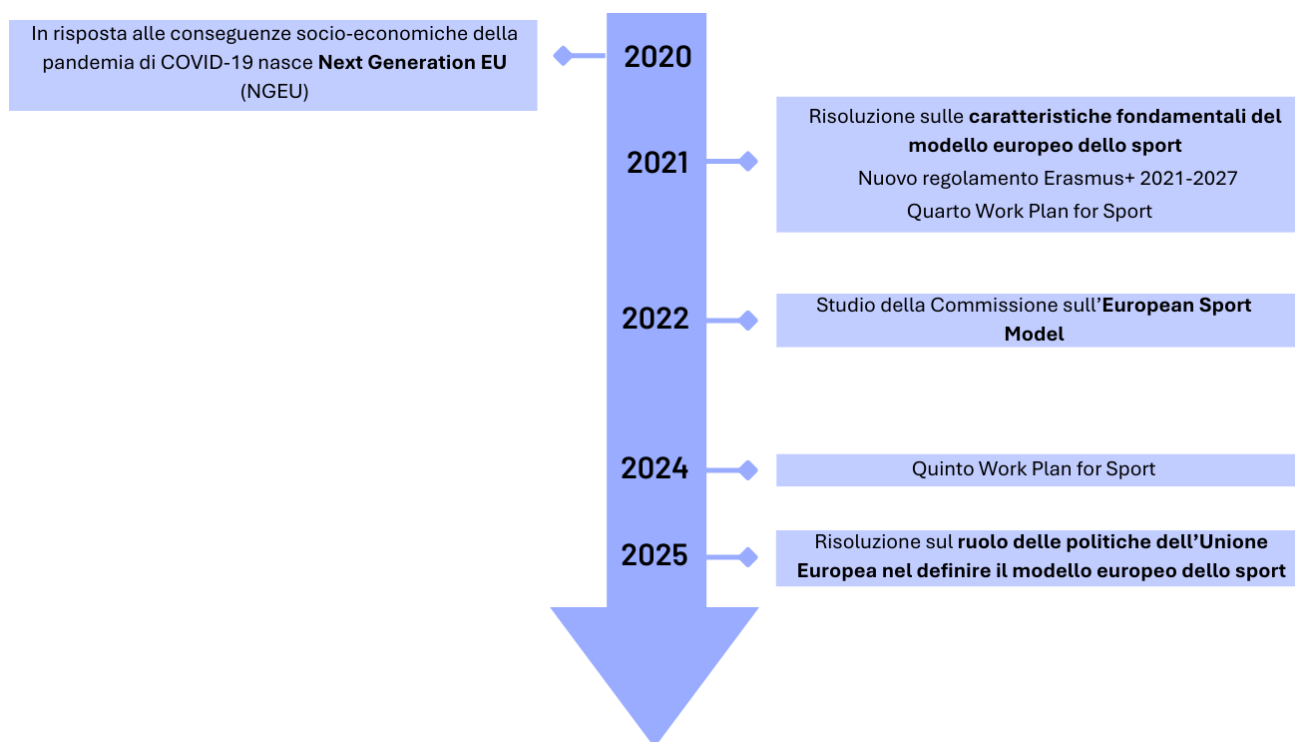
---

<sup>5</sup> Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Sviluppare la dimensione europea dello sport*, COM (2011), 18 gennaio 2011.

<sup>6</sup> Parlamento europeo, Risoluzione del 2 febbraio 2012 sulla dimensione europea dello sport (2011/2087(INI)).

Nel loro complesso, gli anni Dieci segnano il passaggio da un riconoscimento prevalentemente giurisprudenziale e politico-valoriale dello sport a una fase di consolidamento programmatico: una politica sportiva europea stabile, fondata su strumenti in larga parte non vincolanti ma capaci di orientare l'azione degli Stati membri e di promuovere convergenze, in coerenza con la logica di una "costituzionalizzazione soft" del settore nell'ordinamento dell'Unione.

## Il rilancio post pandemia e le nuove sfide



Nel quinquennio successivo alla crisi sanitaria da COVID-19, l'azione dell'Unione europea in materia di sport si è concentrata su un duplice obiettivo: da un lato, il rilancio economico e organizzativo di un settore fortemente colpito dalle restrizioni pandemiche; dall'altro, la definizione di un quadro strategico idoneo a governare le trasformazioni strutturali dello sport europeo, segnate da processi di digitalizzazione, commercializzazione e crescente interconnessione globale. In tale contesto, il Piano di lavoro dell'Unione europea per lo sport 2021–2024 individua tra le priorità il rafforzamento della resilienza del settore, la promozione della sostenibilità economica e ambientale e la tutela dell'integrità e dei valori fondamentali dello sport.

Un passaggio di particolare rilievo è rappresentato dall'adozione del Regolamento (Ue) 2021/817, che istituisce il programma Erasmus+ per il periodo 2021–2027, confermando e ampliando il ruolo dello sport nell'ambito dell'azione dell'Unione. Il regolamento consolida le direttrici già tracciate nella programmazione precedente, articolando l'intervento lungo tre assi principali — mobilità ai fini dell'apprendimento, cooperazione tra organizzazioni e sostegno allo sviluppo delle politiche — e attribuendo una crescente centralità allo sport di base, alla promozione dei valori europei, alla buona governance, all'inclusione e alla sostenibilità.

Nel medesimo contesto si colloca la Risoluzione del Consiglio del 13 dicembre 2021 *sulle caratteristiche fondamentali del modello europeo dello sport*, che rappresenta un momento di sistematizzazione concettuale. Il documento, muovendo dalla nozione di «sport organizzato basato sui valori in Europa», definito come «lo sport che si fonda sulla libertà di associazione e su valori quali la buona governance, la sicurezza, l'integrità, la solidarietà, compresa la solidarietà finanziaria, la salute e la sicurezza degli atleti, il rispetto dei diritti umani e fondamentali, la parità di genere»<sup>7</sup>, invita gli Stati membri, la Commissione e il movimento sportivo europeo a partecipare a un processo di riflessione strutturato sul futuro del modello sportivo europeo. La dimensione valoriale viene così posta al centro della strategia europea, in continuità con l'art. 165 TFUE ma con un accento più marcato sulla coesione tra sport professionistico e sport di base.

In tale prospettiva si inserisce lo *Studio sul modello sportivo europeo* pubblicato dalla Commissione nel 2022, che fornisce una base empirica aggiornata sull'evoluzione dello sport organizzato e competitivo in Europa. Lo studio conferma la persistente centralità di elementi quali il sistema di competizioni aperto con promozioni e retrocessioni, l'autonomia delle organizzazioni sportive, l'interdipendenza tra i diversi livelli del sistema e la presenza di meccanismi di solidarietà, nonché il ruolo fondamentale del volontariato. Al contempo, esso evidenzia le tensioni generate da fenomeni quali internazionalizzazione, concentrazione economica e digitalizzazione, che, se da un lato ampliano opportunità di sviluppo e visibilità, dall'altro possono produrre disuguaglianze e indebolire il valore sociale dello sport di base. In tale quadro, viene raccomandato il rafforzamento della buona governance, della trasparenza e dei meccanismi redistributivi, quale condizione necessaria per preservare l'equilibrio sistemico del modello europeo.

Il processo di sistematizzazione prosegue con la Risoluzione del Consiglio del 3 giugno 2024, che istituisce il Piano di lavoro dell'Unione europea per lo sport 2024–2027. Il documento individua priorità strategiche incentrate su “integrità e valori dello sport”, “dimensione socioeconomica e sostenibile” e “promozione dell'attività fisica salutare”, rafforzando gli strumenti di governance multilivello attraverso il dialogo strutturato, il coordinamento tra Stati membri e Commissione e le sinergie con il programma Erasmus+. Il Piano invita inoltre a integrare lo sport in altre politiche dell'Unione, in particolare nei settori sanitario, sociale, ambientale e digitale, consolidandone la natura trasversale.

L'evoluzione più recente è rappresentata dalla Risoluzione del Parlamento europeo del 7 ottobre 2025 *sul ruolo delle politiche dell'Ue nel definire il modello europeo dello sport*, che consolida l'approccio maturato nel periodo post-pandemico. Il Parlamento vi ribadisce la concezione dello sport quale «bene pubblico»<sup>8</sup> e strumento essenziale per il conseguimento degli obiettivi sociali dell'Unione, insistendo sul rafforzamento della solidarietà tra sport professionistico e sport di base, sull'adozione di elevati standard di governance e sull'incremento delle risorse finanziarie, anche in vista della futura programmazione Erasmus+ 2028–2034.

---

<sup>7</sup> Consiglio dell'Unione europea, Risoluzione del 13 dicembre 2021 *sulle caratteristiche fondamentali del modello europeo dello sport* (2021/C 501/01)

<sup>8</sup> Parlamento europeo, Risoluzione del 7 ottobre 2025 *sul ruolo delle politiche dell'Ue nel definire il modello europeo dello sport*.