

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

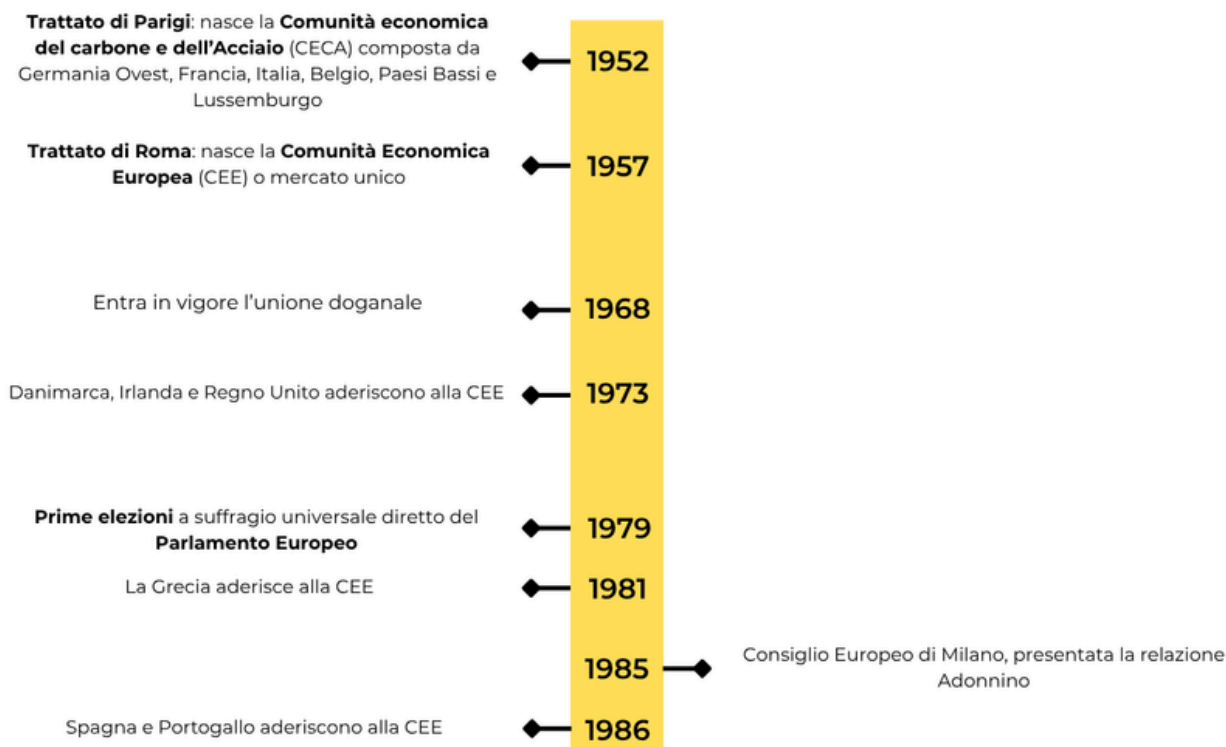


omes@verovolley.com



www.verovolley.com/omes/

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 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.

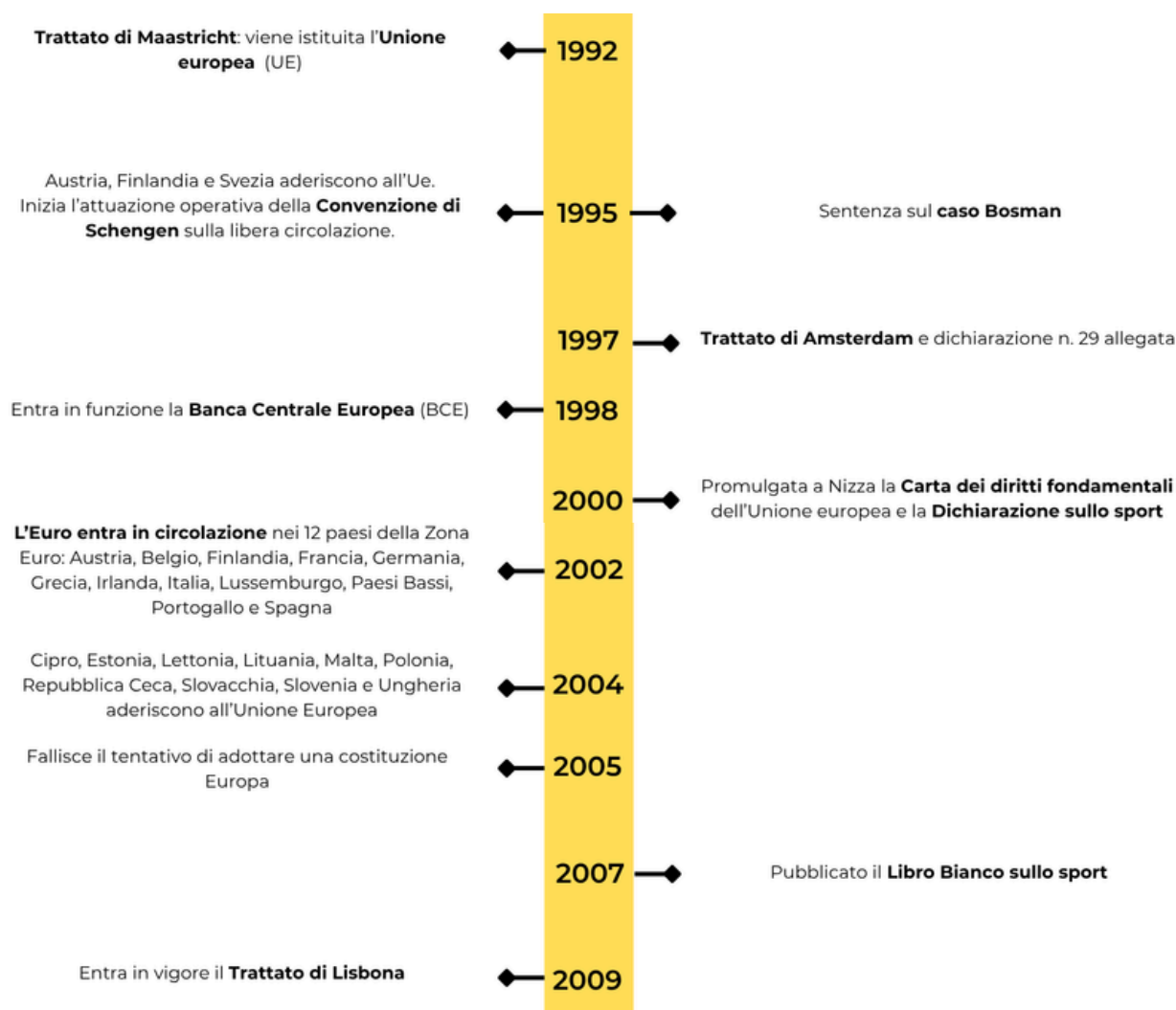
Il Comitato, presieduto da Pietro Adonnino — giurista e uomo politico italiano, già parlamentare europeo e Ministro della Repubblica — era stato incaricato dal Consiglio europeo di elaborare proposte volte a rafforzare il senso di appartenenza dei cittadini alla Comunità. La cosiddetta Relazione Adonnino si è inserita in una fase storica caratterizzata dall'esigenza 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 è stato valorizzato quale veicolo privilegiato di coesione e partecipazione. La Relazione ha sottolineato, 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»¹ 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 eminentemente politico e simbolico, 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



[1] 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. 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 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 è collocata 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, le 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»², 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 ha trovato ulteriore consolidamento con la Dichiarazione sullo sport adottata dal Consiglio europeo di Nizza, nella quale è stata ribadita la necessità di tener conto delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport nell'applicazione del diritto dell'Unione. In tale contesto, il Consiglio ha riconosciuto che le caratteristiche peculiari dello sport ne giustificano un trattamento differenziato nell'ambito delle politiche europee, sottolineando l'esigenza di preservare l'equilibrio tra dimensione economica e valori propri del fenomeno sportivo. In particolare, è stato chiarito come sia necessario valorizzare il ruolo delle organizzazioni sportive e delle federazioni, cui è attribuita una responsabilità primaria nella gestione e nell'organizzazione delle attività, nel rispetto dei principi di autonomia e di autoregolamentazione.

[2] Dichiarazione n. 29 sullo sport, allegata al Trattato di Amsterdam, 1997.

La Dichiarazione ha sottolineato inoltre l'importanza del modello organizzativo basato su una struttura piramidale e sul legame tra sport di base e sport di vertice, nonché del principio di solidarietà quale elemento essenziale per garantire la sostenibilità e l'equilibrio complessivo del sistema sportivo. In questa prospettiva, l'azione dell'Unione è chiamata a svilupparsi in modo coerente con tali specificità, evitando interventi che possano alterare il funzionamento e i valori fondamentali dello sport europeo.

Il percorso di riconoscimento politico e valoriale si è sviluppato poi in modo più organico con il Libro bianco sullo sport del 2007, primo documento strategico attraverso cui la Commissione europea ha delineato un quadro sistematico di intervento nel settore. Muovendo dall'idea che lo sport sia non soltanto un'attività economica o ricreativa, ma anche un ambito capace di esprimere una specifica funzione sociale, educativa e culturale, la Commissione sottolinea che esso è «fonte di valori importanti come lo spirito di gruppo, la solidarietà, la tolleranza e la correttezza»³ e che contribuisce allo sviluppo personale e alla partecipazione attiva dei cittadini alla vita sociale. In tale prospettiva, il documento ha chiarito come l'organizzazione e la promozione dello sport siano affidate in via principale alle organizzazioni sportive e agli Stati membri, chiamati a operare nel rispetto delle normative nazionali e dell'ordinamento dell'Unione europea.

Il passaggio decisivo si è compiuto, tuttavia, con il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, che ha introdotto 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»⁴, 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».

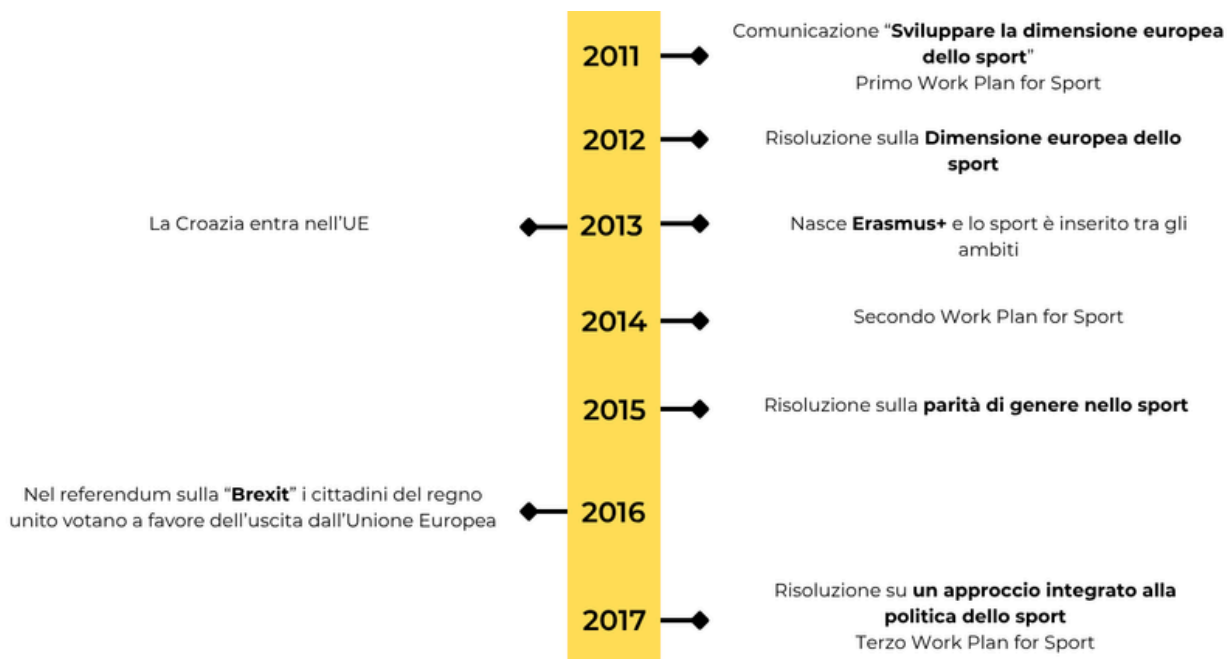
La competenza così attribuita è di natura non armonizzatrice, limitata al sostegno, coordinamento e completamento dell'azione degli Stati membri. Tuttavia, sul piano sistematico, essa rappresenta una forma di “costituzionalizzazione soft” dello sport nell'ordinamento dell'Unione: il fenomeno sportivo, già integrato per via giurisprudenziale nel mercato interno, viene in questa fase riconosciuto anche come ambito dotato di una propria dimensione valoriale e sociale meritevole di tutela autonoma.

Si è superata così la fase in cui lo sport rilevava nell'ordinamento europeo in modo prevalentemente indiretto o reattivo e si è aperta una stagione caratterizzata dalla progressiva strutturazione di una politica sportiva europea fondata su una base giuridica esplicita e su un più definito indirizzo istituzionale.

[3] Libro bianco sullo sport, COM(2007) 391 definitivo, Commissione europea, Bruxelles, 11 luglio 2007.

[4] Art. 165 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), come modificato dal Trattato di Lisbona, 2009.

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



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 ha posto 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»⁵. Su tale impostazione si è innestata la Risoluzione del Consiglio del 1° giugno 2011, che ha varato il primo EU Work Plan for Sport (2011–2014), configurato come quadro strategico di cooperazione e coordinamento; il Piano individuava tre aree prioritarie — "integrità dello sport", "valore sociale" e "dimensione economica" — e ha introdotto un metodo di lavoro fondato su gruppi di esperti, scambio di buone pratiche e politiche "evidence-based".

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

Un passaggio di particolare rilievo si è registrato con l'adozione, l'11 dicembre 2013, del Regolamento (UE) n. 1288/2013, che ha istituito il programma Erasmus+ per il periodo 2014–2020 e ha incluso espressamente lo sport tra gli ambiti destinatari del sostegno finanziario dell'Unione.

[5] 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.

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

Attraverso tale strumento, l'Ue ha sostenuto 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 diverse priorità enunciate periodicamente nella programmazione strategica.

Il consolidamento è proseguito con il secondo Piano di lavoro dell'Unione per lo sport (2014–2017), adottato con Risoluzione del Consiglio del 21 maggio 2014, che ha ampliato e dettagliato 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.

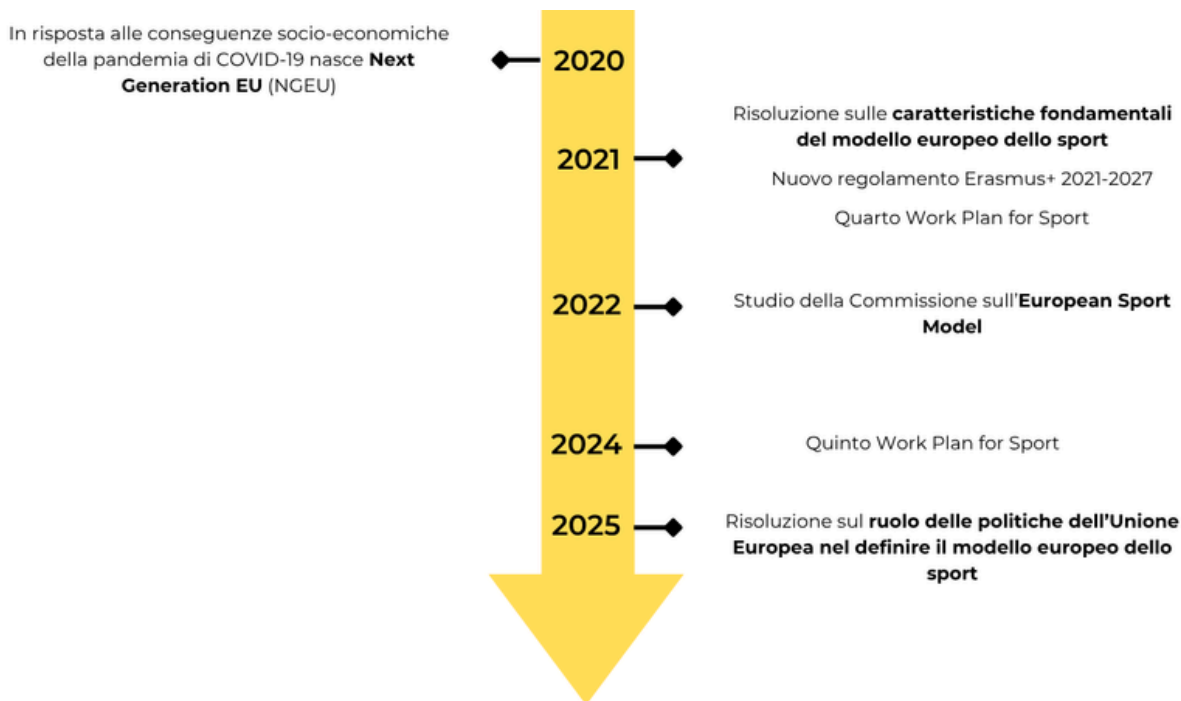
In tale contesto, il Parlamento europeo ha poi richiamato ulteriormente l'attenzione sul tema della parità: la Risoluzione del 10 marzo 2015 ha insistito sull'esigenza di contrastare stereotipi e discriminazioni e di promuovere una più ampia partecipazione femminile nei processi decisionali, sollecitando 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 ha rafforzato 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 ha adottato il terzo Piano di lavoro dell'Ue per lo sport (2017–2020), che ha esteso 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.

Nel loro complesso, gli anni Dieci hanno segnato il passaggio da un riconoscimento dello sport prevalentemente giurisprudenziale e politico-valoriale a una fase di più maturo consolidamento programmatico: si è progressivamente delineata una politica sportiva europea stabile, fondata su strumenti in larga parte non vincolanti – quali comunicazioni, piani di lavoro e programmi di finanziamento – ma comunque idonei a orientare l'azione degli Stati membri, a favorire processi di coordinamento e a promuovere forme di convergenza tra i diversi ordinamenti nazionali, nel rispetto delle specificità del settore sportivo.

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 strettamente interconnesso: da un lato, il rilancio economico, sociale e organizzativo di un settore profondamente colpito dalle restrizioni pandemiche e dalle conseguenti difficoltà finanziarie e gestionali; dall'altro, la progressiva definizione di un quadro strategico idoneo a governare le trasformazioni strutturali dello sport europeo, segnate da processi di digitalizzazione, crescente commercializzazione e sempre più intensa interconnessione globale. In tale contesto, l'intervento dell'Unione si è strutturato lungo direttrici volte a sostenere l'adattamento del settore e a garantirne la coerenza con gli obiettivi generali dell'azione europea.

In questo quadro, il Piano di lavoro dell'Unione europea per lo sport 2021–2024 ha individuato 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 si è poi compiuto attraverso l'adozione del Regolamento (Ue) 2021/817, che ha istituito il programma Erasmus+ per il periodo 2021–2027, confermando e ampliando il ruolo dello sport nell'ambito dell'azione dell'Unione. Il regolamento ha consolidato 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 fondamentale 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»⁷, ha invitato 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 è inserito 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 ha confermato 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 ha evidenziato 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 questo quadro, è stato 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 è proseguito con la Risoluzione del Consiglio del 3 giugno 2024, che ha istituito il Piano di lavoro dell'Unione europea per lo sport 2024–2027. Il documento ha individuato 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 ha invitato 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 ha ribadito la concezione dello sport quale «bene pubblico»⁸ 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.

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

[8] Parlamento europeo, Risoluzione del 7 ottobre 2025 sul ruolo delle politiche dell'Ue nel definire il modello europeo dello sport.