



## L'EFFICACIA DIRETTA ORIZZONTALE DELL'ART. 15 DELLA CARTA DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA A PARTIRE DALLE CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE SZPUNAR NELLA CAUSA FIFA C. BZ

di Pierpaolo MANFREDI\*

### ABSTRACT

*Può un soggetto privato come la FIFA essere vincolato al rispetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea? È il quesito che, tra gli altri, viene in rilievo dalla lettura delle conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar nella causa FIFA c. BZ (C-650/22) in cui, tra l'altro, è stata denunciata la contrarietà all'art. 15 della Carta di un regolamento adottato dalla FIFA. In proposito, vale ricordare che il sistema di tutela approntato dalla Carta pone una serie di limiti formali e sostanziali alla sua applicazione, escludendo, in linea di principio, che ciò possa avvenire nei rapporti tra soggetti privati. Nondimeno, l'Avvocato Generale Maciej Szpunar, ritenendo fondata la denuncia e considerati i limiti posti dalla Carta, riconosce e afferma l'applicabilità dell'art. 15 nel procedimento principale, ricostruendo il rapporto tra le parti in modo verticale ed affermando che, nel caso di specie, un soggetto privato come la FIFA possa essere funzionalmente equiparato ad uno Stato ai fini dell'applicazione dell'art. 15. Tuttavia, se questa ricostruzione, da un lato, consente di garantire il principio di effettività della tutela giurisdizionale, dall'altro lato, potrebbe condurre ad un "sacrificio" del principio della certezza del diritto, equiparando un atto di autonomia privata ad una legge sostanziale ai fini dell'applicazione dell'art. 15. A partire da ciò, il presente scritto suggerisce una possibile ricostruzione alternativa, che risulta in una operazione di raccordo e valorizzazione dei principi richiamati, evidenziando i motivi che giustificerebbero l'efficacia diretta orizzontale dell'art. 15 della Carta e offrendo una analisi di come il giudice del procedimento principale avrebbe potuto decidere impostando il rapporto tra FIFA e BZ come orizzontale.*

### SOMMARIO

1. Introduzione: l'evoluzione del rapporto tra fenomeno sportivo e diritto dell'unione europea.. 1
2. I fatti all'origine della causa..... 4
3. I requisiti di applicazione della Carta e l'art. 15 nelle conclusioni dell'A.G. Szpunar ..... 6
4. Un'altra possibile ricostruzione?..... 8
5. Considerazioni finali ..... 12

### 1. INTRODUZIONE: L'EVOLUZIONE DEL RAPPORTO TRA FENOMENO SPORTIVO E DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Il rapporto tra fenomeno sportivo e diritto delle Comunità e, più di recente, dell'Unione europea è un tema di difficile inquadramento rispetto al quale è possibile riscontrare talune criticità, tra l'altro, in riferimento al problema della qualificazione degli organi esecutivi e legislativi del fenomeno sportivo, nella loro interazione con altri soggetti, siano essi di diritto pubblico o privato, nonché dei loro atti e degli effetti che questi producono.

Al riguardo, è opportuno premettere che tali questioni sembrano ricollegarsi al più generale tema del rapporto tra ordinamenti giuridici. Non a caso, per evitare l'applicazione del diritto europeo, in molte occasioni, le federazioni sportive hanno invocato gli attributi dell'autonomia e della specificità, caratterizzanti il fenomeno sportivo<sup>1</sup>.

In proposito, è possibile osservare che risalente dottrina ha affermato la natura di ordinamento giuridico del fenomeno sportivo, individuandone tra

\* Studente di giurisprudenza vincitore della Local Moot Competition organizzata dall'associazione Elsa Napoli

<sup>1</sup> Si veda S. BASTIANON, *Da Cassis de Dijon a Meca Medina: la specificità dello sport tra divieti e deroghe nel diritto*

*dell'Unione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, fascicolo III, Giappichelli Editore, p.417, 2017; A. ORLANDO, *La "misura" dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nel contesto europeo*, in DPCE Online, [S.l.], v. 50, n. Sp, mar. 2022, ISSN 2037-6677

gli elementi costitutivi, la plurisoggettività, la normazione e l'organizzazione.<sup>2</sup>

In particolare, il fenomeno sportivo configura un ordinamento giuridico a formazione spontanea e settoriale, dotato di una giuridicità originaria e rivolto al perseguimento di un fine particolare<sup>3</sup>, così, caratterizzato, da un lato, da una sfera di autonomia, più o meno ampia a seconda degli interessi coinvolti, e, dall'altro, da specificità, che potremmo definire come l'insieme degli aspetti singoli ed essenziali dello sport, che lo distinguono da qualsiasi altro settore di attività e di prestazione di servizi<sup>4</sup>, collocandosi in una posizione assai speciale tra diversi livelli normativi e differenti ordinamenti (nazionali e sovranazionali)<sup>5</sup>.

Pertanto, non deve sorprendere che gli organi di governo dell'ordinamento sportivo abbiano sempre cercato di sottrarre l'attività sportiva alle normative statali nonché comunitarie.

D'altra parte, non sono stati pochi i tentativi dei giudici nazionali ed europei di attrarre sotto la propria sfera di competenza settori sempre più ampi dell'attività sportiva.

Infatti, già a partire dagli anni Settanta del Novecento, la Corte di giustizia aveva affermato il principio per cui quando l'attività sportiva costituisce un'attività economica, essa è soggetta alle regole previste dai Trattati, e, in definitiva, la soggezione dell'attività sportiva, che abbia i connotati dell'attività economica, al diritto europeo, in particolare in materia di libera circolazione delle persone, libera prestazione dei servizi e della concorrenza<sup>6</sup>. A tale vincolo si sottraevano, invece, le cd. "regole sportive", escludendosi dunque la

possibilità di sindacato su questioni d'interesse "prettamente sportivo" sulla base del fatto che tali regole non hanno nulla a che vedere con le attività economiche regolamentate dal diritto comunitario<sup>7</sup>.

Tuttavia, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione europea era priva di una competenza specifica in materia di sport; solo facendo leva sull'importante funzione sociale e culturale dello sport, essa si è potuta occupare delle attività sportive utilizzando le proprie competenze settoriali in materia di istruzione, formazione e salute pubblica.<sup>8</sup>

Invece, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione europea è stata dotata di una competenza specifica in materia di sport<sup>9</sup>. Infatti, l'art. 165 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (in seguito: TFUE) stabilisce che "l'Unione europea 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".

Ad ogni modo, nonostante la fondamentale importanza di una simile previsione a livello di diritto primario, la sua effettiva portata sembra indebolita dalla circostanza per cui, a norma dell'art. 6 TFUE, in materia sportiva, l'Unione europea dispone di sole competenze di sostegno, coordinamento o completamento. Secondo tale disposizione, infatti, lo sport rientra tra quelle materie rispetto alle quali l'Unione europea ha competenza unicamente per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri<sup>10</sup>.

<sup>2</sup> M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in Riv. dir. sport., 1949, n. 1-2, pp. 10 ss.

<sup>3</sup> G. VALORI, *Il diritto nello sport*, p. 6, III ed., Giappichelli Editore, dic. 2016

<sup>4</sup> J. ZYLBERSTEIN, *La specificità dello sport nell'Unione europea*, in Rivista di diritto ed economia dello sport, Vol. IV, Fasc. 1, 2008

<sup>5</sup> E. BATTELLI, *I rapporti tra ordinamento sportivo, ordinamento statale ed europeo*, in Diritto Privato dello sport, II ed., Giappichelli Editore, nov. 2021, a cura di E. BATTELLI

<sup>6</sup> Sentenza Corte giust. del 12 dicembre 1974, causa C-36/72, *Walrave*, in *Raccolta*, p. 1405 e del 14 luglio 1976, causa C-13/76, *Donà*, in *Raccolta*, p. 1333.

<sup>7</sup> Sentenza Corte giust. del 12 dicembre 1974, *Walrave*, causa C-36/72,

<sup>8</sup> S. BASTIANON, *Lo sport e il diritto della concorrenza nell'ordinamento dell'Unione europea*, in Osservatorio

Permanente sull'Applicazione delle Regole di Concorrenza, Università degli Studi di Trento, 2013

<sup>9</sup> Per un approfondimento sul tema si veda R. MASTROIANNI - F. FERRARO, *Ordinamento sportivo e diritto dell'Unione europea*, a cura di P. DEL VECCHIO - L. GIACOMARDO - M. SFERRAZZA, in *La giustizia nello sport*, Editoriale Scientifica, 2022, p. 69; B. NASCIMBENE - S. BASTIANON, *Diritto europeo dello sport*, I ed., Giappichelli Editore, mar. 2011, p. 71; G. GRECO, *L'art. 165 del Trattato di Lisbona*, in *Diritto e politiche dello sport nell'Unione europea. Ruolo sociale, Dimensione economica, ruolo sociale e integrità*, a cura di J. TOGNON, CLEUP Editore, 2016, p.73.

<sup>10</sup> TALI MATERIE SONO: SALUTE UMANA, INDUSTRIA, CULTURA, TURISMO, ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE, GIOVENTÙ, PROTEZIONE CIVILE, COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA.

Alla luce di ciò, è possibile osservare che il contegno tenuto dalle istituzioni comunitarie ed europee nell'affrontare le tematiche connesse al settore sportivo, negli anni, è stato modulato e progressivamente più attento.

Infatti, secondo parte della dottrina, l'analisi del rapporto tra fenomeno sportivo e diritto europeo da parte della giurisprudenza europea potrebbe essere suddiviso in cinque fasi<sup>11</sup>, in cui, almeno fino ai primi anni del 2000, tale attività analitica aveva un oggetto limitato a taluni gruppi specifici di norme.

In particolare, nella prima fase<sup>12</sup> (1970-1995) e nella seconda fase<sup>13</sup> (1995), la Corte di giustizia europea (in seguito: la Corte di giustizia) ha concretamente utilizzato come parametri normativi cui rapportare le regolamentazioni sportive nazionali, le sole norme in materia di libera prestazione delle persone e dei servizi, e non anche quelle relative alla disciplina della concorrenza. Nella terza fase<sup>14</sup> (1996-2000), invece, si può rilevare il tentativo di ampliare la prospettiva di analisi anche a quest'ultimo ambito, ad esempio attraverso l'invocazione dell'incompatibilità con il diritto comunitario di regolazioni sportive che stabiliscono limiti per partecipare a competizioni sportive. Nella quarta fase<sup>15</sup> (2000-2003) il problema della compatibilità con il diritto comunitario dei

regolamenti delle federazioni sportive viene affrontato con riferimento agli atleti extracomunitari, ampliando ulteriormente i temi oggetto di dibattito<sup>16</sup>. Infine, la quinta fase<sup>17</sup> (2003- in corso) è caratterizzata, da un lato, dal consolidamento della precedente giurisprudenza in tema di applicabilità del diritto europeo al settore sportivo<sup>18</sup>, e, dall'altro lato, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona<sup>19</sup>, che, come già rilevato, ha previsto una competenza specifica, ancorché di sostegno e coordinamento, dell'Unione europea in materia di sport.

In quest'ultima fase rientrerebbe anche la recente sentenza della Corte di giustizia in relazione alla causa *Fédération Internationale de football association*<sup>20</sup> (in seguito: FIFA) contro BZ<sup>21</sup>, di cui, nel presente scritto, si intende commentare le conclusioni presentate dall'Avvocato Generale Maciej Szpunar (in seguito: l'A.G. Szpunar) il 30 aprile 2024 (in seguito: le conclusioni in commento).

In particolare, esse discutono la compatibilità del "Regolamento sullo status e i trasferimenti dei calciatori" (in seguito: il regolamento FIFA), adottato il 22 marzo 2014 dalla FIFA, con gli art. 45 e 101 TFUE nonché con l'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in seguito: la Carta).

<sup>11</sup> B. NASCIBENE - S. BASTIANON, *Diritto europeo dello sport*, I ed., Giappichelli Editore, mar. 2011.

<sup>12</sup> Alla prima fase sono ascrivibili le sentenze *Corte giust. del 12 dicembre 1974, causa C-36/72, Walrave*, in *Raccolta*, p. 1405 e *del 14 luglio 1976, causa C-13/76, Donà*, in *Raccolta*, p. 1333

<sup>13</sup> Alla seconda fase è ascrivibile la sentenza *Corte giust. del 15 dicembre 1995, causa C-415/93, Bosman*, in *Raccolta*, p. I-4921

<sup>14</sup> Alla terza fase sono ascrivibili le seguenti pronunce: sentenza Corte giust. dell'11 aprile 2000, cause riunite C-51/96 e C-191/97, *Deliège*, in *Raccolta*, 2000, p. I-2549; ordinanza Corte giust. dell'8 luglio 1998, causa C-9/98, *Agostini*, in *Raccolta*, 1998, p. I-4253; sentenza Corte giust. del 13 aprile 2000, causa C-176/96, *Lehtonen*, in *Raccolta*, 2000, p. I-2681. Si menziona anche la sentenza del Tribunale di Santander, 14 ottobre 1996, *Olsson*, in *RDS*, 1997, p. 856 ss.

<sup>15</sup> Alla quarta fase sono ascrivibili le sentenze Corte di appello di Nancy, 3 febbraio 2000, *Malaja*, in *RDS*, 2000, p. 325 ss.; sentenza Corte giust. dell'8 maggio 2003, causa C-438/00, *Kolpak*, in *Raccolta*, 2003, p. I-4135

<sup>16</sup> Si veda L. MUSUMARRA, *Il dopo-Bosman e il modello sportivo europeo. La condizione giuridica degli sportivi stranieri*, in *Diritto dello sport*, a cura di E. LUBRANO - L. MUSUMARRA, Discendo agitur Editore, 2017, p. 257

<sup>17</sup> Alla quinta fase sono ascrivibili le pronunce: sentenza Tribunale del 30 settembre 2004, *Meca-Medina*, causa T-313/02, in *Raccolta*, p. II-3291; sentenza Tribunale del 26 gennaio 2005, *Piau*, causa T-193/02, in *Raccolta*, p. II-209;

sentenza Corte giust. del 12 aprile 2005, *Simutenkov*, causa C-265/03, in *Raccolta*, p. I-2579; sentenza Corte giust. del 18 luglio 2006, *Meca-Medina*, causa C-519/94, in *Raccolta*, p. I-6991; ordinanza Corte giust. del 25 luglio 2008, *Kahveci*, causa C-152/08, in *Raccolta*, p. I-6291; sentenza Corte giust. del 16 marzo 2010, causa C-325/08, *Bernard* in *Raccolta*, p. I-02177; sentenza Corte giust. del 21 dicembre 2023, causa C-333/21, *SUPERLEAGUE*; SENTENZA CORTE GIUST. DEL 21 DICEMBRE 2023, causa C-680/21, *UL E SA Royal Antwerp FC*; sentenza Corte giust. del 21 dicembre 2023, causa C-124/21 P, *ISU*

<sup>18</sup> Sul punto si veda S. BASTIANON, *Da Bosman a Bernard: note sulla libera circolazione dei calciatori nell'Unione europea*, in *DUE*, 2010, p. 707 ss.; B. NASCIBENE - S. BASTIANON, *Diritto europeo dello sport*, I ed., Giappichelli Editore, mar. 2011, p. 8

<sup>19</sup> Sulle modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona si veda S.M. CARBONE, *Lo sport e il diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, p. 597 ss.; F. RANGEON, *Le Traité de Lisbonne: acte de naissance d'une politique européenne du sport?*, in *RMCUE*, 2010, p. 302 ss.

<sup>20</sup> Associazione di diritto svizzero con sede a Zurigo, fondata nel 1904 a Parigi. In particolare, più di 200 federazioni calcistiche nazionali sono attualmente membri della FIFA.

<sup>21</sup> Sentenza Corte giust. del 4 ottobre 2024, *FIFA*, Causa C-650/22

Tralasciando gli aspetti più strettamente connessi agli art. 45 e 101 TFUE e, dunque, considerazioni relative al nesso tra attività sportiva e regole sulla concorrenza, le conclusioni in commento meritano attenzione in quanto rilevano interessanti elementi di carattere costituzionale del rapporto tra fenomeno sportivo e diritto dell'Unione europea in relazione al sistema di tutela approntato dalla Carta.

Infatti, l'art. 51 della Carta, nel definire l'ambito di applicazione della stessa, prevede che le sue disposizioni si applicano alle istituzioni, organi e organismi dell'Unione nel rispetto del principio di sussidiarietà, come pure agli Stati membri esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione.

Pertanto, posto che la FIFA costituisce un'associazione di diritto privato svizzero, in linea di principio, essa non rientra nell'orbita di applicazione della Carta.

Inoltre, l'art. 52 della Carta, tra l'altro, stabilisce che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla stessa devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà.

Tuttavia, il regolamento FIFA costituisce un atto di autonomia privata, dunque, in linea di principio, sottratto all'ambito di riferimento dell'art. 52 della Carta.

Stando a questi rilievi si potrebbe, in prima battuta, ritenere che nessuno dei requisiti necessari all'applicazione della Carta siano soddisfatti e, quindi, che non si possa affermare una violazione del sistema di tutela predisposto dalla Carta (segnatamente, dall'art. 15) da parte del regolamento FIFA.

Eppure - in tanto risiede il dato interessante ed innovativo delle conclusioni in commento - l'A.G. Szpunar offre interpretazioni idonee a suggerire un risultato opposto, ossia argomenti a sostegno dell'applicabilità della Carta, ritenendo, in ultima istanza, soddisfatti i requisiti previsti dagli art. 51 e 52 della stessa.

Pertanto, benché la controversia sia stata portata all'attenzione della Corte di giustizia mediante un rinvio pregiudiziale operato dalla *Cour d'Appel de Moins* con cui si è posta una questione di

interpretazione e applicazione degli art. 45 e 101 TFUE, nel presente contributo ci si soffermerà sulla parte delle conclusioni in cui l'A.G. Szpunar si interroga, nel merito, sulla portata dell'art. 15 della Carta, sulla possibile applicazione di quest'ultima a soggetti privati come la FIFA, nonché sul valore giuridico da attribuire agli atti adottati da soggetti privati come la FIFA ed incidenti sui diritti e sulle libertà sanciti dalla Carta.

## 2. I FATTI ALL'ORIGINE DELLA CAUSA

Il 22 agosto 2014, il *Lokomotiv Mosca*, club calcistico in cui militava BZ, un ex calciatore professionista, risolveva il contratto e chiedeva alla *DISPUTE RESOLUTIONS CHAMBER*, OSSIA L'ORGANO DI RISOLUZIONE DELLE CONTROVERSIE DELLA FIFA (in seguito: *DRC*), di condannare BZ al pagamento di un'indennità di 20 milioni di euro, asserendo che vi fossero stati l'inadempimento e la risoluzione del contratto senza giusta causa da parte di BZ a norma dell'art. 17 del regolamento FIFA.

Tale disposizione stabilisce che, in caso di risoluzione del contratto senza giusta causa, sorge, a carico della parte inadempiente e del nuovo club che provvede all'ingaggio della prima, una obbligazione solidale di pagamento di un'indennità a favore della controparte contrattuale nonché sanzioni sportive e finanziarie per il club che sia riconosciuto responsabile della risoluzione del contratto o di aver indotto il calciatore a risolvere il contratto. Al riguardo, si PRESUME, SINO A PROVA CONTRARIA, CHE IL CLUB CHE STIPULA UN CONTRATTO CON UN CALCIATORE PROFESSIONISTA CHE HA RISOLTO IL PROPRIO CONTRATTO SENZA GIUSTA CAUSA LO ABBAIA INDOTTO A TALE RISOLUZIONE.

Successivamente alla risoluzione del contratto da parte del *Lokomotiv Mosca*, BZ iniziava a cercare un nuovo club interessato al suo tesseramento, ma senza risultati positivi. Egli supponeva che tali insuccessi fossero dovuti ad un possibile effetto dissuasivo generato dal regolamento FIFA, il quale, in virtù della disposizione richiamata, avrebbe potuto produrre serie conseguenze economiche anche per il nuovo club interessato all'ingaggio del calciatore.

Ad ogni modo, in data 19 febbraio 2015, a BZ giungeva, da parte dello *Sporting du Pays de Charleroi*, una proposta di ingaggio sottoposta a due condizioni sospensive cumulative, ossia *i*) di essere in possesso entro il 30 marzo dello stesso anno di tutti i requisiti necessari per partecipare alle competizioni organizzate dalla Federazione calcistica del Belgio (in seguito: l'URBSFA) DALLA *Union of European Football Associations*<sup>22</sup> (IN SEGUITO: UEFA) e dalla FIFA; *ii*) di ottenere entro il medesimo termine la conferma per iscritto e senza condizioni che la medesima società non avrebbe potuto essere considerata debitore solidale di una qualsivoglia indennità al cui pagamento BZ dovesse essere condannato a favore del precedente club di appartenenza, il *Lokomotiv Mosca*.

In relazione alla prima condizione, è opportuno precisare che il regolamento FIFA stabilisce che un calciatore tesserato con un club, possa essere tesserato presso un nuovo club solo quando quest'ultimo abbia ricevuto il certificato internazionale di trasferimento (in seguito: il CIT) emesso dal primo club<sup>23</sup>. Tuttavia, è previsto che il club precedente non emette il CIT se tra il club di provenienza e il calciatore professionista sia insorta una controversia contrattuale<sup>24</sup>.

Alla luce di ciò, dopo uno scambio di lettere tra i consulenti di BZ e dello *Sporting du Pays de Charleroi* con la FIFA e l'URBSFA, queste dichiaravano che, ai sensi del regolamento FIFA, in mancanza del CIT, il tesseramento presso il nuovo club non era possibile. Tra l'altro, nel maggio 2015, la DRC condannava parzialmente BZ al pagamento di una somma di denaro in favore del *Lokomotiv Mosca* a norma dell'art. 17 del regolamento FIFA, precisando che detta disposizione, in futuro, non avrebbe più trovato applicazione nei confronti del medesimo calciatore.

Ad ogni modo, solo il 24 luglio 2015, BZ veniva tesserato da un nuovo club, l'*Olympique Marsiglia*. Pertanto, il 9 dicembre dello stesso anno, BZ citava in giudizio la FIFA e l'URBSFA innanzi al Tribunale del Commercio dell'Hanaut, divisione di Charleroi (Belgio). In particolare, le parti del procedimento principale discutevano sulla

questione se la FIFA e URBSFA avrebbero dovuto risarcire BZ per il danno da lucro cessante (perdita di proposte di ingaggio da parte di società sportive) che quest'ultimo sosteneva di aver subito a causa dell'applicazione delle menzionate disposizioni del regolamento FIFA, ritenute dal calciatore illegittime alla luce del diritto europeo.

Ritenendo il giudice belga *prima facie* fondata la domanda di BZ, egli pronunciava sentenza di condanna nei confronti della FIFA e dell'URBSFA al pagamento di una somma di denaro a titolo di risarcimento del danno in favore del calciatore. In conseguenza dell'accoglimento della domanda attrice, la FIFA e l'URBSFA impugnavano la sentenza innanzi alla *Cour d'Appel de Mons*, la quale operava un rinvio pregiudiziale ex art. 267 TFUE alla Corte di giustizia dell'Unione europea (in seguito: Corte di giustizia).

In particolare, il giudice belga chiedeva di chiarire se gli articoli 45 e 101 TFUE debbano essere interpretati nel senso che ostano *i*) al principio della responsabilità solidale del calciatore e della società che intende ingaggiarlo per il pagamento dell'indennità dovuta alla società parte contraente del contratto risolto senza giusta causa, nonché all'applicazione di sanzioni sportive e finanziarie, come previsto dall'articolo 17 del regolamento della FIFA; *ii*) alla possibilità per la federazione di appartenenza della società di provenienza del calciatore di non emettere il CIT, necessario ai fini dell'ingaggio del calciatore da parte di una nuova società, in caso di controversia tra detta società di provenienza e il calciatore, come previsto dagli art. 9 e 8 del regolamento FIFA.

Inoltre, è opportuno precisare che, nel procedimento principale, BZ invocava l'applicazione dell'art. 15 della Carta. Tuttavia, di ciò non v'è traccia alcuna nella domanda di pronuncia pregiudiziale svolta dal giudice belga. Nondimeno l'A.G. Szpunar si è chiesto se la disciplina di detto articolo osti alle disposizioni controverse del regolamento FIFA.

<sup>22</sup> Associazione di diritto svizzero con sede a Nyon, fondata nel 1955 a Basilea.

<sup>23</sup> Art. 9.1 del regolamento FIFA

<sup>24</sup> Art. 8.2 del regolamento FIFA

### 3. I REQUISITI DI APPLICAZIONE DELLA CARTA E L'ART. 15 NELLE CONCLUSIONI DELL'A.G. SZPUNAR

L'art. 15 della Carta è rubricato "Libertà professionale e di lavorare". Tale disposizione, prevede, tra l'altro, che "Ogni persona ha il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata. Ogni cittadino dell'Unione ha la libertà di cercare un lavoro, di lavorare, di stabilirsi o di prestare servizi in qualunque Stato membro".

Nelle conclusioni in commento, l'A.G. Szpunar, anzitutto, distingue l'ambito di applicazione *ratione materiae* della Carta dall'ambito propriamente *ratione personae*. In particolare, in relazione al secondo profilo, egli si chiede se, ed eventualmente entro quali limiti, la FIFA, in quanto associazione di diritto privato<sup>25</sup> a norma del proprio statuto, sia soggetta alle disposizioni della Carta nello svolgimento delle proprie attività, cioè, in ultima istanza, se l'art. 15 della Carta sia applicabile davanti al giudice del rinvio<sup>26</sup>.

In proposito, viene in rilievo l'art. 51 della Carta, rubricato "Ambito di applicazione", il quale prevede che la Carta si applica alle istituzioni, agli organi e agli organismi dell'Unione europea nel rispetto del principio di sussidiarietà, nonché agli Stati membri "esclusivamente nell'attuazione del diritto dell'Unione"<sup>27</sup>. Tali soggetti rispettano i diritti, osservano i principi e ne promuovono l'applicazione secondo le rispettive competenze e nel rispetto dei limiti delle competenze conferite all'Unione nei Trattati. Inoltre, la Carta "non estende l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze

nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei Trattati"<sup>28</sup>.

Pertanto, la forza espansiva dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta ha un limite nel principio di attribuzione delle competenze fissato dagli art. 5 e 6 del Trattato sull'Unione europea (in seguito: TUE), cui essa rinvia per definire il suo ambito di applicazione *ratione materiae*.

Tuttavia, l'A.G. Szpunar precisa che la FIFA non costituisce né una istituzione, un organo od un organismo dell'Unione europea né rappresenta in senso stretto uno Stato membro che attua il diritto europeo. A tal proposito, egli rammenta che in altra occasione<sup>29</sup> ha potuto precisare che, in ipotesi come quelle venute in rilievo nel caso di specie, soggetti privati come la FIFA sono "sono funzionalmente paragonabili [...] a uno Stato membro che cerca di giustificare una restrizione di una libertà fondamentale"<sup>30</sup>.

Inoltre, dalle conclusioni in commento si evince che nell'intera evoluzione della giurisprudenza europea in materia sportiva, la Corte di giustizia ha affermato che soggetti privati come la FIFA sono vincolati al rispetto dei Trattati, sicché sarebbe "semplicemente logico che, in un'ipotesi del genere, le disposizioni della Carta si applichino a detto soggetto nel senso che esso è vincolato dalle stesse"<sup>31</sup>. Del resto, è il caso di precisare che con le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona, si è inteso attribuire alla Carta la medesima efficacia giuridica vincolante dei Trattati, a norma dell'art. 6 TUE.

In altri termini, in virtù della identità funzionale che, nel caso di specie, è riscontrabile tra la FIFA ed uno Stato membro, l'A.G. Szpunar ritiene che siano integrati i requisiti posti dall'art. 51 della Carta.

Infatti, sotto il profilo soggettivo, la FIFA è paragonata ad uno Stato membro che tenta di

<sup>25</sup> Sentenza Corte giust. del 21 dicembre 2023, *Superleague*, causa C-333/21, ECLI:EU:C:2023:1011, punti 82-94.

<sup>26</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, del 30 aprile 2024, causa C-650/22, punto 71.

<sup>27</sup> Sul punto si consideri: sentenza Corte giust. del 13 aprile 2000, *Kjell Karlsson e a.*, causa C-292/97, Racc. 2000, pag. I-2737, punto 37; sentenza Corte giust. del 13 luglio 1989, *Wachauf*, causa C-5/88, Racc. 1989, pag. 2609; sentenza Corte giust. del 18 giugno 1991, *ERT AE*, causa C-260/89, Racc. 1991, pp. I-2925; sentenza Corte giust. del 18 dicembre 1997, *Annibaldi*, causa C-309/96, Racc. 1997, pp. I-7493.

<sup>28</sup> Art. 51 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>29</sup> V. Conclusioni dell'Avvocato generale Maciej Szpunar nella causa *Royal Antwerp Football Club (C-680/21, EU:C:2023:188, paragrafo 54)*. Siamo quindi nell'ambito dell'integrazione negativa, in cui un ente intende limitare una libertà fondamentale per promuovere un'altra politica che ritiene essere di maggior rilievo.

<sup>30</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Maciej Szpunar, del 30 aprile 2024, causa C-650/22, punto 75.

<sup>31</sup> *Ibidem*

giustificare una restrizione di una libertà fondamentale.

Inoltre, sotto il profilo dell'attività svolta, rileva una ipotesi di "attuazione del diritto dell'Unione" a norma dell'art. 51, in quanto il diritto individuale ed economico di cui all'art. 45 TFUE è considerato funzionalmente equivalente a quello affermato dall'art. 15 della Carta.

Secondo l'A.G. Szpunar, ciò è riscontrabile già dalla lettura dell'art. 15, par. 1, il quale espressamente prevede il diritto di scegliere e di esercitare un'attività lavorativa o professionale. E poiché le disposizioni controverse del regolamento FIFA riguardano l'esercizio della professione di calciatore, esse rientrano nella tutela approntata dall'art. 15 della Carta.

In aggiunta a ciò, nel valutare i requisiti sostanziali dell'art. 15, l'A.G. Szpunar richiama anche l'art. 52, par. 1, della Carta, il quale stabilisce che "eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti riconosciuti dalla Carta devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti. Nel rispetto del principio di proporzionalità possono essere approntate limitazioni solo laddove esse siano necessarie e rispondano realmente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere diritti e le libertà altrui"<sup>32</sup>.

Pertanto, l'interrogativo che si pone è stabilire se il regolamento FIFA possa essere considerato una "legge" agli effetti dell'art. 52, par.1, della Carta<sup>33</sup>.

Tuttavia, prima di rilevare gli esiti dell'analisi dell'A.G. Szpunar, occorre eseguire delle precisazioni.

Si tratta, infatti, di un tema molto rilevante poiché l'ordinamento europeo non offre una qualificazione formale degli atti come "legge" bensì unicamente come "atti legislativi".

In tal senso appare utile ed opportuno offrire una sintetica panoramica sul sistema della disposizione richiamata.

In particolare, la dottrina ha osservato come l'art. 52, par. 1, della Carta, subordina l'ammissibilità delle limitazioni ai diritti fondamentali, da un lato, ad un requisito formale, ossia la previsione di una riserva di legge, e, dall'altro, ad un requisito che sembrerebbe doversi valutare in astratto, ossia il rispetto del contenuto essenziale dei diritti e libertà fondamentali<sup>34</sup>.

Ma vi è di più, in quanto l'art. 52, par.1, della Carta richiama anche il rispetto del principio di proporzionalità quale ulteriore criterio di ammissibilità delle limitazioni ai diritti e libertà fondamentali sanciti dalla Carta stessa<sup>35</sup>.

Limitando l'attenzione sul requisito della riserva di legge, è possibile osservare che la nozione di "legge" accolta nella giurisprudenza della Corte di giustizia riflette la partecipazione del Parlamento europeo al procedimento di elaborazione dell'atto legislativo perché possa dirsi integrata la riserva di legge agli effetti dell'art. 52, par.1, della Carta.

In particolare, si è evidenziato che "[...] La carta, al pari della CEDU, esigendo che le eventuali «limitazioni» (o «ingerenze» o «restrizioni») dei diritti e delle libertà siano «previste dalla legge», rinvia, in modo molto specifico, alla funzione della legge, del diritto in senso proprio, in quanto fonte di *tranquillitas publica*[...]; la Carta esige non solo che la legge «preesista» a qualsiasi limitazione dei diritti e delle libertà, ma richiede altresì che tale limitazione rispetti il suo «contenuto essenziale», il che rende praticamente imprescindibile l'intervento del legislatore nella determinazione dei confini tra la limitazione del diritto e il territorio in linea di principio inviolabile di tale contenuto essenziale"<sup>36</sup>.

Inoltre, è stato specificato che "qualsiasi limitazione dell'esercizio dei diritti e delle libertà ivi riconosciuti rispetti il principio di proporzionalità,

<sup>32</sup> Art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.

<sup>33</sup> Si veda J. KLIESCH, *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos Editore, Baden-Baden, 2017, p. 279.

<sup>34</sup> R. CISOTTA, *Brevi note sulla giurisprudenza sull'art. 52, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in materia di*

*limitazioni ai diritti fondamentali ...con uno sguardo in avanti*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2021.

<sup>35</sup> *Ibidem*

<sup>36</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Cruz Villalón del 14 aprile 2011, causa C-70/10, *Scarlet Extended SA c. Société belge des auteurs, compositeurs et éditeurs SCRL (SABAM)*, ECLI:EU:C:2011:255, punto 113.

risponda al principio di necessità e persegua effettivamente obiettivi di interesse generale riconosciuti dall'Unione o risponda all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui"<sup>37</sup>.

In aggiunta a ciò, è stato osservato che "l'interpretazione della condizione dell'essere «previst[a] dalla legge» data dalla Corte di giustizia [...] deve essere prossima a quella utilizzata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, vale a dire una condizione che deve andare oltre un requisito puramente formale"<sup>38</sup>.

Sul punto, la dottrina ha indicato che si tratta di un tema complesso e articolato, riconoscendo preminenza all'accessibilità, alla precisione e prevedibilità delle fonti.<sup>39</sup>

In particolare, la nozione di "legge" che emerge dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sarebbe lontana da quella degli ordinamenti di *civil law* e risulta coincidente con quella generica di norma giuridica.<sup>40</sup> Ma non solo. Dalla dottrina emerge il tentativo di far rientrare nella suddetta nozione anche altre fonti, tra cui gli atti non legislativi ovvero esecutivi nonché le opinioni della Commissione in materia di concorrenza<sup>41</sup>; e ciò, non senza perplessità, specie in riferimento a quei casi in cui la partecipazione del Parlamento europeo è del tutto obliterata. Infatti, tali fonti non appaiono rispettare i requisiti emergenti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che, tuttavia, in ogni caso esige che la base giuridica definisca la portata della limitazione imposta in modo chiaro e preciso.<sup>42</sup>

Queste precisazioni appaiono necessarie poiché nelle conclusioni in commento, in relazione al requisito fissato dall'art. 52, par. 1, della Carta, è offerta un'interpretazione audace. In particolare, l'A.G. Szpunar conclude nel senso di ritenere che il regolamento possa essere considerato astrattamente una "legge" agli effetti dell'art. 52, par.1, sulla base

delle medesime considerazioni svolte relativamente all'art. 51, par. 1, della Carta.

In questo senso, se un atto della FIFA si ritiene rientrante nell'ambito di applicazione della Carta in una situazione come quella che viene in rilievo nel caso di specie, allora l'atto deve essere considerato una "legge" a norma dell'art. 52, par.1, della medesima Carta.

Così, l'A.G. Szpunar suggerisce di ricomprendere nella nozione di "legge" di cui all'art. 52, par.1, della Carta, anche l'atto regolamentare adottato da un soggetto privato, equiparato sotto il profilo funzionale, ai fini della giustiziabilità della sua attività, ad uno Stato membro.

In particolare, si è sottolineato che il regolamento FIFA può essere considerato alla stregua di una "legge sostanziale", in quanto esso è formulato e destinato ad essere applicato in via astratta, risulta accessibile e le sue norme sono sufficientemente precise.

Si tratta, evidentemente, di un'affermazione idonea a produrre notevoli implicazioni sul piano costituzionale. Tuttavia, l'A.G. Szpunar ritiene che la giusta sede per affrontare l'analisi di tali implicazioni non sia quella offerta dal caso in esame posto che "l'art. 15 della Carta [...] [è] assorbito dall'articolo 45 TFUE", con l'effetto di ritenere che "ciò sia una conseguenza dell'estensione di quest'ultima disposizione a enti come la FIFA"<sup>43</sup>.

#### 4. UN'ALTRA POSSIBILE RICOSTRUZIONE?

Le conclusioni in commento appaiono particolarmente interessanti sotto più profili.

In particolar modo, gli elementi che s'intendono più significativi possono rinvenirsi nell'equiparazione di soggetti privati come la FIFA ad uno Stato membro che cerca di giustificare una restrizione di libertà fondamentale, nonché nella

<sup>37</sup> *Ibidem*

<sup>38</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Cruz Villalón del 12 dicembre 2013, cause riunite C-293/12 e C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd c. Minister for Communications, Marine and Natural Resources e a. e Kärntner Landesregierung e a.*, ECLI:EU:C:2013:845, punto 109.

<sup>39</sup> *Ibidem*

<sup>40</sup> P. MORI, *La "qualità" della legge e la clausola generale di limitazione dell'art. 52, par. 1, della Carta dei diritti*

*fondamentali dell'UE*, Napoli, Editoriale Scientifica, p. 243 ss.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 243 ss.

<sup>42</sup> Cfr. R. CISOTTA, *Brevi note sulla giurisprudenza sull'art. 52, par. 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE in materia di limitazioni ai diritti fondamentali ...con uno sguardo in avanti*, in Osservatorio sulle fonti, n. 1/2021, p. 29 ss.

<sup>43</sup> Conclusioni dell'Avvocato Generale Mieciej Szpunar del 30 aprile 2024, C-650/22, punto 85



considerazione degli atti di soggetti privati come la FIFA alla stregua di una “legge”, al fine di affermare l'applicabilità della Carta nei confronti di detti soggetti.

L'A.G. Szpunar, da un lato, suggerisce alla Corte di giustizia una possibile risposta al rinvio pregiudiziale operato dal giudice belga e, dall'altro, egli sembra, implicitamente, rivolgersi al secondo, fornendo un'analisi completa dell'art. 15 della Carta, invocato da talune delle parti nel procedimento principale.

In proposito, è possibile osservare che l'iter argomentativo seguito dall'A.G. Szpunar appare condivisibile, perlomeno in quanto idoneo a garantire il principio di effettività della tutela giurisdizionale, che, come è noto, mira a garantire che gli interessi sottesi alle posizioni giuridico-soggettive attribuite ai singoli da norme promananti dall'ordinamento giuridico europeo ricevano adeguata soddisfazione.<sup>44</sup>

Tuttavia, la medesima ricostruzione appare sacrificare il principio di certezza del diritto, in particolare, nella sua dimensione riferita alla certezza delle situazioni giuridiche, posto che, per garantire l'applicabilità della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, si suggerisce l'equiparazione di atto di autonomia privata ad una legge sostanziale e, dunque, la ricostruzione dei rapporti tra FIFA e BZ come verticali.

Alla luce di ciò, al fine di operare un raccordo tra i principi richiamati, che garantisca una tutela congiunta degli stessi, ci si è chiesti se non fosse possibile perseguire il medesimo risultato raggiunto dall' A.G. Szpunar, in relazione all'applicabilità dell'art. 15 della Carta, mantenendo ferma la qualificazione della FIFA come soggetto di diritto privato e dei suoi atti come espressione di un'autonomia privata: in ultima istanza, se non fosse possibile riconoscere efficacia diretta orizzontale all'art. 15 della Carta nei rapporti tra soggetti privati, quali sono la FIFA e BZ.

Infatti, riuscendo a dimostrare la possibilità di una applicazione diretta orizzontale della Carta nei rapporti tra soggetti privati, verrebbe anche meno la

necessità di equiparare atti regolamentari, come il controverso regolamento FIFA, ad a una “legge sostanziale”, garantendo i principi della certezza delle situazioni giuridiche e di effettività della tutela giurisdizionale.

Evidentemente, il quesito posto identifica l'annoso tema dell'efficacia diretta del diritto europeo (primario) che ha le proprie radici nella sentenza *Van Gend & Loos*, in cui, com'è noto, la Corte di giustizia ha sancito che l'efficacia diretta di una disposizione è subordinata ad un contenuto precettivo chiaro e preciso a un punto tale da non richiedere alcun intervento legislativo statale per la sua attuazione<sup>45</sup>.

Secondo la ricostruzione dell'A.G. Szpunar, l'art. 15 della Carta sarebbe sì invocabile ed applicabile davanti al giudice del rinvio, ma in virtù del suo legame funzionale con l'art. 45 TFUE, e non in virtù di una “forza” propria. Cioè, secondo l'A.G. Szpunar, pur dandosi ipotesi in cui l'art. 15 della Carta possa avere un contenuto autonomo rispetto all'art. 45 TFUE, nel caso di specie, il diritto economico ed individuale sancito dal secondo è tale da assorbire quello sancito dal primo.

In definitiva, l'eventuale efficacia orizzontale dell'art. 15 si ricava non dalla disposizione in sé ma dal carattere chiaro, preciso e incondizionato dell'art. 45 TFUE.

Ciò premesso, occorre però rilevare che, in relazione al sistema di tutela approntato dalla Carta, il tema dell'efficacia diretta orizzontale richiede delle precisazioni, anzitutto, in relazione all'art. 51 della Carta.

Come è noto, tale norma definisce l'ambito di applicazione della Carta sotto il profilo soggettivo, indicando specificamente i soggetti cui si applicano le sue disposizioni, ossia istituzioni, organi ed organismi dell'Unione europea nonché gli Stati membri nelle sole ipotesi di attuazione del diritto europeo.

Tuttavia, a dispetto del tenore letterale dell'art. 51, rilevano argomenti che suggeriscono di farvi riferimento entro una prospettiva più ampia.

<sup>44</sup> G. VITALE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), p. 4, 2018

<sup>45</sup> Sentenza Corte giust. del 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos*, causa C-26/62

In primo luogo, la dottrina ha riscontrato la possibilità di una incidenza orizzontale della Carta, espressa o implicita, diretta o indiretta, sui diritti soggettivi dei privati, non solo su ciò che il singolo può far valere nei confronti di un altro soggetto privato, ma anche su quegli obblighi che il primo è tenuto a rispettare nei confronti del secondo e viceversa<sup>46</sup>.

In secondo luogo, una risalente giurisprudenza europea ha chiarito che può dar luogo a difformità di applicazione del diritto europeo una limitazione della portata dei divieti di restrizione delle libertà fondamentali ai soli atti dell'autorità pubblica senza considerare anche "limitazioni stabilite da norme poste da associazioni o organismi non di diritto pubblico nell'esercizio della loro autonomia giuridica".<sup>47,48</sup>

In terzo luogo, la dottrina ha rilevato come l'art. 52 della Carta, rubricato "Portata ed interpretazione dei diritti e principi", tra l'altro, distingue tra disposizioni della Carta che assicurano diritti da quelle che definiscono principi, poiché solo le prime possono essere direttamente invocate dal singolo a tutela della propria posizione giuridica, mentre le seconde possono operare unicamente come parametro di interpretazione e di controllo della validità degli atti dell'Unione e degli Stati membri.

In questo senso, si ricava che vi sarebbero delle disposizioni della Carta idonee ad attribuire ai singoli diritti azionabili in via immediata e diretta innanzi ai giudici nazionali, invocando una tutela che non è circoscritta ai rapporti verticali<sup>49</sup>.

Ciò appare confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, la quale ha evidenziato in più occasioni che non deve escludersi che una norma del Trattato formalmente rivolta agli Stati membri sia idonea ad applicarsi anche nei rapporti tra privati<sup>50</sup>.

Inoltre, si è altresì osservato che non sembra ipotizzabile che alcune delle disposizioni della Carta che riproducono norme del Trattato provviste di efficacia diretta orizzontale, ad esempio il divieto di discriminazioni di cui all'art. 21, possano essere spogliate di tale caratteristica rispetto alla sola applicazione della Carta<sup>51</sup>.

Al riguardo, ci si chiede se ciò non valga anche per l'art. 15 e, cioè, se detta disposizione possa, analogamente all'art. 21 della Carta, ritenersi effettivamente dotata di efficacia diretta orizzontale.

Sulla base di questi rilievi, si potrebbe riscontrare una contraddizione se, da un lato, si attribuisse alla Carta lo stesso valore dei Trattati a norma dell'art. 6 del TUE<sup>52</sup> e, dall'altro, si escludesse che la stessa Carta possa avere la medesima efficacia (diretta e orizzontale) del diritto primario.<sup>53</sup>

Ulteriormente, è necessario avvertire che se l'impianto della Carta è tale da rivolgersi verso più direzioni verticali (istituzioni, organi e organismi dell'Unione nonché Stati membri) ovvero orizzontali (soggetti privati)<sup>54</sup>, in ogni caso, esso non può essere dotato di portata universale tale da attrarre nella sua orbita qualunque situazione che attiene ai diritti fondamentali, posto il limite del

<sup>46</sup> Sul punto E. FRANTZIOU, *The Horizontal Effect of the Charter of Fundamental Rights of the EU: Rediscovering the Reasons for Horizontality*, in *European Law Journal*, 2015, p. 657; F. FERRARO, *Vecchi e nuovi problemi in tema di efficacia diretta orizzontale della Carta*, in *www.federalismi.it*, 2019

<sup>47</sup> Sentenza Corte giust. del 12 dicembre 1974, causa C-36/74, *Walrave*, punto 17.

<sup>48</sup> Più recentemente, la Corte, in specifico riferimento alla disciplina della concorrenza, ha riconosciuto che le federazioni sportive, con funzioni di regolamentazione o quasi-regolamentazione, sono tenute a rispettare gli obblighi che incombono sugli Stati membri a norma dell'art. 106 TFUE: si veda sentenza Corte giust. del 21 dicembre 2023, *Superleague*, causa C-333/21, punti 132-138.

<sup>49</sup> F. FERRARO, *Vecchi e nuovi problemi in tema di efficacia diretta orizzontale della Carta*, in *www.federalismi.it*, 2019, p. 4

<sup>50</sup> Sentenza Corte giust. del 12 dicembre 1974, *Walrave*, causa C-36/74; sentenza Corte giust. del 15 giugno 1978, *De Frenne*,

causa C-149/7; sentenza Corte giust. del 6 giugno 2000, *Angonese*, causa C-281/98.

<sup>51</sup> F. FERRARO, *Vecchi e nuovi problemi in tema di efficacia diretta orizzontale della Carta*, in *www.federalismi.it*, 2019, p. 4

<sup>52</sup> L'art. 6 TFUE prevede, tra l'altro, che "L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei Trattati."

<sup>53</sup> D. GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione negli ordinamenti nazionali*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre Editore, 2018, p.187.

<sup>54</sup> Sul punto si veda D. DANIELI, *Nuove frontiere nei rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e diritto sportivo: il ruolo della cittadinanza europea*, in Centro di documentazione europea - Università degli Studi di Verona - Papers di diritto europeo, 2020, n. 1

principio di attribuzione delle competenze di cui all'art. 51 par.1 e 2.

Al riguardo, è opportuno rilevare che diverse delle disposizioni della Carta si prestano ad una applicazione estensiva, diretta o indiretta, esplicita ovvero implicita, alle condotte dei privati<sup>55</sup>.

Da ciò si trae che non tutte le disposizioni della Carta sono idonee a produrre effetti diretti orizzontali sulla sfera giuridica dei privati tali da legittimarne un'applicazione immediata e diretta da parte del giudice nazionale.

In tal senso, una risalente giurisprudenza della Corte di giustizia evidenzia che l'efficacia diretta di una disposizione è subordinata ad un contenuto precettivo chiaro e preciso a un punto tale da non richiedere alcun intervento legislativo statale per la sua attuazione<sup>56</sup>.

Ciò vale a dire che non deve essere necessario, ai fini dell'attuazione del diritto fondamentale riconosciuto dalla Carta, un atto legislativo integrativo dell'Unione o dello Stato membro.

Laddove risulti che una disposizione della Carta sia munita di scarsa intensità normativa, la tutela del diritto fondamentale ivi riconosciuto richiederà l'intervento del legislatore dell'Unione e/o dei legislatori nazionali, ragion per cui essa non può produrre di per sé effetti giuridici direttamente operativi nel contesto di una controversia nazionale.

Alla luce di ciò, secondo parte della dottrina, in applicazione del principio di prevalenza della sostanza sulla forma, occorre eseguire un'analisi contenutistica e sistematica della disposizione della Carta che viene in rilievo nel caso concreto, per poter riconoscere un'efficacia orizzontale diretta ed immediata<sup>57</sup>.

Il nodo da sciogliere è, quindi, se l'art. 15 possa ritenersi una disposizione della Carta che assicura diritti, sì da essere direttamente ed immediatamente azionabile innanzi ai giudici nazionali.

In proposito, una risposta affermativa potrebbe riscontrarsi già dalla lettera della disposizione, la quale espressamente prevede “il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata”.

Inoltre, è possibile rilevare che la dottrina ha evidenziato come nelle principali sentenze della Corte di giustizia con le quali si è provveduto a riconoscere l'efficacia diretta orizzontale delle norme della Carta, si è trattato di soggetti tra i quali sussiste un rapporto sbilanciato, non simmetrico “: da una parte, vi è un soggetto debole, che può essere il lavoratore<sup>58</sup> [...] e, dall'altra, vi è un soggetto forte, come il datore di lavoro [...]. Da un punto di vista soggettivo, è proprio in considerazione dello squilibrio insito in alcuni rapporti tra privati che il riconoscimento dell'effetto diretto orizzontale assume una particolare rilevanza per la tutela della parte debole, interferendo sull'autonomia privata [...]”<sup>59</sup>.

Sotto questo profilo è dato riscontrare uno squilibrio nel rapporto intercorrente tra BZ, un calciatore, e in definitiva un lavoratore, e la FIFA, ossia una federazione sportiva che ha funzioni, ai sensi dell'art. 2 del proprio statuto, di “redigere regole e provvedimenti disciplinanti il giuoco del calcio e le questioni ad esso afferenti facendo in modo che vengano rispettate”<sup>60</sup> e di “controllare il giuoco del calcio in tutte le sue forme, adottando tutte le misure opportune per impedire la violazione dello statuto, dei regolamenti, delle decisioni della FIFA o dei regolamenti del giuoco”<sup>61</sup>.

Pertanto, la FIFA dispone, tra l'altro, di un potere di regolazione e controllo in merito ai rapporti contrattuali tra calciatori e club calcistici tale da configurare posizioni non equilibrate nei rapporti intercorrenti tra la FIFA ed i calciatori ingaggiati dai club aderenti alla medesima federazione sportiva.

<sup>55</sup> Si pensi, ad esempio, all'art. 1 della Carta, il quale sancisce il rispetto della dignità umana: questo ha carattere assoluto e non può subire limitazioni da parte di alcun soggetto dell'ordinamento dell'Unione. Ulteriori esempi possono rinvenirsi negli art. 5 (che proibisce il lavoro forzato e la schiavitù) e 24 (che tutela i diritti del bambino) i quali comprendono espressamente azioni di privati. Sul punto, E. FRANTZIOU, *The Horizontal Effect of the Charter of Fundamental Rights of the EU: Rediscovering the Reasons for Horizontality*, in *European Law Journal*, 2015, p. 661

<sup>56</sup> Sentenza Corte giust. del 5 febbraio 1963, *Van Gend en Loos*, causa C-26/62

<sup>57</sup> F. FERRARO, *Vecchi e nuovi problemi in tema di efficacia diretta orizzontale della Carta*, in *www.feralismi.it*, 2019, p.6

<sup>58</sup> Sentenza Corte giust. del 6 novembre 2018, *Bauer e a.*, cause riunite C-569/16 e C-570/16

<sup>59</sup> F. FERRARO, *Vecchi e nuovi problemi in tema di efficacia diretta orizzontale della Carta*, in *www.feralismi.it*, 2019, p.6

<sup>60</sup> V. articolo 2, lettera c), dello statuto della FIFA

<sup>61</sup> V. articolo 2, lettera d), dello statuto della FIFA

Infine, la dottrina ha osservato che “da un punto di vista oggettivo, è possibile formulare alcune riflessioni sulla natura dei diritti della Carta che sono stati considerati provvisti di efficacia diretta dalle più recenti sentenze della Corte [di giustizia]. Un esempio paradigmatico può essere costituito dalle sentenze della Corte di giustizia che si sono occupate della questione del diritto alle ferie del lavoratore, affermando a più riprese che tale diritto rappresenta un principio essenziale del diritto sociale dell’Unione ovvero un principio particolarmente importante del diritto sociale dell’Unione, che trova origine in vari atti internazionali<sup>62</sup>. Muovendo da queste indicazioni, si è posta una particolare enfasi sulla natura imperativa e incondizionata (o autosufficiente) del diritto alle ferie, anche in considerazione del fatto che vi è un interesse individuale e, al tempo stesso, generale alla tutela della persona del lavoratore. Il che significa che la Carta trova applicazione diretta nelle relazioni tra privati rilevanti per la sfera pubblica ovvero quando l’interesse privato e quello pubblico si sovrappongono e convergono nella medesima direzione”.<sup>63</sup>

Alla luce di ciò, poiché nel caso di specie si lamenta la lesione di una delle libertà fondamentali dell’Unione europea, quale è quella di circolazione e professionale, in un settore di grande rilievo sociale e culturale, quale è quello sportivo, è dato riscontrare il binomio rilevanza pubblica-individuale del rapporto tra BZ e FIFA: infatti, il regolamento FIFA reca disposizioni che, di fatto, hanno potuto impedire ad un calciatore, cittadino di uno Stato membro, di esercitare un diritto come quello sancito dall’art. 15 della Carta, cioè il diritto ad intraprendere un’attività professionale in uno Stato membro diverso da quello di origine.

## 5. CONSIDERAZIONI FINALI

<sup>62</sup> Il tema delle effettività del diritto alle ferie è uno dei più frequenti nella giurisprudenza della Corte di giustizia. Si considerino ad esempio due ulteriori cause decise dalla Corte di giustizia, una riguardante il diritto al risarcimento del danno nel periodo in cui non ha potuto godere delle ferie a causa del suo illegittimo licenziamento (causa C-762/18, *Varhoven kasationen sad na Republika Bulgaria*) e l’altra il riconoscimento del diritto del lavoratore al riporto delle ferie annuali o di una parte di esse a un momento successivo a causa dell’inabilità al lavoro (causa C-609/17, *TSN*).

Sulla base di tali osservazioni, si ritiene di poter rilevare una risposta affermativa al quesito posto in apertura del paragrafo precedente.

In particolare, sarebbe possibile mantenere ferma la qualificazione della FIFA come soggetto di diritto privato, e dei suoi atti come espressione di un’autonomia privata, al fine di affermare l’applicabilità della Carta nei confronti di detti soggetti e, nel caso di specie, l’efficacia diretta orizzontale dell’art. 15 della Carta.

Con i rilievi su esposti non si ha la pretesa di esaurire l’esame di un quadro così complesso e articolato come è quello rappresentato dal dibattito sulla possibile efficacia diretta orizzontale della Carta nei rapporti tra privati.

Piuttosto, a partire dalle conclusioni in commento, si è inteso suggerire una ricostruzione alternativa, idonea a sostenere l’efficacia diretta orizzontale dell’art. 15 della Carta, che ne riconosce una “forza propria” – non riflessa dall’art. 45 TFUE – e ne consente l’applicabilità diretta e immediata nel procedimento principale.

Se ciò è vero, si potrebbe sostenere che una simile ricostruzione avrebbe potuto offrire l’occasione perché la Corte di giustizia sviluppasse un “discorso costituzionale sulla Carta”<sup>64</sup> in virtù del ruolo decisivo che questa svolge nel processo di costituzionalizzazione dell’ordinamento europeo. E ciò in presenza di autorevoli sostegni dottrinali e giurisprudenziali cui si ritiene di aderire in questa sede.

Al riguardo, è stato osservato che la scelta di ammettere che le norme sui diritti fondamentali possano esplicare i loro effetti anche nei confronti dei privati risponderebbe a due logiche distinte<sup>65</sup>.

Anzitutto, una ragione è data dal ruolo strutturale che tali norme svolgono nell’ordinamento europeo.

<sup>63</sup> F. FERRARO, *Vecchi e nuovi problemi in tema di efficacia diretta orizzontale della Carta*, in *www.feralismi.it*, 2019, p. 7

<sup>64</sup> E. FRANTZIOU, *Constitutional Reasoning in the European Union and the Charter of Fundamental Rights: In Search of Public Justification*, in *European Public Law*, 2019, 25, 2, p. 196-201.

<sup>65</sup> G. TEUBNER, *The Anonymous Matrix: Human Rights Violations by “Private” Transnational Actors*, in *The Modern Law Review*, n. 06903002, mar. 2006, p.329

Autorevole dottrina ha precisato che secondo tale tesi i diritti fondamentali non devono essere concepiti solo come prerogative individuali che possono essere fatte valere contro lo Stato, ma anche come l'oggettivazione dei valori fondamentali su cui si regge l'architettura costituzionale. In questa veste "essi sono in grado di permeare l'intero ordinamento, producendo i loro effetti anche nell'ambito di rapporti disciplinati dal diritto privato. Infatti, tale funzione strutturale implica che gli stessi diritti possano operare nei confronti di tutti coloro che agiscono nella sfera pubblica sovranazionale, includendo talune tipologie di soggetti privati che svolgono un ruolo sempre più rilevante in questo contesto"<sup>66</sup>.

Una seconda ragione che supporta l'efficacia diretta orizzontale dei diritti fondamentali sanciti dalla Carta riguarda i poteri e le risorse di cui dispongono i privati, la loro capacità di esercitare funzioni assimilabili a quelle delle autorità pubbliche e, come conseguenza diretta, la loro capacità di incidere negativamente sui diritti delle persone in misura talvolta superiore a quella degli Stati.

Ripercorrendo i fatti di causa e i rilievi sollevati in tale sede, si ritiene di condividere il risultato cui è giunto l'A.G. Szpunar, in riferimento all'applicabilità dell'art. 15 della Carta, ma in virtù di un diverso iter argomentativo.

Del resto, un sistema di tutela dei diritti fondamentali che impone obbligazioni unicamente a carico di istituzioni, organi ed organismi dell'Unione nonché di Stati membri potrebbe risultare inadeguato ed inefficace in un contesto in cui è dato rinvenire soggetti privati dotati di poteri idonei ad incidere negativamente sui diritti soggettivi di cui sono titolari altri soggetti privati.

---

<sup>66</sup> F. COSTAMAGNA, *Diritti fondamentali e rapporti tra privati nell'ordinamento dell'Unione europea*, p.3, in «DIRITTO INTERNAZIONALE DELL'ECONOMIA», Collana diretta

da G. ADINOLFI - S.M. CARBONE - F. MUNARI - G. SACERDOTI - M. VELLANO - G. VENTURIN, I Edizione, Torino, Giappichelli Editore, mag. 2022