Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
EVGENI TANCHEV
presentate il 7 marzo 2019[1]

Causa C-22/18

TopFit e.V.
Daniele Biffi
contro
Deutscher Leichtathletikverband e.V.

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Amtsgericht Darmstadt (Tribunale circoscrizionale di Darmstadt, Germania)]

«Libertà di stabilimento – Cittadinanza – Articoli 18, 21, 49 e 165 TFUE – Discriminazione sulla base della nazionalità – Norma che revoca al cittadino dell'Unione stabilitosi in uno Stato membro il diritto di partecipare ai campionati nazionali di atletica leggera amatoriale nella classe di età over 35 su un piede di parità con i cittadini di detto Stato membro – Sistema di partecipazione «senza valutazione», che preclude agli stranieri di ogni classe di età di essere ammessi alla classifica – Assenza di un periodo di transizione per cittadini dell'Unione stabilitisi in tale Stato membro all'epoca della modifica normativa – Effetto orizzontale della libertà di stabilimento – Restrizione – Giustificazione – Proporzionalità

1. Il sig. Daniele Biffi, cittadino italiano e secondo ricorrente nel procedimento principale, dal 2003 è residente in Germania, dove gestisce un'attività nell'ambito della quale fornisce servizi come allenatore di atletica e personal trainer, e all'udienza si è accennato al fatto che egli ha un suo sito web su cui pubblicizza tali servizi[2]. Il sig. Biffi è un appassionato di gare di atletica leggera, a cui partecipa come dilettante nella classe di età «over 35». Egli vive in Germania con la sua famiglia.

2. Nel 2012 il sig. Biffi ha rinunciato al proprio diritto di partecipare alle gare a nome della Federazione italiana di atletica leggera amatoriale. Almeno da quel momento, sino al 2016, essendo un cittadino italiano residente in Germania e membro da più di un anno di un'associazione di atletica leggera di Berlino, ossia TopFit e.V. [il ricorrente sub 1) nel procedimento principale; in prosieguo: «TopFit»], il sig. Biffi poteva partecipare alle gare per il titolo di «campione nazionale» all'interno della sua classe di età e i suoi piazzamenti venivano comunque valutati. I suoi diversi successi, in termini di titoli e piazzamenti ottenuti, sono visibili sul suo sito web[3].

3. Nel 2016, tuttavia, il Deutscher Leichtathletikverband e.V. (l'associazione tedesca di atletica leggera; in prosieguo: «il DLV»), resistente nel procedimento principale nonché associazione di diritto privato, ha modificato il proprio regolamento. In particolare, ha limitato ai cittadini tedeschi il diritto di partecipare alle gare per il titolo di «campione nazionale» in tutte le classi di età. In base alla nuova norma, gli atleti nella posizione del sig. Biffi possono partecipare ai campionati nazionali, ma soltanto

1 Lingua originale: l'inglese.

2 http://www.corso-mental-coaching.it/team_item/daniele-biffi/.

3 Ibidem.

«senza valutazione». Ciò preclude a tali partecipanti l'assegnazione di una posizione nelle gare individuali (ad esempio, prima, seconda o terza) o del titolo di «campione nazionale». Non preclude, invece, la partecipazione ad altre gare organizzate dal DLV, come quelle che si tengono a livello regionale.

4. TopFit e il sig. Biffi hanno contestato la nuova norma dinanzi all'Amtsgericht Darmstadt (Tribunale circoscrizionale di Darmstadt, Germania; in prosieguo: «il giudice del rinvio»), che ha sottoposto alla Corte tre questioni pregiudiziali. Queste ultime riguardano il divieto di discriminazione effettuata in base alla nazionalità (articolo 18 TFUE), il diritto dei cittadini dell'Unione «di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri» (articolo 21, paragrafo 1, TFUE) e l'obbligo dell'Unione di «contribui[re] alla promozione dei profili europei dello sport» (articolo 165, paragrafo 1, secondo comma, TFUE) e di attivarsi al fine di sviluppare la dimensione europea dello sport (articolo 165, paragrafo 2, TFUE).

5. Sono giunto alla conclusione che, principalmente a causa dell'assenza di una norma transitoria che fondasse i diritti acquisiti dei cittadini europei come il sig. Biffi, i quali hanno già acquisito il diritto di gareggiare su un piede di parità con i cittadini dello Stato membro ospitante, dopo avervi esercitato i diritti «di circolare e di soggiornare liberamente» [4], il DLV abbia agito in modo incompatibile con i diritti di libera circolazione del sig. Biffi, previsti dal diritto dell'Unione e, più specificamente, con la sua libertà di stabilimento ai sensi dell'articolo 49 TFUE. Il limite imposto dal DLV è, in tali circostanze, sproporzionato.

I. Contesto normativo

A. Diritto dell'Unione

6. L'articolo 18, paragrafo 1, TFUE così dispone:

«Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità».

7. L'articolo 21, paragrafo 1, TFUE recita:

«Ogni cittadino dell'Unione ha il diritto di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri, fatte salve le limitazioni e le condizioni previste dai trattati e dalle disposizioni adottate in applicazione degli stessi».

8. La prima frase dell'articolo 49 TFUE è così formulata:

«Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate».

9. L'articolo 165, paragrafo 1, comma 2, TFUE enuncia:

«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 Articolo 21 TFUE.

10. L'articolo 165, paragrafo 2, TFUE dispone:

«L'azione dell'Unione è intesa:

(…)

– 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 tra di essi».

11. L'articolo 165, paragrafo 3, TFUE recita:

«L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di istruzione e di sport, in particolare con il Consiglio d'Europa».

B. Diritto dello Stato membro

12. L'articolo 5.2.1 del regolamento tedesco sull'atletica leggera è così formulato:

«In linea di principio, tutti i campionati sono aperti a tutti gli atleti che abbiano la cittadinanza tedesca e cui sia stato riconosciuto un valido diritto di partecipazione a nome di un'associazione sportiva/associazione tra atleti tedesca».

13. L'articolo 5.2.2 è stato espunto dal resistente il 17 giugno 2016. Vi si disponeva:

«I cittadini dell'Unione sono ammessi a partecipare ai campionati tedeschi se titolari, da almeno un anno, di un diritto di partecipazione a nome di un'associazione sportiva/associazione tra atleti tedesca».

14. Dopo il 17 giugno 2016 era applicabile la seguente norma (in prosieguo: la «norma contestata») [5]:

«In conformità all'articolo 5.2.4 del regolamento tedesco sull'atletica leggera, agli stranieri titolari del diritto di partecipazione con una federazione nazionale può essere riconosciuto il diritto di partecipare senza valutazione, ove autorizzati dal presidente del comitato federale o dall'organizzatore prima dell'evento. I dettagli della partecipazione senza valutazione sono stabiliti dalla disposizione nazionale sull'articolo 142.1 del regolamento per le competizioni internazionali» [6].

II. Fatti del procedimento principale e questioni pregiudiziali

15. Il sig. Biffi è nato nel 1972. Come menzionato, egli è cittadino italiano, vive in Germania dal 2003 ed ha preso parte ai campionati tedeschi almeno dal 2012, avendo rinunciato al suo diritto di partecipazione a nome dell'associazione italiana di atletica leggera nel 2012. Egli svolge l'attività di allenatore sportivo e di personal trainer. È specializzato principalmente nelle corse su distanze di 60, 100, 200 e 400 metri e tra il 2012 e il 2016 ha gareggiato con successo ed in modo regolare su un piede di parità con i cittadini tedeschi.

5 In base alle osservazioni scritte del resistente ciò è conforme al punto 3, prima clausola aggiuntiva, delle condizioni generali di partecipazione ai campionati nazionali tedeschi di atletica leggera.

6 Da tali osservazioni risulta anche che la norma contestata è stata modificata come segue nel 2018: «Agli stranieri titolari del diritto di partecipazione con un'associazione sportiva o un'associazione tra atleti sul territorio della Federazione tedesca di atletica leggera o con un'altra federazione nazionale può essere riconosciuto, mediante richiesta motivata, il diritto di partecipare senza valutazione, ove il presidente del comitato federale per l'organizzazione delle competizioni abbia autorizzato tale partecipazione prima della data di chiusura delle iscrizioni all'evento sportivo in oggetto. I dettagli della partecipazione senza valutazione sono stabiliti dalla disposizione nazionale sull'articolo 142.1 del regolamento per le competizioni internazionali».

16. Il sig. Biffi ha diritto di partecipare alle gare con TopFit a norma del regolamento tedesco sull'atletica leggera. TopFit è, a sua volta, membro del Berliner Leichtathletik-Verband (associazione di atletica leggera della città di Berlino), che è un'associazione regionale di atletica leggera ed è membro del DLV. Il DLV è l'associazione federale delle associazioni tedesche di atletica leggera e organizza campionati nazionali di atletica leggera sia per giovani atleti attivi a livello professionistico sia per i cosiddetti atleti «senior», vale a dire per le classi di età «over 35» nel quadro dello sport di base.

17. La disposizione di cui all'articolo 1, primo periodo, del regolamento tedesco sull'atletica leggera, prevede che i membri di tutte le associazioni rientranti nelle federazioni regionali sono autorizzati a partecipare alle manifestazioni di atletica leggera nel rispetto delle disposizioni del regolamento.

18. Il 17 giugno 2016 il consiglio del DLV modificava il regolamento tedesco sull'atletica leggera in modo tale che i cittadini dell'Unione, se titolari, da almeno un anno, di un diritto di partecipazione a nome di un'associazione sportiva/associazione tra atleti tedesca, non potessero più partecipare ai campionati nazionali come era avvenuto in passato (vedi paragrafi 3 e 14). La decisione di rinvio dichiara inoltre che il resistente motivava la sua decisione affermando che il campione tedesco deve essere una persona autorizzata anche a gareggiare a nome della Germania. Così, in conformità delle disposizioni sulle nomine del resistente del 2017, i campioni tedeschi hanno priorità nella nomina. Il DLV ha enunciato che non sarebbe nemmeno possibile prevedere per gli atleti senior disposizioni diverse rispetto a quelle valide per lo sport giovanile o agonistico.

19. TopFit iscriveva il sig. Biffi ai campionati tedeschi senior indoor del 4 e 5 marzo 2017 a Erfurt per le discipline 60 m, 200 m e 400 m. Detta iscrizione veniva respinta dal DLV. TopFit e il sig. Biffi impugnavano il suddetto provvedimento dinanzi al Verbandsrechtsausschuss (comitato competente per l'applicazione della normativa sul funzionamento delle associazioni), che è il comitato della federazione competente per l'applicazione della normativa. Quest'ultimo negava la propria competenza ratione materiae e autorizzava il ricorso al giudice ordinario. TopFit e il sig. Biffi non contestavano l'esclusione in occasione dei campionati tedeschi senior indoor del 4 e 5 marzo 2017.

20. Dal 30 giugno al 2 luglio 2017 il DLV organizzava a Zittau i campionati tedeschi categoria senior. Il sig. Biffi raggiungeva i risultati minimi nei tempi indicati per le discipline 100 m, 200 m e 400 m. TopFit e il sig. Biffi adivano il giudice del rinvio per ottenere l'ammissione all'evento. La richiesta veniva respinta per mancanza di urgenza.

21. Il sig. Biffi partecipava alle gare «fuori valutazione» alla manifestazione di Zittau. Sui 100 m conquistava il terzo tempo nelle eliminatorie ma non veniva ammesso alla corsa finale. Nella disciplina dei 200 m si tenevano unicamente gare a tempo. Non venivano svolte gare di qualificazione ma i tempi di entrambe le corse venivano valutati come tempi finali. Il sig. Biffi conquistava il terzo tempo ma, a causa di un infortunio, non partecipava alla gara dei 400 m.

22. TopFit e il sig. Biffi hanno avviato un procedimento dinanzi al giudice del rinvio per ottenere l'autorizzazione alla partecipazione e alla valutazione in futuri campionati nazionali. Essi ritengono che collegare alla cittadinanza la concessione del diritto a partecipare ai campionati nazionali nella categoria senior sia incompatibile con il diritto dell'Unione e affermano che al sig. Biffi va riconosciuta la tutela dei diritti acquisiti. Il DLV assume la posizione contraria. Il giudice del rinvio ritiene che si debba altresì decidere se i risultati conseguiti dal sig. Biffi in occasione dei campionati nazionali tenutisi a Zittau debbano essere registrati ai fini della valutazione.

23. Detto giudice ha sottoposto le seguenti questioni in via pregiudiziale ai sensi dell'articolo 267 TFUE:

«(1) Se gli articoli 18, 21 e 165 TFUE debbano essere interpretati nel senso che una disposizione della disciplina dell'atletica leggera prevista da un'associazione di uno Stato membro la quale subordina la partecipazione ai campionati nazionali alla cittadinanza dello Stato membro integri una discriminazione illegittima.

(2) Se gli articoli 18, 21 e 165 TFUE debbano essere interpretati nel senso che un'associazione di uno Stato membro che permette agli atleti dilettanti privi della cittadinanza dello Stato membro di partecipare ai campionati nazionali unicamente come «esterni» o «senza valutazione» e che non consente loro di partecipare alle corse e alle gare finali li discrimini in maniera illegittima.

(3) Se gli articoli 18, 21 e 165 TFUE debbano essere interpretati nel senso che un'associazione di uno Stato membro che esclude gli atleti dilettanti privi della cittadinanza dello Stato membro dall'assegnazione di titoli nazionali o dal piazzamento li discrimini in maniera illegittima».

24. Osservazioni scritte sono state presentate da TopFit, dal DLV, dai governi spagnolo e polacco e dalla Commissione europea. Tutte le parti, ad eccezione della Polonia, hanno partecipato all'udienza tenutasi il 13 dicembre 2018.

III. Sintesi delle osservazioni scritte

25. TopFit sostiene che, in base alla pronuncia Bosman, l'articolo 21, paragrafo 1 TFUE si applica a norme di diritto privato adottate in base al regolamento di un'associazione di diritto privato come il DLV[7]. Le norme elaborate nella sentenza Bosman non si limitano alla libera circolazione dei lavoratori e si applicano all'articolo 21, paragrafo 1 TFUE.

26. La partecipazione alle gare rientra nella sfera normativa del TFUE, così come gli sport amatoriali, di modo che l'articolo 18 TFUE si applica al procedimento principale, non essendovi qualcosa di simile ad uno sport puramente amatoriale.

27. Limitare la partecipazione allo sport amatoriale rende più difficile il passaggio alla pratica sportiva a livello professionale, determinando in tal modo un effetto indiretto sulla vita economica. Un cittadino dell'Unione che viene trattato in modo meno favorevole rispetto ad un cittadino nell'ambito della vita privata e/o nell'accesso a vantaggi sociali e culturali riceve un trattamento in violazione dell'articolo 45 TFUE. L'accesso alle attività sportive è un vantaggio sociale che contribuisce all'integrazione e l'esclusione dai campionati di atleti come il sig. Biffi è contraria al progetto europeo ed è incompatibile con gli obiettivi di cui all'articolo 165, paragrafo 2, ultimo trattino, TFEU. Le associazioni diverranno meno propense ad investire in cittadini dell'Unione di uno Stato terzo.

28. Una giustificazione obiettiva è costituita dalla circostanza che la norma in parola persegua un obiettivo legittimo, sia idonea a raggiungere detto obiettivo e non vada al di là di quanto necessario per raggiungere un obiettivo legittimo. Sarebbe un limite proporzionato quello che chiede agli atleti di essere membri dell'associazione per un determinato periodo di tempo minimo. Pertanto, se non si può insistere sull'apertura dei campionati nazionali a tutti i cittadini dell'Unione, si può insistere sul fatto che tale partecipazione venga aperta ai cittadini dell'Unione quando è collegata all'esercizio di talune libertà fondamentali, come la libertà di circolazione. TopFit richiama inoltre l'articolo 21, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: «la Carta»).

7 TopFit fa riferimento alla sentenza del 15 dicembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punti da 8 a 12).

29. Il DLV sostiene che TopFit non è legittimato ad agire in giudizio in quanto il giudice del rinvio ha deciso in tal senso in una sentenza del 14 giugno 2017, sebbene il DLV riconosca che gli argomenti in parola sono assenti dalla decisione di rinvio di cui al presente procedimento. Gli articoli 18 e 21 TFUE tutelano unicamente i cittadini dell'Unione e non le persone giuridiche come TopFit. L'articolo 165 TFUE non conferisce diritti alle associazioni quale TopFit [8].

30. Il DLV afferma che la prima questione è teorica, in quanto a TopFit non è stato negato il diritto di partecipare ai campionati tedeschi nella categoria senior. Piuttosto, la controversia riguarda il fatto se il sig. Biffi debba essere autorizzato a partecipare alle gare con valutazione, di modo che egli potrebbe diventare campione tedesco [9].

31. Il procedimento principale riguarda altresì una situazione meramente interna alla Germania [10], dal momento che non vengono attraversate le frontiere della Germania.

32. IL DLV si basa sul fatto che la Corte ha ritenuto che il divieto di discriminazione non incida sulla composizione di squadre sportive, in particolare delle squadre nazionali, la formazione delle quali è una questione di interesse puramente sportivo [11]. Il DLV è a favore della limitazione all'assegnazione di medaglie e al riconoscimento di record nazionali agli atleti nazionali per una questione di interesse puramente sportivo [12].

33. La Spagna sostiene che selezionare una squadra nazionale per una disciplina sportiva è un obiettivo legittimo ed i limiti introdotti in relazione ai campionati nazionali di atletica leggera sono proporzionati [13] e non danneggiano lo sviluppo professionale degli sportivi stranieri residenti in un paese ospitante. I campionati nazionali individuali sono tradizionalmente utilizzati per selezionare le squadre nazionali per le competizioni internazionali importanti. La partecipazione di stranieri potrebbe turbare tale processo.

34. La Polonia rileva che la competenza dell'Unione ai sensi dell'articolo 165 TFUE in materia di sport è molto limitata. A norma dell'articolo 6, lettera e), TFUE, i poteri dell'Unione si riducono ad azioni intese a sostenere, coordinare o completare le azioni degli Stati membri nel campo dello sport. Gli incontri tra rappresentative nazionali di diversi paesi sono inoltre un esempio di questioni di interesse puramente sportivo, ma la Polonia riconosce che l'ambito di applicazione delle disposizioni in oggetto debba restare limitato agli obiettivi precisi delle stesse [14].

8 In tale contesto il DLV fa riferimento alla sentenza del 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais, (C-325/08, EU:C:2010:143, punto 40).

9 In tale contesto il DLV fa riferimento all'articolo 94, lettera c) del regolamento di procedura della Corte, alle sentenze del 1º aprile 2008, Governo della Comunità francese e Governo vallone (C-212/06, EU:C:2008:178, punti 28 e 29); del 14 giugno 2017, Online Games e a. (C-685/15, EU:C:2017:452, punto 43); e dell'8 marzo 2018, Saey Home & Garden (C-64/17, EU:C:2018:173, punti 18 e 19).

10 Il DLV fa riferimento alle sentenze del 20 marzo 2014, Caixa d'Estalvis i Pensions de Barcelona (C-139/12, EU:C:2014:174, punto 42 e giurisprudenza ivi citata); del 30 giugno 2016, Admiral Casinos & Entertainment (C-464/15, EU:C:2016:500, punto 21 e giurisprudenza ivi citata); del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punto 47); e dell'8 dicembre 2016, Eurosaneamientos e a. (C-532/15 e C-538/15, EU:C:2016:932, punto 57).

11 Il DLV fa riferimento alle sentenze del 12 dicembre 1974, Walrave e Koch (36/74, EU:C:1974:140, punto 8) e del 15 dicembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punto 15).

12 Relazione dell'Asser Institute del 20 dicembre 2010, «Study on the equal treatment of non-nationals in individual sports competitions» (http://ec.europa.eu/assets/eac/sport/library/studies/study-equal-treatment-non-nation; l'«Asser Institute Report«), capo VI punti 3.2.1 e 3.4.1.

13 La Spagna fa riferimento a «Sport and Free Movement» SEC(2011) 66 final, e alle sentenze del 13 aprile 2010, Bressol e a. (C-73/08, EU:C:2010:181) e del 20 ottobre 2011, Brachner (C-123/10, EU:C:2011:675).

14 La Polonia fa riferimento alle sentenze del 12 dicembre 1974, Walrave e Koch (36/74, EU:C:1974:140, punti 8 e 9); del 14 luglio 1976, Donà (13/76, EU:C:1976:115, punti da 13 a 15); del 15 dicembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punto 73); dell'11 aprile 2000, Deliège (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:199, punto 43); e del 18 luglio 2006, Meca-Medina e Majcen/Commissione (C-519/04 P, EU:C:2006:492, punto 26).

35. Ciò detto, la Polonia ritiene che il procedimento principale riguardi la questione se lo sport amatoriale rientri nell'ambito di applicazione dei trattati e che esso costituisca un'attività la quale non può essere considerata economica. Tuttavia, come la Commissione, la Polonia rileva che secondo la Corte l'accesso alle attività ricreative proposte in uno Stato membro in cui un cittadino dell'Unione si è trasferito costituisce un corollario della libertà di circolazione [15].

36. La Polonia concorda con la Commissione circa il fatto che l'organizzazione di gare sportive su base nazionale faccia parte dei dati storici e culturali dello sport europeo [16]. Modificarla potrebbe ridurre l'attrattiva esercitata dallo sport sugli spettatori. La Polonia è inoltre preoccupata per il ruolo dello sport nella selezione di rappresentative nazionali.

37. La Commissione ritiene che lo sport amatoriale rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione per quattro ragioni.

38. In primo luogo, il diritto dei lavoratori alla parità di trattamento comprende vantaggi sociali, in forza dell'articolo 7, paragrafo 2, del regolamento n. 492/2011 [17]. In secondo luogo, in base a costante giurisprudenza, il diritto alla libera circolazione include l'accesso alle attività ricreative nello Stato membro ospitante [18] e tale accesso rientra nella parità di trattamento in virtù dell'articolo 18 TFUE. In terzo luogo, la Commissione sottolinea l'importanza dello sport per l'inclusione sociale, l'integrazione, lo sviluppo delle reti sociali e le opportunità lavorative [19], pertanto si deve tenere conto di tali elementi nell'interpretare le disposizioni giuridiche relative alla cittadinanza. In quarto luogo, in base al trattato di Lisbona l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione è stato notevolmente ampliato con riguardo allo sport [vedi gli articoli 6, lettera e), e 165 TFUE], attribuendo competenze in tale settore].

39. Gli articoli 18 e 21 TFUE si applicano ad una federazione nazionale come il DLV, disciplinata dal diritto privato, di modo che le azioni di un privato, nel caso di specie un soggetto monopolistico, non compromettano l'abolizione, da parte dello Stato, degli ostacoli alla libera circolazione [20].

40. Tuttavia l'impedimento posto alla libertà di circolazione del sig. Biffi è proporzionato [21]. La partecipazione a gare regionali e locali rimane aperta ai cittadini stranieri. Un campione nazionale deve essere legato allo Stato membro che organizza il campionato. In caso contrario si pongono problemi in termini di identificazione pubblica.

15 La Polonia fa riferimento alle sentenze del 7 marzo 1996, Commissione/Francia (C-334/94, EU:C:1996:90, punto 21); del 12 giugno 1997, Commissione/Irlanda (C-151/96, EU:C:1997:294, punto 13) e del 27 novembre 1997, Commissione/Grecia (C-62/96, EU:C:1997:565, punto 19).

16 La Polonia fa riferimento al Libro bianco sullo sport, COM (2007) 391 final, pag. 15.

17 La Commissione fa riferimento alla sentenza del 12 maggio 1998, Martinez Sala (C-85/96 EU:C:1998:217, punti da 55 a 64).

18 La Commissione fa riferimento alla sentenza del 7 marzo 1996, Commissione/Francia (C-334/94, EU:C:1996:90, punti 21 e23).

19 La Commissione fa riferimento alle conclusioni del Consiglio del 18 novembre 2010 sul ruolo dello sport quale fonte e motore dell'inclusione sociale attiva, 2010/C 326/05, punto 4.

20 Sentenza del 12 dicembre 1974, Walrave e Koch (36/74, EU:C:1974:140); dell'8 aprile 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56); del 15 dicembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463) e del 3 ottobre 2000, Ferlini, (C-411/98, EU:C:2000:530, punto 50).

21 Sentenze del 15 dicembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punto 127) e dell'11 aprile 2000, Deliège (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:199, punti da 61 a 64).

A. Osservazioni introduttive

1. Eccezioni preliminari

41. L'argomento del DLV riguardo all'esistenza nella controversia di un elemento transfrontaliero insufficiente affinché essa rientri nella competenza della Corte dev'essere respinto. Una volta che un cittadino dell'Unione «si è avvalso della propria libertà di circolazione», la sua situazione rientra nel campo di applicazione dell'articolo 18 TFUE [22]. Inoltre, il sig. Biffi sostiene che la sua attività in uno Stato membro ospitante, ossia la Germania, è pregiudicata dalla discriminazione effettuata in base alla nazionalità [23]. La situazione ha un collegamento con gli scambi fra Stati membri [24]. Così come, secondo quanto dichiarato dalla Corte nella sentenza Bosman, rispondere ad un'offerta di lavoro al di fuori dei confini dello Stato membro per giocare a calcio a livello professionistico non configura una situazione puramente interna [25], quest'ultima non si presenta neppure nel caso in cui la circolazione al di fuori dei confini comporti una commercializzazione dell'atletica leggera e la creazione di un'impresa nel paese in questione.

42. Per quanto riguarda la legittimazione di TopFit a contestare il rispetto del diritto dell'Unione da parte del DLV nei suoi rapporti con il sig. Biffi, le norme in materia di legittimazione ad agire rientrano nell'ambito dell'autonomia procedurale degli Stati membri, fatte salve le limitazioni stabilite dal diritto dell'Unione. che non sono oggetto di contestazione nel procedimento principale [26].

43. Infine, contrariamente a quanto affermato dal DLV, la questione 1 è ricevibile. L'oggetto del procedimento principale consiste nel determinare su quale base il sig. Biffi può partecipare ai campionati di atletica leggera. A norma del regolamento tedesco sull'atletica leggera, la partecipazione senza valutazione è subordinata all'autorizzazione del presidente del comitato federale o dell'organizzatore dell'evento (vedi paragrafo 14). Dato che la completa esclusione della partecipazione di atleti come il sig. Biffi è prevista in base al regolamento, la prima questione non è ipotetica [27].

2. Prassi degli Stati membri in materia di partecipazione di stranieri ai campionati nazionali di atletica leggera

44. Non esiste in materia una normativa o una prassi uniforme condivisa dagli Stati membri e neppure il regolamento dell'Associazione internazionale delle federazioni di atletica leggera (IAAF) [28] ne impone una [29]. Il diritto e la prassi variano infatti molto da uno Stato membro all'altro [30].

22 Ad esempio, sentenza del 13 novembre 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

23 Ciò faceva parte degli argomenti formulati in udienza.

24 Sentenza del 30 giugno 2016, Admiral Casinos & Entertainment (C-464/15, EU:C:2016:500, punto 22).

25 Sentenza del 15 dicembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punti 90 e 91).

26 In particolare, il principio di leale cooperazione previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, e dall'articolo 19, paragrafo 1 TUE, il quale esige inoltre che gli Stati membri stabiliscano i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione. V., recentemente, la sentenza del 20 dicembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987). Per quanto riguarda le norme degli Stati membri sulla legittimazione ad agire, i principi di effettività ed equivalenza, e l'articolo 47 della Carta, v., ad esempio, la sentenza del 19 marzo 2015, E.ON Földgáz Trade (C-510/13, EU:C:2015:189, punti da 49 a 51).

27 Secondo l'ordinanza di rinvio l'esclusione completa in effetti si è già verificata. Vedi paragrafo 19 supra.

28 https://www.iaaf.org/.

29 La regola 4, paragrafo 3, delle regole per le competizioni della IAAF 2018-2019, tuttavia, pone limiti all'affiliazione di un atleta di 18 anni di età o di età superiore a più di una federazione nazionale.

30 V. Asser Institute Report, nota 12 supra.

45. La Spagna, ad esempio, sembra avere al momento una politica di relativa apertura in relazione all'accesso, fatti salvi l'obbligo di iscrizione ad un'associazione (ma con l'agevolazione di un'autorizzazione speciale) e la residenza in Spagna [31] mentre quest'ultimo requisito non vale, ad esempio, in Belgio [32]. Soltanto i cittadini spagnoli possono tuttavia diventare campioni nazionali.

46. All'altro estremo, la Danimarca consente l'accesso agli stranieri soltanto con decisione della speciale federazione organizzatrice, restando inteso che soltanto un danese può essere campione di Danimarca e che neppure la medaglia dell'Unione sportiva danese può essere offerta agli stranieri. L'accesso a qualsiasi evento è aperto unicamente agli stranieri che risiedono in Danimarca da almeno sei mesi [33]. Sia in Francia [34] che in Belgio [35] soltanto i cittadini di detti Stati membri possono diventare campioni nazionali nei rispettivi paesi, mentre non esistono norme che impediscano ad uno straniero di diventare campione nazionale in Svezia [36] mentre ciò è attivamente possibile a Cipro [37].

47. Per quanto riguarda l'assegnazione di un record nazionale agli stranieri, ciò è precluso, ad esempio, in Austria [38], Belgio [39], Cipro [40], Danimarca (ad eccezione della categoria senior) [41], Francia [42], Slovenia [43] e Svezia [44]. Le norme di Danimarca [45], Spagna [46], Francia [47] e Slovenia [48], le quali stabiliscono espressamente che non è possibile per gli atleti stranieri aggiudicarsi medaglie. Le norme belghe prevedono che essi non possono salire sul podio [49].

31 V. Real Federación Española de Atletismo, http://www.rfea.es/ e http://www.rfea.es/datosrfea/reglamentos.htm. V. anche http://www.rfea.es/normas/pdf/Reglamento_Juridico_Disciplinario.pdf.

32 Ligue Belge francophone d'athlétisme (LBFA) (FR), https://www.lbfa.be/web/l-asbl, Vlaamse Atletiekliga (NL), https://www.atletiek.be/. V. anche https://www.lbfa.be/web/regles-et-directives.

33 Federazione danese di atletica leggera, http://dansk-atletik.dk. V. anche http://dansk-atletik.dk/media/2139299/2018-2019-daf-reglement-1-.pdf e http://dansk-atletik.dk/regler-og-love/dafs-love.aspx.

34 V. Fédération française d'athlétisme, http://www.athle.fr/ e Code du sport, https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006071318, e http://www.athle.fr/Reglement/Reglements_Generaux_%282009-07-25%29.pdf.

35 V. nota 32 supra.

36 Swedish Federation of Athletics (Friidrott.se) http://www.friidrott.se/Regler/index.aspx. V. anche http://www.friidrott.se/docs/regelboken2018.pdf. Per quanto concerne le classi di età senior, v. http://www.friidrott.se/Veteran/Regler/Intro.aspx.

37 V. statuto della federazione di atletica non professionistica: http://www.koeas.org.cy/wpcontent/uploads/2018/10/%CE%9A%CE%91%CE%A4%CE%91%CE%A3%CE%A4%CE%91%CE%A4%CE%99%CE%9A%CE%9F-%CE%9A%CE%9F%CE%95%CE%91%CE%A3-18.11.2017-.pdf, e il codice di good governance delle federazioni sportive cipriote (2018) https://cyprussports.org/phocadownload/kodikaschristisdiakivernisis/KodikasChristisDiakivernisis.pdf.

38 Österreichischer Leichtathletik-Verband ÖLV https://www.oelv.at/de ewww.oelv.at/de/service/downloads#satzungen-und-ordnungen.

39 V. nota 32 supra.

40 V. nota 37 supra.

41 V nota 33. supra.

42 V. nota 34 supra.

43 Sul diritto dello sport in Slovenia, v. Zakon o športu (ZŠpo-1), http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO6853; Pogoji, pravila in kriteriji za registriranj, http://www.olympic.si/datoteke/Pogoji%2C%20pravila%20in%20kriteriji%20za%20registriranje%20in%20kategoriziranje%20%C5%A1portnikov_potrjeno_SSRS%C5%A0_2018%282%29.pdf. Per le regole nelle competizioni di atletica, v. Pravila-za-atletska-tekmovanja_2018_2019_web.pdf.

44 V.nota 36 supra.

45 V. nota 33 supra.

46 V. nota 30 supra.

47 V. nota 34 supra.

48 V. nota 43 supra.

49 V. nota 32 supra.

3. Sulle ragioni per le quali il procedimento principale rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione

48. Sebbene il giudice del rinvio abbia ritenuto che la controversia di cui trattasi riguardi principalmente la cittadinanza dell'Unione ai sensi dell'articolo 21 TFUE e il suo rapporto sia con il divieto di discriminazione effettuata in base alla nazionalità di cui all'articolo 18 TFUE sia con la promozione dei profili europei dello sport di cui all'articolo 165 TFUE, oggetto della discussione nel procedimento principale è la limitazione, derivante dalla discriminazione in base alla nazionalità, della libertà di stabilimento del sig. Biffi ai sensi dell'articolo 49 TFUE.

49. Le parti del procedimento principale hanno principalmente incentrato la discussione sulla questione se le norme sulla libera circolazione delle persone, che sono divenute le norme primarie del trattato, risalenti al Trattato di Roma, così come sono state applicate dalla Corte nel contesto della partecipazione alle attività sportive, possano essere trasposte all'articolo 21 TFUE, misura introdotta dal Trattato di Lisbona. Tale questione era, tuttavia, con riguardo ai fatti di cui al procedimento principale, fuori luogo.

50. Nel corso dell'udienza è emerso che il sig. Biffi è un allenatore mentale e un personal trainer, la cui fonte di sostentamento è l'allenamento sportivo. Egli lavora con varie associazioni sportive ma fornisce altresì servizi di personal training a singoli atleti e gestisce un'attività organizzata indipendente. Il sig. Biffi non è un dipendente, si esclude così lo status di «lavoratore» di cui all'articolo 45 TFUE. Il rappresentante di TopFit e il sig. Biffi hanno sostenuto all'udienza che lo status di campione nazionale per la Germania rappresenterebbe un'aggiunta preziosa ed importante sul biglietto da visita del sig. Biffi. Ciò non è contestato dal DLV. Come osservato in precedenza (paragrafo 2), i risultati conseguiti dal sig. Biffi nei campionati nazionali passati sono già visibili sul suo sito web.

51. Alla luce di ciò, il sig. Biffi non può essere considerato uno sportivo «dilettante». Nella sentenza Deliège [50] la Corte ha statuito che «la semplice circostanza che un'associazione o federazione sportiva qualifichi unilateralmente come dilettanti gli atleti che ne fanno parte non è di per sé tale da escludere che questi ultimi esercitino attività economiche» [51], lo svolgimento di un'attività economica costituendo il fondamento necessario sia per l'applicazione delle norme dell'Unione sulla libertà di circolazione [52] sia per l'inclusione delle attività sportive nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione [53].

52. Pertanto, sebbene io riconosca la giurisprudenza consolidata della Corte nel senso che, in considerazione degli obiettivi dell'Unione europea, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto dell'Unione soltanto in quanto sia configurabile come attività economica [54], ciò si verifica nel caso di cui al procedimento principale, dato che le attività esercitate dal sig. Biffi sono reali ed effettive e non talmente ridotte da potersi definire puramente marginali o accessorie [55]. Dal momento che la nozione di «attività economica» definisce la sfera d'applicazione di una delle libertà fondamentali garantite dal trattato, essa non può venir interpretata restrittivamente [56].

50 Sentenza dell'11 aprile 2000 (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:199).

51 Ibidem, punto 46.

52 Sentenza del 30 novembre 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, punto 20).

53 Sentenza del 18 luglio 2006, Meca-Medina e Majcen (C-519/04 P, EU:C:2006:492, punto 22 e giurisprudenza ivi citata).

54 Ibidem.

55 Sentenza dell'11 aprile 2000, Deliège (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:199, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).

56 Sentenza del 13 aprile 2000, Lehtonen e Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).

53. La Corte ha inoltre precisato nella sentenza relativa alla causa Deliège [57], riguardante la partecipazione a sport individuali e una presunta limitazione della libera circolazione, che i sussidi (finanziari) attribuiti in relazione ai risultati sportivi da parte del governo, nonché grazie a sponsorizzazioni private, erano tutti rilevanti al fine di determinare se un atleta dilettante fosse impegnato in attività economiche [58]. La Corte ha aggiunto, nella sentenza Meca-Medina, che «[q]uando un'attività sportiva riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizi retribuita, come nel caso dell'attività degli sportivi professionisti o semiprofessionisti, essa ricade in particolare nell'ambito di applicazione degli art. 39 CE e seguenti o degli artt. 49 CE e seguenti» [59].

54. Lo stabilimento di cui all'articolo 49 TFUE implica «l'esercizio effettivo di un'attività economica per una durata di tempo indeterminata, mercé l'insediamento in pianta stabile in un altro Stato membro» [60], laddove tale riferimento temporale offre una linea di demarcazione tra la libertà di fornire servizi di cui all'articolo 56 TFUE e la libertà di stabilimento di cui all'articolo 49 TFUE [61].

55. Il sig. Biffi risiede in Germania da 15 anni e nulla negli atti di causa suggerisce che la sua prestazione di servizi come allenatore di atletica leggera in Germania sia effettuata in modo temporaneo o che presenti un elemento transnazionale dovuto, ad esempio, alla prestazione del servizio dall'Italia. Egli partecipa, «in modo costante e continuo», alla vita economica in Germania [62].

56. Qualsiasi discriminazione possa aver subito in violazione dell'articolo 18 TFUE rientra nell'ambito di applicazione dei trattati in forza dell'articolo 49 TFUE. Al principio di non discriminazione in base alla nazionalità di cui all'articolo 18 TFEU dà specifica espressione, con riguardo alla libertà di stabilimento, l'articolo 49 TFUE. La Corte dovrebbe pronunciarsi soltanto in relazione all'articolo 49 [63], in combinato disposto con l'articolo 165 TFUE, dal momento che l'articolo 18 TFUE è destinato ad applicarsi autonomamente solo nelle situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione per le quali il Trattato FUE non stabilisca divieti specifici di discriminazione [64]. Per motivi che approfondirò ai paragrafi da 97 a 110, il procedimento principale non presenta un'occasione in cui valutare di compiere l'importante passo costituzionale di estendere la propria giurisprudenza sull'articolo 21 TFUE e gli elementi costitutivi della cittadinanza europea al contesto orizzontale di una controversia tra privati [65], ciò che obbligherebbe dunque gli attori non statali a conformarvisi.

57. Secondo la costante giurisprudenza della Corte, «[l]a circostanza che, formalmente, il giudice del rinvio abbia formulato la sua domanda di pronuncia pregiudiziale facendo riferimento a talune disposizioni del diritto dell'Unione non osta a che la Corte fornisca a tale giudice tutti gli elementi interpretativi, che possono essere utili per la soluzione della causa di cui è investito,

57 Sentenza dell'11 aprile 2000 (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:199, punto 51).

58 Ibidem.

59 Sentenza del 18 luglio 2006, Meca-Medina e Majcen (C-519/04 P, EU:C:2006:492, punto 23 e giurisprudenza ivi citata). È stato suggerito che soltanto un numero ristretto di attività sportive non rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione per mancanza di un nesso economico, quali ad esempio le regole del gioco, dato che gli organismi sportivi e le loro federazioni sono i soggetti più competenti a stabilire norme tecniche. V.J. Exner, «European Union Law and Sporting Nationality: Promising Alliance or Dangerous Liaison?» su https://www.olympic.cz/upload/files/European-Union-Law-and-Sporting-Nationality-Promising-Alliance-or-Dangerous-Liaison.pdf, pagg. da 13 a 14.

60 V. l'esempio classico della sentenza del 25 luglio 1991, Factortame e a. (C-221/89, EU:C:1991:320, punto 20).

61 Sentenza del 30 novembre 1995, Gebhard (C-55/94 EU:C:1995:411, punto 26).

62 Sentenza del 17 giugno 1997, Sodemare e a. (C-70/95, EU:C:1997:301, punto 24).

63 Sentenza del 4 settembre 2014, Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139, punti da 19 a 22 e giurisprudenza ivi citata).

64 Ad esempio, sentenza del 26 ottobre 2017, I (C-195/16, EU:C:2017:815, punto 70 e giurisprudenza ivi citata).

65 Come ha osservato l'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Austria (C-75/11, EU:C:2012:536, paragrafo 31), la Corte afferma sistematicamente di non aver bisogno di pronunciarsi sull'interpretazione dell'articolo 21 TFUE quando si tratta di libertà fondamentali. L'avvocato generale fa riferimento alle sentenze del 6 febbraio 2003, Stylianakis (C-92/01, EU:C:2003:72, punti 18 e segg.); dell'11 settembre 2007, Commissione/Germania (C-318/05, EU:C:2007:495, punti 35 e segg.); del 20 maggio 2010, Zanotti (C-56/09, EU:C:2010:288, punti 24 e segg.); e del 16 dicembre 2010, Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, punto 53). V. anche, ad esempio, sentenze dell'11 gennaio 2007, ITC Innovative Technology Centre (C-208/05, EU:C:2007:16, punto 65) e dell'11 settembre 2007, Hendrix (C-287/05, EU:C:2007:494).

indipendentemente dal fatto che esso vi abbia fatto o meno riferimento nella formulazione delle sue questioni. A tal proposito, la Corte è tenuta a trarre dall'insieme degli elementi forniti dal giudice nazionale, e in particolare dalla motivazione della decisione di rinvio, gli elementi di diritto dell'Unione che richiedano un'interpretazione, tenuto conto dell'oggetto della controversia» [66].

58. Di conseguenza, le tre questioni pregiudiziali devono essere riformulate in una sola, che recita come segue:

«Se gli articoli 18, 21, 49 e 165 TFUE debbano essere interpretati nel senso che un'associazione di uno Stato membro che esclude gli atleti dilettanti privi della cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono dalla partecipazione ai campionati nazionali o che permette loro di partecipare ai campionati nazionali unicamente come "esterni" o "senza valutazione" e che non consente loro di partecipare alle corse e alle gare finali e li esclude dall'assegnazione di titoli nazionali o dal piazzamento li discrimini in maniera illegittima».

IV. Risposta alla questione pregiudiziale

A. Se il DLV sia vincolato dall'articolo 49 TFUE

59. Secondo una costante giurisprudenza, gli articoli 45, 49 e 56 non disciplinano soltanto gli atti delle autorità pubbliche, ma si applicano anche alle normative di altra natura dirette a disciplinare collettivamente il lavoro subordinato, il lavoro autonomo e le prestazioni di servizi [67]. La Corte ha cercato di evitare disuguaglianze nell'applicazione dei divieti contenuti in detti articoli, dal momento che le condizioni di lavoro nei vari Stati membri sono disciplinate sia mediante disposizioni legislative o regolamentari, sia mediante contratti collettivi e altri atti conclusi o adottati da soggetti privati [68]. Infatti, l'abolizione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone ed alla libera prestazione dei servizi sarebbe compromessa se l'eliminazione delle limitazioni stabilite da norme statali potesse essere neutralizzata da ostacoli derivanti dall'esercizio dell'autonomia giuridica di associazioni ed enti di natura non pubblicistica [69].

60. La Corte ha dichiarato in più occasioni che le disposizioni del trattato in materia di libera circolazione si applicano ai regolamenti emanati da associazioni sportive [70], mentre un avvocato generale ha espresso l'avviso secondo cui «i regolamenti delle federazioni sportive rientrano, in via di principio, nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, nella misura in cui riguardano rapporti economici» [71].

66 Sentenza del 27 giugno 2018, Turbogás (C-90/17, EU:C:2018:498, punto 25 e giurisprudenza ivi citata).

67 Sentenza dell'11 dicembre 2007, International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, punto 33 e giurisprudenza ivi citata. V. anche sentenza del 18 dicembre 2007, Laval un Partneri (C-341/05, EU:C:2007:809).

68 Sentenza dell'11 dicembre 2007, International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union (C-438/05, EU:C:2007:772, punto 34).

69 Sentenza del 13 aprile 2000, Lehtonen e Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punto 35).

70 Ad esempio, sentenze del 12 dicembre 1974, Walrave e Koch (36/74, EU:C:1974:140); del 15 dicembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463); del 13 aprile 2000, Lehtonen e Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punto 36); e del 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143).

71 Conclusioni dell'avvocato generale Alber nella causa Lehtonen e Castors Braine (C-176/96, EU:C:1999:321, paragrafo 33).

61. Riconosco che, in tutti i casi precedenti a quello di cui al procedimento principale, si riteneva che il regolamento di un'associazione sportiva rientrasse nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione in un contesto in cui il regolamento in oggetto limitava le attività di persone che praticavano attività sportive in quanto professionisti, nel senso che ricevevano direttamente una retribuzione, prevista da un contratto di lavoro, per praticare il relativo sport e che tale retribuzione era direttamente minacciata dal regolamento dell'associazione sportiva che era oggetto di contestazione [72].

62. Non può tuttavia fare alcuna differenza il fatto che il regolamento del DLV abbia ciò che potrebbe essere descritto come un impatto indiretto sulle attività economiche del sig. Biffi, rendendo la prestazione dei suoi servizi meno attraente rispetto a quella di un atleta tedesco che svolge un'attività analoga, ma che ha diritto di gareggiare a tutti gli effetti nei campionati nazionali, conseguire il relativo titolo, indicare tale fatto ed esporre i propri piazzamenti sul sito web (vedi paragrafo 70 infra). Infatti, la Corte ha dichiarato, nella sentenza Deliège, che i servizi restano servizi anche se non sono pagati da coloro che ne fruiscono [73]. Ciò ammette la possibilità di un impatto indiretto sulle attività economiche.

63. La norma contestata riguarda dunque i «rapporti economici». Nella sentenza International Transport Workers' Federation e Finnish Seamen's Union la Corte ha dichiarato che l'articolo 49 TFUE si applicava ad azioni collettive intraprese dai sindacati al fine di indurre un'impresa a sottoscrivere un contratto collettivo con un sindacato [74], in quanto le azioni collettive erano «inscindibilmente connesse» al contratto collettivo che si cercava di ottenere, di modo che detta azione rientrava nell'ambito applicativo dell'articolo 49 TFUE [75].

64. Il nesso tra la nuova norma del DLV, che preclude la partecipazione del sig. Biffi ai campionati nazionali su un piede di parità con i cittadini tedeschi, è sufficientemente prossimo a danneggiare l'attività del sig. Biffi da far rientrare tale norma nell'ambito di applicazione dell'articolo 49 TFUE. Esattamente come la Corte ha ritenuto che il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità debba essere applicabile nei confronti dei datori di lavoro del settore privato con riguardo sia ai lavoratori subordinati che ai lavoratori autonomi ai sensi dell'articolo 49 TFUE [76], così organizzazioni come il DLV devono essere responsabili, a norma dell'articolo 49 TFUE, di azioni tali da incidere tanto sulla libertà di stabilimento quanto sulla discriminazione effettuata sulla base della nazionalità a cui essa si oppone [77]. In caso contrario, il mercato interno ne risulterebbe danneggiato.

65. Infine, la Corte ha recentemente statuito nella sentenza Egenberger [78] che il divieto di ogni discriminazione fondata sulla religione o le convinzioni personali, sancito dall'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, riveste carattere imperativo in quanto principio generale del diritto dell'Unione il quale è di per sé sufficiente a conferire ai singoli un diritto invocabile in quanto tale nell'ambito di una controversia che li vede opposti in un settore disciplinato dal diritto dell'Unione, anche quando tali discriminazioni derivino da contratti conclusi tra privati [79].

72 Si trattava di calciatori retribuiti nelle sentenze del 12 aprile 2005, Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213), del 15 dicembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463), e del 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143), e dell'ordinanza del 25 luglio 2008, Real Sociedad de Fútbol e Kahveci (C-152/08, EU:C:2008:450), cestisti retribuiti nella sentenza del 13 aprile 2000, Lehtonen e Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201), allenatori retribuiti nella sentenza del 12 dicembre 1974, Walrave e Koch (36/74, EU:C:1974:140) e giocatori retribuiti di handball nella sentenza dell'8 maggio 2003, Deutscher Handballbund (C-438/00, EU:C:2003:255).

73 Sentenza dell'11 aprile 2000, Deliège (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:199, punto 56).

74 Sentenza dell'11 dicembre 2007 (C-438/05, EU:C:2007:772, punti da 33 a 35 e giurisprudenza ivi citata).

75 Ibidem, punti 36 e 37. V. altresì sentenza del 18 dicembre 2007, Laval un Parneri (C-341/05, EU:C:2007:809).

76 Sentenza del 4 settembre 2014, Schiebel Aircraft (C-474/12, EU:C:2014:2139 punto 26 e giurisprudenza ivi citata).

77 Ibidem, punto 23.

78 Sentenza del 17 aprile 2018 (C-414/16, EU:C:2018:257).

79 Ibidem, punti 76 e 77.

66. Il secondo paragrafo dell'articolo 21 della Carta vieta qualsiasi discriminazione in base alla nazionalità nell'«ambito d'applicazione dei trattati», vale a dire il settore disciplinato dal diritto dell'Unione. Alla luce di quanto statuito dalla Corte nella sentenza Egenberger e dell'opinione che ho già espresso al paragrafo 56, secondo cui la controversia in oggetto rientra nell'ambito di applicazione del divieto di discriminazione in base alla nazionalità nel contesto della libertà di stabilimento di cui agli articoli 18 e 49 TFUE, TopFit e il sig. Biffi sono pienamente legittimati, in forza del diritto dell'Unione, a far valere il divieto contenuto nell'articolo 21, paragrafo 2, della Carta nei confronti di un soggetto come il DLV, dato che «i diritti fondamentali (…) garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione sono applicabili in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione» [80].

B. Se vi sia stata una restrizione

67. La giurisprudenza della Corte è in linea generale rigorosa quando si tratta di discriminazione diretta sulla base della nazionalità. È stato dichiarato che una normativa la quale subordina la concessione ad una società di una licenza, al fine di esercitare attività nell'ambito del commercio di armi e munizioni militari e in quello della mediazione nell'acquisto e nella vendita di queste ultime, al requisito che i membri degli organi di rappresentanza legale di tale società o il socio direttore commerciale con poteri di rappresentanza della stessa abbiano la cittadinanza austriaca, instaura una disparità di trattamento vietata [81]. Il requisito della cittadinanza italiana per accedere ad un alloggio sociale o ad un mutuo fondiario agevolato, anche in relazione ai cittadini dell'Unione residenti in Italia, ha indicato che lo Stato membro è venuto meno agli obblighi impostigli dagli articoli 49 e 56 TFUE [82], dato che il diritto di stabilimento e la libera prestazione dei servizi non riguardano «unicamente le norme specifiche relative all'esercizio delle attività professionali, ma concern[ono] anche quelle relative alle varie facoltà generali utili all'esercizio di dette attività» [83]. Il requisito di cittadinanza previsto dai diritti ungherese e lettone per esercitare la professione di notaio è stato recentemente dichiarato incompatibile con l'articolo 49 TFUE [84].

68. Per consolidata giurisprudenza della Corte, «l'insieme delle disposizioni del Trattato relative alla libera circolazione delle persone mira a facilitare, ai cittadini dell'Unione europea, l'esercizio di attività lavorative di qualsivoglia natura nel territorio dell'Unione ed osta ai provvedimenti che potrebbero sfavorirli qualora intendessero svolgere un'attività nel territorio di uno Stato membro diverso da quello di origine. In tale contesto, i cittadini degli Stati membri dispongono, in particolare, del diritto, conferito loro direttamente dal Trattato, di lasciare il paese d'origine per entrare nel territorio di un altro Stato membro ed ivi soggiornare al fine di esercitarvi un'attività» [85].

69. Di conseguenza, l'articolo 49 TFUE osta a qualsiasi misura nazionale che possa rendere più difficile od ostacolare l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà fondamentale garantita da detto articolo [86].

70. Il sig. Biffi si trova in una posizione di svantaggio rispetto ai cittadini tedeschi impegnati nella prestazione di servizi di allenamento nell'atletica leggera in tale Stato membro, in quanto egli non può più fare riferimenti ai suoi risultati nei campionati sportivi nazionali al fine di attirare clienti. È più probabile che un consumatore si rivolga ad un allenatore di atletica leggera che pubblicizzi la propria attuale bravura attraverso i risultati ottenuti nei campionati nazionali di atletica.

80 Sentenza del 6 novembre 2018, Bauer e Willmeroth (C-569/16, EU:C:2018:871, punto 52).

81 Sentenza del 4 settembre 2014, Schiebel Aircraft, (C-474/12, EU:C:2014:2139, punto 29).

82 Sentenza del 14 gennaio 1988, Commissione/Italia, (63/86, EU:C:1988:9).

83 Ibidem, punto 14.

84 Sentenze del 10 settembre 2015, Commissione/Lettonia (C-151/14, EU:C:2015:577) e del 1º febbraio 2017, Commissione/Ungheria (C-392/15, EU:C:2017:73).

85 Sentenza del 18 luglio 2017, Erzberger (C-566/15, EU:C:2017:562, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

86 Ibidem.

71. Inoltre, se il diritto dell'Unione consentisse alle federazioni sportive degli Stati membri di modificare i regolamenti che ammettono la partecipazione di stranieri ivi residenti ai campionati nazionali *dopo* che un professionista come il sig. Biffi vi si è stabilito, ciò dissuaderebbe i cittadini dell'Unione dal lasciare il proprio Stato membro d'origine (cosa che può determinare, come nel caso del sig. Biffi, la perdita del diritto di partecipare ai campionati nazionali di detto Stato) e dall'avviare un'attività che implichi la commercializzazione della partecipazione allo sport di cui trattasi. Il diritto dell'Unione osta a qualsiasi misura nazionale che possa rendere più difficile od ostacolare l'esercizio, da parte dei cittadini dell'Unione, della libertà fondamentale garantita da detto articolo [87].

72. Concordo sul fatto che i cittadini dell'Unione i quali si trasferiscono da uno Stato membro all'altro per avviare imprese commerciali non possano, come i lavoratori, invocare il diritto dell'Unione per ottenere l'applicazione, in uno Stato membro ospitante, delle condizioni previste per l'esercizio di un'attività nel proprio Stato membro di origine [88]. Tuttavia, ciò non può mai giustificare un provvedimento direttamente discriminatorio che rientri nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione in virtù del suo impatto sull'attività economica, in particolare quando lo svantaggio emerge nel confronto con un cittadino originario di tale Stato (vedi paragrafo 70, supra).

73. Ritengo pertanto che la situazione del sig. Biffi non sia dissimile da quella del ricorrente di cui alla fondamentale pronuncia della Corte nella causa Konstantinidis [89]. Il sig. Biffi è svantaggiato se si compara il suo trattamento con quello che riceverebbe, nelle stesse circostanze, un cittadino tedesco in quanto, come è avvenuto in relazione alla grafia (obbligatoria) corretta o scorretta del nome del sig. Konstantinidis in base al diritto tedesco, la perdita del diritto a fare riferimento ai risultati ottenuti nei campionati nazionali in occasione di future manifestazioni costituisce un disagio tale da ledere il libero esercizio del diritto di stabilimento che tale articolo garantisce al sig. Biffi [90]. La Corte ha dichiarato infatti nella sentenza Konstantinidis che l'impatto sul provvedimento censurato per attirare la clientela era pertinente ai fini di tale valutazione [91].

C. Se la restrizione possa essere giustificata

1. Principi generali

74. Ciò che hanno in comune i casi che comportano una discriminazione diretta sulla base della nazionalità dell'Unione è il fatto che essi possono, in linea generale, essere giustificati soltanto facendo riferimento ad altre disposizioni dei trattati. La Corte ha ritenuto pertanto che, ad esempio, la normativa che subordina la concessione ad una società di una licenza, al fine di esercitare attività nell'ambito del commercio di armi e munizioni militari e in quello della mediazione nell'acquisto e nella vendita di queste ultime, al requisito che i membri degli organi di rappresentanza legale di tale società o il socio direttore commerciale con poteri di rappresentanza della stessa abbiano la cittadinanza austriaca non può essere giustificata dall'articolo 346, paragrafo 1), lettera b), TFUE, relativo alla tutela degli interessi essenziali della sicurezza dello Stato membro che riguardano la produzione o il commercio di armi, munizioni e materiale bellico [92]. Il requisito di cittadinanza collegato all'esercizio della professione di notaio non poteva essere giustificato sulla base del fatto che esso partecipa all'esercizio dei pubblici poteri ai sensi dell'articolo 51, primo comma, TFUE [93].

87 Ibidem.

88 Ibidem.

89 Sentenza del 30 marzo 1993 (C-168/91, EU:C:1993:115).

90 Ibidem, punti 13 e 15.

91 Ibidem, punto 16.

92 Sentenza del 4 settembre 2014, Schiebel Aircraft, (C-474/12, EU:C:2014:2139, punti da 34 a 38).

93 Sentenze del 10 settembre 2015, Commissione/Lettonia (C-151/14, EU:C:2015:577) e del 1º febbraio 2017, Commissione/Ungheria (C-392/15, EU:C:2017:73).

75. La difficoltà principale in relazione al procedimento principale risiede tuttavia nel fatto che ciò non si applica necessariamente al settore dello sport. La Corte ha costantemente dichiarato di aver riconosciuto che «le norme del Trattato in materia di libera circolazione delle persone non ostano a normative o prassi che escludano i calciatori stranieri da determinati incontri per motivi non economici, attinenti al carattere e all'ambito specifici di tali partite e che quindi hanno natura prettamente sportiva, come, ad esempio, nel caso di incontri fra le rappresentative di paesi diversi» [94]. Esse includono norme concernenti il «regolare svolgimento» di un campionato nel suo insieme [95].

76. Nel contesto di uno sport individuale piuttosto che nello sport di squadra, la Corte ha ritenuto che la mera circostanza che esistano, in assenza di discriminazione effettuata sulla base della nazionalità, norme di selezione che hanno l'effetto di limitare il numero di partecipanti ad un torneo, è inerente allo svolgimento di competizioni sportive internazionali di alto livello e non può essere di per sé stessa considerata come configurante una restrizione alla libera prestazione dei servizi [96]. Tuttavia, ad oggi non vi sono nella giurisprudenza orientamenti diretti con riguardo alle circostanze in cui le norme degli Stati membri che limitano la partecipazione di stranieri alle gare relative a sport individuali, come l'atletica leggera, sulla base della nazionalità, si applichino per motivi di natura non economica, ma concernenti la natura e il contesto particolari di detti campionati e siano quindi unicamente di interesse sportivo.

2. Applicazione alle norme di cui trattasi: conservazione dello status quo

77. In considerazione delle dimensioni della disparità nel diritto e nella prassi degli Stati membri in materia di partecipazione degli stranieri ai campionati nazionali di atletica leggera (vedi paragrafi da 44 a 47, supra), concordo sul fatto che, in linea di principio, la norma di uno Stato membro che limiti l'assegnazione del titolo di campione nazionale e il conferimento delle medaglie per il primo, il secondo e il terzo posto, sia a buon diritto qualificata, ai sensi del diritto dell'Unione, come una norma di interesse prettamente sportivo, che esula dall'ambito di applicazione del trattato dell'Unione e può pertanto essere mantenuta dagli Stati membri che dispongono già di tale sistema [97]. I parametri ristretti della competenza dell'Unione in materia di sport (si vedano le osservazioni scritte della Polonia, supra, al paragrafo 34), stabiliti dagli articoli 6, lettera e), e 165 TFUE, orientano parimenti verso la garanzia della discrezionalità degli Stati membri [98].

78. La Corte ha tuttavia sottolineato che, se il divieto di discriminazione sulla base della nazionalità non si applica alla composizione delle squadre sportive, ed in particolare delle rappresentative nazionali, essa è soggetta al rispetto del principio di proporzionalità. Tale «restrizione della sfera d'applicazione delle norme di cui trattasi deve restare entro i limiti del suo oggetto specifico» [99].

79. Gli obiettivi perseguiti dal DLV con la proposta di modifica delle sue norme relative all'accesso e alla partecipazione ai campionati nazionali consistono nella conservazione della fiducia del pubblico nei campionati, assicurando che il campione nazionale abbia un nesso sufficientemente forte con la Germania, e nella necessità di non turbare o falsare il processo di selezione degli atleti che rappresentano la Germania a livello internazionale. Si tratta di obiettivi legittimi di politica pubblica.

94 Sentenza dell'8 maggio 2003, Deutscher Handballbund (C-438/00, EU:C:2003:255, punto 53). V. altresì le sentenze dell'11 aprile 2000, Deliège (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:119, punto 43); e del 13 aprile 2000, Lehtonen e Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punto 34).

95 Sentenza del 13 aprile 2000, Lehtonen e Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punto 54).

96 Sentenza dell'11 aprile 2000, Deliège (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:119, punto 64).

97 V. l'Asser Institute Report, nota 12 supra, capo VI, punto 3.4.1.

98 Per una discussione circa i processi che hanno portato all'introduzione dell'articolo 165 nel TFUE nella revisione di Lisbona, v. S. Weatherill, *Principles and Practice in EU Sports Law* (Oxford University Press, 2017), capitolo 6, pagg. da 125 a 156. A pagina 158 del medesimo libro, l'autore rileva l'assenza di uno specifico nesso organico tra l'articolo 165 TFUE e il mercato interno.

99 Ad esempio, sentenza del 15 dicembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punto 127 e giurisprudenza ivi citata).

80. Tuttavia, precludere al sig. Biffi il titolo di campione nazionale e imporgli di partecipare senza valutazione, con tutte le conseguenze che ne derivano in termini di valutazione del suo piazzamento in occasione di manifestazioni, non è proporzionato rispetto al perseguimento di tali obiettivi, dal momento che egli era titolare di un preesistente diritto di partecipare ai campionati nazionali su un piede di parità rispetto ai cittadini tedeschi, che è stato eliminato dalla modifica normativa contestata nel procedimento principale.

81. Da costante giurisprudenza risulta che la normativa dell'Unione deve essere interpretata in conformità al principio generale del rispetto dei diritti acquisiti [100] e della «parallela certezza del diritto, che forma parte essenziale della regola generale» [101]. Nella sentenza Bozkurt [102], la Corte ha osservato che il principio generale del rispetto dei diritti acquisiti era un principio in virtù del quale, ove un cittadino turco possa validamente invocare determinati diritti acquisiti in forza di una disposizione della decisione n. 1/80 del Consiglio di associazione, del 19 settembre 1980, tali diritti non dipendono più dal permanere delle circostanze che avevano dato origine agli stessi, dato che tale decisione non imponeva una siffatta condizione. I diritti acquisiti sono stati altresì rilevanti nel contesto dell'interpretazione della normativa dell'Unione volta a facilitare la libera circolazione dei cittadini europei in tutta l'Unione e delle limitazioni al potere discrezionale degli Stati membri di limitarla [103].

82. Sebbene non sia in discussione che il venir meno delle circostanze di fatto abbia privato il sig. Biffi del suo diritto di gareggiare nei campionati nazionali tedeschi su un piede di parità con i cittadini tedeschi, si è sviluppata una giurisprudenza dei diritti acquisiti, nell'ambito della libertà di circolazione e di soggiorno, in parte nell'ottica dell'imperativo di progressivo consolidamento della situazione e dell'inserimento in uno Stato membro [104]. Inoltre, il sig. Biffi ha soggiornato in Germania in via continuativa ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2004/38/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri [105], un provvedimento che costituisce un essenziale elemento di promozione della coesione sociale e che è stato previsto dalla direttiva 2004/38 per rafforzare il senso di appartenenza alla cittadinanza dell'Unione [106].

83. Inoltre, l'obbligo di adottare provvedimenti transitori per tutelare il legittimo affidamento di coloro che hanno agito basandosi su un regime giuridico consolidato che è stato modificato senza preavviso non è sconosciuto al diritto dell'Unione [107]. Nel contesto degli obblighi imposti alla Commissione da un particolare insieme di norme dell'Unione, la Corte ha dichiarato che «la Commissione è (…) tenuta, in tal caso, per uno scrupolo di certezza del diritto, ad avvertire in maniera chiara e precisa gli operatori economici della sua intenzione di discostarsi, all'occorrenza, dalla sua pratica precedente in materia; se così non facesse trasgredirebbe il principio del legittimo affidamento» [108].

100 Sentenza del 29 settembre 2011, Unal (C-187/10, EU:C:2011:623, punto 50).

101 Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Unal (C-187/10, EU:C:2011:510, paragrafo 52).

102 Sentenza del 22 dicembre 2010 (C-303/08, EU:C:2010:800, punto 41).

103 V., ad esempio, la sentenza del 16 ottobre 1997, Garofalo e a. (da C-69/96 a C-79/96, EU:C:1997:492, punto 17) sull'interpretazione della direttiva 86/457/CEE del Consiglio, del 15 settembre 1986, relativa alla formazione specifica in medicina generale (GU 1986, L 267, pag. 26).

104 Sentenza del 22 dicembre 2010, Bozkurt, (C-303/08, EU:C:2010:800, punto 40).

105 Che modifica il regolamento (CEE) n. 1612/68 ed abroga le direttive 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (GU 2004, L 158, pag. 77, e rettifiche GU 2004, L 229, pag. 35, GU 2005, L 197, pag. 34, GU 2005, L 30, pag. 27, e GU 2007, L 204, pag. 28).

106 Sentenza della Corte del 7 ottobre, Lassal, (C-162/09, EU:C:2010:592, punto 32, facendo riferimento al considerando 17 della direttiva 2004/38).

107 V. l'esempio classico dell'ordinanza del presidente della Corte del 10 giugno 1988, Sofrimport (152/88 R: EU:C:1988:296).

108 Ibidem, punto 22. V. altresì la sentenza del 26 giugno 1990, Sofrimport (C-152/88, EU:C:1990:259).

84. Il DLV non ha tuttavia promulgato alcuna disposizione transitoria che si occupasse dei cittadini dell'Unione che, come il sig Biffi, hanno esercitato il loro diritto alla libera circolazione e si sono stabiliti in uno Stato membro diverso da quello d'origine ai sensi dell'articolo 49 TFUE e, nel caso del sig. Biffi, hanno perso il loro diritto di partecipazione ai campionati nazionali nel loro Stato membro d'origine.

85. Ciò è incompatibile con una pietra angolare della giurisprudenza della Corte in materia di cittadinanza. Vale a dire, «lo status di cittadino dell'Unione è destinato ad essere lo status fondamentale dei cittadini degli Stati membri che consente a chi tra loro si trovi nella medesima situazione di ottenere, nell'ambito di applicazione ratione materiae del Trattato, indipendentemente dalla propria cittadinanza e fatte salve le eccezioni espressamente previste a tale riguardo, il medesimo trattamento giuridico» [109]. Le norme del DLV, che sono direttamente discriminatorie sulla base della nazionalità, non erano «espressamente previste» nel momento in cui il sig. Biffi ha esercitato il proprio diritto di circolare e soggiornare liberamente in Germania ai sensi dell'articolo 21 TFUE, dell'articolo 45 della Carta e, come illustrato sopra, dell'articolo 49 TFUE.

86. Come recentemente dichiarato dalla Corte, sarebbe contrario alla logica dell'integrazione progressiva che l'articolo 21, paragrafo 1, TFUE «favorisce», che i cittadini dell'Unione perdano i diritti che sono stati loro riconosciuti per aver esercitato la propria libertà di circolazione, «per il motivo che ha[nno] ricercato (…) un inserimento più approfondito nella società di quest'ultimo [Stato]» [110]. La stessa logica vale necessariamente per le controversie che rientrano nei parametri dell'articolo 49 TFUE [111].

87. Dal momento che il sig. Biffi ha un collegamento consolidato e forte con la Germania e dagli atti di causa risulta che egli sia inserito nella locale comunità di atletica leggera, l'assegnazione del titolo di «campione nazionale» ad un atleta come il sig. Biffi non sembrerebbe dar luogo ad alcuna minaccia immediatamente manifesta alla legittimità di detto titolo. Lo stesso dicasi per l'assegnazione di medaglie, la valutazione di piazzamenti in occasione di manifestazioni e la partecipazione alle eliminatorie.

88. Neppure il requisito previsto dal diritto dell'Unione nei confronti degli atleti stranieri residenti di continuare ad essere ammessi alle gare sulla medesima base su cui erano già ammessi prima dell'introduzione di una norma che mirava a limitarne la partecipazione impedirebbe, in maniera incontrollabile, la selezione di cittadini tedeschi per le gare a livello internazionale nella classe di età over 35, essendo stato osservato all'udienza che la partecipazione su un piede di parità di cittadini e stranieri affiliati ad un'associazione è una prassi esistente da circa trent'anni in Germania.

89. Inoltre la norma contestata sembrerebbe avere un impatto particolarmente forte sulle associazioni multiculturali e sul senso di comunità di tutte le associazioni, dato che creerà due livelli di adesione. TopFit e il sig. Biffi hanno sostenuto all'udienza che la norma contestata renderà le associazioni meno propense ad investire in atleti che sono cittadini dell'Unione; persone che sono già tra le loro fila.

90. Per questi motivi sono giunto alla conclusione che l'assenza, nel DLV, di una disposizione che migliori l'impatto della norma contestata e preservi lo status quo dei cittadini dell'Unione che come il sig. Biffi si sono stabiliti in Germania ed hanno acquisito il diritto di gareggiare nei campionati nazionali di atletica su un piede di parità con i cittadini tedeschi, rende la norma contestata sproporzionata rispetto agli obiettivi legittimi che esso persegue.

109 V. sentenza del 25 luglio 2018, A (Assistenza ad una persona con disabilità) (C-679/16, EU:C:2018:601, punto 56 e giurisprudenza ivi citata).

110 Sentenza del 14 novembre 2017, Lounes (C-165/16, EU:C:2017:862, punto 58).

111 V. la discussione della sentenza del 14 gennaio 1988, Commissione/Italia (63/86, EU:C:1988:9), paragrafo 67, in cui un maggiore inserimento era tutelato dall'articolo 49 TFUE (e la libera prestazione dei servizi) garantendo parità di trattamento nell'accesso ai finanziamenti bancari e agli alloggi sociali.

3. Applicazione della norma di cui trattasi in modo più ampio

91. Se la Corte non accogliesse la presente analisi, come indicato in precedenza (al paragrafo 77), l'assegnazione del titolo di campione nazionale e il conferimento delle medaglie per il primo, il secondo e il terzo posto, si qualificano a buon diritto, ai sensi del diritto dell'Unione, come norme di interesse prettamente sportivo, che esulano dall'ambito di applicazione del trattato dell'Unione e possono pertanto essere mantenute dagli Stati membri che dispongono già di tale sistema. Rigettare l'analisi concernente il mantenimento dello status quo per atleti residenti quale il sig. Biffi sembrerebbe, di primo acchito, condurre ad una risposta negativa alla questione come riformulata al paragrafo 58.

92. Le questioni pregiudiziali sono tuttavia poste anche in relazione all'esclusione totale degli atleti stranieri dai campionati nazionali; ed è ciò che accade al sig. Biffi se non gli viene riconosciuto il diritto di partecipare come esterno da parte degli organizzatori dell'evento o del presidente della federazione. Per determinare se ciò sia proporzionato occorre una valutazione del giudice del rinvio che tenga conto di tutte le circostanze del caso, ivi compresa l'importanza del ruolo dello sport nel facilitare l'inclusione sociale, che si riflette nel testo dell'articolo 165 TFUE.

93. Ciò detto, l'esclusione totale sembrerebbe prima facie giustificabile soltanto in circostanze eccezionali. La limitazione, ad esempio, del numero di persone che possono partecipare senza valutazione parrebbe essere necessario, nella maggior parte dei casi, per evitare che venga turbato il processo di selezione dei cittadini tedeschi che gareggeranno per tale Stato membro nei campionati internazionali di atletica[112]. È altresì essenziale che il giudice nazionale stabilisca che vi è di fatto un nesso tra la selezione dei campioni nazionali e la selezione delle squadre che parteciperanno alle manifestazioni sportive internazionali. Allo stesso modo, non vedo alcun motivo per precludere ad uno straniero la valutazione, essenziale per perseguire gli scopi legittimi del DLV, dei risultati ottenuti nelle eliminatorie.

94. Infine, le motivazioni addotte dal DLV per il fatto di non essere stato in grado di elaborare un diverso insieme di norme per far fronte alle diverse classi di età degli atleti non sono convincenti. Esse non tengono conto del fatto che la pressione e le aspettative sociali associate ai campionati nazionali che precedono la partecipazione alle principali manifestazioni sportive internazionali, quali le Olimpiadi, sono quantitativamente diverse rispetto a quelle relative alle classi di età che non hanno un collegamento diretto con siffatta partecipazione.

95. Mi riferisco, a tal proposito, ad atleti molto giovani e molto anziani. L'imperativo di garantire l'inserimento sociale di un minore in una famiglia che si è da poco trasferita in Germania da un altro Stato membro non è forse più importante della remota prospettiva che quel minore sottragga il posto nei campionati nazionali ad un minore tedesco che potrebbe un giorno correre per la Germania in una manifestazione come le olimpiadi o i campionati europei, in particolare data la prolungata cornice temporale di cui dispongono i giovani per decidere se prendere o meno una seconda cittadinanza? È pertanto importante per il giudice nazionale del rinvio valutare attentamente se la natura generale della norma contestata, che riguarda tutte le classi di età, sia idonea a garantire il raggiungimento degli obiettivi legittimi perseguiti dal DLV e non vada al di là di quanto necessario per raggiungerli.

96. Nel caso in cui, pertanto, la Corte non concordi con la mia posizione iniziale sulla conservazione dello status quo per atleti residenti quali il sig. Biffi, tutti gli aspetti in parola devono essere valutati attentamente dal giudice del rinvio.

112 Siekemann, R., «The Specificity of Sport: Sorting Exceptions in EU Law», https://www.pravst.unist.hr/dokumenti/zbornik/2012106/zb201204_697.pdf, pag. 721.

V. Cittadinanza, articolo 21 TFUE e attività ricreative

97. Se la Corte dovesse respingere la precedente analisi relativa all'applicabilità dell'articolo 49 TFUE al procedimento principale e ritenere che la controversia debba essere risolta facendo riferimento al diritto del sig. Biffi alle attività ricreative ai sensi dell'articolo 21 TFUE, suggerirei alla Corte di pervenire al medesimo risultato suggerito nel caso di specie. Le restrizioni alla libertà di circolazione che rientrano nella rubrica dell'articolo 21 TFUE sono subordinate ad una giustificazione che faccia riferimento a motivi imperativi di interesse generale [113] e al rispetto del principio di proporzionalità [114].

98. Pur concordando sul fatto che gli obiettivi perseguiti dal DLV costituiscono un motivo imperativo di interesse generale (vedi paragrafo 79) che potrebbe prevalere su qualsiasi diritto alla parità di accesso e di partecipazione alle attività ricreative a norma dell'articolo 21 TFUE, non ritengo che, nelle circostanze di cui al procedimento principale, sia inevitabile che la norma contestata venga o opportunamente adeguata al perseguimento di siffatti obiettivi o non arrivi al punto di eccedere quanto necessario per raggiungerli (paragrafi da 77 a 96 supra).

99. Non posso tuttavia raccomandare, come è stato strenuamente sostenuto dalla Commissione (vedi paragrafi 38 e 39), che l'ambito di applicazione ratione materiae dell'articolo 21 TFUE si estenda all'accesso e alla partecipazione alle attività ricreative, almeno quando ciò viene compiuto nei confronti di un operatore del settore privato come il DLV. Ciò dipende dai seguenti motivi.

100. Se la Corte dovesse agire in tal senso, per la prima volta nel secolo presente una disposizione del trattato verrebbe selezionata per andare a far parte di quell'esiguo numero di disposizioni aventi la caratteristica di produrre un effetto orizzontale diretto tra gli operatori del settore privato [115]. La situazione di cui al procedimento principale si distingue da quella esaminata dalla Corte in Egenberger, in cui la Corte si è pronunciata sull'impatto orizzontale della Carta su circostanze che rientrano già nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione, con riferimento alla pertinenza di una direttiva rispetto alla risoluzione della controversia [116].

101. Ampliare l'ambito di applicazione materiale del diritto dell'Unione conferendo ad una disposizione del trattato un effetto orizzontale diretto è una questione tangibilmente diversa. Le controversie sull'articolo 21 TFUE riguardano di solito le relazioni tra il cittadino e lo Stato [117] e, per quanto mi consta, il procedimento principale rappresenta la prima occasione in cui la Corte è stata chiamata ad imporre gli obblighi inerenti all'articolo 21 TFUE a un operatore del settore privato.

102. Inoltre, numerose controversie che sono state risolte facendo riferimento principalmente all'articolo 21 TFUE hanno comportato un forte dissenso tra le parti circa il rispetto dei diritti fondamentali, a parte l'articolo 45 della Carta, e una discussione sulla giurisprudenza in materia della Corte europea dei diritti dell'uomo [118]. Ciò si verifica a causa dell'obbligo previsto dall'articolo 52, paragrafo 3, della Carta che i diritti della Carta «corrispondenti a quelli garantiti dalla Convenzione

113 Ad esempio, sentenza del 25 luglio 2018, A (Assistenza ad una persona con disabilità) (C-679/16, EU:C:2018:601, punto 68).

114 Ad esempio, sentenza del 13 novembre 2018, Raugevicius (C-247/17, EU:C:2018:898, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

115 La Commissione ha fatto riferimento, al riguardo, alla sentenza del 3 ottobre 2000, Ferlini (C-411/98, EU:C:2000:530). Tuttavia, la causa di cui trattasi riguarda l'interpretazione di un regolamento dell'Unione in conformità al divieto di discriminazione sulla base della nazionalità piuttosto che l'articolo 21 TFUE.

116 Sentenza del 17 aprile 2018 (C-414/16, EU:C:2018:257).

117 Rilevo che l'articolo 45 della Carta, relativo alla libertà di circolazione e di soggiorno, è contenuto nel titolo V, rubricato «Cittadinanza». Tuttavia, tutti gli altri articoli di detto titolo riguardano il rapporto del cittadino con lo Stato. V. articolo 39 (Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni del Parlamento europeo); articolo 40 (Diritto di voto e di eleggibilità alle elezioni comunali); articolo 41 (Diritto ad una buona amministrazione); articolo 42 (Diritto d'accesso ai documenti); articolo 43 (sul mediatore europeo) e l'articolo 44 sul diritto di petizione al Parlamento europeo.

118 V. recentemente, ad esempio, sentenza del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385).

europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali» abbiano significato «ugual[e]». Tuttavia, nel procedimento principale, alla Corte non è stata sottoposta alcuna giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo che avesse ad oggetto la restrizione alla partecipazione degli stranieri ai campionati sportivi nazionali [119].

103. Inoltre, l'articolo 21 TFUE non si presta ad un'applicazione orizzontale per ragioni di certezza del diritto. L'articolo 21 TFUE entra solitamente in gioco nell'ampia e imprevedibile serie di circostanze in presenza delle quali i ricorrenti che non siano in grado di dimostrare un collegamento tra l'oggetto della controversia e le attività economiche [120] o che non rientrerebbero altrimenti nella normativa dell'Unione in materia di libertà di circolazione [121] richiedono la tutela del diritto dell'Unione.

104. Più specificamente, come un avvocato generale ha recentemente osservato, l'articolo 21 TFUE è interpretato «in maniera estremamente dinamica dalla Corte in situazioni in cui, a causa del ritorno del cittadino dell'Unione nel proprio Stato membro d'origine, la direttiva 2004/38 cessa di essere applicabile nei suoi confronti» [122]. A ciò occorre aggiungere l'assistenza finanziaria per perseguire gli studi [123].

105. La natura indefinita dei diritti tutelati sotto la rubrica dell'articolo 21 TFUE li rende pertanto inadatti ad un'applicazione orizzontale diretta alle controversie tra privati [124]. Ciò non preclude, tuttavia, il ricorso ai principi generali del diritto in materia di cittadinanza nel corso dell'evoluzione giurisprudenziale relativa agli articoli 45, 49 e 56 TFUE per le controversie che rientrano nell'ambito di applicazione delle disposizioni in parola [125] quando insorgano le occasioni per farlo, come nel procedimento principale.

106. Inoltre, concludere che gli sport puramente amatoriali rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 21 TFUE sarebbe in diretto contrasto con la norma fondamentale secondo cui lo sport rientra nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione solo nella misura in cui esso costituisca un'«attività economica»; una norma sulla base della quale gli operatori del settore privato nel campo dello sport in tutta Europa avranno organizzato le loro attività e che è stata ribadita dalla giurisprudenza della Corte *dopo* l'entrata in vigore del trattato di Lisbona e l'acquisizione, da parte dell'Unione, di una limitata competenza in relazione allo sport come attività ricreativa, ai sensi dell'articolo 165 TFUE [126].

119 Sulla compatibilità delle regole antidoping con l'articolo 8 della convenzione e con l'articolo 2 del protocollo n. 4, v. Corte eur. D.U., sentenza FNASS e a. c. Francia, del 18 gennaio 2018, CE:ECHR:2018:0118JUD004815111. Sullo sport e la convenzione, v. in generale C. Miège, *Sport et droit européen*, L. Harmattan, 2017) pag. 279.

120 A. Dashwood (et.al.), *Wyatt and Dashwood's European Union Law*, Hart Publishing, 2011, pagg. da 461 a 462. A pagina 462 gli autori rilevano correttamente che «i migranti economicamente attivi (…) hanno sempre goduto del diritto alla parità di trattamento per quanto riguarda la maggior parte dei benefici».

121 Ad esempio, sentenze del 5 giugno 2018, Coman e a. (C-673/16, EU:C:2018:385); cfr. sentenza del 26 ottobre 2017, I (C-195/16, EU:C:2017:815).

122 Conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa Lounes (C-165/16, EU:C:2017:407, paragrafo 69); Coman e a., ibidem.

123 Per un esempio recente della giurisprudenza della Corte in materia di supporto finanziario per studenti e cittadini dell'Unione v. sentenza del 25 luglio 2018, A (Assistenza ad una persona con disabilità) (C-679/16, EU:C:2018:601).

124 Per opinioni recenti in materia di applicazione orizzontale della Carta, cfr. ad esempio le mie conclusioni nella causa Egenberger (C-414/16, EU:C:2017:851), le conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Cresco Investigations (C-193/17, EU:C:2018:614) e le conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa Bauer (C-569/16, EU:C:2018:337).

125 V., ad esempio, paragrafi 85 e 86 supra.

126 Sentenze del 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143); e del 18 luglio 2006, Meca-Medina e Majcen (C-519/04 P, EU:C:2006:492).

107. Ciò detto, qualsiasi requisito che lo sport costituisca un'«attività economica» per poter rientrare nell'ambito di applicazione materiale del diritto dell'Unione è soggetto all'assenza di misure primarie o derivate dell'Unione che sino pertinenti ai fini della risoluzione di una determinata controversia. Come ho sostenuto nelle mie conclusioni nella causa Egenberger, nutro riserve sulla questione se l'assenza di un'«attività economica» possa diminuire l'ambito di applicazione temporale, personale o materiale del diritto dell'Unione nell'ambito delle competenze dell'Unione come prescritte dai trattati [127].

108. Ciò però non avviene nel caso dell'articolo 165 TFUE. In effetti, nessuna disposizione precedente all'elaborazione dell'articolo 165 TFUE indica un'evoluzione del diritto dell'Unione al punto che la tutela contro la discriminazione di cui agli articoli 18 e 21 TFUE possa estendersi agli sport ricreativi. La dichiarazione sullo sport allegata al trattato di Amsterdam, che è a sua volta entrato in vigore nel 1999, ha semplicemente riconosciuto l'importanza sociale dello sport ed ha invitato l'Unione a prestare ascolto alle associazioni sportive, con particolare considerazione per le specificità delle attività sportive amatoriali. Le conclusioni del Consiglio europeo tenutosi a Nizza nel dicembre del 2000, intitolate «Sport amatoriale e sport per tutti» [128], come la dichiarazione di Amsterdam, erano prive di efficacia giuridica vincolante [129]. E il Libro bianco della Commissione, precedente l'adozione dell'articolo 165 TFUE [130], è privo di dettagli e rispettoso del ruolo degli organi di governo nello sport, sostenendo il ruolo secondario dell'Unione [131]. Al punto 39 del Libro bianco la Commissione semplicemente «invita gli Stati membri e le organizzazioni sportive ad occuparsi della discriminazione basata sulla nazionalità in tutti gli sport. Essa combatterà la discriminazione nello sport attraverso il dialogo politico con gli Stati membri, raccomandazioni, dialogo strutturato con le parti interessate del settore dello sport, e se del caso aprendo procedure d'infrazione» [132].

109. Nel procedimento principale, la Commissione ha evidenziato in modo particolare il fatto che la Corte abbia dichiarato che l'accesso «alle attività ricreative proposte in quello Stato costituisce un corollario della libertà di circolazione» [133]. È sufficiente notare che la Corte ha effettuato tale constatazione soltanto nel contesto delle disposizioni del trattato che disciplinano la libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi [134]. La giurisprudenza in parola sostiene pertanto la posizione iniziale che ho elaborato in relazione all'articolo 49 TFUE, piuttosto che fornire una base per il suo passaggio all'articolo 21 TFUE.

110. Come ha osservato un commentatore, «è l'ampia portata del mercato interno a fornire base costituzionale alla richiesta dell'Unione di affermare la propria competenza in materia di sport» [135]. Il diritto dell'Unione può incidere sugli sport per puro svago soltanto in forza di misure approvate ai sensi dell'articolo 165, paragrafo 4, TFUE o della promozione della cooperazione ai sensi dell'articolo 165, paragrafo 3, TFUE, o quando altre misure di diritto dell'Unione che rientrano nelle competenze dell'Unione stessa incidono sulle attività sportive (articolo 49 TFUE).

127 Egenberger (C-414/16, EU:C:2017:851, paragrafi da 46 a 51). La Corte ha affermato che "si evince che la sola circostanza che una norma abbia un carattere puramente sportivo non sottrae tuttavia dall'ambito di applicazione del Trattato la persona che esercita l'attività disciplinata da tale norma o l'organismo che l'ha emanata". V. sentenza del 18 luglio 2006 Meca-Medina e Majcen (C-519/04 P, EU:C:2006:492, punto 27 e la giurisprudenza ivi citata).

128 http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:l35007.

129 Weatherill, op. cit. nota 98, pag. 129.

130 Libro bianco sullo sport, COM (2007) 391 final, 11 luglio 2007.

131 Per un'analisi dettagliata v. Weatherill op. cit., nota 98, pagg. da 135 a 141. Il Libro bianco è meno ambizioso della relazione precedente della Commissione al Consiglio europeo, nell'ottica della salvaguardia delle strutture sportive attuali e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario (Relazione di Helsinki), Bruxelles, 10.12.1999, COM (1999) 644 final. Cfr. anche «Sport e libera circolazione», SEC (2011) 66 final, e «Sviluppare la dimensione europea dello sport» Bruxelles, 18.01.2011, COM (2011) 12 final.

132 Libro bianco sullo sport, COM (2007) 391 final, 11 luglio 2007.

133 Sentenza del 7 marzo 1996, Commissione/Francia (C-334/94, EU:C:1996:90, punto 21).

134 Ibidem. V. altresì sentenze del 12 giugno 1997, Commissione/Irlanda (C-151/96, EU:C:1997:294, punto 13); del 27 novembre 1997, Commissione/Grecia (C-62/96, EU:C:1997:565, punto 19); e del 29 aprile 1999, Ciola (C-224/97, EU:C:1999:212).

135 Weatherill, op.cit. nota 98, pag. 112.

VI. Risposta alle questioni pregiudiziali

111. Propongo pertanto alla Corte di rispondere nei termini seguenti all'Amtsgericht Darmstadt (Tribunale circoscrizionale di Darmstadt, Germania):

«Nelle circostanze di cui al presente procedimento, gli articoli 18, 21, 49 e 165 TFUE devono essere interpretati nel senso che un'associazione di uno Stato membro che esclude gli atleti dilettanti privi della cittadinanza dello Stato membro in cui risiedono dalla partecipazione ai campionati nazionali o che permette loro di partecipare ai campionati nazionali unicamente come "esterni" o "senza valutazione" e che non consente loro di partecipare alle corse e alle gare finali e li esclude dall'assegnazione di titoli nazionali o dal piazzamento li discrimina in maniera illegittima».