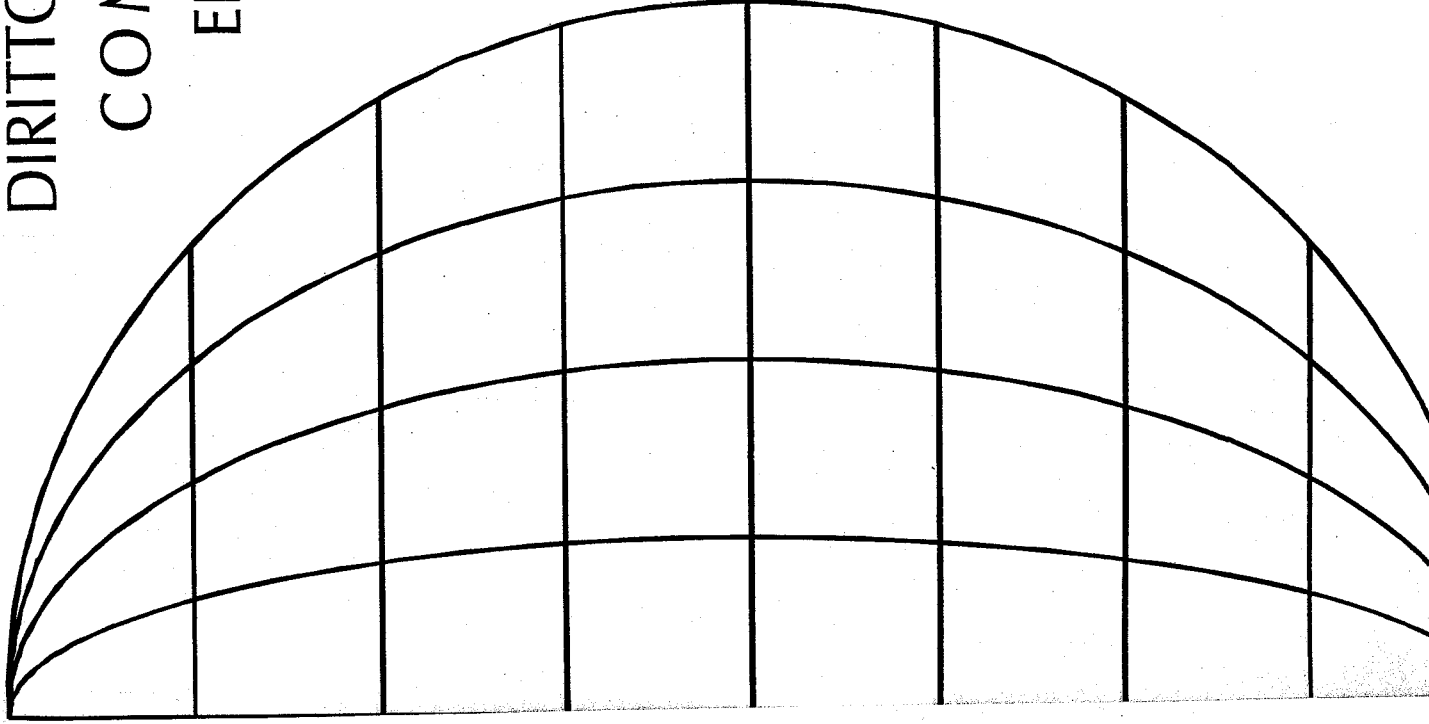


DIRITTO PUBBLICO
COMPARATO
ED EUROPEO
2005 - III
Estratto



NOTE A SENTENZA

Corte di giustizia delle Comunità europee (Grande Sezione). Sentenza 12 aprile 2005, causa C-265/03. *Igor Simutenkov c. Ministerio de Educación y Cultura, Real Federación Española de Fútbol*.

Accordo di partenariato Comunità-Russia. - Art. 23, n. 1. - Effetto diretto. - Condizioni di lavoro. - Principio di non discriminazione. - Calcio. - Limitazione del numero di giocatori professionisti cittadini di Stati terzi che possono essere schierati in una squadra in una competizione nazionale. Nel contesto di una controversia tra il sig. Simutenkov e il Ministerio de Educación y Cultura (Ministero della Pubblica Istruzione e della Cultura) e la Real Federación Española de Fútbol (Federazione spagnola di calcio) in ordine ad un regolamento sportivo che limita il numero di giocatori di Stati terzi che possono essere schierati in competizioni nazionali, è stata richiesta domanda pregiudiziale sull'interpretazione di una disposizione che vieta trattamenti discriminatori dei lavoratori russi rispetto a quelli comunitari. Tale disposizione è contenuta nell'art. 23, n. 1 dell'Accordo di partenariato e di cooperazione tra le Comunità europee e la Federazione russa. (La sentenza è reperibile in www.dpce.it)

Le limitazioni quantitative alla partecipazione degli stranieri ai campionati di calcio

1. - Nella sentenza in esame la Corte di giustizia è stata chiamata a pronunciarsi su una domanda di pronuncia pregiudiziale presentata - ai sensi dell'art. 234 TCE - dall'*Audiencia Nacional* (Spagna) con riferimento all'interpretazione dell'art. 23, n. 1 dell'Accordo di partenariato e cooperazione tra le Comunità europee e la Federazione russa (approvato con decisione 97/800/CECA, CE, Euratom, 30-10-1997, in *C.U.C.E.* L. 327, 28-11-1997, 1).

La domanda di pronuncia pregiudiziale interpretativa traeva origine da una controversia tra un calciatore professionista di nazionalità russa - il sig. Simutenkov - e il *Ministerio de Educación y Cultura* (Ministero della Pubblica Istruzione e della Cultura) e la *Real Federación Española de Fútbol* (Federazione spagnola di calcio) in ordine ad un regolamento sportivo che limitava il numero di giocatori di Stati terzi che possono essere schierati in competizioni nazionali.

Il punto controverso riguardava la corretta interpretazione, rispetto all'ordinamento comunitario, dell'art. 23, n. 1 dell'Accordo cit. che, con riferimento alle condizioni di lavoro dei cittadini russi nell'ambito degli Stati appartenenti alla Comunità europea, afferma il divieto di discriminazione basate sulla nazionalità, anche se, «conformemente alle leggi, condizioni e procedure applicabili in ciascuno Stato membro».

Il ricorrente, all'epoca dei fatti della controversia, era calciatore professionista del club Deportivo Tenerife e in possesso di una licenza federale come giocatore non comunitario. Successivamente, e proprio in base all'Accordo di partenariato cit., ha presentato una domanda alla Federazione spagnola di calcio al fine di sostituire la licenza di cui era titolare con una licenza identica a quella di cui dispongono i giocatori comunitari.

La Federazione spagnola ha respinto tale domanda sostenendo che, in applicazione del suo regolamento generale e dell'accordo con la Lega nazionale di calcio professionistico, costituisce requisito generale per ottenere la licenza richiesta la cittadinanza spagnola o quella di uno degli altri Paesi che costituiscono l'Unione europea o lo spazio economico europeo.

La richiesta del calciatore russo era motivata per le limitazioni numeriche cui sono soggette le squadre di calcio (e di conseguenza i calciatori professionisti "stranieri" non comunitari) nella regolamentazione sportiva spagnola, in forza della quale «Le squadre iscritte a competizioni ufficiali di ambito nazionale e a carattere professionistico possono scrivere calciatori stranieri non comunitari nel numero che viene stabilito negli accordi al riguardo tra la Federazione, la Lega nazionale di calcio professionistico e l'Associazione dei calciatori spagnoli (...)» (v. art. 176, n. 1, del Regolamento generale della Federazione spagnola di calcio).

Il signor Simutenkov ha esperito ricorso al Tribunale amministrativo (*Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo*) ritenendo discriminatoria la regolamentazione citata in relazione a giocatori russi perché incompatibile con il cit. art. 23, n. 1, dell'Accordo cit. L'autorità di "prime cure" ha respinto il ricorso e a seguito della presentazione dell'appello (dinanzi all'*Audiencia Nacional* cioè al Tribunale competente per l'intero territorio in determinati ambiti penali, amministrativi e della legislazione sociale) l'autorità giurisdizionale adita ha deciso di sospendere il giudizio e di sottoporre alla Corte di giustizia la questione pregiudiziale già accennata, secondo il sistema dell'art. 234 TCE.

2. - La Corte di giustizia prima di entrare nel merito specifico della controversia è stata chiamata a risolvere la questione, a sua volta "pregiudiziale" per la decisione di merito, relativa alla idoneità dell'art. 23, n. 1 dell'Accordo cit. di produrre "effetti diretti" negli ordinamenti degli Stati membri della Comunità. Questione, questa, certamente non secondaria, perché dalla sua soluzione dipendeva il riconoscimento al Giudice interno (e indirettamente al soggetto privato lesa in una propria posizione soggettiva) di invocare dinanzi al Giudice comunitario la "corretta" interpretazione della normativa nazionale rispetto a quella comunitaria, al fine di ottenere la disapplicazione della norma interna in contrasto con quella comunitaria.

L'Accordo di partenariato cit., infatti, non contiene la disciplina relativa ai suoi effetti, tuttavia, la Corte può fare affidamento su un consolidato orientamento giurisprudenziale in base al quale, anche con riferimento alle disposizioni derivanti da un accordo concluso tra la Comunità con i Paesi terzi, i disposizioni da esso derivanti devono considerarsi direttamente applicabili quando impongono obblighi chiari e precisi non subordinati ad una successiva attività di applicazione integrativa da parte degli organi istituzionali interni (cfr., in tal senso, Corte giust., sent. 27-09-2001, causa C-63/99, *The Queen c. Secretary of State for the Home Department, ex parte Wieszlaw Gloszczuk, Elzbieta Gloszczuk*, i Racc., I-6369, p.to 30; Corte giust., sent. 8-05-2003, causa C-171/01, *Wählergruppe Gemeinsam*, i Racc., I-4301, p.to 54). Il giudice comunitario (proprio al fine di risolvere la problematica dell'efficacia diretta delle norme derivanti dalle fonti pattizie) ha elaborato una sorta di "teoria generale circa rapporti tra diritto comunitario e diritto internazionale convenzionale" (A. Cecchieri, *Riflessioni su rapporti tra diritto comunitario e diritto internazionale*, 1989, 365). Nell'ambito di questa "teoria", oltre a quella "letterale", sono ricompresi, tra i criteri utilizzati per la verifica della diretta efficacia di una norma, il criterio teleologico e il criterio sistematico (M. Nicolosi, *Accordi di associazione e libera circolazione degli sportivi cittadini di paesi terzi*, in *Eur. dir. priv.*, 2004, 236). Al primo criterio menzionato (quello letterale) sembra rifarsi principalmente il giudice comunitario per riconoscere la diretta applicabilità delle disposizioni dell'accordo di partenariato. Partendo cioè dal contenuto letterale della norma (rectius disposizione) deve essere chiara e tendenzialmente inequivocabile la condotta che il destinatario del precetto deve tenere, prescindendo da interventi normativi che ne integrino il contenuto.

Per altro verso, a giudizio della Corte di giustizia il fatto che si tratti di un Accordo di partenariato (che in base all'art. 1 dell'Accordo cit., ha l'obiettivo di promuovere lo sviluppo di strette relazioni politiche tra le parti, di scambi e di armoniose relazioni economiche tra di loro, della libertà in materia politica ed economica, nonché la realizzazione della progressiva integrazione tra la Federazione russa e una più ampia zona di cooperazione in Europa; v. p.to, 27 sent.) e non di un accordo di associazioni finalizzato ad una futura adesione della Federazione russa alle Comunità, non osta alle disposizioni in esso contenute di assumere, alle condizioni sopra richiamate, effetti diretti con riferimento alle situazioni giuridiche dei privati (cfr. Corte giust., sent. 15-01-1998, causa C-113/97, *Babahrini c. Stato belga*, in Racc., I-183, p.to 17; Corte giust., sent. 16-06-1998, causa C-162/96, *Racke c. Hauptzollamt Mainz*, in Racc., I-3655, p.to 34-36. Per un approfondimento sugli accordi sulla circolazione dei cittadini stranieri per lo svolgimento di prestazione di lavoro subordinato nei paesi membri della Comunità europea, v. F. Pocar, *I. Viarengo, Diritto comunitario del lavoro*, Padova, CEDAM, 2001, 164; A. Adornolfi, *La circolazione dei cittadini di Stati terzi: obblighi comunitari e normativa nazionale*, in *I. Nascimbene (cur.), La libera circolazione dei lavoratori*, Milano, Giuffrè, 1998, 146-154).

Con riferimento al divieto di discriminazione dei lavoratori di nazionalità russa rispetto a quelli "comunitari" stabilito dall'art. 23, n. 1 dell'Accordo cit., la possibilità di ricondurre il divieto suddetto

alla categoria delle disposizioni "ad effetto (o efficacia) diretta", come tali immediatamente applicabili, appariva, tra le altre cose, revocata in dubbio dal riferimento (contenuto nello stesso art. 23, cit.) alla «conformità» con la legislazione di ciascun Stato membro. In altri termini, e considerando il caso specifico, il rinvio alla legislazione spagnola avrebbe potuto precludere la diretta efficacia del divieto di discriminazione, perché rimesso ad una successiva valutazione discrezionale del Legislatore interno.

Il giudice comunitario, tuttavia, sgombera il campo da questa possibile interpretazione - che avrebbe comportato il rischio di considerare il divieto di discriminazione (ovvero l'obbligo di osservare la parità di trattamento sul piano dei risultati) dei lavoratori russi rispetto a quelli spagnoli (e in generale comunitari), come mera norma "programmatica" o, addirittura, come norma che ammette interventi discrezionali del legislatore nazionale - richiamando alcuni suoi precedenti giurisprudenziali. In base a tali precedenti (v. p.to 24, sent.), le norme relative ad accordi tra Comunità e Stati terzi, non possono essere interpretate nel senso di consentire agli Stati membri di limitare discrezionalmente l'applicazione del principio di non discriminazione, in quanto un tale interpretazione condurrebbe ad uno svuotamento di contenuto di queste disposizioni, privandole così di ogni effetto utile (Corte giust., sent. 29-01-2002, causa C-162/00, *Land Nordrhein-Westfalen c. Beata Pokrzepowicz-Meyer*, in *Racc.*, I-1049, p.ti 23 e 24).

3. - La Corte di giustizia, verificata l'idoneità dell'art. 23, n. 1 dell'Accordo cit. di assumere efficacia diretta rispetto alla sfera giuridica dei privati, è passata a considerare la portata del principio di non discriminazione in esso contenuta.

A giudizio della Corte, il punto chiave per decidere nel merito la pregiudiziale interpretativa sollevata dal giudice spagnolo, deve essere individuato muovendo da due "precedenti" casi analoghi.

È appena il caso di rilevare che nella fattispecie in esame il *modus procedendi* del giudice comunitario appare assai simile a quello che è proprio degli organi giurisdizionali nei Paesi di *common law*, in cui la ricerca e l'individuazione di un caso analogo già deciso costituisce, ad un tempo, motivazione e risoluzione della controversia.

Ciò premesso, il *leading case* in materia è costituito dalla oramai famosa sentenza *Bosman* (Corte giust., sent. 15-12-1995, causa C-415/93, *Union royale belge des sociétés de football association ASBL c. Bosman, Royal club liégeois SA c. Bosman* e altri e *Union des associations européennes de football (UEFA) c. Bosman*, in *Racc.*, I-4921 ss. Per un quadro generale sulla sentenza appena citata che affronta anche il problema dell'ammissibilità comunitaria delle indennità di trasferimento di un calciatore dopo la scadenza del contratto, v. S. Bastianon, *La libera circolazione dei calciatori e il diritto della concorrenza alla luce della sentenza Bosman*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 508 ss.; M. Di Filippo, *La libera circolazione dei calciatori professionisti alla luce della sentenza Bosman*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1996, 232 ss.), nella quale è stabilito, tra le altre cose, che il divieto di discriminazione fondato sulla nazionalità, disciplinato dall'art. 39 TCE, si applica anche alle norme emanate da associazioni sportive con riferimento al numero di calciatori professionisti che possono essere schierati contemporaneamente in campo (sull'applicabilità al settore del calcio delle disposizioni in tema di libera circolazione dei lavoratori, v. A. Tizzano, M. De Vita, *Qualche considerazione sul caso Bosman*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 416 ss., spec. nt. 2).

Ma, secondo la Corte di giustizia (v. p.to 30, sent.) è alla più recente sentenza *Deutscher Handballbund* (Corte giust., sent. 08-05-2003, causa C-438/00, *Deutscher Handballbund c. Maros Kolpak*, in *Racc.*, I-4135) la quale costituisce una applicazione della sentenza *Bosman* cit., che occorre riferirsi per risolvere la questione interpretativa oggetto del rinvio. In questa - che riguardava un giocatore professionista di *handball* - si è chiarito che una disposizione (in specie l'art. 38, n. 1) dal tenore letterale analogo (v. p.to 34, sent.) a quello oggetto del rinvio pregiudiziale, inserita nell'Accordo di associazione tra le Comunità europee e la Repubblica slovacca (approvato con Decisione 94/909/CECA, CE, Euratom, 19-12-1994, in *C.U.C.E.* L 359, 31.12.1994, 1) deve essere interpretata nel senso che «esso osta all'applicazione ad uno sportivo professionista di cittadinanza slovacca, regolarmente occupato da una società stabilita in uno Stato membro, di una normativa emanata da una Federazione sportiva del medesimo Stato secondo cui le società sono autorizzate a far scendere in

campo, in occasione delle partite di campionato o di coppa, solo un limitato numero di giocatori originari di paesi terzi che non sono parti dell'Accordo SEE (Spazio economico europeo)» (v. p.to 30, sent.). E ciò perché una norma che limita il numero di giocatori stranieri (non comunitari) attiene alle condizioni di lavoro che, ai sensi dell'accordo da ultimo citato, quando riguarda lavoratori slovacchi, non ammette discriminazioni rispetto ai cittadini degli Stati membri.

Il richiamo ai due precedenti appena menzionati e la dimostrazione della sostanziale analogia tra questi (e in specie al caso deciso nella sentenza *Deutscher Handballbund*, cit.) e la sentenza in esame, consente al giudice comunitario di risolvere la questione interpretativa sottoposta dal giudice spagnolo a favore del calciatore russo (sig. Simutenkov). Stabilendo, in particolare, che l'art. 23, n. 1, dell'Accordo di partenariato cit., esclude che un atleta professionista di cittadinanza russa possa subire delle disparità di trattamento, rispetto ai cittadini comunitari, come quelle derivanti da una norma della Federazione sportiva spagnola che, nelle competizioni organizzate su scala nazionale, riduce ad un numero limitato l'impiego di giocatori originari di Stati terzi che non sono parti dello Spazio economico europeo.

4. - Con la sentenza in epigrafe la Corte di giustizia ha integrato la sua giurisprudenza precedente al fine di estendere l'applicazione dei principi desumibili dall'art. 39 TCE anche agli accordi di partenariato. La decisione si pone in linea di continuità con la giurisprudenza comunitaria che - alla luce delle disposizioni "ad effetto diretto" derivanti da accordi di associazione (sent. *Gloszczuk*, cit.; sent. *Wählergruppe Gemeinssam*, cit.; sent. *Racke*, cit.; sent. *Deutscher Handballbund c. Maros Kolpak*, cit.) ed accordi di cooperazione (sent. *Babchenini*, cit.; Corte giust., sent. 31-01-1991, causa C-18/90, *Office National de l'Emploi c. Kziber*, in *Racc.*, I-199) con gli Stati terzi alla Comunità - vieta trattamenti discriminatori dei lavoratori stranieri rispetto a quelli comunitari. Da questo punto di vista, peraltro, non vanno trascurati gli sforzi compiuti dalla Corte di giustizia per estendere attraverso la sua attività interpretativa (Corte giust., sent. 13-04-2000, causa C-176/96, *Lehtonen, Castors Canada Dry Namur-Braine ASBL c. Fédération royale belge des sociétés de basket-ball ASBL (FRBSB)*, in *Racc.*, I-2681) il campo di applicazione dei principi comunitari a soggetti nuovi e in ambiti materiali, come quello sportivo, in cui la nozione di lavoro dipendente con riferimento ai calciatori professionisti appariva non del tutto scontata.

Stefano Villamena