



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 9 marzo 2023¹

Causa C-680/21

UL,
SA Royal Antwerp Football Club
contro
Union royale belge des sociétés de football association ASBL,
con l'intervento di:
Unione delle federazioni calcistiche europee (UEFA)

[domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua francese) (Belgio)]

«Rinvio pregiudiziale – Articolo 45 TFUE – Libera circolazione dei lavoratori –
Articolo 165 TFUE – Sport – Regolamenti della UEFA e delle federazioni calcistiche nazionali
associate – Giocatori del vivaio»

I. Introduzione

1. La presente domanda di pronuncia pregiudiziale, vertente sull'interpretazione degli articoli 45 e 101 TFUE, è presentata nell'ambito di un procedimento che vede coinvolti, da un lato, UL, un giocatore di calcio, e il Royal Antwerp Football Club (in prosieguito: il «Royal Antwerp») e, dall'altro, l'Union royale belge des sociétés de football association ASBL (Federazione calcistica del Belgio; in prosieguito: l'«URBSFA») e l'Unione delle federazioni calcistiche europee (in prosieguito: l'«UEFA») per l'annullamento di un lodo arbitrale che ha respinto un ricorso di annullamento e risarcimento presentato da UL e dal Royal Antwerp avverso un regolamento emanato dall'URBSFA, dall'UEFA e dalle altre federazioni calcistiche nazionali aderenti a quest'ultima.

2. Come richiesto dalla Corte, le presenti conclusioni si limitano all'aspetto della libera circolazione dei lavoratori, ai sensi dell'articolo 45 TFUE. Le norme di cui trattasi riguardano i cosiddetti «giocatori del vivaio» (in prosieguito: i «GDV»), ossia i giocatori formati da un club o dall'associazione calcistica nazionale a cui appartiene il club. In sostanza, si tratta di stabilire se l'inclusione obbligatoria di un determinato numero di «GDV» nella relativa lista costituisca una restrizione ingiustificata della libera circolazione dei lavoratori ai sensi dell'articolo 45 TFUE.

¹ Lingua originale: l'inglese.

3. Nelle presenti conclusioni sosterrò che le disposizioni impugnate sono in contrasto con l'articolo 45 TFUE (solo) nella misura in cui si applicano ai calciatori che non provengono dalla specifica società di cui trattasi. Un calcio noioso non piace a nessuno², ed è per questo che, a mio avviso, talune restrizioni a questa disposizione fondamentale si possono accettare.

II. Fatti, procedimento nazionale e questioni pregiudiziali

A. Parti in causa

4. UL è un giocatore di calcio, nato nel 1986, che possiede la cittadinanza di un paese terzo oltre a quella belga. Egli è attivo professionalmente in Belgio da molti anni. Ha giocato per diversi anni nel Royal Antwerp, una squadra di calcio professionistica con sede in Belgio, e ora gioca per un'altra squadra di calcio professionistica in Belgio.

5. L'UEFA è un'associazione di diritto svizzero con sede a Nyon (Svizzera). L'associazione è stata fondata nel 1954 con lo scopo, tra l'altro, di occuparsi di tutte le questioni relative al calcio, di supervisionare e controllare lo sviluppo del calcio in tutte le sue forme e di preparare e organizzare competizioni calcistiche internazionali e tornei a livello europeo. Essa è composta da 55 associazioni calcistiche nazionali, i cui membri comprendono società di calcio professionistico. Il suo organo supremo è il Congresso, che riunisce tutti i suoi membri. Il suo organo esecutivo è il Comitato esecutivo, i cui membri sono eletti dal Congresso, dalle Leghe europee (EL), che a sua volta è un'associazione con sede in Svizzera che rappresenta 37 leghe nazionali di 30 Stati diversi, e dall'Association européenne des clubs (Associazione dei club europei; ECA), un organismo che rappresenta le società calcistiche.

6. L'URBSFA è un'associazione senza scopo di lucro di diritto belga riconosciuta dalla Fédération Internationale de football association (Federazione internazionale gioco calcio; FIFA), dalla UEFA, di cui è membro, e dal Comité Olympique et Interfédéral Belge (Comitato Olimpico e Interfederale Belga; in prosieguo: il «COIB»). Il suo scopo è garantire l'organizzazione sportiva e amministrativa del calcio professionistico e dilettantistico in Belgio, nonché la sua promozione.

B. Disposizioni impugnate

1. UEFA

7. Il 2 febbraio 2005 il Comitato esecutivo UEFA ha adottato delle regole che impongono alle squadre di calcio professionistico che partecipano alle competizioni tra club dell'UEFA di iscrivere un numero massimo di 25 giocatori nella lista coi limiti delle dimensioni della rosa, tra i quali deve figurare un numero minimo di «GDV». Tali giocatori sono definiti dall'UEFA come giocatori che, indipendentemente dalla cittadinanza, tra i 15 e i 21 anni per almeno tre anni sono stati formati dal loro club o da un altro club della medesima associazione nazionale. Il 21 aprile 2005 la cosiddetta regola dei «GDV» è stata approvata dalle 52 associazioni aderenti all'UEFA, tra cui l'URBSFA, in occasione del congresso di Tallinn. A partire dalla stagione

² Nonostante gli appassionati più accaniti, come Nick Hornby nel suo romanzo *Febbre a 90'* del 1992, possano affermare che «[!]amentarsi perché il calcio è noioso è un po' come lamentarsi per il finale triste di *Re Lear*; vuol dire non aver capito niente», v. trad. di Federica Pedrotti e Laura Willis, Guanda, prima edizione digitale 2012.

2008/2009 il regolamento dell'UEFA prevede che i club iscritti alle sue competizioni possano tesserare un massimo di 25 giocatori, di cui almeno 8 devono essere giocatori del vivaio. Di questi otto giocatori, almeno quattro devono essere stati formati dal club di cui trattasi.

2. URBSFA

8. Le norme pertinenti del regolamento federale dell'URBSFA prevedono che le società calcistiche che partecipano alle divisioni 1A e 1B del calcio professionistico presentino *elenchi* contenenti un massimo di 25 giocatori, di cui almeno 8 formati da club belgi (vale a dire giocatori che sono stati affiliati a una società belga per almeno tre stagioni complete prima del compimento del 23° anno). In aggiunta, almeno tre di questi otto giocatori devono essere stati tesserati con una società belga per almeno tre stagioni prima del compimento del 21° anno³.

9. Inoltre, per quanto riguarda le *distinte di gioco della gara*, i club devono ricorrere ai giocatori presenti negli elenchi summenzionati e devono includere almeno sei giocatori che siano stati affiliati per almeno tre stagioni complete prima del compimento del 23° anno, due delle quali prima del compimento del 21° anno⁴.

10. In entrambi i casi, qualora tali quote minime non siano rispettate, i giocatori di cui trattasi non possono essere sostituiti con giocatori che non possiedono tali qualità.

C. Procedimento principale

11. Il 13 febbraio 2020 UL ha adito la Cour belge d'arbitrage pour le sport (Corte arbitrale belga per lo sport, Belgio; in prosieguo: la «CBAS») chiedendo, tra l'altro, di dichiarare l'illegittimità delle norme sui «GDV» introdotte dall'UEFA e dall'URBSFA in quanto violavano l'articolo 45 TFUE⁵, nonché il risarcimento del danno cagionatogli. Il Royal Antwerp è poi intervenuto volontariamente nel procedimento, chiedendo anch'esso il risarcimento del danno causato da tali norme. L'UEFA non era parte del procedimento arbitrale.

12. Con un lodo arbitrale emesso il 10 luglio 2020, la CBAS ha deciso che le suddette domande erano irricevibili nella misura in cui riguardavano le regole sui «GDV» introdotte dall'UEFA e ricevibili ma infondate nella misura in cui riguardavano quelle introdotte dall'URBSFA.

13. Per quanto riguarda le norme introdotte dall'URBSFA, la CBAS ha ritenuto, in sostanza, che non violassero la libera circolazione dei lavoratori garantita dall'articolo 45 TFUE, in quanto erano indistintamente applicabili, non davano luogo ad alcuna discriminazione sulla base della nazionalità e, in ogni caso, erano giustificate da obiettivi legittimi e non erano sproporzionate rispetto ad essi⁶.

14. Di conseguenza, la CBAS ha respinto le richieste di risarcimento di UL e del Royal Antwerp.

³ Ciò risulta da una lettura combinata degli ex articoli P335.11 e P1422 e degli attuali articoli B4.112 e B6.109 del regolamento federale URBSFA.

⁴ Ciò risulta dall'ex articolo P1422 e dall'attuale articolo B6.109 del regolamento federale URBSFA.

⁵ E l'articolo 101 TFUE.

⁶ Inoltre, la CBAS non vi ha ravvisato una violazione dell'articolo 101 TFUE.

15. Il 1° settembre 2020 dette parti hanno presentato un ricorso al Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua francese, Belgio) volto ad ottenere l'annullamento del lodo arbitrale in quanto contrario all'ordine pubblico, ai sensi dell'articolo 1717 del Codice giudiziario belga.

16. A sostegno delle loro richieste, dette parti affermano, in sostanza, che le norme UEFA e URBSFA sui «GDV» violano la libertà di circolazione dei lavoratori di cui all'articolo 45 TFUE, in quanto esse limitano sia la possibilità per una società di calcio professionistico come il Royal Antwerp di ingaggiare giocatori che non soddisfano il requisito di radicamento locale o nazionale da esse stabilito, e di schierarli in campo in una partita, sia la possibilità per un giocatore come UL di essere ingaggiato e schierato in campo da una società rispetto alla quale non può far valere tale radicamento.

17. Il 9 novembre 2021 l'UEFA ha presentato una domanda di intervento spontaneo nel procedimento, che è stata dichiarata ricevibile con sentenza del 26 novembre 2021.

18. Nella sua domanda di pronuncia pregiudiziale, il giudice del rinvio rileva, in primo luogo, che il lodo arbitrale di cui gli è chiesto l'annullamento si basava i) sulla parziale irricevibilità delle domande di UL e del Royal Antwerp, nonché sul rigetto delle restanti domande in quanto infondate e ii) sull'interpretazione e sull'applicazione di due disposizioni del diritto dell'Unione, ossia gli articoli 45 e 101 TFUE, la cui eventuale inosservanza potrebbe, se del caso, costituire una violazione dell'ordine pubblico ai sensi dell'articolo 1717 del Codice giudiziario belga, tenuto conto della loro natura e della pertinente giurisprudenza della Corte.

19. In secondo luogo, il giudice del rinvio ritiene che, per potersi pronunciare, sia necessario ottenere dalla Corte chiarimenti sull'interpretazione degli articoli 45 e 101 TFUE. Nel caso di specie, detto giudice si chiede dapprima se le norme sui «GDV» possano essere considerate come un accordo tra imprese, una decisione di un'associazione di imprese o una pratica concordata ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. In secondo luogo, il giudice del rinvio si interroga sugli effetti restrittivi di tali norme sulla libera circolazione dei lavoratori e sulla concorrenza, e si chiede se esse siano giustificate, adeguate, necessarie e proporzionate agli obiettivi che perseguono. In questo contesto, il giudice del rinvio fa riferimento, tra l'altro, a un comunicato stampa pubblicato dalla Commissione europea e a uno studio condotto per conto di tale istituzione, da cui emerge i) che tali norme hanno o possono avere effetti restrittivi sulla libera circolazione dei lavoratori e ii) che la questione se tali effetti siano proporzionati ai benefici molto limitati che ne derivano, tenuto conto delle misure alternative meno restrittive che sembrano possibili, è oggetto di un esame approfondito, in particolare nell'ambito della procedura di infrazione avviata da tale istituzione⁷.

⁷ Inoltre, il giudice del rinvio si domanda se le regole sui GDV possano essere considerate un'intesa tra imprese, una decisione di un'associazione di imprese o una pratica concertata ai sensi dell'articolo 101, paragrafo 1, TFUE.

D. Questioni pregiudiziali

20. È in siffatto contesto che, con ordinanza del 15 ottobre 2021, pervenuta alla Corte l' 11 novembre 2021, il Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua francese) ha sottoposto alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

- «1) Se l'articolo 101 TFUE debba essere interpretato nel senso che osta al piano relativo ai “GDV” adottato il 2 febbraio 2005 dal Comitato esecutivo dell'UEFA, approvato dalle 52 associazioni aderenti all'UEFA al congresso di Tallinn del 21 aprile 2005 e attuato mediante regolamenti adottati sia dall'UEFA che dalle federazioni ad essa aderenti.
- 2) Se gli articoli 45 e 101 TFUE debbano essere interpretati nel senso che ostano all'applicazione delle norme relative all'iscrizione nella distinta di gioco della gara e allo schieramento dei giocatori del vivaio, formalizzate dagli articoli P335.11 e P1422 del regolamento federale dell'URBSFA e riprese agli articoli B4.1[12] del Titolo 4 e B6.109 del Titolo 6 del nuovo regolamento dell'URBSFA».

21. Sono state presentate osservazioni scritte da UL, dal Royal Antwerp, dall'URBSFA, dall'UEFA, dai governi belga, greco, polacco, portoghese, rumeno e svedese, nonché dalla Commissione europea. UL, il Royal Antwerp, l'URBSFA, l'UEFA, i governi polacco, rumeno e svedese, nonché la Commissione hanno partecipato all'udienza tenutasi il 15 novembre 2022.

III. Analisi

22. Il giudice del rinvio chiede indicazioni sulla compatibilità, con il diritto dell'Unione, delle norme sui «GDV» dell'UEFA (questione 1) e dell'URBSFA (questione 2). Curiosamente, a differenza della seconda questione, la prima non fa riferimento all'articolo 45 TFUE.

23. Spetta alle presenti conclusioni esaminare se l'articolo 45 TFUE debba essere interpretato nel senso che osta all'applicazione di norme come quelle contenute nel pertinente regolamento dell'URBSFA, relative all'inserimento nella distinta di gioco della gara e allo schieramento in campo di giocatori formati localmente. Poiché il suddetto regolamento dell'URBSFA si basa in gran parte sulle norme UEFA, nelle presenti conclusioni esaminerò anche queste ultime.

24. Con la sua questione, il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 45 TFUE debba essere interpretato nel senso che osta all'applicazione delle norme sui «GDV», come adottate dalla UEFA e dall'URBSFA.

A. Ricevibilità

25. L'URBSFA sostiene che le due questioni devono essere dichiarate irricevibili in quanto non presentano alcun interesse per i ricorrenti nel procedimento principale e sono di natura ipotetica. Inoltre, sostiene che la controversia nel procedimento principale ha una dimensione puramente nazionale in considerazione della nazionalità di UL, del luogo di stabilimento del Royal Antwerp e dell'ambito territoriale delle norme di cui trattasi, e che il giudice del rinvio è chiamato a pronunciarsi solo *inter partes*.

26. L'UEFA ritiene che le questioni pregiudiziali debbano essere dichiarate irricevibili, in quanto il giudice del rinvio non ha esposto in modo sufficientemente dettagliato il contesto di fatto e di diritto in cui le ha sollevate, in particolare l'identità delle varie federazioni calcistiche nazionali che hanno introdotto norme relative ai «GDV» e il contenuto effettivo di tali norme. Inoltre, tale giudice non ha dimostrato il carattere transnazionale della controversia di cui al procedimento principale. Per giunta, poiché la decisione di rinvio pregiudiziale è stata adottata prima che l'UEFA fosse ascoltata, la presentazione non sufficientemente precisa e dettagliata del contesto di fatto e di diritto della fattispecie ha impedito all'UEFA di far valere i propri diritti.

27. Analogamente, il governo rumeno e la Commissione concordano con l'URBSFA e l'UEFA sul fatto che la questione dell'interpretazione dell'articolo 45 TFUE è stata sollevata in assenza di qualsiasi elemento estero, cioè esterno, nel procedimento principale, nonché di qualsiasi indicazione da parte del giudice del rinvio che tale interpretazione, nonostante la natura puramente nazionale della controversia, risponda a un'esigenza intrinseca alla risoluzione di tale procedimento.

28. Pur comprendendo le preoccupazioni descritte nei punti precedenti⁸, ritengo che le questioni nella causa di cui trattasi siano ricevibili.

29. Il punto di partenza per valutare l'eccezione di irricevibilità di una causa a motivo di un'asserita situazione puramente interna è la sentenza della Corte nella causa Ullens de Schooten⁹, in cui essa ha ben riassunto e classificato le quattro ipotesi in cui le cause derivanti da situazioni puramente interne sono comunque ricevibili ai fini di una pronuncia pregiudiziale. Una di queste ipotesi è quella in cui non può escludersi che cittadini stabiliti in altri Stati membri fossero stati o fossero interessati ad avvalersi della libertà di cui trattasi per esercitare attività sul territorio dello Stato membro che ha emanato la normativa nazionale in discussione e, pertanto, che tale normativa, applicabile indistintamente ai cittadini nazionali e ai cittadini di altri Stati membri, possa produrre effetti che non siano limitati a tale Stato membro¹⁰. A questo proposito, non si può escludere che i calciatori stabiliti in altri Stati membri siano dissuasi dall'accedere al mercato belga a causa delle disposizioni di cui trattasi.

30. Inoltre, va ricordato che, nel caso di specie, la competenza del giudice del rinvio è limitata ad accertare l'eventuale violazione dell'ordine pubblico da parte del lodo arbitrale. Per definizione, nella sua valutazione il giudice del rinvio deve andare oltre i fatti peculiari del caso di specie, dato che le considerazioni di ordine pubblico trascendono necessariamente i singoli casi.

31. Inoltre, si deve osservare che l'oggetto della presente causa a livello nazionale non è una controversia tra UL e il Royal Antwerp, ma le disposizioni impugnate dell'UEFA e dell'URBSFA. La domanda di annullamento di un lodo arbitrale, pendente davanti al giudice del rinvio, non è una situazione ipotetica. Il lodo arbitrale si basa sull'interpretazione e sull'applicazione dell'articolo 45 TFUE¹¹ da parte della CBAS. Il giudice del rinvio afferma di essere tenuto a verificare la validità di tale interpretazione e applicazione al fine di stabilire se il lodo sia o meno contrario all'ordine pubblico. L'articolo 45 TFUE è stato quindi applicato dalla CBAS in modo tale che suscita dubbi nel giudice del rinvio. Né la CBAS né, per estensione, il giudice del rinvio sono chiamati a valutare la situazione specifica di UL. Piuttosto, UL, successivamente sostenuto dal Royal Antwerp, ha chiesto di dichiarare l'illegittimità delle regole sui «GDV» adottate

⁸ UL e il Royal Antwerp hanno entrambi sede in Belgio e, sotto tale profilo, non vi è alcun elemento transfrontaliero.

⁹ Sentenza del 15 novembre 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874).

¹⁰ V. sentenza del 15 novembre 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, punto 50).

¹¹ Nonché dell'articolo 101 TFUE.

dall'UEFA e dall'URBSFA in quanto contrarie al diritto dell'Unione. Nel valutare se annullare o meno il lodo arbitrale che non ha riscontrato alcuna violazione del diritto dell'Unione, il giudice del rinvio ha il compito di esaminare le disposizioni impugnate nella loro interezza e in generale.

32. Infine, per quanto riguarda l'affermazione dell'UEFA di non essere stata sentita prima dell'adozione della decisione di adire la Corte, è sufficiente affermare che, in base alla giurisprudenza della Corte, non spetta ad essa verificare se la decisione di rinvio sia stata adottata in modo conforme alle norme nazionali di organizzazione giudiziaria e di procedura¹².

33. Di conseguenza, propongo alla Corte di considerare ricevibili le questioni del giudice del rinvio.

B. Sul merito

34. A norma dell'articolo 45 TFUE è assicurata la libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione.

35. Le attività sportive che fanno parte della vita economica rientrano nelle libertà fondamentali del Trattato¹³, il che implica che i calciatori professionisti che svolgono un'attività economica devono essere qualificati come «lavoratori» ai sensi dell'articolo 45 TFUE¹⁴.

36. Inoltre, per quanto riguarda i soggetti vincolati dall'articolo 45 TFUE è assodato che tale disposizione si applica a soggetti privati come l'UEFA e l'URBSFA che disciplinano collettivamente il lavoro subordinato¹⁵.

1. Disposizioni impugnate

37. A questo punto, ritengo utile riepilogare rapidamente le disposizioni impugnate.

38. Secondo i regolamenti UEFA, i «GDV» sono definiti come giocatori che, indipendentemente dalla cittadinanza, tra i 15 e i 21 anni per almeno tre anni sono stati formati dal loro club o da un altro club della medesima associazione nazionale. Inoltre, secondo il regolamento UEFA, i club iscritti a una delle competizioni UEFA¹⁶ sono tenuti a includere, in un elenco di massimo 25 giocatori, almeno 8 giocatori del vivaio. Almeno quattro di questi giocatori devono essere stati formati dal club di cui trattasi.

¹² V., a titolo di esempio, sentenza dell'11 aprile 2000, Deliège (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:199, punto 29).

¹³ V. altresì Forsthoff, U., Eisendle, D., in Grabitz, E., Hilf, M e Nettesheim, M. (a cura di), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., aggiornamento maggio 2022, C.H. Beck, Monaco, Art. 49 AEUV, paragrafo 104.

¹⁴ Tale è la giurisprudenza costante dalla sentenza del 14 luglio 1976, Donà (13/76, EU:C:1976:115, punto 13). V. altresì sentenza del 15 dicembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punto 73). In generale, secondo una giurisprudenza costante della Corte, la nozione di «lavoratore» ha portata autonoma e non dev'essere interpretata restrittivamente. Deve essere qualificata come «lavoratore» ogni persona che svolga attività reali ed effettive, restando escluse quelle attività talmente ridotte da risultare puramente marginali e accessorie. V. sentenza del 19 luglio 2017, Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, punto 19 e giurisprudenza ivi citata).

¹⁵ Tale è la giurisprudenza costante dalla sentenza del 12 dicembre 1974, Walrave e Koch (36/74, EU:C:1974:140, punto 17). V. altresì sentenze del 15 dicembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punto 82); del 13 aprile 2000, Lehtonen e Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punto 35); e del 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, punto 30).

¹⁶ Vale a dire le seguenti quattro competizioni: UEFA Champions League, Europa League, Conference League e Supercoppa.

39. Secondo le regole dell'URBSFA, i club iscritti a una competizione sotto la giurisdizione dell'URBSFA devono inserire un minimo di otto giocatori che abbiano giocato per il club o per un altro club belga per almeno tre stagioni entro il 23° anno di età (3 di questi 8 entro il 21° anno di età), in un *elenco* di un massimo di 25 giocatori. Inoltre, per quanto riguarda le *distinte di gioco della gara*, i club devono ricorrere ai giocatori presenti nel suddetto elenco e devono inserire almeno sei giocatori che siano stati affiliati per almeno tre stagioni complete prima del 23° anno di età, di cui due prima del 21° anno di età.

40. In entrambi i casi (UEFA e URBSFA), qualora le quote minime non siano rispettate, i giocatori non possono essere sostituiti con altri giocatori che non possiedono tali qualità.

2. Restrizione

41. A seguire, esaminerò se le disposizioni impugnate costituiscono una restrizione all'articolo 45 TFUE.

42. UL e il Royal Antwerp, nonché la Commissione¹⁷, ritengono che le disposizioni impugnate non solo incidano sulla libera circolazione dei lavoratori nell'Unione, ma costituiscano anche una discriminazione indiretta basata sulla nazionalità. L'UEFA e l'URBSFA sostengono invece che le disposizioni impugnate non solo si applicano indistintamente a tutti i giocatori, indipendentemente dalla loro nazionalità, ma che non costituiscono nemmeno un ostacolo alla libera circolazione dei giocatori.

43. Ritengo che le disposizioni impugnate possano determinare una discriminazione indiretta nei confronti dei cittadini di altri Stati membri. È un dato di fatto naturale che più un giocatore è giovane, più è probabile che risieda nel suo luogo d'origine¹⁸. Pertanto, sono necessariamente i giocatori di altri Stati membri a subire il pregiudizio delle disposizioni impugnate.

44. In effetti, le disposizioni impugnate istituiscono un requisito che può essere soddisfatto solo da coloro che sono stati presenti in un dato luogo. A tal proposito, secondo una giurisprudenza costante della Corte una normativa nazionale la quale preveda una distinzione basata sul criterio della residenza rischia di operare principalmente a danno dei cittadini di altri Stati membri. Infatti, il più delle volte i non residenti sono cittadini di altri Stati membri¹⁹. In modo analogo, è giurisprudenza costante della Corte che i requisiti di qualificazione necessari per l'ammissione a determinate professioni costituiscono un ostacolo indirettamente discriminatorio alla libera circolazione dei lavoratori²⁰. Le norme sui giocatori del vivaio sono suscettibili di limitare le possibilità dei giocatori cittadini dell'Unione di lasciare liberamente un club di uno Stato membro per un club di un altro Stato membro. Sebbene siano neutre nella formulazione, le disposizioni impugnate pongono i giocatori locali in una posizione di vantaggio rispetto ai giocatori di altri Stati membri²¹.

¹⁷ La quale, come sopra descritto, ritiene tuttavia la questione irricevibile per la presunta mancanza di un elemento transfrontaliero.

¹⁸ Questo non significa negare che vi siano giocatori che si trasferiscono all'estero in età estremamente giovane. Tuttavia, essa è solo una piccola parte dei giocatori e costituisce l'eccezione, corroborando così la regola secondo cui più un giocatore è giovane, più è probabile che sia locale.

¹⁹ V., a titolo di esempio e per quanto riguarda l'articolo 45 TFUE, sentenza del 7 maggio 1998, *Clean Car Autoservice*, C-350/96, EU:C:1998:205, punto 29 e giurisprudenza ivi citata). V. altresì *Zawidzka-Łojek, A.*, «Ochrona interesu ogólnego na rynku wewnętrznym – dopuszczalne wyjątki i ograniczenia swobód. Model ochrony», in *System Prawa Unii Europejskiego, Volume 7, Prawo rynku wewnętrznego*, Varsavia, C.H. Beck, 2020, punto 197.

²⁰ V., a titolo di esempio, sentenza del 15 ottobre 1987, *Heylens e a.* (222/86, EU:C:1987:442, punti da 9 a 11).

²¹ V. altresì, a tal fine, *Kliesch, J.*, *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, pag. 215 con riferimento alle regole dell'UEFA.

45. In ogni caso, anche se si dovesse ritenere che le disposizioni impugnate non siano indirettamente discriminatorie, quod non, esse di certo costituiscono una (semplice) restrizione alla libera circolazione dei calciatori. Al riguardo, ricordo che la Corte ha dichiarato che le norme che vietano a una società di pallacanestro di schierare nelle partite del campionato nazionale giocatori provenienti da altri Stati membri, qualora il trasferimento sia avvenuto dopo una determinata data, «costituiscono un ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori»²².

46. Dovrei segnalare per inciso che, per accertare una restrizione, è irrilevante la definizione di «GDV» scelta dall'UEFA e dall'URBFA, secondo la quale per «GDV» non si intendono solo i giocatori provenienti da un determinato club, ma anche dal relativo campionato nazionale. In entrambi i casi, 8 giocatori non possono provenire da un club di un altro Stato membro, mentre 17 sì. Tuttavia, la distinzione tra giocatori del club e giocatori dello stesso campionato diventa rilevante quando si tratta di determinare la proporzionalità delle disposizioni impugnate.

3. Giustificazione

47. Una restrizione alla libera circolazione dei lavoratori può essere ammessa solo a condizione, in primo luogo, di essere giustificata da uno dei motivi elencati nell'articolo 45, paragrafo 3, TFUE²³ o da un motivo imperativo di interesse generale²⁴ e, in secondo luogo, di rispettare il principio di proporzionalità, il che implica che essa sia idonea a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non ecceda quanto necessario per conseguirlo²⁵.

a) Sull'articolo 165 TFUE

48. In considerazione del fatto che diverse parti del procedimento ricorrono estensivamente all'articolo 165 TFUE in tutte le loro argomentazioni, sono opportune alcune osservazioni su tale disposizione in questa fase dell'analisi giuridica.

49. L'articolo 165 TFUE, introdotto nei Trattati con il Trattato di Lisbona²⁶, ha ad oggetto tre questioni distinte ma interconnesse: istruzione, giovani e sport. Esso è strutturato in quattro paragrafi. Il paragrafo 1 delinea lo scopo principale e la ratio della disposizione, la quale è che l'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa. Il paragrafo 2 specifica poi quali sono gli obiettivi precisi dell'azione dell'Unione, sui quali è impossibile dissentire²⁷: sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport

²² V. sentenza del 13 aprile 2000, Lehtonen e Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, punto 49). La Corte ha fatto esplicitamente riferimento alla sentenza del 15 dicembre 1995, Bosman (C-447/93, EU:C:1995:463, punti 99 e 100). Inoltre, nella sentenza del 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, punto 35), la Corte ha ivi statuito che un contratto collettivo francese che imponeva a un giocatore «promessa» (giocatore di età compresa tra i 16 e i 22 anni), al termine del suo periodo di formazione, di concludere, a pena di esporsi al risarcimento del danno, il suo primo contratto come giocatore professionista con la società che ne ha curato la formazione, era idoneo a dissuadere il giocatore stesso dall'esercizio del suo diritto alla libera circolazione.

²³ Ordine pubblico, pubblica sicurezza e sanità pubblica.

²⁴ Nel corso degli anni la Corte ha utilizzato una terminologia diversa per descrivere ragioni di natura non economica come motivi di giustificazione, che sono state (e vengono) sviluppate dalla giurisprudenza. V. Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Parigi, 2021, paragrafo 261. Per comodità di consultazione, nelle presenti conclusioni, farò riferimento all'espressione «motivo imperativo di interesse generale».

²⁵ V. in tal senso, in sostanza, sentenze del 15 dicembre 1995, Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, punto 104); del 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, punto 38); e del 10 ottobre 2019, Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, punto 55).

²⁶ Sulla genesi di questa disposizione, v. conclusioni presentate dall'Avvocato generale Rantos nella causa European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993, paragrafo 29).

²⁷ Dei sette obiettivi di questo paragrafo, sei fanno riferimento all'istruzione e solo uno allo sport.

e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi. Il paragrafo 3 sottolinea l'importanza di favorire la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali, in particolare con il Consiglio d'Europa²⁸. Infine, cosa fondamentale, il paragrafo 4 consente alle istituzioni politiche dell'Unione²⁹ «in conformità della procedura legislativa ordinaria» di «adotta[re] azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione»³⁰ e al Consiglio (da solo), su proposta della Commissione, di adottare raccomandazioni.

1) Interpretazione letterale

50. Quanto segue risulta già direttamente dalla formulazione dell'articolo 165 TFUE.

51. In primo luogo, la disposizione si rivolge all'Unione e non agli Stati membri o ad altri soggetti pubblici, tanto meno a soggetti privati. In secondo luogo, la formulazione utilizzata («contributo», «promozione», «presa in considerazione», «sviluppo», «cooperazione») è tipica della soft law. In terzo luogo, l'articolo 165 TFUE riguarda sia gli sport professionistici che quelli ricreativi, a prescindere dal fatto che siano praticati in club o individualmente³¹. In quarto luogo, anche se la disposizione fa riferimento alla procedura legislativa ordinaria, l'articolo 165, paragrafo 4, TFUE *non* costituisce una base giuridica che consente alle istituzioni politiche di adottare atti vincolanti ai sensi dell'articolo 288 TFUE³². L'articolo 165, paragrafo 4, TFUE non è quindi altro che una «falsa base giuridica», tipica di una materia che rientra nell'ambito della politica dell'Unione senza che gli Stati membri, in qualità di signori dei trattati, siano disposti a concedere all'Unione i relativi poteri legislativi. Peraltro, quest'ultimo aspetto si riflette già nell'articolo 2, paragrafo 5, e nell'articolo 6, lettera e), TFUE: nel settore dello sport, la «competenza» dell'Unione non è di carattere legislativo, ma si limita a «svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri»³³.

2) Interpretazione sistematica e teleologica

52. Per quanto riguarda l'articolo 165 TFUE all'interno della struttura del Trattato FUE, va notato che, essendo situato nella parte terza, titolo XII del Trattato FUE³⁴, l'articolo 165 TFUE figura in tutti gli altri settori della politica dell'Unione.

53. Da ciò si possono dedurre i seguenti elementi.

²⁸ Nella misura in cui si fa riferimento al Consiglio d'Europa, questa disposizione costituisce un'emanazione specifica dell'obbligo generale che incombe all'Unione, ai sensi dell'articolo 220, paragrafo 1, TFUE, di attuare ogni utile forma di cooperazione con il Consiglio d'Europa. V. altresì le conclusioni da me presentate nella causa *The English Bridge Union* (C-90/16, EU:C:2017:464, paragrafo 33).

²⁹ Ai fini delle presenti conclusioni, intendo per istituzioni politiche dell'Unione la Commissione, il Consiglio e il Parlamento.

³⁰ Certamente, occorre un po' di tempo per venire a capo di detta disposizione che, in modo orwelliano, permette alle istituzioni politiche di ricorrere alla procedura legislativa ordinaria per adottare... tutto tranne che una legge.

³¹ V. altresì, a tal fine, Odendahl, K., in Pechstein M., Nowak C., Häde U. (a cura di), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band III, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 165 AEUV, paragrafo 9.

³² Ossia regolamenti, direttive e decisioni.

³³ V. articolo 2, paragrafo 5, e articolo 6, lettera e), TFUE. L'articolo 2, paragrafo 5, specifica inoltre che tali azioni non si sostituiscono alla competenza degli Stati membri in detti settori.

³⁴ Si trova cioè inserito tra il Fondo Sociale Europeo e la Cultura.

54. In primo luogo, l'articolo 165 TFUE non è una disposizione di portata generale ai sensi della parte prima, titolo II, del Trattato FUE³⁵. In secondo luogo, l'UEFA e l'URBSFA, in quanto soggetti privati, nella misura in cui disciplinano lavoro retribuito in modo collettivo, non perseguono né attuano una politica dell'Unione. Tale attività spetta al legislatore dell'Unione (e a chi recepisce, applica e attua il diritto derivato). L'UEFA e l'URBSFA cercano invece di invocare un obiettivo di ordine pubblico per giustificare una restrizione a una libertà fondamentale. Per quanto riguarda il caso di cui trattasi, tali soggetti sono funzionalmente paragonabili non già a un'istituzione dell'Unione che agisce³⁶ sulla base dell'articolo 165 TFUE, ma a uno Stato membro che cerca di giustificare una restrizione di una libertà fondamentale. Detto altrimenti, si tratta di un caso di integrazione *negativa* in cui un soggetto intende limitare una libertà fondamentale per promuovere un'altra politica che ritiene di maggiore importanza. Si dà il caso che quest'altra politica rientri nell'ambito dello sport. In terzo luogo, non spetta all'UEFA o all'URBSFA attuare l'azione dell'Unione ai sensi dell'articolo 165 TFUE. Si tratta di soggetti privati che esercitano funzioni economiche, oltre che normative. In quarto luogo, le istituzioni politiche dell'Unione sono ovviamente libere di proclamare³⁷ – secondo il proprio giudizio – un modello sportivo europeo sulla base dell'articolo 165 TFUE o di altre norme. Ciò non significa, tuttavia, che le funzioni spettanti alle istituzioni dell'Unione siano esternalizzate in un modo o nell'altro all'UEFA o all'URBSFA. In quinto luogo, l'UEFA e l'URBSFA non possono ottenere un assegno in bianco ai fini delle restrizioni alla libertà fondamentale di cui all'articolo 45 TFUE facendo riferimento all'articolo 165 TFUE. Le restrizioni di questa libertà fondamentale da parte di soggetti come l'UEFA e l'URBSFA devono essere valutate come tutte le altre restrizioni, in base ai principi ordinari.

3) *Incidenza sul caso di cui trattasi*

55. Tutto ciò non significa che il valore giuridico dell'articolo 165 TFUE sia così limitato³⁸ da non avere alcuna rilevanza nel caso di cui trattasi. Infatti, tale disposizione è utile sotto due profili: in primo luogo, per identificare un motivo di giustificazione a una restrizione dell'articolo 45 TFUE, noto come motivo imperativo di interesse generale, e in secondo luogo, come indicazione di ciò che è accettabile ovunque nell'Unione in termini di verifica della proporzionalità³⁹. Del resto, ciò è precisamente quanto è stato fatto dalla Corte in passato⁴⁰.

³⁵ Tale privilegio è riservato a questioni evidentemente ritenute più importanti dai signori dei Trattati, come – per citare solo alcuni esempi – la non discriminazione (articolo 8 e articolo 10 TFUE), l'ambiente (articolo 11 TFUE), la protezione dei consumatori (articolo 12 TFUE) o la protezione dei dati (articolo 16 TFUE).

³⁶ Uso con cautela il termine «agire» in mancanza di un termine migliore, dato che, come è stato dimostrato supra, l'articolo 165 TFUE non consente alle istituzioni dell'Unione di legiferare nel senso proprio del termine.

³⁷ Vorrei notare incidentalmente che le istituzioni politiche hanno ovviamente scelto di non armonizzare o regolamentare le questioni sportive legate al mercato interno ricorrendo all'articolo 114 TFUE.

³⁸ Inoltre, la Corte ha ritenuto che l'articolo 165 TFUE, interpretato congiuntamente alle norme del Trattato sulla cittadinanza, articolo 18 e articolo 21 TFUE, osta a determinate norme di un'associazione sportiva nazionale che pongono una restrizione alla libertà di circolazione. V. sentenza del 13 giugno 2019, TopFit e Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497).

³⁹ A questo proposito concordo pienamente con le conclusioni presentate dall'avvocato generale Rantos nella causa European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993, paragrafo 42), in cui si afferma che, «sebbene le caratteristiche peculiari dello sport non possano essere invocate per escludere le attività sportive dall'ambito di applicazione dei Trattati UE e FUE, i riferimenti a tali specificità e alla funzione sociale ed educativa dello sport, che figurano all'articolo 165 TFUE, possono essere rilevanti ai fini, in particolare, dell'analisi, nel settore sportivo, dell'eventuale giustificazione oggettiva delle restrizioni alla concorrenza o alle libertà fondamentali».

⁴⁰ V. sentenza del 16 marzo 2010, Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, punto 39). V. altresì, nel contesto della libertà di stabilimento ai sensi dell'articolo 49 TFUE, sentenza del 7 settembre 2022, Cilevičs e a. (C-391/20, EU:C:2022:638, punto 59), in cui la Corte si limita a fare un vago riferimento all'articolo 165 TFUE prima di esaminare il carattere restrittivo di una misura nazionale, che rientrava chiaramente nell'ambito delle materie coperte dall'articolo 165 TFUE.

b) Identificazione di un motivo imperativo di interesse generale

56. L'UEFA e l'URBSFA deducono essenzialmente due distinti motivi imperativi di interesse generale: incoraggiare la formazione e il reclutamento di giovani giocatori e migliorare l'equilibrio competitivo tra le squadre nelle competizioni UEFA per club e nelle competizioni nazionali. Un altro motivo imperativo relativo agli interessi pubblici addotto è la protezione dei giovani giocatori, nella misura in cui il loro ambiente sociale e familiare deve essere preservato, evitando traumi alla loro regolare istruzione.

57. Al riguardo, occorre rilevare che la Corte sembra partire dal presupposto che, quando soggetti come l'UEFA e l'URBSFA, vincolati dall'articolo 45 TFUE, cercano di invocare giustificazioni a una restrizione, la natura pubblicistica o privatistica delle disposizioni impugnate non incide affatto sulla portata o sul contenuto di tali giustificazioni⁴¹.

58. Posso concordare con questa affermazione e comprendo l'interesse generale a mantenere un regime uniforme per quanto riguarda l'articolo 45 TFUE, indipendentemente dal fatto che le restrizioni provengano da soggetti pubblici o privati. Tuttavia, è importante ricordare che – contrariamente a uno Stato membro in quanto soggetto pubblico – soggetti privati come l'UEFA o l'URBSFA, coerentemente con i rispettivi scopi, perseguono obiettivi di natura economica⁴². Tali obiettivi possono talvolta essere in conflitto con gli obiettivi pubblici. Inoltre, l'UEFA e l'URBSFA esercitano funzioni sia regolamentari che economiche. Poiché queste funzioni non sono separate, è inevitabile che sorgano conflitti di interesse. In altre parole, l'UEFA e l'URBSFA si comporterebbero in modo irrazionale se cercassero di promuovere obiettivi pubblici direttamente contrastanti con i loro interessi commerciali.

59. Quando gli Stati membri cercano di giustificare le restrizioni a una libertà fondamentale, si presume che essi intendano promuovere un interesse pubblico diverso da quello del mercato interno. Tale non è il caso di un soggetto privato e deve essere tenuto presente nell'analisi che segue. È per questo motivo che preferisco i termini utilizzati dalla Corte nella sentenza *Angonese*, in cui si parla di «obiettivo legittimamente perseguito»⁴³, senza specificare che tale obiettivo debba necessariamente essere di interesse *pubblico*. Ecco perché è ancora più importante esaminare l'elemento dell'interesse *pubblico* nei motivi imperativi dedotti dall'UEFA e dall'URBSFA.

60. Per quanto attiene allo sport professionistico, la Corte ha già avuto occasione di affermare che, considerata la notevole importanza sociale dell'attività sportiva e, specialmente, del gioco del calcio nell'Unione europea, si deve riconoscere la legittimità dell'obiettivo consistente

⁴¹ V. sentenza del 15 dicembre 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, punto 86).

⁴² V. altresì Weatherill, S., *European Sports Law*, T.M.C. Asser, L'Aia, 2007, pag. 60, il quale osserva che, sebbene vi sia un «ordine logico» nell'approccio della Corte, «non è chiaro come le nozioni contenute [nell'articolo 45, paragrafo 3, TFUE] possano essere adeguatamente riformulate per adattarsi al settore privato» e sottolinea il rischio che consentire ai privati di invocare giustificazioni di ordine pubblico «possa causare una loro eccessiva espansione».

⁴³ V. sentenza del 6 giugno 2000 (C-281/98, EU:C:2000:296, punto 42). V. altresì, a tal fine, Müller-Graff, P.-Chr., «Die horizontale Direktwirkung der Grundfreiheiten», *Europarecht*, 2014, pagg. da 3 a 29, a pag. 12.

nell'incentivare l'ingaggio e la formazione di giovani giocatori⁴⁴. Lo stesso vale per lo scopo consistente nel garantire la conservazione di un equilibrio fra le società, preservando una certa parità di possibilità e l'incertezza dei risultati⁴⁵.

c) Sulla proporzionalità

61. Inoltre, le disposizioni impugnate devono rispettare il principio di proporzionalità, nel senso che devono essere idonee a garantire, in modo coerente e sistematico, la realizzazione dell'obiettivo perseguito e non devono eccedere quanto necessario per conseguirlo. Spetterà al giudice del rinvio valutare la proporzionalità delle disposizioni impugnate. A questo proposito, l'onere della prova della proporzionalità delle norme sui «GDV» incombe all'UEFA e all'URBSFA.

62. Sulla base delle informazioni fornite alla Corte e delle osservazioni delle varie parti, ritengo che la Corte sia sufficientemente informata per orientare il giudice del rinvio circa la verifica della proporzionalità.

63. Si dimostrerà che alcune restrizioni sono giustificate.

64. In generale, come è stato sottolineato in dottrina, «le regole sportive hanno un effetto economico. Ma senza alcune regole fondamentali non ci sarebbe lo sport»⁴⁶. I mercati specifici dello sport competitivo si basano sull'esistenza della concorrenza. L'assenza di restrizioni potrebbe in teoria portare a una situazione in cui un club, in grado di acquistare tutti i giocatori, si troverebbe in una posizione in cui di fatto non può più essere battuto da altri club. Sarebbe un peccato se, ad esempio, il *Wisła Kraków* fosse in grado di dominare l'intero campionato polacco. Il «bel gioco» perderebbe parte della sua attrattiva.

1) Idoneità

65. Le disposizioni impugnate devono essere idonee a soddisfare i presunti motivi imperativi di interesse pubblico, vale a dire che le regole sui «GDV» devono essere idonee a incentivare la formazione e il reclutamento di giovani giocatori e a migliorare l'equilibrio competitivo tra le squadre nelle competizioni UEFA per club e nelle competizioni nazionali.

i) Formazione e reclutamento di giovani giocatori

66. Le disposizioni impugnate sono, per definizione, idonee a raggiungere l'obiettivo della formazione e del reclutamento di giovani giocatori, come peraltro riconosciuto anche dal Royal Antwerp⁴⁷.

⁴⁴ V. sentenze del 15 dicembre 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, punto 106), e del 16 marzo 2010, *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143, punto 39).

⁴⁵ V. sentenza del 15 dicembre 1995, *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, punto 106). La Corte ha altresì riconosciuto come un obiettivo valido la regolarità delle competizioni sportive; v. sentenze dell'11 aprile 2000, *Deliège* (C-51/96 e C-191/97, EU:C:2000:199, punto 64); e del 13 aprile 2000, *Lehtonen e Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, punto 53). Il caso di specie, tuttavia, non riguarda la regolarità di una competizione, ma piuttosto le condizioni che un club deve soddisfare per partecipare a una competizione.

⁴⁶ V. Weatherill, S., op. cit., pag. 336.

⁴⁷ V. punto 38 delle osservazioni del Royal Antwerp.

67. Tuttavia, nutro dubbi sulla coerenza generale delle disposizioni impugnate, per quanto riguarda la definizione di «GDV». Se, come accade sia nel regolamento UEFA che in quello URBSFA, un «GDV» non è solo un giocatore formato dal club stesso, ma anche quello formato da un altro club del campionato nazionale, mi chiedo se le disposizioni impugnate giovino davvero al raggiungimento dell'obiettivo dei club di formare giovani giocatori. Al riguardo, noto che, secondo le norme UEFA, almeno la metà (cioè quattro) dei «GDV» deve essere stata formata dal club di cui trattasi. Questo attenua le questioni, ma non affronta il problema alla radice, che è la definizione stessa di cosa costituisca un «GDV».

68. Tali dubbi ovviamente aumentano se la lega nazionale di cui trattasi è una lega importante, ed è per questo che, a mio avviso, il regolamento UEFA sembra sollevare maggiori interrogativi di quello URBSFA, che è, in confronto, una delle leghe più piccole. Se un club di un campionato nazionale maggiore potesse «comprare» fino alla metà dei «GDV», verrebbe vanificato l'obiettivo di incentivare quel club a formare giovani giocatori.

69. Di conseguenza, se da un lato ritengo giustificato l'obbligo di inserire in un elenco un numero predefinito di «GDV», dall'altro non vedo la logica – dal punto di vista della formazione – di estendere la definizione di «GDV» al di fuori di un determinato club, ma all'interno del relativo campionato nazionale⁴⁸.

ii) Miglioramento dell'equilibrio competitivo delle squadre

70. Le stesse considerazioni valgono per l'obiettivo di migliorare l'equilibrio competitivo delle squadre. Se tutti i club vengono obbligati, attraverso le disposizioni impugnate, a formare i giocatori, è probabile che l'equilibrio competitivo complessivo tra le squadre aumenti. Anche in questo caso, questo obiettivo è pregiudicato nella misura in cui i club possano ricorrere ai «GDV» di altri club dello stesso campionato.

iii) Conclusione

71. In conclusione, le disposizioni impugnate non sono coerenti e quindi non sono idonee a raggiungere gli obiettivi della formazione di giovani giocatori e di incrementare l'equilibrio competitivo delle squadre, nella misura in cui i «GDV» che devono comparire in un elenco possono includere giocatori non provenienti dal club di cui trattasi.

72. Ciò significa che le disposizioni dell'URBSFA sono del tutto inidonee, mentre quelle dell'UEFA sono idonee solo in parte.

2) Necessità

73. Inoltre, le disposizioni impugnate non devono andare oltre quanto necessario per raggiungere l'obiettivo della formazione e del reclutamento di giovani giocatori.

⁴⁸ Nella misura in cui si ritiene che i club debbano avere un necessario margine di manovra per ricorrere non solo ai propri giocatori, ma anche ad altri dello stesso campionato nazionale, riterrei che tale margine di manovra sarebbe più agevolmente garantito riducendo il numero di «GDV» e limitando allo stesso tempo la definizione ai giocatori del proprio vivaio (cioè formati nei club).

i) Sulla discrezionalità dell'UEFA e dell'URBSFA

74. L'UEFA, in particolare, sostiene che esiste una giurisprudenza consolidata, in base alla quale gli «organismi di regolamentazione delle professioni» godono di un «ampio margine di discrezionalità» quando scelgono una soluzione specifica a un determinato problema.

75. A proposito di ciò, noto che si fa riferimento a una sola sentenza (fondamentale) della Corte⁴⁹ in cui il giudice nazionale ha dovuto valutare le misure adottate dall'Ordine degli avvocati dei Paesi Bassi⁵⁰. Mi sembra arduo dedurre dalle specificità di quella fattispecie un principio generale, secondo il quale i soggetti privati vincolati dall'articolo 45 TFUE disporrebbero, in situazioni analoghe, di un potere discrezionale maggiore rispetto a quello degli Stati membri.

76. Direi piuttosto che trova applicazione la giurisprudenza ordinaria per quanto riguarda la valutazione generale di coloro che intendono invocare giustificazioni alle restrizioni all'articolo 45 TFUE. A questo proposito, va notato che, ovviamente, coloro che sono vincolati dall'articolo 45 TFUE hanno un certo margine di discrezionalità per valutare se sia necessario affrontare talune problematiche e con quali mezzi occorra farlo. Al riguardo, la Corte ammette margini di discrezionalità più o meno ampi, basati non sulla paternità (Stato membro o «organismo di regolamentazione della professione»), ma sull'oggetto dell'obiettivo perseguito dal motivo di giustificazione. La Corte ha quindi concesso un'ampia discrezionalità in «attività (...) delicat[e]» come il distacco dei lavoratori⁵¹ o questioni di «natura affatto speciale» come le lotterie⁵². Inoltre, la situazione classica in cui la Corte concede un certo margine di discrezionalità è il settore della salute pubblica⁵³. È giusto affermare che il potere discrezionale aumenta nella misura in cui l'oggetto perseguito trascende la politica economica classica⁵⁴.

77. Non è però quanto si verifica nel caso di specie. La formazione e l'ingaggio di giovani giocatori, così come l'incremento dell'equilibrio competitivo delle squadre, hanno una forte componente economica. Come sottolineato dal Royal Antwerp nelle sue osservazioni, i giocatori, compresi quelli giovani, hanno un valore di mercato che, sotto tutti gli aspetti, funge da leva per loro e per i club nel caso di eventuali trasferimenti.

78. Di conseguenza, non vedo alcun motivo per discostarmi dalla giurisprudenza ordinaria e per concedere all'UEFA e all'URBSFA un margine di discrezionalità più ampio di quello normalmente attribuito a uno Stato membro per giustificare una restrizione all'articolo 45 TFUE.

ii) Misure meno restrittive

79. Le misure alternative invocate, in particolare da UL e dal Royal Antwerp, sono la compensazione diretta per la formazione dei giovani giocatori o la redistribuzione degli introiti.

⁴⁹ V. punti 50 e 80 delle osservazioni scritte dell'UEFA, in cui si fa riferimento alla sentenza del 19 febbraio 2002, *Wouters e a.* (C-309/99, EU:C:2002:98, punto 110).

⁵⁰ Analogamente, nella sentenza del 28 febbraio 2013, *Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas* (C-1/12, EU:C:2013:127, punto 96), la Corte, facendo riferimento alla sentenza del 19 febbraio 2002, *Wouters e a.* (C-309/99, EU:C:2002:98), ha esaminato se le misure restrittive di un ordine degli esperti contabili potessero «ragionevolmente» essere considerate necessarie per garantire la qualità dei servizi.

⁵¹ V. sentenza del 17 dicembre 1981, *Webb* (279/80, EU:C:1981:314, punto 18) per quanto riguarda la libera prestazione di servizi.

⁵² V. sentenza del 24 marzo 1994, *Schindler* (C-275/92, EU:C:1994:119, punto 59 e segg.) per quanto riguarda la libera prestazione di servizi.

⁵³ V., a titolo di esempio, sentenza del 16 dicembre 2010, *Josemans* (C-137/09, EU:C:2010:774, punto 63 e segg.) per quanto riguarda la libera circolazione delle merci e la libera prestazione di servizi.

⁵⁴ V. altresì, a tal fine, *Forsthoff, U., Eisendle, D.*, op. cit., paragrafo 397.

80. Come sottolineato anche dalla Commissione, non è dimostrato che tali misure sarebbero meno restrittive e costituirebbero un ostacolo minore alla libera circolazione ai sensi dell'articolo 45 TFUE. Infatti, a seconda della loro specifica articolazione, alcune di queste misure, come un tetto salariale, sembrerebbero essere persino più restrittive per la capacità dei club di ingaggiare giocatori, mentre i sistemi di compensazione per gli investimenti legati alla formazione inciderebbero direttamente sulle pari opportunità e richiederebbero concrete misure amministrative, costi e monitoraggio.

81. Inoltre, non vi è alcuna indicazione che tali misure siano *altrettanto efficaci* per conseguire il medesimo obiettivo, ossia la formazione di giovani giocatori. In particolare, i club finanziariamente forti potrebbero «farla franca» non formando giovani giocatori e acquistandoli da altri club, il che vanificherebbe sia l'obiettivo prefissato di formare giovani giocatori sia l'obiettivo generale di migliorare l'equilibrio competitivo tra le squadre⁵⁵.

iii) Conclusione

82. In conclusione, le decisioni impugnate, nei limiti in cui sono inidonee, risultano necessarie per conseguire gli obiettivi di formare giovani giocatori e di incrementare l'equilibrio competitivo delle squadre.

IV. Conclusione

83. Alla luce di quanto precede, suggerisco alla Corte di rispondere alla questione sollevata dal Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (Tribunale di primo grado di Bruxelles di lingua francese, Belgio) nei seguenti termini:

L'articolo 45 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta all'applicazione delle norme sui giocatori del vivaio, come adottate dall'Unione delle federazioni calcistiche europee (UEFA) e dall'Union royale belge des sociétés de football association (URBSFA), in base alle quali, per partecipare alle relative competizioni, i club devono iscrivere in un elenco un numero minimo di otto giocatori del vivaio su un numero massimo di 25, laddove tali giocatori del vivaio possono provenire da un altro club della federazione calcistica nazionale interessata.

⁵⁵ V. altresì, a tal fine, Kliesch, J., *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Nomos, Baden-Baden, 2017, pag. 232.