CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE JEAN-PIERRE WARNER DEL 24 OTTOBRE 1974 [1]

Signor Presidente,

Signori Giudici,

benché la presente causa riguardi, a rigor di termini, l'incidenza del diritto comunitario nell'ambito di uno specifico settore sportivo, e precisamente quello delle gare ciclistiche di mezzofondo, la vostra sentenza avrà ripercussioni di carattere generale nel mondo dello sport professionale.

La causa è stata rinviata a questa Corte con domanda di pronunzia pregiudiziale dal tribunale di Utrecht, ed uno degli ostacoli che devo superare nell'illustrare i fatti che hanno dato origine alla controversia consiste nella difficoltà di definire una corsa ciclistica di mezzofondo in modo che non sembri voler anticipare la soluzione di una decisiva questione di fatto, sulla quale — ritengo — spetta a voi pronunciarvi. Da una parte, una corsa del genere si può definire come una competizione fra varie squadre, ciascuna composta da un battistrada motorizzato («pacemaker» o «pacer»), seguito da un corridore in bicicletta («stayer»); dall' altra, essa può essere definita come una gara tra più ciclisti mezzofondisti («stayers»), ciascuno preceduto da un battistrada motorizzato o allenatore («pacemaker» o «pacer»). È sicuro comunque che il compito del battistrada, il quale usa uno speciale abbigliamento, è di creare uno spostamento d'aria, per consentire allo «stayer» di correre a velocità — fino a 100 km orari — che normalmente un ciclista non potrebbe raggiungere da solo. È anche certo che entrambi, il battistrada e il mezzofondista, devono dar prova di notevole destrezza.

Quasi tutti, se non tutti, gli allenatori sono professionisti. Essi prestano la loro attività, a norma di un contratto concluso con il mezzofondista, o con una federazione ciclistica, o con un organizzatore di gare (sponsor). I mezzofindisti possono essere sia professionisti, sia dilettanti.

Nel 1900 venne costituita a Parigi la Union Cycliste Internationale («UCI»), organizzazione composta da vari enti nazionali interessati all'attività ciclistica sportiva. Nel 1967, la sede dell'UCI fu trasferita a Ginevra.

Sotto l'egida di questa organizzazione, vengono disputati annualmente dei campionati mondiali di ciclismo, che comprendono gare di mezzofondo. Essi hanno luogo ogni anno in un paese diverso — si sono tenuti, ad esempio, in Ispagna nel 1973 e nel Canada nel 1974, e si disputeranno nel Belgio nel 1975 — ed in genere vengono organizzati dalla federazione nazionale del paese in cui si svolgono, mentre alla UCI è riservata solo una funzione di sorveglianza.

Nel novembre 1970, la UCI decise di modificare il regolamento relativo ai campionati mondiali, nella parte riguardante le gare di mezzofondo, per stabilire che, dal 1973, l'allenatore motorizzato avrebbe dovuto essere della stessa nazionalità del corridore mezzofondista. La modifica — afferma la UCI — era resa necessaria dal fatto che i campionati mondiali dovevano essere delle gare fra squadre nazionali.

I sigg. Walrave e Koch, attori nella causa pendente dinanzi al tribunale di Utrecht, sono allenatori professionisti, fra i migliori — secondo le valutazioni della UCI — e forse i migliori del mondo. Entrambi sono cittadini olandesi, e data (stando, almeno, a quanto essi affermano) la scarsità di buoni mezzofondisti olandesi, sono stati in passato invitati a fare da battistrada a ciclisti di altre

1 — Traduzione dall'inglese.

nazionalità, specialmente belgi e tedeschi, nelle gare di mezzofondo.

Nella nuova norma adottata dalla UCI, gli attori ravvisavano perciò il pericolo di perdere i loro mezzi di sussistenza o, in ogni caso, una sostanziale limitazione del mercato sul quale potrebbero trarre vantaggio dalla loro abilità. All'inizio del 1973, non avendo potuto ottenere la revoca della suddetta clausola, essi citavano in giudizio la UCI, la federazione nazionale olandese per il ciclismo e, in quanto incaricata dell'organizzazione dei campionati mondiali del 1973, la federazione nazionale spagnola. La domanda proposta contro quest'ultimo ente, rimasto sempre contumace, veniva respinta; attualmente, quindi, le convenute sono la UCI e la federazione nazionale olandese.

Gli attori chiedono in sostanza che il tribunale voglia:

1. dichiarare la nullità della modifica del regolamento della UCI in relazione ad allenatori e mezzofondisti che siano cittadini di Stati membri della Comunità;
2. obbligare la UCI a consentire che gli attori partecipino a gare come allenatori di mezzofondisti non olandesi, che siano però cittadini di uno degli Stati membri.

L'11 maggio 1973, il presidente del tribunale emanava a favore degli attori un provvedimento provvisoriamente esecutivo, ritenendo che i contratti dai quali era disciplinata la loro attività di allenatori avevano ad oggetto la prestazione di servizi e rientravano quindi in un campo in cui dovevano applicarsi le disposizioni comunitarie relative alla libera circolazione dei lavoratori. Le convenute avevano eccepito che, anche in tal caso, non si poteva constatare una discriminazione, nel senso definito dalle suddette disposizioni, nel fatto di esigere che le squadre nazionali fossero composte da persone aventi la cittadinanza dello stesso Stato. Il presidente del tribunale respingeva questo argomento, ritenendo che, in una gara di mezzofondo, effettivo partecipante doveva considerarsi il mezzofondista, mentre l'allenatore, nonostante il carattere delle sue prestazioni, restava semplicemente un ausiliario, una figura analoga al direttore sportivo o al massaggiatore. Lo stesso presidente sottolineava che, in una gara per dilettanti, l'importante è la qualità di dilettante del mezzofondista, mentre si considera irrilevante la circostanza che il battistrada sia un professionista. Le convenute avevano inoltre eccepito che, comunque, le norme di diritto comunitario non potevano disciplinare fatti che dovevano verificarsi in Ispagna. Anche questo argomento veniva disatteso, in base alla considerazione che i mezzofondisti sono portati a scegliere, per le gare di selezione organizzate a livello nazionale, gli stessi allenatori ch'essi intendono portare ai campionati mondiali, di guisa che il regolamento relativo a questi campionati influisce su avvenimenti che hanno luogo nell'ambito della Comunità.

Successivamente, la Corte d'appello di Amsterdam accoglieva il ricorso proposto dalle convenute, e annullava il provvedimento del presidente del tribunale di Utrecht, con la motivazione — pare — che i campionati mondiali avrebbero avuto luogo al di fuori del territorio comunitario. Un ricorso ed un controricorso per cassazione sono attualmente pendenti dinanzi allo «Hoge Raad» dei Paesi Bassi.

Nel frattempo, il tribunale di Utrecht ha sottoposto a questa Corte un certo numero di questioni, testualmente riportate nella relazione d'udienza, nella quale esse occupano lo spazio di circa 2 pagine e mezza. Non mi sembra, signori, che sia necessario leggerle. Penso sia meglio cercare di desumere, dal testo delle questioni stesse e dalle osservazioni, scritte ed orali, che sono state presentate alla Corte, quali siano i problemi principali che sorgono nella fattispecie.

Un punto che evidentemente ha dato da riflettere al giudice a quo riguarda il se i contratti relativi all'attività degli attori come battistrada motorizzati si debbano inquadrare nella categoria del contratto di lavoro o in quella del contratto

d'opera. Il tribunale ritiene — giustamente, a mio avviso — che, nel primo caso, la norma da applicare sarebbe l'art. 48 del trattato CEE, nel secondo caso, l'art. 59.

Non vi è alcun dubbio sul fatto che l'art. 48 abbia efficacia diretta negli ordinamenti giuridici degli Stati membri, come questa Corte ha affermato, ad esempio, nella causa 167-73 (Commissione/ Repubblica francese, Racc. 1974, pagg. 359, 371). Ed è certo altresì che detto articolo è vincolante non solo per gli Stati membri e per la pubblica amministrazione in questi Stati, ma anche per i singoli, nell'ambito della Comunità. Le convenute e la Commissione sembrano suggerire che tale effetto deriva dall'art. 7, n. 4, del regolamento CEE del Consiglio n. 1612/68. Io non lo credo: un regolamento non può ampliare la portata delle disposizioni del trattato cui esso deve dare attuazione; la ragione per cui l'art. 48 è vincolante anche per i singoli risiede nella sua formulazione in termini generali.

La Corte non ha mai avuto occasione, invece, di pronunciarsi sull'eventuale efficacia diretta dell'art. 59 e sui destinatari di questa norma. Il giudice a quo ha posto espressamente il primo quesito, ed implicitamente il secondo.

Signori, non dubito affatto che l'art. 59 sia direttamente efficace, ed il mio parere è condiviso da tutti coloro che hanno presentato osservazioni nel presente procedimento, cioè gli attori e le convenute nella causa principale, la Commissione ed il Regno Unito (quest'ultimo con rinvio alle osservazioni già presentate nella causa 33-74, Binsbergen). Inoltre, le considerazioni che, nella causa 2-74 (sentenza Reyners, Racc. 1974, pag. 631), hanno indotto l'avvocato generale Mayras e questa Corte ad affermare l'efficacia diretta dell'art. 52 mi sembra portino necessariamente a concludere che lo stesso deve dirsi per l'art. 59. Nonostante alcune osservazioni in senso contrario, presentate dall'Irlanda nella causa Binsbergen, non ritengo esatto fare una distinzione fra i due articoli.

Le convenute mettono comunque in dubbio che l'art. 59 sia vincolante per i singoli, e la Commissione sostiene che la norma non ha questo carattere. All' udienza, rispondendo ad una delle mie domande, l'agente della Commissione ha spiegato che questa tesi è basata su due motivi: primo, il testo stesso del trattato; secondo, il modo in cui il trattato è stato generalmente interpretato, in particolare dagli autori del «programma generale» approvato dal Consiglio il 18 dicembre 1961, a norma dell'art. 63, n. 1, del trattato.

Signori, mi pare che questo argomento dovrebbe essere disatteso.

Nel testo del trattato non riesco a veder nulla che imponga la conclusione secondo cui l'art. 59 sarebbe vincolante solo ne confronti degli Stati membri e delle autorità di questi. È vero che in alcuni degli articoli successivi si trovano riferimenti a restrizioni imposte dagli Stati membri. Gli artt. 59 e 63 sono però redatti in termini generali, che possono riferirsi a restrizioni imposte da chiunque. Per di più, come sottolinea la stessa Commissione, l'art. 59 costituisce, in funzione della definizione contenuta nell'art. 60, una norma accessoria destinata a disciplinare tutte le prestazioni «fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone». Sarebbe strano, invero, che una norma del genere vincolasse una categoria di persone più ristretta di quella dei destinatari di una delle norme specifiche (l'art. 48) cui essa fa seguito.

Né mi sembra valido il riferimento al «programma generale». Il Consiglio, nell'elaborare detto programma non era competente a limitare la portata dell'art. 59, come del resto non aveva il potere di ampliarla, e in ogni caso esso non ha inteso fare nulla del genere. Il programma generale era comunque incompleto: esso trattava unicamente la questione delle restrizioni imposte da uno Stato membro a cittadini di altri Stati membri, e non prendeva in considerazione, ad esempio,

l'abolizione di restrizioni imposte da uno Stato membro ai suoi propri cittadini, residenti in un altro Stato membro.

Concludo nel senso che gli artt. 48 e 59, sotto ogni aspetto rilevante nella fattispecie, sono norme analoghe; poiché l'art. 59 ha carattere residuale, se non rientrano nella categoria contemplata dall'art. 48, i contratti conclusi dagli attori saranno necessariamente del tipo di quelli cui si riferisce l'art. 59. Stando così le cose, mi sembra che la questione del se essi siano contratti di lavoro o contratti d'opera debba essere ridimensionata. Correttamente, comunque, il giudice nazionale non ha chiesto alla Corte di pronunziarsi su questo punto.

Viene poi il problema, sollevato espressamente dalle convenute nella causa principale e implicitamente dal tribunale di Utrecht, relativo al se gli artt. 48 e 59 possano influire sulla validità di una clausola contenuta nel regolamento di un'organizzazione internazionale operante in vari paesi non membri della Comunità. A sostegno della loro tesi, le convenute rilevano che la UCI è attualmente composta da due federazioni internazionali, l'una di dilettanti, l'altra di professionisti, alle quali sono a loro volta iscritte le federazioni nazionali. La federazione internazionale «dilettanti» comprende 108 sezioni nazionali, quella «professionisti» ne conta 18. Ora, come può — chiedono le convenute — una norma di diritto comunitario influire sulla validità di un regolamento vigente in più di 100 paesi? A ciò penso si possa rispondere che qualsiasi Stato sovrano ha il potere di stabilire che una disposizione di un certo tipo, contenuta nel regolamento di un'associazione internazionale fra privati, sia considerata illegittima nell'ambito del suo territorio e venga disapplicata. Disposizioni del genere sono frequenti nel campo del diritto della concorrenza. Ora, a mio avviso, quel che vale per uno Stato sovrano deve valere anche per la Comunità. Se il ragionamento delle convenute fosse esatto, una associazione internazionale di commercianti che ritenessero conforme ai loro interessi un accordo per non «cacciare di frodo» nelle rispettive riserve di personale sarebbe libera, nonostante l'art. 48, di adottare, ed applicare nell'ambito della Comunità, un regolamento il quale vietasse ai membri dell'associazione di assumere alle proprie dipendenze persone che non abbiano la cittadinanza del paese in cui essi hanno sede.

Un problema connesso a quello testé esaminato è quello che il giudice a quo solleva espressamente, chiedendo

«se sia rilevante la circostanza che i campionati mondiali in questione vengano disputati in uno Stato membro della CEE oppure in un paese terzo, tenuto conto che i campionati mondiali proiettano assai lontano la propria ombra, influenzando la scelta dell'allenatore già nelle gare di selezione ed in altre competizioni a livello nazionale».

Il quesito è formulato in modo da contenere una constatazione di fatto, e cioè quella che i campionati mondiali influiscono sulla scelta dell'allenatore per le gare che hanno luogo a livello nazionale. Ora, signori, se così stanno le cose, ciò significa che il regolamento della UCI produce effetti nell'ambito della Comunità, anche negli anni in cui i campionati mondiali vengono disputati in paesi terzi. Questa Corte non può, certo, risolvere direttamente il problema, il che implicherebbe un superamento del limite fra l'interpretazione del diritto comunitario e la sua applicazione. Su due punti, comunque, ritengo non possano esservi dubbi: in primo luogo, sul fatto che la restrizione della libera circolazione dei lavoratori, o della libertà di prestare servizi, non deve necessariamente, per essere incompatibile con l'art. 48 o, rispettivamente, con l'art. 59, configurarsi come un divieto assoluto. È sufficiente ch'essa possa avere l'effetto di porre i cittadini di uno Stato membro in una situazione meno favorevole di quella in cui si trovano i cittadini di un altro Stato membro. In secondo luogo, sulla incompatibilità di una siffatta restrizione col diritto comunitario (a meno che non si tratti di una speciale deroga od ecce-

zione), qualora essa incida su fatti che si verifichino nell'ambito della Comunità.

Queste considerazioni mi portano a trattare l'ultimo dei problemi essenziali che si pongono nella presente causa. Ci si può chiedere se non sia configurabile un' eccezione alle norme del trattato che vietano le discriminazioni basate sulla nazionalità, per quanto riguarda regolamenti di organizzazioni sportive intesi a garantire che ciascuna squadra nazionale sia costituita solo da cittadini del paese ch'essa deve rappresentare. A questo interrogativo, signori, risponderei nel senso che l'eccezione dovrebbe risultare chiaramente. Penso, in proposito, ad un criterio previsto dall'ordinamento di alcuni dei nostri paesi per stabilire se un contratto implichi determinate condizioni: quello dello «officious bystander» (profano), che mi sembra possa utilmente applicarsi nell'interpretazione del trattato. Immaginiamo che una persona qualsiasi, al momento della firma del trattato CEE, o eventualmente del trattato di adesione, abbia chiesto ai presenti intorno al tavolo delle trattative se con gli artt. 48 e 59 avessero inteso vietare qualsiasi disposizione secondo la quale, in un determinato sport, la squadra nazionale dovesse essere composta esclusivamente da cittadini del paese da essa rappresentato. Il buon senso suggerisce che i firmatari, le penne a mezz'aria, avrebbero tutti risposto con un moto d'impazienza: «Naturalmente, no», e forse avrebbero aggiunto che, a loro avviso, la questione era talmente ovvia da non richiedere un 'espressa disciplina. Questo criterio mi sembra più soddisfacente di quello proposto nelle osservazioni, dalla Commissione, e basato sulla vostra sentenza 153-73 (Sotgiu/Deutsche Bundespost, Racc. 1974, pag. 153). Mi sembra che il principio ivi affermato, il quale permette di tener conto, in determinati casi, di differenze obiettive nella situazione di vari lavoratori, non sia qui veramente pertinente.

Molte considerazioni sono state fatte, nelle osservazioni presentate alla Corte, sulla questione del se, in una gara ciclistica di mezzofondo, l'allenatore e il corridore si debbano veramente considerare collegati fra loro. A mio parere, tuttavia, anche questo punto rientra nella sfera dell'applicazione del trattato; la decisione spetta quindi al giudice nazionale. In base ai fatti che sono stati addotti dinanzi alla Corte, la questione sembra essere estremamente dubbia. Rendendosene conto, la Commissione ha proposto — se non mi sbaglio, nell'interpretare le sue osservazioni — che la Corte fornisca qualche suggerimento al giudice olandese circa il contenuto della nozione di «squadra nazionale». Da parte mia, ritengo che ciò non sarebbe opportuno. Suggerimenti del genere non sono stati chiesti dal giudice nazionale, e se la Corte volesse fornirli di sua iniziativa, penso che essa non solo eccederebbe i limiti della sua competenza, ma rischierebbe di elaborare criteri che potrebbero rivelarsi di difficile applicazione, ovvero non esaurienti, o solo parzialmente adeguati, alla luce delle prove e dei mezzi dedotti dinanzi al giudice nazionale. Sarebbe preferibile, a mio avviso, che questo, qualora si trovasse in difficoltà nell'interpretare la suddetta nozione, si rivolgesse nuovamente alla Corte, anche se ciò dovesse causare un certo ritardo nella definizione della controversia.

È vero che il tribunale chiede

«se faccia differenza il considerare l'allenatore come un partecipante alle gare oppure soltanto come qualcuno che svolge un determinato compito a favore dell'effettivo partecipante (il mezzofondista)».

Ciò equivale però soltanto a chiedere se vi sia differenza tra il considerare come una sola squadra l'allenatore e il mezzofondista, e il considerare quest'ultimo come l'unico partecipante alla gara. E la mia risposta sarebbe, naturalmente, che la differenza è essenziale.

Il tribunale chiede inoltre

«se sia rilevante ... il fatto che la citata norma del regolamento si riferisce ad un avvenimento sportivo in cui la lotta per

la conquista del titolo mondiale si svolge fra squadre di varie nazioni o fra rappresentanti di varie nazioni».

Sono d'accordo con la Commissione nel ritenere che la risposta a questo quesito dovrebbe essere negativa. Il criterio decisivo è che la norma del regolamento sia intesa allo scopo della costituzione di squadre nazionali. In tale ipotesi, non ritengo che il carattere dell'avvenimento sportivo in cui tali squadre si trovano in competizione — che sia per la conquista del titolo mondiale o di un titolo più limitato (ad esempio, quello europeo) — sia rilevante, purché naturalmente si tratti di una manifestazione sportiva internazionale. Del resto, anche la nozione di «manifestazione internazionale» va interpretata in senso lato: credo, ad esempio, che i campionati internazionali di rugby si svolgano fra l'Inghilterra, la Francia, l'Irlanda (nel suo complesso), la Scozia e il Galles.

Infine, il giudice olandese formula alcuni quesiti relativi all'art. 7 del trattato, avvertendo tuttavia che la loro soluzione non sarebbe necessaria, qualora la Corte risolvesse le questioni vertenti sugli artt. 48 e 59 in modo da rendere irrilevanti quelle che si riferiscono all'art. 7. Dato il punto di vista da me espresso a proposito degli artt. 48 e 59, considero non pertinenti i quesiti relativi all'art. 7 e mi ritengo esonerato dal prenderli in esame.

Posso perciò concludere che le questioni sottopostevi dal tribunale olandese dovrebbero essere risolte come segue:

1. La clausola del regolamento di una organizzazione sportiva internazionale secondo cui una persona, che deve svolgere un determinato compito nell'ambito di una manifestazione sportiva, in forza di un contratto di lavoro, dev'essere di una determinata nazionalità è incompatibile con l'art. 48 del trattato CEE, a meno che non sia intesa alla costituzione di squadre nazionali.

2. La clausola di un siffatto regolamento secondo cui una persona, che deve svolgere un compito analogo in forza di un contratto d'opera, dev'essere di una determinata nazionalità è incompatibile con l'art. 59 del trattato, con la stessa riserva.

3. Né nell'uno, né nell'altro caso, è rilevante il fatto che la clausola in questione si riferisca o meno ad una competizione per il titolo mondiale.

4. Né nell'uno, né nell'altro caso, è rilevante la circostanza che la clausola in questione riguardi o meno una competizione che debba avere luogo nel territorio di uno Stato membro della CEE, se detta clausola ha in realtà l'effetto di porre i cittadini di uno Stato membro in una situazione di svantaggio rispetto a quella in cui si trovano i cittadini di un altro Stato membro, per quanto riguarda la partecipazione a manifestazioni che abbiano luogo nell'ambito del suddetto territorio.

5. Dalla fine del periodo transitorio, l'art. 59 del trattato ha efficacia diretta nell'ordinamento degli Stati membri, anche se non esistono, in determinati settori, le direttive che dovevano essere adottate ai sensi dell'art. 63, n. 2.