

LUIGI MELICA

SPORT E “DIRITTI” IN ITALIA E NEL MONDO

Prefazione di Raffaele Chiulli



Bologna
University Press

QUADERNI DI DIRITTO
DELLE ATTIVITÀ MOTORIE E SPORTIVE

Collana diretta da Carlo Bottari

I volumi della Collana “Quaderni di Diritto delle attività motorie e sportive”

1. Nicola Cavallaro, *La cessione dei diritti economici dei calciatori* (2021)
2. Francesco Pegreffi, Giovanni Paruto (a cura di), *Stili di vita e nuove tecnologie* (2022)
3. Luigi Melica, *Sport e “diritti” in Italia e nel mondo* (2022)
4. Carlo Bottari, Alceste Santuari (a cura di), *Le associazioni sportive dilettantistiche: riforme e profili gestionali* (2022)

COMITATO SCIENTIFICO

Carlo Bottari

Roberto Cippitani

Paco D’Onofrio

Massimiliano Iovino

Luigi Melica

Alessandro Pajno

Carlo Rasia

Elena Zucconi Galli Fonseca

LUIGI MELICA

SPORT E “DIRITTI” IN ITALIA E NEL MONDO

Prefazione di Raffaele Chiulli

Bologna
University Press

Fondazione Bologna University Press
Via Saragozza 10 – 40123 Bologna
tel. (+39) 051 232 882
fax (+39) 051 221 019

www.buponline.com
email: info@buponline.com

© 2022 Bologna University Press

Trascorso un anno dalla prima edizione, i testi sono pubblicati sotto licenza Creative Commons BY-NC-SA 4.0.

ISBN: 979-12-5477-029-0
ISBN online: 979-12-5477-030-6

In copertina: it.freepik.com

Impaginazione: DoppioCLickArt (San Lazzaro di Savena - BO)

Prima edizione: aprile 2022

SOMMARIO

Prefazione	3
<i>Raffaele Chiulli</i>	
 Parte introduttiva	
1. Il <i>casus belli</i> : la riforma italiana dello sport del 2019	5
2. La regolazione dello sport nell'epoca contemporanea	7
3. I temi della ricerca	8
 Capitolo I	
1. Pedagogia e marzialità negli <i>sports</i> delle origini	11
2. La nascita dell'Olimpismo	14
3. La Carta Olimpica	15
4. Il valore giuridico della Carta Olimpica	21
 Capitolo II	
1. Riconoscimento e tutela internazionale del diritto fondamentale allo sport: il contributo del Consiglio d'Europa	25
1.2. Il contributo delle Nazioni Unite/Unesco: la Carta Internazionale per l'Educazione Fisica, l'Attività Fisica e lo Sport	33
2. Il diritto alla pratica sportiva nelle Costituzioni contemporanee	36
2.1. Le politiche dell'Unione europea in materia di sport	43
2.2. Le Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea	45
3. I risultati della comparazione giuridica	45
 Capitolo III	
1. Lo sport in Italia: dai primordi alla Costituzione del 1948	47
2. L'ordinamento sportivo prima della riforma del 2019	51

3. Sport e Costituzione: le norme guida per il giurista	63
4. La riforma dello sport nella legge delega 8 agosto 2019, n. 86 nei decreti attuativi	68

Capitolo IV

1. Sport e diritto nel contrasto tra il CIO e lo Stato italiano: “chi deve fare cosa”	79
2. <i>Governance</i> dello sport e “interferenze” statali	84

Considerazioni conclusive

1. Le impurità della <i>lex sportiva</i>	93
2. La difficile convivenza tra l’attuazione dei valori dell’olimpismo ed il dovere di neutralità politica	99

PREFAZIONE

Dear Prof. Luigi Melica,

Please accept my sincere congratulations on publishing this book that will benefit the understanding of sport and *sports* law not only in Italy, but across the entire world. It is indeed an honour and a privilege to be a small part of this incredible resource.

As President of the Union Internationale Motonautique (UIM), the Association of IOC Recognised International Sport Federations (ARISF) and former President of the Global Association of International *Sports* Federations (GAISF), I can attest to how vital the field of *sports* law is in the world of sport.

Dear reader, as the well-known saying – “knowledge is power” – indicates, we can only truly understand the relationship with sport and its governing bodies by understanding the role of *sports* law within this. It is an extremely in-depth and detailed topic which requires years of research and practical experience to even begin to uncover the surface.

Fortunately for us, one of the most-respected academics within the field of Sport Law and Sport Management, Prof. Melica, has imparted his wisdom and expertise in this incredibly insightful book. His work truly takes you on a journey from the very beginnings of sport in ancient times to the rise of Olympism, the creation of the Olympic Charter and beyond.

The evolution and promotion of sport for all is also discussed in great detail. This is a key part of the global *sports* community and a common driving force behind everything that we do. As Prof. Melica covers in this text, the idea of sport for all has since found space in the international Conventions of the Council of Europe and the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (Unesco), in addition to various Constitutions around the world.

Also explored are the challenges that arise in attempting to balance the Olympic, international and state *governance* systems that need to coexist together. By reading this, you will see that this balance is not always perfectly struck. But by inspecting specific case studies discussed in this book, you will no doubt learn how harmony may be better achieved in the future.

Whether you are interested in Italian sport in particular or the Olympic Movement and world of sport more widely, I cannot recommend this book enough. I encourage you all to read this publication with great attentiveness, and to be curious and inquisitive towards everything henceforth.

Yours sincerely,

Dr. Raffaele Chiulli
President UIM and ARISF

PARTE INTRODUTTIVA

1. IL CASUS BELLI: LA RIFORMA ITALIANA DELLO SPORT DEL 2019

Per molto tempo, in Italia, l'organizzazione e gestione degli sport, indifferentemente, dilettantistico, agonistico o amatoriale, è stata ad appannaggio dell'organismo nazionale olimpico, il CONI che nasceva nel 1896 come articolazione del Comitato olimpico internazionale – il CIO – allo scopo di sviluppare i valori dell'olimpismo e di curare, insieme agli altri Comitati nazionali, l'organizzazione e gestione delle competizioni olimpiche (cfr. *amplius*, cap. III)¹. Sino a pochi anni fa, infatti, il CONI era l'unico

¹ Il CONI, infatti, era nato come Comitato provvisorio nel 1896 al fine di curare la partecipazione degli atleti italiani alle Olimpiadi di Atene. Successivamente, fu costituito stabilmente nel 1914 con l'attuale denominazione e nel 1927 si decise di attribuirgli il compito, sulla falsariga dell'organizzazione del CIO, di accentrare in sé tutte le federazioni nazionali degli sport che nel frattempo erano nati. Il CONI, come previsto dallo Statuto, divenne la federazione delle federazioni sportive nazionali. Successivamente, il d.m. 26 febbraio 1934 gli attribuì la capacità giuridica quale ente dipendente del partito fascista ai sensi della l. 14 giugno 1928, n. 1310 e la legge istitutiva del 1942 ne regolò più articolatamente le competenze e funzioni. Poi, per molto tempo, il legislatore modificherà tale legge aggiornandola sia alle innovazioni apportate alla Carta olimpica e, dunque, per adeguare alle stesse l'organizzazione del CONI, sia per permettere allo stesso CONI di organizzare e gestire l'intero sport italiano. Sul punto, limitatamente al CONI, si veda, L. Rigo, *Storia della normativa del CONI. Dalle sue origini alla legge istitutiva del 1942* (Prima parte), in *Riv. dir. sport.*, 1986, 565 ss. In generale, sullo "sport" in Italia, B. Marchetti, *Lo sport*, in *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, Milano, 2003, 926 ss.; M. Sanino, voce *Sport*, in *Dizionario di diritto pubblico dell'economia*, a cura di E. Picozza, Bologna, 1998, 800 ss. (in specie vedi la nota 9). Sul profilo in esame, vedi anche A. Quaranta, *Rapporti fra ordinamento sportivo ed ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, 29 ss.; R. Perez, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Milano, 1988, vol. I, 524 ss.; G. Guarino, *Lo sport quale formazione sociale di carattere sovranazionale*, in *Scritti in memoria di A. Pinas*, Milano, 1996, 347 ss.; L. Di Nella, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999; G. Napolitano, voce *Sport*, in *Dizionario di Diritto pubblico*, a cura di S. Cassese, Milano, 2006, 5678 ss.; B. Marchetti, *Ordinamento sportivo*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di G. Corso e V. Lopilato, parte spec., vol. II, Milano, 2006, 479 ss.

titolare della funzione di promozione degli “sport”, di tutti i tipi di “sport”. Costituito come ente pubblico non economico, il CONI è al vertice della confederazione delle federazioni sportive nazionali, cura la gestione di tutte le attività sportive agonistiche, e, a partire dal 2002 e sino al 2019, attraverso la società CONI Servizi, aveva ampliato la sua attività istituzionale, operando sul mercato come ente erogatore di servizi generali in materia di sport². A partire, però, dalla legge di stabilità 2019, lo Stato italiano trasformava la società Coni Servizi S.p.a. in “Sport e Salute S.p.a”, sottraendo al CONI la totalità della gestione e controllo del fenomeno sportivo, nonché, attraverso una riforma di ampio respiro contenuta in una legge delega ed in diversi decreti attuativi, interveniva sullo “sport” in generale regolando i suoi molteplici aspetti (*amplius*, cap. III, par. 4), ivi compresi i nodi e le problematiche più rilevanti che sino a quel momento erano rimasti privi di regolamentazione (*amplius*, cap. III, par. 2). Inoltre, la riforma entrava nel merito delle regole generali di buona *governance* degli enti associativi (CONI, Federazioni, Associazioni varie e società sportive) dettando norme sul numero massimo di mandati consecutivi e sulle incompatibilità e conflitti di interesse tra i titolari delle cariche di vertice (*amplius*, cap. III).

A quel punto il CIO, ritenendo questo depotenziamento del CONI lesivo della Carta olimpica, avviava un’azione di protesta contro il Governo italiano, minacciando la sospensione dal CIO del Comitato olimpico italiano. Nello specifico, si recapitava al CONI una missiva con la quale si lamentava la lesione dell’autonomia dello sport, sollecitando il Comitato stesso a fare il possibile per far rimuovere le violazioni rilevate³. Il Governo rassicurava il CIO, promettendo di rimuovere le illegittimità eccepite attraverso i decreti attuativi ed approvava la legge delega. Tuttavia, benché i rapporti si fossero rasserenati grazie all’approvazione della legge sulle olimpiadi di Cortina⁴, il

² In particolare, come previsto dal suo statuto, CONI servizi curava “l’approntamento di mezzi e strutture necessari per lo svolgimento di manifestazioni ed attività sportive ed eventi collegati, nonché la gestione di impianti sportivi”.

³ “Saremmo grati se lei, nel suo ruolo di Presidente del CONI ma anche nel suo ruolo di Membro CIO che rappresenta il CIO il Italia, potesse portare queste serie preoccupazioni all’attenzione urgente delle più alte autorità di Governo e lavorare insieme con loro per perfezionare le disposizioni in questione del disegno di legge e renderle completamente compatibili con i principi fondamentali e con le Regole che governano il Movimento Olimpico, prima che il testo definitivo sia presentato alle autorità competenti per l’approvazione. Contiamo sulla comprensione e sulla positiva collaborazione delle parti interessate per risolvere amichevolmente questi temi ed evitare eventuali complicazioni inutili e/o ulteriori azioni da parte del CIO”. Il testo integrale della lettera è scaricabile da, https://www.corriere.it/sport/19_agosto_06/lettera-cio-coni-02fa19fa-b828-11e9-b2de-ac53be46e6c6.shtml.

⁴ Si fa riferimento alla lettera fatta recapitare al Governo italiano nell’aprile del 2020 dal Presidente del CONI, nella quale il Presidente del CIO si congratulava con il Presidente del Consiglio italiano per il “travolgente risultato, con un supporto quasi unanime” (*rectius* della Camera dei deputati). Si era in presenza, come sottolineato enfaticamente dal Presidente del CIO, di un “riflesso del grande popolo italiano a sostegno di questi Giochi per una visione di un futuro più luminoso”. Nel congratularsi con il Premier italiano, il Presidente del CIO lasciava chiaramente trasparire la fiducia che riponeva nel medesimo in vista

CIO recapitava al Governo – questa volta direttamente e non tramite il CONI – una seconda lettera di protesta con la quale stigmatizzava che, contrariamente alle promesse fatte, nelle bozze dei decreti legislativi, non si ravvisavano i rimedi richiesti, e, dunque, l'ordinamento italiano, in quel momento, regolava lo "sport" in aperta violazione della Carta Olimpica. Successivamente, nel novembre 2020, il Governo italiano approvava cinque decreti attuativi, escludendo la parte riguardante il riordino del Comitato olimpico nazionale contenente le norme di buona *governance*. Nello stesso tempo, prorogava sino al febbraio 2021 la scadenza della delega con l'auspicio di intervenire in un secondo momento sulla *governance* dello sport e sulle altre questioni ancora non riformate. Infine, dopo che un d.l.⁵ aveva parzialmente restituito al CONI il personale ed il patrimonio trasferito alla società Sport e salute s.p.a. (cfr., *amplius*, cap. III), nel febbraio successivo, mutava il vertice del governo nazionale ed i decreti attuativi appena approvati, dopo essere entrati in vigore il 18 marzo 2021, venivano immediatamente sospesi⁶ per dare modo al nuovo Governo di re-intervenire sul loro contenuto. Ad oggi, mentre si scrive, la riforma è ancora sospesa nei suoi effetti.

2. LA REGOLAZIONE DELLO SPORT NELL'EPOCA CONTEMPORANEA

Indipendentemente dai contenuti della riforma italiana dello sport, è lampante che la contrapposizione tra il CIO, il CONI ed il Governo italiano si inserisce in un quadro più ampio che regola, non solo in Italia, ma in tutti gli ordinamenti del mondo, il fenomeno sportivo nel suo complesso. In generale, le questioni riguardanti le due *governance*, sportiva e politica, hanno acquisito un tale rilievo da generare non solo delle antinomie tra i rispettivi ordinamenti, ma anche frequenti confronti se non proprio contrapposizioni di tipo politico. Prendendo le mosse dal principio generale secondo il quale allo sport deve riconoscersi autonomia, ossia la capacità di darsi un ordinamento interno regolato da un sistema di giustizia domestica e indipendenza, ossia la prerogativa di selezionare i propri vertici senza subire interferenze da parte di terzi e degli Stati in particolare, non può sottacersi che non siano mancate frizioni tra le autorità politiche e quelle sportive anche per effetto dell'impatto sociale assun-

della soluzione all'empasse che si era creato sulla legge delega ed i suoi decreti attuativi: "questo straordinario risultato è anche il segno della sua leadership in questi momenti difficili. Il Comitato Olimpico Internazionale non vede l'ora di proseguire la sua stretta e proficua collaborazione con il Governo e il Comitato Olimpico Italiano, sotto l'eccellente guida del suo presidente e membro del CIO, Giovanni Malagò".

⁵ Ci si riferisce al d.l. 29 gennaio 2021, n. 5 recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) (21G00009), entrato in vigore il 30/01/2021 e convertito senza modificazioni dalla L. 24 marzo 2021, n. 43 (in G.U. 30/03/2021, n. 77).

⁶ Art. 30 d.l. 22 marzo 2021, n. 41 "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse all'emergenza da COVID-19" (21G00049) (GU serie generale n. 70 del 22-03-2021).

to dagli sport agonistici corroborato dalla capacità dei *Boards* sportivi di acquisire enormi quantità di risorse finanziarie. Le diverse *governance* dello sport, infatti, non si limitano più, solo, ad organizzare gli eventi strettamente sportivi, ma, anche, a gestire la massa di risorse acquisite sul mercato.

Rimanendo nell'epoca contemporanea, è sufficiente ricordare, nella primavera del 2021, la *querelle* tra la Federazione europea del calcio (l'UEFA) ed alcune blasonate società calcistiche che avevano annunciato la costituzione di una superlega europea che avrebbe by-passato la stessa Federazione nell'organizzazione del campionato europeo di calcio noto come *Champions league*. Mentre si scrive, il conflitto giuridico è ancora in corso ed è radicato presso la Corte di Giustizia dell'Unione europea (Caso C-333/21) adita dal Tribunale di Madrid dopo che l'UEFA aveva avviato un procedimento disciplinare contro le società che avevano creato la Superlega, le quali, nel difendersi, hanno invocato la nota giurisprudenza della Corte di giustizia che tutela la libera concorrenza e l'abuso di posizione dominante. Un altro esempio paradigmatico, è l'episodio verificatosi durante i Campionati europei di calcio del giugno 2021, quando l'UEFA negava al Comune di Monaco di Baviera l'autorizzazione ad illuminare lo stadio con i colori dell'arcobaleno, in aperta polemica con lo Stato ungherese che aveva appena approvato una legge restrittiva della diffusione tra i minori dei contenuti omosessuali, inserendo tali norme nella legge generale che colpisce la pedofilia (cfr. *amplius*, Considerazioni conclusive).

Non meno importante, quanto meno dal punto di vista dei rapporti giuridici tra tesserati e Federazione internazionale, è la vicenda riguardante il famoso calciatore Ronaldo che durante una conferenza stampa rendeva noto, con esplicite gestualità, di preferire l'acqua alla bibita Coca-Cola, *main sponsor* della manifestazione sportiva, dopo che l'UEFA, in attuazione del contratto con la società produttrice della Coca-Cola, aveva fatto collocare due bottigliette della celebre bibita sul tavolo dove si svolgevano le conferenze stampa post-partita affinché fossero riprese dalle telecamere di tutto il mondo. Forse, perché consapevole della stringente giurisprudenza della Corte Edu in materia di libertà di manifestazione del pensiero⁷, l'UEFA non replicava in alcun modo, evidentemente sperando che l'opinione pubblica dimenticasse l'episodio il prima possibile.

3. I TEMI DELLA RICERCA

“Sport” e “regole” sono un binomio inscindibile: lo sport nasce infatti negli istituti scolastici inglesi per educare le nuove generazioni al rispetto delle regole (cfr. capitolo

⁷ Cfr. A. Di Marco, *Athletes' Freedom of Expression: The Relative Political Neutrality of Sport*, Human Rights Law Review, Oxford, vol. 21, 3, 2021, 620 ss.

successivo). Tuttavia, mentre negli Stati Uniti, lo spirito di iniziativa degli studenti universitari trasformava lo sport da mera competizione sportiva ad un evento produttivo di lucro (cfr. capitolo successivo), nel resto del mondo, a questa dimensione si arriverà successivamente, con maggiore gradualità. Comune ai due “mondi”, va precisato, è sempre stato il profluvio di norme regolanti le gare, i rispettivi campionati, il regime sanzionatorio e l'apparato giurisdizionale finalizzato a rendere regolari le competizioni sportive. Da sempre, infatti, l'intero sistema è gestito ed organizzato (eccetto che negli Stati Uniti) da Federazioni *ad hoc*, una per ogni sport, e dà luogo a migliaia di procedimenti, contenziosi e decisioni delle autorità sportive giuridicamente rilevanti nell'ordinamento settoriale sportivo. In aggiunta a questa area dello sport organizzato, a partire dalla fine del XIX secolo, veniva alla luce il fenomeno sportivo più importante della storia dello sport: le olimpiadi. Su impulso di un pedagogista francese, De Coubertin, i giochi olimpici perseguirono, sin dall'inizio, il duplice scopo di promuovere, accanto alla competizione sportiva strettamente intesa, la realizzazione dei principi giuridici fondamentali che faticosamente stavano influenzando le giovani democrazie del XX secolo: l'eguaglianza, il rispetto reciproco e l'inviolabilità dei diritti – “*with a view to promoting a peaceful society concerned with the preservation of human dignity*” (punto 2 dei principi fondamentali) –. Oltre alle competizioni olimpiche strettamente intese, infatti, la Carta olimpica regola anche questa dimensione valoriale, con la particolarità che i principi e le regole, esattamente come le Costituzioni statali, sono revisionati all'evolversi delle due dimensioni, sportiva ed etico culturale, al punto che a partire dal 2004, la Carta si è autodefinita “*a basic instrument of a constitutional nature*”⁸. Ma non è tutto: la Carta olimpica include tra i valori dell'olimpismo anche la *promozione dello sport per tutti* ed anche tale profilo è divenuto uno dei compiti dei Comitati olimpici in aggiunta all'attività agonistica finalizzata alla preparazione delle squadre olimpiche. Dinanzi a questo quadro giuridico, le Costituzioni del dopoguerra, nascendo, dovevano prendere atto dell'esistenza di questo fenomeno sociale che impattava negli ordinamenti statali reclamando un'ampia autonomia, dal livello internazionale – la Carta olimpica è considerata “la Costituzione mondiale dello sport” – al livello nazionale. Pertanto, all'interno di ciascun sistema giuridico, si sono indicati i confini entro i quali l'ordinamento sportivo è autonomo ed indipendente e gli ambiti nei quali deve invece subentrare il diritto statale. Nello stesso tempo, l'area definita dello *sport per tutti* costituita dalle “altre” dimensioni dello sport, dallo *status* degli sportivi dilettanti, allo sport amatoriale e ludico ricreativo, alle connessioni tra lo sport ed il benessere psicofisico delle persone ed in particolare delle giovani generazioni, lungi dall'essere una prerogativa esclusiva del CIO, trovava spazio in alcune Convenzioni internazio-

⁸ Sulla Carta olimpica, cfr. *amplius*, cap. I, par. 2 ss.

nali del Consiglio d'Europa e dell'Unesco (*amplius*, cap. II) ed era recepita da diverse Costituzioni del mondo (*amplius*, cap. II)⁹.

In questo quadro complessivo, pertanto, gli ordinamenti e sistemi di *governance* olimpica, internazionale e statale dovrebbero convivere ed operare insieme regolando e promuovendo i diversi e variegati profili dello sport.

Nel presente lavoro di ricerca, traendo spunto dalla vicenda italiana, si è tentato di dare un “ordine” a questo avvincente tema del diritto, prendendo le mosse dalla storicità e dimensione giuridica globale e plurale dello sport, privilegiando, per quanto possibile, i “diritti” che si generano dallo e nello sport, nelle loro diverse accezioni, agonistica, amatoriale e ludico-ricreativa.

⁹ A questo riguardo, merita di essere da subito menzionata la recente sentenza con cui la Cassazione (Cass. civ., V sez., sent. del 26 ottobre 2021, n. 30008) interviene sulla nozione di sport promuovendo una interpretazione, in linea con la Corte di giustizia, orientata alla valorizzazione dello “sport per tutti”. In effetti, secondo i giudici, la qualificazione di “attività sportiva” non richiede necessariamente che vengano preparati atleti per le gare, né che essa sia praticata con continuità, sistematicità o organizzazione, o ad un determinato livello o finalizzata alla partecipazione a competizioni sportive: di fatto, quindi, è sufficiente una connessione anche più debole con la pratica sportiva nella sua accezione di attività caratterizzata da una componente fisica non irrilevante e mirante, in fin dei conti, al benessere psico-fisico della persona.

CAPITOLO I

I. PEDAGOGIA E MARZIALITÀ NEGLI SPORTS DELLE ORIGINI

Il modello anglosassone

Curiosamente, quando si invoca il *fair play*, oggi, si chiede ai *competitors* di una gara sportiva di non limitarsi al mero rispetto delle regole, ma di “fare di più”, correggendo, ad esempio, un errore arbitrale anche se dannoso alla propria squadra o di ammettere di non avere subito un fallo¹. Diversamente, nella sua accezione storica, l'espressione *fair play* fu coniata per definire un fenomeno agonistico nato nelle scuole e università inglesi nel XIX secolo per assolvere a finalità educative. Lo sport di squadra fu infatti ideato allo scopo di prevenire la violenza, il nonnismo e l'abuso di alcolici tra le giovani generazioni ed in questo senso il *fair play* rappresentava un gioco, certamente “rude”, ma rispettoso di regole ben precise elaborate per veicolare le energie giovanili, non nella violenza, ma, per l'appunto, nelle competizioni sportive. Queste ultime, per essere *fair*, dovevano essere accese, finanche dure, ma sempre corrette, evitando che il vigore giovanile trasmodasse in violenza². Lo “sport” nacque dunque in Inghilterra come una componente dell'*education* e gli sport di squadra come il calcio ed il rugby erano considerati un deterrente per consentire alle camerate delle scuole britanniche – composte da 11 studenti – di “sfogare” il proprio vigore in una competizione disputata nel rispetto di regole preventivamente fissate.

¹ Addirittura, *fair play*, per la Corte arbitrale dello Sport, è un vincolo procedurale – a *due process clause* – che la Corte impone alle autorità dello sport che adottano provvedimenti che in qualche modo incidono sulle situazioni giuridiche soggettive dei loro destinatari. A. Duval, *The Olympic Charter: A Transnational Constitution Without a State?*, in *Journal of Law and Society*, vol. 45, 2018, 256.

² Non può sottacersi, che ancora oggi, questo particolare atteggiamento tipizza e caratterizza il popolo inglese che negli sport più antichi, nati proprio in quel periodo, quali il calcio ed il rugby, si distingue, insieme, per il vigore espresso nella gara e per la lealtà, nel senso che l'agonismo anche estremo, però, non trasmoda mai in violenza, tant'è che, a fine gara, ci si stringe affettuosamente la mano nonostante sino a pochi minuti prima, ci si è misurati con estrema durezza.

Ben presto, però, lo sport uscì dalle strutture dell'*education* ed iniziò ad essere praticato nelle ore pomeridiane in modo amatoriale, "*the sport for the sport's sake*", non collegato, dunque, a regolari gare sportive organizzate. Nello stesso tempo, la sua accezione agonistica e competitiva ebbe ampio sviluppo, al punto che iniziarono ad organizzarsi i primi campionati nazionali di calcio e di rugby. Da quel momento, la diffusione dello sport non ha conosciuto freni³ e le *élite* al potere intuirono che le competizioni sportive, oltre ad essere funzionali all'educazione delle giovani generazioni, se insegnate a tutti, potevano iniziare i ceti meno abbienti alla comprensione dei rudimenti della democrazia⁴. Di lì a poco, il fenomeno sportivo uscirà dall'Inghilterra, diffondendosi ovunque grazie alla sua straordinaria attrattività ed allo spirito di emulazione di tutti i popoli del mondo⁵. In Nordamerica, in particolare, i coloni mutuarono dalla madrepatria la componente pedagogica dello sport, ma, a differenza dell'Inghilterra, lo sport agonistico resterà nelle scuole e nelle università: le giovani generazioni statunitensi, infatti, già dalla metà del 1800, organizzavano i primi campionati scolastici ed universitari in impianti sportivi interni alle strutture di insegnamento. Non solo, ma lo sport universitario statunitense inizierà ad autofinanziarsi con gli introiti dei biglietti pagati per assistere alle gare, gettandosi le basi per lo sfruttamento degli interessi economici e commerciali collegati agli eventi sportivi.

Negli Stati Uniti, dunque, lo "sport" agonistico di alto livello ha coinciso per molto tempo con lo sport praticato nei *college* e nelle *high schools* e gli *intercollegiate sports* sono ancora oggi i più importanti campionati giovanili disputati nel Paese.

Comune ai due "mondi", in definitiva, è il "fenomeno" che nasce e si sviluppa a fini prettamente pedagogici; parimenti affine, tra Inghilterra e Stati Uniti, è la

³ Sul punto, di recente, N. Sbetti, *Giochi diplomatici. Sport e politica estera nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1953)*, Viella, 2020, cap. I. L'A. evidenzia che nel progetto di riforma delle *public school* gli sport furono adottati con successo come strumento pedagogico e di controllo. Interessante è l'organizzazione interna delle scuole britanniche all'interno delle quali si era soliti affidare ad un "*senior boy*" la responsabilità della disciplina di una camerata composta da dieci studenti. Il "capoclasse" denominato "*captain*" coordinava i giochi che erano solitamente organizzati in squadre di undici giocatori, ossia quanti sono i giocatori dei primi sport di squadra, ossia rugby e calcio.

⁴ Sul punto, *ex multis*, ci si permette di inviare a L. Melica, *Fondamenti costituzionali della coesione europea*, Napoli, 2006 ed in particolare al capitolo sull'Inghilterra.

⁵ I commercianti, marinai, militari e missionari inglesi, infatti, non lo insegnavano alle popolazioni indigene, ma quest'ultime, osservando ed apprezzando i visitatori inglesi che lo praticavano, ne rimanevano affascinati e recepiscono le gesta e le regole connesse e quindi lo imitavano. In Italia, per esempio, non è casuale che tra le prime associazioni sportive, ci fosse il Genoa *Cricket and football club* che, addirittura, fu costituita all'interno del consolato britannico a riprova della influenza inglese nello sport e della circolazione dei modelli sportivi, già prima della nascita stessa dell'Associazione di diritto comparato. In quel momento oltre al *football*, ritenuto più popolano, nacquero anche il *waterpolo*, la moderna pallanuoto e, per l'appunto, il *cricket*, ritenuti più aristocratici. Sulla comparazione in generale e sul ruolo dell'Associazione di diritto comparato, cfr. G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, 2020, parte introduttiva.

tendenziale estraneità degli *sports* alla componente marziale collegata all'educazione militare⁶.

Il modello europeo

Diversamente dal Regno Unito, nel resto del continente europeo, le *élite* al potere, già nel XVII secolo, avevano intuito che la pratica sportiva poteva essere funzionale a fini militari. Data la presenza di un esercito prevalentemente terrestre, la componente marziale dello sport contrassegnò il Romanticismo europeo, particolarmente nello Stato svizzero⁷, francese e soprattutto prussiano. Più precisamente, l'intero continente europeo, a partire dalla seconda metà del 1800, si modellò prevalentemente sul sistema prussiano fondato sullo slogan di "amare la patria attraverso la ginnastica" che riecheggiava la nota concezione spartana dell'adolescente atleta/soldato⁸.

⁶ In Inghilterra, peraltro, tale accezione non aveva trovato seguito perché la forza militare era prevalentemente navale.

⁷ *Ibidem*. L'A. riferisce che ad influenzare il sistema italiano fu soprattutto il sistema svizzero. Dopo l'occupazione napoleonica, più precisamente, la Repubblica Elvetica sviluppò l'idea della "nazione armata". A partire dal 1874, infatti, ciascun Cantone aveva inserito nei programmi di insegnamento sia la ginnastica che il tiro a segno che si erano diffusi su tutto il territorio attraverso forme varie di associazionismo.

⁸ Il fenomeno è noto agli storici: delle riflessioni di filosofi e pedagogisti che nel corso del XVIII e XIX secolo avevano insistito sull'utilità di unire al lavoro intellettuale la cura del proprio corpo, durante il Romanticismo si colse soprattutto l'aspetto marziale, ispirandosi agli antichi modelli pedagogici spartani e romani. In Francia, per esempio, Jean Gervais Labene introdusse l'educazione fisica in funzione della preparazione militare del "cittadino-soldato"; analogamente, l'abate Talleyrand riteneva che la ginnastica dovesse avere lo stesso peso che aveva nell'istruzione degli antichi greci e romani, ispirando i giacobini, i girondini e lo stesso Napoleone che introdusse gli esercizi marziali all'Università, inaugurando un indirizzo che continuò anche dopo Waterloo e che era comune al sistema prussiano. Si deve a quest'ultimo, come riferito nel testo, l'influenza sul resto d'Europa e sull'Italia di un modello teorico che legava la ginnastica a finalità etico-politiche. Sulla falsariga delle idee di Johann Gottlieb Fichte e dei suoi *Discorsi alla nazione tedesca* e dei filosofi, Friedrich Ludwig Jahn e Johannes GutsMuths, nacque il movimento dei Turnen, fondatosi sull'ideologia di "amare la patria attraverso la ginnastica" i quali legarono a questo motto il concetto di "razza", "nazione" e "religione" ed in tal senso i ginnasti erano fratelli "nel sangue, nell'amor patrio ed in Cristo". Forgiare il proprio fisico era finalizzato all'obiettivo della vittoria della nazione tedesca e la ginnastica era fondamentale per il potenziamento dell'esercito prussiano al punto che, ovunque, in quel momento, proliferarono le associazioni ginniche, le quali, se all'inizio erano nate come "forma di aggregazione e di coesione sociale interclassista con caratteristiche antiautoritarie, liberali e costituzionaliste", tuttavia, come sottolineato, con la nascita della Lega ginnastica tedesca, "la disciplina e il cameratismo dei ginnasti tedeschi furono indirizzati sempre più verso un ostentato pangermanesimo e un nazionalismo impregnato di xenofobia e intolleranza razziale in cui il riferimento ideologico al Volk era ormai complice delle politiche reazionarie e conservatrici". Il modello associazionistico dei Turnen divenne dunque un punto fermo della costruzione identitaria tedesca e fu imitato in Italia dove "funse da importante paradigma per lo sviluppo del sistema sportivo e dei processi

Questa tendenza, tuttavia, non cancellerà del tutto l'organizzazione e gestione degli *sports* individuali e di squadra che si era progressivamente sviluppata grazie all'associazionismo spontaneo⁹. Complessivamente, dunque, è corretto affermare che, in Europa, a cavallo fra il XVII e il XIX secolo, concezioni pedagogiche, militari e, via via, anche igienistiche e salutistiche legate alla crescente disponibilità del tempo libero contribuirono a sviluppare due grandi modelli: quello "anglosassone" di matrice pedagogica, nato negli istituti scolastici e propagatosi all'esterno grazie all'associazionismo privato, e quello "continentale" che, collegando lo sport all'educazione delle giovani generazioni, sviluppava anche la componente marziale che coniugava l'attività sportiva ai fattori nazional-identitari dei diversi Stati che si stavano formando. Più in generale, gli *sports* si stavano progressivamente diffondendo ovunque, superando con facilità, non solo gli steccati ideologici dell'epoca, ma, anche, le diverse barriere fondate sul censo, l'età e, progressivamente, anche il genere: gli sport di squadra, come il calcio, il basket, la pallavolo ed il football, e quelli individuali, come il tennis, il pugilato, l'automobilismo ed il motociclismo, per citare i più importanti, stavano divenendo sempre più di massa, ossia praticati e seguiti da tutti senza distinzioni.

2. LA NASCITA DELL'OLIMPISMO

Ad incidere sul fenomeno sportivo complessivamente considerato ha contribuito una sua componente organizzata su scala mondiale e diffusasi tra i popoli di tutto il mondo: l'Olimpismo. Su iniziativa di un facoltoso cittadino francese, Pierre de Coubertin, che, curiosamente, non era né un atleta, né un uomo di sport, tra la fine del XVIII secolo e gli inizi del XIX, furono gettate le basi per la rinascita dell'Olimpismo. De Coubertin, infatti, aveva apprezzato il modello educativo britannico¹⁰ ed aveva soprattutto intuito la straordinaria funzione di promozione sociale degli sport agonistici e le loro grandi potenzialità. Così motivato, il cittadino francese avviò

di costruzione nazionale". Così, N. Sbeti, *Giochi diplomatici. Sport e politica estera nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1953)*, cit.

⁹ Il regime, come dimostrato dai paragrafi successivi, tenterà di cooptare i diversi sports e la loro organizzazione in funzione ideologica includendoli nel programma di governo e controllando i loro vertici. *Amplius*, cap. III, par. 1.

¹⁰ Cfr. G. Reineri, voce "Comitato internazionale olimpico", in *Enciclopedia dello sport*, Treccani, 2004, scaricabile da http://www.treccani.it/enciclopedia/il-comitato-internazionale-olimpico_%28Enciclopedia-dello-Sport%29/. De Coubertin, dopo avere personalmente visitato le scuole inglesi e quelle tedesche, nel raffrontare i rispettivi programmi scolastici notò l'assenza degli sport nei programmi francesi: questo gap, a suo avviso, costituiva un errore pedagogico. Il sociologo francese riteneva infatti sbagliato pensare che la crescita fisica potesse costituire una distrazione nel percorso di studi delle giovani generazioni e, pertanto sollecitò i governanti francesi a recepire tali pratiche. Di lì a poco, anche grazie al suo intervento, le scuole francesi iniziarono a seguire i suoi suggerimenti inserendo lo sport nei programmi scolastici.

un'opera colossale che lo impegnerà per tutta la vita: ridare linfa e slancio agli ideali olimpici, organizzando, nuovamente, le olimpiadi che, come aveva intuito, in quel contesto storico, avrebbero potuto attenuare i dualismi bellici tra gli Stati¹¹. De Coubertin iniziò a contattare chi organizzava sport nei più importanti Paesi del mondo, chiedendo loro di aderire al nuovo progetto che si sarebbe fondato su una Carta nella quale, accanto alle norme organizzative delle competizioni olimpiche, si sarebbero inseriti i principi ed i valori cardine dello sport in generale. Progressivamente, questo straordinario movimento spontaneo di atleti ed organizzazioni sportive si unì sotto l'egida delle competizioni olimpiche, e, a partire dal 1896 con le Olimpiadi di Atene, a cadenza quadriennale, iniziò a confrontarsi in gare sportive che si tenevano in ogni parte del mondo. Da quel momento, lo sport agonistico e competitivo non sarà più, solo, un fenomeno prettamente sportivo, ma si trasformerà in uno straordinario strumento di promozione sociale che andrà oltre i confini degli Stati, sostenendo, ovunque, i valori dell'eguaglianza, del rispetto dei diritti umani e dei principi democratici. Il tributo dato allo sport da De Coubertin è incommensurabile: grazie al suo impegno¹², l'organizzazione olimpica prenderà forma, evolvendosi nell'organizzazione complessa e pletorica che attualmente cura e gestisce la quasi totalità delle competizioni sportive internazionali che si svolgono in tutti i Paesi del mondo. Non solo, ma da quel momento, lo "sport" diverrà un simbolo della democrazia – *the front door to democracy* – una sorta di indicatore del livello di democrazia di un dato Paese e ciò in quanto le rispettive gare sportive, per definizione, si svolgono dinanzi ad un arbitro e ad un pubblico più o meno vasto e, quindi, di per sé la gara incoraggia la libertà spirituale, il rispetto dell'avversario e in ultima analisi le regole del *rule of law*¹³.

3. LA CARTA OLIMPICA

Principi

Nella consapevolezza di non poter esaurire in poche righe la descrizione dei caratteri e dell'organizzazione dello sport olimpico, ci si limiterà, nelle pagine che seguono, ad offrire un quadro generale delle regole e della *mission* del CIO al precipuo fine di comprendere l'influenza del suo operato nei sistemi giuridici statali. Prendendo

¹¹ *Ibidem*. In coincidenza dei giochi olimpici, infatti, come di consuetudine nell'antica Grecia, si sarebbero sospese le guerre in corso, concedendo "un salvacondotto di libero passaggio per tutti quelli che si recavano ai giochi".

¹² *Ibidem*. De Coubertin non aveva particolari finanziamenti e, dunque, investiva proprie risorse al punto che rischiò addirittura la bancarotta.

¹³ A. Di Marco, *The internal governance of sporting organisations: international convergences on an idea of democracy*, in *The International Sports Law Journal*, vol. 19, 2, 2019, 183 ss. e in particolare le note da 2 a 5.

le mosse dai fondamenti della Carta Olimpica, preme osservare che essa descrive e regola l'“Olimpismo” ed i principi costitutivi del Movimento olimpico, nonché il sistema di governo di tali fenomeni, ossia il Comitato Internazionale Olimpico, conosciuto con l'acronimo CIO. Concretamente, la Carta assolve a tre compiti: anzitutto promuove i principi ed i valori essenziali dell'olimpismo, autodefinendosi “costituzionale” – *“as a basic instrument of a constitutional nature”*; in secondo luogo costituisce lo Statuto del Comitato Internazionale Olimpico ed, infine, fissa i diritti e gli obblighi spettanti ai soggetti costitutivi del Movimento olimpico, ossia il Comitato olimpico internazionale, le Federazioni internazionali, i Comitati nazionali olimpici ed i Comitati organizzatori dei giochi olimpici.

Lo scopo principale del Movimento olimpico è mettere lo sport al servizio dello sviluppo armonioso dell'umanità e promuovere la pace tra gli uomini nel rispetto della dignità di tutti – *“with a view to promoting a peaceful society concerned with the preservation of human dignity”* (punto 2 dei principi fondamentali). In questo senso, la Carta si fonda sul principio cardine che “la pratica dello sport è un diritto dell'uomo”, e, pertanto, “ogni individuo deve avere la possibilità di praticare lo sport secondo le proprie esigenze” in uno spirito di amicizia, solidarietà e *fair play* (punto 4, Principi). Centrale, nel perseguimento di tali obiettivi, è il CIO: in base all'art. 1 della Carta – *“Composition and general organisation of the Olympic Movement”*, ogni persona, o organizzazione appartenente al Movimento olimpico – *“belonging in any capacity whatsoever to the Olympic Movement”* – è vincolata dalle norme della Carta Olimpica e deve rispettare le decisioni del CIO, la cui *mission* consiste, primariamente, nell'organizzazione dei giochi olimpici di cui detiene in via esclusiva i diritti¹⁴. Inoltre, rientra tra gli scopi del CIO, la diffusione ed il rispetto dei principi fondamentali della Carta; ai sensi di quest'ultima, infatti, “l'incoraggiamento dello sviluppo dello sport per tutti” è un valore cardine” in quanto “rappresenta una delle basi dello sport di alto livello”. Dunque, rientrano tra i principi della Carta, rispettivamente, “la promozione delle donne nello sport ad ogni livello e in tutte le strutture”¹⁵, “la promozione dell'etica sportiva”, “lo spirito di *fair play*”, la repulsione della “violenza nello sport”, “la lotta contro il doping e le droghe nello sport”, la tutela della “salute degli atleti”, “l'utilizzazione abusiva politica o commerciale dello sport e degli atleti”, “l'assicurazione del futuro sociale e professionale degli atleti”.

Centrale, nello spirito e nelle attività del Movimento olimpico è il principio di non discriminazione. Ai sensi del principio 6, i diritti e le libertà consacrate nella Carta devono essere realizzate *“without discrimination of any kind, such as race, colour,*

¹⁴ In base all'art. 7, spetta al CIO “senza alcuna restrizione, tutti i diritti relativi alla loro organizzazione, gestione, trasmissione, registrazione, presentazione, riproduzione accesso e diffusione sotto qualsiasi forma, mezzo o meccanismo attualmente esistente o futuro”.

¹⁵ “e in particolare modo negli organi esecutivi delle organizzazioni sportive nazionali e internazionali, per una rigorosa applicazione del principio di uguaglianza tra i sessi”.

sex, sexual orientation, language, religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status". Tale principio deve essere tutelato anche dai Comitati olimpici i quali, ai sensi dell'art. 27 Carta, devono porre in essere ogni azione utile a contrastare la discriminazione e violenza nello sport – "*to take action against any form of discrimination and violence in sport*".

Inoltre, ai sensi del *principio di neutralità politica* (principio n. 5), i soggetti facenti parte del Movimento olimpico sono tenuti a promuovere e realizzare i delineati principi senza interferire con le politiche degli Stati nazionali. A tal fine, accanto alla regola 27 che stabilisce che i Comitati olimpici devono preservare la propria autonomia, resistendo ad ogni tipo di pressione, "*including but not limited to political, legal, religious or economic pressures which may prevent them from complying with the Olympic Charter*", la regola 50 inibisce in modo categorico tutti i soggetti del Movimento olimpico di porre in essere ogni tipo di "*demonstration or political, religious or racial propaganda is permitted in any Olympic sites, venues or other areas*".

Comitati Olimpici Nazionali

La diffusione e promozione dei principi consacrati nella Carta olimpica è agevolata dal contributo offerto dai Comitati Olimpici Nazionali, i quali sono ammessi a fare parte del CIO attraverso un complesso procedimento di affiliazione e devono rispettare, nella composizione, i criteri previsti dalla Carta olimpica – art. 28 –. I Comitati, più precisamente, in base all'art. 27 della Carta, sono tenuti a "sviluppare e proteggere il Movimento Olimpico nei propri Paesi" – a diffondere "i principi fondamentali dell'Olimpismo a livello nazionale nell'ambito dell'attività sportiva" e "a divulgare l'Olimpismo nei programmi di insegnamento dell'educazione fisica e dello sport nelle scuole e nelle università", assicurando "il rispetto della Carta Olimpica nel proprio Paese" ed incoraggiando "lo sviluppo dello sport di alto livello e dello sport per tutti". Essi, preme sottolineare, sono gli unici titolari, nel Paese in cui operano, della gestione dei Giochi Olimpici e di tutte le questioni connesse – dal reclutamento degli atleti all'invito degli ospiti – nonché di tutte le altre manifestazioni sportive patrocinate dal CIO (art. 27.3). Per realizzare queste finalità i Comitati olimpici, pur preservando la propria autonomia, devono mantenere "armoniose relazioni di cooperazione con gli organismi governativi interessati"; evitando ogni forma di pressione, incluso quelle "di ordine politico, religioso od economico che potrebbero impedire loro di rispettare la Carta Olimpica".

Il CIO: struttura, funzioni e composizione

Tecnicamente, dunque, il CIO è l'autorità suprema del Movimento Olimpico ed opera – con durata illimitata – come "un'organizzazione internazionale non governa-

tiva, senza scopo di lucro, costituita come associazione dotata di personalità giuridica, riconosciuta dal Consiglio Federale svizzero” (cap. II, art. 15). La composizione del CIO è alquanto pletorica: vi rientrano, anzitutto, i tre soggetti principali del Movimento Olimpico, ossia il CIO stesso, le Federazioni internazionali e i Comitati Olimpici nazionali, ai quali si aggiungono – pure inglobati nel CIO – i Comitati organizzatori dei Giochi olimpici, “*the Organising Committees for the Olympic Games (‘OCOGs’)*”, le associazioni nazionali, i club ed i componenti delle Federazioni sportive Internazionali e dei Comitati olimpici – “*the national associations, clubs and persons belonging to the IFs and NOCs*”, gli atleti “*whose interests constitute a fundamental element of the Olympic Movement’s action*”, i giudici, gli arbitri, gli allenatori e tutto il personale tecnico dei diversi sport. Da ultimo, sono incluse nel CIO “ogni altra organizzazione ed istituzione “*as recognised by the IOC*”. Quanto agli specifici organi di governo, la Carta prevede che il CIO operi tramite un’Assemblea – la Sessione –, un Comitato esecutivo ed il Presidente (art. 17); il Comitato esecutivo, a sua volta, è formato dal Presidente, da 4 Vicepresidenti e da dieci membri eletti per quattro anni dall’Assemblea. Come sottolineato più sopra, le norme contenute negli atti del CIO vincolano “ogni persona od organizzazione che appartenga – a qualsiasi titolo – al Movimento Olimpico” (art. 1.4).

In generale, si entra a fare parte dell’organizzazione olimpica solo previo riconoscimento ed ammissione da parte del CIO (dunque, non esistono membri di diritto, secondo una procedura delineata dalla stessa Carta. Basilare, ai fini dell’ammissione, è, come già sottolineato, la neutralità dei suoi componenti: a completamento del principio n. 5, infatti, le organizzazioni sportive aderenti al movimento olimpico “hanno il diritto e l’obbligo di autonomia comprese la libera determinazione e il *controllo delle regole dello sport*; la definizione della struttura e della governance delle loro organizzazioni, il godimento del diritto di elezioni libere da qualsiasi influenza esterna e la responsabilità di assicurare che i principi della governance siano applicati”. Il principio di neutralità delle cariche in seno al CIO e la priorità dell’interesse generale dell’Olimpismo sono ribaditi da una serie ulteriore di disposizioni, a partire dall’art. 16 che stabilisce che i membri del CIO non possono eccedere il numero di 115 – “*IOC members are natural persons*” – e sono tenuti a rappresentare e promuovere gli interessi del CIO e del Movimento olimpico nei rispettivi Paesi di appartenenza, senza “accettare da governi, organizzazioni o altre persone fisiche o giuridiche alcun mandato suscettibile di vincolare o di ostacolare la libertà delle proprie azioni e del proprio voto”. Tale principio è inoltre ribadito, seppure indirettamente, dalla particolare composizione del CIO che ai sensi dell’art. 16 della Carta è regolata in modo tale che la maggioranza dei 115 membri dell’Assemblea sia, sempre e comunque, slegata dalle associazioni di appartenenza operanti nei diversi Paesi (cfr. art. 16. 1.1. e ss.). I componenti del CIO, infatti, sono tenuti a rispettare la Carta olimpica, il Codice etico e le altre disposizioni attuative e devono vigilare sul loro rispetto nei

rispettivi Paesi di appartenenza, informando “senza indugio il Presidente del CIO su qualsiasi avvenimento che potrebbe ostacolare l'applicazione della Carta Olimpica o ledere in qualsiasi altro modo il Movimento Olimpico”. È altresì prevista la possibilità – art. 16.3.8 – di espellere “un membro o un membro onorario del CIO”, previa decisione adottata dalla Sessione del CIO, “se ha tradito il suo giuramento o se la Sessione del CIO ritiene che quel membro ha trascurato, o intenzionalmente compromesso, gli interessi del CIO, o che in qualche modo ha agito in maniera riprovevole”. Tale decisione è adottata con “la maggioranza dei due terzi dei membri presenti alla Sessione, su proposta della Commissione Esecutiva del CIO”, previa audizione del membro in questione. Anche i Comitati nazionali, essendo riconosciuti dal CIO, possono essere disconosciuti e/o sospesi dal Comitato esecutivo, previa audizione del suo Presidente, se adottano decisioni in violazione della Carta Olimpica, o, comunque, se nel rispettivo Paese sia necessario tutelare il Movimento Olimpico per effetto di un qualsiasi atto normativo – “*the constitution, law or other regulations in force in the country concerned, or any act by any governmental or other body*” – che ostacoli l'attività del Comitato nazionale in tutte le sue forme ed espressioni – “*causes the activity of the NOC or the making or expression of its will to be hampered*”. Ogni decisione adottata dal CIO è definitiva e le eventuali “controversie provenienti dalla loro applicazione o interpretazione potranno essere risolte unicamente dal Comitato esecutivo del CIO e, in alcuni casi, a mezzo di Arbitrato, davanti il Tribunale Arbitrale dello Sport (TAS)” (art. 61). I principi e le regole dell'Olimpismo, unitamente all'organizzazione globale dello sport regolata dalla Carta olimpica non regolano, unicamente, la realizzazione degli specifici eventi olimpici, ma sono anche un punto di riferimento imprescindibile per tutte le competizioni sportive agonistiche organizzate a livello internazionale dalle Federazioni sportive affiliate al CIO e per gli eventi organizzati dai rispettivi Comitati nazionali.

CIO e opinione pubblica

Storicamente, l'influenza politica del CIO è sempre stata rilevante, a partire dalle due guerre mondiali, quando ha tentato di opporsi alle politiche nazionali che volevano inglobare lo sport e la sua organizzazione nella propaganda ideologica: il CIO ha sempre tentato di opporsi a queste politiche impegnandosi a preservare la “purezza” dello sport e la sua estraneità dalle politiche di regime. Non solo, ma da sempre ha operato per la emancipazione dello sport femminile e per la sua equiparazione a quello maschile¹⁶.

¹⁶ Su questo dibattito in seno al CIO, si veda, ancora, G. Reineri, voce, “*Comitato internazionale olimpico*”, cit. L'A. precisa che la volontà di tenere le donne il più possibile al di fuori del Movimento olimpico “aveva motivazioni molteplici, di carattere storico, culturale ed estetico: storico, perché nei giochi antichi le donne non erano ammesse, culturale, perché il principio di parità fra gli uomini e donne era lontanissimo dalla cultura del tempo: estetico, perché il ruolo allora attribuito alla donna era

Spesso, ha dovuto misurarsi con il problema vitale delle risorse necessarie alla sua gestione ed organizzazione ed ha per questo dovuto dipendere dagli Stati, quanto meno sino alle Olimpiadi di Roma del 1960, quando ha potuto autofinanziarsi attraverso gli introiti dei diritti televisivi derivanti dalle competizioni olimpiche che, a partire da allora, furono trasmesse dalle televisioni di tutto il mondo. In questo modo, il CIO si è reso più indipendente dagli Stati e meno contaminabile dalle loro politiche, anche se, in diverse occasioni, proprio per la disponibilità di così ingenti risorse, si sono verificati gravi episodi di corruzione che hanno coinvolto i vertici del CIO, soprattutto nelle fasi di assegnazione delle sedi ospitanti dei più importanti eventi sportivi (non solo delle Olimpiadi, ma, anche, nelle fasi finali dei diversi campionati degli sport più diffusi). Questi episodi che hanno dato luogo a vere e proprie indagini penali hanno avuto un'eco e un'enfasi su scala mondiale, tale da minare la credibilità dell'intera organizzazione, al punto che i vertici del Comitato, oltre ad espellere i colpevoli in diverse occasioni, hanno dovuto modificare la Carta olimpica al fine di prevenire, in futuro, il verificarsi di simili fenomeni¹⁷. La Carta, infatti, redatta nelle lingue ufficiali del CIO, inglese e francese, dalla sua prima pubblicazione nel 1908 è stata soggetta a continue revisioni e modifiche¹⁸ (*amplius*, cap. IV, par. 3, lett. B).

Fondamentale, per il CIO, è la sua credibilità agli occhi dell'opinione pubblica costituita dagli amanti dello sport. Dunque, non solo le competizioni sportive, ma anche i relativi processi decisionali devono fondarsi sull'imparzialità e sulla trasparenza; lo stesso vale per le decisioni riguardanti i casi di doping rilevati nelle competizioni sportive. In questi processi, il CIO essendo il *dominus* principale è giudicato dall'opinione pubblica che segue ed ama lo sport e pretende che, non solo le gare, ma anche chi le organizza sia, esattamente come i primi sport britannici, "*fair*" oltre che privo di opacità.

di ornamento nelle classi agiate di fattrice-lavoratrice in quelle più umili". Poi, però, già agli inizi degli anni Trenta del secolo scorso, soprattutto per merito della francese Alice Milliat, questi muri iniziarono ad infrangersi aprendo, finalmente, agli sport femminili, anche se, occorre precisare, la cooptazione delle donne nel board del CIO si avrà solo con la presidenza Samaranch, ossia a partire dal 1980.

¹⁷ Cfr. A. Duval, *What's Lex sportiva*, cit., p. 257. L'A. intitola il paragrafo nel quale descrive gli episodi di corruzione che hanno indotti i vertici CIO a modificare la Carta, con l'espressione: *The Pouvoir Constituant of Coleàre Publique: Changing the Olympic Charter under pressure*.

¹⁸ Con la revisione del 2011 è stato riformato il Principio n. 5 sull'autonomia dei soggetti del Movimento olimpico, nel 2015 è stato ampliato il divieto di discriminazione contenuto nel Principio n. 6 (che nella versione precedente vietava la discriminazione basata su "razza, religione, politica, genere o altri"), incidendo in maniera più dettagliata e specificando: "Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Carta Olimpica sarà assicurato dall'assenza di discriminazioni di alcun genere come razza, colore, sesso, orientamento sessuale, lingua, religione, opinione politica o di altro tipo, nazionalità o classe sociale, censo, nascita o altra condizione". Con la revisione del 2004, limitatamente al principio di neutralità politica era stato precisato al comma 2 che "*No kind of demonstration or political, religious or racial propaganda is permitted in any Olympic sites, venues or other areas*".

4. IL VALORE GIURIDICO DELLA CARTA OLIMPICA

La vasta pletera dei soggetti che praticano lo sport, unitamente alle istituzioni pubbliche e private che gestiscono il fenomeno, ha favorito, negli anni, la configurazione della Carta olimpica e delle delibere attuative adottate dal CIO, un ordinamento operante a livello internazionale che interagisce con gli ordinamenti degli Stati nazionali che un vasto filone dottrinale¹⁹ considera come uno degli esempi più rilevanti di *diritto transnazionale*.

Prendendo le mosse da alcune teorie apparse negli Stati Uniti²⁰ e portando ad estreme conseguenze i fondamenti teorici della dottrina sulla pluralità degli ordinamenti giuridici di Santi Romano²¹, si è affermato che esistono alcuni specifici settori del diritto privato di ampia portata che sfuggono alla produzione giuridica statale e che si impongono o comunque coesistono con gli ordinamenti giuridici statali. Questo fenomeno si sarebbe talmente allargato nelle sue esemplificazioni da indurre ad ipotizzare un ritorno all'antico diritto medievale su base personale, richiamando il celebre verso dantesco "lasciate ogni speranza voi c'entrate"²². Dunque, non

¹⁹ Si veda A. Duval, *What Lex sportiva tells you about Transnational Law*, Asser Institute, giugno 2019; Id., *The Olympic Charter: A Transnational Constitution Without a State?*, in *Journal of Law and Society*, vol. 45, 2018, 245-269.

²⁰ L'Autore passa in rassegna le riviste che negli Stati Uniti hanno sviluppato il tema, ossia, la *Columbia Journal of Transnational Law*, fondata nel 1961, il *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, fondato nel 1967, la *Suffolk Transnational Law Review*, del 1976, la *Transnational Law & Contemporary Problems*, fondata nel 1989 e il *Journal of Transnational Law & Policy* del 1991.

²¹ L'opera sulla pluralità degli ordinamenti giuridici fu tradotta in francese nel 1975 con le Edizioni Dalloz. In Italia, si segnala, prioritariamente, A. Pizzorusso, a parere del quale il diritto dello sport prodotto dal Comitato internazionale Olimpico ed a scendere dalle rispettive federazioni e comitati olimpici nazionali, nella misura in cui produce un regime di immedesimazione con l'ordinamento statale (o altro ordinamento ad esso collegato), assume rilevanza come "ordinamento transnazionale" di fatto costituendo "uno dei maggiori fattori di attenuazione della funzionalità del 'sistema Vestfalia' e, in particolare, del regime di prevalenza della sovranità degli Stati su ogni altro centro organizzativo (oltre che di svalutazione della funzione dei confini tra gli Stati)". L'A. richiama la dottrina francese – Ch. Morand, *Le droit saisi par la mondialisation: définitions, enjeux et transformations*, in Ch. Morand (a cura di), *Le droit saisi par la mondialisation*, Bruxelles, Bruylant, 2001, p. 81 ss., spec. p. 97 ss. che riporta, tra i pochissimi esempi paradigmatici di questo fenomeno, proprio la *lex sportiva*. Si sottolinea, infatti, che "le federazioni internazionali di associazioni nazionali a carattere tendenzialmente privato (anche se non prive di vincoli di carattere pubblicistico)", esercitano poteri che gli Stati e le organizzazioni internazionali non possono interamente controllare. Tuttavia, è anche assodato, come conclude l'A. che nemmeno tali istituzioni possono pretendere di imporsi totalmente agli Stati o alle organizzazioni ad essi collegate. A. Pizzorusso, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, par. n. 8, scaricabile da, https://www.associazionedei-costituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-2010/dottrina/fontidiritto/pizzorusso.html#_ftn142. Nel dibattito italiano, interviene anche L. Casini, *Global Hybrid Public-Private Bodies: The WADA, 6 Int'l Org. L. Rev.*, 421-446, 2009, 446; Id., *Diritto Globale dello Sport*, Milano, 2010, 18-25.

²² G. Teubner, *Fragmented Foundations: Societal Constitutionalism beyond the Nation State*, in *The Twilight of Constitutionalism?*, eds. P. Dobner, M. Loughlin, 2010, p. 334; in generale, dello stesso autore, si

esisterebbe solo la *lex mercatoria* come noto esempio di questo fenomeno, ma vi rientrerebbe anche la *lex sportiva*. Autorevole dottrina, infatti, dopo avere richiamato i contributi – *inter alios* – di Silance²³, Chappellet²⁴, Rigaux²⁵, Simon²⁶, Latty²⁷ e Summerer²⁸, ha osservato che nello sport, proprio la Carta olimpica e le deliberazioni adottate dal CIO potrebbero configurare, in modo ancora più convincente della *lex mercatoria*, l'idea di una *costituzione transnazionale* sullo sport²⁹. Anzi, la *lex sportiva*, in forza del monopolio esercitato dal CIO, sembra essere l'unico settore del diritto che resiste al prepotente ritorno del diritto statale che nell'ultimo ventennio ha ripreso centralità e primazia in forza delle pressanti esigenze di sicurezza, benessere delle popolazioni e – di recente – tutela della loro salute. Nel modellarsi nello schema dello Stato, il diritto prodotto dagli SGB³⁰, infatti, oltre a fondarsi sui principi dell'olimpismo, consta di una “*stable set of secondary rules*” fatta valere da suoi interpreti operanti territorialmente “*and a community of officials monopolizing their*

veda, *Constitutional Fragments*, 2012, *The Project of Constitutional Sociology: Irritating Nation State Constitutionalism*, in *Transnational Legal Theory*, vol. 4, 2013, Issue 1, 44 e *Constitutionalising Polycontextuality*, in *Social and Legal Studies*, 2011, 1 ss. Si veda, di recente, l'editoriale di R. Tarchi, *Diritto transnazionale o diritti transnazionali? Il carattere enigmatico di una categoria giuridica debole ancora alla ricerca di un proprio statuto*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2021, parte speciale. Si vedano i diversi contributi sugli ambiti in cui opera il diritto transnazionale. In particolare, sulla *lex sportiva*, cfr. P. Bastianon, 349 ss.

²³ L. Silance, *The rules of the International Olympic Committee and law*, in *Olympic Review*, 1971, 50-51; poi, lo stesso Autore, ha approfondito il concetto di “*sporting legal order*”, in diverse altre pubblicazioni, richiamando la teoria di Santi Romano. Cfr., per esempio, L. Silance, *La logique, le sport, et les ordres juridiques*, in G. Haarscher, L. Ingber (eds.), *Justice et Argumentation. Essais à la Mémoire de Chim Perelman*, Bruxelles, 29-46; Id., *Les ordres juridiques dans le sport*, in E. Bournazel (eds.), *Sport et Droit*, 2002, 107-119.

²⁴ J.-L. Chappellet, B. Kuëbler-Mabbott, *The International Olympic Committee and the Olympic System: The Governance of World Sport*, cap. 2, Londra, 2008.

²⁵ F. Rigaux, *Les Situations Juridiques Individuelles dans un Système de relativité Générale*, Leiden, 1989.

²⁶ G. Simon, *Existe-t-il un ordre juridique du sport?*, in *DROITS*, 2001, 97-106. Tale Autore ha utilizzato il concetto di *lex sportiva* per qualificare, l'emersione della giurisprudenza della Corte arbitrale dello Sport, in *L'arbitrage des conflits sportifs*, in *Revue de l'Arbitrage*, 2, 1995, 185-218.

²⁷ F. Latty, *La Lex sportiva: Recherche sur le droit transnational*, Parigi, 2007, 251.

²⁸ T. Summerer, *Internationales Sportrecht vor dem Staatlichen Richter*, Monaco, 1990. L'A. ha introdotto il concetto di “*Lex sportiva Internationalis sui Generis*”, avvalorando l'idea di Teubner circa l'esistenza di un nuovo ordine giuridico mondiale in opposizione al diritto di matrice statale.

²⁹ Si veda, P.C. Jessup, *Transnational law*, Yale, 1956; G. Teubner, “*Global Bukowina*”: *Legal Pluralism in the World Society*, in *Global Law Without a State*, ed. G. Teubner, 1997, 4; Id., *Constitutional Fragments*, 2012; si veda, poi la nota n. 7 della ricerca di A. Duval, *What Lex sportiva tells you about Transnational Law*, in *The Many Lives of Transnational Law: Critical Engagements with Jessup's Bold Proposal*, a cura di P. Zumbansen, Cambridge, 2020, 269-293, dove si riportano alcuni degli innumerevoli contributi apparsi sui diversi settori del diritto che integrerebbero il diritto transnazionale.

³⁰ Tali autorità si riassumono, essenzialmente, nelle federazioni sportive internazionali e soprattutto nel Comitato olimpico internazionale, il CIO, e nei suoi organi di governo e giudiziari.

interpretation and implementation", in modo tale da essere "*empirically more credible than in the anarchic commercial world*"³¹. L'ordinamento olimpico, come riferito, si avvicinerebbe più di tutti al modello statale, sia perché si autodefinisce "costituzionale", sia perché la sua Carta antepone alle regole i principi fondamentali, sia, infine, perché prevede una procedura aggravata per la sua revisione. Non solo, ma la Carta è interpretata da organi interni che utilizzano i canoni dell'interpretazione costituzionale, ossia applicano le sue norme alla luce dei principi. Tutto questo senza contare che esiste una bandiera e la comunità olimpica si fonda sul motto *Citius ± Altius ± Fortius*. In forza di questo ordinamento settoriale, il CIO riesce ad operare sulla scena internazionale come un qualsiasi Stato, perseguendo la propria politica, anche conflittualmente, utilizzando un potere sanzionatorio che può spingersi sino alla sospensione dei Comitati Olimpici nazionali i cui Stati contravvengono ai principi e regole della Carta o non assicurano ai Comitati olimpici sufficiente autonomia ed indipendenza nel governo nazionale dello sport – "*the force of the SGBs depends on their monopolistic position and their capacity to exclude a person, a team, a country from sporting competitions worldwide*"³². L'unica limitazione è la soggezione al diritto della Confederazione svizzera dove esso ha fissato la propria sede legale, le cui autorità giurisdizionali, però, nelle pochissime occasioni in cui si sono pronunciate, hanno confermato la tradizionale "non belligeranza" dello Stato ospitante³³. Di contro, gli Stati nazionali, dinanzi ai diktat del CIO, hanno quasi sempre dovuto sopersedere alle decisioni ritenute lesive dei principi della Carta olimpica "*to constrain national actors to comply with its decisions*"³⁴ e le rispettive Corti hanno, *oborto collo*, evitato di portare lo "scontro" con le autorità del CIO alle estreme conseguenze "*feel poorly placed to effectively challenge the autonomy of what is widely perceived as a necessary transnational regime underpinning the organization of the Olympics*"³⁵. Quanto affermato è talmente vero che, sino ad oggi, nessuno Stato o autorità ha tentato di operare

³¹ A. Duval, *What Lex sportiva tells you about Transnational Law*, cit.

³² *Ibidem*: "*The tangled hierarchy of power is never clearer as when a Swiss association (formally no different than a local chess club) is able to force a national government into passing certain laws or abstaining from certain regulations*".

³³ Correttamente, si sottolinea, che se, per ipotesi, il diritto svizzero diventasse più intransigente con l'SGB, i vertici di quest'ultimo certamente trasferirebbero altrove la propria sede legale, ossia in un Paese più disponibile "*if Switzerland were to become a less friendly host, the IOC could always leave for a friendlier jurisdiction, which would not challenge its autonomy*". Cfr. A. Duval, *The Olympic Charter: A Transnational Constitution without a State?*, cit. Si veda, in particolare, la nota n. 119, dove l'A. richiama la ricerca di Chapelet, che aveva citato l'esempio del trasferimento dell'Associazione internazionale dell'Atletica da Londra a Monaco per simili ragioni. Sulle varie teorie sul contenuto della *lex sportiva*, cfr. P. Bastianon, *La Lex sportiva*, cit., par. 2.2.

³⁴ A. Duval, *The Olympic Charter*, cit., 264.

³⁵ *Ibidem*.

un controllo verticale sulla “Costituzione olimpica”³⁶, “*while the possibility of vertical control over the Olympic constitution is not excluded, it is extremely unlikely to be exercised by national court*”, eccetto, come chiariremo più avanti, l’Unione europea ed il Consiglio d’Europa tramite la Corte Edu³⁷.

³⁶ *Ibidem*. Sul punto anche la nota n. 5 del saggio di L. Santoro, *Riparto di giurisdizione nella L. 280/2003: crisi del sistema tra sovranismo del legislatore e letture singolari della giurisprudenza*, in *Europa e diritto privato*, 3, 2019, 867 ss., che cita i casi riportati da G. Liotta, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo Lezioni di diritto sportivo*, a cura di G. Liotta e L. Santoro, Milano, 2018, riguardanti Grecia, Ciad, Albania.

³⁷ Una visione ristretta della *lex sportiva* è quella offerta da S. Bastianon, *La lex sportiva*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2021, 357-366 che non ricomprende tra le norme caratterizzanti la *lex sportiva* il diritto derivante dalla Carta olimpica e le sue norme di attuazione, bensì esclusivamente il diritto giurisprudenziale prodotto dalla TAS.

CAPITOLO II

I. RICONOSCIMENTO E TUTELA INTERNAZIONALE DEL DIRITTO FONDAMENTALE ALLO SPORT: IL CONTRIBUTO DEL CONSIGLIO D'EUROPA

La Carta europea dello Sport varata dal Consiglio d'Europa negli anni Settanta del secolo scorso costituisce un punto di riferimento fondamentale per gli Stati aderenti al Consiglio d'Europa, e, più in generale, per i legislatori di tutto il mondo (cfr. in particolare, il paragrafo successivo). Lungi da rimanere un atto giuridicamente "statico", la Carta è periodicamente aggiornata attraverso raccomandazioni e risoluzioni emanate dallo stesso Consiglio d'Europa che a tal fine ha istituito un organismo *ad hoc*, l'EPAS, un organo che funge da ausilio nella fase preparatoria degli interventi in materia di sport e monitora il rispetto della Carta all'interno degli Stati aderenti¹. Insieme alla Carta, il Consiglio d'Europa è intervenuto regolando ulteriori profili specifici dello sport agonistico: nel 1989, infatti, approvava la Convenzione contro il doping, sollecitando gli Stati aderenti ad eliminare tale pratica²; nel settembre del 2014, approvava la Convenzione contro la manipolazione delle competizioni sportive con la quale impegna gli Stati a "prevenire, individuare, punire e disciplinare la manipolazione del-

¹ Sul ruolo del Consiglio d'Europa, si veda B. Nascimbene, S. Bastianon (a cura di), *Diritto europeo dello sport*, Torino, 2011, 74 ss. Di recente, si veda anche il testo della Raccomandazione adottata per combattere la corruzione nello sport e migliorare la sua *governance* per evitare ogni forma di corruzione. Il testo della Raccomandazione è scaricabile da https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016809021ad.

² Mentre si scrive, tale convenzione è stata ratificata da 29 Stati e firmata da 7 anche se non ha fatto seguito la ratifica. Rientrano nel primo gruppo: Andorra, Armenia, Austria Azerbaijan, Bosnia ed Erzegovina, Bulgaria, Cipro, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Islanda, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Monaco, Norvegia, Polonia, Repubblica Ceca, Moldavia, Slovacchia, Spagna, Svezia, Svizzera, Ucraina, Ungheria. La lista completa delle ratifiche e quella delle sole firme è disponibile all'url. ufficiale https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/188/signatures?p_auth=EMVsbnCk.

le competizioni sportive”³ ed infine, nel luglio 2016, approvava un'altra importante Convenzione, impegnando gli Stati ad adottare “un approccio integrato in materia di sicurezza, protezione e servizio durante le partite di calcio e altri eventi sportivi”. In pratica, gli Stati sarebbero dovuti passare da un approccio incentrato sulla prevenzione della violenza negli stadi, ad un approccio integrato, incoraggiando la cooperazione fra tutte le parti interessate, pubbliche e private, coinvolte nell'organizzazione di eventi sportivi, compresa la popolazione locale e i rappresentanti dei tifosi, così da rendere tali manifestazioni sicure, protette e accoglienti⁴. Tornando all'atto principale, la Carta Europea, si osserva che già nella sua prima versione del 1975, la materia dello sport aveva assunto una connotazione strettamente collegata alla persona ed al suo equilibrio psico-fisico in funzione della prevenzione della sedentarietà, esaltando, al contempo, l'integrazione socio-culturale dell'individuo, in quanto lo sport è un veicolo attraverso il quale la persona può esprimersi, comunicare ed inserirsi meglio nella comunità sociale (artt. da 1 a 3). Si deve dunque al Consiglio d'Europa se lo sport è entrato a far parte degli ordinamenti statali con un'accezione di vero e proprio *diritto della persona*, strumentale all'esercizio di altri diritti fondamentali, quali, accanto al diritto alla salute, il diritto allo sviluppo della propria personalità, all'identità culturale ed all'autodeterminazione con particolare riferimento alle persone disabili. A quest'ultimo fine, nel 1986, il Consiglio d'Europa integrava la Carta con la Raccomandazione n. 18 la quale, enfatizzando il ruolo dello sport ai fini di integrazione sociale, sollecitava gli Stati a favorire l'accesso alla pratica sportiva delle persone disabili (indifferentemente, in qualità di pubblico o atleti, affermando che l'esercizio della pratica sportiva “consente all'individuo di migliorare le qualità fisiche, di potenziare gli aspetti cognitivi e psichici e di sviluppare competenze socio-relazionali molto preziose, specialmente nel caso di soggetti in condizione di disabilità”. Anche attraverso lo sport, dunque, si possono appianare e valorizzare le differenze. Inoltre, nella VII Conferenza dei Ministri Europei responsabili dello Sport, tenutasi a Rodi nel 1992, il Consiglio d'Europa elaborava, per la prima volta, una definizione comune di sport, intendendosi: “qualsiasi forma di attività fisica che, attraverso una partecipazione organizzata e non, ha per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli”. Successivamente, nell'VIII Conferenza dei Ministri Europei (tenutasi a Lisbona, il 18 maggio

³ Mentre si scrive, tale convenzione è stata ratificata da Grecia, Italia, Norvegia, Portogallo, Moldavia, Svizzera e Ucraina. A questi, si aggiungono anche Stati che non sono membri del Consiglio d'Europa, ossia, l'Australia, che, tuttavia, lo ha firmato ma non anche ratificato. Lista completa delle ratifiche e delle firme disponibile all'url ufficiale: https://www.coe.int/it/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/215/signatures?p_auth=0YUNaQ7.

⁴ A tal fine, la Carta istituisce un Comitato per la sicurezza pubblica in occasione di eventi sportivi, incaricato di verificare il rispetto delle disposizioni della Convenzione da parte degli Stati contraenti e di fornire loro assistenza e consulenze nell'attuazione di tali disposizioni.

1995) il Consiglio d'Europa approvava la Risoluzione n. 1/95 contenente il Manifesto europeo sui giovani e lo sport che riconosceva il diritto delle giovani generazioni a praticare uno sport anche in attuazione della Convenzione del 1989 delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo. Quasi evocando le ragioni che avevano indotto gli educatori inglesi ad inventare lo sport inserendolo nella formazione scolastica, il Manifesto, dopo avere premesso che i giovani "hanno una propensione naturale al movimento e all'attività fisica", precisava che lo sport permette loro "di impiegare in maniera costruttiva il tempo libero, contribuendo ad attenuare certi mali, come ad esempio l'intolleranza, l'inoperosità, l'aggressività, l'abuso di alcol e di altre sostanze".

L'Accordo Parziale allargato sullo Sport (EPAS)

Nel 2007, come anticipato, il Consiglio d'Europa decideva di consolidare ulteriormente la cooperazione tra i Paesi aderenti in materia di sport, adottando la Risoluzione CM/Res(2007)8 istitutiva dell'Accordo Parziale allargato sullo Sport (EPAS). In pratica, i 38 Ministri dello Sport degli Stati aderenti al Consiglio d'Europa, unitamente ai rispettivi Comitati olimpici, Federazioni sportive e ONG varie che operano in funzione consultiva, istituivano una piattaforma di cooperazione intergovernativa tra le autorità pubbliche degli Stati membri, incoraggiando il dialogo tra gli enti pubblici, le Federazioni sportive e le ONG. L'EPAS, prendendo le mosse dalle norme in materia di sport già approvate dal Consiglio d'Europa⁵, ha il compito di monitorare e studiare l'evoluzione del fenomeno sportivo nei diversi Paesi aderenti, proponendo al Consiglio d'Europa le revisioni delle diverse Carte o Convenzioni, adottando, nel frattempo, apposite raccomandazioni e risoluzioni volte a far convergere gli ordinamenti statali su principi comuni. Inoltre, l'EPAS "verifica"⁶ all'interno degli Stati aderenti l'effettiva implementazione delle discipline approvate: in pratica, cogliendo le pulsioni che vengono dal "basso", l'EPAS funge da "consulente" tecnico per l'elaborazione di nuove regolamentazioni e ne monitora l'attuazione nei diversi Paesi aderenti⁷. Specificatamente, con il contributo

⁵ Ossia, la Carta Europea dello Sport, il Codice di Etica Sportiva, la Convenzione europea sulla violenza degli spettatori, la Convenzione Antidoping, la Convenzione sulla manipolazione delle competizioni sportive e la Convenzione su un approccio integrato in materia di sicurezza e di servizi nei campi di calcio e in altri eventi sportivi.

⁶ Più che "verificare" nel senso stretto del termine, opera una valutazione generale nei soli Stati parte dell'accordo parziale. In questo modo, probabilmente, l'EPAS tenta di colmare una delle principali lacune della Carta dello sport, vale a dire il fatto che, pur essendo d'ispirazione generosa, non definisce alcun obbligo preciso e non prevede alcuna sanzione in caso di violazione. Tuttavia, si deve comunque notare che non è previsto – allo stato – alcun meccanismo di controllo atto a garantire l'applicazione effettiva delle sue disposizioni.

⁷ Infatti, in diverse occasioni, le sollecitazioni dell'EPAS si sono poi tradotte in raccomandazioni adottate dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, o in vere e proprie modifiche delle Carte già adottate. Nello specifico, così è stato riguardo temi come l'etica dello sport, l'autonomia del movimento

di EPAS, nel 2018, il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa adottava la Raccomandazione 12/2018 invitando i Governi europei ad aggiornare le rispettive discipline sullo sport operando su due fronti, da un lato nella lotta contro la corruzione nello sport⁸, dall'altro adottando i principi di "buona *governance*" nelle rispettive organizzazioni⁹. Indi, nel novembre 2020, EPAS, avviava la 16° Conferenza al termine della quale, nel febbraio 2021, adottava due Risoluzioni che anticipavano la revisione della Carta Europea dello Sport. Nella prima Risoluzione, in attuazione dei principi comuni sullo sport, quali etica, *play fair*, rispetto reciproco, solidarietà, integrità, volontariato, tutela

sportivo, la protezione di bambini e giovani atleti dai pericoli associati alla migrazione e l'integrazione della dimensione di genere nello sport. Di recente, nel dicembre del 2018, è stata adottata la Raccomandazione sulla promozione della buona *governance* nello sport, una seconda riguardante le arti marziali e le attività di combattimento estreme. Non solo, ma come riferito nel testo, attraverso EPAS il Consiglio d'Europa monitora l'effettiva implementazione delle raccomandazioni anche tramite visite di valutazione negli Stati membri. Dal 2009, EPAS ha condotto attività di sensibilizzazione e di cooperazione per promuovere la diversità nello sport e attraverso lo sport, concentrandosi di volta in volta su diversi gruppi (minoranze etniche, persone con disabilità, donne, bambini, detenuti, migranti appena arrivati e la loro integrazione tramite lo sport) e, a partire dal 2014, ha rafforzato la sua capacità di cooperazione funzionale sviluppando progetti congiunti con l'Unione europea e il movimento sportivo su temi come la parità di genere, la tutela dell'infanzia (in particolare la lotta all'abuso sessuale nello sport) e lo sviluppo di norme di buona *governance*. Di fatto, è attraverso l'EPAS che il Consiglio d'Europa organizza le periodiche conferenze in materia di sport (Atene nel 2008, Baku nel 2010, Belgrado nel 2012, Macolin/Maggingen nel 2014, Budapest nel 2016 e Tbilisi nel 2018 Slovenia 2020 e Atene 2021, da remota causa COVID). Ad oggi l'EPAS conta trentotto Paesi membri: Albania, Andorra, Armenia, Austria, Azerbaigian, Bielorussia, Belgio, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Islanda, Israele, Lettonia, Liechtenstein, Lituania, Lussemburgo, Macedonia del Nord, Malta, Marocco, Monaco, Montenegro, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Russia, San Marino, Serbia, Slovenia, Svizzera, Turchia e Ungheria. Ventinove associazioni sportive (tra cui ENGSO, l'UEFA e i Comitati Olimpici Europei) sono attualmente partner dell'EPAS e formano il suo Comitato Consultivo.

⁸ Il conflitto di interessi collegato ai frequenti fenomeni di corruzione da parte dei vertici delle cariche sportive era stato oggetto di una risoluzione del Consiglio d'Europa nel 2005, CoE Rec(2005)8, "*Principles of good governance in sport*" (20 April 2005), point 2, ribadito anche dalla Commissione europea, nel 2013 attraverso i risultati di un gruppo di lavoro creato *ad hoc* (EU Work Plan for Sport, 2011-2014). In entrambe si raccomandava alle autorità sportive di adottare degli appositi Codici di condotta per evitare i fenomeni di corruzione.

⁹ In particolare, con la Raccomandazione CM/Rec(2018)12, si interviene nella promozione del buon governo nello sport, impegnando gli Stati, rispettivamente: ad applicare una politica di tolleranza zero per la corruzione nello sport; a garantire che la legislazione nazionale consenta effettivamente di condurre indagini, azioni penali e permetta mutua assistenza giudiziaria per reati legati alla corruzione nello sport; ad introdurre criteri di conformità con i principi di buona *governance* per la concessione di sovvenzioni pubbliche a organizzazioni e per eventi sportivi; ad esortare i dirigenti del movimento sportivo nazionale a rispettare e a promuovere attivamente i principi di buona *governance* quando agiscono nel quadro delle organizzazioni sportive internazionali; ad incoraggiare le organizzazioni sportive a rafforzare la trasparenza e la responsabilità, ad adottare le misure di buona *governance* nell'ambito delle proprie normative e procedure, e conseguire una rappresentazione equilibrata nella diversità dei loro membri; ad assicurare che coloro che denunciano un abuso beneficino di una protezione efficace.

dei diritti delle donne e delle giovani generazioni, innovazione e sostenibilità, sollecitavano gli Stati aderenti ad attuare, al proprio interno, i principi di buon governo anche nello sport. In secondo luogo, valorizzando le relazioni tra le autorità pubbliche operanti in settori strategici, quali Regioni, Enti locali, istituti scolastici, le autorità competenti in materia di salute pubblica, servizi sociali e trasporti, si sollecitavano gli Stati a favorire l'accesso di tutti all'attività sportiva – *“facilitate access to sports for all layers of society”*, attraverso la realizzazione di infrastrutture sportive, sia all'interno delle scuole, sia al di fuori di esse – *“inter alia through investing in infrastructures for the practice of physical activity at the grassroots level, both inside and outside school settings”*. L'EPAS, a tal fine, ha redatto degli indicatori per valutare le strategie nazionali sullo sport e la loro conformità alla Carta Europea. Nella seconda Risoluzione, il Consiglio d'Europa, in cooperazione con l'Unione europea ed in particolare con il Comitato economico-sociale, entrava nello specifico tema del rafforzamento del diritto allo sport quale strumento di promozione dei diritti umani, chiedendo agli Stati aderenti di promuovere l'applicazione di tutte le Convenzioni adottate dal Consiglio d'Europa nello specifico ambito dello sport. In dettaglio, si chiedeva agli Stati aderenti, rispettivamente di:

- individuare degli indicatori di monitoraggio per verificare il rispetto dei diritti umani nel campo dello sport;
- promuovere le raccomandazioni del Consiglio d'Europa in tema di antidoping rafforzando il principio del “giusto processo” nei procedimenti disciplinari sul doping;
- sviluppare un dialogo ed una cooperazione con le altre organizzazioni internazionali operanti nella tutela dei diritti umani assicurando che anche queste ultime prestino la massima attenzione alle attività sportive;
- continuare ad implementare i rapporti con le autorità non statali operanti in materia di sport per incorporare il rispetto dei diritti umani nelle loro politiche ed attività;
- promuovere l'accesso alla giustizia ed il diritto ad un processo equo nel campo dello sport;
- rafforzare i diritti economico-sociali degli atleti ed il loro diritto alla libertà e sicurezza, oltre al diritto di associarsi e riunirsi liberamente per far valere i propri diritti;
- utilizzare lo sport per rafforzare il benessere psico-fisico e la salute;
- promuovere l'inclusione sociale e la diversità nella pratica sportiva e negli eventi sportivi.

Al fine di verificare i progressi raggiunti dagli Stati aderenti, il Consiglio d'Europa invitava l'EPAS a presentare un rapporto al Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa nel corso del 2021 su ciascun Paese aderente.

I contenuti della Carta Europea dello Sport

Nel compiere una valutazione complessiva sulla Carta Europea dello sport si osserva, in primo luogo, che essa ha il merito di cogliere l'essenza generale dello sport, la sua

importanza nella società contemporanea e, soprattutto, le diverse e sfaccettate componenti ed interrelazioni di tale fenomeno. Come si diceva, la Carta configura un diritto fondamentale a praticare uno sport, il cui esercizio spetta a tutti e per tutti i tipi di sport, amatoriale, dilettantistico e professionistico. Particolare attenzione, come riferito, è riconosciuta allo sport praticato dalle giovani generazioni e dai disabili. Entrando nei contenuti, la Carta afferma che gli Stati devono dare ai giovani la possibilità di praticare sport, beneficiando “di programmi di educazione fisica per sviluppare le loro attitudini sportive di base” e partecipando “ad attività fisiche ricreative in ambiente sicuro e sano”. Inoltre, con riferimento allo sport agonistico, la Carta sollecita i Governi, “in cooperazione con gli organismi sportivi competenti”, a garantire “a chiunque, quando ne manifesti il desiderio e possieda le capacità necessarie, la possibilità di migliorare il suo livello di prestazione e di realizzare il suo potenziale di sviluppo personale e/o raggiungere livelli di eccellenza pubblicamente riconosciuti”. Nello stesso tempo si devono “proteggere e sviluppare le basi morali ed etiche dello sport, nonché la dignità umana e la sicurezza di coloro che partecipano ad attività sportive, proteggendo lo sport, gli sportivi e le sportive da qualsiasi forma di sfruttamento ai fini politici, commerciali e economici, e da pratiche scorrette ed avvilenti, compreso l’abuso di droga”. Non solo, ma la Carta, oltre a confermare la definizione di sport (art. 2, cfr. *supra*), regola anche il diritto di accesso agli impianti sportivi senza distinzioni di “sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o qualsiasi altra opinione, origine nazionale o sociale, appartenenza ad una minoranza nazionale, ricchezza, nascita o qualsiasi altro status” ed in particolare il diritto delle persone disabili ad accedere agli impianti e ad usufruire degli impianti sportivi. Specificatamente, gli Stati firmatari devono impegnarsi a realizzare, su tutto il territorio, gli impianti sportivi necessari per offrire a tutti la possibilità di praticare uno sport, ovvero, agli atleti particolarmente dotati, di migliorare le proprie prestazioni. A tal fine, i proprietari degli impianti sportivi “prenderanno le misure necessarie per facilitare l’accesso di gruppi svantaggiati, compresi coloro che soffrono di handicap fisici e mentali” (art. 4). La Carta, preme aggiungere, insiste con particolare pregnanza sulle modalità mediante le quali favorire l’esercizio di una pratica sportiva, suddividendo gli interventi da realizzare, rispettivamente, in azioni finalizzate a creare le “basi” dell’attività sportiva, azioni facilitanti la “partecipazione” alla stessa ed azioni destinate ad “accrescere il livello delle prestazioni”. In ordine alle prime, l’art. 5, nel rivolgersi ai giovani, prevede che gli Stati aderenti adottino le misure appropriate “per sviluppare la capacità fisica dei giovani, per permettere loro di acquisire delle competenze sportive di base, e per incoraggiarli alla pratica dello sport”. A tal fine, essa chiede agli Stati di garantire “a tutti gli allievi il beneficio di programmi di sport, di attività ricreative e di educazione fisica, nonché degli impianti necessari e spazi e orari appropriati a questo scopo”. Specificatamente, gli Stati aderenti devono “realizzare dei progetti specifici di attività sportive nelle scuole che coinvolgano, oltre ai giovani, gli insegnanti, gli allenatori ed i genitori e si fondino sull’integrazione territoriale includendo le associazioni sportive operanti in prossimità

delle scuole”¹⁰. Per fare questo, ciascun Paese aderente, deve assicurare “la formazione di insegnanti qualificati, in tutte le scuole”, così da offrire, agli alunni, “dopo il periodo della scuola dell’obbligo, le opportunità che consentano di continuare a praticare lo sport, incoraggiando la creazione di legami adeguati fra le scuole o altre istituzioni scolastiche, i club sportivi scolastici ed i club sportivi locali”. Con riferimento, invece, alla “partecipazione” alla pratica sportiva si prevede che a tutte le fasce della popolazione debba essere data la possibilità di praticare sia lo sport come divertimento, anche al fine di salvaguardare la propria salute, sia a livello agonistico per migliorare le proprie prestazioni. Gli Stati, a tal scopo, devono impegnarsi ad offrire “impianti adeguati, programmi diversificati e istruttori, dirigenti o “animatori” qualificati”. Anche lo sport agonistico di alto livello deve essere assistito mettendo a disposizione degli atleti impianti adeguati, unitamente ad apparati medico-specialistici qualificati ai fini di un’ottimale organizzazione e gestione degli allenamenti¹¹. Quindi, gli Stati devono curare la formazione degli allenatori e dei dirigenti sportivi, supportando le società sportive ad offrire “strutture appropriate e sbocchi competitivi”. In senso più generale, gli Stati devono curare con particolare zelo la formazione nello sport. Ai sensi dell’art. 9 della Carta, infatti, si devono organizzare “corsi di formazione impartiti da apposite istituzioni che portino a diplomi o qualifiche inerenti a tutti gli aspetti della promozione dello sport”. Non solo, ma tali corsi, oltre a riguardare tutti gli operatori dello sport, dovranno essere offerti con modalità tali da essere seguiti da chiunque sia interessato, ossia, volontari, professionisti (dirigenti, allenatori, gestori, amministratori, medici, architetti, ingegneri, ecc.) affinché “qualsiasi persona impegnata nella direzione o nella supervisione delle attività sportive” possa essere messa nelle condizioni di “possedere le qualifiche appropriate e prestare una cura particolare alla sicurezza e alla salute delle persone che sono sotto la loro responsabilità”. L’esercizio del diritto allo sport, per essere effettivamente garantito, necessita di adeguate risorse pubbliche e pertanto la Carta sollecita gli Stati aderenti (art. 12) ed erogare “adeguati aiuti, nonché finanziamenti provenienti dai fondi pubblici (a livello centrale, regionale, locale)”. Non solo, ma per raggiungere tali obiettivi, la Carta sollecita i Paesi aderenti ad offrire adeguato “sostegno finanziario dello sport su base

¹⁰ L’art. 5 prevede, inoltre, che le stesse scuole facilitino “l’accesso agli impianti sportivi per gli studenti e gli abitanti della collettività locale e promuovano uno scambio di opinioni nel quale genitori, insegnanti, allenatori e dirigenti stimolino i giovani a praticare regolarmente lo sport; favorendo l’educazione all’etica sportiva per tutti gli studenti fin dalla scuola elementare”.

¹¹ La gestione del “talenti” sta particolarmente a cuore del Consiglio d’Europa. Infatti, con riferimento agli “sportivi e le sportive che manifestano delle qualità eccezionali”, si sollecitano gli Stati a dare loro “la possibilità di sviluppare le proprie capacità sportive e umane, pur rispettando pienamente la loro personalità e integrità fisica e morale”. A tal fine, è fondamentale impartire loro “una educazione equilibrata negli istituti scolastici e l’inserimento senza urti nella società attraverso lo sviluppo di prospettive di carriera durante e dopo lo sport di alto livello”. Più in generale, agli sportivi professionisti dovrà essere assicurato “uno status sociale appropriato” e dovranno essere offerte loro “garanzie morali” che li mettano al riparo “da qualsiasi forma di sfruttamento”.

mista, pubblica e privata, compresa la possibilità di generare autonomamente le risorse finanziarie necessarie al suo sviluppo”.

Quanto alla *governance* dello sport, la Carta prevede che il “ruolo dei poteri pubblici” sia “complementare all’azione dei movimenti sportivi” (art. 3). Specificatamente, si stabilisce che per realizzare gli obiettivi fissati nella Carta debba sussistere “una stretta cooperazione tra i poteri pubblici e le organizzazioni sportive non governative”. Ultimamente, preme osservare, il Consiglio d’Europa ed in particolare l’Assemblea sono intervenuti sul punto. Nel prendere atto, infatti, dell’enormità delle risorse gestite dalle Istituzioni sportive grazie agli introiti derivanti dai diritti televisivi e dalle sponsorizzazioni, l’Assemblea ha raccomandato, accanto alla necessità di preservare la democraticità interna delle organizzazioni sportive e di fissare un limite temporale ai mandati dei vertici, anche di selezionare questi ultimi in base a criteri fondati su professionalità e competenza. *Last, but not least*, l’applicazione delle regole sul conflitto di interessi (cfr. *infra*, Considerazioni conclusive) e l’instaurazione di forme di controllo interno ed esterno simili a quelle previste per le società (“*the corporation model*”) e, dunque, esercitate da organi effettivamente indipendenti e non da diramazioni dei rispettivi *Boards*¹². Tali forme, come correttamente affermato, devono affiancarsi e non sostituire il principio di democraticità interna, posto che ne rafforzano la valenza anche in ossequio al principio di separazione dei poteri che, come raccomandato anche dalla Commissione europea, deve caratterizzare la *governance* dello sport¹³. Massima attenzione, infine, deve essere prestata al movimento del volontariato, il cui contributo è ritenuto indispensabile.

¹² Da questo assunto, ossia dalla duplice dimensione, sportiva ed economico/finanziaria deriva la necessità di sottoporre il fenomeno sportivo a forme di controllo cui soggiacciono le grandi imprese private, ossia da quelle sulla *governance* a quelle sul più generale conflitto di interessi. Sul punto, cfr. A. Di Marco, *Conflicts of Interest in Sport: A Comparative Analysis of International and European Remedies*, in *European Journal of Comparative Law and Governance*, 7, 2020, pp. 202 ss.

¹³ Nel campo della *governance*, il lavoro del Consiglio d’Europa è da sempre molto proficuo come comprovato da diverse deliberazioni dell’Assemblea aventi ad oggetto, ora, specificatamente, la “*Good governance and Ethics in sport*” (2012), ora la riforma della *governance* del calcio (2015 e 2018), ora in generale dei diversi sport (2018). Sul punto, A. Di Marco, *The International governance*, cit., pp. 175-180. In particolare, alla nota n. 10, l’A. evidenzia che la deliberazione, su impulso delle diverse organizzazioni sportive interviene anche sulla durata del mandato dei vertici che viene indicato come di 4 anni. Per professionalità si intende, ovviamente, la competenza tecnica (giuridica e di management) considerato il campo di operatività nel quale agiscono le Istituzioni sportive. Quanto alla competenza, l’A. rammenta che “*in the praxis of the ISF, for instance, the candidates to the post of FIBA president ‘shall have played an active role in association football (as a board member, committee member, referee and assistant referee, coach, trainer and any other person responsible for technical, medical or administrative matters in FIFA, a Confederation, Association, League or Club or as a player) for two of the last five years before being proposed as a candidate’*. In the case of the FIBA, the candidates for the presidency ‘shall come from a national member federation (NMF) of the Zone that has organised at least one FIBA or Zone competition in the years prior to the elective Congress; shall have served at least one complete term of office in the FIBA Central Board directly preceding the elective Congress and/or at least two complete consecutive terms of office

Infine, pur auspicando che gli Stati possano affidare l'attuazione dei principi contenuti nella Carta "ad autorità ed organizzazioni sportive governative o non governative" che a loro volta dovrebbero "stabilire delle relazioni reciprocamente proficue fra loro e con dei partner potenziali, come i soggetti del settore commerciale, i mass media, ecc.", la Carta chiede agli Stati di vigilare affinché, da tale connubio, non "scaturisca uno sfruttamento dello sport o degli sportivi e delle sportive".

1.2. Il contributo delle Nazioni Unite/Unesco: la Carta Internazionale per l'Educazione Fisica, l'Attività Fisica e lo Sport

Parallelamente al Consiglio d'Europa, anche le Nazioni Unite attraverso l'Unesco, a partire dal 1978, costituivano un organismo permanente formato dai Governi dei Paesi aderenti, la Commissione Intergovernativa per l'Educazione fisica e lo sport (CIGEPS) istituita al fine di implementare il diritto fondamentale allo sport. A tal fine, le N.U. riconoscevano l'esistenza di tale diritto nella "Carta Internazionale per l'Educazione Fisica, l'Attività Fisica e lo Sport" il cui art. 1 afferma infatti che "La pratica dell'educazione fisica, dell'attività fisica e dello sport è un diritto fondamentale per tutti" da riconoscere senza discriminazione "di origine etnica, di genere, orientamento sessuale, lingua, religione, opinione politica o di altra natura, origine nazionale o sociale, economica". In base alla Carta, lo sport, l'educazione fisica e l'attività fisica svolgendo "un ruolo importante nel raggiungimento degli obiettivi dello sviluppo, della pace, del post-conflitto e del post-disastro" (art. 11), devono essere tutelati in tutte le dimensioni afferenti alla persona umana, a partire dalla salute ed a seguire, all'identità culturale¹⁴ ed alle inclinazioni sportive¹⁵. Come gli altri atti internazionali, anche tale Carta insiste nell'educazione delle giovani generazioni, sollecitando i sistemi educativi statali ad "assicurare la necessaria presenza ed importanza dell'educazione fisica, dell'attività fisica e dello sport, al fine di equilibrare e rafforzare i legami tra l'attività fisica e le altre componenti dell'educazione". Non solo,

in a Zone Board directly preceding the elective Congress. Il punto è comprendere, anche alla luce degli esempi delle discipline nazionali citate dall'autore (p. 175), se l'esperienza pregressa debba intendersi nella *governance* dello sport in generale e non anche nello stesso *board* nel quale, poi, ci si candida alla presidenza. Il problema, infatti, riguarda i possibili rinnovi e la possibilità, secondo una prassi italiana, di passare dal *board* alla presidenza e viceversa anche oltre tale limite. Su questo, le deliberazioni non sembrano pronunciarsi. Le forme di controllo esterno, poi, lungi dal rappresentare una compressione del principio di autonomia e indipendenza dello sport, avrebbero il pregio di evitare che il sistema sportivo, se sprovvisto, sia accostabile alla struttura gerarchica e millenaria della Chiesa e sul controllo accentrato del Vaticano che nello sport sarebbe personificato dal CIO. Su tale profilo, si veda *amplius*, le considerazioni esposte, proprio sull'Italia, nel cap. IV.

¹⁴ "Giochi, balli e sport tradizionali e indigeni, anche nelle loro forme moderne ed emergenti, esprimono il ricco patrimonio culturale del mondo e devono essere protetti e promossi".

¹⁵ "Ogni essere umano deve avere l'opportunità di raggiungere un livello di realizzazione corrispondente alle proprie potenzialità e interessi, attraverso l'educazione fisica, l'attività fisica e lo sport".

ma entrando nello specifico della formazione scolastica, la Carta richiede che le “lezioni di educazione fisica siano di qualità ed inclusive e “preferibilmente su base giornaliera” e siano intese come una parte obbligatoria dell’istruzione primaria e secondaria e che lo sport e l’attività fisica a scuola e in tutti gli altri canali delle istituzioni educative svolgano un ruolo fondamentale nelle routine quotidiane dei bambini e dei giovani”.

La visione strategica della politica sullo sport

Centrale, ai fini della realizzazione di questi come di tutti gli altri scopi previsti dalla Carta, è la *visione strategica* che deve essere messa in pratica da tutti gli attori operanti nello sport: l’art. 3 afferma infatti che tutte le parti interessate, in particolare gli enti nazionali e locali competenti in materia di sport operino insieme alle organizzazioni intergovernative, al Comitato Olimpico e Paralimpico, alle organizzazioni sportive, a quelle non governative, al mondo degli affari ed ai media, agli educatori, ai ricercatori, ai professionisti dello sport, ai volontari, agli arbitri, alle famiglie ed agli spettatori degli eventi sportivi, condividendo la “responsabilità di sviluppare e sostenere l’educazione fisica, l’attività fisica e la politica dello sport”. Questa visione strategica deve essere corredata dalla volontà politica di promuovere adeguati investimenti pubblici. L’art. 3, a tal fine, stabilisce che gli Stati adottino legislazioni *ad hoc* e “piani nazionali di sviluppo dello sport” che abbiano “obiettivi chiari” e siano, soprattutto, sostenuti da adeguati investimenti posto che “lo stanziamento di budget per il servizio pubblico di programmi di educazione fisica di qualità deve essere protetto e rafforzato”. Un ulteriore spazio è dato ai grandi eventi sportivi, i quali, come prescritto, devono iscriversi in una strategia a lungo termine “per l’educazione fisica, l’attività fisica e lo sport, al fine di sostenere e rafforzare la partecipazione all’attività fisica e contribuire a migliorare la “coesione sociale”. Tali politiche devono realizzare, complessivamente, l’ambizioso fine di permettere a quante più persone possibili di praticare sport “per tutto l’arco della vita”, dalla più tenera età a quella più avanzata: “le esperienze positive precoci di gioco e le attività fisiche”, si afferma, “dovrebbero essere la priorità per tutti, in modo da gettare le fondamenta per conoscenze, abilità, atteggiamenti e motivazione necessari per il mantenimento della partecipazione all’attività fisica e allo sport lungo tutto l’arco di vita”.

Fondamentale, a tal fine, è la ricerca e la qualificazione degli operatori sportivi: “ogni attività”, stabilisce l’art. 5, deve essere sostenibile “dal punto di vista economico, sociale e ambientale” e quindi le università e gli altri enti di ricerca devono sviluppare studi sullo sport (art. 6) ed il personale sportivo deve essere altamente qualificato (art. 7). Quest’ultimo adempimento si rivela cruciale sia, perché, tale personale opera a stretto contatto con le giovani generazioni, sia, perché la pratica sportiva (come è sempre stato) è funzionale ai processi democratici ed alla vita della comunità e pertanto gli allenatori, i funzionari e tutto il personale di supporto devono ricevere un’adeguata formazione e supervisione, essendo, il loro ruolo “una risorsa preziosa per il settore”.

La protezione dell'integrità dello sport

Infine, la Carta si sofferma su un obiettivo più specifico che probabilmente caratterizzerà negli anni a venire l'operato delle Nazioni Unite e dell'Unesco in particolare: *la tutela e salvaguardia dell'integrità dello sport* dalle sue possibili manipolazioni. La "promozione dell'integrità e dei valori etici dell'educazione fisica, dell'attività fisica e dello sport", infatti, è tutelata dall'art. 10 attraverso una strategia di insieme che riguarda tutti gli attori i quali devono cooperare affinché "la violenza, il doping, le strumentalizzazioni politiche, la corruzione e la manipolazione delle competizioni sportive" che "mettono in pericolo la credibilità e l'integrità dell'educazione fisica, dell'attività fisica e dello sport e compromettono la loro funzione educativa, di sviluppo e di promozione della salute" siano bandite. Si prevede in particolare che, tutti, a partire dagli "arbitri", a seguire con gli enti pubblici, le forze dell'ordine, le organizzazioni sportive, gli operatori di scommesse, i titolari di diritti relativi allo sport, i media, le organizzazioni non governative, gli amministratori, educatori, le famiglie ed il personale sanitario devono "collaborare al fine di garantire una risposta coordinata alle minacce all'integrità dello sport". Non solo, ma anche la prevenzione alla corruzione nell'organizzazione dei grandi eventi sportivi è tenuta in considerazione, posto che, nello stesso articolo si prevede che "per ridurre il rischio di corruzione e di eccessi di spesa legati ai grandi eventi sportivi, gli organizzatori di eventi, gli enti pubblici e le altre parti interessate devono prendere misure per ottimizzare la trasparenza, l'obiettività e l'imparzialità nell'affidamento, nella progettazione e nell'ospitalità di questi eventi" (art. 10, comma 6). Un'analoga forma di cooperazione è chiesta, infine, ai media, i quali "sono invitati a svolgere il loro ruolo di osservatori critici e indipendenti di eventi, organizzazioni e soggetti interessati, informando il pubblico dei benefici, dei rischi e dei valori educativi dell'educazione fisica, dell'attività fisica e dello sport" (art. 10, comma 10).

Il contributo offerto dal CIGEPS

L'Unesco, preme osservare, persegue le delineate finalità in modo concreto e con sistematicità. La citata Commissione Intergovernativa per l'Educazione fisica e lo sport (CIGEPS), infatti, si è dotata, sin dalla sua costituzione, di uno statuto che è stato più volte revisionato per mettere l'Ente nelle condizioni migliori per seguire l'evoluzione del diritto dello sport in tutte le molteplici dimensioni che emergono nella società contemporanea. La Commissione che è composta da 18 membri eletti dalla Conferenza generale dell'Unesco con un mandato di 4 anni rinnovabile una sola volta, si riunisce almeno due volte l'anno ed opera attraverso un *Bureau* composto da un Presidente e da 4 Vicepresidenti, individuati per provenienza geografica in modo da rappresentare equamente le diverse parti del mondo (art. 6)¹⁶. Scopo generale dell'organo è ope-

¹⁶ Per esempio, nel biennio 2020-2021, il CIGEPS è composto dai seguenti Stati membri: Argentina, Austria, Azerbaijan, Bahrain, Cuba, Finlandia, Gambia, Bulgaria, Germania, India, Giappone, Madagascar, Federazione Russa, Sud Africa, Tunisia, Turkmenistan, Emirati Arabi.

rare all'interno della “*Educational, Scientific and Cultural Organization Committee*” dell'Unesco implementando la Carta al fine di ridurre le diseguaglianze tra le diverse Regioni del mondo in materia di sport, sollecitando gli Stati aderenti ad attuare le politiche di volta in volta individuate. Più specificatamente, l'attività della Commissione si iscrive nella strategia globale dell'Unesco a salvaguardia e tutela dei diritti umani: nello Statuto si prevede infatti la presenza di una Commissione consultiva permanente che funge da vero e proprio *advisor* della Commissione e che, grazie ai suoi componenti, le permette di orientare la propria attività nella più generale azione delle Nazioni Unite a favore dei diritti umani¹⁷ (art. 10). Tale rapporto, inoltre, è ulteriormente intensificato dalla presenza del Direttore Generale dell'Unesco alle riunioni della Commissione (pur senza diritto di voto) ed alle funzioni che il suo ufficio svolge di Segretariato della stessa Commissione (art. 11).

Conclusivamente, il merito maggiore da attribuire alle due organizzazioni internazionali – il Consiglio d'Europa e l'Unesco – è quello di avere istituito un sistema che accanto a forme di *soft law* e *hard law*, mette in relazione le istituzioni sportive con quelle politiche favorendo il dialogo e la cooperazioni tra i diversi stakeholders operanti nel mondo dello sport: il fine è quello di operare con la massima trasparenza in ordine alle molteplici fattispecie e problematiche che ruotano attorno al mondo dello sport, attuando e non menomando il principio di democraticità dello sport, preservando la sua autonomia e indipendenza e monitorando, allo stesso tempo, un fenomeno che per dimensioni umane, organizzative e finanziarie, riesce ad influenzare le comunità umane che vivono l'era contemporanea.

2. IL DIRITTO ALLA PRATICA SPORTIVA NELLE COSTITUZIONI CONTEMPORANEE

Non senza essere influenzate dalla politica e dalle norme prodotte dal Consiglio d'Europa e soprattutto, nel caso degli Stati africani, asiatici e latino-americani, dalla Carta

¹⁷ Art. 10. Rientrano tra i componenti della Commissione anzitutto gli enti operanti nei diritti umani, quali: a) Rilevanti agenzie ONU e programmi come United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), United Nations Office at Geneva (UNOG), International Labor Organization (ILO), United Nations Development Program (UNDP), United Nations Environment Program (UNEP), United Nations High Commissioner for refugees (UNHCR), United Nations Children Fund (UNICEF), United Nations Office of the High Commissioner for Human Rights (UNOHCHR), UN Women and the World Health Organization (WHO); b) Rilevanti organizzazioni intergovernative regionali o interregionali come identificate dal Direttore Generale Unesco. Inoltre, fanno parte della Commissione gli enti competenti in materia di sport, quali: International Olympic Committee e International Paralympic Committee, Global Association of International Sport Federations, così come altre organizzazioni sportive internazionali che sono in collaborazione ufficiale con l'Unesco e/o che hanno concluso un accordo di cooperazione con l'Unesco: International Council of Sport Science and Physical Education.

Internazionale per l'Educazione Fisica, l'Attività Fisica e lo Sport varata dall'Unesco, moltissime Costituzioni mostrano una grande attenzione al tema dello sport. Dalla comparazione giuridica, in particolare, si possono individuare, accanto a Testi che offrono una visione (e tutela) onnicomprensiva della materia, Testi che, benché meno articolati sul tema, riconoscono comunque il diritto dell'individuo ed in particolare delle giovani generazioni a "fare sport" cui correlano un dovere di intervento da parte dello Stato. In altri casi lo sport è valorizzato dalle Costituzioni come un fattore di coesione ed integrazione della popolazione. Infine, quasi tutti i rimanenti Testi, menzionano lo sport nella ripartizione delle materie tra Stato ed Enti territoriali.

Costituzioni che offrono una tutela onnicomprensiva alla materia sport

Nell'elenco che segue, si riporta una serie di Testi che nell'offrire una tutela onnicomprensiva allo sport, lo collegano all'identità nazionale, enfatizzando, quindi, la sua funzione di coesione della popolazione. Una di queste è la Costituzione delle Filippine nella quale, accanto all'impegno dello Stato a dare priorità all'educazione, alla scienza, e tecnologia, alle arti ed agli *sports* per accrescere il patriottismo e nazionalismo – "*foster patriotism and nationalism*" – si prevede che, tale impegno, abbia anche lo scopo di emancipare socialmente la persona – "*accelerate social progress, and promote total human liberation and development*" (sezione 17). Specificatamente l'art. XIV, intitolato, "*Education, Science and Technology, Arts, Culture, and Sports*", nella parte dedicata allo "sport", stabilisce che lo Stato promuove l'educazione fisica ed incoraggia i programmi sportivi, lo sport amatoriale ed agonistico anche attraverso la formazione tecnica per la partecipazione alle competizioni internazionali al fine specifico "*to foster self-discipline, teamwork, and excellence for the development of a healthy and alert citizenry*". A tal fine tutti gli istituti educativi del Paese "*shall undertake regular sports activities throughout the country in cooperation with athletic clubs and other sectors*". Similmente, anche se con meno enfasi, la Costituzione del Gambia, nella parte dedicata agli obiettivi ed alle finalità del Paese, considera la promozione dello sport a fini di integrazione nazionale. Nella sezione 216, n. 7, infatti, si responsabilizza lo Stato a realizzare adeguate strutture sportive in tutto il Paese in quanto gli *sports* devono essere incentivati "*as a means of fostering national integration, health and self-discipline and international friendship and understanding*". La stessa linea di pensiero è seguita dalla Costituzione del Ghana, nella quale l'art. 37 comma 5, con un lessico quasi identico a quello utilizzato in Gambia, prevede, tra gli obiettivi sociali del Paese, che la pratica sportiva sia favorita dalla realizzazione, da parte dello Stato, di adeguate strutture allo scopo di accrescere il senso di integrazione nazionale, la salute e l'autodisciplina, oltre ai rapporti di amicizia tra Paesi "*are promoted as a means of fostering national integration, health and self-discipline as well as international friendship and understanding*".

Pari tutela e promozione pur senza funzionalizzare lo sport alla creazione dell'identità/integrazione nazionale, è offerta da un altro gruppo Costituzioni, tra le quali spicca la Costituzione brasiliana che nel Titolo III su Istruzione, Cultura e Sport configura lo "sport" come un diritto di tutti collegato al dovere dello Stato di "favorire le pratiche sportive formali e non formali" (art. 217). Questo Testo, inoltre, dettaglia la materia stabilendo che lo Stato deve preservare l'autonomia organizzativa e gestionale dello sport e deve calibrare il proprio intervento di sostegno allo sport¹⁸ senza limiti di frontiera, operando, *in primis*, a favore della "promozione prioritaria dell'educazione allo sport" ed *in secundis* ed "in casi specifici", a favore dello sport professionistico, senza però discriminare quello dilettantistico¹⁹. Nello stesso tempo, a garanzia del diritto di tutti di seguire lo sport nazionale, la Costituzione prevede che lo Stato si impegni a tutelare ed incentivare le manifestazioni sportive di carattere nazionale²⁰. Inoltre, entrando nel merito della regolazione delle "competizioni sportive", la Costituzione fissa l'*actio finium regundorum* tra la giustizia sportiva e la giustizia ordinaria, stabilendo che quest'ultima possa essere adita solo dopo avere esaurito i diversi gradi del giudizio sportivo²¹. Infine, allo scopo di tutelare il diritto d'autore nelle manifestazioni sportive, l'art. 5 XXVIII stabilisce che tra le situazioni che necessitano di adeguata protezione, nel rispetto della riserva di legge, rientra, anche, "la protezione delle partecipazioni individuali in opere collettive e della riproduzione di immagini e voci umane, comprese le attività sportive"²².

Anche altre Costituzioni vigenti nel Continente americano, pur senza entrare nei dettagli come il Testo brasiliano, prestano un'elevata attenzione alla materia dello sport. In particolare, la Costituzione venezuelana, dopo avere collegato il diritto di fare sport, al miglioramento della qualità della vita ed alla salute pubblica, afferma che l'educazione e lo sport svolgono "un ruolo fondamentale nella formazione integrale dell'infanzia e dell'adolescenza" (art. 111), precisando altresì che l'insegnamento dello sport e dell'educazione fisica sia "obbligatorio a tutti i livelli dell'educazione

¹⁸ Lo Stato deve rispettare, infatti, art. 217, I, "l'autonomia di enti sportivi dirigenti e associazioni, per quanto riguarda organizzazione e funzionamento".

¹⁹ Lo Stato deve infatti rispettare "il trattamento differenziato per lo sport professionista e quello non professionista" (art. 217 III Cost.).

²⁰ Il comma II, III e IV dello stesso art. 217 prevedono, rispettivamente, che lo Stato, intervenendo in materia di sport, deve rispettare "la destinazione di risorse pubbliche per la promozione prioritaria dell'educazione allo sport e, in casi specifici, per quella dello sport professionista" e deve assicurare – "il trattamento differenziato per lo sport professionista e quello non professionista", e la "protezione e l'incentivo alle manifestazioni sportive di carattere nazionale".

²¹ A tale specifico fine si prevede altresì che il processo sportivo, non solo deve essere regolato per legge, ma deve svolgersi in un arco temporale ristrettissimo, ossia 60 giorni (trattasi, dunque, di una riserva di legge rinforzata).

²² Tale previsione è contenuta nella prima parte dedicata al principio di eguaglianza ed alla tutela dei diritti fondamentali (art. 5).

pubblica e privata fino al ciclo diversificato, con le eccezioni stabilite dalla legge". Non solo, ma si stabilisce anche che lo Stato, nell'adempimento del dovere di supporto allo sport, deve garantire "l'attenzione integrale degli/delle sportivi/e senza discriminazione alcuna, assicurando l'appoggio allo sport a livello agonistico e la valutazione e regolazione delle entità sportive del settore pubblico e di quello privato, in conformità con la legge" (art. 111). La pratica sportiva, infine, è resa obbligatoria anche negli istituti penitenziari, posto che l'art. 272 prevede che all'interno di essi si debbano avere "spazi per il lavoro, lo studio, lo sport e la ricreazione".

Pari attenzione alla materia si rinviene nelle Costituzioni vigenti nel Continente africano. In quella egiziana, per esempio, accanto al diritto di ognuno a fare sport si sollecita lo Stato ad intervenire per facilitare la pratica sportiva con particolare riferimento alle persone affette da nanismo e disabilità. Inoltre, ricorrendo alla riserva di legge rinforzata, il Testo impegna lo Stato a regolare l'autonomia dell'organizzazione sportiva in conformità degli standards internazionali (artt. 81 e 84). Nello stesso senso, la Costituzione turca, all'art. 59 intitolato "*development of sports and arbitration*", responsabilizza lo Stato ad adottare tutte le misure possibili per lo sviluppo della salute fisica e mentale dei cittadini di tutte le età, incoraggiando "la diffusione degli *sports* tra le masse". Inoltre, con specifico riferimento ai rapporti tra lo Stato e l'organizzazione degli *sports* agonistici, la Costituzione specifica che lo Stato deve proteggere gli "atleti di successo" e, in generale, deve essere garantita l'autonomia delle federazioni sportive, le cui decisioni possono essere appellate solo attraverso arbitrati obbligatori – "*the decisions of sport federations relating to administration and discipline of sportive activities may be challenged only through compulsory arbitration*" le cui decisioni divengono inappellabili – "*the decisions of Board of Arbitration are final and shall not be appealed to any judicial authority*".

Costituzioni che riconoscono il diritto fondamentale allo sport collegato al benessere psico-fisico della popolazione ed all'educazione delle giovani generazioni

Con meno enfasi, ma comunque ribadendo la necessità di conferire alla materia sport una tutela molto ampia è il trattamento riservato da un altro copioso gruppo di Costituzioni. Rimanendo nell'area latino-americana, si segnala, anzitutto, la Costituzione del Messico che dopo avere collegato il diritto di tutti allo sport quale aspetto inerente alla cultura fisica (art. 44), precisa che l'organizzazione penitenziaria debba includere, tra le forme di educazione del condannato, anche l'attività sportiva. Analogamente, la Costituzione boliviana, agli artt. 104 e 105, impone la non discriminazione nell'accesso alle attività sportive sotto i profili, rispettivamente, di genere, lingua, religione, cultura, orientamento politico, provenienza territoriale e appartenenza sociale e stabilisce che lo Stato, nel promuovere le politiche educative, di svago e di salute pubblica, deve curare lo sviluppo della cultura fisica e la pratica degli *sports* sia a livello ricreazionale

che agonistico, prestando particolare attenzione alle persone disabili. Tali diritti devono essere effettivamente esercitati, tant'è che il Testo costituzionale, all'art. 105, si preoccupa di precisare che lo Stato deve adottare le necessarie metodologie e soprattutto stanziare le risorse economiche necessarie. Rimanendo in America Latina, si segnalano altri due Testi che riconoscono il diritto di tutti a fare sport collegandolo alla salute ed all'educazione delle giovani generazioni. La prima è la Costituzione cubana che all'art. 52, dopo avere stabilito che "Tutti hanno diritto all'educazione fisica, allo sport e alla ricreazione", aggiunge che "il godimento di tale diritto è assicurato dall'inserimento dell'educazione fisica teorica e pratica e dello sport nei programmi di studio del sistema didattico nazionale, oltre che dall'ampiezza dell'istruzione e dall'abbondanza dei mezzi a disposizione del popolo per favorire la pratica generalizzata degli sport e della ricreazione". Analogamente, la Costituzione del Nicaragua prevede il diritto al riposo ed allo svago, specificando, all'art. 65, che i cittadini hanno il diritto di fare sport, educazione fisica, ricreazione e riposo e che, a tal fine, lo Stato, "attraverso speciali programmi e progetti", promuove *"the practice of sports and physical education, through the organized and mass participation of the people"*.

Spostandosi nel continente africano, si segnala la Costituzione del Mozambico che all'art. 93, dedicato alla cultura fisica ed allo sport, dopo avere stabilito che i cittadini hanno il diritto all'educazione fisica ed allo sport e che lo Stato, attraverso le istituzioni sportive – *"through educational and sporting institutions"* – deve incoraggiare *"the practice and the dissemination of physical education and sport"*, afferma, all'art. 123, che lo sport rientra tra i fattori educativi e di crescita delle nuove generazioni – *"The State and society shall stimulate and support the creation of youth organisations for the pursuit of cultural, artistic, recreational, sporting and educational objectives"* – e che di conseguenza lo Stato deve sostenere le associazioni giovanili. Rimanendo nel continente africano, si segnala la Costituzione marocchina che, parimenti, considera la pratica sportiva una componente dell'educazione delle giovani generazioni da perseguire con interventi specifici da parte dello Stato. L'art. 26, infatti, dedicato ai diritti culturali ed alle creazioni artistiche, stabilisce che i pubblici poteri, oltre a supportare mediante misure appropriate, lo sviluppo delle creazioni artistiche e culturali e della ricerca scientifica, devono promuovere anche gli *sports*. In particolare, lo Stato deve operare in modo indipendente, democratico e su basi professionali – *"they favor the development and the organization of these sectors in independent manner and on democratic and specific professional bases"*. Infine, con riferimento all'educazione delle giovani generazioni, l'art. 33 sollecita i pubblici poteri ad adottare le misure appropriate per favorire la partecipazione dei giovani alla vita sociale, economica, culturale e politica del Paese e riconoscano loro una serie specifica di diritti tra i quali rientra il diritto allo sviluppo della propria personalità – *"Right to development of personality"* – che, a sua volta, deve ricomprendere, *inter alia*, il libero accesso dei giovani agli *"sports"*. Con meno enfasi, ma non senza tutele specifiche è il trattamento riservato allo "sport" dall'art. 43 della

Costituzione tunisina il quale sollecita lo Stato a promuovere gli *sports* ed a prodigarsi “*for the exercise of physical and leisure activities*”; analogamente, la Costituzione dello Zimbabwe, al capitolo II dedicato agli obiettivi nazionali, titola l’art. 32, “*Sporting and recreational facilities*” e stabilisce che lo Stato “*must take all practical measures to encourage sporting and recreational activities, including the provision of sporting and recreational facilities for all people*”; nello stesso senso si esprimono, i Testi, rispettivamente, dell’Etiopia che all’art. 41 dedicato ai diritti economici, sociali e culturali, stabilisce che lo Stato contribuisce alla promozione delle arti e degli *sports*, dell’Uganda che all’art. titolo XVII intitolato “*Recreation and Sports*”, prevede che lo Stato promuova “*recreation and sports for the citizens of Uganda*” e della Burkina Faso che riconosce lo sport tra i diritti sociali e culturali da promuovere da parte dello Stato (art. 18). Più stringati, ma non indifferenti al tema, sono i Testi rispettivamente vigenti in Camerun, dove, nella parte dedicata al riparto di competenze tra centro e periferia, si prevede, all’art. 56, che lo Stato trasferisca alle Regioni, mediante legge, le attribuzioni necessarie “per lo sviluppo economico, sociale, educazionale, culturale ed anche degli *sports*” ed in Kenya i cui artt. 185, 186, 187 stabiliscono che si devono approntare i mezzi e gli strumenti necessari per la realizzazione delle attività sportive. Forme non dissimili di tutela e promozione si rinvencono in diverse Costituzioni del Continente asiatico. In particolare, nella Costituzione del Nepal, accanto al diritto delle giovani generazioni di essere educate allo sport (art. 39), si prevede, tra le politiche statali, il sostegno attraverso appositi investimenti negli sport indifferentemente praticati da uomini e donne “*in order to produce healthy, able and disciplined citizens and developing sports as a medium of consolidating national unity and promoting national prestige in the international arena*” (art. 51). Analogamente, la Costituzione cambogiana, nel titolo VI dedicato all’educazione, alla cultura ed agli affari sociali, collega espressamente il diritto a fare sport al benessere dei cittadini (art. 65) ed impegna lo Stato a rendere effettivo tale diritto che considera una componente essenziale dell’educazione dei cittadini cambogiani. Anche la Costituzione cinese, all’art. 21, collega lo sport alla salute della popolazione, incaricando lo Stato a favorire la pratica sportiva – “*the state develops physical culture and promotes mass sports activities to improve the people’s physical fitness*”; allo stesso modo, la Costituzione del Laos, all’art. 26, stabilisce che lo Stato renda effettivo il diritto allo sport anche al fine di accrescere le abilità del popolo nello sport e rafforzare la salute. Inoltre, la Costituzione del Suriname, configura il diritto a fare sport come una componente dell’educazione delle giovani generazioni e stabilisce, all’art. 37 comma 1, che i giovani devono essere preservati attraverso una speciale protezione nei loro diritti economici, sociali e culturali – “*Young people shall enjoy special protection for the enjoyment of economic, social and cultural rights*” – tra i quali rientra l’attività fisica, gli *sports* ed il tempo libero – “*physical training, sports and leisure*”.

Pari attenzione alla materia è prestata dalle Costituzioni vigenti ad ovest del continente asiatico. L’art. 5 della Costituzione della Georgia, infatti, nel titolo dedicato

allo “Stato sociale” – “*Georgia is a social state*” – stabilisce che lo Stato garantisce lo sviluppo degli *sports* tra le giovani generazioni – “*establishing a healthy lifestyle, and engaging children and youth in physical education and sports*”. Nello stesso senso, si esprimono, rispettivamente, il Testo del Kirgikistan che all’art. 45 riconosce il diritto/dovere di tutti all’educazione e responsabilizza lo Stato a creare, *inter alia*, le condizioni per lo sviluppo della cultura fisica e degli *sports*, la Costituzione del Turkmenistan che all’art. 15, comma 5 assegna allo Stato il compito di creare le condizioni “*for the development of physical culture and sports*” ed il Testo del Tagikistan che nel responsabilizzare lo Stato a rendere effettivo il diritto socio-culturale di tutti a fare *sports*, specifica che tale diritto è funzionale alla salute della collettività “*this right is ensured by providing free medical assistance in state medical establishments and by measures aimed at protecting environment, developing mass sport, physical training, and tourism*”.

Con meno enfasi, infine, la Costituzione dello Sri Lanka fa rientrare tra le competenze statali, alla sezione 72 allegato 1, la regolazione degli sport agonistici e la gestione degli organismi di governo di tali sport – “*National policy on sports; administration of national sports bodies*” – mentre assegna alle Regioni la regolazione degli “*sports*” per tutti (allegato n. 2, sezione 51).

Esaminando i Testi vigenti nel continente europeo, si segnala, prescindendo dall’Unione europea (cfr. capoverso successivo): la Costituzione svizzera che all’art. 68 stabilisce che la “Confederazione promuove lo sport, in particolare l’educazione sportiva”, gestisce una “scuola di sport” ed è competente ad “emanare prescrizioni sullo sport giovanile e dichiarare obbligatorio l’insegnamento dello sport nelle scuole” e la Costituzione della Macedonia che all’art. 47, regola i diritti economico, sociali e culturali, riconoscendo il diritto all’educazione scolastica, artistica e tutte le altre forme creative intellettuali, specificando che, tra i diritti che devono essere promossi e supportati dallo Stato, rientra anche l’educazione sportiva. Analoga tutela è accordata dalla Costituzione albanese che abilita lo Stato, “nell’ambito delle sue competenze costituzionali e dei mezzi che dispone”, ad intervenire con legge per la realizzazione dell’obiettivo, *inter alia*, di “promuovere lo sport e le attività ricreative”, mentre l’art. 97 della Costituzione della Serbia affida alla Repubblica il compito di organizzare e promuovere, *inter alia*, gli sport²³.

Similmente si esprimono le Costituzioni, rispettivamente, della Federazione russa che stabilisce che lo Stato assuma “le misure volte allo sviluppo della cultura fisica e dello sport” (art. 55), della Moldavia che include tra i diritti delle giovani generazioni garantiti e supportati dallo Stato, la libera partecipazione dei giovani alla vita sociale,

²³ Art. 97: “*The Republic of Serbia shall organize and provide for [...]: system in areas for health care, social security, protection of veterans, children, education, culture and protection of cultural goods, sports, public information, system of public services*”.

culturale e sportiva del Paese (art. 50 Cost.), dell'Ucraina che all'art. 49 stabilisce che lo Stato deve impegnarsi "*for the development of physical culture and sports, and ensures sanitary-epidemic welfare*".

2.1. Le politiche dell'Unione europea in materia di sport

Un'ampia tutela e promozione alla materia è offerta dal Trattato europeo nel quale lo "sport" è preservato in funzione del benessere psico-fisico della persona, con particolare riferimento all'educazione delle giovani generazioni. Alle politiche sullo sport, in generale, l'Unione europea ha dato un significativo impulso per due ordini di ragioni: da un lato, in quanto lo sport agonistico e professionistico in particolare costituiscono, sempre più, un'attività economica produttiva di lucro, dall'altro per la funzione "storico-sociale" dello sport di accrescere i sentimenti di coesione, rafforzando, di conseguenza, l'idea di una cittadinanza comune, soprattutto con specifico riferimento agli sport amatoriali. Su entrambi gli ambiti, preme osservare, è intervenuta la Corte di Giustizia (*amplius*, cfr. Considerazioni conclusive, par. n. 1)²⁴. In questa prospettiva di ampio respiro, già nel dicembre del 2000, il Consiglio Europeo di Nizza ribadiva l'importanza dello sport, sia a livello formativo, sia di prevenzione sanitaria e di inclusione e prevenzione sociale, sia, infine, di educazione alla democrazia e di economia sociale. Dal punto di vista formativo, il rapporto finale del Consiglio europeo affermava che lo sport rientra nel percorso di vita di ogni persona, dall'infanzia all'età anziana e precisava, con riferimento ai minori, che lo sport non costituisce, unicamente, uno strumento di contrasto della devianza giovanile e di recupero della marginalità, ma, più in generale, rappresenta un fattore ordinario di educazione curriculare dei giovani, essendo un elemento indispensabile della formazione complessiva della persona. Dal punto di vista della prevenzione sanitaria, si sottolineava, invece, l'importanza dello sport nella prevenzione e contrasto dei danni derivanti dagli stili di vita correnti ed in particolare dalla sedentarietà che associata alla cattiva alimentazione ed al tabagismo è una delle cause maggiori delle patologie cardiovascolari, del diabete e dell'obesità. Sul versante dell'inclusione e coesione sociale, infine, il rapporto del Consiglio Europeo includeva lo sport nelle politiche di integrazione degli immigrati e delle altre persone "vulnerabili", quali, anziani, disabili, disoccupati, affermando che gli Stati devono cogliere l'attitudine dello sport a ridurre la frammentazione della società dovuta alla mancanza di relazioni, all'isolamento ed al distacco dal contesto

²⁴ Si veda, sul punto, J. Tognon, *L'Unione Europea e sport: evoluzioni e sviluppi di un rapporto "particolare"*, in J. Tognon (eds.), *Diritto comunitario dello sport*, Torino, 2009, p. 6; L. Colantuoni, *Diritto Sportivo*, Torino, 2009, p. 12. Sulla pronuncia della Corte di Giustizia sullo sport amatoriale, A. Di Marco, *Amateur sport and Union citizenship in the Biffi case: Towards a European sporting citizenship*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 5, 2020, pp. 599 ss.

sociale. Non solo, ma lo sport avrebbe dovuto essere valorizzato ed incentivato anche nell'ottica della partecipazione democratica: quasi riecheggiando la politica delle Istituzioni inglesi del 1800, infatti, si sottolineava il contributo offerto dallo sport al senso di responsabilità e di collettività, soprattutto nella sua dimensione agonistica considerando che le competizioni sportive si svolgono secondo regole predeterminate. Da ultimo, come sport di massa, il Consiglio Europeo sollecitava gli Stati membri a valorizzare lo sport attraverso il no profit e le associazioni del Terzo Settore, ritenendo che l'attività sportiva dovesse rientrare tra le attività di economia sociale in forza delle sue potenzialità occupazionali; tuttavia, si sottolineava che tali obiettivi avrebbero potuto essere realizzati solo attraverso adeguati investimenti pubblici.

Significativamente, la politica decisa dal Consiglio europeo di Nizza ha trovato ampio spazio nel Titolo XII dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea il quale inserisce lo sport accanto alle tematiche, dell'istruzione, della formazione professionale e della gioventù. Ai sensi dell'art. 165, infatti, lo sport deve essere promosso dall'Unione europea in ragione della sua funzione sociale ed educativa: "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". Inoltre, sottolineando l'importanza della "dimensione europea dello sport", tale disposizione promuove "l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport" anche al fine di tutelare "l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi". Subito dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona, la Commissione europea, a riprova dell'importanza socio-culturale dello sport ed alla sua funzionalità al diritto alla salute, pubblicava il Libro Bianco sullo sport – Commissione 11.7.2007, COM(2007) 391 – nel quale, non ci si limitava, unicamente, a ribadire l'importanza che ha lo sport per i cittadini europei, ma si intendeva "dare un orientamento strategico sul ruolo dello sport in Europa". Nello specifico ci si soffermava, sul ruolo sociale dello sport, sulla sua organizzazione e dimensione economica. In particolare, la Commissione, nel riconoscere "l'autonomia delle organizzazioni sportive e delle loro strutture rappresentative (come le leghe)", riconosce che la gestione dello sport è soprattutto di competenza degli enti sportivi preposti e, "in una certa misura", anche degli Stati membri e delle parti sociali. Più specificatamente, si precisava che l'autoregolamentazione degli enti sportivi deve comunque essere "rispettosa dei principi di buona gestione" ed il diritto dell'UE deve essere rispettato. A tal fine, nella sezione 1, intitolata "Specificità dello sport", la Commissione rammentava che le "disposizioni relative alla concorrenza e al mercato interno si applicano allo sport in quanto quest'ultimo costituisce un'attività economica"; non solo, ma sussiste altresì il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, alla cittadinanza dell'Unione ed alla parità uomo-donna per quanto riguarda il lavoro.

2.2. Le Costituzioni degli Stati membri dell'Unione europea

Insieme al Trattato anche diversi Testi costituzionali in vigore negli Stati membri danno enfasi alla materia dello "sport". A tal fine, si segnala la Costituzione portoghese che dopo avere stabilito il diritto di ognuno di ricevere l'educazione fisica e di esercitare lo sport (art. 79), responsabilizza lo Stato, la scuola ed i gruppi e le associazioni sportive a "promuovere, stimolare, guidare e supportare la pratica e la diffusione dell'educazione fisica e dello sport" e a "prevenire la violenza nello sport". Similmente, la Costituzione greca stabilisce che "gli sport dovranno svolgersi sotto la protezione e la finale supervisione dello Stato" (art. 16, comma 9) e che quest'ultimo debba farsi garante e controllore di "tutti i tipi di associazioni sportive specificate dalla legge" per i cui scopi e propositi, si aggiunge, si devono stanziare apposite risorse. Anche altri Testi costituzionali, pur con meno enfasi, regolano comunque la materia. Accanto alla Costituzione polacca che, nel riconoscere il diritto di tutti alla salute, obbliga le autorità pubbliche, *inter alia*, a promuovere "lo sviluppo della cultura sportiva soprattutto nei bambini e nei giovani" (art. 68), si segnala la Costituzione spagnola – art. 43 (1), comma 3: "I pubblici poteri svilupperanno l'educazione sanitaria, l'educazione fisica e lo sport" – bulgara – art. 52 "*The State shall protect the health of all citizens and shall promote the development of sports and tourism*" – ed ungherese che impegna lo Stato e le autorità locali ad "assicurare il diritto all'esercizio dell'attività fisica". Ancora, si deve menzionare la Costituzione della Croazia che prevede che la Repubblica incoraggi ed aiuti "la cultura fisica e lo sport", quella della Lituania che prevede che lo Stato promuova "l'educazione fisica della società e presti l'assistenza allo sport" (art. 53) ed infine, le Costituzioni, rispettivamente, svedese ed italiana che si limitano ad includere lo sport tra le materie riservate allo Stato o agli enti territoriali senza specificare alcunché: tutti i rimanenti Testi, preme osservare, sono silenti sul tema, ma, come sottolineato, sono di fatto integrati dalle disposizioni del Trattato sul Funzionamento dell'Unione che, come è noto, assume – al loro interno – valore sub-costituzionale sopperendo, così, al silenzio sulla materia.

3. I RISULTATI DELLA COMPARAZIONE GIURIDICA

Il contesto internazionale e l'analisi comparata dei Testi costituzionali passati in rassegna offrono delle utili chiavi di lettura per approfondire la materia dello sport, sia in Italia, sia nel più generale contesto internazionale, soprattutto in relazione alla portata del diritto transnazionale. Certamente, dal raffronto dei Testi esaminati emerge lo straordinario contributo offerto dal Consiglio d'Europa e dalle Nazioni Unite (Unesco) in termini di influenza su moltissimi Testi costituzionali; in secondo luogo, la comparazione giuridica evidenzia alcune costanti. Anzitutto, è emerso che

lo sport esprime un diritto fondamentale della persona che si collega al suo benessere psico-fisico ed è funzionale all'educazione delle giovani generazioni ed alla loro inclusione sociale. Di conseguenza, sussiste un preciso dovere dello Stato ad intervenire alla rimozione degli ostacoli che ne impediscono l'esercizio.

Più in generale, lo sport deve essere valorizzato e potenziato in funzione della sua straordinaria diffusione, nell'ottica della inclusione sociale di tutti ed in particolare delle persone più vulnerabili. In questo senso, lo sport agonistico ed in particolare quello di squadra, come già intuito dagli educatori inglesi, può avere un ruolo strategico nell'educazione ai principi democratici in quanto si pratica nel rispetto di regole predeterminate. Dunque, assumono basilare importanza gli enti ed associazioni che organizzano e promuovono lo sport agonistico per "tutti" i quali dovrebbero essere sostenuti in ogni modo dallo Stato e dalle sue politiche.

Un'ulteriore osservazione riguarda i Testi costituzionali vigenti nei Paesi economicamente arretrati, i quali, a conferma della vocazione inclusiva dello sport, insistono sulla necessità che si pratichi lo sport, non solo tra le giovani generazioni, ma da parte di tutti. In questa prospettiva, si ribadisce nuovamente la fondamentale influenza esercitata dalle Nazioni Unite/Unesco ed in particolare dalla Carta sull'Educazione fisica e lo Sport.

Complessivamente, può dunque osservarsi che lo sport è un diritto strumentale ad una serie di altri diritti che sono vitali nelle democrazie contemporanee; anzi, il perseguimento dei valori democratici dipende, anche, dall'effettiva tutela e promozione assicurata al diritto a praticare sport. Tuttavia, lo sport è un diritto a prestazione, il cui esercizio dipende dall'intervento dello Stato: di conseguenza gli Stati di tutto il mondo dovrebbero ottemperare a tale dovere rimuovendo gli ostacoli che si frappongono al diritto a fare sport in tutti i modi possibili.

Ma vi è di più.

Accanto al diritto generale di tutti alla pratica sportiva, gli Stati devono anche tutelare lo sport competitivo praticato a livello agonistico. In particolare, il diritto dell'atleta, ossia di chi pratica sport ad alti livelli, deve potersi esercitare attraverso una serie di tutele pubbliche: da un lato, l'atleta di talento ha diritto a raggiungere i migliori risultati possibili; inoltre, la sua attività, essendo lavorativa a tutti gli effetti, deve essere salvaguardata secondo le tutele generali del lavoro. Infine, l'intero comparto che governa gli *sports* agonistici e competitivi deve uniformarsi alle regole di buona *governance* tra le quali rientrano le regole del giusto processo e quelle che derivano dall'imparzialità cui devono informarsi tutti i procedimenti sportivi. Da ultimo, il diritto allo sport annovera anche la tutela dell'evento sportivo che deve includere la protezione del diritto del suo proprietario ad ottenere un profitto dallo sfruttamento dell'evento medesimo, compatibilmente al rispetto del diritto di chi fruisce tale evento in qualità di spettatore o utente.

CAPITOLO III

I. LO SPORT IN ITALIA: DAI PRIMORDI ALLA COSTITUZIONE DEL 1948

Dalle origini all'epoca fascista

In Italia, nonostante la tradizione ludico-popolare evocasse molto bene il modello anglosassone dello “*sport for the sport's sake*”, è esistita, da sempre, anche una tradizione marziale dello sport. Già prima dell'unità del Paese, infatti, riprendendo una tradizione del Regno di Napoli, lo sport era considerato dai promotori dell'unificazione un fattore importante nella costruzione dell'identità e della coesione nazionale¹. Mentre, infatti, lo sport si propagava nel Paese, unendo nuove e vecchie generazioni senza distinzioni di censo ed istruzione, lo Stato, a più riprese, tentava – anche con successo – di nazionalizzare gli sport più diffusi controllando le attività

¹ Nel 1763 fu pubblicata la traduzione italiana del volume di Jacques Ballexserd, *Dissertazione sull'educazione fisica de' fanciulli*. Lo sport si abbinava all'esigenza di rivalutare il corpo da un punto di vista culturale ed educativo, riconnettendolo con le parti considerate più “nobili” della natura umana come l'anima e l'intelletto. Soprattutto nel Regno di Napoli, si sviluppò l'idea dell'“educabilità del corpo” sia nella componente igienistica legata alla salute, sia in quella della ginnastica, finalizzata allo sviluppo delle qualità fisiche. Gli artefici di questa tendenza della cultura fisica furono Antonio Genovesi e Gaetano Filangeri. Poi, come riferito nel testo, già a partire dal 1778 al Real Collegio della Nunziatella, furono introdotti esercizi fisici per i giovani delle classi agiate, poi riproposti, in età napoleonica, anche negli altri collegi reali, assumendo una caratterizzazione ancor più militaresca. Ciò premesso, nell'epoca pre-unitaria, fatta eccezione per alcune circoscritte esperienze riconducibili alle città di Milano, Modena e Cremona, lo sport come fenomeno organizzato era ignoto al resto degli Stati preunitari ed era diffuso tra la popolazione solo delle forme di competizione sportiva dal valore essenzialmente ludico, secondo un'antica tradizione diffusa nel territorio italiano. Solo nel 1844, fu fondata a Torino la società di ginnastica italiana. Per una ricostruzione sino all'epoca moderna si veda N. Sbeti, *Giochi diplomatici. Sport e politica estera nell'Italia del secondo dopoguerra (1943-1953)*, cit. e bibliografia *ivi* citata; M. Di Donato, *L'educazione fisica a Napoli dal Filangeri al De Sanctis*, in «Hermes», I, 1953, 87-95; Id., *Storia dell'educazione fisica e sportiva. Indirizzi fondamentali*, Roma, 1984, 136-137. Si veda anche L. Russi, *La democrazia dell'agonismo. Lo sport dalla secolarizzazione alla globalizzazione*, Roma, 2007, pp. 31 ss.

e l'organizzazione ed inserendo lo sport nei programmi di istruzione all'evidente scopo di operare un controllo sull'educazione delle giovani generazioni. In forza di queste spinte e contropunte, in Italia, lo "spontaneismo" delle attività sportive che progressivamente veniva promosso dalle miriadi di associazioni che nascevano *naturaliter* sul territorio conviveva con una politica di condizionamento e cooptazione finalizzata ad asservire lo sport al regime. In particolare, nell'era fascista, l'istituzione dell'Opera Nazionale Balilla trasformò lo sport e l'educazione delle giovani generazioni nei simboli dell'ideologia unica. Il fascismo, infatti, operò una vera e propria cooptazione generalizzata degli sport più diffusi, intervenendo anche a livello universitario, con l'istituzione delle sezioni sportive dei Gruppi Universitari Fascisti e con i Fasci giovanili di combattimento con cui reclutava i giovani tra i 18 e i 21 anni non iscritti alle Università. Successivamente, a partire dal 1937, le diverse organizzazioni giovanili furono raggruppate in un'unica associazione denominata Gioventù Italiana del Littorio (GIL) che fu posta alle dirette dipendenze del Partito Nazionale Fascista. Sul fronte dell'organizzazione e gestione degli *sports* agonistici di alto livello, il fascismo assoggettò alla politica il Comitato Olimpico nazionale – il CONI – da poco istituito (cfr. *amplius*, parte introduttiva, nota 1), stabilendo che esso fosse "costituito, alle dipendenze del partito nazionale fascista", facendolo presiedere, dal 1933 al 1939, addirittura dal Segretario del partito che in questo modo poteva direttamente controllare le 21 federazioni sportive ad esso affiliate². In quel momento, in Italia, prevaleva la componente marziale dello sport che privilegiava, in antitesi agli ideali olimpici, la sopraffazione più che la competizione con gli avversari: "una fiamma viva che risveglia l'istinto di lotta, che raduna gli uomini in indisciplinate falangi e li

² L'organizzazione sportiva era suddivisa in tre attività, quella giovanile, quella competitiva e quella dopolavoristica. Successivamente, l'art. 1 della legge 16 febbraio 1942, n. 426, di "costituzione e ordinamento del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)", stabiliva che il CONI è "costituito, alle dipendenze del partito nazionale fascista", ha personalità giuridica, con sede in Roma. L'art. 3 di tale legge, prevedeva che i "compiti del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) sono l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale e l'indirizzo di esso verso il perfezionamento atletico, con particolare riguardo al miglioramento fisico e morale della razza". Il successivo art. 4 prevedeva che "Il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) nell'espletamento dei compiti di cui all'articolo precedente: 1) provvede alla conservazione, al controllo ed all'incremento del patrimonio sportivo nazionale; 2) coordina e disciplina l'attività sportiva comunque e da chiunque esercitata; 3) ha il potere di sorveglianza e di tutela su tutte le organizzazioni che si dedicano allo sport e ne ratifica, direttamente o per mezzo delle Federazioni sportive nazionali, gli statuti ed i regolamenti; 4) appronta gli atleti ed i mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali, con riguardo alla preparazione olimpionica o per il raggiungimento di altre finalità". Preme osservare che le disposizioni che si riferiscono al partito nazionale fascista furono abrogate a seguito del r.d.l. 2 agosto 1943, n. 704 che disponeva la soppressione di quel partito. Con lo stesso decreto si disponeva il passaggio del CONI alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei ministri che poi, a partire dal 1959 e sino al 2018, con l'art. 2, L. 31 luglio 1959, n. 617, aveva trasferito la vigilanza al Ministero per il turismo e lo spettacolo.

trasforma in un popolo di conquistatori”³. Non può tuttavia sottrarsi che la funzionalità dello sport all’ideologia dominante offriva alle federazioni affiliate al CONI la disponibilità di ingenti risorse economiche, grazie alle quali potevano partecipare alle diverse competizioni internazionali, con l’auspicio, come caldamente raccomandato dal Governo, di vincere, esaltando l’italianità in tutto il mondo.

Concludendo, è corretto affermare che nell’epoca fascista, sport ed ideologia di governo erano un tutt’uno, tant’è che il CONI, nonostante avesse acquisito dalla riforma del 1942 un’ampia autonomia e indipendenza in attuazione dei principi olimpici, continuava, di fatto, ad operare come un’articolazione del Governo⁴, al punto che nell’era fascista non fu mai istituito il Ministero dello Sport.

Lo sport nel post-fascismo

Superata l’epoca fascista ed avviatasi l’era democratica e repubblicana, come era prevedibile, i Costituenti marcarono una netta distanza dal passato e lo “sport”, benché caratterizzante la società italiana, non fu menzionato nella nuova Costituzione, temendo, evidentemente, che il connubio tra sport ed istruzione avrebbe potuto minare – come nel fascismo – l’educazione delle giovani generazioni. L’attività sportiva fu allontanata dalle scuole nella sua componente agonistica e competitiva, si valorizzarono le associazioni sportive private e lo sport giovanile fu organizzato al di fuori degli istituti scolastici, nelle ore pomeridiane, senza alcuna forma di coniugazione tra sport ed istruzione. Il CONI, in antitesi col passato, fu lasciato operare come vertice delle Federazioni sportive senza subire il penetrante controllo della politica come nell’era fascista ed il Governo attribuì all’Ente un regime giuridico di sostanziale autodichia lasciando in vigore la legge del 1942, pur con i dovuti adattamenti in relazione alle esigenze contingenti. In questo quadro, l’assenza di riferimenti allo “sport” nella Costituzione, confermava l’idea, non che i Costituenti fossero indifferenti ad un fenomeno sociale di così vasta diffusione, ma che volessero preservare lo sport da ogni forma di appropriazione indebita da parte della politica⁵. Dunque, nell’Italia

³ «La Gazzetta dello Sport» fu un autentico megafono di queste istanze; del resto il suo direttore, Eugenio Camillo Costamagna, aveva sostenuto che: “Uno sportsman è sempre un buon soldato perché del militare ha le caratteristiche migliori”.

⁴ Il CONI iniziò ad essere finanziato da un cospicuo contributo annuale derivante dalla tassa sugli spettacoli sportivi.

⁵ Sul punto cfr. A.G. Parisi, *Sport, minori e responsabilità genitoriale*, in *Comparazione e diritto civile*, 2016. L’A. riferisce di un preciso intento del Costituente di sottrarre lo sport ad una “appropriazione indebita” da parte dello Stato, al fine, dunque, di evitare la gestione di tale fenomeno per fini di carattere politico militare che non gli sono propri. Si veda anche la bibliografia ivi citata, in particolare, il passaggio nel quale si sottolinea che il “silenzio” costituzionale era dovuto, – già allora – alla dimensione globale ed onnicomprensiva dello sport, tale per cui, si preferì evitare di ridurre lo sport in schemi prefissati dalle norme costituzionali. A parere di chi scrive, è molto più sensata la prima spiegazione circa

post-bellica, lo “spontaneismo” prevalse sulla componente “marziale” dello sport in ossequio, tra l’altro, agli ideali olimpici.

La centralità del fenomeno sportivo era confermata dai più autorevoli giuristi del tempo. Già prima del 1948, a dire il vero, Cesarini Sforza aveva considerato lo sport come un fenomeno sociale talmente radicato nella società da essere dotato di una organizzazione e di una regolazione interna tali da rientrare tra gli ordinamenti settoriali indicati da Santi Romano nella sua celebre teoria sulla pluralità degli ordinamenti giuridici⁶. Non solo, ma a pochi anni dopo l’entrata in vigore della Costituzione, un altro autorevole giurista, Massimo Severo Giannini, sulle orme di Cesarini Sforza, porterà ad estreme conseguenze la sua teoria, osservando che la molteplicità di aggregazioni intersoggettive caratterizzanti lo sport complessivamente inteso – tante quante sono gli sport – funzionando con regole proprie, davano luogo ad un ordinamento sezionale, dotato, come questi ordinamenti, dei caratteri della “plurisoggettività”, “organizzazione” e “normazione”⁷. La realtà sportiva, calata nelle dinamiche della Costituzione del 1948, poteva essere considerata, in definitiva, una

il “silenzio” costituzionale dello sport, prova ne sia che, comunque, una volta venuto meno il “pericolo” del ritorno al passato, diverse Costituzioni, ivi compresa, di recente, la stessa Unione europea, hanno regolato lo sport insieme alla gioventù ed all’istruzione. In questo senso, cfr. *amplius*, par. n. 3. Non mancano, in realtà, anche nel corso dell’attuale legislatura, le proposte di modifica della Costituzione con l’inserimento dello sport quale materia da codificare. Un primo disegno di legge costituzionale (AS 2474) mira alla modifica dell’art. 9, menzionando “sport” accanto a “cultura”. Un secondo disegno di legge (AS 2262) propone l’aggiunta di un comma dedicato alla valorizzazione dello sport nell’art. 33. Un’ultima proposta (AS 2480) riguarda invece la modifica, oltre che dell’art. 33, anche dell’art. 32 sul diritto fondamentale alla salute.

⁶ Così A.G. Parisi, *Sport e diritti della persona*, Torino, 2009, stesso Autore, *Sport, minori e responsabilità genitoriale*, cit., p. 2. Cesarini Sforza si ispirò alla dottrina di Santi Romano sull’unità e pluralità degli ordinamenti e richiamò anche l’ordinamento sportivo per confutare la teoria “normativista” del diritto con quella “istituzionalista”. Correttamente, G. Nicoletta, *L’ordinamento sportivo e le organizzazioni collettive: il CONI*, in *altalex.com*, 01/08/2008, <<https://www.altalex.com/documents/news/2008/07/31/l-ordinamento-sportivo-e-le-organizzazioni-collettive-il-coni>>, definisce il CONI “*instrumentum regni* del partito/Governo”.

⁷ Questi elementi caratterizzanti lo sport sono indissociabili, in quanto l’uno determina l’altro; così, M.S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, vol. I, 1970, p. 93. *Amplius*, stesso autore, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1949, pp. 1-2; Id., *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 1958, pp. 221 ss. Lo sport sarebbe dunque nato quando, nella realtà sociale, si iniziò a riscontrare che la reiterazione della pratica di una determinata attività fisica si era progressivamente trasformata in una realtà socio-culturale grazie all’assunzione di proprie regole e principi. Lo sport, è stato detto, era divenuto un’“istituzione”, ovvero, come affermato da Jean-Marie Brohm, *Sociologie politique du Sport*, 2^a ed., Nancy, 1992, “un sistema istituzionalizzato di pratiche competitive prevalentemente fisiche delimitate, codificate, e regolate convenzionalmente”. Si veda, più di recente, M.S. Giannini, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Modena, 1996, II; G. Napolitano, *L’adeguamento del regime giuridico del CONI e delle federazioni sportive*, in *Giornale dir. amm.*, 2004, pp. 354 ss.; A. Binomi, *L’ordinamento sportivo e la costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2005, pp. 363 ss.

unità indipendente dell'ordinamento generale capace di produrre autonomamente diritto oggettivo con propri effetti e soprattutto, diritti e doveri, in forza del pluralismo giuridico caratterizzante la Costituzione del 1948⁸.

2. L'ORDINAMENTO SPORTIVO PRIMA DELLA RIFORMA DEL 2019

Il ruolo centrale del CONI nell'ordinamento generale

Lo studioso di diritto italiano resta colpito dalla circostanza che l'intero fenomeno sportivo sia stato regolato, per molto tempo, dalla sola legge del 1942 istitutiva del CONI⁹, modificata, di volta in volta, per soddisfare esigenze contingenti, quali, ad esempio, l'adeguamento alle modifiche della Carta Olimpica o il potenziamento della *governance* dell'Ente o per ampliare le competenze dell'organo in funzione della crescita del fenomeno sportivo. Il CONI, dunque, sin dalla riforma contenuta nel decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242¹⁰, nota come Decreto Melandri, pur

⁸ Nello specifico, S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1946, p. 130, identifica una istituzione con ogni ente sociale che possieda determinate caratteristiche, quali: 1) che abbia una esistenza obiettiva ed una individualità che per quanto immateriale, deve essere esteriore e visibile; 2) che sia espressione della natura sociale e non individuale dell'uomo; 3) che costituisca un ente chiuso e circoscritto in sé e per sé, per avere una specifica individualità propria; 4) che si configuri come una unità definita e permanente, anche se cambiano i suoi elementi. Cfr. C. Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, pp. 1381 ss. L'A. ritiene l'ordinamento sportivo come un sistema giuridico settoriale i cui membri non possono risolvere le questioni di tipo tecnico ricorrendo alle soluzioni dell'ordinamento generale. In pratica, "colui che in una controversia dello sport ricorre all'autorità dello Stato, agisce come membro della comunità statale, e non come membro della comunità sportiva, si pone, quindi, automaticamente fuori di questa, e di tale secessione è logico che subisca le conseguenze".

⁹ Ci si riferisce alla legge 16 febbraio 1942, n. 426.

¹⁰ Nello specifico, il legislatore abrogava la legge istitutiva del CONI del 1942, con il decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242. Tale decreto veniva emanato per il "riordino del Comitato olimpico nazionale italiano", in attuazione dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59, recante delega al Governo per il "conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa". All'art. 2, intitolato statuto del C.O.N.I., si forniva la definizione dell'ente, ossia "la Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline Sportive Associate" precisando che il CONI, "si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale, di seguito denominato CIO". Inoltre, con riferimento ai compiti del CONI, il decreto riprendeva la legge del 1942, stabilendo che "L'ente cura l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale, ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali finalizzate alla preparazione olimpica". Successivamente, come già riferito, veniva emanato il decreto legge n. 138/02 convertito nella l. 178/02 che istituiva, all'art. 8 intitolato "riassetto del CONI", la società Coni Servizi Spa. Indi, il decreto legislativo 8 gennaio 2004 n. 15, emanato in attuazione della delega per la "riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici", ex legge 6 luglio 2002, n. 137, apportava modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, precisando che, a

avendo cessato di essere la *longa manus* del partito fascista, manteneva un ruolo centrale nell'organizzazione dello sport in Italia anche grazie alla qualificazione di ente pubblico non economico che lo distingueva dai Comitati olimpici nazionali esistenti nella maggior parte degli altri ordinamenti europei¹¹. La riforma Melandri, in questa prospettiva, coniugava l'attività del CONI a quella del CIO stabilendo, anzitutto, che il primo è tenuto a conformare la sua attività “*ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale, di seguito denominato CIO*”. In secondo luogo, tale legge interveniva sulla natura giuridica delle Federazioni sportive le quali cessavano di essere un organo del CONI, assumendo la natura di associazioni riconosciute a carattere privatistico ex art. 12 del Codice Civile, senza fine di lucro, ma con una caratterizzazione pubblicistica in considerazione delle specifiche funzioni svolte, quali l'ammissione, affiliazione e revoca di società, di associazioni e di singoli tesserati, lo svolgimento dei campionati professionistici, la prevenzione del doping, la preparazione olimpica, la formazione ad alto livello dei tecnici, la gestione degli impianti sportivi pubblici e l'utilizzazione dei contributi pubblici (art. 23 Statuto CONI)¹². Anche le

favore dell'Ente CONI rimanesse necessaria, per l'espletamento dei suoi compiti, la personalità giuridica di diritto pubblico, ma che si dovesse intervenire “al fine di un migliore e più razionale svolgimento delle sue funzioni”. In particolare, al 2, si aggiungeva tra i compiti del CONI che quest'ultimo “cura inoltre, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, l'adozione di misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività sportive, nonché la promozione della massima diffusione della pratica sportiva, nei limiti di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Il CONI, inoltre, assume e promuove le opportune iniziative contro ogni forma di discriminazione e di violenza nello sport”. Lo stesso decreto apportava infine diverse modifiche alla *governance* dell'Ente ed ai rapporti tra esso e le federazioni sportive.

¹¹ In Francia ed in Spagna, i rispettivi Comitati olimpici sono associazioni private sottoposte, però, ad un regime speciale essendo considerate associazioni di pubblica utilità, che beneficiano di vantaggi specifici previsti dalla legge. In Germania, il Comitato (DOSB), formalmente semplice associazione registrata senza fine di lucro, ha un rapporto privilegiato con il Governo e da esso riceve importanti finanziamenti. Nel Regno Unito, invece, la *British Olympic Association* (BOA) si autodefinisce associazione indipendente, privata, che non riceve finanziamenti pubblici e non ha interessi politici. *Amplius* cfr. A. Orlando, *La “misura” dell'autonomia dell'ordinamento sportivo*, in *DPCE online*, in corso di pubblicazione. Sulla differenza tra l'Italia e la Francia sotto il profilo della “presenza” dello Stato nella regolazione dello sport, cfr. C. Miege, *Sport et le droit*, in *Cahiers Français*, 2004, 320, 21 ss; G. Martinotti, *Un sistema di clientele e sprechi dove tutto dipende dallo Stato*, in *Repubblica* del 11 ottobre 2012; K. Fisher, *France*, in K. Hallmann, K. Petry (eds.), *Comparative sport development. Systems, Participation and Public Policy*, New York-London, 2013, 61-75; M. Angelucci, *Il paradosso dello sport in Italia*, Frankfurt am Main, 2015, 261 ss.; S.S. Andersen, B. Houlihan, L.T. Ronglan (eds.), *Managing Elite Sport Systems. Research and Practice*, New York, 2016, 184 ss.; e in visione comparata, dove il modello accentrato francese si mette a confronto con altri modelli, cfr., da ultimo, anche G.G. Carboni, *L'ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato*, in *federalismi.it*, 5 maggio 2021, p. 48 ss., specialmente p. 60 ss.

¹² Le Federazioni, inoltre, come previsto dallo Statuto del CONI, “sono rette da norme statutarie e regolamentari sulla base del principio di democrazia interna, del principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità e in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed

Federazioni, unitamente al CONI, devono svolgere la propria attività in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO oltre che del CONI medesimo. Infine, la riforma Melandri regolava la *governance* del CONI operando su due fronti: da un lato, assicurava il rispetto dei principi democratici nelle cariche elettive dell'Ente attraverso la partecipazione diretta degli atleti e dei tecnici, nonché dei rappresentanti delle Organizzazioni Territoriali agli organi direttivi, dall'altro si adeguava al decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29¹³ che imponeva al CONI, come a tutti gli enti pubblici, la separazione tra gli organi di gestione e quelli di controllo, chiarendo che non possono far parte della Giunta nazionale i Presidenti delle Federazioni sportive nazionali, gli altri componenti del Consiglio nazionale, nonché i componenti degli organi direttivi delle federazioni sportive nazionali. Nello stesso tempo, lasciava che i Presidenti delle Federazioni sportive restassero membri di diritto del Consiglio nazionale del CONI al quale, preme osservare, erano riservate importanti funzioni di regolazione del fenomeno, oltre all'attribuzione di eleggere i componenti della Giunta¹⁴. La fisionomia del CONI era infine completata da un'altra riforma, adot-

internazionale". Ciascun statuto deve includere specifiche norme elettorali per l'elezione dei propri organi direttivi comprendenti anche la rappresentanza di atleti e tecnici sportivi, dilettanti e professionisti, compresa l'equa rappresentanza di atlete ed atleti. Si veda, *amplius*, Cass. Civ., Sez. Un., 11 ottobre 2002, n. 14530 e Cass. Civ., sez. VI., 10 ottobre 2002, n. 5442 ed in dottrina, M. Sanino, *Diritto sportivo*, Padova, 2002, 116 ss.; G. Napolitano, *Il riordino del Coni*, in *Profili evolutivi del diritto dello sport*, Napoli, 2001, 10; F. Fracchia, *Sport*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, XIV, Torino, 1999, 467 ss. Sinteticamente, nel nuovo Statuto del CONI, oltre all'istituzione della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport, le principali novità concernevano: a) l'apertura degli organi di governo del CONI ad atleti e tecnici sportivi in percentuale significativa; b) l'individuazione dei requisiti necessari per essere qualificati come atleti e tecnici sportivi; c) l'introduzione di un regime di controlli meno incisivo; d) il limite dei due mandati con riferimento al presidente del CONI e ai membri della Giunta; e) la privatizzazione delle Federazioni; f) la lotta al *doping* come compito obbligato del CONI; g) la promozione dello sport sociale da parte del Comitato nazionale sport per tutti, completamente ridisegnato. Sul punto, G. Nicoletta, *L'ordinamento sportivo e le organizzazioni collettive: il CONI*, cit., p. 3. Quanto al ruolo delle Federazioni, l'a. sottolinea che, queste ultime, benché non siano più un organo del CONI, tuttavia, i loro Presidenti sono membri di diritto del Comitato nazionale. Cfr. recentemente, la Sentenza del Consiglio di Stato sez. V, 15 luglio 2021, n. 5348 che afferma che la Federazione italiana gioco calcio non è un organismo di diritto pubblico.

¹³ Il decreto legislativo citato recava norme sulla "razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego" ed era emanato in attuazione dell'art. 2 della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421.

¹⁴ È sufficiente analizzare le attribuzioni del Consiglio nazionale per avere contezza delle situazioni di potenziale conflitto tra controllore e controllato cui si fa riferimento nel testo. In base all'art. 6 dello Statuto, infatti, il Consiglio nazionale ha il compito di: adottare lo Statuto e gli altri atti normativi di competenza, nonché i relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo; stabilire i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi gli statuti delle Federazioni sportive nazionali; deliberare in ordine ai provvedimenti di riconoscimento, ai fini sportivi, delle Federazioni sportive nazionali, delle società ed associazioni sportive, degli enti di promozione sportiva, delle associazioni benemerite e di altre discipline sportive associate al CONI e alle Federazioni, sulla base dei requisiti fissati dallo Statuto; stabilire, nell'ambito di ciascuna Federazione sportiva nazionale, i criteri per la distinzione dell'attività

tata a 5 anni di distanza con il decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 15, nota come riforma “Pescante” dal nome dell’allora Sottosegretario allo Sport, già Presidente del CONI. La nuova disciplina modificava nuovamente lo statuto del CONI assegnando all’Ente compiti in materia di prevenzione e repressione del doping in attuazione della Convenzione emanata dall’Unesco ed interveniva nuovamente sulla *governance* dell’Ente¹⁵. Nello specifico, il CONI, definito la “*Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate*”, assumeva le funzioni di controllo e vigilanza, tramite la sua Giunta, non solo delle Federazioni sportive in senso stretto, ma anche delle Federazioni delle Discipline sportive associate e degli Enti di promozione sportiva. In questo modo, la funzione di promozione dello “sport per tutti” che avrebbe dovuto essere svolta dal Comitato Nazionale dello sport (cfr. sotto, sub B) di fatto era svolta dal CONI, tant’è che si stabilì di includere i rappresentanti degli Enti di promozione sportiva nel Consiglio nazionale del CONI.

A completamento del sistema, si ampliava la base democratica dell’organo assembleare sportivo, inserendo, accanto agli atleti ed ai tecnici in rappresentanza delle Federazioni sportive, anche quelli delle Discipline Sportive Associate e degli Enti di Promozione Sportiva.

In questo quadro di insieme, la *governance* dello sport era prevalentemente ad appannaggio, rispettivamente, del Presidente del CONI e della Giunta esecutiva. Quest’ultima, infatti, oltre ad attuare le attività e deliberazioni del Consiglio nazionale, era (ed è) titolare della funzione di controllo generale sull’attività amministrativa di tutti gli Enti sportivi, dalle Federazioni sportive, alle articolazioni territoriali del CONI, alle Associazioni che svolgono le Discipline sportive associate che la riforma definiva “articolazioni interne all’organizzazione”. Il controllo sulle attività sportive veniva completato dalla giurisdizione sulle competizioni sportive che, a partire da un certo momento, ossia dal 2014, con il nuovo Codice di giustizia sportiva, da diffusa e fondata su forme di arbitrato come nella maggior parte degli ordinamenti giuridici diveniva accentrata ed a più gradi, ricalcando il modello di giustizia statale¹⁶.

sportiva dilettantistica da quella professionistica; stabilire i criteri e le modalità per l’esercizio dei controlli sulle Federazioni sportive nazionali e dei controlli da parte di queste sulle società ed associazioni sportive; formulare indirizzi generali sull’attività dell’Ente e sui criteri di formazione del bilancio preventivo; esprimere un parere sullo schema di bilancio preventivo e approvare il bilancio consuntivo; esprimere un parere sulle questioni ad esso sottoposte dalla Giunta nazionale.

Così, anche, L. Leone, *Profili pubblicistici di diritto dello sport*, scaricabile da <https://www.dnbm.univr.it/documenti/OccorrenzaIns/matdid/matdid779267.pdf>, 12.

¹⁵ La Convenzione Unesco contro il doping del 16 novembre, infatti, era stata ratificata con la l. 29 novembre 1995, n. 522. Il d.l. 23 luglio 1999, n. 242 – decreto Melandri – a sua volta veniva modificato inserendo l’art. 13, comma 2-bis.

¹⁶ È critico sul punto, T.E. Frosini, *La Giustizia sportiva italiana e comparata*, in *federalismi.it*, 26/07/2017, par. 3. Nel diritto comparato, oltre all’intero par. 4 nel quale l’Autore delinea le forme di

Dunque, dopo il fascismo, il CONI manteneva il ruolo di vertice delle Federazioni sportive, controllandole e finanziandole con risorse pubbliche e con la supervisione dello sport agonistico nei suoi molteplici campionati professionistici e dilettantistici gestiti in via monopolistica dalle rispettive Federazioni. Parallelamente, come tutti i Comitati olimpici, il CONI curava la preparazione degli atleti italiani ai quali, come previsto dalla legge istitutiva, deve fornire “i mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali”. Anche dopo il fascismo, in definitiva, il CONI ha continuato ad essere il fulcro dell’attività sportiva in Italia, con la differenza che lo Stato non era più uno Stato autoritario che voleva asservire lo sport alla politica di regime, ma uno Stato democratico di ispirazione liberale.

La promozione dello sport per “tutti”

Come accennato nel precedente paragrafo, il CONI, quanto meno sino al 2019, ha svolto anche l’importante compito di organizzare e promuovere lo “sport per tutti”. Tale competenza, preme osservare, fu acquisita dall’Ente anche per “colpa” delle Regioni. In forza del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, infatti, al CONI spetta “la promozione della massima diffusione della pratica sportiva, sia per i normodotati che, di concerto con il Comitato italiano paraolimpico, per i disabili, nei limiti di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616”. Tale previsione non è espressamente prevista dalla Carta olimpica¹⁷, tuttavia, in base ad un’interpretazione estensiva seguita dal CIO – cfr. la lettera recapitata allo Stato italiano (cfr. ultimo capitolo) – tale compito rientrerebbe comunque tra quelli contemplati nella *lex sportiva*. Ai sensi dell’art. 27 della Carta, infatti, i Comitati olimpici, in attuazione del punto 2 dei principi fondamentali “*with a view to promoting a peaceful society concerned with the preservation of human dignity*” devono “sviluppare e proteggere il Movimento Olimpico nei propri Paesi”, diffondendo i principi fondamentali dell’Olimpismo, nello sport, nelle scuole e nelle università, incoraggiando “lo sviluppo dello sport di alto livello e dello sport per tutti”. Come sottolineato nel precedente paragrafo, il Decreto Melandri aveva opportunamente istituito il Comitato nazionale sport per tutti che era composto, oltre che dai rappresentanti del CONI, da membri del Ministero della Pubblica Istruzione, degli Enti di promozione, delle Regioni e degli altri Enti locali. Tale Comitato, avvalendosi degli uffici centrali e periferici del CONI, avrebbe dovuto individuare gli indirizzi per la diffusione e lo sviluppo delle diverse forme di pratica sportiva, proponendo al Consiglio ed alla Giunta del CONI

giurisdizione essenzialmente arbitrale presenti in altri ordinamenti, cfr. anche, *ivi* citato, D. McArdle, *Dispute Resolution in Sport: Athletes, Law and Arbitration*, London-New York, 2015.

¹⁷ G. Nicoletta, *L’ordinamento sportivo e le organizzazioni collettive: il CONI*, cit., che distingue “fra i compiti e le attribuzioni spettanti al CONI nell’ambito dell’ordinamento statuale e quelli spettanti allo stesso nell’ambito dell’ordinamento sportivo internazionale”.

l'adozione di misure e iniziative attuative, collaborando alla realizzazione di particolari eventi di promozione dello sport da realizzarsi dai diversi attori istituzionali ed in particolare dalle istituzioni universitarie e scolastiche. Nello stesso tempo, si assegnava all'organo il compito di fissare le regole generali per l'erogazione dei finanziamenti a favore di tali Enti. Tuttavia, come già detto, il Comitato non fu mai istituito per l'opposizione delle Regioni che ritenevano che la funzione della promozione dello sport per tutti fosse di loro esclusiva competenza e, pertanto, la riforma Pescante lo rimosse definitivamente. In verità, nonostante la chiarezza del d.p.r. n. 616 del 1977 e benché tale funzione sia stata assegnata loro in modo "anomalo", le Regioni non si sono mai effettivamente occupate della materia. L'art. 56 del decreto, infatti, non contempla una funzione espressa dello sport, ma la fa derivare dalla funzione "Turismo ed industria alberghiera" spettante alle Regioni¹⁸, inserendo alla lettera sub b "la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature, di intesa, per le attività e gli impianti di interesse dei giovani in età scolare, con gli organi scolastici". Inoltre, lo stesso articolo, nel lasciare "ferme le attribuzioni del CONI" per "l'organizzazione delle attività agonistiche ad ogni livello e le relative attività promozionali", stabilisce che le Regioni, con riferimento agli impianti ed alle attrezzature, devono avvalersi "della consulenza tecnica del CONI".

Ne consegue, leggendo insieme questa disposizione con l'art. 117 comma 3 della Costituzione (Ordinamento sportivo), che la promozione dell'attività sportiva ludico – ricreativa è una competenza concorrente, condivisa tra Stato e Regioni, e, queste ultime, devono svolgere tali attività attraverso la realizzazione dei relativi impianti. Nella realtà, come detto, le Regioni, pur ritenendo come esclusivamente propria la funzione, al punto di far sciogliere il Comitato nazionale sport per tutti, non hanno effettivamente assolto a questo compito che per definizione richiede, oltre ad ingenti investimenti economici per la realizzazione degli impianti sportivi, anche un lavoro non indifferente di raccordo istituzionale con gli enti periferici, locali e sportivi, nonché con le scuole e le università ubicate nel territorio regionale.

Dunque, all'insoddisfacente attività regionale, ha sopperito il CONI, all'inizio direttamente, poi, a partire dal 2004, tramite la Società CONI Servizi¹⁹ (cfr. *infra*, par. c. 1.). Un ulteriore contributo, a tal fine, è stato offerto dai citati Enti di promo-

¹⁸ Tali funzioni, veniva precisato, "concernono tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, anche nei connessi aspetti ricreativi, e dell'industria alberghiera, nonché gli enti e le aziende pubbliche operanti nel settore sul piano locale".

¹⁹ Tale società veniva costituita con il d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito in l. 8 agosto 2002, n. 178, dal Ministero delle Finanze che possedeva l'intero capitale sociale; tuttavia era una vera e propria *longa manus* del CONI in quanto era la Giunta nazionale del CONI a designare i membri del consiglio di amministrazione e lo stesso personale, già del CONI passava alle dipendenze della CONI Servizi S.p.a. che succedeva in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità dei beni facenti capo all'ente pubblico.

zione sportiva. A partire, da un certo momento, infatti, hanno iniziato a formarsi, in sequenza e con una chiara connotazione politico-sindacale, una pletera di Enti, definiti di promozione sportiva, che si affiliavano al CONI in attuazione di uno specifico regolamento, il Regolamento degli Enti di promozione sportiva ai sensi del quale, il CONI li autorizzava ad operare vagliando il loro radicamento territoriale sulla base del numero di società sportive affiliate, calcolato per Regione e per Provincia. Inoltre, il CONI erogava loro i contributi economici necessari allo svolgimento della propria attività, controllando la destinazione delle risorse erogate, con la possibilità, in caso di irregolarità, di proporre al Consiglio nazionale la sospensione o la riduzione dei contributi, se non addirittura la revoca del riconoscimento sportivo²⁰.

Da quanto complessivamente esposto è dunque pacifico che la regolamentazione e gestione dello "sport per tutti" è rimasta ad appannaggio del CONI anche a causa dell'inidoneità o della mancanza di volontà delle Regioni²¹.

Del resto, il decreto Melandri, nell'assegnare al CONI tale importante compito, aveva precisato che "la promozione della massima diffusione della pratica sportiva, per i normodotati", doveva realizzarsi "nei limiti di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616" e, quindi, ferma restando l'assegnazione alle Regioni di tale specifica funzione. Da quanto esposto, si evince dunque che, benché il CONI abbia avuto la strada spianata a causa dell'inerzia regionale, poi, però, quando lo Stato ha deciso di intervenire con la legge delega del 2019 (cfr., par. n. 4), lo ha fatto a pieno titolo²² e, pertanto, gli Enti di promozione sportiva, in

²⁰ Il regolamento veniva approvato dal Consiglio Nazionale con deliberazione n. 1525 del 28 ottobre 2014.

²¹ Anche la l. 19 agosto 2003, n. 220 recante "Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva", lascia intendere che il CONI avrebbe dovuto occuparsi della materia della promozione sportiva solo in via ancillare in forza delle sue competenze tecniche. Tale legge, nel ripartire la giurisdizione tra ordinamento statale e ordinamento sportivo, riserva "all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto, *inter alia*, l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive" (art. 2). Chiaramente, per "corretto svolgimento delle attività sportive" non può che intendersi di quelle attività collegate ai campionati nazionali indifferentemente, professionistici e dilettantistici e non anche ludico amatoriali, ossia inerenti a tutte le altre attività sportive.

²² Sul punto merita un approfondimento il contenuto dell'interrogazione parlamentare dell'onorevole Mosella, già Presidente del Centro sportivo italiano (CSI) del 2004 e la risposta del sottosegretario Pescante già Presidente del CONI. http://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/stenografici/sed433/s150.htm. Nell'interlocuzione parlamentare tra i due attori dello sport ancorché, in quella sede rivestivano il ruolo di Legislatore e Governo, si comprende la distanza che separava il Presidente di un importante Ente di promozione sportiva (il CSI) e la volontà del decreto Melandri di lasciare al CONI, diversamente che in altri Paesi, il compito di regolare e promuovere lo sport per tutti. In particolare, l'onorevole Mosella stigmatizzava l'inopportunità di lasciare al CONI un'attività che coinvolge milioni di persone ed attiene al loro benessere psicofisico ed all'educazione delle giovani generazioni, prima ancora che alla competizione agonistica.

attuazione a tali scelte politico-legislative, dovrebbero affiliarsi, più che al CONI, al Dipartimento dello sport istituito dalla riforma. Questa impostazione è avvalorata dalla natura stessa della funzione in oggetto, la quale è collegata al diritto di tutti allo svolgimento di una pratica sportiva e, quindi, alle connessioni tra sport e salute e tra sport ed istruzione delle giovani generazioni.

Le altre leggi regolanti lo sport ed i moniti della Corte costituzionale

Tornando al panorama normativo regolante lo sport, si era detto, più sopra, che la materia, sino al 2019, era stata prevalentemente regolata in via emergenziale e non attraverso un disegno di ampio respiro²³. Il legislatore italiano, infatti, è intervenuto quasi sempre fuori tempo massimo al fine di evitare che il sistema deflagrasse, ora incalzato da eventi contingenti, ora, soprattutto, dalla litigiosità dei suoi protagonisti ed in particolare di quelli appartenenti allo sport più diffuso, il calcio. Già con la legge 13 dicembre 1989, n. 401 recante “*Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive*”,

²³ La necessità di regolare lo sport attraverso una riforma di ampio respiro era emersa nel dibattito parlamentare avutosi nelle sedute per la conversione del d.l. 14 luglio 1978. In particolare, si segnala, l'intervento di Franco Franchi, Cfr. Atti Parlamentari – 20313 – Camera dei Deputati VII Legislatura – discussioni – seduta antimeridiana del 27 luglio 1978. Il deputato, infatti, già allora contestava gli interventi cosiddetti “tampone” – in quel caso, finalizzati a bloccare la magistratura a non dare seguito alle vertenze lavorative che potevano essere intentate dagli sportivi e dai calciatori in particolare – e lamentava il fatto che, sino a quel momento, nonostante l'importanza complessiva assunta dallo sport e la molteplicità degli interessi toccati dal fenomeno, i Parlamenti latitavano: “*fino ad oggi i vari governi hanno abbandonato a sé stesso lo sport, settore di importanza eccezionale, per il quale nessuno, evidentemente, ha compiuto il proprio dovere. Si sono susseguiti i ministri che si sono occupati, a nostro avviso, poco e male di spettacolo, ma per niente dello sport. Se quindi oggi ci troviamo di fronte ad un settore calcio che agisce al di fuori della legge, ma nell'ambito della propria autodisciplina e dei propri regolamenti, io penso che la responsabilità primaria sia dei governi che in trent'anni non hanno sentito il bisogno di disciplinare la materia, stimolando con apposite iniziative il Parlamento che non sfugge – a sua volta – alle proprie responsabilità e che ha ignorato un settore che in altri paesi civilissimi è alla ribalta, anche nei bilanci*”. In questo senso, il deputato Franchi, aggiungeva: “*siamo, probabilmente, l'unico paese europeo a non avere una voce dedicata allo sport nel proprio bilancio, mentre conosciamo altri paesi che addirittura hanno tanto di ministri e di Ministeri per lo sport. E questo discorso vale non solo per il calcio, ma anche per le discipline olimpiche e per lo sport promozionale. Il regime, insomma, ha lasciato lo sport al caso ed è vissuto sulle spalle dello sport; abbiamo sentito ieri infatti in Commissione quale grossa fetta vada all'erario dei proventi del (totocalcio)* [...]”. Il ritardo lamentato già allora, era aggravato dal fatto che la Commissione interni della Camera aveva svolto un'indagine conoscitiva sulla situazione dello sport in Italia i cui esiti erano rimasti inattuati. In pratica, già allora si sottolineava che il Parlamento italiano era in grave ritardo nella regolazione di un sistema di portata relevantissima e con interessi economici parimenti rilevanti – si pensi, come era stato sottolineato, ai proventi del totocalcio, che, avrebbero potuto essere destinati “*a potenziare le strutture sportive in Italia e ad elevare questa preziosa disciplina morale e fisica*”. Cfr. Atti Parlamentari – 20313 – Camera dei deputati VII Legislatura – discussioni – seduta antimeridiana del 27 luglio 1978.

infatti, il legislatore interveniva con enorme ritardo per arginare il fenomeno illegale del “totonero” e delle “scommesse clandestine” che proliferava negli anni Settanta e nei primi anni Ottanta del secolo scorso con il coinvolgimento di calciatori e di una pletera di intermediari che traevano lucro dalle partite “truccate”²⁴.

Secondariamente, la legge 23 marzo 1981, n. 91, regolava lo *status* degli sportivi professionisti ed i rapporti con le società di appartenenza ancora una volta in via emergenziale, rispondendo al monito dell’associazione sindacale dei calciatori che aveva minacciato, se non si fossero eliminate le limitazioni alla libertà di contrarre – *rectius* il c.d. vincolo sportivo –, l’avvio di azioni legali da parte dei propri iscritti, in attuazione di un consolidato orientamento giurisprudenziale che qualificava come subordinato il rapporto di lavoro sportivo tra atleta e società²⁵. Tale legge, occorre precisare, costituiva l’epilogo di un annoso conflitto tra magistratura e legislatore: quest’ultimo, infatti, invece di intervenire a tempo debito, si era limitato a precisare, con la legge 27 luglio 1978 di conversione in legge del decreto legge 14 luglio 1978, n. 367²⁶, la natura dei rapporti giuridici tra enti sportivi ed atleti iscritti alle federazioni di categoria, impedendo, così, l’intervento della magistratura del lavoro. Solo a distanza di tre anni, il legislatore regolava la materia, peraltro in modo circoscritto,

²⁴ La giustizia sportiva e la giustizia ordinaria ricorrevano, rispettivamente, alla fattispecie sull’illecito sportivo (Codice di Giustizia Sportiva) ed al reato di truffa regolato dall’art. 640 del Codice penale 9 ed inserito tra i delitti contro il patrimonio mediante frode.

²⁵ Come sottolineato, infatti, dal relatore, onorevole Zolla, del disegno di legge di conversione del decreto legge di cui al testo, la giurisprudenza del lavoro di fatto imponeva l’emphase al campionato di calcio se non si fosse rimediato alle lacune esistenti nel rapporto di lavoro sportivo: “la tutela delle disposizioni legislative contenute nella legge 29 aprile 1949, n. 264, in materia di collocamento, oltre a bloccare il cosiddetto mercato del calcio, poneva le società sportive in una grave situazione di imbarazzo. Infatti, impediva ad esse di definire i rapporti con i giocatori, confermati o trasferiti, e, quindi, le poneva nella impossibilità di approntare le squadre in vista delle imminenti competizioni di coppa Italia e di campionato nazionale”. Tutto questo si ripercuoteva su un fenomeno che in Italia aveva assunto dimensioni che andavano ben al di là delle competizioni sportive strettamente intese: “Questo avrebbe impedito lo svolgersi di una attività agonistica che, come si sa, nel nostro paese interessa, in maniera diretta o indiretta, gran parte della popolazione. Avrebbe anche pregiudicato lo svolgimento del concorso pronostici del totocalcio, con conseguenze finanziarie estremamente gravi. E noto, infatti, a tutti che cosa rappresentino i proventi di tale concorso, sia per l’erario sia per l’intera organizzazione sportiva nazionale, che trae da questi introiti la fonte maggiore dei mezzi indispensabili alla propria esistenza e al proprio sviluppo. È scaturita, quindi, da queste legittime preoccupazioni l’imprescindibile necessità per il Governo di procedere sul piano normativo a salvaguardia di un interesse generale, attraverso la decretazione di urgenza”. In pratica, al fine di poter iniziare i campionati senza essere inondati da un contenzioso di tipo rivendicativo dei diritti di lavoratore da parte degli sportivi, si decideva di sottrarre alla disciplina in materia di collocamento, prevista dalla l. 29 aprile 1949, n. 264, “gli atti relativi all’acquisto, al trasferimento del titolo sportivo dei giocatori di calcio e degli atleti praticanti gli altri sport, nonché le assunzioni di tecnici da parte di società o associazioni sportive”. Doveva ovviamente trattarsi di una sospensione temporanea in attesa di una legge che avrebbe dovuto regolare l’intero fenomeno del lavoro sportivo. Cfr. Atti Parlamentari – 20313 – Camera dei Deputati VII Legislatura, ult. cit.

²⁶ La legge offriva un’interpretazione autentica del rapporto di lavoro sportivo.

ossia unicamente a favore dei calciatori professionisti e non anche dei dilettanti²⁷, benché il vincolo sportivo costituisse una lesione della libertà di entrambi, senza distinzioni di sorta.

Lo stesso *modus operandi* era seguito per regolare il mercato dei diritti audiovisivi. Con il decreto legislativo n. 9 del 2008, attuativo della legge delega 19 luglio 2007, infatti, si emanava quasi fuori tempo massimo una nuova regolamentazione della materia, impedendo che le regole europee sulla concorrenza irrompessero in un sistema sino ad allora monopolizzato da un unico operatore²⁸. Infine, dopo che

²⁷ Sul punto, cfr. G. Nicoletta, *La legge 23 marzo 1981, n. 91 sul professionismo sportivo*, pubblicato il 09/10/2008, scaricabile da <https://www.altalex.com/documents/news/2011/12/07/la-legge-23-marzo-1981-n-91-sul-professionismo-sportivo>. Vedasi anche l'ampia bibliografia citata. Sulla legge, si nota anzitutto l'enfatica dichiarazione dell'art. 1 ai sensi del quale si prevede che "L'esercizio dell'attività sportiva, sia essa svolta in forma individuale o collettiva, sia in forma professionistica o dilettantistica, è libero". Tuttavia, se, da un lato, come sottolineato dall'A. "tale disposizione rappresenta un limite sia per le eventuali intromissioni dell'ordinamento sportivo propriamente detto (che si traducono in ostacoli all'esercizio di dette attività da parte di chiunque, in forma singola o associata), sia nei confronti dello stesso ordinamento generale, il quale non può introdurre normative che prevedano impedimenti non consentiti", dall'altro, poi, l'impianto della legge regola unicamente il rapporto di lavoro sportivo professionistico ignorando quello dilettantistico che pure presenta il carattere della continuità. Inoltre, con riferimento alla "libertà" a contrarre dei professionisti, la legge pone loro eccessive limitazioni, a vantaggio di un ruolo centrale attribuito, invece, alle rispettive Federazioni, il quale è solo parzialmente mitigato dall'art. 14 della legge con il quale, in modo posticcio, si regola la loro democraticità interna. Di fatto, dunque, la libertà enfaticamente dichiarata all'art. 1 della legge è piena "solo allorquando venga svolta come attività ricreativa e formativa, e quindi come impiego di tempo libero. Quando invece venga spiegata a livello professionistico, la riconosciuta libertà appare congruamente ridimensionata per il monopolio di fatto instaurato dalle Federazioni nei singoli settori sportivi". *Ibidem*, G. Nicoletta, cit. Tuttavia, la libertà di tutti rimane una mera dichiarazione di intenti posto che la legge non spende un rigo per garantire l'esercizio della libertà di tutti a svolgere attività sportiva, ma regola, come detto, il solo rapporto di lavoro sportivo professionistico, di fatto contravvenendo alla dichiarazione generale dell'art. 1.

²⁸ La materia è molto complessa. Da un lato, infatti, operano le norme nazionali ed europee sulla libera concorrenza e sul divieto di abuso di posizioni dominanti ed intese verticali e dall'altro le norme a presidio dell'autonomia contrattuale e del diritto di impresa delle società, mentre, sullo sfondo, rileva il principio di solidarietà a favore delle società "minori" e dell'utenza la quale vanta un diritto alla visione degli eventi di maggiore importanza nazionale che, dunque, devono essere trasmessi in chiaro. Occorre osservare, ricostruttivamente, che prima del varo della legge Melandri, il mercato era dominato dalle società calcistiche più blasonate e più seguite dal pubblico le quali potevano, nel rispetto della propria autonomia contrattuale, negoziare individualmente i diritti a tramettere le gare disputate in "casa". I loro introiti erano esorbitanti; al contrario, le società più piccole faticavano a strappare condizioni accettabili e si accresceva ancora di più il divario tra "piccole" e "grandi" società. Sul fronte delle società emittenti televisive, a partire dal 2005, con l'avvento del digitale terrestre in sostituzione della televisione analogica, si era prodotta una situazione peculiare: in quel momento, esisteva un'unica emittente satellitare, Sky, la quale, di fatto, aveva il monopolio del mercato, negoziando i diritti televisivi individualmente con ciascuna società sportiva. Accanto a Sky iniziavano ad operare, due pay TV digitali terrestri, Mediaset Premium e LA7 Cartapiù. In pratica, considerato che Sky – in base alle regole dettate dall'Antitrust dopo la fusione tra Telepiù e Stream che aveva dato vita, appunto, a Sky – poteva esercitare i diritti acquisiti dall'acquisto delle gare sportive solo per le trasmissioni satellitari e con contratti biennali, accadeva che le società sportive potessero cedere i diritti per la trasmissione

nell'ottobre del 2003 un contenzioso alluvionale aveva coinvolto le società calcistiche professionistiche rischiando di paralizzare i rispettivi campionati, il legislatore

degli stessi eventi anche alle pay TV terrestri: di conseguenza, da quel momento, si verificò l'inedita situazione per cui la maggior parte delle partite andavano in onda contemporaneamente su tre piattaforme diverse. In questo contesto, per certi aspetti caotico, per altri meno problematico, nel senso che, alla fine, si trovava comunque un accordo tra le emittenti televisive, si è inserita la l.d. 19 luglio 2007 ed il d.lgs. n. 9 del 2008. Tale disciplina, con notevole tempismo, riusciva a contemperare i diritti delle società sportive e delle emittenti da un lato, e lo spirito di equità dall'altro, senza violare le disposizioni europee che vietano l'acquisizione di posizioni dominanti che inevitabilmente si creano se un solo contraente acquisisce tutti i c.d. "pacchetti" con un accordo di esclusiva. In base alla legge "Melandri", le società emittenti negoziano i diritti con un contraente unico, la Lega calcio, la quale avvia le procedure di evidenza pubblica previste *ex lege*; dopo di che, incassato il prezzo, lo suddivide secondo modalità previste dalla stessa legge. In questo modo, si passava dalla titolarità soggettiva delle singole società di calcio, alla contitolarità tra l'organizzatore della competizione, la Lega e i singoli organizzatori degli eventi, ossia le società calcistiche. Schematicamente, dopo che l'Autorità per le Comunicazioni, sentita l'Antitrust, approva le linee guida formulate dalla Lega calcio si apre il mercato attraverso procedure di selezione del contraente che possono seguire modalità differenti con l'unico limite – come si diceva – che i pacchetti contenenti le gare sportive non possono essere acquisiti da un solo operatore. I contratti di licenza durano al massimo tre anni. Fondamentale, nella legge, è il principio di mutualità: una quota delle risorse dei diritti, infatti, viene destinata, rispettivamente, a sviluppare i settori giovanili delle società, a valorizzare e incentivare le categorie dilettantistiche, a sostenere gli investimenti per la sicurezza degli stadi ed a finanziare ogni anno almeno due progetti di particolare rilievo sociale a sostegno di discipline sportive diverse dal calcio. Per il resto le risorse vengono distribuite alle diverse società, con l'avvertenza, al fine di evitare l'eccessiva penalizzazione delle più piccole, che una quota non inferiore al 40% (poi elevato al 50%) sia distribuita in parti uguali fra tutti i partecipanti a ciascuna competizione. Il restante 30% è suddiviso sulla base dei risultati sportivi conseguiti e l'ultima tranche del 30% in ragione del bacino di utenza. Del 30% relativo al risultato sportivo, il 10% viene determinato, rispettivamente, in base ai risultati conseguiti da ogni squadra dalla stagione 1946/47, il 15%, in base ai risultati delle ultime 5 stagioni ed il restante 5% in base all'esito dell'ultima competizione. Del 30% relativo al bacino di utenza, il 25% viene determinato in base al numero di sostenitori di ogni squadra e il 5% in base alla popolazione del comune di residenza. Questo schema che, preme osservare, ricalca l'accordo dall'UEFA con la Commissione europea per la vendita collettiva dei diritti sulla Champions League, è comunque ai limiti della legittimità nel senso che, ricorrendosi ad un contraente unico, che, poi, opera come società appaltante mettendo in vendita i diritti a nome e per conto di tutte le società, si opera in deroga alla disciplina europea e, pertanto, si deve rispettare con il massimo zelo il principio della *par condicio* e le altre regole dell'evidenza pubblica. In questo senso si segnala, che già nel settembre del 2008, l'autorità antitrust italiana interveniva con un parere intitolato – *"Rivedere la disciplina sui diritti audiovisivi sportivi"* nel quale sottolineava che la *"centralizzazione delle vendite dei diritti sportivi costituisce una deroga alla disciplina antitrust e può ritenersi consentita, in via eccezionale, solo se viene garantito un efficace sistema di controllo e verifica ad opera delle istituzioni competenti, compresa l'Antitrust"*. Questo meccanismo, si precisava nel parere, non aveva funzionato, perché la Lega Calcio, dopo l'approvazione delle linee guida da parte dell'Autorità, aveva attuato procedure non pienamente conformi a quelle approvate; in particolare, non aveva assicurato *"condizioni di assoluta equità, trasparenza e non discriminazione, con l'effetto peraltro di non consentire ad alcuni operatori l'acquisizione di parte dei diritti in questione"*. Di recente, si segnala la presentazione di un disegno di legge a firma della senatrice Sbröllini con il quale si propone la rimozione del divieto di negoziare con un contraente unico anche in forza del fatto che l'unico operatore rimasto è l'emittente satellitare. La stessa Sky, come da sentenza del Consiglio del 4 giugno 2020 (n. 3534) non può operare in esclusiva nemmeno sulle piattaforme web sino al 2022. In dottrina, *Calcio professionistico e diritto*, a cura di I. De Muro e T.E. Frosini, Sassari, 2009; A. Di Majo, *I diritti audiovisivi nello sport*, Torino, 2019.

correva nuovamente ai ripari per evitare, questa volta, un “vero e proprio disastro imminente sul mondo del calcio”²⁹. In quell’occasione, si emanava la citata legge n. 280 del 17 ottobre 2003 di conversione del decreto legge n. 220 del 19 agosto 2003, che fissava, finalmente, l’*actio finium regundorum* tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento generale (artt. 1 e 2 della legge n. 220)³⁰, regolando i rapporti tra la giurisdizione sportiva e quella statale³¹.

Dinanzi ad un contesto normativo a dir poco caotico, interveniva anche la Corte costituzionale, con due importanti pronunce, la sentenza n. 49/2011 e la n. 160 del 2019, nelle quali, pur dichiarando infondate le questioni sottoposte alla sua attenzione, valutava i limiti dell’autonomia dell’ordinamento sportivo sotto il profilo

²⁹ Come riferito dal relatore della legge di conversione (cfr. nota successiva). Ci si riferisce ai contenziosi che si erano instaurati nell’estate del 2003 tra la FIGC ed alcune società professionistiche dinanzi ai TAR territorialmente competenti chiamati a pronunciarsi sul diritto di tali società ad iscriversi al successivo campionato di serie B. In particolare, a causa dei ricorsi presentati dalle società Catania e Salernitana, riammesse a tale campionato dai rispettivi Tar ed in ragione di altri ricorsi pendenti (ossia quelli presentati dalle società Cosenza e Genoa), si rischiava di paralizzare l’interno campionato di serie B. Sul punto, cfr. E. Lubrano, *Rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale nella loro attuale configurazione*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di L. Cantalamessa, G.M. Riccio, G. Sciancalepore, Milano, 2008, p. 19.

³⁰ La legge di conversione del decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 era anzitutto finalizzata, come precisato nel preambolo, a “migliorare l’efficienza e la funzionalità della giustizia amministrativa, nonché della difesa del Comitato olimpico nazionale italiano davanti alla giurisdizione amministrativa, anche in relazione all’esigenza di assicurare un veloce e agevole raccordo con l’impugnazione in sede giurisdizionale delle decisioni sportive concernenti l’ammissione od esclusione dalle competizioni o dai campionati delle società o associazioni sportive professionistiche”. Codificando una serie di principi generali già sanciti da dottrina e giurisprudenza, il decreto convertito in legge, interveniva sulle sole ammissioni ed esclusioni dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche (o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche), riconoscendo piena autonomia all’ordinamento sportivo rispetto a quello statale, ma con alcuni precisi limiti. L’autonomia dell’ordinamento sportivo, in base a tale disciplina, si estrinseca, più precisamente, nella riserva prevista dall’art. 2 del decreto che assegna alla giurisdizione sportiva tutte le questioni di carattere tecnico e disciplinare; queste ultime, più precisamente, divengono “irrilevanti” per l’ordinamento statale (ovvero, sussiste una sorta di “presunzione di irrilevanza”, nel senso che resta la loro impugnabilità dinanzi agli organi di giustizia statale nei casi in cui ledano posizioni giuridiche soggettive). Restano ad appannaggio della giurisdizione statale e più precisamente del giudice ordinario le *questioni inerenti rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti*, mentre rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo “ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell’ordinamento sportivo ai sensi dell’articolo 2”. Si prevede, infine, fatto salvo quanto previsto in ordine alle controversie sulle iscrizioni ai campionati professionistici che il ricorso alla giustizia statale sia subordinato al previo esaurimento dei diversi gradi della giustizia sportiva – trattasi della cosiddetta “pregiudiziale sportiva” configurata dal Consiglio di Stato.

³¹ Sull’interpretazione di tale legge, si leggano le condivisibili osservazioni di L. Santoro, *Riparto di giurisdizione nella L. 280/2003: crisi del sistema tra sovranismo del legislatore e letture singolari della giurisprudenza*, cit., pp. 877-879.

della tutela giurisdizionale dei suoi tesserati, offrendo all'interprete alcune importanti indicazioni circa i rapporti tra l'ordinamento sportivo e quello generale.

Nello specifico, la Corte affermava che l'ordinamento giuridico italiano considera l'ordinamento sportivo una proiezione di quello internazionale che coincide con la Carta olimpica e la *governance* del CIO: "questo ordinamento autonomo costituisce l'articolazione italiana di un più ampio ordinamento autonomo avente una dimensione internazionale e che esso risponde ad una struttura organizzativa extra-statale riconosciuta dall'ordinamento della Repubblica". Tuttavia, pur ammettendo la rilevanza giuridica della dimensione internazionale sportiva, la Corte riconosceva che l'ordinamento costituzionale italiano preserva comunque l'autonomia dell'ordinamento sportivo attraverso gli artt. 2 e 18 Cost. che tutelano le associazioni sportive che la Corte stessa considera "tra le più diffuse formazioni sociali dove [l'uomo] svolge la sua personalità". Pertanto, accanto alla forte autonomia delle Federazioni sportive facenti capo al CONI che, a sua volta, è inserito, "quale articolazione monopolistica nazionale, all'interno del Comitato Olimpico Internazionale", esistono i diritti degli atleti che l'ordinamento riconosce all'interno dell'ordinamento settoriale sportivo, ossia nei riguardi delle rispettive Federazioni e società con le quali sono tesserati³². Allorché, dunque, "i due ordinamenti entrano reciprocamente in contatto per intervento del legislatore statale", si deve tenere conto, accanto all'autonomia dell'ordinamento sportivo, della necessità di preservare i diritti fondamentali degli atleti, a partire dal "diritto di difesa e dal principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale presidiati dagli artt. 24, 103 e 113 Cost."

3. SPORT E COSTITUZIONE: LE NORME GUIDA PER IL GIURISTA

Le sentenze della Corte costituzionale illustrate nel paragrafo precedente delineano chiaramente le fonti regolanti lo sport: accanto al diritto transnazionale dello sport coincidente con la Carta olimpica, esistono le fonti nazionali, a partire dalla Costituzione. Quest'ultima, in particolare, pur non citando espressamente lo "sport", se non all'art. 117 comma 3 che include "l'ordinamento sportivo" tra le competenze concorrenti, tutela in modo indiretto l'attività sportiva attraverso i principi e diritti fondamentali della sua prima parte. Non solo, ma rilevano nell'ordinamento, ai sensi degli artt. 11 e 117 Cost., anche le convenzioni internazionali regolanti lo sport, il diritto europeo e la giurisprudenza della Corte di Giustizia e della Corte Edu. Da

³² "È attraverso siffatta possibilità che trovano attuazione sia fondamentali diritti di libertà – fra tutti, sia quello di svolgimento della propria personalità, sia quello di associazione – che non meno significativi diritti connessi ai rapporti patrimoniali – ove si tenga conto della rilevanza economica che ha assunto il fenomeno sportivo, spesso praticato a livello professionistico ed organizzato su base imprenditoriale – tutti oggetto di considerazione anche a livello costituzionale".

ultimo, l'interprete può avvalersi anche della comparazione giuridica, a partire dal delineato raffronto tra i Testi delle Costituzioni vigenti che, a differenza del Testo italiano, sono chiare ed esaustive in materia di sport.

I diritti della formazione sociale CONI e delle Federazioni sportive versus i diritti degli atleti

Come confermato dalla Corte costituzionale, l'organizzazione e gestione dello sport agonistico deve essere ad appannaggio di Istituzioni *ad hoc* rientranti nelle formazioni sociali nelle quali l'individuo svolge la propria personalità, giusto il richiamo dell'art. 2 della Costituzione. Questa lettura delle norme poggia sulle note teorie sull'ordinamento settoriale sportivo che addirittura preesistevano alla Costituzione (cfr. in questo capitolo, par. n. 1) e che sono state rielaborate nella fase post-costituzionale a parziale compensazione del "silenzio" sul tema del Testo del '48.

In questa sede, si richiameranno le norme costituzionali che offrono tutela allo sport ed alla sua autonomia e salvaguardano i diritti dei suoi attori principali. Prendendo le mosse dallo *status* di atleta professionistico o dilettante, rileva, accanto alla tutela lavoristica in senso stretto (artt. 4 e 35 Cost.), l'esistenza della libertà di associarsi (e di non associarsi) tutelata dall'art. 18 Cost. che può essere opposta dalle/dagli atlete/i alle rispettive società; al contempo, esiste un diritto di queste ultime ad avere a propria disposizione le prestazioni sportive/lavorative degli atleti/e tesserati. Soprattutto a livello professionistico, tali società operano come veri e propri operatori commerciali, al punto che per tutelare meglio i propri diritti, si organizzano in leghe sportive che sono solite rapportarsi in "blocco" alle rispettive Federazioni. Su entrambi i fronti, dunque, rilevano diritti e doveri reciproci. Spetta in particolare alle Federazioni sportive l'organizzazione e gestione dei campionati professionistici e dilettantistici e questa loro pretesa è tutelata dall'art. 2 Cost., nel senso che le Federazioni che sono affiliate al CONI – che è a sua volta una confederazione di federazioni – vantano un'autonomia sia nei riguardi del CONI cui è demandata la vigilanza sulla loro attività, sia nei riguardi dell'ordinamento generale. Tale autonomia non può però ledere i diritti fondamentali delle/degli atlete/i e lo Stato, in caso di diniego di tutela delle autorità sportive, può intervenire a supporto con i propri organi politici e giurisdizionali. Il sistema federale sportivo, infatti, non può essere indifferente agli standard minimi di tutela dei diritti fondamentali dei tesserati, a partire da quelli collegati alla prestazione lavorativa ed a seguire ai diritti connessi al giusto processo che devono essere rispettati nei procedimenti di giustizia sportiva ed in quelli disciplinari. A tal fine, si segnala la tutela offerta dalla Corte Edu ed in parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea di cui l'interprete deve tenere conto ai sensi degli artt. 10, 11 e 117 Cost.

Un esempio di tutela degli atleti rilevabile dall'applicazione diretta del dettato costituzionale è senza dubbio quella opponibile alle norme sul "vincolo sportivo"

(abrogato dalla legge delega, cfr. cap. IV) che impediscono ad un atleta di tesserarsi per una diversa società se non è trascorso un certo lasso temporale. Tale regola è lesiva della libertà di non associarsi prevista dall'art. 18 Cost. e come tale non dovrebbe essere applicata anche a prescindere da interventi legislativi *ad hoc*. Nel caso di minori, inoltre, la tutela è rafforzata dagli artt. 10 e 11 della Costituzione, in forza del diritto internazionale e convenzionale ed in particolare in relazione al "*superiore interesse del minore*" da tenere in considerazione ai sensi dell'art. 3 dalla Convenzione sui Diritti del fanciullo³³. Parimenti tutelabile dall'ordinamento costituzionale è il diritto dell'atleta a non essere discriminato nel caso in cui la società sportiva per la quale è tesserato intenda partecipare ad un campionato organizzato da una lega estranea a quella affiliata alla corrispondente federazione sportiva. Se, per esempio, tale atleta dovesse essere sanzionato attraverso la mancata convocazione nella squadra nazionale, scatterebbe la tutela suppletiva dello Stato per l'evidente violazione dell'art. 18 Cost. Analoga tutela, preme osservare, spetta alle società che dovessero partecipare ad una superlega europea (cfr. parte iniziale), sia per la possibile lesione dell'art. 41 Cost. (libertà di impresa, cfr. *amplius*, par. successivo), sia per la lesione della libertà di associazione ai sensi dell'art. 18 Cost. Nello stesso tempo, preme aggiungere, l'ordinamento tutela, sempre ai sensi dell'art. 18 Cost., anche le Federazioni sportive nazionali che dovessero escludere tali società dai rispettivi campionati anche se è molto probabile che tale sanzione, se effettivamente irrogata, avrebbe poca efficacia: da un lato, infatti, un campionato nazionale senza le società più blasonate perderebbe di interesse e dall'altro, in presenza di più divieti, tali società, come avvenuto in Inghilterra, potrebbero, in attuazione della libertà di associazione, dare vita ad una nuova lega nazionale che organizzi e gestisca un nuovo campionato, by-passando la Federazione nazionale. Conclusivamente, può legittimamente osservarsi che la "specificità" dello sport e la sua autonomia costituzionale non sembrano spingersi sino a configurare un diritto delle Federazioni sportive ad organizzare in via esclusiva e monopolistica i rispettivi campionati.

I diritti dell'operatore commerciale società sportiva

Nel precedente paragrafo si è fatto cenno al diritto delle società sportive allo sfruttamento dell'evento sportivo. Tale diritto può ricavarsi, prima ancora che dal diritto europeo, dalla libertà di impresa di cui all'art. 41 Cost. Accanto ai diritti e doveri degli atleti esistono infatti i diritti di natura patrimoniale derivanti dalla gara sportiva la quale assume sempre più le sembianze di un evento sportivo di dimensioni planetarie produttivo di un lucro. Tecnicamente, le società sportive professionisti-

³³ La Convenzione è approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 a New York ed è stata ratificata dall'Italia con l. 27.05.1991, n. 176.

che sono degli enti privati che avvalendosi di propri stipendiati soddisfano gli interessi di una platea di utenti potenzialmente illimitata disposta a pagare un prezzo per assistere ad un evento proiettato – anche in diretta – su scala planetaria. La principale fonte di finanziamento delle società sportive professionistiche di alto livello è sempre più riconducibile allo sfruttamento del loro prodotto, l'evento sportivo e dai diritti del mercato televisivo e dalle sue derivazioni tecnologiche. Questo mercato, ovviamente, non è libero, ma è sottoposto a regolazioni giuridiche statali ed europee che impongono il rispetto della disciplina sulla concorrenza ed il divieto di abuso di posizioni dominanti e tutelano altresì il diritto degli utenti ad essere informati. Questi ultimi, specificatamente, hanno diritto ad assistere ad alcuni, selezionati, eventi di importanza nazionale, che pertanto devono essere trasmessi in chiaro, ossia non a pagamento. Anche su tali ambiti, accanto alle regole europee, operano le norme costituzionali ed in particolare, oltre all'art. 21 Cost. che tutela il diritto di informazione degli utenti, l'art. 41 Cost. che tutela i diritti dell'operatore commerciale/società sportiva che può essere limitato, come è noto, solo in nome dell'utilità sociale. Esiste, inoltre, il diritto di proprietà del titolare dell'impianto sportivo dove si realizza l'evento che, parimenti, è tutelato dalla Costituzione ed in particolare dall'art. 42, il quale può essere limitato solo per motivi inerenti alla funzione sociale della proprietà. In questo stesso contesto, potrebbero inserirsi le pretese delle società sportive che si posizionano nelle parti più basse delle classifiche dei relativi campionati ad una più equa distribuzione delle risorse derivanti dai diritti televisivi. Ci si domanda, a tal fine, se sia ammissibile, anche in Italia, così come avviene in alcuni sistemi europei ed extraeuropei, una più equa distribuzione dei diritti televisivi, colmando il gap patito da tali società derivante dalla loro collocazione geografica particolarmente svantaggiata o dalla bassa densità demografica che si traduce in un numero di tifosi inferiore rispetto a società ubicate in aree territoriali più ricche ed a più alta densità demografica. La pretesa delle società più titolate a massimizzare i profitti in forza del maggiore seguito tra i tifosi e dei maggiori titoli sportivi, e, di conseguenza, del numero maggiore di abbonati alle emittenti televisive, potrebbe essere limitata dalla necessità di ridurre il divario con le altre società che partecipano ai campionati nazionali, riequilibrando le condizioni di partenza, rendendo il relativo campionato più competitivo ed interessante per gli spettatori. A tal fine, un intervento di riequilibrio nella distribuzione delle risorse potrebbe giustificarsi in forza degli artt. 2 e 3 della Costituzione oltre che, ovviamente, dell'utilità sociale di cui all'art. 41 Cost. A posizioni diverse perviene chi ritiene che la ripartizione di tali proventi debba essere comunque e unicamente sottoposta alle regole del mercato, senza alcuna possibilità di interventi pubblici di riequilibrio. Di recente, preme osservare, si è assistito ad un riavvicinamento tra il sistema italiano e gli altri sistemi che distribuiscono gli introiti derivanti dai diritti televisivi in modo più equilibrato ed in particolare al modello calcistico inglese.

I diritti degli atleti di talento a migliorare le proprie prestazioni sportive

Quanto allo sport organizzato a livello agonistico, professionistico e dilettantistico ed in particolare per ciò che riguarda la preparazione delle squadre olimpiche e di quelle che partecipano ai campionati tra squadre nazionali, si osserva che alle norme presenti nella Carta olimpica, si aggiungono quelle contenute nelle convenzioni internazionali sopra citate. Anche diverse Costituzioni si soffermano sul punto. Nell'ordinamento italiano, questo importantissimo compito spetta al CONI ed alle Federazioni sportive che devono operare in modo totalmente autonomo ed esclusivo (art. 2 Cost.). Lo Stato, in questo ambito, non ha solo il dovere di rispettare tale autonomia, ma deve anche sostenere il CONI attraverso mezzi e risorse adeguati, in attuazione, anche, del diritto degli atleti di talento a migliorare le proprie prestazioni sportive (art. 2 Cost.).

I diritti di "tutti" alla pratica sportiva: sport e salute e sport ed istruzione

Un altro aspetto centrale derivante dal fenomeno sportivo è lo sport cosiddetto "per tutti", cui si collega il diritto di tutti a praticare uno sport che dovrebbe esercitarsi, riprendendo un'espressione della Carta Olimpica, "per tutto l'arco della vita". Per quanto la Costituzione italiana non si pronunci sul punto, sussiste un dovere dello Stato a renderne fruibile l'esercizio, ricavabile, sia dal diritto convenzionale (Unesco e Consiglio d'Europa), sia dalla Carta olimpica, sia, infine, dalla comparazione giuridica. Come rivelato da queste fonti, il diritto alla pratica sportiva si consolida in forza dell'interdipendenza che assume con il diritto alla salute e, quindi, con l'art. 32 della Costituzione e con il diritto all'istruzione delle giovani generazioni e, quindi, con l'art. 33 Cost. Una particolare tutela, inoltre, deve essere accordata alle persone disabili e su tale aspetto insistono particolarmente le convenzioni internazionali unitamente a diverse Costituzioni nazionali. Il diritto delle persone disabili allo svolgimento di una pratica sportiva, più precisamente, è riconosciuto per agevolarne l'inclusione sociale e si estrinseca, oltre che con la pratica sportiva anche con la possibilità di assistere gratuitamente agli eventi sportivi. Allo stesso modo, le giovani generazioni vantano un diritto specifico alla pratica sportiva cui consegue il dovere delle Istituzioni statali di includere lo sport nella formazione educativa di ogni ordine e grado.

Nel merito dell'ordinamento italiano, la Costituzione potrebbe essere attuata con una serie di interventi più articolati ed efficaci, oltre a quelli realizzati dalla Società Sport e salute (*amplius*, par. successivo, lett. A). Sarebbe infatti auspicabile un intervento pubblico di sostegno alle molteplici associazioni sportive dilettantistiche ed amatoriali che operano sul territorio nazionale ed agli istituti scolastici e universitari. Fermo restando quanto previsto dall'art. 54 del d.p.r. n. 616 del 1977, lo Stato, dovrebbe potenziare il proprio intervento, sia in attuazione del principio costituzio-

nale di sussidiarietà orizzontale ai sensi dell'art. 118 Cost. e, dunque, a favore delle società sportive, soprattutto dilettantistiche, sia supportando gli Enti territoriali che gestiscono gli spazi dove si pratica lo sport, in attuazione del principio di sussidiarietà verticale regolato dalla stessa disposizione.

4. LA RIFORMA DELLO SPORT NELLA LEGGE DELEGA 8 AGOSTO 2019, N. 86 E NEI DECRETI ATTUATIVI

La legge delega

È difficile confutare l'affermazione secondo la quale, la varietà delle posizioni giuridico-soggettive coinvolte nel fenomeno sportivo, non si concili con l'affidamento ad un attore unico di tutto il settore dello sport, da quello agonistico e competitivo, a quello ludico-amatoriale, alla gestione totale degli eventi e degli impianti sportivi. Come illustrato nel secondo capitolo, questo ruolo è stato svolto per molto tempo, anche con grandi meriti, dal CONI che si è occupato, insieme alle funzioni istituzionali connesse alle olimpiadi ed alla supervisione e coordinamento dei campionati sportivi organizzati a livello federale anche del delicato e complesso settore della promozione dello "sport per tutti". A partire dal 2019, come riferito, il Governo/Parlamento italiano ha modificato questa impostazione, istituendo la Società Sport e Salute alla quale faceva seguire, lo stesso anno, la legge delega sullo sport ed i decreti attuativi, approvando, dunque, una riforma globale dello sport.

La riforma, infatti, interviene al capo I, sull'ordinamento sportivo generale (artt. da 1 a 4) e, oltre a modificare l'organizzazione e funzionamento del CONI e delle Federazioni sportive, fissa le norme a favore della parità di genere nei diversi sport, interviene a sostegno società sportive³⁴ e disciplina, per la prima volta, il rapporto tra

³⁴ L'intervento, infatti, doveva:

- definire gli ambiti dell'attività del CONI, delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, dei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato e delle associazioni benemerite, coerentemente con quanto stabilito dall'art. 1, comma 630, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e con il ruolo proprio del CONI di governo dell'attività olimpica;
- confermare, in coerenza con quanto disposto dalla Carta olimpica, la missione del CONI di incoraggiare e divulgare i principi e i valori dell'olimpismo, in armonia con l'ordinamento sportivo internazionale;
- prevedere limitazioni e vincoli, ivi compresa la possibilità di disporre il divieto, per le scommesse sulle partite di calcio delle società che giocano nei campionati della Lega nazionale dilettanti;
- prevedere che il CONI eserciti poteri di vigilanza al fine di verificare che le attività sportive delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva e delle associazioni benemerite siano svolte in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato olimpico internazionale e del CONI medesimo e deliberi il commissariamento di federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate qualora siano accertate gravi violazioni di norme degli statuti e dei regolamenti sportivi finalizzate al regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive o sia

scuola e sport (art. 2, *amplius* cfr. par. successivo). Limitatamente allo sport agonistico organizzato nei diversi campionati, la legge interviene sulle scommesse sportive, sulla delicata materia del titolo sportivo (art. 3), su quella delle professioni sportive (artt. 5 e 6) e con riferimento agli enti sportivi professionistici e dilettantistici, sul rapporto di lavoro sportivo (art. 5), sulla rappresentanza degli atleti e delle società sportive e sull'accesso ed esercizio della professione di agente sportivo (art. 6). Infine, accanto ad alcune importanti prescrizioni emanate a favore dei tifosi (art. 4), la riforma, al capo III, detta norme sulla semplificazione e sicurezza in materia di sport (artt. 7-9), promuovendo il riordino e la riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di tali impianti (art. 7). Nella sua ultima parte, infine, interviene in materia di semplificazione degli adempimenti relativi agli organismi sportivi (art. 8), regolando *ex novo* la sicurezza delle discipline sportive invernali (art. 9). Complessivamente, dunque, se si esclude la disciplina dei diritti audiovisivi che rimangono regolati dal d.lgs. n. 9 del 2008 (cfr. *supra*, par. prec.) e le regole sulle competizioni sportive che restano ad appannaggio del CONI e delle rispettive Federazioni sportive, la delega interviene sull'intera materia dello sport, ivi compresa la parte relativa alla *governance* del CONI e delle sue Federazioni. Quest'ultimo intervento, come sottolineato all'inizio, veniva aspramente criticato dal CIO/CONI che apriva col Governo italiano un accesissimo contenzioso che di fatto impediva il varo

accertata l'impossibilità di funzionamento degli organi direttivi, ferme restando l'autonomia delle federazioni sportive e delle discipline sportive associate e la loro capacità di determinare la propria politica generale;

- sostenere azioni volte a promuovere e accrescere la partecipazione e la rappresentanza delle donne nello sport in conformità ai principi del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, garantendo la parità di genere nell'accesso alla pratica sportiva a tutti i livelli;

- sostenere la piena autonomia gestionale, amministrativa e contabile delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva e delle associazioni benemerite rispetto al CONI, fermo restando l'esercizio del potere di controllo spettante all'autorità di Governo sulla gestione e sull'utilizzazione dei contributi pubblici previsto dal comma 4-*quater* dell'art. 8 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178; modificare la composizione del collegio dei revisori al fine di tenere conto di quanto previsto dal medesimo comma 4-*quater* dell'art. 8 del d.l. n. 138 del 2002, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 178, del 2002;

- prevedere che l'articolazione territoriale del CONI sia riferita esclusivamente a funzioni di rappresentanza istituzionale;

- provvedere al riordino della disciplina in materia di limiti al rinnovo dei mandati degli organi del CONI e degli enti di cui alla legge 11 gennaio 2018, n. 8, garantendo l'omogeneità della disciplina in relazione al computo degli stessi e prevedendo limiti allo svolgimento di più mandati consecutivi da parte del medesimo soggetto, stabilendo altresì un sistema di incompatibilità tra gli organi al fine di prevenire situazioni di conflitto di interessi;

- individuare forme e condizioni di azionariato e altri strumenti di partecipazione popolare per le società sportive professionistiche.

del corrispondente decreto legislativo di attuazione. Il Governo, infatti, tornava sui propri passi, soprassedendo all'iniziale volontà di emanare un Testo unico sullo sport e decideva, alla fine, di approvare quattro decreti attuativi e non i cinque preventivati, ritirava il quinto che aveva ad oggetto la contestata riforma della *governance*. Non solo, ma sempre a causa delle pressioni e rimostranze del CIO/CONI, il Governo approvava un ulteriore decreto legge che doveva ricalibrare il trasferimento di competenze dal CONI alla Società Sport e Salute (cfr. Parte introduttiva).

Pur con questa carenza, i decreti legislativi attuano la riforma nel suo complesso, a partire dalla definizione generale di sport che mutuano dalla Carta europea dello sport³⁵. Dopodiché intervengono, rispettivamente: sulla disciplina regolante le Associazioni sportive dilettantistiche e le società di capitali sportive dilettantistiche, sullo *status* e sui rapporti di lavoro dei tesserati, sulla disciplina dei rapporti di rappresentanza degli atleti e sull'accesso ed esercizio della professione di agente sportivo. Inoltre, dettano norme sull'ammodernamento e costruzione degli impianti sportivi, sulla semplificazione degli adempimenti relativi agli organismi sportivi e regolano, da ultimo, la sicurezza delle discipline sportive invernali. Soprattutto sul versante dello *status* dei lavoratori sportivi, la riforma è stata molto ambiziosa: a partire, infatti, dalla definizione di "lavoratore sportivo", i decreti legislativi hanno introdotto delle specifiche tutele lavoristiche e previdenziali a favore dei lavoratori sportivi, sia nel settore dilettantistico che in quello professionistico. In particolare, hanno abolito il "vincolo sportivo"³⁶, inteso come limitazione alla libertà contrattuale dell'atleta, anche nel settore dilettantistico (cfr. quanto detto sull'argomento, cap. IV), riconoscendo, a tutela delle società che hanno formato l'atleta, un premio di formazione. Sempre a sostegno del dilettantismo sportivo, i decreti hanno stabilito che le associazioni sportive dilettantistiche e le società sportive dilettantistiche possano svolgere anche attività commerciali, solo se secondarie rispetto all'attività sportiva e strumentali all'autofinanziamento con la possibilità di distribuire una parte dei dividendi anche se con limiti stringenti a tutela della loro vocazione sportiva. Molto articolate, inoltre, sono le norme emanate per regolare la figura dell'agente sportivo che spaziano dalle modalità di accesso alla professione, ai compensi ed alle diverse incompatibilità allo scopo di garantire imparzialità, indipendenza e trasparenza nell'attività, con particolare riguardo ai diritti dei minori rappresentati. A tal fine, i decreti hanno istituito presso il CONI un Registro nazionale al quale dovranno essere iscritti tutti gli agenti sportivi. Inoltre, in attuazione della delega, i decreti hanno semplificato le regole sulla realizzazione e manutenzione degli impianti sportivi, al

³⁵ La definizione, si rammenta, considera lo "sport", "qualsiasi forma di attività fisica fondata sul rispetto di regole che, attraverso una partecipazione organizzata o non, ha per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli".

³⁶ L'abolizione del vincolo sportivo sarà effettiva a partire dal mese di luglio 2022.

fine ultimo di assicurare l'effettivo ammodernamento delle strutture, soprattutto in termini di accessibilità, efficientamento energetico e sicurezza, in linea con la normativa internazionale e gli standard europei. Maggiori tutele sono riconosciute allo sport femminile, professionistico e dilettantistico offrendo pari opportunità rispetto a quello maschile. Non solo, ma come auspicato dalle convenzioni internazionali, i decreti contengono norme di favore per le persone affette da disabilità facilitandone l'accesso alla pratica sportiva a tutti i livelli. Ulteriori vantaggi riguardano i minori ed il volontariato sportivo, e, sempre in attuazione della delega, i decreti regolano la materia sull'impiego degli animali in attività sportive, dettando regole unitarie a loro tutela, prevedendo obblighi per proprietari, conduttori, operatori, istruttori ed organizzatori di manifestazioni e competizioni, al fine di preservare il benessere degli animali sotto il profilo della loro alimentazione, cura della salute ed accudimento.

Come già detto, i decreti, una volta entrati in vigore, sono stati immediatamente sospesi per ulteriori approfondimenti per effettivamente verificare il loro impatto sull'ordinamento sportivo e, mentre si scrive, la loro formulazione è ancora in gestazione.

Volendo esprimersi su questa decisione del Governo, si osserva che se, da un lato, ha senso soprassedere ulteriormente per riflettere più a fondo sull'impatto della riforma nel variegato e complesso mondo dello sport, dall'altro è cruciale non attendere troppo, lasciando privo di tutele un mondo che in Italia è straordinariamente vivo grazie alla dedizione dei tanti volontari amanti delle discipline sportive, ma che resta lacunoso, sia dal punto vista infrastrutturale e, quindi, dell'impiantistica sportiva, sia da quello personale, a causa della carenza di formatori e tecnici adeguati, non solo nella pratica sportiva (soprattutto a livello dilettantistico), ma anche nella gestione e management delle società sportive.

Nonostante la sospensione, tuttavia, non può sottacersi che la riforma operi *pleno iure* su due specifici ambiti: lo sport per "tutti", collegato al benessere psicofisico della persona ed il diritto delle giovani generazioni alla pratica sportiva collegato alla loro istruzione scolastica ed universitaria.

La loro effettiva attuazione, infatti, prescinde dall'emanazione dei decreti attuativi.

Sport e salute

Come sottolineato all'inizio, la legge di stabilità per il 2019 – la l. n. 145 del 30 dicembre 2018 – trasformava la società "Coni Servizi S.p.A." nella società "Sport e salute S.p.A." di fatto affidando allo Stato – e non più al CONI – il compito di preservare, promuovere e tutelare il diritto di "tutti" alla pratica sportiva in specifica connessione al benessere psicofisico della persona. In precedenza, la società "Coni Servizi S.p.A." – costituita dall'art. 8 del decreto legge n. 138 del 8 luglio 2002 –

era infatti “la struttura operativa per conto della autorità di governo, competente in materia di sport” ed aveva lo scopo sociale di sostenere le attività del CONI, di valorizzare i suoi beni e di promuovere la realizzazione di strutture sportive³⁷. Di fatto, la costituzione della società “Sport e salute S.p.A.”, registrava il passaggio di consegne tra il CONI ed il Governo ai fini dell’attuazione del diritto alla pratica sportiva³⁸. Il suo statuto, infatti, regola espressamente la promozione e lo sviluppo dello sport complessivamente inteso, nel rispetto degli indirizzi governativi ed al fine di produrre e fornire servizi e prestazioni di interesse generale nel campo dello sport a favore dei seguenti attori:

- Comitato Olimpico Nazionale Italiano – CONI;
- Federazioni Sportive Nazionali;
- Associazioni delle Discipline Sportive Associate;
- Enti di Promozione Sportiva;
- Gruppi Sportivi Militari;
- Corpi civili dello Stato;
- Associazioni benemerite.

Inoltre, Sport e Salute ha il compito di sostenere tutti i soggetti pubblici o privati che operano nel campo dello sport e della salute e provvedono a sviluppare e sostenere la pratica sportiva, finanziando progetti ed altre iniziative finalizzate allo svolgimento di attività a favore dello sport, della salute e dello sviluppo della cultura sportiva. La società gode di un’autonomia operativa molto ampia³⁹ ed ha operato, sino ad oggi, mediante l’emanazione di bandi rivolti ad associazioni sportive e ad Enti locali al precipuo fine, rispettivamente, di attuare il diritto allo sport ama-

³⁷ La società “CONI Servizi” era a totale partecipazione pubblica, in quanto le sue azioni erano detenute dal Ministero dell’economia e delle finanze.

³⁸ Infatti, il Governo trasferiva a Sport e Salute s.p.a. la gestione di 368 milioni di euro sui 408 del finanziamento dello Stato al settore, mentre al CONI venivano trasferiti i restanti 40 milioni di euro. Critica su questa scelta di depotenziamento del CONI è L. Santoro, *Riparto di giurisdizione nella L. 280/2003: crisi del sistema tra sovranismo del legislatore e letture singolari della giurisprudenza*, cit.

³⁹ Essa è abilitata a compiere “operazioni immobiliari, mobiliari, commerciali, industriali, finanziarie e di vendita di servizi comunque collegate allo sport”; inoltre, è libera di “rilasciare garanzie anche nell’interesse di terzi” e di gestire, “nell’ambito del patrimonio immobiliare amministrato, attività di ristoro, foresterie e di vendita di spazi pubblicitari, svolgere le attività di marketing, di formazione e di consulenza in materia sportiva”. Non solo, ma in qualità di società di ingegneria ai sensi dell’art. 24 d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016, può “eseguire studi di fattibilità, ricerche, consulenze, progettazioni o direzioni lavori, valutazioni di congruità tecnico-economica o studi di impatto ambientale comunque collegate all’oggetto sociale anche svolgendo, ove consentito, il ruolo di soggetto aggregatore del mondo sportivo ex art. 9 del D.L. 66/2014”. Infine, le è concesso di “partecipare ad altre società, consorzi, associazioni ed altri organismi dei quali potrà promuovere la costituzione, nei limiti e con le modalità previsti dalla vigente normativa”.

toriale e ludico-ricreativo, di sostenere la formazione degli operatori dello sport e di dare sostegno al potenziamento e ristrutturazione dell'impiantistica sportiva⁴⁰.

Lo Stato italiano grazie all'operato della Società Sport e Salute si allinea dunque con le indicazioni provenienti dall'ordinamento internazionale ed in particolare dal Consiglio d'Europa ed all'Unesco, in conformità al Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea ed alla stessa Carta olimpica, nonché, da ultimo, in sintonia con le risultanze della comparazione giuridica. Correttamente ed opportunamente gli interventi finalizzati all'attuazione del diritto di "tutti" alla pratica sportiva sono realizzati da un Dipartimento posto alle dipendenze del Governo – *rectius* della Presidenza del Consiglio dei Ministri – sulla falsariga di una tendenza invalsa in altri ordinamenti. Il Comitato olimpico diviene il destinatario di risorse destinate alle finalità di cui sopra e non è più il gestore di tali risorse che, comunque, erano e rimangono di natura pubblicistica.

Sport ed istruzione

Una nuova prospettiva di sviluppo potrebbe aversi anche nell'ambito dello sport collegato all'istruzione delle giovani generazioni. Come già evidenziato, il silenzio della Costituzione su tale specifico punto era dovuto al rischio che potesse prevalere nell'educazione delle giovani generazioni la componente marziale degli *sports* e, come avvenuto in epoca fascista, prevalesse un asservimento dello sport alla politica nazionale. Pertanto, anche dopo l'entrata in vigore della Costituzione, sport ed istruzione erano rimasti molto distanti e lo sport giovanile era stato totalmente inglobato nell'associazionismo sportivo privato, dilettantistico e professionistico, con la conseguenza che lo sport praticato a livello agonistico dai minori è solo quello regolato dalle discipline federali sportive applicate alle diverse società ed associazioni sportive. Dunque, in Italia, lo sport scolastico consiste unicamente nell'offerta formativa degli istituti di istruzione che si realizza nelle due ore settimanali di educazione fisica, ora educazione motoria. Di conseguenza, gli "attori" dello sport giovanile agonistico sono, essenzialmente, i dirigenti delle associazioni sportive, i giovani atleti ed i rispettivi genitori. Solo in casi sporadici, le scuole – *rectius* i rispettivi provveditorati agli studi, ora uffici regionali – hanno organizzato tornei interscolastici provinciali e/o interregionali, operando in totale autonomia, con la particolarità che, in tali occasioni, la partecipazione degli studenti/atleti più dotati è stata (ed è tutt'ora) subordinata al rilascio, da parte delle rispettive società di appartenenza, del nulla osta alla parte-

⁴⁰ Si veda, per esempio, il bando riservato ai Comuni per lo sport all'aperto, scaricabile da Sport e Salute S.p.A. – Sport nei Parchi; il bando rivolto agli Enti di promozione sportiva per la promozione di progetti di crescita e miglioramento degli stili di vita attraverso lo sport, scaricabile da Dipartimento per lo sport; il bando a sportello *Sport di tutti i Quartieri*, scaricabile da Infobandi CSVnet. Inoltre, diversi bandi finanziano la formazione del personale impegnato nello sport.

cipazione, secondo quanto disposto dalle norme federali sul tesseramento sportivo dei giovani atleti. Le scuole, nello stesso tempo, non sempre hanno ottemperato alle istruzioni ministeriali che raccomandavano loro di applicare, a favore dei propri alunni tesserati con società sportive professionistiche, il trattamento di particolare favore per lo studente atleta elaborato dal CONI e dal Ministero dell'Istruzione allo scopo di permettere ai giovani alunni di talento di coniugare gli impegni scolastici e quelli sportivi⁴¹.

Questo quadro di insieme ha penalizzato – e penalizza tuttora – i giovani studenti/atleti che faticano ad adempiere con zelo ai duplici impegni, scolastici e sportivi. Maggiore cooperazione sembra essersi avuta, invece, tra sport ed Università. Di recente, infatti, anche in attuazione di alcune politiche europee, l'attenzione sullo studente atleta si è progressivamente accresciuta, facilitando il percorso parallelo tra studio universitario e sport grazie agli specifici regolamenti adottati da diverse Università⁴². Già da tempo, tuttavia, lo sport universitario è gestito da un'associazione sportiva dilettantistica presente su tutto il territorio nazionale, il Centro Universitario Sportivo Italiano (CUSI). Questo Ente, operando a livello nazionale attraverso proprie articolazioni territoriali (i rispettivi Centri sportivi universitari, CUS), ha il compito di organizzare lo sport amatoriale universitario, e, con proprie risorse, di promuovere lo sport agonistico attraverso una competizione sportiva nazionale aperta a diversi sport individuali e di squadra, nell'ambito della quale, i rispettivi CUS, per una settimana all'anno, competono tra loro⁴³. In pratica, benché la legislazione non si spinga a riconoscere lo sport universitario come fenomeno aggregativo

⁴¹ Vedasi, per fare un esempio, la “Sperimentazione didattica studente-atleta di alto livello (d.m. 279 10/04/2018) A.S. 2018-2019” emanata dal Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e di formazione Direzione Generale per lo studente l'integrazione, scaricabile da: <https://www.miur.gov.it/documents/20182/0/Circolare+studenti+atleti/bad062b9-a86a-42b2-9f68-ed98b735613c?version=1.0>.

⁴² S. Bastianon, *La dual career degli atleti nella prospettiva europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2014, pp. 351-395; D. Aquilina, *A Study of the Relationship between Elite Athletes' Educational Development and Sporting Performance*, in *The International Journal of the History of Sport*, 30, 4, 2013, pp. 374-392; D. Tafuri, S. Bellantonio, *La Dual Career of Athletes come esempio di formazione integrata dei talenti*, in *Formazione & Insegnamento*, XVI-2-2018, pp. 225-235. Si veda anche il contributo offerto da Unisport Italia, ossia la Rete degli atenei italiani che si propone di valorizzare le potenzialità dello sport universitario come strumento efficace di formazione, ricerca, innovazione, e di miglioramento del benessere dell'esperienza universitaria generale (unisport-italia.it).

⁴³ Negli sport dove esiste la distinzione tra professionismo e dilettantismo, tali campionati sono aperti ad atleti professionisti – è il caso del basket e della pallavolo, mentre nel calcio possono partecipare solo gli atleti dilettanti; negli altri sport, invece, dove non esiste questa distinzione, i campionati CUSI sono aperti a tutti gli atleti di ogni livello: pertanto, in sport come l'atletica, si affrontano tra i migliori atleti italiani che sono iscritti alla rispettiva università. In tutti i casi, i tesserati ad associazioni sportive, indifferentemente, professionistiche e dilettantistiche, per partecipare, devono munirsi del nulla osta delle società di appartenenza.

organizzato, gli studenti universitari, grazie ai rispettivi CUS, possono praticare uno sport amatoriale durante il percorso di studi, e, benché non esista, come negli Stati Uniti, un campionato nazionale universitario organizzato, esiste, comunque, un momento di confronto agonistico di alto livello tra i rispettivi CUS, e, dunque, tra le rispettive Università⁴⁴.

In questo quadro di insieme, la legge delega contiene una disposizione che potrebbe ridare linfa allo sport scolastico, senza penalizzare al contempo l'associazionismo sportivo privato. L'art. 2, infatti, contiene una disposizione che *prima facie* è direttamente applicabile, ai sensi della quale le scuole di ogni ordine e grado possono istituire i "centri sportivi scolastici" attraverso i quali possono "organizzare e svilup-

⁴⁴ Tali campionati sono molto frequentati ed apprezzati dagli studenti/atleti sia professionisti che dilettanti al punto che, indubitabilmente, rafforzano il legame identitario tra gli studenti e le rispettive Università. Il CUSI, tecnicamente, è un'associazione che opera – anche a livello internazionale – nello sport universitario sin dal dopoguerra (svolgendo attività proprie della precedente organizzazione) ma la cui personalità giuridica è stata riconosciuta solo con d.P.R. 30 aprile 1968, n. 770. Esso appartiene al novero degli enti di promozione sportiva (Cass., SS.UU., ord. 18 ottobre 2012, n. 17846) e così ne caratterizza lo speciale riconoscimento e al tempo stesso ne nega la natura di mera federazione sportiva. Come riferito nel testo, il CUSI riunisce e coordina enti associati periferici, cioè i vari CUS (Centri Universitari Sportivi), oltre che organizzare manifestazioni sportive nazionali. In forza, poi, dell'art. 7 d.m. 18 settembre 1977, con cui è stato emanato il Regolamento per il funzionamento dei Comitati per lo sport universitario, si prevede, in attuazione della l. n. 394 del 1977, che la realizzazione dei programmi sportivi e la gestione degli impianti sportivi delle università siano affidati agli enti legalmente riconosciuti che organizzano lo sport universitario su base nazionale, mediante convenzione da parte di ciascuna Università, sulla base di uno schema-tipo predisposto dal Ministero. Allo stato, in base all'art. 10 di tale Regolamento, allo stato, il CUSI è il solo ente che possiede i requisiti strutturali e funzionali per la gestione in Italia della rete dello sport universitario. Dunque, le strategie universitarie in materia di sport e quelle riguardanti la gestione dei relativi impianti sportivi sono affidate al citato Comitato per lo Sport di cui fanno parte oltre a due rappresentanti dei rispettivi CUS, il Rettore del rispettivo Ateneo ed il Direttore Generale, oltre che due rappresentanti degli studenti. Quanto ai fondi, l'art. unico, comma terzo, l. n. 429 del 1985 prevede che i fondi stanziati dalle università per lo sport siano affidati, con delibera dei consigli di amministrazione delle università sentito il Comitato per le attività sportive, a enti, legalmente riconosciuti, che perseguono come finalità la pratica e la diffusione dello sport universitario e l'organizzazione di manifestazioni sportive universitarie a carattere nazionale e internazionale. Complessivamente, esiste dunque, una sorta di "specialità" o di eccezione sportivo-universitaria, a favore dei citati CUSI/CUS che si estrinseca in una convenzione sottoscritta tra le rispettive Università ed i CUSI in forza della quale esiste la possibilità di affidare direttamente tramite convenzione l'attività sportiva universitaria a enti di promozione sportiva istituiti presso ogni università; e – per la particolarità propria della ricordata connessione tra ordinamenti – detti enti di promozione sportiva, in possesso dei necessari previsti requisiti, i quali "sono solo e soltanto, per le singole università, i rispettivi CUS". Tuttavia, questo modello non è l'unico possibile: infatti, come affermato dalla sentenza del Consiglio di Stato n. 1778 del 2015, non esistono, "nel quadro suddetto elementi di doverosità: nel senso che quella descritta, che corrisponde alla destinazione dei rammentati contributi statali, è solo una via preferenziale, conforme a uno sperimentato modello seriale". Pertanto, "una singola università, ove motivatamente lo stimi in concreto più conveniente, può affidare – ma con le ordinarie procedure – il medesimo servizio ad altre figure".

pare la pratica dell'attività sportiva"⁴⁵. La possibilità di procedere anche senza un decreto attuativo *ad hoc* scaturisce dal fatto che tali articolazioni non sono nuove nel panorama degli sport giovanili. Già nel 2009, infatti, il Ministero dell'Istruzione aveva emanato alcune importanti linee guida che favorivano il legame tra sport ed istruzione scolastica⁴⁶. Prendendo le mosse dai *gaps* psico-fisici delle giovani genera-

⁴⁵ Tale articolo, infatti, stabilisce che "1. Al fine di organizzare e sviluppare la pratica dell'attività sportiva nelle istituzioni scolastiche, le scuole di ogni ordine e grado, nel rispetto delle prerogative degli organi collegiali, possono costituire un centro sportivo scolastico secondo le modalità e nelle forme previste dal codice del Terzo settore, di cui al decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117. Le scuole stabiliscono il regolamento del centro sportivo scolastico, che ne disciplina l'attività e le cariche associative. Il medesimo regolamento può stabilire che le attività sportive vengano rese in favore degli studenti della scuola, di norma, a titolo gratuito.

2. Le attività del centro sportivo scolastico sono programmate dal consiglio di istituto, che può sentire, ove esistenti, le associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera c), del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, che hanno la propria sede legale nel medesimo comune in cui è stabilita la sede legale del centro sportivo scolastico.

3. Possono far parte del centro sportivo scolastico il dirigente scolastico, i docenti, il personale amministrativo, tecnico e ausiliario, gli studenti frequentanti i corsi presso l'istituzione scolastica e i loro genitori.

4. Qualora, ai sensi del presente articolo, siano previste attività extracurricolari o l'utilizzazione di locali in orario extrascolastico, devono essere definiti appositi accordi con l'ente locale proprietario dell'immobile.

5. I centri sportivi scolastici possono affidare lo svolgimento delle discipline sportive esclusivamente a laureati in scienze motorie o a diplomati presso gli ex istituti superiori di educazione fisica. Con decreto del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, da adottare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i requisiti di ulteriori profili professionali a cui può essere affidato dai centri sportivi scolastici lo svolgimento delle discipline sportive".

⁴⁶ Ci si riferisce alle Linee Guida per le Attività di Educazione fisica, motoria e sportiva nelle scuole di primo e secondo grado, emanate dalla Direzione Generale per lo studente, l'integrazione, la partecipazione e la comunicazione del Ministero dell'istruzione. In questa prospettiva, le citate Linee guida individuavano, quale strumento appropriato di realizzazione di tali finalità, i Centri Sportivi Scolastici. Si affermava, più precisamente, che tali Centri, sarebbero dovuti essere "la struttura organizzata all'interno della scuola, finalizzata all'organizzazione dell'attività sportiva scolastica". Senza essere obbligatori, ma rimanendo nella libera scelta degli organi scolastici utilizzando proprie risorse, i Centri Sportivi, su impulso e guida dei dirigenti scolastici ed avvalendosi dei docenti di scienze motorie e di un coordinatore ad hoc, avrebbero dovuto, se istituiti, "programmare ed organizzare iniziative ed attività coerenti con le finalità e gli obiettivi del progetto nazionale, in funzione della propria realtà e delle proprie risorse", con l'effetto che, le attività proposte e deliberate dai competenti organi collegiali sarebbero dovute essere inserite nel Piano dell'offerta formativa, rendendosi così parte integrante dello stesso. Delineate le attività sportive da svolgere durante l'anno – trattasi di un vero e proprio programma didattico-sportivo – venivano quantificati gli oneri finanziari per la loro realizzazione così da poter avanzare la richiesta di accesso ai fondi delle specifiche ore di avviamento alla pratica sportiva. Avrebbero dovuto essere, poi, gli studenti a manifestare "la loro libera volontà di aderire alle attività proposte indicando le discipline sportive che intendono praticare". Il ruolo dei Centri, in base a quanto previsto dalle Linee Guida, era centrale nel processo di crescita delle giovani generazioni, posto che il loro obiettivo era quello di avviare allo sport dando "continuità per tutto l'anno, con l'obiettivo di creare negli alunni un'abitudine

zioni, quali autostima, insicurezza ed obesità, il Ministero, aveva chiarito i benefici che i giovani possono trarre dall'attività fisica per superare le difficoltà dell'adolescenza⁴⁷. Praticando sport, soprattutto a livello agonistico, i giovani si mettono in gioco e, come sottolineato dal Ministero, sono stimolati a "trovare gli strumenti e le strategie per affrontare e superare le proprie difficoltà"⁴⁸. Dunque, grazie alla legge delega, il Parlamento è tornato nuovamente a regolare i Centri Sportivi scolastici, abilitando le Scuole ad istituirli avvalendosi delle opportunità e strumenti presenti nel Codice del Terzo settore⁴⁹. In definitiva, le scuole di ogni ordine e grado, previa iniziativa dei dirigenti scolastici e dei consigli di istituto, possono individuare la forma associativa appropriata tra quelle contemplate dal Codice, per organizzare le attività sportive agonistiche anche nelle ore pomeridiane, conciliandole con lo studio

sportiva nello stile di vita e permettere loro di percepirla come una attività regolare e tendenzialmente quotidiana". Non solo, ma a riprova della centralità ed importanza dello "sport" in genere, si evidenziava che l'attività svolta da tali Centri avrebbe dovuto "rappresentare una forma di sensibilizzazione al movimento e stimolare gli alunni ad avvicinarsi allo sport interiorizzandone i principi e i valori educativi ad esso sottesi". Non solo, ma nell'ottica dell'apporto che tali attività potrebbero offrire allo sport nazionale si stabiliva che la loro "prosecuzione anche oltre l'età di scolarizzazione" avrebbe potuto dare benefici a tutto lo sport nazionale anche in forza del fatto che le "attività svolte devono favorire la partecipazione alle manifestazioni sportive studentesche nei vari livelli territoriali e il lavoro svolto dagli alunni deve essere certificato nel quadro delle competenze definite al termine della frequenza dei cicli scolastici". In definitiva, attraverso i Centri, il Ministero intendeva dare "un segnale molto forte per la diffusione dello sport scolastico come momento educativo, formativo e dello stare bene a scuola".

⁴⁷ Tenuto conto, come affermato, che lo sport è "uno degli strumenti più efficaci per aiutare i giovani ad affrontare situazioni che ne favoriscano la crescita psicologica, emotiva, sociale, oltre che fisica".

⁴⁸ *Ibidem*. Lo sport, infatti, permette di vivere "il proprio corpo con maggiore serenità e fiducia" e confrontandosi "con gli altri per affrontare esperienze in comune e a saper essere squadra con spirito positivo".

⁴⁹ Emanato ai sensi del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117. L'art. 1 del Codice attua chiaramente l'art. 118 comma 1 della Costituzione regolante il principio di sussidiarietà cd orizzontale. Il Codice, infatti, mette ordine alle diverse entità che operano "al fine di sostenere l'autonoma iniziativa dei cittadini che concorrono, anche in forma associata, a perseguire il bene comune, ad elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, favorendo la partecipazione, l'inclusione e il pieno sviluppo della persona, a valorizzare il potenziale di crescita e di occupazione lavorativa, in attuazione degli artt. 2, 3, 4, 9, 18 e 118, quarto comma, della Costituzione". Inoltre, il Codice, all'art. 2, riconosce agli enti del terzo settore "il valore e la funzione sociale" e l'operato associativo l'attività di volontariato e la cultura e pratica del dono quali espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo. Per questo, il legislatore ne promuove lo sviluppo salvaguardandone la spontaneità ed autonomia, e favorendone "l'apporto originale per il perseguimento di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale". Nello specifico, l'art. 3 definisce gli enti del Terzo settore, ossia "le organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi, ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore".

del doposcuola. Questa opportunità, se colta, permetterà alle associazioni sportive scolastiche di partecipare ai diversi campionati giovanili organizzati a livello regionale o provinciale con una propria compagine, ovvero a campionati interscolastici che esse stesse potranno organizzare sulla falsariga degli *intercollegiate sports* statunitensi. A trarne vantaggio sarebbero in primo luogo gli studenti che possono conciliare gli impegni scolastici e quelli sportivi, praticando lo sport pomeridiano nelle scuole o, comunque, sotto la loro supervisione, con l'innegabile vantaggio di usufruire delle forme di tutoraggio pomeridiano per assolvere meglio agli impegni scolastici. Questa forma di organizzazione e gestione dell'attività sportiva giovanile non necessariamente penalizza le associazioni sportive che operano sul territorio. Opportunamente, infatti, la legge delega stabilisce che queste ultime⁵⁰ potrebbero convenzionarsi con le scuole per gestire insieme lo sport giovanile, conciliando le rispettive esperienze e competenze a totale vantaggio delle giovani generazioni e, dunque, andando oltre il rapporto che esiste e si fonda sulla mera locazione delle palestre scolastiche alle associazioni sportive operanti sul territorio⁵¹.

⁵⁰ In verità, il comma 2 dell'art. 3 della delega, prevede che "le attività del centro sportivo scolastico sono programmate dal consiglio di istituto, che può sentire, ove esistenti, le associazioni sportive dilettantistiche riconosciute ai sensi dell'art. 5, comma 2, lettera c), del d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, che hanno la propria sede legale nel medesimo comune in cui è stabilita la sede legale del centro sportivo scolastico". È chiaro, comunque, che le scuole possono mettere a disposizione di tali associazioni le proprie strutture sportive in cambio dell'organizzazione e gestione dello sport agonistico a favore dei propri alunni.

⁵¹ Chi scrive ritiene molto valida questa apertura della legge delega in quanto, finalmente, si potrebbe conciliare l'attività sportiva e l'istruzione scolastica, supportando e non penalizzando le inclinazioni sportive dei giovani studenti. Solo il tempo dirà se si sia, effettivamente, aperto un varco per una fruttuosa cooperazione tra le associazioni sportive e le Scuole; è tuttavia fondamentale che le distanze che ancora separano questi mondi si riducano, dato atto che è nella scuola che si forma la classe dirigente del futuro ed è pertanto fondamentale che le giovani generazioni possano esercitare nelle scuole, o con la supervisione delle stesse, il diritto a praticare uno sport. Questa linea di pensiero, come dimostrato più sopra, è avvalorata sia dalla Carta europea dello sport varata dal Consiglio d'Europa, sia dalle Costituzioni di moltissimi Paesi al mondo, nelle quali, a differenza della Costituzione italiana, lo sport, non solo è contemplato, ma è altresì configurato come un diritto delle giovani generazioni. al proprio benessere psico-fisico cui consegue la necessità – inevitabile – di coniugare sport ed istruzione.

CAPITOLO IV

I. SPORT E DIRITTO NEL CONTRASTO TRA IL CIO E LO STATO ITALIANO: “CHI DEVE FARE COSA”

La Carta olimpica e la posizione del CIO

Delineato il quadro complessivo del fenomeno sportivo in Italia e nei contesti giuridici, rispettivamente, internazionale, europeo e transnazionale, e avuta contezza della comparazione giuridica, si può nuovamente focalizzare l'attenzione sulla lettera indirizzata dal CIO allo Stato italiano. Nel merito, il CIO aveva eccepito la violazione dei principi 5, 7 e della regola 27 della Carta olimpica, in quanto, l'allora proposta di legge delega, violava il principio 5 dei Principi Fondamentali dell'Olimpismo nella parte in cui stabilisce che “le organizzazioni sportive aderenti al Movimento Olimpico devono essere politicamente neutrali [...], hanno il diritto e l'obbligo di autonomia che si estrinseca, rispettivamente, nella libera determinazione e controllo delle regole dello sport, della definizione della struttura e della *governance* delle loro organizzazioni, del diritto di elezioni libere da qualsiasi influenza esterna. Infine, spetta loro assicurare che nei rispettivi statuti siano applicati i principi di buona *governance*”. Inoltre, la delega violava il principio 7 che statuisce che “l'appartenenza al Movimento Olimpico richiede il rispetto della Carta Olimpica e il riconoscimento da parte del CIO”, l'art. 27.2.2 che prevede che “Il ruolo dei NOC è quello di assicurare il rispetto della Carta Olimpica nei propri paesi” e l'art. 27.5 che stabilisce che i NOC “per adempiere alla propria missione [...] possono cooperare con gli organismi governativi, con i quali devono mantenere buone relazioni” e che questi ultimi “non devono intraprendere azioni contrarie alla Carta Olimpica”. In forza di questa serie di violazioni, il CIO indicava anche le norme della proposta di legge che si sarebbero dovute modificare, suggerendo anche come emendarle. Con un elevato grado di approfondimento, infatti, si rilevava che il Capo I, art. 1, comma 1, doveva essere modificato, in quanto il CONI “non dovrebbe essere «riorganizzato»

(*rectius*, la legge delega prevede il ‘riordino’) mediante decisioni unilaterali da parte del Governo”, ma, a norma della Carta Olimpica, “dovrebbe essere un’organizzazione autonoma e legittimamente indipendente governata prioritariamente dalla Carta Olimpica e dal proprio statuto, nell’ambito delle leggi applicabili in base alle quali è legalmente registrato nel Paese”. Di conseguenza, la sua *governance* e le sue attività “devono essere stabilite e decise nell’ambito del proprio Statuto e la legge non dovrebbe avere per obiettivo un *micromanaging* della sua organizzazione interna e delle sue attività”. Pertanto, la frase “per il riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) e della disciplina di settore”, avrebbe dovuto essere sostituita dalla seguente (o simile) disposizione: “per supportare il CONI nelle sue attività [...], secondo i seguenti principi e criteri direttivi e solo se nella piena ottemperanza della Carta Olimpica”. Analogamente, il Capo I, art. 1, comma 1, lettera d) della proposta avrebbe dovuto essere modificato con la precisazione che le “aree relative alle attività del CONI e delle Federazioni Sportive Nazionali dovrebbero essere congiuntamente determinate con essi, in conformità con la Carta Olimpica e gli statuti delle rispettive Organizzazioni Sportive Internazionali alle quali sono affiliate”. Allo stesso modo, si osservava che a norma dell’art. 27 della Carta “il ruolo del Comitato Olimpico Nazionale non può essere strettamente limitato alle ‘attività olimpiche’. La missione dei NOC, infatti, a norma delle disposizioni, 27.1 e 27.2 della Carta Olimpica ‘è di sviluppare, promuovere e proteggere il Movimento Olimpico nei rispettivi Paesi, in conformità con la Carta Olimpica’, promuovendo ‘i principi fondamentali ed i valori dell’Olimpismo nei rispettivi Paesi’, incoraggiando ‘lo sviluppo dello sport d’alta prestazione così come pure dello sport per tutti’. In attuazione di tale indicazioni, il CIO suggeriva i seguenti (o simili) emendamenti: ‘definire, insieme alle organizzazioni sportive interessate e nel rispetto delle disposizioni della Carta Olimpica e degli Statuti delle Organizzazioni Sportive Internazionali coinvolte, gli ambiti di attività del CONI, delle Federazioni Sportive Nazionali, delle Discipline Sportive Associate, degli Enti di Promozione Sportiva, dei Gruppi Sportivi Militari e dei corpi civili dello Stato e delle Associazioni Benemerite, coerentemente con quanto stabilito dall’art. 1, comma 630, della legge 30 dicembre 2018, n. 145¹, e con il ruolo proprio del CONI

¹ Il comma 630 dell’art. 1 della legge di stabilità fissa l’ammontare del finanziamento accordato al CONI, alle federazioni, eccetera. “A decorrere dall’anno 2019, il livello di finanziamento del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e della Sport e salute Spa è stabilito nella misura annua del 32 per cento delle entrate effettivamente incassate dal bilancio dello Stato, registrate nell’anno precedente, e comunque in misura non inferiore complessivamente a 410 milioni di euro annui, derivanti dal versamento delle imposte ai fini IRES, IVA, IRAP e IRPEF nei seguenti settori di attività: gestione di impianti sportivi, attività di club sportivi, palestre e altre attività sportive. Le risorse di cui al primo periodo sono destinate al CONI, nella misura di 40 milioni di euro annui, per il finanziamento delle spese relative al proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali, nonché per la copertura degli oneri relativi alla preparazione olimpica e al supporto alla delegazione italiana; per una quota non inferiore a 368 milioni di euro annui, alla Sport e salute Spa; per 2 milioni di euro, alla copertura degli oneri di cui

stabilito in conformità della Carta Olimpica¹”. Ancora, con riferimento al Capo I, l’art. 1, comma 1, lettera i), il CIO, quasi interloquendo col Governo italiano², rilevava *actio finium regundorum* tra le attività riservate allo Stato e quelle spettanti al CONI, asserendo che “le entità che compongono il CONI dovrebbero rimanere vincolate agli statuti del CONI, della Carta Olimpica e agli statuti delle organizzazioni sportive internazionali alle quali sono affiliate, e dovrebbero completamente rendere conto al CONI per ogni specifica assistenza finanziaria e tecnica che possono ricevere dal CONI”. In forza di questa precisazione, il CIO chiedeva al Governo italiano di “rivedere leggermente” l’art. 1, comma 1, lettera i, sostituendolo con la seguente frase o con una simile: “sostenere la piena autonomia gestionale, amministrativa e contabile delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva e delle associazioni benemerite rispetto al CONI, fermo restando il fatto che queste organizzazioni che sono membri del CONI rimangano vincolate agli Statuti di quest’ultimo al quale rendono conto per qualsiasi specifico aiuto finanziario e tecnico che possono ricevere dal CONI, così come devono rendere conto alle relative autorità di governo per qualsiasi finanziamento pubblico che possono ricevere dal governo, come previsto”.

Infine, il CIO concludeva la lettera chiedendo al Governo italiano di *discutere e concordare* con il CONI, rispettivamente, il contenuto del Capo I, art. 1, comma 1, lettera I), in quanto inerente alla “parte dell’organizzazione e della *governance* interna del CONI, e alle entità territoriali decentrate del CONI” che “potrebbero avere poteri specifici per sviluppare lo sport e l’Olimpismo a livello regionale e/o poter esercitare qualsiasi altra funzione così come delegato dal CONI” ed il contenuto del Capo I, art. 1, comma 1, lettera m), poiché afferma “alla *governance* interna del CONI che come tale “dovrebbe essere determinata dal CONI, prendendo in considerazione i principi della buona *governance* del Movimento Olimpico”. Complessivamente, quindi, la posizione del CIO rivendica, accanto alla totale intangibilità dell’organizzazione interna dei Comitati olimpici, anche l’attitudine – se non esclusività – dei medesimi di organizzare e gestire l’attività sportiva in genere, oltre che di sviluppare i valori dell’olimpismo, e, di conseguenza, dell’attuazione del diritto di tutti alla pratica sportiva. Lo sport, inteso nella sua dimensione universale afferente ai diversi livelli, agonistico, dilettantistico, amatoriale ed educativo, è una questione di

ai commi da 634 a 639. Al finanziamento delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, dei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato e delle associazioni benemerite si provvede, in misura inizialmente non inferiore a 280 milioni di euro annui, a valere sulla suddetta quota destinata alla Sport e salute Spa. Per l’anno 2019 restano confermati nel loro ammontare gli importi comunicati dal CONI ai soggetti di cui al terzo periodo ai fini della predisposizione del relativo bilancio di previsione”.

² Si afferma, infatti, “capiamo perfettamente che le entità che compongono il CONI sono autonome e legalmente indipendenti (non solo rispetto al CONI ma anche rispetto alle autorità di governo)”.

interesse primario *anche* dei Comitati olimpici nazionali, in forza dei principi/valori dell'olimpismo consacrati nella Carta olimpica e perciò lo Stato dovrebbe assicurare loro, accanto all'autonomia necessaria al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, anche ogni altro supporto per realizzare questo fine generale. In ordine alla *governance* degli Enti sportivi, come detto, il CIO ritiene che ai Comitati olimpici debbano essere lasciate mani completamente libere, sia sulle regole elettorali delle diverse cariche che sulle norme generali che regolano le forme di incompatibilità e la durata dei rispettivi mandati (cfr. par. 2 del presente capitolo).

Le norme dell'ordinamento italiano

Come chiarito nel precedente capitolo, a dispetto della posizione del CIO, nel sistema giuridico italiano, l'autonomia dell'ordinamento sportivo non può spingersi sino a riconoscere alle autorità ed alle società sportive una giurisdizione totale sui diritti degli atleti/e. Analogamente, le Federazioni sportive, pur avendo un titolo preferenziale nell'organizzazione e gestione dei rispettivi campionati, non possono essere considerate monopoliste a tutti gli effetti. A tal fine, la legge n. 280 del 2010 individua come limite all'autonomia dell'ordinamento sportivo l'esistenza di una "situazione giuridica soggettiva connessa con l'ordinamento sportivo" che sia "rilevante" per l'ordinamento giuridico della Repubblica. Tale norma, si è detto, funge da spartiacque tra i due ordinamenti, ragion per cui, le categorie generali dell'ordinamento statale non sono indifferenti all'ordinamento sportivo, ma costituiscono un punto di riferimento per l'interprete ai fini dell'individuazione, nel diritto dello sport, di possibili lacune e/o vuoti di tutela dei diritti dei singoli e delle persone giuridiche, a partire dall'attività sportiva agonistica organizzata in campionati professionistici e dilettantistici. Sul resto, si è detto, opera il d.p.r. n. 616 del 1977, ripreso dal decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 e dalla stessa legge n. 280 del 2010 che assegnano a Stato e Regioni la relativa competenza, mentre il CONI fornirebbe loro unicamente un supporto tecnico. Si è in presenza, dunque, di una antinomia tra quanto previsto nella Carta olimpica e rivendicato dal CIO e quanto era previsto dall'ordinamento già prima dell'entrata in vigore della legge delega e della costituzione della Società Sport e Salute.

A parere del CIO, dunque, lo Stato italiano, avendo in passato delegato il CONI a promuovere "lo sport per tutti", non può più riappropriarsi di questa funzione senza concordare con il Comitato olimpico come farlo e soprattutto non può entrare nel merito della regolamentazione degli Enti di promozione sportiva, ivi compresi quelli delle Discipline sportive associate, dei Gruppi sportivi militari e dei Corpi civili dello Stato e delle Associazioni benemerite. Lo Stato deve concordare ogni intervento nel rispetto delle "disposizioni della Carta Olimpica e degli Statuti delle Organizzazioni Sportive Internazionali coinvolte". Benché l'antinomia tra le due fonti sia stridente, si osserva che la legge delega non aveva ignorato questo delicato profilo ed aveva individuato una forma di coordinamento tra lo Stato ed il CONI nello specifico ambito

della ripartizione delle risorse pubbliche. L'art. 1 lettera d) della delega, infatti, nel richiamare espressamente l'art. 1, comma 630, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (la legge di stabilità) regola le modalità di distribuzione delle quote annuali di finanziamento a favore del CONI, della Società Sport e salute, delle Federazioni sportive e degli Enti ed Associazioni sportive sopra menzionate³. Con la soppressione della Società CONI Servizi, più precisamente, si era stabilito che i finanziamenti erogati a favore delle Federazioni sportive per le attività che fuoriescono dalla organizzazione e gestione dei rispettivi campionati sportivi fossero erogati dalla Società Sport e Salute s.p.a. anche "sulla base degli indirizzi generali in materia sportiva adottati dal CONI in armonia con i principi dell'ordinamento sportivo internazionale" (art. 1, comma 633). A tal fine, si era previsto che la loro effettiva ripartizione dovesse essere eseguita con un sistema separato ai fini contabili ed organizzativi tale per cui il consiglio di amministrazione della società Sport e salute fosse integrato da un membro designato dal CONI quale consigliere aggiunto (art. 1, comma 633). In questo modo, a parere di chi scrive, si promuove un corretto equilibrio tra il dovere dello Stato di promuovere lo sport per tutti e lo specifico contributo offerto dal CONI a tale attività. Nulla di più può essere chiesto dal CIO/CONI al Governo/Parlamento italiano ed anzi questa procedura favorisce la massima cooperazione tra il neocostituito Dipartimento dello sport ed il CONI anche ai sensi dell'art. 54 del d.p.r. n. 616 del 1977.

Astrattamente, uno Stato può anche delegare al rispettivo Comitato olimpico la realizzazione di tale compito, supportandolo con adeguati finanziamenti, ma l'attuazione del diritto di tutti a praticare uno sport attiene ad una funzione statale e, quindi, è comprensibile se non opportuno che sia una struttura statale ad occuparsene⁴. Sorprende che lo Stato italiano non abbia replicato prontamente a questa

³ In base al comma 630, infatti: "a decorrere dall'anno 2019, il livello di finanziamento del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e della Sport e salute Spa è stabilito nella misura annua del 32% delle entrate effettivamente incassate dal bilancio dello Stato, registrate nell'anno precedente, e comunque in misura non inferiore complessivamente a 410 milioni di euro annui, derivanti dal versamento delle imposte ai fini IRES, IVA, IRAP e IRPEF nei seguenti settori di attività: gestione di impianti sportivi, attività di club sportivi, palestre e altre attività sportive. Le risorse di cui al primo periodo sono destinate al CONI, nella misura di 40 milioni di euro annui, per il finanziamento delle spese relative al proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali, nonché per la copertura degli oneri relativi alla preparazione olimpica e al supporto alla delegazione italiana; per una quota non inferiore a 368 milioni di euro annui, alla Sport e salute Spa; per 2 milioni di euro, alla copertura degli oneri di cui ai commi da 634 a 639. Al finanziamento delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, dei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato e delle associazioni benemerite si provvede, in misura inizialmente non inferiore a 280 milioni di euro annui, a valere sulla suddetta quota destinata alla Sport e salute S.p.a. Per l'anno 2019 restano confermati nel loro ammontare gli importi comunicati dal CONI ai soggetti di cui al terzo periodo ai fini della predisposizione del relativo bilancio di previsione".

⁴ Ci si riferisce, ovviamente alla trasformazione della società "Coni Servizi S.p.A." nella società "Sport e salute S.p.A.".

pretesa del CIO/CONI, posto che il bene giuridico da salvaguardare e promuovere è posto al massimo livello della scala dei valori costituzionali, includendo il benessere psicofisico della persona, l'educazione delle giovani generazioni e la tutela generale delle persone disabili. In via esclusiva, ai Comitati olimpici nazionali spetta l'importante compito di mettere gli atleti di talento nelle condizioni di migliorare le proprie performance, salendo di livello, dal dilettantismo al professionismo, dai traguardi nazionali a quelli internazionali, ottenendo i risultati più prestigiosi sino alle vittorie olimpiche ed è pertanto necessario che i due attori principali dello sport, CONI e Governo, cooperino in totale sintonia a loro vantaggio, coniugando lo sport agonistico e l'istruzione scolastica e universitaria.

In definitiva, è plausibile che il CIO chieda agli Stati di collaborare con il rispettivo Comitato olimpico prima di mettere mano alle riforme sullo sport ed è innegabile che un Governo, in nome della leale collaborazione, si consulti con il rispettivo Comitato olimpico se intende definire gli ambiti di attività delle diverse entità dello sport. Tuttavia, la responsabilità degli interventi che fuoriescono dallo sport agonistico organizzato, olimpico, internazionale nazionale, è primariamente dello Stato.

2. *GOVERNANCE* DELLO SPORT E “INTERFERENZE” STATALI

Nel quadro dei rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si inserisce anche il tema della *governance* dello sport. Il CIO, come riferito, aveva criticato aspramente la pretesa del Governo/Parlamento italiano di voler “riordinare” il Comitato Olimpico Nazionale come espressamente affermato dall'art. 1 comma 1 della legge delega⁵. La contrapposizione, su tale ambito, era stata talmente accesa che il CIO aveva informato il Governo che la delegazione sportiva italiana rischiava di non partecipare alle imminenti gare olimpiche con il simbolo nazionale. Il Governo italiano, allarmato da tale evenienza, decideva di soprassedere all'emanazione del decreto attuativo sulla *governance*, ripromettendosi, eventualmente, di tornare in seguito sulla disciplina.

Il tema della *governance*, preme osservare, è menzionato nella Carta olimpica nella parte in cui stabilisce che i vertici sportivi devono essere eletti con “elezioni libere da qualsiasi influenza esterna”, nel rispetto dei “principi di buona *governance*”. Gli stessi principi, preme aggiungere, oltre ad essere presenti nella Costituzione italiana – all'art. 97 ai sensi del quale si stabilisce che l'attività della Pubblica amministrazione deve improntarsi ai principi di buon andamento ed imparzialità – sono stati

⁵ Curiosamente, il legislatore aveva usato lo stesso titolo nelle leggi precedenti, ossia il decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, con le quali aveva modificato la legge istitutiva del CONI senza alcuna protesta da parte del CIO e dello stesso CONI.

oggetto di diverse prese di posizione del Consiglio d'Europa e dell'Unesco (cfr. cap. II). Non solo, ma anche nel diritto comparato esistono richiami rilevanti in alcuni codici nazionali, a partire da un codice britannico⁶. Come già sottolineato, infatti, tra questi principi rientra anche il numero massimo di anni di mandato che possono ricoprire i vertici delle organizzazioni di governo dello sport. Tuttavia, le deliberazioni dell'Assemblea del Consiglio d'Europa non sembrano indicare se l'ordinamento sportivo sia libero di decidere il numero massimo di mandati consecutivi da svolgere e, soprattutto, se tali limiti valgono in assoluto o se sia possibile "passare" da un consiglio alla corrispondente presidenza e viceversa⁷. In ordine all'ordinamento italiano, la regola individuata dovrebbe comunque passare al vaglio della legge n. 280 del 210 dovendosi rilevare se si sia in presenza di una "situazione giuridica soggettiva connessa con l'ordinamento sportivo", "rilevante" per l'ordinamento giuridico della Repubblica. Entrando nei dettagli di queste fattispecie è utile soffermarsi sulla *ratio* generale sottesa alle norme sul divieto di mandati consecutivi, utilizzando come modello di riferimento la disciplina applicata ad altre formazioni sociali, parimenti tutelate dall'art. 2 della Costituzione ed in particolare gli ordini professionali, forense e dei commercialisti. Il termine di paragone può essere utile in quanto le rispettive discipline elettorali o di *governance* sono state oggetto di interventi giurisprudenziali delle Corti, costituzionale e di Cassazione. Nello specifico la Corte costituzionale ha anzitutto affermato che i principi che ispirano il divieto di mandati consecutivi plurimi⁸ rispondono alla primaria finalità di evitare che "in ragione della carica ricoperta o delle funzioni svolte, si attuino indebite pressioni, idonee ad alterare principi di *par condicio* tra i candidati e di partecipazione democratica (cfr. C. Cost. sent. n. 217 del 2006 e n. 257 del 2010)". Conseguentemente, è necessario assicurare a tutti i candidati eque "condizioni di partecipazione evitando il consolidarsi di situazioni di potere". Di qui la necessità di bilanciare il diritto di elettorato passivo, con la regola, rientrando tra i principi di *buona governance*, che fissa il numero massimo di mandati consecutivi delle cariche di vertice. Soffermando l'attenzione sulla *lex sportiva* italiana, si osserva che la materia, sino al 2018, non era regolata in modo uniforme, nel senso che accanto ad alcune cariche direttive apicali, quali il Presidente del CONI ed i componenti della Giunta nazionale nei cui riguardi il numero massimo di mandati consecutivi era fissato a due, nulla si prevedeva per le altre cariche, ossia per i Presidenti

⁶ Cfr. *amplius*, A. Di Marco, *The internal governance of sporting organisations: international convergences on an idea of democracy*, in *The International Sports Law Journal*, 19, 2-3, 2019, p. 173.

⁷ *Ibidem*, par. 2. Il termine di 4 anni fissato dal CIO è, a parere dell'Assemblea, condivisibile: tuttavia, non ci si pronuncia sul numero di mandati, né sui citati "passaggi", ma si ragiona sull'età massima dei vertici.

⁸ Le citate pronunce sono state emesse in relazione all'elezione dei vertici degli ordini professionali. Preme osservare che il diritto di elettorato passivo attiene ad un diritto fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'invulnerabilità (*ex* art. 2 della Costituzione).

ed i Consiglieri delle Federazioni sportive nazionali, per i componenti delle articolazioni territoriali del CONI e delle stesse Federazioni e per le corrispondenti cariche dei Comitati paralimpici nazionali e territoriali. Con la Legge n. 8 del 11 gennaio 2018⁹ il Parlamento regolava nuovamente la materia, estendendo il numero massimo di mandati consecutivi a tutte le cariche apicali, con la sola eccezione del Consiglio nazionale del CONI, ma allungava a tre il numero massimo di mandati espletabili. Tale legge, specificatamente¹⁰, dopo avere previsto che gli “organi del CONI restano in carica quattro anni”, stabiliva che “Il presidente e gli altri componenti della giunta nazionale”, ad eccezione di quelli di cui all’art. 6, comma 1, lettera b) (ossia, il Consiglio nazionale del CONI), “non possono svolgere più di tre mandati”, precisando che tale limite si sarebbe dovuto applicare anche “ai presidenti e ai membri degli organi direttivi delle strutture territoriali del CONI”. Quanto ai vertici delle Federazioni sportive, la legge, accanto alla necessità di adeguarsi alle politiche di genere previste dall’ordinamento¹¹ e di frenare l’invalsa quanto odiosa pratica dell’eccesso di deleghe nelle votazioni¹², stabiliva che “il presidente e i membri degli organi direttivi restano in carica quattro anni e non possono svolgere più di tre mandati”. Infine, nell’intento di uniformare l’intero comparto sportivo¹³, la riforma si estendeva, sia ai vertici degli “enti di promozione sportiva”, sia “ai presidenti e ai membri degli organi direttivi delle strutture territoriali delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate”, nonché, come detto, ai vertici delle discipline paralimpiche. Dunque, il legislatore applicava a tutte le cariche dell’ordinamento sportivo – eccetto il Consiglio nazionale del CONI – la regola di *buona governance* che prevede un numero massimo di mandati consecutivi; tuttavia, elevando tale numero a tre, creava una disparità di trattamento nell’ordinamento generale, tra la formazione sociale “sport”

⁹ In concreto si interveniva sui mandati degli organi del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e delle federazioni sportive nazionali, su quelli delle cariche nel Comitato italiano paralimpico (CIP), nelle federazioni sportive paralimpiche, nelle discipline sportive paralimpiche e negli enti di promozione sportiva paralimpica.

¹⁰ A tal fine si interveniva sull’art. 3 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, sostituendolo con le previsioni specificate nel testo, precisandosi altresì, che “i componenti che assumono le funzioni nel corso del quadriennio restano in carica fino alla scadenza degli organi”.

¹¹ In tal senso si statuiva che “gli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate prevedono le procedure per l’elezione del presidente e dei membri degli organi direttivi, promuovendo le pari opportunità tra donne e uomini”.

¹² Infatti, con riferimento agli statuti che prevedevano la rappresentanza per delega, si chiedeva al CONI, al fine di garantire una più ampia partecipazione alle assemblee di stabilire con proprio provvedimento, “i principi generali per l’esercizio del diritto di voto per delega in assemblea al fine, in particolare, di limitare le concentrazioni di deleghe di voto mediante una riduzione del numero delle deleghe medesime che possono essere rilasciate, in numero comunque non superiore a cinque”.

¹³ In generale, dunque, la riforma riguardava tutti i presidenti gli organi direttivi dello sport, ossia, rispettivamente, del CONI, FSN, DSA, EPS e CIP (e relative Federazioni).

e le molteplici formazioni sociali al cui interno si prevedono due mandati consecutivi al massimo, ovvero uno solo, ma lungo. Tale differenza è rilevabile, ad esempio, con gli Enti territoriali (Comuni e Regioni), gli Ordini professionali (avvocati, commercialisti, ingegneri, architetti ecc.), le Università (Direttori del Dipartimento e Senatori accademici, nonché i Rettori per i quali è previsto un unico, più lungo, mandato di sei anni complessivi), la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura ecc. In generale, non esiste nell'ordinamento, eccetto la carica di Presidente della Repubblica per la quale non esiste un limite al numero di mandati stabilito dalla Costituzione, un mandato inclusivo di rinnovi così lungo.

La *ratio* di questo diverso trattamento delle cariche sportive è desumibile dai lavori preparatori della legge. In quella sede si osservava infatti che i vertici del CONI e delle Federazioni nazionali dovrebbero assolvere un numero di mandati pari a tre perché tanti sono i mandati previsti consecutivamente a favore dei vertici del CIO e delle Federazioni internazionali che possono restare in carica sino ad un massimo di 12 anni (il Presidente del CIO, più precisamente, può svolgere un mandato di 8 anni, rinnovabile una sola volta di altri 4 anni ed i Presidenti delle Federazioni internazionali possono svolgere 3 mandati consecutivi di 4 anni). Dando per scontato¹⁴, dunque, che il candidato uscente, all'atto della ricandidatura, sia sempre rieletto, i tre mandati consecutivi sarebbero necessari per permettere ai vertici dello sport italiano di "incidere sulle politiche del CIO"¹⁵, ovvero ai Presidenti delle Federazioni nazionali di coordinare meglio le proprie politiche con quelle dei Presidenti delle Federazioni sportive di altri Paesi con i quali sono soliti incontrarsi nei summit internazionali. In definitiva, nel mondo sportivo, è opportuno conciliare l'esigenza del ricambio delle cariche a quella della "continuità" di mandato a favore della medesima persona ed in questo senso 12 anni complessivi rappresenterebbe un giusto equilibrio¹⁶. Sarebbe, dunque, la *specificità dello sport* a richiedere una disciplina diversa, derogatoria della previsione generale dei due mandati che, *oborto collo*, è stata accettata anche da altre formazioni sociali rilevanti nell'ordinamento giuridico, a partire dalle stesse Regioni¹⁷, la cui autonomia costituzionale è sancita *expressis verbis* dalla Costituzione. Ma vi è di più: a parere del Collegio di Garanzia¹⁸ del CONI (Sezione

¹⁴ Nessuno di loro, preme osservare, aveva rilevato che il numero massimo di mandati fissato a tre e non due avrebbe costituito un *unicum* nell'ordinamento generale tra gli ordinamenti che godono di autonomia costituzionale, come quello sportivo.

¹⁵ Ci si riferisce all'intervento di Puglisi del Partito Democratico.

¹⁶ Si veda l'intervento del deputato Carraro di Forza Italia che è componente del CIO ed è stato Presidente del CONI.

¹⁷ Ci si riferisce alla legge n. 165/2004 che fissa a due i mandati per i Governatori. Si veda, D. Coduti, *Il limite ai mandati del Presidente della Giunta e i suoi aspetti problematici. Riflessioni a margine della l. reg. Marche 5/2015*, in *forumcostituzionale.it*, 2015.

¹⁸ Parere n. 6/2018 del 28.9.2018 e depositato il 1.10.2018.

consultiva), la *specificità dell'ordinamento sportivo* permetterebbe anche il cumulo tra mandati ricoperti in qualità di Presidente dei diversi Enti e di Consigliere, divieto che invece opera in altre formazioni sociali, come per esempio negli ordini dei commercialisti. Chiamato in causa per rispondere ad un quesito riguardante i Presidenti ed i Consiglieri federali¹⁹, l'organo di garanzia del CONI asseriva infatti che “nel computo dei mandati espletati in qualità di Consigliere e di Presidente, i medesimi non si sommano fra di loro, in quanto la norma ha voluto dare rilevanza alla qualità dell'incarico ricoperto, differenziando nello specifico il ruolo di Presidente da quello di Consigliere”²⁰. In base a questa interpretazione, quindi, un Consigliere federale uscente, indifferentemente, di una Federazione nazionale o territoriale, pur avendo esaurito il limite dei tre mandati, potrebbe candidarsi a Presidente di quella federazione. Non solo, ma seguendo la stessa logica, anche il Presidente uscente di una Federazione nazionale o territoriale, esauriti i tre mandati, potrebbe candidarsi a Consigliere della stessa Federazione. A tale conclusione, si perviene, come affermato dall'organo di garanzia del CONI, *in primis* ai sensi di un'interpretazione letterale delle norme, in quanto la legge menziona *distintamente* le due cariche (“Il presidente e i membri degli organi direttivi [delle FSN e delle DSA] restano in carica quattro

¹⁹ A tal fine, il Collegio precisava che l'art. 6, c. 4, sopra citato salvaguarda unicamente chi è in carica al momento dell'entrata in vigore della legge e dunque non sarebbe potuto essere riletto per un quarto mandato per il ruolo di Presidente o di Consigliere Federale chi ne ha già svolti tre prima, anche se prima dell'entrata in vigore della l. 8/2018.

²⁰ Accanto, infatti, al tenore letterale delle norme evidenziato nel testo, il Collegio, si soffermava sui ruoli e le funzioni svolte, rilevando che “è sul piano della diversità di funzione che si spiega la previsione di cui all'art. 5 Statuto CONI, così come dell'art. 5 dello stesso Statuto FIGC”. La distinzione tra ruolo e funzione di Consigliere e di Presidente, infatti, a parere dell'organo non “è casuale e si apprezza, appunto, sul piano della funzione volendosi riconoscere il valore che l'esperienza maturata come membro del Consiglio potrebbe assumere nel *cursus honorum* che conduce al raggiungimento dell'incarico di presidente”. A conferma di ciò, si aggiunge, ai sensi dell'art. 5, dello Statuto del CONI “sono organi del CONI: a) il Consiglio Nazionale; b) la Giunta Nazionale; c) il Presidente; d) il Segretario Generale; e) [Soppressa] f) il Collegio dei Revisori dei Conti”. Inoltre, deporrebbe a favore di questa interpretazione la circostanza che il Presidente federale non sia “scelto in tale ruolo tra i consiglieri federali, ma sia eletto in una elezione separata rispetto a quella relativa ai consiglieri federali e proprio in base a tale specifica qualità”. In pratica, dato atto delle diverse funzioni e attribuzioni riconosciute al Presidente federale rispetto al singolo consigliere federale, il Collegio si esprimeva per la non cumulabilità dei mandati anche perché, come espressamente sottolineato, “considerare i mandati espletati con una funzione diversa da quella di presidente si risolverebbe, da un lato, in un'irragionevole frustrazione di esperienze già maturate, con un conseguenziale danno nei confronti della Federazione, e, dall'altro, anche in una disparità ingiustificata di trattamento nei confronti della restante platea di potenziali candidabili alla carica di Presidente, per i quali non si prevede alcuno specifico limite (tra l'altro a differenza dei Consiglieri federali che sono espressione delle Leghe e degli atleti)”. Nel parere sembra esserci un errore di scrittura nel senso che si utilizza il termine “nei confronti”, invece, come si evincerebbe dal senso della frase, di “rispetto”. Infine, il Consiglio aggiungeva che “ai fini del calcolo dei mandati”, non rileva “il fatto che un soggetto sia stato eletto Consigliere o abbia ottenuto il suo ruolo di diritto, in virtù di una sua specifica qualifica”.

anni e non possono svolgere più di tre mandati”), e, quindi, si deve dare “rilevanza alla qualità dell’incarico ricoperto, differenziando nello specifico il ruolo del presidente da quello del semplice componente”. *In secundis*, ai sensi dello Statuto del CONI che prevede che l’elezione del Presidente federale sia sganciata da quella dei Consiglieri federali, svolgendosi in modo separato rispetto a quella dei Consiglieri. Infine, ad avvalorare il tutto, depone la natura delle *funzioni* svolte dal Presidente, le quali, come sottolineato, si diversificano sia qualitativamente che quantitativamente rispetto a quelle svolte dai Consiglieri (“diverse sono anche le funzioni e le attribuzioni riconosciute al Presidente federale rispetto al singolo consigliere federale”). Infine, soccorrono dei motivi di opportunità, essendo sconsigliabile creare “un’irragionevole frustrazione di esperienze già maturate, con un conseguenziale danno nei confronti della Federazione”, nonché una disparità ingiustificata di trattamento rispetto alla restante platea di potenziali candidabili alla carica di Presidente, per i quali non si prevede alcuno specifico limite”²¹. Dunque, massima priorità deve essere data alla “funzione” svolta, che si traduce nel “valore che l’esperienza maturata come membro del Consiglio potrebbe assumere nel *cursus honorum* che conduce al raggiungimento dell’incarico di Presidente”. Lo stesso vale, come sottolineato dal Collegio di Garanzia, anche in ordine alle cariche – ben più importanti – di Presidente del CONI e di componente della Giunta nazionale²², le quali, pur non essendo oggetto di quesito, venivano comunque menzionate nel parere²³.

²¹ Testualmente, si afferma infatti: “a favore di questa interpretazione milita il comma 2 dell’art. 1 della L. 8/2018 che, nel I capoverso, recita: ‘Gli organi del CONI restano in carica quattro anni. I componenti che assumono le funzioni nel corso del quadriennio restano in carica fino alla scadenza degli organi. Il Presidente e gli altri componenti della Giunta Nazionale [...] non possono svolgere più di tre mandati’”. Di identico tenore l’art. 2 della stessa legge, laddove dispone che “Il presidente e i membri degli organi direttivi [delle FSN e delle DSA] restano in carica quattro anni e non possono svolgere più di tre mandati”.

²² La Giunta esecutiva nazionale è composta da dieci Presidenti di Federazione sportiva nazionale, tre dei quali eletti fra gli atleti e tecnici sportivi, in possesso dei requisiti previsti dall’art. 35 del presente statuto; da un rappresentante nazionale degli Enti di promozione sportiva; da due rappresentanti delle strutture territoriali del CONI, di cui uno regionale e uno provinciale; dai membri italiani del CIO.

²³ Preme comunque sottolineare che l’art. 8 dello Statuto del CONI stabilisce che per potersi candidare alla presidenza del CONI si deve “aver ricoperto la carica di Presidente o Vice Presidente di una Federazione sportiva nazionale o di una Disciplina sportiva associata o di membro della Giunta Nazionale del CONI o di una struttura territoriale del CONI”. Di conseguenza, se dovesse verificarsi un *casus belli* di una candidatura a Presidente di chi, sommando i mandati consecutivi di Presidente a quelli di Presidente di Federazione o di componente della Giunta espletati antecedentemente superi il numero di tre, si potrà eccepire, a sostegno della candidatura, che è lo Statuto del CONI a chiedere espressamente che il candidato Presidente vanti un’esperienza pregressa di Presidente di federazione o di componente della Giunta nazionale. Tuttavia, di contro, si potrebbe ribattere che tale requisito non deve necessariamente essere stato assolto con un mandato immediatamente antecedente alla candidatura alla Presidenza; anzi, in ossequio alla *ratio* del divieto di cumulo di mandati, potrebbe essere opportuno che un candidato alla Presidenza del CONI lasci trascorrere un intervallo temporale tra la

Come rilevato più sopra, esiste, nell'ordinamento generale, una situazione pienamente sovrapponibile ai vertici delle cariche sportive ed è il caso sollevato dall'Ordine dei commercialisti di Roma, il quale, però, è stato deciso in modo diametralmente opposto dalla Corte di Cassazione.

Proprio nello stesso lasso temporale in cui si approvava la legge n. 8/2018, infatti, i vertici degli ordini professionali, in particolare degli avvocati e dei commercialisti, subivano una vera e propria “decapitazione” dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione e della Corte costituzionale. I due consessi, infatti, si pronunciavano sulle regole inerenti al numero massimo di mandati espletabili e sulle loro modalità applicative, sollevando diverse questioni, alcune delle quali sono quasi identiche a quelle riguardanti i vertici sportivi. Nel caso riguardante l'elezione del Presidente e dei Consiglieri dell'ordine dei commercialisti di Roma, un Consigliere uscente aveva presentato la candidatura a Presidente, asserendo di non avere esaurito il numero massimo di mandati in quanto la disciplina in vigore distingueva la figura del Presidente da quella del Consigliere per effetto, sia delle diverse le modalità di elezione²⁴, sia delle funzioni espletate. La Corte di Cassazione, in modo diametralmente opposto al Collegio di Garanzia del CONI, osservava anzitutto che la circostanza che la legge avesse riportato le cariche in modo distinto “poteva anche giustificarsi con l'intento del legislatore di chiarire che l'esercizio di ciascuna delle due funzioni è di per sé idoneo a determinare l'ineleggibilità in modo tale da evitare che un indistinto riferimento ai componenti possa essere interpretato come un'implicita esclusione della carica di presidente”. Peculiarmente, dunque, la “distinzione” non rivelava l'intento di diversificare la disciplina applicabile sui mandati alle due cariche: al contrario essa perseguiva il fine opposto, preoccupandosi di prevenire il suo aggiramento seguendo l'interpretazione opposta. Ma non è tutto: la Cassazione offriva anche una approfondita spiegazione della *ratio* sottesa a tali norme, a valere, quindi, sul piano dell'interpretazione teleologica. Tali regole, a parere della Corte, intendono “assicurare la più ampia partecipazione degli iscritti all'esercizio delle funzioni di governo degli Ordini, favorendone l'avvicendamento nell'accesso agli organi di vertice, in modo tale da garantire la *par condicio* tra i candidati”. Specificatamente, tale *par condicio*, è “suscettibile di essere alterata da rendite di posizione²⁵ potenzialmente nocive per un corretto svolgimento delle funzioni di rappresentanza degli interessi degli iscritti e di

candidatura e la presenza nella Giunta nazionale del CONI o al vertice di una Federazione sportiva nazionale, o in una delle altre cariche sopra specificate, proprio per evitare le controindicazioni sulla sclerotizzazione del potere esercitato troppo a lungo, sottolineate a più riprese dalla Corte costituzionale e da quella di Cassazione.

²⁴ L'art. 9 comma 9 del d.lgs. n. 139 del 2005 stabilisce infatti che i “Consiglieri dell'Ordine ed il Presidente possono essere eletti per un numero di mandati consecutivi non superiore a due”.

²⁵ A tal fine, la Corte di Cassazione richiamava i precedenti, rispettivamente, inerenti alla rieleggibilità alla carica di Sindaco (Cass., Sez. I, 26/03/2015, n. 6128), e le sentenze nelle quali si era sottoli-

vigilanza sul rispetto da parte degli stessi delle norme che disciplinano l'esercizio della professione, nonché sull'osservanza delle regole deontologiche". Nella "sostanza", concludeva la Corte, si deve evitare il "pericolo di una cristallizzazione di posizioni di potere nella gestione di queste a causa della protrazione del loro espletamento ad opera delle stesse persone: protrazione che è fonte o incentivo di ben prevedibili tendenze all'autoconservazione a rischio di prevalenza o negativa influenza su correttezza ed imparzialità dell'espletamento delle funzioni di rappresentanza"²⁶.

Mettendo ora a confronto le due pronunce, è lampante che il parere reso dal Collegio di Garanzia del CONI nega alla radice i principi giuridici considerati basilari dalla Corte di Cassazione. In forza di un principio tutto interno all'ordinamento sportivo, il divieto di cumulo dei mandati tra le diverse cariche interne allo stesso organo costituisce "un'irragionevole frustrazione di esperienze già maturate, con un conseguenziale danno nei confronti della Federazione" che crea "una disparità ingiustificata di trattamento rispetto (e non *nei confronti*) alla restante platea di potenziali candidabili alla carica di Presidente, per i quali non si prevede alcuno specifico limite"²⁷.

In definitiva, lo svolgimento di mandati plurimi costituisce per la Corte di Cassazione e quindi per l'ordinamento generale un *vulnus* da eliminare, mentre per il Collegio di Garanzia del CONI un valore da salvaguardare, al punto da giustificare, in nome della specificità dello sport, il "libero passaggio" da una carica ad un'altra all'interno dello stesso organo.

neata la necessità di "evitare il manifestarsi di fenomeni di sclerotizzazione nelle relative compagini (cfr. Cass., Sez. I, 9/10/2007, n. 21100; 5/06/2007, n. 13181; 20/05/2006, n. 11895).

²⁶ Corte Cass. sez. unite, 19 dicembre 2018, n. 32781 adita sulla disciplina transitoria delle disposizioni emanate sugli ordini professionali.

²⁷ Addirittura, in base a questa regola applicativa, un Presidente del CONI uscente può candidarsi a Presidente di una Federazione ed entrare nuovamente nella *governance* dello sport in quanto i Presidenti di Federazione compongono di diritto il Consiglio federale. Quest'ultimo, infatti, è composto dai seguenti membri di diritto: a) il Presidente del CONI, che lo presiede; b) i Presidenti delle Federazioni sportive nazionali riconosciute; c) i membri italiani del CIO.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

1. LE IMPURITÀ DELLA *LEX SPORTIVA*

Nei capitoli precedenti è stato evidenziato che l'ordinamento sportivo è "un'articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale" che, per espressa previsione di legge¹ e come affermato dalla Corte costituzionale, conforma la sua attività "ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale". Trattasi, dunque, di un ordinamento autonomo avente una dimensione internazionale che "risponde ad una struttura organizzativa extra-statale riconosciuta dall'ordinamento della Repubblica".

Si delinea, pertanto, una convivenza tra ordinamenti, tale per cui l'uno rivendica quanta più autonomia possibile e l'altro, nel concederla, interviene solo in casi eccezionali per tutelare in via suppletiva talune posizioni giuridiche soggettive. Nello specifico, l'ordinamento italiano prevede un limite espresso, violando il quale scatta la tutela suppletiva: *le questioni giuridiche "rilevanti" per l'ordinamento generale*.

Ma vi è di più.

Insieme all'ordinamento giuridico nazionale, la tutela "suppletiva" è offerta anche dal diritto convenzionale e da quello europeo ed un utile parametro di raffronto si evince anche dalla comparazione giuridica compiuta su una ampia serie di Testi costituzionali (cfr. cap. II). Da questo panorama normativo emergono diverse indicazioni. Anzitutto, che accanto alle posizioni giuridiche soggettive afferenti allo sport agonistico in senso stretto ne esistono altre, non meno importanti, che collegano lo sport alla persona umana ed al suo benessere psico-fisico, al disabile ed ai minori in età scolare. Inoltre, il diritto internazionale dello sport contiene alcune discipline

¹ Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242.

che regolano specificamente alcune fattispecie inerenti alle competizioni sportive organizzate: le convenzioni sull'antidoping² e sulla manipolazione delle gare sportive.

Ricapitolando quanto sin qui detto, si osserva che il perimetro dell'autonomia costituzionale dell'ordinamento sportivo subisce diverse "contaminazioni" per effetto delle quali non può essere completamente "puro"³. In particolare, si riscontra che quanto più l'ordinamento transnazionale si evolve abbracciando profili e contenuti differenti dall'organizzazione e gestione delle competizioni sportive agonistiche e di quelle olimpiche, tanto più aumentano i rischi di contaminazioni e, di conseguenza, di limitazioni della sua autonomia. Senza considerare, come riferito, che anche in alcuni ambiti attinenti allo sport in senso stretto, la *lex sportiva* necessita del contributo di altri ordinamenti come dimostrato dalle discipline giuridiche sul doping e sulla manipolazione delle gare sportive.

A queste forme "spontanee" di contaminazione seguono quelle subite dall'ordinamento transnazionale, quali, per esempio, la materia dei trasferimenti dei calciatori professionisti e la regolamentazione dei diritti audiovisivi delle competizioni sportive nazionali ed internazionali⁴, entrambe "imposte" dal diritto europeo.

² In relazione alla lotta contro il doping, cfr. A. Duval, *What Lex sportiva tells you about Transnational Law*, cit. L'A. richiama la vicenda riguardante la Federazione russa, culminata con la sentenza del Tribunale Arbitrale dello Sport (TAS) del 18 dicembre 2020 con la quale quest'ultimo ha riformato la pronuncia della WADA del 9 dicembre 2019, riducendo le sanzioni da quattro a due anni, ossia sino al 16 dicembre 2022, di fatto estromettendola dalle Olimpiadi di Tokyo 2020 (rinviati al 2021 a causa del coronavirus) e dai Giochi invernali di Pechino del 2022. Tuttavia, gli atleti russi che risultano esenti da sanzioni per doping potranno partecipare alle competizioni sotto la bandiera neutra. Ebbene, a parere dell'A., nonostante l'ultima parola sia spettata alle autorità centrali del CIO, le articolazioni statali antidoping russe hanno contaminato i risultati ("*National anti-doping agencies and anti-doping laboratories, which conduct the brunt of the testing, are often controlled by states*"), cosicché, di fatto, tali, iniziali risultati, hanno comunque contaminato la "purezza" della *lex sportiva*. Analogamente, l'Autore definisce la Corte arbitrale sportiva "alchimista" in quanto applica un diritto ibrido, ossia caratterizzato dalle norme sportive e da quelle svizzere. Tuttavia, l'Autore ammette che la giurisprudenza della Corte Arbitrale rivela una chiara tendenza imitante delle Corti costituzionali statali, interpretando le regole sportive alla luce dei principi fondamentali dell'olimpismo, tratti dalla Carta Olimpica.

³ Cfr. A. Duval, *What Lex Sportiva*, cit., si veda la nota 10 nella quale l'A. precisa che la teoria pura del diritto transnazionale è influenzata dalla celebre teoria di Kelsen sulla dottrina pura del diritto fondata sulla "scala" gerarchica dell'ordinamento giuridico: "*Indeed, the pure theory of transnational law is influenced by the Kelsenian vision of a hierarchical, unified and coercive legal order*".

⁴ In tali ultime circostanze, le Federazioni internazionali calcistiche hanno dovuto negoziare con la Commissione europea non potendo bypassare le regole sulla concorrenza e sul divieto di abuso di posizione dominante, pena l'intervento della Corte di Giustizia che avrebbe probabilmente gettato nel caos il mondo dello sport più seguito al mondo. Il principio enunciato dalla Commissione era chiaro: se un'emittente detiene tutti o la maggioranza dei diritti TV sul calcio in uno Stato membro, è estremamente difficile per le emittenti concorrenti affermarsi in quel mercato. Dunque, UEFA e Commissione europea, dopo l'indagine avviata dalla Commissione europea nel 1997 sulle regole applicate dall'UEFA sullo sfruttamento dei diritti televisivi delle competizioni calcistiche europee, iniziarono una fase di negoziazione. Tale negoziazione, come può evincersi dai passaggi sotto riportati, non è stata tra pari: l'UEFA,

Anzi, proprio quest'ultimo mette sistematicamente alla prova il diritto transnazionale dello sport, intervenendo ogniqualvolta la *lex sportiva* limita l'attività economica delle società sportive professionistiche in violazione del Trattato e della giurisprudenza della Corte di Giustizia⁵. In particolare, è stato affermato che la duplice titolarità

infatti, poteva pretendere un minimo di flessibilità, ma non di più rispetto alla regolamentazione generalmente applicata nel territorio europeo. Dopo che l'UEFA, infatti, aveva notificato alla Commissione le norme, i regolamenti e le decisioni di esecuzione concernenti il proprio accordo di vendita congiunta il 19 febbraio 1999 – la notifica comprendeva gli accordi standard sui diritti conclusi con emittenti televisive, sponsor e fornitori –, la Commissione, insoddisfatta del contenuto dell'accordo replicava con degli addebiti posto che, tale accordo, violava l'art. 81, paragrafo 1 del Trattato. In particolare, la Commissione precisava che "l'accordo di vendita congiunta notificato impediva ai singoli club calcistici partecipanti alla UEFA Champions League di intraprendere iniziative commerciali autonome rispetto ai diritti TV ed escludeva la concorrenza tra di essi nel fornire individualmente i diritti TV agli acquirenti interessati". In quel modo, si operava una illegittima restrizione della concorrenza, posto che i terzi avrebbero avuto a disposizione un'unica fonte di fornitura. La comunicazione degli addebiti, inoltre, riscontrava che "i possibili incrementi di efficienza e benefici che l'accordo di vendita congiunta poteva produrre sul mercato televisivo erano annullati dalla politica commerciale attuata dall'UEFA. L'UEFA, in pratica, vendeva i diritti TV sia in chiaro che a pagamento su base esclusiva in un unico pacchetto a una singola emittente televisiva per ogni territorio per parecchi anni successivi". Dal momento che gli accordi sui diritti di trasmissione coprivano tutti i diritti TV della UEFA Champions League, essi consentivano "a un solo ente televisivo di grandi dimensioni, per territorio, di acquisire tutti i diritti TV della UEFA Champions League escludendo tutte le altre emittenti. Inoltre lasciava un certo numero di diritti non sfruttati". Tale esclusiva, proseguiva la Commissione, "non aveva nessun effetto benefico sul mercato televisivo e non era in linea con la relazione di Helsinki sullo sport". Nella maggior parte dei paesi, si sottolineava, "il calcio è la forza trainante non solo per lo sviluppo dei servizi televisivi a pagamento, ma anche per il palinsesto delle emittenti non a pagamento" e dunque "la vendita congiunta dei diritti TV non a pagamento e a pagamento combinata con l'ampia portata dell'esclusiva ha effetti significativi sulla struttura dei mercati televisivi in quanto può favorire la concentrazione dei media e ostacolare la concorrenza tra le emittenti". L'UEFA, *ob torto collo*, replicava alla comunicazione degli addebiti il 16 novembre 2001, ma l'8 gennaio 2002 presentava la bozza di un nuovo accordo comune di vendita. Tuttavia, non era finita qui. Nonostante, infatti, l'UEFA avesse presentato una tabella di segmentazione dei diritti per lo sfruttamento non solo dei diritti di trasmissione televisiva, ma anche dei diritti su tutti gli altri media della UEFA Champions League – *inter alia*, radio, televisione, Internet, Universal Mobile Telecommunications System (UMTS) e mezzi fisici come DVD, VHS, CD-ROM – dunque limitando il suo diritto esclusivo di vendere i diritti sui media della UEFA Champions League e consentendo ai club calcistici di vendere su base non esclusiva, in parallelo con l'UEFA, determinati diritti sui media relativi alla competizione a cui stanno partecipando – e nonostante la Commissione intendesse esprimere un parere favorevole rispetto a tale proposta, tuttavia, l'accordo fu nuovamente modificato. L'approvazione definitiva era infatti subordinata all'obbligo di dare ai terzi la possibilità di commentare la proposta a seguito della pubblicazione di una comunicazione ai sensi dell'art. 19, paragrafo 3 del regolamento n. 17. In pratica, dopo che la proposta dell'UEFA era stata pubblicata sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee il 17 agosto 2002, la Commissione, a fronte di alcune reazioni di terzi interessati, richiedeva all'UEFA di apportare ulteriori modifiche al suo accordo di vendita congiunta e quest'ultima, il 15 maggio 2003, addiveniva alle modifiche richieste, introducendo, tra l'altro, la regola secondo la quale i contratti sui diritti mediatici dovessero essere conclusi per un periodo non maggiore di tre stagioni di UEFA Champions League.

⁵ Gli artt. 101, 102 e 106 del TFUE ostano ad una regolazione incondizionata delle regole stabilite dalle diverse Federazioni internazionali che non possono avere un monopolio totale sull'organizzazione

della gestione delle competizioni sportive e delle risorse economico-finanziarie da esse derivanti dà luogo ad una situazione di conflitto di interessi incompatibile con il diritto europeo, in quanto determina, di fatto, l'abuso di una posizione dominante, violando l'art. 82 del Trattato, essendo lampante che le organizzazioni sportive che detengono entrambe le attribuzioni, allo stesso modo delle società pubbliche sulle quali da tempo la Corte si è pronunciata, hanno un interesse economico a limitare l'accesso al mercato di altri *competitors*⁶. Le due funzioni, dunque, devono essere separate e non esercitate dalla medesima autorità, pena l'intervento della Commissione europea *in primis* e della Corte di giustizia *in secundis*. Più in generale, le Istituzioni europee, in considerazione delle ingenti risorse economiche mobilitate dagli sport agonistici, sollecitano l'applicazione delle stesse regole vigenti in materia

dei rispettivi campionati e gare agonistiche. Si veda la sentenza nella causa T-93/18 *International Skating Union / Commissione*. La pronuncia sanziona la Federazione internazionale del pattinaggio (ISU) per l'adozione dei criteri di autorizzazione alla partecipazione a gare sportive fuori dal circuito federale con un margine di discrezionalità talmente ampio da ledere la concorrenza tra imprese di cui agli artt. 101, 102 e 106 del TFUE. Un'eccessiva severità, infatti, può dissuadere gli atleti dal partecipare a competizioni non autorizzate dall'ISU, anche quando non vi sia alcun motivo legittimo a giustificare un tale diniego di autorizzazione. In un interessante passaggio il Tribunale, argomentando in senso generale, afferma che la tutela dell'integrità dello sport costituisce un obiettivo legittimo riconosciuto dall'art. 165 TFUE e pertanto l'ISU era legittimata a introdurre norme volte sia ad evitare i rischi di manipolazione delle competizioni che possono derivare dalle scommesse sportive, sia a garantire la conformità delle competizioni sportive a standard comuni. Tuttavia, tali sanzioni, non devono eccedere tali scopi, altrimenti sono sproporzionate e, a tal fine, il Tribunale ha considerato legittime le osservazioni che la Commissione europea aveva eccepito alla Federazione, sul grado di dannosità di tali sanzioni sufficienti per poter essere considerate restrittive della concorrenza per oggetto.

⁶ Si veda, Corte di Giustizia, 1° luglio 2008, *Motosykletistiki Omospondia Ellados npid (motoe)* (C-49/07, EU:C: 2008:376). Lapidariamente, l'avvocato generale della Corte aveva infatti affermato che: "*Elpa, which itself organises and markets motorcycling events, receives from the Greek State a right of co-decision in the authorisation of motorcycling events of other independent service providers. Elpa thus not only has the legal means that allow it effectively to prevent other service providers from entering the Greek market, but also an economic interest in limiting access to the market by its competitors to its own advantage*". Opinion of Advocate General Kokott, 6 March 2008, *Motosykletistiki Omospondia Ellados npid (motoe)* (C-49/07, EU:C:2008:142), para. 98. Sul punto, *amplius*, A. Di Marco, *Conflicts of Interest in Sport: A Comparative Analysis of International and European Remedies*, in *European Journal of Comparative Law and Governance*, 7, 2020, 207. Si consulti altresì, l'ampia bibliografia citata dall'A. La Corte, più precisamente, aveva affermato: "The Treaty does not affect the so-called *lex sportiva*, concerning the 'games rules'; it covers situations involving employment relationships or services, and excludes amateur practice and national teams" (Caso 222/86, *Union nationale des entraîneurs et cadres techniques professionnels du football (Unectef) v. Georges Heylens and others*, EU:C:1987:442). Si veda, tra gli altri, S. Bastianon, *La lex sportiva*, in *Diritto transnazionale o diritti transnazionali? Il carattere enigmatico di una categoria giuridica debole ancora alla ricerca di un proprio statuto*, Osservatorio sulle fonti, cit.; nuovamente, A. Di Marco, *Amateur sport and Union citizenship in the Biffi case: Towards a European sporting citizenship*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 27, 5, 2020, pp. 601 ss., che ricostruisce la giurisprudenza a partire dal caso 36/74 *Walrave and Koch v. Association Union Cycliste Internationale and Others*, EU:C:1974:140.

di appalti anche ai vertici delle autorità di governo dello sport⁷. In definitiva, l'autonomia dell'ordinamento sportivo non può coincidere con l'isolamento dalle regole internazionali ed europee, ragion per cui, per rispondere a queste sollecitazioni, le Federazioni sportive si sono dotate di codici etici all'interno dei quali hanno regolato quanto meno le forme più eclatanti di conflitto effettivo di interessi. Nel concludere sul punto, si osserva che non è sufficiente allineare la *governance* sportiva a quella delle altre entità che operano nel mercato gestendo ingenti risorse, ma è anche necessario assicurare il perseguimento della dimensione etica dello sport e delle sue molteplici attività⁸. Di recente, la Corte di Giustizia si è soffermata sulle implicazioni dell'inclusione sociale dei cittadini europei con specifico riferimento, addirittura, alle attività sportive amatoriali (cfr. sotto)⁹. Complessivamente, quindi, il *domain réservé* della *lex sportiva* tende a regredire dinanzi al diritto internazionale ed in particolare europeo e l'autonomia dello sport, da assoluta diviene condizionata ogniqualvolta le rispettive Federazioni e lo stesso CIO pretendono di operare come monopolisti nel mercato dell'organizzazione degli sport agonistici, subendo l'applicazione delle norme del Trattato europeo sul libero mercato. Ma vi è di più: come già detto, la giurisprudenza europea ha aperto un'ulteriore breccia, ritenendo discriminatorie anche alcune limitazioni che l'ordinamento sportivo applica ad attività amatoriali e dunque sfumando il parametro della dimensione economica dell'attività sportiva. Il diritto ad integrarsi in un determinato Paese nel quale si risiede, infatti, può comportare il

⁷ A. Di Marco, *Conflict of interest*, cit., 214: "In the light of the above, the interests taken into account in the sporting context seem to be basically the same considered in the public procurement policy. They cover namely the cases where 'public and private interests collude and an official may, for example, involve privately held business interests in the contract. Another common form of conflict is the involvement of family interests. In such case a spouse, a child, or another close relative is employed (or applies for employment) by the contractor, or goods and services are purchased from such a relative or the firm controlled by a relative". Sui Codici etici, e sulla differenza tra conflitto effettivo e potenziale e diretto ed indiretto, l'A., a p. 213, richiama quello della FIFA, "conflicts of interest arise if persons bound by this Code have, or appear to have, private or personal interests that detract from their ability to perform their duties with integrity in an independent and purposeful manner" che poi è simile a quello dell'UEFA. Diversamente, quello della IAAF, stabilisce che "it is the individual responsibility of all iaaf Officials to avoid any case of conflict of interest and to disclose any potential conflict of interest". Sulle soluzioni escogitate dalle diverse Federazioni sportive europee, a partire dall'UEFA per evitare i citati conflitti di interessi, anche sul piano individuale attraverso i rispettivi Codici di condotta, si vedano le considerazioni esposte a p. 210. Interessanti, sono anche gli interventi degli Stati nazionali finalizzati a separare il "board" ed il "management".

⁸ Sulla rilevanza dell'attività sportiva in quanto tale, che fa scattare la tutela del diritto europeo, e, quindi, anche dell'attività amatoriale, cfr. Case C-51/96 and C-191/97 *Deliège*, EU:C:2000:199, par. 61 e 46.

⁹ Cfr. sul punto, S. Bastianon, *Attività sportiva amatoriale, titolo di campione nazionale e diritto europeo: un dialogo ancora (tremendamente) difficile*, in *eurojus.it*, 3, 2019; Id., *The TopFit judgment on amateur sport and its potential aftermath on the relationship between EU law and dual careers of athletes*, in *eurojus.it*, 4, 2019; Id., *Atleti dilettanti, campioni nazionali e cittadinanza europea: quid novi sub sole?*, in *Riv. dir. sport.*, 2019, p. 129.

diritto ad avvalersi, senza discriminazioni, degli stessi strumenti fruibili dai cittadini di quel Paese, tra i quali rientra la partecipazione in condizioni di parità ad un'attività sportiva organizzata a livello amatoriale, posto che quest'ultima assolve ad una rilevante funzione di promozione sociale. Così operando, la Corte mette in relazione l'applicazione dell'art. 21 TFUE con l'art. 165 TFUE¹⁰.

In questo generale contesto, la Corte Arbitrale Sportiva (CAS) è tenuta a considerare queste significative influenze e, correttamente, vi si conforma, applicando, per fare un esempio legato al trasferimento degli sportivi, le *Regulations on the Status and Transfer of Players* e facendo costante riferimento al Trattato ed alla giurisprudenza della Corte di Giustizia. Non solo, ma la CAS tiene in grande considerazione anche la giurisprudenza della Corte Edu: quando, infatti, è stata adita per supplire ad eventuali lacune di tutela dei diritti degli atleti da parte degli organi sportivi, ha chiarito che anche il sistema di giustizia sportiva deve rispettare i principi del giusto processo, di proporzionalità e la *ratio iuris* di alcuni importanti precedenti giurisprudenziali di tale Corte. Del resto, benché la CEDU si applichi ai rapporti verticali, ossia tra persone e Stati, ai sensi di una giurisprudenza recente, essa può applicarsi *anche ai rapporti interprivati*, secondo una logica di applicazione “quasi orizzontale”. Soprattutto nel campo della tutela del principio di eguaglianza e dei diritti inviolabili, più precisamente, si chiede alle Istituzioni statali (Svizzera compresa)¹¹, di non fare acquiescenza e/o di non essere conniventi rispetto alle violazioni dei diritti nel campo dello sport agonistico, all'insegna di un principio generale secondo il quale le autorità di giustizia sportiva devono rispettare gli stessi standard applicati alle autorità giurisdizionali statali¹².

¹⁰ Nel caso Biffi, l'Avvocato Generale della Corte di Giustizia, pur riconoscendo che la presunta discriminazione aveva ad oggetto un campionato nazionale sportivo amatoriale, rilevava tuttavia che il ricorrente – il sig. Biffi – era un operatore economico – un allenatore – e come tale, partecipando, avrebbe accresciuto la sua attrattività nel mercato tedesco nel cui territorio viveva da anni. Di conseguenza, benché l'art. 165 del TFUE circoscrive la competenza dell'Unione in materia di sport non includendo lo sport amatoriale (cfr. cap. II), tuttavia, nel caso di specie, sussisteva una discriminazione ai sensi dell'art. 49 del Trattato sul Funzionamento, rispetto ad altri allenatori tedeschi che potevano partecipare alla competizione e che, di conseguenza, potevano essere più attrattivi verso la clientela (*Opinion of Advocate General Tanchev in Case C-22/18 TopFit e.V. Daniele Biffi*, par. 50). Conseguentemente, il valore del mercato comune assume per la Corte di Giustizia una dimensione costituzionale nella quale si identifica la stessa cittadinanza europea (“The ‘market citizen’ seems to become part of a larger and collective identification process, which has its legal basis in the constitutional nature of the common market”). Così A. Di Marco, ult. cit., pp. 608-610, che poi aggiunge: “The sporting arena demonstrates how the EU has shifted from a project of economic integration to a project of political and cultural integration, starting from the juridical and ‘political’ value of the common market”. Cfr. anche Case C-325/08 *Olympique Lyonnais c. Bernard*, par. 40.

¹¹ La Svizzera, infatti, è membro del Consiglio d'Europa ed ha aderito alla CEDU.

¹² Si vedano i casi, *Mutu e Pechstein v. Switzerland*, nn. 40575/10 e 67474/10, 2 ottobre 2018. Sul concetto di tutela funzionale, cfr. A. Di Marco, *Athletes' Freedom of Expression: The Relative Political Neutrality of Sport*, cit., pp. 620 ss.

Dunque, anche la CAS che è un organo arbitrale di tipo obbligatorio, deve conformarsi all'art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, rispettando i principi di autonomia e indipendenza applicati a tutti gli organi giurisdizionali¹³.

Nel complesso, preme comunque osservare, che i rapporti tra il diritto transnazionale dello sport ed il diritto europeo non hanno mai deflagrato in insanabili contrapposizioni soprattutto perché gli organi del CIO tendono a privilegiare più l'interlocuzione che lo scontro con le Istituzioni europee, negoziando le questioni più spinose, sia per evitare le incursioni della Corte di Giustizia, sia per scongiurare l'effetto boomerang di un conflitto politico con tutti gli Stati membri, il quale, a ben vedere, non sarebbe affatto conveniente per le Istituzioni dello sport internazionale¹⁴.

2. LA DIFFICILE CONVIVENZA TRA L'ATTUAZIONE DEI VALORI DELL'OLIMPISMO ED IL DOVERE DI NEUTRALITÀ POLITICA

Nell'introduzione è stato osservato che il *ruolo politico* del CIO e delle altre Istituzioni sportive costituisce un aspetto importante sul quale è opportuno soffermarsi. Nonostante, infatti, la Carta olimpica predichi la *neutralità politica* di tutti i soggetti del Movimento olimpico, tuttavia le Istituzioni sportive non possono considerarsi del tutto a-politiche. Nel secondo capitolo, a tal proposito, è stato ampiamente evidenziato che la Carta olimpica, sin dalle sue prime versioni, ha tendenzialmente sposato i principi/valori fondamentali presenti nelle Costituzioni democratiche, mantenendo, tuttavia, un ruolo politico totalmente neutrale. Le due finalità, però, non sempre sono conciliabili. In base alla Carta, infatti, i soggetti del Movimento olimpico devono astenersi da qualsiasi dichiarazione che possa interferire con le politiche degli Stati nazionali (principio 5 e art. 50), ma nello stesso tempo devono realizzare, in ogni modo e con ogni mezzo, i valori dell'olimpismo, reagendo ad

¹³ Si veda, *ex multis*, S. Bastianon, *The Specificity of Sport – Comparing the Case-Law of the European Court of Justice and of the Court of Arbitration for Sport – Part 1*, in www.assern.nl, 2020.

¹⁴ La capacità del diritto europeo di imporre la propria "forza" deriva, paradossalmente, dalla incompiutezza della forma Stato-Unione europea e non dalla sua forza: benché, infatti, i suoi Stati membri siano ancora titolari di quote rilevanti di sovranità nazionali, tant'è che nell'ambito sportivo esistono 27 Comitati olimpici nazionali, tuttavia, sul versante dell'integrazione giuridica, il diritto europeo si impone a quello degli Stati membri ed è fatto valere dalla Corte di Giustizia e dalla stessa Commissione europea. Di questo, il CIO e le sue Federazioni più importanti, UEFA e FIFA comprese, ne sono pienamente consapevoli: il "contrattare" del diritto transnazionale, infatti, è un diritto uniformemente applicato in tutti i territori dell'Unione europea. Pertanto, un conflitto tra CIO ed Unione europea rischia di privare il CIO della sua "arma" più efficace, la sanzione o la "minaccia" di sanzione dell'inibizione dalla partecipazione alle competizioni olimpiche con il proprio simbolo nazionale. Tale misura, infatti, se fosse irrogata all'Unione europea nel suo complesso avrebbe come destinatari 27 Comitati olimpici e non solo 1 come accade di sovente.

ogni forma di discriminazione di razza, colore, sesso, orientamento sessuale, lingua, religione, politica o altra opinione, origine nazionale o sociale, di censo, di nascita o altri status (principio 6). Come anticipato nella parte introduttiva, i comportamenti attuativi di queste due regole possono entrare in contrasto, nel senso che perseguendo l'una, si rischia di pregiudicare l'altra. Da un lato, infatti, si chiede ai soggetti facenti parte del Movimento olimpico ed *in primis* agli atleti, di essere i paladini dei diritti, anche utilizzando la propria fama, veicolando nel mondo i valori universali dell'olimpismo (si pensi agli *spots* istituzionali), dall'altro si chiede loro di rispettare l'art. 50 della Carta, astenendosi dal prendere posizioni pubbliche dinanzi a politiche nazionali lesive di tali valori¹⁵. Come già sottolineato, il rischio che i comportamenti conseguenti entrino in contraddizione è più che latente come confermano gli episodi richiamati nella parte introduttiva. Negli ultimi Campionati europei di calcio del 2021, infatti, l'UEFA, quando ha impedito al Comune di Monaco di Baviera, prima della sfida tra le nazionali di Germania ed Ungheria, di illuminare lo stadio con i colori dell'arcobaleno, in aperta polemica con lo Stato ungherese a causa della legge appena approvata, avrebbe forse dovuto valutare se, così facendo, non stava ledendo la dignità degli atleti omosessuali o transgender. Del resto, il fatto che i vertici dell'UEFA fossero incerti sul da farsi, è provato dalla circostanza che dopo avere negato l'autorizzazione, incalzati dalle rimozioni della Commissione europea e di diversi Capi di Stato e di Governo che accusavano il Governo ungherese di tradire i valori europei dell'eguaglianza e del rispetto delle diversità, diramavano un comunicato stampa che spiegava che il diniego era motivato dalla presenza della nazionale ungherese, ma che, ciononostante, condividevano *in toto* i valori dell'eguaglianza e del rispetto delle minoranze LGBT, al punto da inserire l'immagine dell'arcobaleno sul documento contenente il comunicato [...] – “*UEFA is proud to wear the colours of the rainbow. It is a symbol that embodies our core values, promoting everything that we believe in – a more just and egalitarian society, tolerant of everyone, regardless of their background, belief, gender or sexual orientation*”. Una vera e propria retromarcia, dunque, confermata dalla decisione di non sanzionare il portiere della Germania Neuer che, per solidarietà con le minoranze LGBT, aveva indossato, durante la stessa partita, la fascia di capitano con i colori dell'arcobaleno ricevendo il plauso del Governo tedesco. Ciò che colpisce è che questa vicenda non era nuova alla “politica” dello sport: un caso molto simile, infatti, si era verificato nel 2013 durante i Mondiali di atletica leggera di Mosca. Alcuni mesi prima dell'inizio di quella competizione sportiva, il Parlamento russo aveva infatti approvato una legge contro la propaganda omosessuale che, similmente alla legge ungherese, era stata tacciata di

¹⁵ Il “silenzio” è considerato dal CIO l'unico modo per non essere divisivi e per non minacciare la pace e la coesione tra i popoli. Cfr. le “guidelines” sulla regola 50 emanate nel gennaio 2020 dalla Commissione atleti del CIO.

discriminazione e di violazione dei diritti delle comunità LGBT. In quell'occasione, le autorità sportive rimasero silenti. Tuttavia, dinanzi ad alcune reazioni di atleti/e di fama internazionale che in modo plateale avevano stigmatizzato la loro contrarietà alla legge appena approvata, la Federazione dell'atletica leggera reagì con decisione, intimando, per fare un esempio, alla saltatrice in alto svedese Emma Green-Tregaro di togliersi lo smalto con le tonalità dell'arcobaleno che si era stesa il giorno prima in segno di solidarietà alle comunità omosessuali. Tuttavia, anche questa rigidità non sortì gli effetti sperati, prova ne sia che le staffettiste russe vincitrici della medaglia d'oro dei 400 metri, durante la premiazione, davanti alle telecamere di tutto il mondo, si baciavano sulle labbra in segno di solidarietà con le minoranze lesbiche.

Ragionando in termini generali, è abbastanza evidente che in simili circostanze i vertici del CIO sono combattuti sull'azione da adottare: da un lato, infatti, l'astensione politica sarebbe rispettosa della neutralità rispetto alle politiche degli Stati nazionali, ma dall'altro un intervento diretto tutelerebbe i diritti degli/delle atleti/e che potrebbero essere lesi dall'attuazione di tali politiche. In questi casi, infatti, non è detto che la regola del "silenzio" paghi, anche perché gli/le atleti/e sono comunque titolari di un diritto pienamente tutelato ad esprimere il proprio pensiero e, come sottolineato, non appena possono, reagiscono anche platealmente. Come affermato in altra sede¹⁶, se le autorità sportive desiderano effettivamente neutralizzare l'eco mediatico delle reazioni degli/delle atleti/e, dovrebbero prendere "di petto" simili situazioni diffondendo una posizione ufficiale, attraverso la quale, con toni pacati, ma fermi, rivolgendosi allo Stato in questione, lo sollecitino a vigilare sulle ripercussioni delle sue politiche sui diritti delle/degli atlete/i. Chi scrive è ovviamente consapevole che non è facile tutelare i valori universali dell'eguaglianza, della non discriminazione e della dignità umana, meritoriamente inclusi nella Carta olimpica, mantenendo al contempo un atteggiamento di assoluta neutralità politica. Pertanto, se il CIO ritiene irrinunciabile astenersi da ogni ruolo o ingerenza politica, dovrebbe occuparsi unicamente dell'organizzazione e gestione degli *sports* olimpici e di quelli internazionali tramite le proprie Federazioni e Comitati ed ogniqualvolta un Governo affiliato al CIO promuove una politica irrispettosa dei diritti umani, sarebbe opportuno tacere, sperando che lo sport agonistico, che di per sé promuove le relazioni diplomatiche tra gli Stati durante le competizioni più importanti, aiuti a superare le contrapposizioni più forti. Nello stesso tempo, le autorità sportive dovrebbero essere coerenti *nei comportamenti*, evitando ogni forma di incongruenza. L'osservatore esterno, infatti, fatica a comprendere come gli atleti di un regime autoritario come la Bielorussia

¹⁶ L. Melica, "Come un elefante in un negozio di cristalli". *Considerazioni tra politica e diritto nell'ordinamento transnazionale dello sport*, in *DPCE online*, 3, 2021, XI-XXI. Sia consentito rimandare anche ad altri contributi dello stesso A. contenuti in *SNL Blog Unisalento (Neutralità e solidarietà al popolo ucraino nell'applicazione ed interpretazione della Carta olimpica*, 28 febbraio 2022; *La rottura della tregua olimpica alla luce dei valori dell'Olimpismo*, 8 marzo 2022).

possano partecipare alle Olimpiadi con la propria bandiera ed il proprio inno nazionale (ci si riferisce alle Olimpiadi di Tokyo del 2021), in presenza di un provvedimento di sospensione del vertice del Comitato nazionale perché ritenuto troppo filogovernativo¹⁷. Così come fatica a giustificare il silenzio delle autorità sportive di fronte al tentativo dello stesso Governo bielorusso di rimpatriare coattivamente un atleta che aveva espressamente criticato il comportamento dei propri allenatori e, indirettamente, della *governance* del Comitato olimpico del suo Paese¹⁸. L'esempio bielorusso non è isolato nella modellistica dei Comitati olimpici, nel senso che anche altrove (addirittura sino al 15% di tutti Comitati olimpici) esistono esempi in cui i vertici delle autorità sportive sono diretta espressione di quelle politiche¹⁹. In questo quadro generale, tornando alla *querelle* con l'Italia, colpiscono i contenuti ed i toni delle lettere del CIO, soprattutto nelle parti in cui si intimava al Governo italiano di emendare la legge, rischiando altrimenti di non poter partecipare alle imminenti Olimpiadi con la bandiera e l'inno nazionale, quando, in realtà, il Comitato olimpico italiano costituisce un modello quasi unico di autonomia, indipendenza ed ampiezza delle attività svolte. Come si giustifica l'intransigenza nei riguardi dell'Italia con la tolleranza verso altri Paesi? Paradossalmente, sposando questa linea, ad essere *politicamente non neutrale* rischia di essere proprio il CIO.

Il difficile equilibrio tra i valori in gioco sopra descritto è stato completamente scardinato a seguito dell'invasione dell'Ucraina da parte della Federazione russa del 2022. In quell'occasione, le Istituzioni sportive permettevano le manifestazioni di protesta contro la Russia e di solidarietà con il popolo ucraino espresse in modo plateale nei luoghi dove si pratica lo sport e, dunque, in violazione dell'art. 50 della Carta Olimpica. Anzi, tutte le manifestazioni sportive tenutesi durante il conflitto bellico sono state contrassegnate dall'esibizione, nei diversi luoghi di svolgimento delle gare, non solo di striscioni contrari alla guerra, ma anche di chiaro sostegno allo Stato ed al popolo ucraino, utilizzando i colori della bandiera di questo Paese²⁰. Ma vi è di più. L'invasione russa, in effetti, violava la tregua olimpica in quanto il suo inizio

¹⁷ Il Comitato, infatti, era dapprima presieduto direttamente dal Capo dello Stato, Lukashenko e poi da suo figlio.

¹⁸ Per la cronaca, il CIO, incalzato dall'enfasi mediatica dell'evento, si limitava a ritirare gli accrediti agli allenatori bielorusi che avrebbero voluto rimpatriare coattivamente l'atleta, intimando loro di lasciare il villaggio olimpico, mentre era lampante che i due tecnici stavano eseguendo gli ordini del Comitato olimpico bielorusso, ovvero dello stesso Presidente Lukashenko.

¹⁹ Cfr. S. Alvad, M. Wickström, *Autonomy in National Olympic Committees 2017: An autonomy index*, in *playthegame.org*, giugno 2017. Stando a questo studio, in Europa, in 3 casi su 50 il Presidente del Comitato olimpico coincide con il Capo di Stato (Azerbaijan, Bielorussia, Principato di Monaco); in Russia, fino al 2018, il Presidente del Comitato era un membro del Governo; in Grecia, unico caso degno di nota nell'UE, il Segretario generale del Comitato è un membro del Governo.

²⁰ Cfr. L. Melica, *Neutralità politica e solidarietà al popolo ucraino nell'applicazione ed interpretazione della Carta olimpica*, in *SNL Blog Unisanto*, 28 febbraio 2022.

era di pochi giorni antecedente all'avvio delle Paralimpiadi invernali che si sarebbero tenute a Pechino immediatamente dopo la conclusione delle Olimpiadi. Mai, in passato, era stata apertamente violata la tregua olimpica, tant'è che il Comitato internazionale degli sport paralimpici era costretto a vietare agli atleti russi e bielorusi di partecipare alle gare stesse. Quasi tutti gli Stati presenti a Pechino, infatti, avevano imposto alle rispettive delegazioni olimpiche di ritirare i rispettivi atleti vietando loro di gareggiare contro gli atleti russi e bielorusi. Di conseguenza, i rispettivi organismi di governo dello sport, a dispetto dell'autonomia ed indipendenza riconosciuta loro dalla Carta olimpica, si erano *oborto collo* dovuti adeguare, informando il Comitato Internazionale Paralimpico del possibile ritiro della propria delegazione. A quel punto, quest'ultimo, a dispetto del contenuto dell'art. 6 che stabilisce che "I Giochi olimpici sono competizioni tra squadre ed atleti e non tra Paesi – '[...] and not between countries]' – escludeva gli atleti russi e bielorusi, informando le rispettive delegazioni. Nel provvedimento adottato, il Comitato, pur ammettendo che sport e politica non devono mischiarsi – '[...] we are very firm believers that sport and politics should not mix]' – aveva preso atto che la guerra era entrata anche nei Giochi olimpici e, pertanto, le decisioni prese dai Governi impattavano sui giochi – '[...] "the war has now come to these Games and behind the scenes many Governments are having an influence on our cherished event"']

Come riferito in altra sede²¹, la giustificazione di questa decisione, in assenza di una specifica norma della Carta olimpica che impone l'allontanamento degli atleti appartenenti alle delegazioni dei Paesi che violano la tregua olimpica, non poteva che fondarsi su un principio immanente ricavabile dalla Carta olimpica in forza del quale si devono salvaguardare i valori cardine dell'Olimpismo che pongono lo sport al servizio dello sviluppo armonioso dell'umanità, al fine di promuovere una società pacifica in cui sia preservata la dignità umana (principio fondamentale n. 2 della Carta olimpica). Tali principi-valori, infatti, erano stati calpestati dalla violazione della tregua olimpica. Non deve meravigliare l'assenza di un divieto espresso all'interno della Carta e, di conseguenza, di una regola specifica contenente la sanzione sopra citata: è plausibile, infatti, che i redattori della Carta non immaginassero che si potesse iniziare un conflitto pochi giorni prima dell'inizio di una Olimpiade²². In definitiva, la violazione della tregua olimpica dettata dall'invasione di un Paese da parte di un altro Paese, mina alla base il principio fondamentale n. 2 della Carta

²¹ Cfr. L. Melica, *La rottura della tregua olimpica alla luce dei valori dell'Olimpismo*, in *SNL Blog Unisalto*, 8 marzo 2022.

²² In questo senso, come sottolineato nella stessa decisione adottata dal Comitato internazionale Paralimpico, spettava a quest'ultimo anche a norma della "costituzione" olimpica, il "dovere" di "garantire e sovrintendere alla buona riuscita dei Giochi paralimpici" i quali, in quel momento, a causa dell'escalation del conflitto, erano a rischio, sia per la "sicurezza" degli atleti che soggiornavano nei villaggi sia per la minaccia di ritiro di quasi tutte le delegazioni presenti in Cina.

olimpica e pertanto, in simili circostanze, il principio di neutralità politica non può non regredire, in quanto viene meno l'essenza stessa dell'Olimpismo. A quel punto, o si cancellano le gare olimpiche (come verificatosi dal 1940 al 1948) o si allontanano le delegazioni dei Paesi che hanno violato la tregua olimpica. Ed è quello che è avvenuto nelle Paralimpiadi di Pechino del 2022.

Tornando alla dimensione generale del problema della neutralità politica e del suo bilanciamento con i principi-valori cardine dell'Olimpismo, si osserva, a maggior ragione dopo gli eventi collegati alla guerra in Ucraina, che le autorità internazionali dello sport si trovano davanti ad un bivio: o ritengono che la *neutralità politica* sia irrinunciabile ed allora dovrebbero considerare il perseguimento dei valori dell'olimpismo, come una *mera raccomandazione* rivolta agli Stati, evitando, così, di prendere posizione su qualsiasi vicenda non sportiva, ivi compreso, per richiamare un altro esempio, il caso della tennista cinese che alla fine del 2021 aveva dichiarato di avere subito violenze sessuali dal vertice della Federazione tennis e di non essere stata tutelata dal suo Paese. Al contrario, se i vertici sportivi intendono perseguire effettivamente i valori universali consacrati nella Carta olimpica, non possono essere politicamente neutrali e pertanto devono mettere al bando i Paesi (e non gli atleti) che promuovono politiche e comportamenti lesivi dei valori fondamentali richiamati dalla Carta olimpica, la quale, per come è concepita, non si sposa con regimi autoritari o comunque lontani dalle democrazie consolidate. *Tertium non datur*, anche perché la terza via, come dimostrano gli episodi richiamati, non solo non mette il CIO al riparo dall'essere un attore politico, ma non gli evita le "brutte figure" e soprattutto rischia di causare l'odiosa politica dei "due pesi e due misure" che nel lungo termine potrebbe anche irritare i Governi nazionali, i quali per reazione potrebbero decidere di cambiare le carte in tavola, ivi compreso il loro mazziere.

Finito di stampare nel mese di aprile 2022
per i tipi di Bologna University Press

