amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2022

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Marcin Princ, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Morfologia dell'ordinamento sportivo

di Francesco Cardarelli

(Professore Ordinario presso l'Università degli Studi di Roma "Foro Italico")

Sommario

1. Premessa – 2. Gli elementi strutturali - 3. I caratteri – 4. Altre teorie – 5. Le aporie – 6. L'autonomia – 7. I problemi – 8. Il diritto europeo – 9. Spunti ricostruttivi – Nota bibliografica

Abstract

A consistent academic tradition has tried its hand at the definition of the sports system, on its perimeter, on its relations with the state system: after many years the theme continues to be the subject of meditation and new perspectives, in the light of various phenomena (the emergence of a European dimension of sport pursuant to art. 165 TFEU, the term "sports system" contained in art. 117 of the Constitution, the decisions of the Constitutional Court of 2011 and 2019 on the boundaries and limits of jurisdiction following the rulings of the sports judge, the recent organic provision of a reform of the sports system on the basis of Law 86/2019 laying down delegations to the Government and other provisions on the sports system, sports professions and simplification, however, hesitated in a partial review of a regulatory system now dating back, the even more recent legislative decree 5/2021 with which measures have been adopted urgent matters regarding the organization and functioning of the Italian National Olympic Committee following a crisis threatened by the IOC).

* *Il presente lavoro è stato già sottoposto al preventivo referaggio, secondo i parametri della double blinde peer review, in occasione della precedente pubblicazione nella monografia collettiva dal titolo "Argomenti di diritto nazionale e internazionale dello sport e di giustizia sportiva".*

ISSN 2036-7821

1. Premessa.

Una consistente tradizione accademica si è cimentata sulla definizione dell'ordinamento sportivo, sulla sua perimetrazione, sui suoi rapporti con l'ordinamento statale: a distanza di anni il tema continua ad essere oggetto di meditazioni e di nuove prospettazioni, alla luce di diversi fenomeni (l'emersione di una dimensione europea dello sport ai sensi dell'art. 165 TFUE, la locuzione di "*ordinamento sportivo*" contenuta nell'art. 117 Cost., le decisioni della Corte Costituzionale del 2011 e del 2019 sui confini e limiti della giurisdizione statale a seguito delle pronunce del giudice sportivo, la recente previsione organica di una riforma dell'ordinamento sportivo sulla scorta della legge 86/2019 recante deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione, esitata tuttavia in una parziale rivisitazione di un impianto normativo ormai risalente, l'ancora più recente d.l. 5/2021 con il quale sono state adottate misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato olimpico nazionale italiano a seguito di una crisi minacciata dal CIO).

In particolare sembrano potersi delineare alcuni spunti di riflessione (che in questa sede rimarranno tali, per non cedere alla suggestione di un vero e proprio trattato in materia): se esista (e in quale misura) un "diritto sportivo" e se questo debba necessariamente identificarsi un una nozione ordinamentale; se l'ordinamento sportivo, che è locuzione formale utilizzata anche nel testo della Costituzione, fondi le sue radici nella teoria della pluralità degli ordinamenti e richieda per ciò stesso - dall'ordinamento statale - un riconoscimento formale, ovvero se si tratti di una locuzione puramente descrittiva di un fenomeno che non avrebbe spazi di separatezza ed autonomia rispetto a quello statale e sovrano (in altri termini se l'ordinamento sportivo esista solo in quanto "speciale" e riconosciuto); se la teoria della "*specificità*" dello sport (le cui ascendenze dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia confluiscono nella formulazione del nuovo testo dell'art. 165 TFUE) sia tale da non consentire l'enucleazione di un ordinamento settoriale, quanto piuttosto consenta solamente di declinare il diritto dello sport quale eccezione (parziale) alle regole comuni; e quanto simili prospettazioni conformative dell'ordinamento sportivo abbiano o meno effetti pratici (e non si risolvano in una mera speculazione teorica), soprattutto in ordine alla legittimazione dell'intervento dello Stato (dalla natura pubblica dell'organo di vertice, alla definizione del professionismo sportivo, agli interventi di favore per le società sportive, alla disciplina penale del doping, alla gestione dei diritti televisivi, alla promozione dell'impiantistica sportiva, alla repressione di fenomeni di violenza), ovvero legittimi semplicemente una disciplina di contorno (sulla scorta del riconoscimento di un grado più o meno ampio di autonomia), restando escluse dal *proprium* dell'ordinamento materie collaterali (appunto ordine pubblico, salute, spettacolo, gestione del territorio, realizzazione delle infrastrutture, promozione delle formazioni sociali e tutela giurisdizionale).

ISSN 2036-7821

2. Gli elementi strutturali.

La lettura condizionante della struttura e morfologia dell'ordinamento sportivo si deve, in due articoli pubblicati a distanza di anni, a M.S.Giannini, cui viene unanimemente ascritto il merito di aver definito (sulla scorta delle teorie romaniane sull'ordinamento) i suoi elementi strutturali (plurisoggettività, organizzazione, normazione): con una precisazione, troppo spesso dimenticata dagli epigoni, che la nozione di ordinamento giuridico (in generale, ma perfettamente aderente alla materia affrontata) è nozione irriducibilmente "liminale" e cioè il cui contenuto non può essere desunto se non *aliunde* (nel caso di specie dalla sociologia).

Non appare il caso di indugiare sulla categoria della plurisoggettività: se ne hanno riscontri in ordine non solo con riferimento alla qualificazione (fattuale) dei protagonisti dei giochi sportivi (gli atleti, i tecnici, i giudici di gara), ma a quella (giuridica) dei soggetti deputati alla organizzazione ed al controllo delle competizioni, alle organizzazioni di queste (secondo moduli prettamente associativi), e soprattutto alla configurazione, propria dell'ordinamento interno, dell'organo di vertice dell'ordinamento sportivo quale ente pubblico. Piuttosto non pare condivisibile il riferimento ad una dimensione diversa ed allargata (più moderna) della plurisoggettività (Clemente di San Luca, ma anche Ferrara, 11), fino a dovervi ricomprendere le figure imprenditoriali, i tifosi ed i soci delle società sportive, gli sponsor, sulla base dell'assunto che, indirettamente, essi sarebbero comunque coinvolti nell'applicazione della regolamentazione propria dell'ordinamento di settore: una simile diffusività del fenomeno finirebbe per apportare connotazioni eccessive alle dimensioni ordinamentali, fino a far scolorire del tutto la necessità di una configurazione autonoma delle regole sportive (almeno di quelle di matrice organizzativa, non dubitandosi della "irrilevanza" delle regole puramente sportive per l'ordinamento statale: altro è affermare la complessità delle relazioni intercorrenti tra i diversi soggetti, cui tuttavia l'ordinamento generale, o l'esercizio dell'autonomia privata, può fornire adeguati mezzi di tutela. In altri termini non pare persuasiva la tendenza ad allargare il campo della soggettività ordinamentale sulla base della possibile proiezione degli interessi in gioco: sarebbe come dire che sussiste sempre un interesse ultracorporativo – di natura generale - rispetto a regole endogene a gruppi sociali, quali associazioni di categoria, ordini professionali; ma la protezione di quelli interessi, correlati spesso agli effetti dell'attività e non al suo concreto svolgimento, non comporta sempre e necessariamente il riconoscimento di una piena legittimazione sostanziale e processuale dei soggetti che ne sono portatori).

Altrettanto può dirsi rispetto alla normazione interna all'ordinamento sportivo: non si discute in questo caso delle regole tecniche strettamente connesse alle modalità di svolgimento del gioco e delle competizioni (della cui esistenza e validità interne all'ordinamento sportivo nessuno dubita), quanto alla matrice di stampo consensuale e associativo sulla quale si fonda il sistema organizzativo sia internazionale (fondato

ISSN 2036-7821

sul principio del riconoscimento da parte del CIO dei diversi soggetti del movimento olimpico – federazioni internazionali, comitati olimpici nazionali, comitati organizzatori), sia nazionale (ancora, vige il principio del riconoscimento da parte dell'ente esponenziale dei diversi soggetti privati che costituiscono la costellazione soggettiva dell'articolazione dell'ordinamento sportivo territoriale, quali le federazioni sportive nazionali, le discipline sportive associate, gli enti di promozione sportiva): ciò in base ad una regola pattizia (a partire dalla Carta olimpica che è anche lo statuto del Cio), ovvero attraverso un potere di natura autorizzatoria (esercitato dal CONI in base al suo statuto, attraverso atti di indirizzo e controllo) a contenuto conformativo (per le finalità, i principi, gli assetti organizzativi) che opera come modulo ricorrente in forza del quale i soggetti dell'ordinamento sono riconosciuti come tali. E similmente natura pattizia e convenzionale hanno le regole disciplinari sulle quali poggia il fondamento degli obblighi comportamentali imposti ai soggetti dell'ordinamento (come dimostrano, anche in questo caso partendo dalla Carta Olimpica, gli obblighi di adesione al Codice antidoping e al Codice sulla prevenzione della manipolazione delle competizioni), che costituiscono il fondamento del potere disciplinare interno. Non possono tuttavia tacersi, sulla normazione, almeno due considerazioni che presentano caratteri opposti. Una (Ferrara, 12) che muove da una impostazione tradizionale, rispettosa del principio generale del primato del diritto statale e del suo corollario formale della gerarchia delle fonti, a mente della quale l'unica regolazione propria dell'ordinamento sportivo è quella che corrisponde alle regole puramente sportive (che, come si vedrà, appartengono all'indifferente giuridico nella prospettiva della normazione statale), essendo la restante parte dell'organizzazione una mera applicazione di regole proprie dell'ordinamento generale, o perché si tratta di fonti negoziali (cioè espressione dell'autonomia privata) o perché si tratta di disposizioni normative di rango primario di matrice pubblicistica (la regolamentazione del CONI è certamente tale). L'altra (Serra, 12) tiene conto della tendenza della dottrina soprattutto straniera (Casini, 243 ss.) tendente a configurare l'emersione di una *lex sportiva*, intesa genericamente (con la necessaria approssimazione di queste pagine) come insieme di standard e di principi, in parte codificati ma in gran parte frutto dell'azione pretoria del Tribunale Arbitrale dello sport, che ambisce a porsi come sistema giuridico immune e transnazionale, la cui finalità è sostanzialmente quella della uniforme applicazione di regole del movimento sportivo (per garantirne in via ultimativa la connotazione monopolistica), e che non tiene conto di una legittimazione derivante dal riconoscimento statale, quanto della capacità di penetrazione attraverso la giurisprudenza dei giudici speciali, armonizzata dalle effusioni della Corte Arbitrale internazionale (anzi, la legittimazione endogena della *lex sportiva* si fonda sulla chiarezza delle disposizioni, la validità simbolica, la loro coerenza e l'aderenza con le finalità perseguite: si tratta di parametri sui quali si esercita non tanto l'esercizio di

ISSN 2036-7821

una sovranità – sulla cui mancanza nell'ordinamento sportivo tutti concordano -, ma quello della realizzazione del consenso). In sostanza, e prescindendo dal diverso grado di formalizzazione e di persuasività delle due prospettazioni, l'ordinamento sportivo si presenta comunque come un insieme di regole formali, la cui applicazione è garantita attraverso un sistema di cognizione decisoria articolato in diversi gradi di giustizia interna (ed è questo l'ulteriore elemento strutturale, solo parzialmente cennato negli scritti originari di Giannini), ma sul quale gravano le maggiori recenti frizioni sul piano delle relazioni tra l'ordinamento sportivo e quello statale).

Quanto alla organizzazione deve necessariamente porsi un duplice punto di vista, che non appartiene tanto alla dimensione strutturale dell'ordinamento, quanto ai suoi caratteri. Per un verso vige un generale principio di autoorganizzazione interna (anche in questo caso, in termini puramente giuridici, fondato su una base negoziale), che consente l'articolazione in una pluralità di soggetti ciascuno responsabile di una attività, normalmente differenziate per segmenti empirici (cioè per aggregazione di discipline sportive, quali le federazioni internazionali, e quelle nazionali), o per funzioni (sintomatica a tale proposito è la entificazione degli organi di giustizia internazionali, prima interni al Cio, oggi strutturalmente distinti dal comitato per rispettare l'applicazione del principio di terzietà ed indipendenza delle nomine e delle decisioni dei giudici sportivi), ovvero anche per funzioni interne (anche in questo caso basti pensare alla proliferazione interna al Cio dei comitati con compiti di istruttoria per singole attività, ovvero alla creazione interna alla singole federazioni di organi di giustizia sportiva e disciplinare articolata su più gradi). Le relazioni tra i diversi soggetti dell'ordinamento sono fondate sul principio del riconoscimento (il Cio riconosce le federazioni internazionali, ai sensi dell'art. 25 della Carta Olimpica, che a loro volta riconoscono le federazioni nazionali – art. 29 della Carta, riconosce i comitati olimpici nazionali – *by law* artt. 27 e 28 della Carta, che a loro volta riconoscono le federazioni nazionali e gli altri enti di aggregazione, le federazioni tesserano persone fisiche o affiliano associazioni e/società…), che si manifesta, sul piano giuridico, come una espressione di volontà di adesione di un soggetto ad un programma di attività (e connesse regole giuridiche) frutto della dimensione statutaria dell'altro soggetto (il quale conforma le proprie regole organizzative prevedendo come modalità condizionante la validità dell'espressione del consenso l'accettazione incondizionata di regole e principi: si pensi ad esempio, con riferimento al CIO, alla regola posta dall'art. 25, comma 2 della Carta Olimpica, sul riconoscimento delle Federazioni sportive internazionali, a mente della quale "*the statutes, practice and activities of the IFs within the Olympic Movement must be in conformity with the Olympic Charter, including the adoption and implementation of the World Anti-Doping Code as well as the Olympic Movement Code on the Prevention of Manipulation of Competitions. Subject to the foregoing, each IF maintains its independence and autonomy in the governance of its sport*"). Per altro verso questa relazione, in realtà

ISSN 2036-7821

relativamente semplice dal punto di vista strettamente giuridico (perché si muove sul piano dei rapporti formali tra enti diversi regolati da norme consensuali, non aventi carattere imperativo), viene complicata dall'appartenenza di alcuni soggetti dell'ordinamento al plesso delle pubbliche amministrazioni. Va a tale proposito precisato che nessuna norma costitutiva di relazioni interorganizzative sul piano internazionale (si veda a tale proposito la Carta olimpica) impone una peculiare forma giuridica ai soggetti che aderiscono al relativo programma di attività, manifestando anzi lo statuto del Cio una sostanziale indifferenza tra persona giuridiche di diritto pubblico o diritto privato: ma l'ascrizione di soggetti dell'ordinamento sportivo al plesso delle pubbliche amministrazioni, ancorchè allargato, altera inevitabilmente il profilo della purezza della normazione su base pattizia o consensuale, introducendo elementi propri del diritto pubblico dei singoli stati (cioè norme imperative, che impongono obblighi derivanti dalla collocazione del soggetto all'interno dell'amministrazione pubblica, la cui portata precettiva può essere solo in parte temperata dall'attribuzione di un certo tasso di autonomia) che determinano inevitabilmente una alterazione della relazione biunivoca (interna all'ordinamento sportivo retto da regole di matrice consensuale) basata sul riconoscimento e sull'adesione.

Rispetto alle teorie campite sull'archetipo teorico di Giannini, al di là delle vicende successive che hanno accresciuto l'interesse della dottrina su particolari profili della originaria impostazione (in particolare per ciò che riguarda la moltiplicazione degli interventi normativi destinati a conformare la plurisoggettività dell'ordinamento, il riconoscimento della vincolatività di alcuni plessi regolatori – quali la disciplina antidoping, la legittimazione della giustizia sportiva sia internazionale – mediante la creazione di un organismo arbitrale permanente, sia nazionale – mediante l'espresso riconoscimento operato dal d.l. 220/2003), non pare dubbio che le suggestioni strutturali dell'ordinamento sportivo abbiano ricevuto una consacrazione nella giurisprudenza costituzionale: si legge nella sentenza 160/2019 (punto 3.2.2) che il primo riferimento dell'impianto motivazionale (si rammenta che la decisione riguardava la legittimità costituzionale dell'art. 1 del d.l. 220/2003 che costituisce il perno delle relazioni fondate sul principio di autonomia tra ordinamento statale e quello sportivo) è *"alla natura, per taluni profili originaria e autonoma, dell'ordinamento sportivo, che di un ordinamento giuridico presenta i tradizionali caratteri di plurisoggettività, organizzazione e normazione propria*": si tratta di una affermazione perentoria (ancorchè, come si vedrà, sganciata dal lessico della stessa Costituzione che del lemma ne ha fornito una espressione formale nell'art. 117), che ha indotto anche la dottrina più tetragona (non senza argomentate ragioni: Ferrara) a ritenere che comunque un ordinamento sportivo esiste nella sua dimensione giuridica, e che occorre, pertanto, tener conto della sua conformazione.

ISSN 2036-7821

3. I caratteri.

Posto che gli elementi strutturali dell'ordinamento sono configurabili nella tripartizione accertata (non senza qualche necessaria interpolazione in aumento, data dal carattere giustiziale del terreno di sfida delle relazioni tra ordinamenti diversi), la teorica che si è sviluppata sugli scritti gianniniani merita qualche riflessione in più sui caratteri dell'ordinamento, che contribuiscono a delimitarne le dimensioni.

In primo luogo emerge molto chiaramente da quei lavori che i caratteri dell'ordinamento sportivo sono diversi se si considera l'ordinamento internazionale e quello interno ai singoli stati. Il primo ha natura di ordinamento originario, in quanto frutto di spontanea aggregazione di soggetti, in funzione di un evento specifico (la celebrazione dei giochi olimpici), fondata sulla condivisione di valori e principi che ne costituiscono la "forza" autolegittimante: più perspicuamente il carattere dell'originarietà ordinamentale rifugge dalla necessità del suo riconoscimento da parte di altri ordinamenti (che ne condizionerebbero la validità dei principi e delle norme) e si coagula intorno ad un fondamento ineludibile (Grossi, 6) che giustifica le regole condivise, assunte come assolute e cogenti da parte dei soci della comunità. Questo carattere originario è stato messo spesso in discussione dalla dottrina più recente: per un verso, sotto il profilo dogmatico, negando normatività ai precetti che non siano promanazione dell'ordinamento statale, per altro verso sovrapponendo l'originarietà con la sovranità (di cui l'ordinamento sportivo è certamente privo, essendo il suo organo di vertice un soggetto non nato per effetto dell'esercizio della sovranità degli stati, che non sono soggetti dell'ordinamento, ma che rappresentano solo il limite della proiezione degli interessi del movimento olimpico in un dato territorio: prova ne sia la presenza, nelle regola della Carta olimpica, dell'affermazione del principio monopolistico statale relativo ai comitati olimpici – solo uno per stato può essere oggetto di riconoscimento -, nonché la limitazione della provenienza di membri della Sessione del CIO per evitare eventuali profili di ultra-rappresentatività degli stati nell'organo a carattere assembleare). Concorre a questa ondivaga considerazione della dimensione originaria dell'ordinamento sportivo la progressiva superfetazione dei principi e dei valori innestati sul tessuto originario della Carta olimpica: se da un lato si tratta di enunciazioni totalmente condivisibili, appartenendo il principio di uguaglianza, il divieto di discriminazione, la parità di genere, la pace, a molte tradizioni costituzionali comuni e a carte internazionali espressione di principi universalmente condivisi, dall'altro l'accresciuta sensibilità per le questioni ambientali, la promozione di uno "sviluppo sostenibile" dello sport, di una "*positive legacy*" dalla celebrazione dei giochi olimpici, l'opposizione ad ogni abuso politico o commerciale dello sport e degli atleti, la promozione di attività (anche attraverso le pubbliche autorità) per garantire un futuro sociale e professionale degli atleti (si tratta di enunciazioni espunte dall'art. 1 della Carta olimpica), costituiscono sintomi di una

ISSN 2036-7821

dimensione "politica" dell'ordinamento sportivo internazionale decisamente esorbitante rispetto alla primigenia matrice "personalistica" dell'idea olimpica. Un simile apparato di principi e obiettivi, indubbiamente correlati alla incontenibile dimensione sociale dello sport, costituisce in sé la naturale evoluzione del movimento olimpico, ma anche la sua portata dirompente e condizionante il rapporto con gli ordinamenti statali.

Un secondo carattere proprio dell'ordinamento sportivo è la sua connotazione aterritoriale (come detto gli stati non sono soggetti dell'ordinamento, e il loro territorio non costituisce né elemento né attributo costitutivo dell'ordinamento, ma solo la dimensione spaziale e circoscritta di eventi sportivi), l'universalismo delle regole dei giochi, e la dimensione mondiale (diversa però dall'ordinamento internazionale le cui regole sono costruite dalle comunità degli stati) degli interessi, delle conseguenti attività, che rende incomprimibile l'intera dinamica del fenomeno nelle forme chiuse dei diritti statali, soprattutto nel periodo storico nel quale il paradigma tradizionale dell'assolutezza del primato del diritto statale è messa in crisi dalla erosione della sovranità e dalla penetrazione di archetipi giuridici ed istituti di matrice sovranazionale, o, più genericamente, globale (Massera, 121). Anzi, consisterebbe proprio nella ascrizione ad una dimensione ultra (o, meglio, extra) statuale la vocazione ordinamentale dello sport, che lo renderebbe impermeabile alle determinazioni statali, in termini di sostanziale separatezza e non di mera autonomia funzionale (che presuppone sempre una graduazione operata dal legislatore statale, Morzenti Pellegrini, 140).

Ma l'elemento che maggiormente condiziona il carattere dell'ordinamento sportivo, e ne determina la inevitabile dissoluzione negli ordinamenti statali, è l'assenza di sovranità, intesa come esplicazione della piena effettività della forza, attraverso la quale si rendono coercibili le disposizioni impartite, si sanzionano gli illeciti, si dispongono coattivamente gli interessi sulla base di norme non convenzionali ma imperative. Non appare convincente l'assioma secondo il quale l'assenza di sovranità renderebbe in sè necessaria la sottoposizione dell'ordinamento originario ai condizionamenti (ed alla forza formale) dell'ordinamento statale. Sono due le considerazioni di massima che possono essere sotto tale profilo formulate.

La prima è che lo stesso ordinamento sportivo mondiale, quando si tratta di interessi "sensibili" utilizza (o meglio sollecita l'uso) degli strumenti tradizionali del diritto internazionale: si pensi ad esempio alla protezione del simbolo olimpico che si fonda non certo sulle regole della Carta Olimpica (le quali contengono una rivendica della titolarità dei simboli, dal limitato valore statutario) ma dal Trattato di Nairobi del 26 settembre 1981, sottoscritto dall'Italia nel 1983, e ratificato ed eseguito con la legge 24 luglio 1985, n. 434 (cui è seguita la legge 17 agosto 2005, n.167 recante misure per la tutela del simbolo olimpico in relazione allo svolgimento dei Giochi invernali «Torino 2006» che contemplava la comminatoria di sanzioni amministrative nel caso

ISSN 2036-7821

di violazione dei divieti di utilizzazione non consentita dei beni di titolarità del CIO, del Coni e del comitato organizzatore, e successivamente l'art. 5-bis del d.l. 11 marzo 2020, n.16, recante, tra l'altro, disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano Cortina 2026); si pensi, in altro settore, alla Convenzione internazionale UNESCO contro il doping nello sport del 2005 (ratificata con la legge 26 novembre 2007, n.230), che riconosce nel CIO e nelle federazioni internazionali la natura di "organizzazioni antidoping".
La seconda è che se il rimedio all'assenza di sovranità dell'ordinamento sportivo internazionale è costituito, in definitiva, dalla ripulsa del soggetto inadempiente (cioè dalla sua estromissione dalla comunità di appartenenza), non è meno rilevante l'interesse (generale, e quindi assunto come proprio dall'ordinamento statale) ad evitare frizioni che refluiscano sul movimento sportivo statale (sia per la sua inaccettabilità "morale", sia per le conseguenze economiche che ne deriverebbero). In questa prospettiva la dogmatica gianniniana si arrestava alla ipostatizzazione di un principio di mutuo "non disconoscimento", come mera constatazione fattuale di una accettazione tacita delle regole dell'uno (l'ordinamento sportivo internazionale) da parte del sistema normativo dell'altro (l'ordinamento statale): ma una simile circostanza è stata smentita dal dato letterale (almeno per ciò che concerne il diritto nazionale), sia per effetto (che induce in realtà a maggiori perplessità di quante non ne elimini) della previsione costituzionale dell'ordinamento sportivo quale materia di legislazione concorrente regionale ai sensi dell'art. 117 Cost., sia per effetto del riconoscimento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo operata, con legge ordinaria, con il d.l. 230/2003.
Il dato positivo rendi quindi formalizzabili alcune conseguenze, anticipando l'esito di successive riflessioni: il riconoscimento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al CIO, rende ragione dell'esistenza di una dimensione ordinamentale dello sport; rende altresì ragione della natura "derivata" e "settoriale" dell'ordinamento sportivo nazionale, in quanto il riconoscimento operato tramite l'opzione normativa è ovviamente diverso dal "riconoscimento" proprio dell'organizzazione internazionale di vertice di altri soggetti dell'ordinamento (se non altro per la dimensione imperativa della norma che, ovviamente, non richiede un atto formale di adesione dei destinatari: e per il carattere di – relativa - stabilità e certezza che la fonte primaria conferisce all'assetto dei rapporti tra l'ordinamento statale e quello sportivo, essendo invece il "riconoscimento" interno all'ordinamento sportivo sottoposto a provvedimenti di sospensione o revoca quali sanzioni per comportamenti ascrivibili a singoli soggetti); la natura derivata dell'ordinamento sportivo nazionale impone il suo assoggettamento ai principi ed alle norme costituzionali, nonchè alle disposizioni di rango primario che rispondono alle esigenze di garanzia della riconosciuta autonomia ma, al contempo, della tutela di situazioni giuridiche soggettive rilevanti

ISSN 2036-7821

per l'ordinamento statale (con la ovvia constatazione che una simile rilevanza non può che essere appannaggio del secondo sul primo).
Resta tuttavia fuori da un simile contesto definitorio la dimensione ordinamentale sulla quale poggia il principio di autonomia come rivendicato dall'ordinamento originario (che si fonda sul più generale principio di neutralità politica delle istituzioni dello sport), che non attiene semplicemente al corretto svolgimento delle competizioni, quanto alla connotazione autoorganizzativa della sua "*governance*". In sostanza se va riconosciuta piena cittadinanza al lemma "ordinamento sportivo", non appare possibile, sulla scorta del solo dato positivo, delinearne pienamente i confini.

4. Altre teorie.
Se convenzionalmente si ritiene che la dimensione pluralistica degli ordinamenti sia ancora la teoria più efficace per la definizione dell'ordinamento sportivo e dei suoi rapporti con l'ordinamento statale (Grossi, *passim*, Massera, *passim*, sia pure con le adeguate rivisitazioni alla luce della progressiva affermazione dell'autonomia quale regolo delle relazioni tra i due ordinamenti, o Clemente di San Luca, che tuttavia indulge nella necessità di configurare correttamente l'ordinamento sportivo interno quale sezionale o in alternativa "particolare", determinandosi in tal senso, e differentemente, l'autonomia di cui è dotato, se cioè amministrativa ovvero puramente negoziale), non possono essere taciute prospettazioni teoriche divergenti. Alcune di esse seguono una matrice statalista positiva, di stampo riduzionistico (Ferrara, *passim*, Manfredi, 266), che nega la stessa sussistenza di un ordinamento (giuridico) sportivo (nazionale) sotto diversi profili: in primo luogo la insostenibilità dell'esistenza di un ordinamento giuridico che non sia originario (affermare il carattere derivativo dell'ordinamento, in base al riconoscimento operato da una fonte primaria, equivale a fornirne una dimensione puramente descrittiva, di stampo sociologico, la cui unica connotazione consiste nella individuazione di norme tra loro collegate); in secondo luogo la insostenibilità in termini prettamente costituzionali, di un regime differenziato di talune formazioni sociali (non sarebbe spiegabile la ragione per effetto della quale quelle sportive dovrebbero godere di uno statuto privilegiato rispetto alle altre, tenendo conto che alcuni corpi sociali, come ad esempio i partiti politici ed i sindacati, godono di un regime di specialità – ancorchè non compiutamente attuato – direttamente derivante dalla Costituzione): neanche norme a fondamento corporativo (ad es. gli ordini professionali), che costituiscono una forma di ordinamento settoriale, legittimano una piena autodichia (o, meglio, giustizia endoassociativa) senza che vi sia un vaglio definitivo da parte del giudice statale; in ultimo non potrebbero essere validamente invocate le norme di cui agli artt. 7, 10 e 11 Cost. ai fini del *self-restraint* del legislatore, consistente in apposite limitazioni della sovranità statale, poiché l'ordinamento sportivo mondiale non rientra nel novero degli ordinamenti esterni o costituisce un assetto di regole proprie

ISSN 2036-7821

delle organizzazioni internazionali (non essendo il CIO o le federazioni internazionali ascribivili a simili soggetti).

Ancora più radicali le argomentazioni negazionistiche di una struttura ordinamentale, sia con riferimento alla dimensione internazionale che a quella interna (Di Nella, 33 ss.), che si fondano sulla sostanziale assenza di una formale equiparazione tra i due ordinamenti (che sosterrebbe l'architrave della teoria della pluralità degli ordinamenti fondata sul riconoscimento di una loro pari dignità), dal momento che spetta ad uno di essi il riconoscimento delle situazioni giuridiche soggettive rilevanti (o, per converso, la indifferenza rispetto alle norme dell'altro), e sulla interversione del paradigma dell'art. 2 Cost., che pone al centro della tutela la persona nelle formazioni sociali in cui svolge la sua personalità, e non le seconde rispetto alla prima (sicchè sarebbero ipertutelati i fini associazionistici rispetto alle esigenze dell'individuo): tuttavia le finalità di una simile prospettiva critica finiscono per definire una integrazione tra attività (come diritto alla pratica sportiva), organizzazione (come rapporto di sussidiarietà tra intervento pubblico e libera iniziativa dei privati), promozione dell'associazionismo e tutela della persona, relazioni tra pubblico e privato, che non appaiono sufficienti a configurare compiutamente l'assetto del fenomeno sportivo rispetto ad altre manifestazioni della personalità dell'individuo; ed anche in questa prospettiva l'ordinamento sportivo (sempre e comunque recessivo rispetto all'ordinamento statale) è concepito come mero contenitore di norme dagli incerti confini, dipesi dalla primazia dell'apparato normativo generale.

Una ulteriore prospettazione teorica inquadra in fenomeno nell'ambito di una dimensione globale del diritto dello sport (Casini, *passim*), nella quale non appare più centrale la definizione dei perimetri dell'ordinamento sportivo operata dallo stato o dalla comunità internazionale. Questo diritto globale è connotato da una intensa dialettica pubblico-privato, e si fonda su un sistema reticolare, nel quale sfuggono i connotati propri del rigore del sistema di produzione delle fonti e della univocità della giurisdizione: le sue principali caratteristiche sono essere un "*contractual legal order*" non retto dai sistemi giuridici nazionali (si tratta quindi di un ordinamento "*without a state*"), composto da un set di principi sviluppati da norme transnazionali basate sulle regole poste dalle federazioni internazionali e della loro interpretazione, refrattario a forme di regolazione provenienti dalle corti statali, ma regolato solamente dalle istituzioni sportive o dagli organi delle istituzioni sportive deputati all'applicazione delle regole. Le regole sportive costituirebbero anzi una forma genuina di *global law*, dato il loro carattere universale, l'applicazione indifferenziata a livello internazionale e statale, gli effetti diretti che sono in grado di produrre nei confronti dei soggetti privati: l'emersione di una simile *lex sportiva* che consiste nell'intero corpo normativo implementato dalle organizzazioni sportive ha una natura eterogenea, e non richiede neanche la definizione in senso stretto di sport

ISSN 2036-7821

(Siekmann – Soek, *passim*) essendo sufficiente una relazione della questione con la materia sportiva (si tratta di una dimensione che riprende il senso delle questioni "*sport-related*" che costituiscono l'oggetto dell'attività del Tribunale arbitrale dello sport secondo il Codice dell'arbitrato, art. 1). In realtà l'ambiguità concettuale della locuzione (ed i suoi incerti contenuti, Bastianon, *passim*) non elimina i problemi comuni alle teorie più tradizionali, e cioè l'identificazione di un sistema di normazione, e le dimensioni dell'autonomia della *lex sportiva* (la sua potenziale immunità rispetto al diritto degli stati), che comunque non potrebbe mai porsi in contrasto con la tutela dei diritti fondamentali, con le norme imperative di ordine pubblico, ed in genere con i principi costituzionali degli stati nazionali (Serra, 4).
Ciò che emerge dalle variegate posizioni della dottrina di cui si è dato succintamente cenno, è comunque un problema costante: posta l'esistenza, almeno come dato fenomenologico, di un sistema di regole sportive (che per convenzione, e allo stato, possiamo postulare come ordinamento), resta da definirne la permeabilità rispetto all'ordinamento sovrano (statale), ovvero la sua recessività rispetto alle disposizioni di rango primario (non viene posto in dubbio il problema della astratta compatibilità costituzionale delle regole dello sport).

5. Le aporie.

Non giova in questa prospettiva l'emersione dell'ordinamento sportivo come materia espressamente contemplata nel comma 3 dell'art. 117 Cost., né l'interpretazione che ne ha fornito la Corte Costituzionale. In due distinte occasioni la Corte si è espressa su questioni di legittimità costituzionale afferenti norme statali in materia di impianti sportivi, ed in entrambe le occasioni, in modo assertivo, ha ritenuto che già prima della modifica del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, nello stabilire il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle competenze in materia di turismo ed industria alberghiera, aveva incluso tra queste "*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*". A seguito della revisione costituzionale operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, l'ordinamento sportivo è stato inserito nel novellato art. 117, terzo comma, tra le materie oggetto di competenza legislativa ripartita tra Stato e Regioni: e "*non è dubitabile che la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientri nella materia dell'ordinamento sportivo e che in merito alla stessa operi il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sancito dall'art. 117, terzo comma, della Costituzione*", con la conseguenza che una volta chiarito "*che si verte in materia di ordinamento sportivo, ne consegue che lo Stato deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle Regioni la regolamentazione di dettaglio, salvo una diversa allocazione, a livello nazionale, delle funzioni amministrative, per assicurarne l'esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza con riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 118, primo*

ISSN 2036-7821

comma, della Costituzione" (Corte Cost. 424/2004). La medesima argomentazione è stata utilizzata dalla Corte, occupandosi della collocazione materiale della disciplina afferente alla edilizia sportiva (sentenza n. 254 del 2013), potendosi "*tranquillamente ascrivere la destinazione del fondo in questione*" (si trattava di un fondo istituito con legge statale non finalizzato "*a favorire l'attività sportiva agonistica ma destinato allo «sviluppo ed alla capillare diffusione della pratica sportiva a tutte le età e tra tutti gli strati della popolazione»*") all'ambito materiale di competenza concorrente regionale dell'«ordinamento sportivo» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.

E' interessante notare che in un precedente del 1987 (sentenza n.157 del 17 novembre) la Corte aveva rilevato validi (ed opposti) argomenti tratti "*dallo stesso concetto di sport agonistico, il quale, sotto il profilo organizzatorio, non può prescindere dal collegamento, tramite le federazioni nazionali di settore, con l'ordinamento sportivo internazionale. Questo collegamento… fa sì, comunque, che l'organizzazione dello sport agonistico e le relative esigenze di intervento sugli impianti mal si prestano ad essere costrette nel mero ambito regionale…"* : con la naturale conseguenza che mentre i campionati sportivi, con il loro carattere di programmaticità e di competitività organizzata secondo criteri di ufficialità, possono essere considerati come il prototipo delle attività sportive agonistiche, gli interventi sugli impianti destinati "*a promuovere l'esercizio dell'attività sportiva*" (cioè necessari allo svolgimento di attività sportive non agonistiche "*svolte per svago o dirette a sviluppare la forza o l'efficienza del proprio corpo*") possono ben rientrare nell'ambito delle competenze regionali. Sebbene in quel caso la Corte non avesse utilizzato alcun riferimento a profili ordinamentali della disciplina, sembra evidente che l'affermazione di una linea di demarcazione tra attività programmate e non, tra agonismo che risponde a regole tecniche internazionali e attività motorie compiute per svago o per fini educativi o salutistici, coincidesse con la qualificazione formale ed esterna dell'ordinamento (sportivo). Questo approdo della Corte sulla materia dell'ordinamento sportivo come oggetto della potestà normativa ripartita esclude che la locuzione sia stata utilizzata ed applicata dal legislatore costituzionale avendo piena contezza del significato attribuitole dalla dottrina: sembra addirittura emergere una duplice connotazione dell'ordinamento, una strettamente legata alla sua applicazione interna all'ordinamento nazionale (nella quale convergono molteplici aspetti legati alla - potenziale - differenziazione regionale della promozione sportiva, ed in genere delle attività turistico-ricreative, della localizzazione degli impianti sul territorio, della valorizzazione di profili culturali, e quindi di una sua ampiezza contenutistica che non tiene conto della valenza propria dei sintagmi – ordinamento, e cioè, anche nella accezione meno rigorosa, un complesso di regole teleologicamente collegate, e – sportivo, e cioè una attività agonistica che si dipana sulla base di un programma organizzato di eventi concatenati, v. *ultra*, par. 6), l'altra, più complessa, che riguarda le strutture

ISSN 2036-7821

normative ed organizzative proprie di un corpo sociale in relazione alla sua legittimazione rispetto all'ordinamento generale.

Una simile ambivalenza semantica balza evidente agli occhi dell'interprete quando la Corte è stata chiamata a pronunciarsi su profili più strettamente ordinamentali, nelle note sentenze 49 del 2011 e 160 del 2019, nelle quali era dedotta la questione di legittimità costituzionale del disegno della legislazione di urgenza segnata dal d.l. 220/2003 fondata sul riconoscimento della autonomia dell'ordinamento sportivo quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale: si trattava della nota questione della limitazione della tutela giurisdizionale in materia disciplinare sportiva (riferibile ai soli profili risarcitori) che, secondo la prospettiva della Corte, non determina una violazione del diritto alla tutela giurisdizionale, in quanto ragionevole e giustificata dall'esigenza di garantire l'autonomia dell'ordinamento sportivo.

Non indulgerò sui profili strettamente processuali delle decisioni della Corte (che rappresentano un punto di equilibrio "politico" del bilanciamento dei rapporti tra gli ordinamenti): mi limiterò solo a considerazioni che riguardano, appunto, il rinvenimento di un principio autonomistico dell'ordinamento sportivo derivante direttamente dalla Costituzione. E' singolare che nella considerazione della Consulta sia del tutto obliterato il riferimento formale alla espressa locuzione utilizzata dall'art. 117 Cost., e che gli ascendenti costituzionali del principio autonomistico siano invece rinvenuti negli artt. 2 e 18 Cost. *"dato che non può porsi in dubbio che le associazioni sportive siano tra le più diffuse «formazioni sociali dove [l'uomo] svolge la sua personalità» e che debba essere riconosciuto a tutti il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive"* (sentenza 49/2011, punto 4.3). Ancora più significativa è la dimensione ordinamentale nella seconda decisione richiamata: la Corte rammenta che *la struttura pluralista della Costituzione, orientata all'apertura dell'ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti,* (con il che sembrano esaurirsi le argomentazioni sulla sterilizzazione – se non inesistenza- di un ordinamento sportivo) consente di fornire protezione al sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, "*in base alle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18)*". L'afflato pluralistico della Corte arriva a delineare un collegamento tra i due ordinamenti, il cui contatto sia segnato dall'intervento del legislatore statale, che deve essere disciplinato "*tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice*". Posto quindi che il principio di autonomia non appare campito solo sulla base del d.l. 220/2003, ma poggia su una base costituzionale relativa alla protezione dell'individuo e delle formazioni sociali, il contatto tra i due ordinamenti deve essere regolato sulla base di alcuni principi:

ISSN 2036-7821

- il rispetto dei diritti costituzionali (comune ad entrambi gli ordinamenti);
- il rispetto del principio di proporzionalità ("*la regolamentazione statale del sistema sportivo deve dunque mantenersi nei limiti di quanto risulta necessario al bilanciamento dell'autonomia del suo ordinamento con il rispetto delle altre garanzie costituzionali che possono venire in rilievo, fra le quali vi sono – per quanto qui interessa trattando della giustizia nell'ordinamento sportivo – il diritto di difesa e il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale presidiati dagli artt. 24, 103 e 113 Cost.*");
- la recessività dell'autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto alla garanzia della protezione giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi;
- la giustificazione di scelte legislative che conformino detta autonomia "*in modo da evitare intromissioni con essa "non armoniche", come il legislatore ha valutato che fosse, nel caso in esame, la tutela costitutiva*".

In sostanza dalla Corte provengono segnali distonici: l'ordinamento sportivo non ha una dimensione unitaria e un perimetro certo, perché da un lato estende i suoi confini fino ad inglobare interventi legislativi regionali differenziati in materia apparentemente estranea alla sua matrice organizzativa (in sé refrattaria, data la sua natura di articolazione dell'ordinamento internazionale, a diversificazioni substatali); dall'altro sarebbe portatore di una endemica dimensione autonomistica rispetto all'ordinamento generale, fondata, più che su proprie rivendicazioni formali, sull'assunto che quello sportivo ha "*per taluni profili*" natura originaria (così si esprime la Corte); le ragioni della originarietà (che non sono spiegate chiaramente dalla Corte) non possono che poggiare, nei limiti delle argomentazione spese dalla Consulta, sul rispetto delle regole proprie delle varie discipline e delle relative competizioni che si sono formate autonomamente secondo gli sviluppi propri dei diversi settori e si "*connotano normalmente per un forte grado di specifica tecnicità che va per quanto possibile preservato*": si tratta, a bene vedere, di una affermazione che più che legittimare una dimensione autonomistica dello sport (il cui rilievo sistematico riguarda il governo delle istituzioni sportive e delle relative connotazioni organizzative, ivi compreso il suo complesso sistema di autodichia), serve ad evidenziare la specificità delle sue regole tecniche e dei connessi aspetti disciplinari.

6. L'autonomia.

Le richiamate decisioni della Corte sollecitano un approfondimento sul significato e l'applicazione che viene fatta del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo. Il diritto positivo suggerisce tre possibili approcci.

Il primo è contenuto nell'art. 2 del d.lgs. 242/1999, a mente del quale il CONI "*si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale*": sebbene la disposizione riguardi la (attuale) disciplina di rango primario dell'ente esponenziale, viene riconosciuta l'esistenza di un ordinamento sportivo internazionale, al rispetto dei cui

ISSN 2036-7821

principi (e non norme) l'ente pubblico è obbligato. In questo senso il principio affermato appare addirittura asimmetrico rispetto ad una piena autonomia dell'ordinamento sportivo, in quanto la conformità all'ordinamento internazionale viene quasi imposta dal legislatore, e con una limitazione formale (principi, appunto, e non disposizioni) che sembra consentire in ogni caso una sorta di verifica costante su eventuali controlimiti propri dell'ordinamento nazionale. E' evidente che la norma in riferimento fosse storicamente datata (essa è precedente alla emersione costituzionale della locuzione di "ordinamento sportivo") e necessiti di una sua complessiva rivisitazione, anche alla luce delle successive alterazioni organizzative derivanti dall'assetto dei rapporti tra l'ente pubblico e la società servente appositamente istituita (Coni Servizi), per poi risultarne erosiva delle prerogative originarie (Sport e Salute): è però altrettanto evidente che una lettura della dimensione dell'autonomia si è rinvenuta più nello statuto del CONI che non nella portata definitoria della fonte primaria (attraverso l'autoqualificazione del Coni, tra l'altro, quale ente di "*regolazione*" - art. 2 dello statuto -: o attraverso l'enunciazione del principio di autonomia sportiva, ai sensi dell'art. 4 dello statuto, che è ispirato alla Carta Olimpica nella parte in cui impone la salvaguardia da ingerenze di natura politica, religiosa ed economica, ma che pare esorbitante rispetto all'enunciato normativo nella parte in cui afferma che il CONI "*svolge le proprie funzioni e i propri compiti con autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione*", e intrattiene "*rapporti di collaborazione*" con le organizzazioni internazionali, l'Unione Europea, le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti locali, e "*coopera con le Autorità pubbliche*" ai programmi di promozione e sostegno dello sport): con l'uso di locuzioni (regolazione, indipendenza di giudizio, collaborazione con istituzioni) che nel nostro ordinamento sono normalmente riferite all'*acquis* delle autorità amministrative indipendenti, che ricevono dall'ordinamento europeo una legittimazione formale ben più consistente di quella riferibile all'ente esponenziale dello sport.

Un secondo parametro è quello rappresentato dal d.l. 220/2003 che costituisce il riferimento normativo primario dell'autonomia come principio regolatore dei rapporti tra l'ordinamento sportivo interno e quello generale. E' nota la genesi della fonte emergenziale (nella vulgata non è un caso che il d.l. viene normalmente definito "salvacalcio"), che ne dimensiona in senso prettamente giudiziale la portata: ma è altrettanto nota l'enfasi con la quale la dottrina ha disegnato una vera e propria teoria del principio di autonomia, in particolare sulla scorta dell'art.1, comma 1 ("*la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al CIO*"). Tre sono gli elementi rilevanti della proposizione normativa: il riconoscimento di un ordinamento sportivo internazionale che fa capo al CIO, che si fonda sul potere evocativo-suggestivo del termine "ordinamento" (Borrello), operato all'interno di una legge ordinaria, che si risolve in realtà a qualificare la posizione costituzionale effettiva

ISSN 2036-7821

dell'ordinamento sportivo nazionale come una forma di autonomia riconosciuta, ma pur sempre nel solco dei principi generali del pluralismo sociale costituzionalmente possibile (in altri termini non un ordinamento pieno, ma un sistema di norme rispetto al quale, ed alla cui applicazione ed ai loro effetti, l'ordinamento statale rinuncia all'esercizio di gran parte delle sue prerogative); la verticalità dell'ordinamento settoriale, concepito come "articolazione" di un ordinamento più ampio (ciò che lascia presupporre una già intervenuta forma di riconoscimento sovranazionale, che tuttavia non riguarda solo le norme, ma soprattutto, visto lo statuto del CIO, gli enti), verso il quale il legislatore nazionale si pone in una prospettiva di mera "deferenza"; la dimensione, quindi, della alterità dell'ordinamento sportivo, più che della sua separatezza da quello statale, fondato sul riconoscimento della capacità di produzione di norme da parte di corpi sociali organizzati diversi dallo Stato (secondo la prospettiva di Modugno), più che sul "favore" della loro autonomia (di tale favore statale verso lo sport, nel d.l. del 2003, non vi sono tracce consistenti, se non nella configurazione di una limitata – come si dirà - autodichia).

La ricorrenza di questi tre elementi è tuttavia in sè non sufficiente per declinare appropriatamente un sistema di "autonomia", il cui senso viene in effetti precisato nello sviluppo della disposizione. In primo luogo soccorre il comma 2 dell'art. 1, che costituisce una sorta di limite generale al principio autonomistico ordinamentale, escludendosi dalla sua portata le situazioni giuridiche soggettive "connesse" con l'ordinamento sportivo "rilevanti" per l'ordinamento giuridico della Repubblica: si tratta di locuzione (volutamente) indefinita, dal momento che la stessa idea di situazione giuridica soggettiva comporta in sé una "rilevanza" per l'ordinamento (non essendo possibile considerare rilevanti solo diritti o interessi patrimonialmente o economicamente apprezzabili, né di dimensioni tali da esorbitare la pura dimensione sportiva di un fenomeno sociale), e che il lemma "connessione" (tecnicamente non irreprensibile) potrebbe indicare tanto una generica afferenza della situazione giuridica soggettiva all'accadimento sportivo (che si risolverebbe in una pura tautologia), quanto una accezione negativa (sicchè sarebbero rilevanti tutte quelle situazioni che non si esauriscono esclusivamente nell'accadimento sportivo, come gli errori dei giudici di gara, o che dalle regole sportive siano contemplate come evenienze possibili, previste e disciplinate, come le sanzioni disciplinari). In disparte le possibili opzioni interpretative (su cui la dottrina processualistica si è più volte cimentata), occorre sottolineare che l'effetto della clausola di salvaguardia (l'ordinamento statale appresta comunque forme di tutela – e questo spiega il richiamo alle situazioni giuridiche soggettive, e non a "materie" – a interessi meritevoli di apprezzamento perché fondati su diritti o interessi che hanno un fondamento costituzionale) è esattamente quello di segnare un confine mobile del principio autonomistico, la cui individuazione nel caso concreto appare affidata per

ISSN 2036-7821

lo più al sistema giurisdizionale. In altri termini il principio di autonomia che emerge dalla disposizione dell'art.1 del d.l. 220/2003 non riguarda né l'organizzazione, né il sistema di produzione di norme, né le risorse, ma solo il grado di sottoposizione alla cognizione del giudice statale di questioni normalmente riservate, ed in prima battuta affidate, al sistema di giustizia endoassociativa: si tratta in sintesi di individuare il decisore di ultima istanza sulle controversie generate in ambito sportivo, ed in particolare, quelle che hanno avuto un clamore sociale di maggiore impatto (come l'iscrizione dei club ai campionati professionistici). Anche in questo caso occorre contestualizzare l'origine straordinaria ed urgente della disposizione, ed il conseguente breve lasso di tempo per elaborare un tessuto più sofisticato e resistente di relazioni tra i due ordinamenti: essa appare chiaramente ispirata (anche nel lessico) ad una dottrina elaborata sulla scorta di decisioni della Cassazione, entrambe assunte a Sezioni Unite (sentenza n. 4399 del 1989, e, con i medesimi toni, ma successivamente all'entrata in vigore della disposizione, n. 5775 del 2004), nelle quali si afferma che le questioni tecniche e quelle disciplinari (secondo una schematica ripartizione delle materie trattate dal giudice sportivo) "*non hanno rilevanza nell'ordinamento giuridico generale e le decisioni adottate in base [alle regole promananti dall'associazionismo sportivo] sono collocate in un'area di non rilevanza per l'ordinamento statale, senza che possano essere considerate come espressione di potestà pubbliche ed essere considerate alla stregua di decisioni amministrative. La generale irrilevanza per l'ordinamento statuale di tali norme e della loro violazione conduce all'assenza della tutela giurisdizionale statale*" (non è un caso che la Corte Costituzionale abbia letteralmente ripreso l'assunto nella sua sentenza 49/2011): e si fonda sulla altrettanto consolidata quadripartizione della giustizia sportiva (su cui, autorevolmente, Luiso), in giustizia tecnica, disciplinare, economica ed amministrativa, che riguardava, peraltro, non una scansione fondata sul rilievo delle situazioni giuridiche soggettive cui fornire un certo grado di tutela, ma su una disamina (puramente descrittiva) degli statuti e dei regolamenti delle singole federazioni sportive.

Che ai sensi del d.l. 220 del 2003 il concetto di autonomia ordinamentale coincida con l'"irrilevante giuridico" è chiarito dall'art.2 che "riserva" all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto "*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*" e "*i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive*". La disposizione era nata nella versione originaria con ben altre ambizioni, contemplando materie ulteriori (l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati, nonchè l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti), ma fu subito ridotta in sede di conversione del decreto legge alle sole

ISSN 2036-7821

questioni puramente tecniche e a quelle disciplinari: per altro verso, la giurisprudenza amministrativa, (che si era dimostrata non del tutto omogenea nell'ammettere un sindacato sulle sanzioni disciplinari in ambito sportivo, Lubrano 43 ss.) ha successivamente allargato le maglie della sua cognizione alla legittimità delle decisioni (di ultimo grado) della autodichia sportiva, salvo poi interrogarsi, infruttuosamente, sulla portata delle proprie sentenze in materia, astrette, per i richiamati arresti della giurisprudenza costituzionale, al solo ambito risarcitorio. In altri termini dell'originario impianto della norma che aveva tentato di definire un ambito proprio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, è rimasto come ultimo lembo quello dell'irrilevante giuridico, delle norme puramente tecniche che riguardano lo svolgimento del gioco e delle competizioni. Ed anche questo ultimo tassello è stato successivamente eroso dalla l. 30 dicembre 2018, n. 145 che ha modificato l'art. 3, comma 1 del d.l. 220/2003, stabilendo che sono in ogni caso riservate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza funzionale inderogabile del TAR Lazio - Roma, le controversie aventi ad oggetto i "*provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche*": precisando inoltre che per le stesse controversie è esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva, fatta salva la possibilità che lo statuto e i regolamenti del CONI (e conseguentemente delle Federazioni sportive per le quali sono previste competizioni professionistiche) prevedano che "organi di giustizia dell'ordinamento sportivo" possano decidere tali questioni anche nel merito ed in unico grado e le cui statuizioni, impugnabili ai sensi del precedente periodo, siano rese in via definitiva entro il termine perentorio di trenta giorni dalla pubblicazione dell'atto impugnato (addirittura stabilendo una sorta di silenzio rigetto nel caso in cui la decisione sportiva non intervenga entro detto termine, restando quindi il solo Tar del Lazio il decisore finale della composizione dei campionati).

Inoltre, che il tasso di autonomia riconosciuta all'ordinamento sportivo nell'impianto di quella disposizione sia strettamente legato a questioni processuali lo si ricava dall'art. 3 del medesimo d.l., nella parte in cui viene conformata la giustizia endoassociativa (una sorta di autodichia attenuata, dal momento che una piena autonomia, anche giustiziale, dell'ordinamento, rifuggirebbe da qualsiasi forma di controllo giurisdizionale esterno, Paolantonio, 8), attraverso la cd. pregiudiziale sportiva (art. 2, comma 2, sull'onere di attivazione degli organi di giustizia sportiva nelle materie tecniche e disciplinari), la astratta previsione di un sistema a gradi di giustizia interna e la salvezza delle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive (art.3, comma 1). In conclusione la prefigurazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nel d.l. 220/2003 ha fondamenta molto labili, in quanto si risolve in una sorta

ISSN 2036-7821

di indifferenza per l'ordinamento statale delle sole questioni puramente tecniche (salva la rilevanza, questa volta stabilita con un intervento diretto del legislatore, delle questioni afferenti l'ammissione ai campionati professionistici, oggi di fatto attratti nella sfera della cognizione del giudice amministrativo), ed in un arretramento formale delle tecniche di tutela rispetto alle sanzioni disciplinari confinate, secondo l'equilibrio sancito dalla Corte Costituzionale, al un ambito puramente risarcitorio (salvo, sul piano sostanziale, doversi ammettere che l'accertamento preliminare al risarcimento del danno della legittimità o meno della sanzione comminata dagli organi di giustizia sportiva, possa determinare effetti concreti sull'assetto degli interessi in gioco, non essendo del tutto implausibile, né formalmente vietata, l'adozione di provvedimenti o atti delle Federazioni di revisione delle proprie precedenti determinazioni, anche al solo scopo di evitare una diminuzione patrimoniale derivante dall'accoglimento dell'azione risarcitoria).

Un terzo riferimento positivo al concetto di autonomia dell'ordinamento sportivo è di conio più recente, anche se maturato in circostanze di eccezionalità e di urgenza obiettivamente opinabili. Il d.l. 21 gennaio 2021, n.5 reca misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato olimpico nazionale italiano, ed in particolare ha reciso i rapporti con la società istituita nel 2002 per lo svolgimento di attività strumentali ed esecutive per il funzionamento dell'ente pubblico in base ad un contratto di servizio (Coni Servizi spa), provvedendo a fornire quindi al CONI una propria dotazione organica, anche attraverso il trasferimento del personale della società ausiliaria, a dare inizio all'espletamento di concorsi per l'assunzione di personale, e a trasferire nella dotazione patrimoniale dell'ente alcuni beni (si tratta quindi di una sorta di piena ripubblicizzazione del Coni, dopo che questo era stata svuotato delle proprie risorse di personale a favore della società strumentale istituita ai sensi dell'art. 8 del d.l. 138/2002, poi trasformata, e non solo sul piano della denominazione, in Sport e salute, in base all'art. 1 commi 629 e ss. della legge 145/2018). Al di là delle cause che hanno condotto alla crisi dell'assetto ordinamentale e relazionale dell'istituzione posta al vertice dell'ordinamento sportivo nazionale (determinata proprio dalla esorbitante attribuzione di funzioni alla società pubblica operata con la legge del 2018, e non ancora risolta a seguito dell'abortita delega legislativa conferita con l'art.1 della legge 86/2019 che avrebbe dovuto ridefinire gli ambiti di attività del CONI), ciò che va messo in rilievo sono le ragioni del riconoscimento dell'autonomia, che si riferisce non all'ordinamento sportivo, ma al suo ente esponenziale. Nelle premesse del d.l. viene richiamata la Carta olimpica "*e, in particolare, l'articolo 27, comma 6, il quale prevede che i Comitati olimpici nazionali devono preservare la loro autonomia e indipendenza*"; viene altresì ravvisata la straordinaria necessità ed urgenza "*di assicurare, sotto il profilo formale e sostanziale, la piena operatività, l'autonomia e l'indipendenza del Comitato olimpico nazionale italiano, in coerenza con quanto stabilito dalla Carta Olimpica, anche al fine di*

ISSN 2036-7821

favorire l'ottimale partecipazione della delegazione italiana ai XXXII Giochi Olimpici di Tokyo"; nell'articolato viene espressamente riconosciuto che l'intervento normativo è dettato al fine di assicurare al CONI la "*piena operatività e la sua autonomia e indipendenza quale componente del Comitato olimpico internazionale*" (art. 1, comma 1); viene altresì affermato che l'ente può disporre di una propria dotazione organica "*nell'ambito dell'autonomia organizzativa e in coerenza con gli standard di indipendenza e autonomia previsti dal Comitato olimpico internazionale*" (art. 1 comma 4). L'esposizione nel preambolo del d.l. delle circostanze che hanno indotto il governo all'adozione della decretazione di urgenza ha una connotazione iniziatica, che può essere spiegata solo con la lettura dei lavori preparatori al testo della legge di conversione, dal quale emerge la narrazione di una crisi dei rapporti tra Governo e CIO, avendo quest'ultimo sollevato seri dubbi sulle conseguenze determinate dalla legge 145/2018 con riferimento all'autonomia del comitato olimpico nazionale ed in particolare sulla non disponibilità di risorse di personale proprie, ed avendo minacciato di ricorrere a sanzioni nell'imminenza della celebrazione dei giochi olimpici. A differenza dei precedenti riferimenti normativi al concetto di autonomia, il d.l. 5/2021 non attiene all'ordinamento sportivo in quanto tale, ma all'ente riconosciuto dal CIO quale articolazione nazionale del movimento olimpico: una simile precisazione appare necessaria in quanto sposta sul piano della morfologia dell'ente, e dei suoi margini di operatività, le riflessioni sull'ordinamento.

Una prima considerazione riguarda l'effetto dell'intervento normativo, correlato alle ragioni di urgenza. Il CONI è privo sin dal 2002 (anno della costituzione di Coni Servizi spa) di una sua propria dotazione organica, ed appare singolare che il comitato olimpico internazionale se ne occupi a distanza di quasi vent'anni, e per di più minacciando sanzioni nell'imminenza dei giochi olimpici (l'art. 59 della Carta olimpica prevede, in caso di violazioni delle regole in essa contenute, che nei confronti dei Comitati olimpici nazionali possano essere disposte fra l'altro la sospensione ovvero la revoca del riconoscimento): è quindi evidente che le ragioni dell'attivismo dell'organo internazionale riposassero su elementi più profondi della sola carenza di personale proprio del comitato nazionale (ed è altrettanto probabile che la soluzione adottata dal legislatore di emergenza sia stata frutto di una informale concertazione con il CIO). La seconda considerazione riguarda l'avveramento della intuizione gianniniana sulla relazione tra i due ordinamenti (quello internazionale e quello nazionale), sicchè la sola minaccia dell'adozione di provvedimenti sanzionatori (nel caso di specie la sola previsione all'ordine del giorno del comitato esecutivo del CIO della questione italiana) costituisce in sé un disvalore che rende efficace l'intento di *moral suasion* che accompagna le sollecitazioni del CIO (si rammenta che ai sensi dell'art. 27, paragrafo 9 della Carta Olimpica "*the IOC Executive Board may take any appropriate decisions for the protection of the Olympic Movement in the country of an NOC, including suspension of or withdrawal of*

ISSN 2036-7821

recognition from such NOC if the constitution, law or other regulations in force in the country concerned, or any act by any governmental or other body causes the activity of the NOC or the making or expression of its will to be hampered"). La terza attiene all'inciso contenuto nell'art. 4 del d.l. 5/2021 che richiama "*gli standard di indipendenza e di autonomia previsti dal Comitato olimpico internazionale*": più chiaramente si tratta di una indicazione del tasso di deferenza che il legislatore ha mostrato nei confronti dell'organismo internazionale, la cui concezione di autonomia (riferita, si precisa ancora, al comitato nazionale) è evidentemente più ampia del principio di autonomia funzionale proprio dell'ordinamento interno (con la quale si intende la formula organizzatoria con la quale si connota, in base ad una fonte primaria, l'operatività di un ente pubblico al quale è assegnata la cura di interessi pubblici primari: per la quale sarebbe bastato l'impianto già delineato dal d.lgs. 242/99).

Proprio questa ultima considerazione sollecita una riflessione maggiore sul tasso di aderenza della ripubblicizzazione dell'ente al concetto di autonomia secondo la prospettiva del CIO. Il principio è in primo luogo enunciato nei Principi fondamentali dell'olimpismo contenuti nella Carta Olimpica, e in ispecie nel par. 5, che afferma "*Recognising that sport occurs within the framework of society, sports organisations within the Olympic Movement shall apply political neutrality. They have the rights and obligations of autonomy, which include freely establishing and controlling the rules of sport, determining the structure and governance of their*
organisations, enjoying the right of elections free from any outside influence and the responsibility for ensuring that principles of good governance be applied": dalla declinazione del principio si evince che esso riguarda non tanto l'autonomia delle istituzioni (e quindi un ambito di autodeterminazione sottratto al condizionamento degli ordinamenti sovrani), quanto quello della loro neutralità politica (che appare concetto più vicino al canone dell'indipendenza: si rammenta che i principi del movimento olimpico trovano applicazione anche nei confronti del CIO). L'autonomia delle organizzazioni riconosciute (nel caso di specie dei comitati olimpici nazionali) è invece contemplata nell'art. 27, paragrafo 6 della Carta Olimpica che impone loro di "*preserve their autonomy and resist all pressures of any kind, including but not limited to political, legal, religious or economic pressures which may prevent them from complying with the Olympic Charter*": ma lo stesso articolo, al paragrafo 5, stabilisce che i comitati olimpici nazionali "*may cooperate with governmental bodies, with which they shall achieve harmonious relations*". Le concrete applicazioni di una simile autonomia non appaiono facilmente definibili dal testo della Carta Olimpica (che, come detto, sembra orientata verso una nozione di indipendenza, più che di autonomia in senso stretto, sia pure nei limiti delle finalità proprie del soddisfacimento dei compiti riferibili al comitato olimpico nazionale, ed alla sua missione rappresentativa del Movimento olimpico in un determinato paese). Soccorre a tale proposito una più pregnante misura del principio in base alla raccomandazione del CIO n.28 del 2016, nel quale

ISSN 2036-7821

viene enunciato il sintagma dell'"*autonomia responsabile*": essa si compendia non solo in diritti (la libertà di associazione, il potere di autoregolamentazione sia con riferimento alle regole sportive che a quelle della "*governance*" delle organizzazioni sportive senza alcuna indebita interferenza esterna), ma anche in doveri (il rispetto delle norme dell'ordinamento nazionale, delle regole e degli statuti delle organizzazioni sportive internazionali, i principi generali della "*good governance, transparency and ethics*" per il corretto funzionamento degli organismi sportivi): l'autonomia non è quindi rivendicazione dell'isolamento delle organizzazioni sportive, ma, al contrario, "*sports and sports organizations are fully part of the framework of the local society and context, whilst respecting the universal values which characterise them*". In particolare il principio di "*autonomous functioning of sports organisations*" richiede che la legislazione dello stato deve essere dotata di un sufficiente grado di flessibilità per non sostituirsi al potere delle organizzazioni sportive di stabilire le proprie regole interne nei propri statuti: "*in other words, the legislative framework must not be used to allow government bodies to get involved in the micro-management or internal operations of sports organisations, nor to take the place of the statutes, internal rules and decisions by the competent bodies of each sports organisation*". Ovviamente il Cio è pienamente consapevole che la maggioranza delle organizzazioni sportive fondano la propria attività sull'impego di risorse pubbliche, e che in ogni caso le pubbliche autorità contribuiscono allo sviluppo dello sport attraverso la realizzazione degli impianti sportivi, e l'adozione di misure nei settori della istruzione, salute, sicurezza, e nella lotta contro il doping, la corruzione, le scommesse illegali, la violenza, il razzismo. Ma ogni supporto finanziario derivante dallo stato o dalle pubbliche amministrazioni (in senso lato) alle organizzazioni sportive (ivi compresi i comitati olimpici) "*must not give rise to disproportionate obligations on the part of the beneficiaries*": ciò significa che se da un lato chi riceve pubbliche risorse "*is naturally and legitimately required to be held accountable of the use it makes of this specific funding in the predefined framework*" (si tratta infatti di un basilare principio della "*good governance*" cui le organizzazioni sportive sono astrette in base al principio di autonomia responsabile), dall'altro ogni supporto ricevuto non deve essere utilizzato in modo indiretto per giustificare interferenze o pressioni sulle organizzazioni sportive e sulle loro decisioni. Significativamente la Raccomandazione 28 del CIO si apre enfatizzando la natura "*concerted, coordinated, negotiated and consensual*" del suo approccio, e conclude nel senso che i principi da essa declinati possono costituire la base per un accordo tra le parti (*Memorandum of understanding*) a livello nazionale. Si tratta quindi di una rivendicazione di autonomia rivolta ad una pluralità di interlocutori (e relativa a sistemi giuridici profondamente diversi tra loro), molto prossima al riconoscimento di gruppi socialmente organizzati, che si fonda su modalità consensuali e non autoritative, esplicazione di diritti di libertà associativa ma al contempo rispettosa

ISSN 2036-7821

delle regole imperative/corrispettive imposte dall'ordinamento che fonda sull'uso di risorse pubbliche il proprio supporto all'attività sportiva organizzata.
Se questo è il senso del principio di autonomia delle organizzazioni sportive secondo l'organismo internazionale occorre chiedersi in che cosa consista quello "standard" cui il legislatore nazionale ha ritenuto di doversi adeguare (significativamente evocando il principio di indipendenza, che appare addirittura esorbitante rispetto alle finalità perseguite dalla norma): lo standard presuppone infatti una condivisione concettuale prima ancora che terminologica, e comporta la fissazione di livelli graduati di diversa intensità, ma sullo sfondo di interazioni il cui significato è consapevolmente accettato dalle parti. Significativamente la dottrina più accorta, rammenta che il significato di autonomia nel nostro ordinamento può assumere almeno tre distinte accezioni: quella di autonomia nel senso di sovranità (Ferrara), nel senso di autonomia funzionale o di ordinamento derivato (Ferrara, Clemente di san Luca), ovvero di autonomia negoziale riferita a gruppi sociali organizzati (entrambi gli autori): ma in tutti i casi la scelta del tipo di autonomia riferibile all'ordinamento sportivo viene ascritta ad una dimensione di politica legislativa, spettante all'architetto delle leggi in sede nazionale. Non viene presa in considerazione una realtà fattuale molto diversa: e cioè che l'autonomia cui si riferisce il CIO è vista nella prospettiva di un ordinamento originario ma non sovrano, il cui interlocutore principale (e destinatario delle reprimende – revoca o sospensione del riconoscimento - giuridicamente banali, ma mediaticamente ed economicamente efficacissime) è il comitato olimpico nazionale e non lo stato; mentre l'autonomia cui si riferisce il legislatore nazionale non può che essere quella funzionale ed organizzativa, propria dello statuto di un ente pubblico (il CONI, che tale era e tale è rimasto), che è condizionato dall'applicazione del principio di legalità, dall'apparato di norme riferibili al plesso delle amministrazioni pubbliche, dagli obblighi di rendicontazione per l'uso delle risorse pubbliche per il perseguimento di fini di interesse pubblico. In altri termini, ed icasticamente: l'autonomia per il CIO è soprattutto autonomia negoziale, riconosciuta in base al generale principio di meritevolezza degli interessi e graduabile in base a modalità convenzionali e pattizie (al massimo ascrivibili sul piano dei principi di rilievo costituzionale, a quello di sussidiarietà orizzontale); per lo stato nazionale, cui si deve l'incorporazione dell'ente esponenziale nell'ambito delle amministrazioni pubbliche, l'autonomia è soprattutto organizzativa e funzionale, solo in parte normativa (le norme tecniche dei giochi sono soprattutto produzione delle federazioni internazionali), solo in parte statutaria (il CONI è tale solo se riconosciuto dal CIO, e delle sue "fonti" ossequioso), e solo in parte finanziaria (lo dimostra la diversa allocazione delle risorse per lo sport organizzato, operata non più dal CONI, ma dalla gestione separata di una società a totale partecipazione pubblica), e discende dalla legge e da meccanismi generali di controllo (cioè in base ad un

ISSN 2036-7821

generale modulo di autorità e non di consenso). Si tratta, a bene vedere, di due modi diversi di concepire il medesimo lemma, perché diverso è l'angolo visuale dal quale gli ordinamenti (quello internazionale e quello interno) approcciano la medesima realtà.

7. I problemi.

Le considerazioni che precedono portano alla emersione di alcuni problemi di compatibilità generale tra i due ordinamenti (quello internazionale sportivo e quello nazionale generale e sovrano). Si è detto che la Carta Olimpica assume una posizione di neutralità rispetto alla forma giuridica dei comitati olimpici (non delle federazioni internazionali, che sono espressamente riconosciute solo come organizzazioni internazionali non governative): ma certamente la natura di ente pubblico del comitato olimpico nazionale rende meno fluida la percezione delle relazioni interorganizzative interne all'ordinamento sportivo nazionale. Esiste una ampia letteratura sulla natura giuridica poliforme del CONI e soprattutto delle federazioni sportive nazionali (che a dispetto della loro configurazione normativa quali associazioni di diritto privato, soggiacciono da tempo alla conclamata natura di soggetti ibridi, sia per l'attribuzione di funzioni di rilievo pubblicistico, quali ad esempio l'esercizio della funzione giustiziale interna, sia per la loro ascrizione all'elenco ISTAT delle amministrazioni pubbliche – sia pure alla luce dei criteri interpretativi forniti dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'11 settembre 2019 in C- 705/19, o alla possibile configurazione di organismi di diritto pubblico, ancorchè esitata in un giudizio esimente per ciò che concerne la FIGC da parte del Consiglio di Stato, decisione anche essa conformata dalla Corte di Giustizia UE con la sentenza sez. IV, del 3 febbraio 2021 C-115/19, Papa), cui è necessario rinviare in questa sede, non essendo quell'argomento oggetto di analisi ai fini di ciò che si dirà. Ciò che rileva, ai fini della esatta configurazione del perimetro autonomistico dell'ordinamento sportivo, è che l'intero sistema nazionale è sostanzialmente fondato sulla contribuzione pubblica diretta o indiretta, e quindi naturalmente esposto alle diverse conformazioni che il legislatore intende attribuire all'assetto dei soggetti decisori: nessuna norma dell'ordinamento sportivo internazionale impone che sia il comitato olimpico nazionale a provvedere alla distribuzione delle risorse tra i diversi enti riconosciuti, ed in primo luogo alle federazioni sportive nazionali. Ne deriva, sul piano strettamente teorico, che il modello di finanziamento delineato dall'art. 1, commi 629-633 della legge 145/2018, e poi parzialmente modificato da d.l. 5/2021 (in forza del quale è stato attribuito alla Sport e salute Spa il compito di finanziare federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate, nonché enti di promozione sportiva, associazioni benemerite, gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato, funzione in precedenza attribuita CONI, cui invece sono destinate risorse unicamente per il finanziamento delle spese relative al proprio

ISSN 2036-7821

funzionamento, alle proprie attività istituzionali, ed alla propria dotazione di personale, nonché per la copertura degli oneri relativi alla preparazione olimpica e al supporto alla delegazione italiana), non pare in sé lesivo di alcuna prerogativa garantita dall'ordinamento internazionale, né incoerente con il principio di autonomia responsabile e di buona amministrazione cui le organizzazioni sportive sono tenute alla luce degli indirizzi del CIO (si rammenta che la unica raccomandazione – non norma - del CIO in tema di risorse finanziarie ai comitati olimpici è " *seek sources of financing in a manner compatible with the fundamental principles of Olympism*", *by law* artt. 27 e 28 della Carta Olimpica). Anzi, la sottrazione della funzione di redistribuzione di risorse pubbliche alle singole organizzazioni sportive da parte del CONI (essa è oggi imputata ad una gestione separata di Sport e Salute che provvede al riparto delle risorse sulla base degli indirizzi generali in materia sportiva adottati dal CONI in armonia con i principi dell'ordinamento sportivo internazionale), appare coerente con i compiti dell'ente esponenziale così come definiti dalla Carta Olimpica: il CONI continua ad esercitare il potere di controllo sulle organizzazione sportive in merito al regolare svolgimento delle competizioni, alla preparazione olimpica e all'attività sportiva di alto livello; può altresì disporre il commissariamento delle federazioni nazionali o delle discipline sportive associate in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi, o nel caso in cui non siano stati ottemperati gli adempimenti al fine di garantire il regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali; per converso il comma 633 dell'art. 1 della legge 145/2018 ha attribuito all'Autorità di Governo competente in materia di sport il potere di revocare totalmente o parzialmente le risorse assegnate. Si profila così una distinzione tra due ambiti di vigilanza, quello prettamente sportivo, finalizzato alla preparazione olimpica, che resta di pertinenza del CONI, e quello di natura contabile/finanziaria, che viene assegnato all'autorità di governo (non a Sport e salute spa) cui di fatto vengono imputati gli esiti del meccanismo di finanziamento automatico a seguito delle modificazioni intervenute nel 2018.

La stratificazione normativa aveva imposto una revisione degli assetti relazionali nella diarchia ordinamentale CONI / Sport e Salute, attraverso la delega contenuta nell'art.1 della legge 86/2019 (delega non esercitata dal governo sulla materia del finanziamento dello sport e sul riassetto del CONI, ma esitata in diversi decreti legislativi su materie sportive, ancorchè, secondo la prospettiva qui sostenuta, non a valenza ordinamentale). In particolare, tra i principi e criteri direttivi, oltre alla riduzione delle competenze del CONI, operata attraverso una ellissi ("*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*": una simile norma avrebbe avuto una portata meramente ricognitiva,

ISSN 2036-7821

in quanto il CONI ricava la propria legittimazione allo svolgimento di tali compiti direttamente dalla sua natura di articolazione territoriale dell'ordinamento sportivo internazionale, salva la circostanza che essa nasconde l'intento di circoscrivere a detta funzione l'interesse cui è funzionalizzata la sua attività di ente pubblico), era prevista la definizione degli ambiti dell'attività del CONI e delle altre organizzazioni sportive "*coerentemente con quanto stabilito dall'articolo 1, comma 630, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e con il ruolo proprio del CONI di governo dell'attività olimpica*"; era altresì prevista una vigilanza "sportiva" in capo al CONI, con poteri di commissariamento in caso di gravi violazioni "*di norme degli statuti e dei regolamenti sportivi finalizzate al regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive o sia accertata l'impossibilità di funzionamento degli organi direttivi*" (che comunque implicava un ridimensionamento degli attuali poteri dell'ente, ed elideva la nebulosa delle gravi irregolarità gestionali sulle quali appare allo stato inevitabile la sovrapposizione delle competenze con i poteri dell'Autorità di governo), ma "*ferme restando l'autonomia delle federazioni sportive e delle discipline sportive associate e la loro capacità di determinare la propria politica generale*"; era infine prevista "*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"; ed era infine ridotta l'articolazione territoriale del CONI perchè fosse "*riferita esclusivamente a funzioni di rappresentanza istituzionale*".

Sebbene il disegno della delega legislativa meritasse qualche ulteriore meditazione, esso conteneva un pregio ed un paradosso: il primo è che il suo concreto esercizio avrebbe operato una razionalizzazione del quadro normativo esistente, e completato l'operazione di regolamento di confini tra l'ente esponenziale (di cui viene confermata la natura pubblica) del movimento sportivo e la propaggine governativa titolare del finanziamento delle organizzazioni sportive (risolte, come si è visto, dalla rescissione gordiana dell'intreccio di relazioni operata con il d.l. 5/2021); il secondo è che la *capitis deminutio* del CONI (rispetto alle funzioni di "indirizzo politico", oltre a quelle naturali e necessitate di garante dell'olimpismo, esercitate dall'ultimo riordino del 1999) ne avrebbe in realtà accresciuto la purezza rappresentativa e, in definitiva, avrebbe determinato un rafforzamento della autonomia dell'ordinamento sportivo, delimitandone il perimetro nella piena adesione a ciò che neanche l'ordinamento nazionale potrebbe derogare o sconfessare (e cioè l'indirizzo disposto dal CIO e dalla sue regolamentazioni universalmente applicate).

Dalla attuazione delle altre deleghe contenute nella legge 86/2019 emerge una ulteriore aporia, della quale si deve dar conto. Si è notato che nelle considerazioni svolte sinora non è stato affrontato il tema definitorio del predicato della presente

ISSN 2036-7821

analisi (e cioè la nozione di sport): neanche la Carta olimpica ne fornisce la definizione, e così similmente non una norma di diritto positivo interno, e lo stesso TFUE. Nei d.lgs. 28 febbraio 2021, n.36 recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo, e 37 recante misure in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo (si tratta dei due decreti ritenuti più prossimi alla materia ordinamentale, a differenza degli altri decreti, nei quali manca la medesima disposizione) è fornita la seguente definizione di sport: "*qualsiasi forma di attività fisica fondata sul rispetto di regole che, attraverso una partecipazione organizzata o non organizzata, 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*". Non si tratta di una definizione estemporanea, in quanto essa è ripresa letteralmente dalla Carta europea dello sport adottata dai Ministri europei responsabili dello Sport del Consiglio di Europa a Rodi nel 1992: ma allo stesso tempo essa non appare soddisfacente ai fini della qualificazione dell'ordinamento sportivo in senso stretto. Per un verso la definizione è funzionale agli obiettivi della Carta, che riguardano una prospettiva di politica generale dello sport, come emerge dall'art. 3 comma 1 a mente del quale "*il ruolo dei poteri pubblici è essenzialmente complementare all'azione dei movimenti sportivi*" (occorre notare che non viene effettuato nessun riferimento, nella Carta, al CIO), e riguarda materie trasversali (destinate a garantire il "*buon coordinamento dello sviluppo e della promozione dello sport fra le amministrazioni e i diversi organismi pubblici interessati allo sport, nonché fra il settore pubblico e quello volontario. Questo coordinamento terrà conto di altri settori nei quali intervengono decisioni di politica generale e di pianificazione: l'istruzione, la salute, i servizi sociali, l'urbanistica, la conservazione della natura, le arti e gli altri servizi del tempo libero, in modo tale che lo sport faccia integralmente parte dello sviluppo socio-culturale*", art. 13), con un fugace cenno al finanziamento ("*Al fine di permettere la realizzazione degli obiettivi e degli scopi di questa Carta, saranno attribuiti adeguati aiuti, nonché finanziamenti provenienti dai fondi pubblici (a livello centrale, regionale, locale). Dovrebbe essere incoraggiato il sostegno finanziario dello sport su base mista, pubblica e privata, compresa la possibilità di generare autonomamente le risorse finanziarie necessarie al suo sviluppo*", art.12). Si tratta quindi di una definizione di sport in senso ampio, certamente funzionale al perseguimento di obiettivi di interesse generale imputati a poteri pubblici, destinati a garantire una forma di promozione e di protezione allargata ad una molteplicità di soggetti (anzi, potenzialmente a tutti), ma in sé inidonea a configurare una materia ordinamentale che si coagula intorno a principi propri ed esclusivi, in parte derogatori delle regole generali della società civile perché orientata al perseguimento della celebrazione di eventi agonistici secondo un programma predefinito e potenzialmente illimitato (una analoga terminologia era utilizzata nella lett. d) dell'art.2 del d.l. 220/2003, nella parte

ISSN 2036-7821

non convertita in legge, nella quale si leggeva che costituivano materie riservate all'ordinamento sportivo " *l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche non programmate ed a programma illimitato e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti*": il lessico ricalcava le considerazioni di una fortunata dottrina, Marani Toro, Sanino): sembra più pertinente alla configurazione ordinamentale la dimensione della specificità dello sport, così come si è venuta sviluppando nell'ambito dell'ordinamento eurounitario, e cioè proprio nella sede più refrattaria al riconoscimento di una dimensione giuridica altra ed organizzata rispetto all'ordinamento generale.

8. Il diritto europeo.

La prospettiva eurounitaria presenta caratteri apparentemente neutrali rispetto al tema ordinamentale sportivo, le cui questioni sono incentrate sulla dialettica tra la dimensione globale dell'ordinamento che fa capo al CIO e quella della sua articolazione nazionale, che può essere riconosciuta dallo Stato. Ma, in disparte la considerazione ovvia che l'ordinamento nazionale è permeato dai principi e dalle regole europee (sicchè, pur non necessitando di una mediazione formale eurounitaria per definire le modalità ed i contorni del riconoscimento dell'autonomia sportiva, lo Stato è comunque tenuto al rispetto delle disposizioni europee originarie o derivate), l'incidenza del diritto unionale sull'assetto delle relazioni interorganizzative sia interne che esterne all'ordinamento sportivo è stata di estrema importanza. Nella prospettiva sin qui seguita, e per le finalità del tema trattato, sono rilevanti due direttici: una che poggia sull'art. 165 TFUE, l'altra sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia più strettamente afferente alle regole interne alle federazioni internazionali.

L'art. 165 del Trattato prevede che l'Unione Europea "*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*" (comma 1); prevede altresì che l'azione dell'Unione sia intesa a "*sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi*" (comma 2), aggiungendo al riguardo che "*L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di istruzione e di sport, in particolare con il Consiglio d'Europa*"(comma 3), statuendo infine che "*Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando in conformità della procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta raccomandazioni*" (comma 4).

Se per un verso si tratta di una competenza finalizzata a fornire una base giuridica

ISSN 2036-7821

per l'esercizio di azioni di promozione e di sollecitazione da parte delle istituzioni europee, restando esclusa ogni forma di armonizzazione dell'ordinamento interno ai singoli stati membri, per altro verso essa appare molto distante dall'idea di un riconoscimento di separatezza o anche solo di autonomia dell'ordinamento sportivo: anzi, lo sport (e non il suo ordinamento e tanto meno le sue proprie regole) è considerata alla stregua una materia trasversale (lo dimostra il fatto che l'art. 165 disciplina congiuntamente sport e istruzione, ed è contenuto nella Parte terza, Titolo XII del TFUE che attiene a istruzione, formazione professionale, gioventù e sport), sulla quale sono ammesse solamente azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, con il limite (negativo) della "specificità", e quello (positivo) della equità (è stata questa la traduzione italiana del norma del Trattato: ma, significativamente per quello che si dirà, il termine inglese è "*fairness*") e apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport, per valorizzarne la funzione sociale ed educativa (non più quella meramente economica derivante dalle precedenti pronunce della Corte di Giustizia in materia).

Sembra necessario soffermarsi sulla nozione di specificità, che viene chiarita nel Libro Bianco dello sport della Commissione europea (Bruxelles, 11.7.2007 COM2007/391 def.). La sua premessa riposa sul postulato che lo sport è soggetto al diritto dell'Unione ed in particolare alle disposizioni relative alla concorrenza e al mercato interno, il divieto di discriminazione in base alla nazionalità, le norme relative alla cittadinanza dell'Unione e la parità uomo-donna per quanto riguarda il lavoro. Tuttavia esso possiede caratteristiche specifiche che riguardano due distinti profili: da un lato la specificità delle attività e delle regole sportive, come le gare distinte per uomini e donne, la limitazione del numero di partecipanti alle competizioni e la necessità di assicurare un risultato non prevedibile in anticipo, nonché di mantenere un equilibrio fra le società che partecipano alle stesse competizioni: dall'altro la specificità della struttura sportiva, che comprende in particolare l'autonomia e la diversità delle organizzazioni dello sport, una struttura a piramide delle gare dal livello di base a quello professionistico di punta e meccanismi organizzati di solidarietà tra i diversi livelli e operatori, l'organizzazione dello sport su base nazionale e il principio di una federazione unica per sport.

Tuttavia la Commissione ritiene di dover puntualizzare che la specificità dello sport non costituisce una eccezione generalizzata per effetto della quale ogni norma generata dalle organizzazioni sportive (giammai nel diritto eurounitario si è parlato di ordinamento o di "*legal order*" con riferimento allo sport) è in astratto sottoponibile ad un test di proporzionalità per verificarne l'aderenza con le norme sulla concorrenza, le libertà economiche garantite dal Trattato e i diritti fondamentali dei cittadini dell'Unione: appare evidente che il test di proporzionalità rende in astratto sottoponibile alla cognizione del giudice (ed in ultima istanza proprio quello

ISSN 2036-7821

europeo) qualsiasi disposizione afferente alla materia sportiva (quindi anche le cd. "*purely sport rules*"), trattandosi di una verifica da effettuare caso per caso, e di matrice diversa dalle altre eccezioni (quali l'ordine pubblico o la pubblica sicurezza) che sono frutto della determinazione ed elaborazione interna dello stato membro. In altri termini vi è una chiara differenziazione della specificità dello sport come possibile eccezione alla piena e incondizionata applicazione del diritto eurounitario: sia sotto il profilo soggettivo (si tratta di una indagine che non si dipana su disposizioni dello Stato, ma su norme di origine pattizia e convenzionale, generata da soggetti per lo più di diritto privato), che sotto quello oggettivo (in tanto la specificità rileva in quanto essa sia correlata alla funzione sociale ed educativa dello sport ed alla sua caratteristica vocazione alla sussidiarietà orizzontale, diversamente da motivi imperativi di interesse generale).

Come è noto una simile posizione delle istituzioni dell'Unione è fondata sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia, ed in particolare sulla decisione del 18 luglio 2006, C-519/04 (Meca Medina-Majcen), nella quale la Corte ha affermato che "*la sola circostanza che una norma abbia un carattere puramente sportivo*" (nel caso di specie si trattava di una disposizione antidoping emanata dal CIO relativa alla fissazione di una soglia di sostanza proibita ritenuta dai ricorrenti non suffragata da ragioni scientifiche e frutto di una pratica concordata tra lo stesso CIO e i laboratori autorizzati) "*non sottrae dall'ambito di applicazione del Trattato la persona che esercita l'attività disciplinata da tale norma o l'organo che l'ha emanata*". Sebbene la Corte avesse chiaro il principio da lei stessa più volte enunciato che le regole che riguardino esclusivamente lo sport e che, come tali, sono estranee all'attività economica, non impingono sul contenuto delle libertà economiche fondamentali garantite dal Trattato, allo stesso tempo ha rammentato che la sfera di applicazione di tali regole deve restare all'interno del suo oggetto specifico, e non può estendersi fino a escludere una intera attività (lo sport quindi) dall'ambito applicativo del diritto dell'Unione.

A ben vedere una simile prospettiva finisce per imporre sempre e comunque una verifica sulla proporzionalità del contenuto proprio delle regole sportive, soprattutto quando la loro applicazione (e cioè quasi sempre) è collegata (anche solo nella prospettazione delle parti che abbiano invocato una forma di tutela) all'esercizio di attività che si fondano sulla libera circolazione deli lavoratori, sulla libera prestazione dei servizi, ovvero all'applicazione delle regole sulla concorrenza: nell'angolo visuale della Corte le organizzazioni sportive non godono di uno statuto differenziato (id est: non sono parte di un ordinamento diverso) rispetto a quello di ogni altro attore nell'agone economico (nel caso della sentenza Meca-Medina il Cio è considerato come una impresa, nella sentenza Bosman la federazione europea è stata assimilata ad una associazione di imprese, alla luce del principio che costituisce attività economica qualsiasi attività che consista nell'offrire beni o servizi su un determinato

ISSN 2036-7821

mercato essendo irrilevante la circostanza che un'attività sia attinente allo sport anche se svolta da una associazione non lucrativa, v. sentenza 8 luglio 2008, C 49/07, Motoe).

Un simile assunto viene ulteriormente ribadito dalla Corte nella sentenza 13 giugno 2019 C- 22/18 (Top fit eV Biffi), con una significativa differenza rispetto al noto precedente (che si fondava sulla rilevanza economica dell'attività svolta dai ricorrenti), perché riguarda l'applicazione del principio di non discriminazione in base alla nazionalità relativo allo svolgimento di una attività sportiva amatoriale da parte di un cittadino italiano nell'ambito di competizioni svolte sotto l'egida di una federazione sportiva tedesca. La Corte ha affermato il principio che le disposizioni delle federazioni nazionali sportive (alla pari delle regole di qualsiasi gruppo o soggetto privato che possa esercitare una qualsiasi potere nei confronti di altri soggetti) sono sottoposte alle norme del Trattato allo stesso titolo delle norme di origine statale quando riguardino l'ammissione di cittadini alla partecipazione alle competizioni sportive; l'autonomia di cui godono tali associazioni private per adottare normative sportive non può autorizzarle a limitare l'esercizio dei diritti conferiti ai privati dal Trattato; continua ad essere irrilevante la derivazione formale della norma (se essa è "*puramente sportiva*" non implica che "*sia esclusa ipso facto dall'ambito di applicazione del Trattato*"): e sebbene spetti agli enti interessati, come gli organizzatori di campionati o le federazioni sportive, "*stabilire le norme appropriate per garantire il regolare svolgimento delle competizioni… tali norme non devono eccedere quanto necessario per conseguire lo scopo perseguito*".

Il sindacato sulle norme "interne" alle federazioni appare ancora più incisivo nella sentenza del Tribunale di primo grado dell'Unione (ora sottoposta all'appello davanti la Corte di Giustizia) del 16 dicembre 2020, T-93/18 (International Skating Union/Commissione), nella quale viene presa in considerazione la doppia natura di una federazione internazionale quale ente di regolazione (nella parte in cui autorizza le competizioni organizzate da terzi), che esercita altresì un'attività commerciale consistente nell'organizzazione di varie gare nell'ambito delle più importanti competizioni internazionali, come i campionati europei e mondiali e i giochi olimpici invernali. Tenendo conto del potenziale conflitto di interessi, una federazione è obbligata ad applicare criteri di autorizzazione chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e controllabili, che possano, in quanto tali, garantire agli organizzatori di gare un accesso effettivo al mercato rilevante: inoltre i meccanismi sanzionatori correlati (in particolare in caso di partecipazione a competizioni di terzi non autorizzate), che viene assunto come corollario del principio di trasparenza e non discriminazione, sono stati considerati, nel caso di specie, sproporzionati (tenuto conto della durata media della carriera di un atleta); in base all'art 165 TFUE la federazione internazionale era certamente legittimata a introdurre un regime di autorizzazione per le competizioni organizzate da terzi, e ciò per evitare i rischi di

ISSN 2036-7821

manipolazione delle competizioni che possono derivare dalle scommesse sportive, sia per garantire la conformità delle competizioni sportive a standard comuni: tuttavia, nella specie, l'ampio margine di discrezionalità che la federazione si era riservata andava oltre quanto necessario per raggiungere simili obiettivi e, pertanto, è stato considerato violativo del principio di proporzionalità. In altri termini la cognizione del giudice europeo (si trattava dell'impugnazione di una decisione antitrust della Commissione europea) ha considerato un complesso di disposizioni interne ad una attività sportiva, di promanazione federale, a carattere transnazionale, relative ad un regime di autorizzazione allo svolgimento di competizioni ed al correlato sistema di sanzioni sportive, integrante una violazione della concorrenza "per oggetto": si è salvata (ma comunque è stata oggetto di cognizione) la sola circostanza che era rimessa alla competenza arbitrale del TAS la soluzione delle relative controversie (ma solo perché non considerata "in sé" quale circostanza aggravante).

Che le istituzioni dell'Unione siano molto distanti dal riconoscere una significativa forma di autonomia delle istituzioni sportive, che si ponga al di là della ordinaria libertà associativa e del perseguimento di scopi legittimi compatibili con il diritto europeo, lo si evince chiaramente dal contenuto della "Risoluzione del Parlamento europeo del 23 novembre 2021 sulla politica dell'UE in materia di sport: valutazione e possibili vie da seguire (2021/2058(INI))" che costituisce il più recente manifesto del cd modello europeo dello sport. Accanto a legittime indicazioni dirette a rafforzare la visibilità, la cooperazione e l'integrazione dello sport nelle politiche dell'UE, garantire uno sport sicuro, equo e inclusivo, promuovere stili di vita sani e attivi unitamente a opportunità di formazione e sviluppo, aiutare lo sport a garantire una ripresa efficace, il Parlamento ritiene di dover promuovere "*i principi di un modello sportivo europeo*" riconoscendo la diversità degli approcci tra i diversi sport e paesi, ed il ruolo delle federazioni nella gestione delle proprie discipline incoraggia un coordinamento e una cooperazione più stretti con le autorità e tutte le parti interessate; sottolinea "*la necessità di una solidarietà più forte e mirata e di una maggiore redistribuzione finanziaria*" e invita le federazioni sportive ad attuare un meccanismo di solidarietà basato su un metodo di distribuzione equo e vincolante che garantisca un adeguato finanziamento dello sport a livello amatoriale e di base; sottolinea la necessità di garantire la stabilità finanziaria sostenibile e la sana gestione delle società sportive e "*invita gli enti sportivi a introdurre meccanismi a tal fine*" addirittura segnalando come buona prassi il modello di proprietà delle società tedesche di calcio, basato sulla norma del 50+1; nell'esortare le autorità pubbliche, le federazioni e le organizzazioni sportive a rispettare i diritti umani e i principi democratici in tutte le loro azioni, in particolare nell'assegnare lo status di paese o città ospitante per le grandi manifestazioni sportive e nella scelta degli sponsor insiste sul fatto che non si dovrebbero più scegliere paesi in cui tali diritti e valori fondamentali sono

ISSN 2036-7821

ripetutamente violati come sedi per ospitare grandi manifestazioni sportive; invita le organizzazioni sportive a rispettare la frequenza stabilita dei tornei sportivi internazionali, in particolare dei campionati europei e mondiali. Quanto alle questioni di "*governance*" e integrità il Parlamento ritiene che sia necessario rinnovare l'impegno per la buona *governance* al fine di riequilibrare gli elementi sociali ed economici dello sport e di garantire il rispetto della rappresentanza delle parti interessate negli organi decisionali; pur riconoscendo gli sforzi compiuti dalle organizzazioni e dalle federazioni sportive per garantire l'attuazione dei principi della buona *governance* nello sport sottolinea la necessità che la Commissione elabori raccomandazioni di orientamenti per l'organizzazione dello sport e i suoi organi direttivi nell'UE; sul piano della soggettività invita gli Stati membri, gli organi direttivi sportivi e le società sportive a riconoscere lo status dei tifosi nello sport, coinvolgendoli nella *governance* e negli organi decisionali; e invita le federazioni sportive nazionali a progredire verso l'equiparazione dei compensi corrisposti agli atleti e alle atlete.

Si tratta di un vero e proprio manifesto in cui l'istituzione rappresentativa dell'Unione affronta profili diversi di politica dello sport e della sua integrazione con altre politiche sociali, economiche ed ambientali, ma senza alcuna distinzione o remora rispetto a questioni prettamente ordinamentali interne, quali la gestione delle organizzazioni sportive, i criteri di scelta dei soggetti ospitanti le manifestazioni sportive, i meccanismi di redistribuzione interna delle risorse: non appaia una simile prospettiva un indebito straripamento delle competenze del Parlamento europeo (peraltro limitate sul piano formale a sollecitazioni o inviti, sia pure rivolti da una istituzione autorevole e di indubbio peso politico), quanto piuttosto il riflesso di una visione panottica (tipica peraltro della concezione monistica dell'ordinamento europeo) dell'attività sportiva, che non rinviene e tanto meno riconosce alcuna barriera ordinamentale che ne sancisca, almeno per alcuni profili, l'impermeabilità (diversa dalla matrice liberale dei diritti e delle libertà fondamentali).

9. Spunti ricostruttivi.

Dalle pagine che precedono sono ricavabili alcune (generali) conclusioni. Non appare possibile una operazione riduzionistica o addirittura negazionista dell'ordinamento sportivo, se non altro per la ragione formale della sua espressione letterale in testi normativi primari e, sia pure con i *caveat* concettuali denunciati (v. *supra* par. 5) nella nostra Costituzione: e, per altro verso, perché una dottrina trasversale e accreditata riconosce i tratti ricostruttivi di una *lex sportiva* transnazionale che si fonda sulla prassi e sulle decisioni delle articolazioni delle istituzioni sportive internazionali e della giustizia endoassociativa del TAS (le cui competenze, tranne quelle originarie attribuite e riconosciute dal Cio, si fondano tuttavia su clausole arbitrali liberamente pattuite tra le parti, che non necessariamente sono soggetti di un ordinamento

ISSN 2036-7821

speciale). Altro è porsi il problema della utilità di una simile operazione ricostruttiva, sia se destinata a rendere sostanzialmente innocuo il valore ordinamentale riconosciuto allo sport (Ferrara, 12), sia se si ponga in una prospettiva di coesistenza e quindi di pluriqualificazione della stessa fattispecie in due plessi distinti (dubita della utilità dell'indagine, sia pure nell'angolo visuale del sistema delle tutele, Goisis, 92): tuttavia ritengo che la ricerca di una dimensione dell'ordinamento sportivo si renda necessaria proprio per stabilire quale siano le invarianti della sua morfologia, quali siano i principi intorno ai quali si sono consolidate regole e prassi che non sono suscettibili di appropriazione e finanche di sindacato da parte delle istituzioni statali.
E' ragionevole ipotizzare che di ordinamento sportivo siano possibili almeno tre distinte accezioni (due delle quali erano già presenti nell'analisi di Giannini da cui il ragionamento sin qui condotto ha preso le mosse). Una prima, che è la più aderente alla nozione ordinamentale classica, è quella relativa all'ordinamento sportivo internazionale (o transnazionale, come preferisce la dottrina più attenta), strutturato intorno al CIO ed alle federazioni internazionali da questo riconosciute, imperniato sui principi contenuti nella Carta Olimpica, articolato in soggetti di diritto nazionali, dotati di personalità giuridica (irrilevante se di diritto pubblico o diritto privato), legati tra loro da relazioni fondate sul principio del riconoscimento, in base ad una adesione (pattizia) a principi e regole che ne conformano la struttura e l'operatività: un simile ordinamento è certamente privo di sovranità, ma è originario (la sua *Soll-norm* è la celebrazione dei giochi Olimpici), e dotato di un apposito sistema di giustizia; non è però del tutto autosufficiente, perché le stesse decisioni del TAS sono impugnabili di fronte al tribunale federale svizzero (sia pure nei limiti di un sistema concepito dal legislatore svizzero per la ricerca di un equilibrio tra gli interessi di attrattività ed efficacia dell'arbitrato internazionale in Svizzera e quelli del controllo necessario per garantire la sicurezza del diritto e l'amministrazione della giustizia). In questa prospettiva il principio di autonomia è imposto dal CIO (che non ha bisogno, data la sua natura giuridica di persona di diritto privato sottoposta alla legge della confederazione elvetica "*in accordance with an agreement entered into on 1 November 2000*" - art. 15 della Carta Olimpica, di rivendicarne l'esistenza) alle federazioni internazionali ed ai comitati olimpici nella forma della "autonomia responsabile", temperata quindi dalle specifiche modalità attraverso le quali le organizzazioni sportive sono riconosciute (o generalmente regolate) dal diritto nazionale. Ma tutti i soggetti di tale ordinamento (a partire dallo stesso CIO) sono anche organizzatori – in posizione monopolistica - di eventi e competizioni sportive, e quindi, al contempo, enti regolatori dei giochi e del loro programma e imprese (come tali inevitabilmente sottoposti alle regole della concorrenza e del mercato).
Una seconda accezione rinviene dall'ordinamento nazionale, e comporta una nozione allargata e spuria del lemma sportivo (v. *supra*, par.7, sulla definizione di sport contenuta nel d.lgs. 37/2021). A ben vedere non si tratta tanto di ordinamento,

ISSN 2036-7821

quanto di una materia "trasversale" (secondo una interpretazione non solo formale, ma efficace e realista del testo costituzionale, T.E.Frosini, 305), che non si esaurisce certamente nella individuazione di un sistema ordinato di regole finalizzate allo svolgimento di una pratica sportiva, ma in un complesso di interventi che riguardano molteplici settori della vita associata, correlati non ad un ordinamento, ma ad una dimensione antropologica e sociale dell'individuo e dei gruppi organizzati: in questo senso il termine ordinamento conferisce una dimensione esorbitante il fenomeno sportivo strettamente inteso, e tocca altre materie e competenze, quali il lavoro (le norme sul professionismo sportivo, e quelle di recente adozione sugli agenti sportivi), la realizzazione e gestione degli impianti, la loro sicurezza, la pianificazione territoriale, l'ordine pubblico, la qualificazione penale dell'illecito sportivo, le disposizioni in materia fiscale, la disciplina dei diritti televisivi, la disciplina penale del doping, le modalità di accesso alla tutela giurisdizionale anche dopo la celebrazione dei riti endoassociativi, la stessa assunzione al rango di ente pubblico del comitato olimpico nazionale. Una simile accezione è quella più prossima alla cd. dimensione europea dello sport, che in realtà è refrattaria, come si è visto, ad alcuna forma anche indiretta di riconoscimento dell'autonomia ordinamentale alle istituzioni dello sport: ed è anche il terreno sul quale è più difficile il calibro dell'autonomia responsabile delle organizzazioni sportive, proprio perché esposta ad una ineliminabile competenza dello Stato a regolare rapporti e disciplinare interessi che costituiscono i presupposti, il corollario, o i contesti nei quali si svolge l'attività sportiva.

Una terza accezione, emersa dalle considerazioni che precedono, riguarda una dimensione in senso stretto dell'ordinamento sportivo nazionale (che impinge in realtà proprio sul terreno di maggiore dibattito in dottrina ed in giurisprudenza), quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale: l'utilità della enucleazione di una simile nozione consiste nel rinvenire quali regole proprie dell'ordinamento sportivo siano comunque refrattarie ad una potenziale incidenza dell'ordinamento nazionale e dei suoi poteri, anche giurisdizionali, non solo perché create ed applicate all'interno delle organizzazioni sportive, ma perché la loro stessa natura appare recalcitrante ad un sindacato che non si esaurisca all'interno, appunto, del sistema sportivo. Non si tratta in questo caso di calibrare i rapporti tra i due ordinamenti in base al principio di autonomia tra organizzazioni sportive e Stato, perché come si è visto (v. *supra* par.6) la nozione è decisamente esposta ad una diversa prospettiva secondo l'angolo visuale del legislatore nazionale ovvero dell'ordinamento transnazionale: né si tratta di valutare se sussistano casi in cui la violazione di determinate disposizioni (e la simmetrica pretesa al loro rispetto) dia luogo o meno a situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento nazionale (che in termini puramente astratti finisce sempre per premiare la garanzia prevista dall'art. 24 Cost.): quanto di valutare l'ambito di operatività di alcune regole,

ISSN 2036-7821

che sono funzionali agli scopi per i quali le organizzazioni sportive sono istituite e riconosciute (l'espletamento delle competizioni, la non prevedibilità del risultato, l'equilibrio competitivo), e che a loro volto richiedono ai fini della loro concreta operatività un apparato organizzativo reticolare ed efficiente.
Si può ritenere che soddisfano questi requisiti due plessi di norme, quelle puramente sportive e quelle ispirate al *fair play*, che costituiscono il carattere irriducibile della dimensione ordinamentale sportiva.
Per quanto riguarda le prime occorrono due precisazioni preliminari. La prima riguarda la considerazione delle norme puramente sportive (più precisamente, le regole del gioco) quali irrilevanti per l'ordinamento giuridico (v. *supra* par.6), secondo una teoria avallata dalla Corte di Cassazione e ripresa dalla Corte Costituzionale; la più accorta dottrina ha già da tempo segnalato che una simile impostazione non appare convincente, né in ordine alla pretesa agiuridicità della norma tecnica (Goisis, 87, Clemente di san Luca, *passim*, Manfredi, 278), sicchè essa in realtà in astratto può essere oggetto di cognizione da parte del giudice statale (anche solo allo scopo di accertarne la violazione, anche solo quale sintomo della mancata osservanza di altre regole e principi), né in ordine alla circostanza che essa non dia luogo a situazioni giuridiche soggettive protette dall'ordinamento (ancora, Goisis, 90). Sarebbe più corretto ritenere che, ferma restando la naturale giuridicità delle regole del gioco (la tesi è risalente a Carnelutti, 24), e indipendentemente dalla natura giuridica pubblica o privata del sistema delle fonti nell'ambito dell'ordinamento sportivo (sebbene da quanto sinora sostenuto sembra chiara la personale propensione a valorizzare la genesi pattizia e convenzionale di simili disposizioni), che le norme tecniche afferenti allo svolgimento delle competizioni sportive siano non tanto irrilevanti per l'ordinamento statale, quanto "neutrali" sotto il profilo della loro specifica consistenza. Una seconda precisazione riguarda l'assunto, autorevolmente posto dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia, a mente della quale le "*purely sport rules*" non sono tali da costituire in sé una eccezione all'applicazione del diritto europeo della concorrenza, e sono sempre sottoponibili alla cognizione del giudice europeo (e, quindi, in ipotesi ed in base al principio di leale collaborazione tra le Corti, del giudice nazionale) per la verifica della loro proporzionalità. In primo luogo occorre precisare che non tutte le norme tecniche che afferiscono agli sport partecipano della medesima natura: sono certamente neutrali le norme sulle dimensioni del terreno di gioco, il numero dei partecipanti, il calcolo dei punteggi, la durata della competizione ("*rules of the game*"); possono non essere neutrali le norme tecniche sulle attrezzature o sulle caratteristiche degli impianti (ad esempio se si dubiti della loro pericolosità o nocività); sono potenzialmente alterative di un corretto assetto concorrenziale le disposizioni sportive che riguardano l'ammissione a competizioni, eventi o a campionati, soprattutto se adottate con margini di discrezionalità particolarmente ampi, non trasparenti e discriminatori (e

ISSN 2036-7821

sono quelle più volte sottoposte al sindacato dei giudici europei: così come, se riferite ai campionati di sport professionisti, esse sono attratte nel nostro ordinamento, v. *supra* par. 6, alla cognizione del solo Collegio di Garanzia in unico grado, e poi devolute alla cognizione del Tar Lazio in sede di impugnazione in un rito iperaccelerato).

Tuttavia quando le norme tecniche sono strettamente correlate allo svolgimento della competizione ed al suo risultato ("*rules of the game*") esse non sono sindacabili se non dalla giustizia endoassociativa, anche con specifiche limitazioni: il TAS in particolare ha sviluppato una sua giurisprudenza (CAS 2015/A/4208 Horse Sport Ireland (HSI) & Cian O'Connor v. FédérationEquestre Internationale (FEI), del 15 luglio 2016) secondo la quale "*it is the rules of the game that define how a game must be played and who should adjudicate upon the rules. Furthermore the referee's bona fide exercise of judgment or discretion is beyond challenge other than in so far as provided by the rules of the game themselves. Strong sporting-based principles are underlying this so-called field of play doctrine, including the need for finality and to ensure the authority of the referee and match officials, the arbitrators' lack of technical expertise, the inevitable element of subjectivity, the need to avoid constant interruption of competitions, the opening of floodgates and the difficulties of rewriting records and results after the fact. Moreover, it is widely recognised that the respective decisions are best left to field officials as they are specifically trained to officiate the particular sport and are best placed, being on-site, to settle any question relating to it*". Il rispetto delle "*field of play decisions*", che quindi impedisce una revisione giudiziale financo da parte del sistema interno di giustizia sportiva, è considerato dal TAS una delle caratteristiche peculiari della *lex sportiva,* e costituisce uno specifico principio generale: in base alla *field of play doctrine* le decisioni adottate dai giudici da gara "*enjoy a "qualified immunity" and for CAS to review a field of play decision, there has to be more than that the decision is wrong or one that no sensible person could have reached; put differently, field of play decisions are not open to review on the merits*". Fanno eccezione all'applicazione di questa regola puramente sportiva i casi in cui la decisione sia stata adottata "*by fraud, bad faith, bias, arbitrariness or corruption; furthermore, whether the accusation is one of fraud, bad faith, arbitrariness or corruption, the person requesting the review must demonstrate evidence of preference for, or prejudice against, a particular team or individual*". Allo stesso tempo la *field of play doctrine* assimila le decisioni dei giudici di gara ai casi in cui sia possibile una revisione immediata, durante lo svolgimento della competizione (ad esempio attraverso l'uso di una particolare tecnologia): "*the respective decision rendered by the appeals body is also only open to review by CAS under the limitations of the field of play doctrine*" (cioè si applica alla revisione della decisione il medesimo regime giuridico, che paralizza una rimodulazione giudiziale degli esiti della competizione).

Allo stesso modo appaiono impermeabili al sindacato del giudice nazionale, né condizionabili da regole eteronome dell'ordinamento nazionale, le modalità di

ISSN 2036-7821

penetrazione delle regole del gioco dalle federazioni internazionali a quelle nazionali: i meccanismi di adeguamento sono in parte assicurati dalla disposizione dell'art.3, comma 4 del Codice di Giustizia sportiva (a mente del quale "*in assenza di specifiche disposizioni del Codice e di norme federali, gli organi di giustizia sportiva adottano le proprie decisioni in conformità ai principi generali di diritto applicabili nell'ordinamento sportivo nazionale e internazionale nonché a quelli di equità e correttezza sportiva*"), sia, in modo più specifico, da norme statutarie delle federazioni: si prenda ad esempio l'art. 1, comma 5, dello Statuto, il quale impone alla FIGC, Leghe, società, atleti, tecnici, ufficiali di gara, dirigenti e "*ogni altro soggetto dell'ordinamento federale*" (nel cui novero non possono non ricomprendersi gli organi di giustizia sportiva) di "*…c) rispettare in ogni momento gli Statuti, i regolamenti, le direttive e le decisioni della Fifa e dell'UEFA*". Simili disposizioni sono infatti destinate ad assicurare il costante adeguamento, e quindi la immediata applicazione, delle regole tecniche e delle conseguenti sanzioni disciplinari promanate dalle organizzazioni internazionali, nel rispetto degli obblighi derivanti dall'affiliazione e dal riconoscimento, senza che si renda necessaria alcuna disposizione di recepimento interno; in altri casi le disposizioni dei Disciplinary Codes delle federazioni internazionali sono direttamente applicabili nell'ordinamento sportivo nazionale, in quanto la loro osservanza può essere considerata "*mandatory in domestic competition*" (si tratta quindi di discipline di uniforme applicazione, il cui grado di dettaglio e di vincolatività non lascia alcuno spazio discrezionale ai soggetti dell'ordinamento sportivo nazionale); in altri casi ancora le disposizioni tecniche contemplate in sede interazionale possono costituire principi generali cui le federazioni nazionali sono tenute ad adeguarsi (ad esempio il Disciplanty Code della FIFA prevede che "*The associations are obliged to adapt their own disciplinary provisions to the general principles of this Code for the purpose of harmonising disciplinary measures*"), secondo una tecnica non di uniforme applicazione, ma di armonizzazione.

L'altra dimensione identitaria dell'ordinamento sportivo è costituita dal *fair play* (tradotto nell'ordinamento interno con l'endiadi di lealtà, probità e correttezza, e in alcune fonti, quali l'art. 165 del TFUE, con il termine "equità"): esso è presente sia nella Carta Olimpica, nella parte in cui vengono definiti i principi del Movimento olimpico "*which requires mutual understanding with a spirit of friendship, solidarity and fair play*", che nella dichiarazione di intenti dei ministri per lo Sport del Consiglio d'Europa del 1992 (nota come Codice Europeo di Etica sportiva). E' noto che il concetto di fair play è sostanzialmente indefinito: esso consiste in una dimensione più ampia che giocare nel rispetto delle regole, ed incorpora "*i concetti di amicizia , di rispetto degli altri e di spirito sportivo*", e "*comprende la lotta contro l'imbroglio, contro le astuzie al limite della regola, la lotta al doping, alla violenza (sia fisica che verbale), allo sfruttamento, alla diseguaglianza delle opportunità, alla commercializzazione eccessiva e alla corruzione*". Ma proprio questa sua dimensione etica, che rifugge dai canoni della

ISSN 2036-7821

tipizzazione rigorosa, della chiarezza delle proposizioni e della prevedibilità delle sanzioni (ed arriva fino alla contemplazione della accettazione dell'errore di giudizio nel corso delle competizioni, facendo da contraltare alla *field of play doctrine*, o alla rinuncia ad un vantaggio non desiderato o involontario) è stata considerata dalla dottrina (Grossi, par.5) come l'elemento tipizzante dell'attività sportiva rispetto a quella puramente ludica. Sebbene il giurista positivo non possa non nutrire forti perplessità sulla sua concreta applicazione, l'elaborazione giustiziale endoassociativa finisce per definire i contorni del concetto giuridico indeterminato, attraverso l'applicazione di una regola di pura promanazione sportiva. Tanto che il Collegio di garanzia dello sport /decisione 5/2017, sez. consultiva) ha affermato che "*la difficoltà di offrire una definizione esaustiva dei doveri di lealtà, correttezza, probità non impedisce di considerarne la rilevanza dal punto di vista giuridico*" e di ritenere che il *fair play* "*operi quale vera e propria clausola generale, a prescindere dalle peculiarità delle singole pratiche sportive e dal concreto atteggiarsi delle regole tecniche in ciascuno sport*", traducendosi quindi "*in una regola di comportamento oggettivamente valutabile e, dall'altro, in un criterio di valutazione della legittimità del comportamento*". Infatti se è vero "*che la struttura tipica delle clausole generali è quella di "norme incomplete" che «non hanno una propria autonoma fattispecie essendo destinate a concretizzarsi nell'ambito dei programmi normativi di altre disposizioni»*, è parimenti indubbio "*che l'assimilabilità concettuale della lealtà ai principi generali di correttezza e buona fede… induce a ritenere che essa debba considerarsi clausola di ""chiusura" del sistema, poiché evita di dover considerare permesso ogni comportamento che nessuna norma vieta e facoltativo ogni comportamento che nessuna norma rende obbligatorio*". Con la conclusione che "*nel caso dell'ordinamento sportivo, gli obblighi di lealtà, correttezza, non violenza, non discriminazione, appaiono interpretare l'essenza stessa dell'ordinamento, al punto che la loro violazione si traduce nella negazione stessa dei fini cui è rivolta l'attività sportiva. L'attenzione a siffatti principi, lungi dall'esaurirsi nel formale rispetto delle regole del gioco, non solo investe il corretto esercizio di una posizione soggettiva, ma può estendersi anche a condotte che si collocano al di fuori dell'attività sportiva strettamente intesa, ove siffatta condotta (pur in astratto lecita) implichi – per il modo in cui la persona si è comportata o per il contesto nel quale ha agito – una compromissione di quei valori cui si ispira la pratica sportiva*".

In altri termini l'elaborazione, attraverso un giudizio pseudosillogistico, nel quale manca o deve essere pienamente definita la premessa maggiore (cioè la norma comportamentale tassativa che si intende violata), di una casistica incentrata sul rispetto dei valori condivisi da una comunità, anche oltre la tassonomia offerta dall'ordinamento nazionale (sicchè ciò che è lecito per questo non necessariamente è tale nell'ordinamento derivato) è un elemento irriducibile della specificità dell'ordinamento sportivo.

ISSN 2036-7821

Nota bibliografica (minima)

Nel par. 2 (così come nei successivi) gli scritti di GIANNINI M.S. cui ci si riferisce sono Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi, in Riv. Dir. Sport., 1949, pp. 10 ss., e ID. Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi, in Riv. trim. dir. pub., 1996. pp. 671 ss.. E' comunque necessario il riferimento a CESARINI SFORZA W., Il diritto dei privati, Giuffrè, Milano, 1963 (prima ed. del 1929), e a FURNO C., Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1955, 619 ss. Sulla plurisoggettività i richiami sono a CLEMENTE DI SAN LUCA G., Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto, in Dir. Pubb., 2007, pp. 33 ss., e FERRARA L., L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata, in Dir. pubb., 2007, 1 ss. La Carta Olimpica è quella della versione entrata in vigore l'8 agosto 2021, consultabile sul sito https://olympics.com/ioc/olympic-charter, il Codice Mondiale antidoping è consultabile sul sito https://www.wada-ama.org/en/resources/the-code/world-anti-doping-code, mentre il Olympic Movement Code on the Prevention of the Manipulation of Competitions è consultabile sul sito https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/IOC/What-We-Do/Protecting-Clean-Athletes/Competition-manipulation/Protecting-clean-athletes-competition-manipulation.pdf. Sulla lex sportiva v. SERRA M.F., Autonomia differenziata e 'ordinamento sportivo', in www.federalismi.it, 2020, 24, e CASINI L. Il diritto globale dello sport, Milano, 2010. L'entificazione dei soggetti di giustizia internazionale al di fuori del CIO, è stata operata a seguito della sentenza del Tribunale Federale Svizzero del 15 marzo 1993 (Gundel) che aveva ravvisato una sostanziale mancanza di terzietà ed indipendenza dei giudici del TAS, mediante la creazione del CIAS, fondazione di diritto svizzero, che ha il compito di provvedere alla nomina dei membri del TAS, ed alle eventuali loro ricusazioni. Sugli enti v. G. MORBIDELLI, Gli enti dell'ordinamento sportivo, in V. CERULLI IRELLI - G. MORBIDELLI, Ente pubblico ed enti pubblici, Torino, 1994, pp. 171 ss.

Nel par. 3 il riferimento è a GROSSI P. , Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo, Dir.Amm., 1-2, 2012, pagg. 3 ss. Sulla originarietà dell'ordinamento sportivo le critiche cui si allude nel testo sono riportate in FERRARA L, op.cit., e ID, Giustizia sportiva (ad vocem), in Enc. dir. Ann., Milano, 2010, 493 ss. Sul carattere aterritoriale dell'ordinamento sportivo v. MASSERA S., Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale, in Dir. pubbl., 2008, 113 ss., e MORZENTI PELLEGRINI R., L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale, Milano, 2007. Cfr il volume collettaneo di C. FRANCHINI (a cura di), Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi, Torino, 2004

Nel par. 4 i riferimenti a Grossi, Massera, Clemente di San luca riguardano le opere già citate. Sulle teorie "stataliste" il riferimento è a MANFREDI G., Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva, Torino, 2007 (del quale v. anche Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale, in Dir. amm., 2012, 299 ss.). Ho inserito tra i riduzionisti DI NELLA, Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico, Napoli, 1999; il riferimento al diritto globale dello sport

ISSN 2036-7821

è a Casini, op.cit., ma cfr anche G. NAPOLITANO, Sport, in S.CASSESE (diretto da), Dizionario di diritto pubblico, vol. VI, Milano, 2006, pp. 5678 ss.; ancora sulla lex sportiva v. R.C.R. SIEKMANN, J. SOEK, Lex Sportiva. What Is Sports Law?, Springer, The Hague, 2012, e BASTIANON S., in ID e NASCIMBENI B., Lo sport e il diritto dell'Unione europea, 2010, Torino, e Serra. op.cit.

Nel par. 5 si rinvia per i profili processuali ai contributi di SANDULLI P. in questo volume. Sui temi di rilievo costituzionale v. MODUGNO F., Giustizia sportiva: problemi generali, in Riv. dir. sport. 1993, 327 ss., spec. 334 ss. e GUARINO G, Lo sport quale "formazione sociale", in Scritti in Onore di Aldo Piras, Milano 1996, 347 ss., spec. 348 dove si fa riferimento allo sport come formazione sociale espressione di un 'diritto inviolabile'.

Nel par. 6 il riferimento è a BORRELLO R., commento alla sentenza 160/2018 della Corte Cost., Giurisprudenza Costituzionale, fasc.5, 2019, pp. 2685. Il riferimento successivo è a MODUGNO F., Pluralità degli ordinamenti giuridici, in Enc. dir., vol. XXIV, 1985, 1 ss. Sulla quadripartizione della giustizia sportiva la citazione è a LUISO F.P., La giustizia sportiva, Milano, 1975. Sulla evoluzione della giurisprudenza amministrativa in materia di sanzioni sportive dopo il d.l. 220/2003, v. LUBRANO E. (assieme a MUSUMARRA L.), Diritto dello sport, Roma, 2017. Sul rilievo dell'autodichia v. PAOLANTONIO N., Ancora su sport e giustizia (nota a Cons. rg. sic. 8 novembre 2007 n. 1048), Foro amm. - CdS – 2007. Sulla riforma del 2019 v. SANDULLI P., Note a prima lettura del disegno di legge n. 1603/2019 in tema di riordino dell'ordinamento sportivo, in Riv. dir. eco. sport., 2019, 1, pp. 47 ss. Sul d.l. 5/2021, dal dossier del Senato della Repubblica sul disegno di legge si legge quindi che "sin dalle prime interlocuzioni informali, nonché nelle missive inviate dal Presidente del CIO" al ministro dello sport "era emerso l'avvio da parte del CIO di un'attività istruttoria per comprendere gli impatti che la l. 145/2018 ha avuto sull'assetto organizzativo del CONI e sul principio di autonomia e indipendenza sancito nella Carta olimpica". Il CIO ha dunque rappresentato all'Italia una serie di doglianze sul "ruolo, la missione, l'autorità e le responsabilità del CONI", assoggettato al rispetto dei requisiti minimi della Carta olimpica. In particolare - proseguiva la relazione illustrativa - è stato eccepito che il personale del CONI "non potesse essere assunto e controllato da una entità esterna riconducibile allo Stato (Sport e salute Spa)", ma dovesse avere una propria dotazione organica e una propria struttura amministrativa. I riferimenti A Ferrara e Clemente di san Luca sono alle opere già citate.

Sulle sentenza della Corte di giustizia richiamate nel par. 7 v. PAPA S., Le federazioni sportive: natura privata e profili pubblicistici alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea, www.federalismi.it. In attuazione della delega legislativa sono stati adottati i seguenti decreti legislativi, tutti del 28 febbraio 2021: n.36 recante riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo; n. 37 recante misure in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle societa' sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo; n.38 recante misure in materia di riordino e riforma delle norme di

ISSN 2036-7821

sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi; n. 39 recante semplificazione di adempimenti relativi agli organismi sportivi; n. 40 recante misure in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali, Il riferimento alla definizione di sport richiama A. MARANI TORO-I. MARANI TORO, Gli ordinamenti sportivi, Milano, 1977, e SANINO M., Diritto sportivo, 2016.

Nel par. 9 il richiamo alla non autosufficienza del CIO è a CRISTIE L., Il tribunale federale svizzero quale autorità di ricorso in materia di arbitrato sportivo internazionale, Giur. arbitrale, 2, 2020. Il riferimento a Ferrara è alla prima opera citata; sulla dubbia utilità dell'indagine sulla esistenza o meno dell'ordinamento sportivo, v. GOISIS F., La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato, Milano, 2007. Sullo sport come materia trasversale FROSINI T.E., L'ordinamento sportivo nell'ordinamento costituzionale, in AA.VV., Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico, Napoli, 2009, 235 ss. Sulle norme tecniche il richiamo è all'opera di Manfredi cit., e a CARNELUTTI F. , Figura giuridica dell'arbitro sportivo, in Riv. dir. proc., 1953, 20 ss., nonché Goisis, op.cit. e CLEMENTE DI SAN LUCA, Arbitri, non giudici! Il mancato rispetto delle regole del gioco del calcio, Ed. Scientifica, 2021. La regola della "field of play decision" frutto di costante elaborazione pretoria appare misconosciuta dai sostenitori di una tesi originale quanto singolare, che postula l'applicabilità degli archetipi dell'annullamento d'ufficio, quale elemento proprio dell'esercizio in un potere nell'ambito dello stato di diritto, a cui si dovrebbe ricorrere per effetto dei protocolli di utilizzazione della tecnologia VAR nel caso delle competizioni calcistiche che non lascerebbero margini di discezionalità applicativa (CLEMENTE DI SAN LUCA, Discrezionalità tecnica e meri accertamenti nelle decisioni di arbitri e VAR, in AA.VV. (a cura di G.Clemente di San Luca), Campionato di calcio e Stato di diritto, Napoli, 2018, pagg. 65 ss.). Il richiamo a Grossi è all'opera citata.

ISSN 2036-7821