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. 4/2023

Estratto

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

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, 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. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Sara Pugliese, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Stefania 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"

L'organisation sportive et l'organisation étatique: vers une interpénétration qui redéfinit les contours de l'autonomie du mouvement sportif.

di Gennaro Terracciano

(Professore ordinario di Diritto amministrativo presso l'Università degli studi di Roma "Foro Italico")

Sommario

1. Introduction; - 2. L'autonomie de l'ordre sportif dans du droit de l'Union ; - 3. L'organisation sportive au niveau national; - 4. Conclusion.

Abstract

The sports movement and sports practice represent the subjective and objective domain which, associated with sports rules, makes it possible to deduce the existence of a sports system distinct from those of the State.
However, the relationship between state systems and the sports system cannot be defined in a certain and static manner, independently of the doctrinal orientations that one wishes to adopt, which obviously influences the quality and degree of recognized autonomy, strongly dependent on the values and principles that each state system adopts and promotes, as well as the role assigned to sport in the pursuit of these values and principles.
The very definition of sport seems to be changing, because it encompasses sporting disciplines which do not involve particular physical activities and which are perceived as "games"

* *La decisione di pubblicazione del presente lavoro è stata assunta dalla Direzione scientifica della Rivista, considerata l'autorevolezza dell'autore, l'originalità e lo spessore del contributo.*

1. Introduction.

Le mouvement sportif et la pratique sportive représentent le domaine subjectif et objectif qui, associés aux règles sportives, permettent de déduire l'existence d'un système sportif distinct de ceux de l'État[1].

Cependant, la relation entre les systèmes étatiques et le système sportif n'est pas définissable de manière certaine et statique, indépendamment des orientations doctrinales que l'on souhaite adopter, ce qui influence évidemment la qualité et le degré de l'autonomie reconnue, fortement dépendante des valeurs et des principes que chaque système étatique adopte et promeut, ainsi que du rôle attribué au sport dans la poursuite de ces valeurs et principes.

La définition même du sport semble changeante, car elle englobe des disciplines sportives qui ne prévoient pas d'activités physiques particulières et qui sont perçues comme des "jeux"[2].

D'ailleurs, l'esprit ludique et récréatif semble être commun au jeu, à l'activité physique, au sport stricto sensu, et le mot "Sport" semble dériver du français "desport", c'est-à-dire divertissement[3].

En Italie, la Constitution dans sa première version ne faisait aucune référence directe à la question du sport, et ce n'est qu'avec la réforme constitutionnelle de 2001 qu'elle a été envisagée dans l'alinéa trois de l'article 117 de la Constitution, en tant que domaine de législation concurrente régionale. Il était cependant évident que les

---

* Saggio presentato al Convegno internazionale di EUROPÀ (Limoges – 23 novembre 2023) « Les politiques publiques du sport en Europe: faire gagner les territoires et porter les valeurs ».

[1] Dans cette contribution il est beaucoup question de quelque chose qu'en italien nous définissons entant que « ordinamento ». En italien par ordinamento sportif nous voulons dire l'ensemble de règles régissant l'activité sportive, qu'elles soient d'origine étatique ou régionale, ou édictées de manière indépendante par des organismes sportifs. La définition de ordinamento étatique est représentée par les éléments normatifs qui régissent la vie de la communauté nationale au sein du système juridique de l'état. D'ici en avant nous allons donc utiliser la traduction en français "ordre juridique" en faisant référence à ces définitions, qu'il s'agisse de l'ordinamento sportif ou de celui étatique. En effet, l'expression et la notion d'ordre juridique est la même notion de Rechtsordnung (Kelsen, de Hart) ou de Legal system (en anglais) ou de Ordinamento (Santi Romano).

[2] M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in Riv. Dir. Sport., 1949, e id., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in Riv. trim. dir. pub., 1996; W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, Giuffrè, Milano, 1963; C. Furno, *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in Riv. trim. dir. proc. civ., 1955, 619 ss.; G. Clemente di San Luca, *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto*, in Dir. Pubb., 2007; L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in Dir. pubb., 2007; M.F. Serra, *Autonomia differenziata e 'ordinamento sportivo'*, in www.federalismi.it, 2020; L. Casini, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010; P. Grossi, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, Dir.Amm., 1-2, 2012; R. Morzenti Pellegrini, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007; G., Manfredi, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, 2007; R.C.R. Siekmann, J. Soek, *Lex Sportiva. What Is Sports Law*?, Springer, The Hague, 2012; N. Paolantonio, *Ancora su sport e giustizia (nota a Cons. rg. sic. 8 novembre 2007 n. 1048*), Foro amm. - CdS – 2007; S. Papa, *Le federazioni sportive: natura privata e profili pubblicistici alla luce delle pronunce della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, www.federalismi.it.; G. Clemente di San Luca, *Arbitri, non giudici! Il mancato rispetto delle regole del gioco del calcio*, Ed. Scientifica, 2021.

[3] M. Pittalis, *Sport e diritto*, Milano, 2022, 2 e ss.

ISSN 2036-7821

articles 2 et 18 de la Constitution, relatifs à la protection de la pratique sportive et à l'autonomie de l'organisation sportif, étaient invoqués en ce qui concerne la protection des formations sociales, y compris les associations, où l'homme exprime sa personnalité[4].

Seulement récemment, la pratique sportive a reçu une reconnaissance significative, toujours dans le cadre de la Constitution[5]. Le nouvel article 33 de la Constitution, dans le cadre du Titre II-Relations Éthico-Sociales, dispose (traduit en français) que la République reconnaît la valeur éducative, sociale et de promotion du bien-être psychophysique de l'activité sportive sous toutes ses formes.

Cette innovation semble nécessiter une réflexion renouvelée sur la relation entre l'ordre étatique et celui du sport, compte tenu de la pervasivité du premier, tant en ce qui concerne les principes constitutionnels que la législation ordinaire qui a fortement influencé une grande partie de l'organisation et de la discipline liées aux sujets de l'ordre sportif, y compris la sécurité, le travail sportif, le professionnalisme sportif, la justice sportive (y compris la contrainte de justice et la préjudicielle sportive)[6], les modèles de prévention des infractions sportives, les systèmes de représentation, le financement des fédérations, le contrôle comptable et financier: en fin de compte, seules les règles techniques des disciplines sportives semblent rester étrangères à la discipline normative nationale et régionale (mais pas leurs conséquences sur le plan économique et juridique général) ainsi que celles liées au contrôle et à la lutte contre le dopage.

Avec les récentes réformes nationales en matière de sport, le législateur a également tenté de définir le domaine et la notion de sport, comme toute forme d'activité physique basée sur le respect de règles qui, à travers une participation organisée ou non, vise l'expression ou l'amélioration de la condition physique et psychique, le développement des relations sociales ou l'obtention de résultats dans des compétitions de tous niveaux[7], finissant par soutenir les thèses selon lesquelles le sport constitue un ordre juridique dérivé de celui de l'Etat.

2. L'autonomie de l'ordre sportif dans du droit de l'Union.

Au niveau de l'Union européenne, la question de l'autonomie de l'ordre sportif ne semble pas être traitée directement, mais sans aucun doute, l'incidence du droit de

[4] Corte Cost. nn. 127/1977 e 49/2011.

[5] G.U. 7/10/2023, L. Cost. n. 1 del 26/09/2023.

[6] G. Terracciano, *Il vincolo di giustizia, la clausola compromissoria e la pregiudiziale sportiva*, in La giustizia nello sport, a cura di P. Del Vecchio, L. Giacomardo, M. Sferrazza, R. Stincardini, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 425-432.

[7] D.lgs. n. 36 del 28 febbraio 2021.

ISSN 2036-7821

l'Union sur l'organisation des relations inter organisationnelles, tant internes qu'externes à l'ordre sportif, a été extrêmement importante[8].
En effet, l'article 165 du Traité semble être pertinent, statuant que l'Union européenne contribue à la promotion des profils européens du sport, en tenant compte de ses spécificités, de ses structures basées sur le volontariat et de sa fonction sociale et éducative, développant la dimension européenne du sport, en promouvant l'équité et l'ouverture dans les compétitions sportives et la coopération entre les organismes responsables du sport et en protégeant l'intégrité physique et morale des sportifs, en particulier des plus jeunes d'entre eux.
Ainsi, il n'est pas fait mention de l'autonomie de l'ordre sportif ou du mouvement sportif, mais leur spécificité et leur fonction sont reconnues. En fait, la pertinence économique du phénomène sportif rend le sport sensible à la discipline européenne de la concurrence et du marché intérieur[9], bien que la spécificité évoquée permette de reconnaître aux institutions sportives un certain degré d'autonomie, mais certainement pas de soustraction au droit européen[10]. Il semble émerger une sorte d'indifférence de l'ordre juridique européen envers le sport, laissant aux États membres individuels le soin de définir, dans le respect des traités, la relation entre le pouvoir étatique et les organisations sportives.

3. L'organisation sportive au niveau national.

En effet, il semble également complexe de définir le concept même de domaine ou d'ordre sportif ou de système juridique sportif, même au niveau national. La nouvelle disposition constitutionnelle semble reconnaître et promouvoir "l'activité sportive", qui est évidemment considérée comme un phénomène social et culturel préexistant; mais en même temps, cette reconnaissance attire la régulation du phénomène par l'ordre étatique afin de permettre la poursuite des valeurs mises en évidence. En d'autres termes, la qualité et le degré d'autonomie semblent paradoxalement se réduire, tant pour les acteurs opérant dans le monde du sport que pour le pouvoir d'autorégulation.
Il est vrai que, généralement, une autonomie internationale est reconnue à l'organisation sportive liée au CIO, qui, par accord, édicte la discipline fondamentale aux fédérations nationales. Cependant, dans cette perspective également, il semble difficile de reconnaître les traits de la souveraineté organisationnelle, et le régime

[8] F. Cardarelli, *Morfologia dell'ordinamento sportivo, Argomenti di diritto nazionale e internazionale dello sport e di giustizia sportiva*, a cura di G. Terracciano, P. Sandulli, C. Rombolà, Duepuntozero ed., 2022.
[9] Libro bianco dello sport della Commissione Europea, COM2007/391 del 11 luglio 2007.
[10] Corte di giustizia, C-519/04 del 18 luglio 2006 (caso Meca Medina – Majecen); C-22/8 del 13 giugno 2019 (caso Top Fit – Biffi); Risoluzione del Parlamento europeo del 23 novembre 2021 sulla politica dell'Unione Europea in materia di sport.

ISSN 2036-7821

d'autonomie dépend en grande partie de la reconnaissance accordée par les législations des États aux fédérations. Même la nature privée des Fédérations nationales peut être mise en doute, soit parce qu'elles peuvent expressément être imprégnées de publicité par des dispositions normatives, soit en raison de leur système de financement (en tant qu'organismes de droit public), soit en raison des finalités de nature publique attribuées au niveau national.
Sous un autre angle, peut-être serait-il préférable, dans une perspective de l'Union, de se référer au sport comme une "matière", dont la discipline présente des singularités qui, cependant, ne semblent pas s'élever à un véritable ordre ou système juridique, compte tenu également de la soumission générale des décisions des organes dirigeants du sport aux juridictions étatiques (bien qu'après avoir épuisé les degrés de la justice sportive, et cela vaut également pour le CIO).
Cependant, il semble possible d'identifier un noyau de discipline juridique de production de l'organisation internationale du sport, acceptée au niveau national, imperméable au pouvoir étatique, même juridictionnel, dans les règles "techniques" des compétitions sportives et celles (dans la mesure où elles sont sans pertinence dans l'ordre étatique) fonctionnelles au respect du fair-play.
La nature juridique des règles techniques peut également être mise en doute, bien sûr, et certes, un examen de la licéité au regard du respect des normes nationales et européennes de ces règles ne peut être nié. Mais une chose semble certaine: elles sont de production autonome (privée) et sont acceptées et observées spontanément sur la base d'accords de nature consensuelle et négociée. Cela vaut également pour le principe général du fair-play, qui insuffle une direction éthique à tout comportement découlant de la compétition sportive, indépendamment du fait que ce comportement puisse également être d'intérêt sur le plan de la législation nationale ou européenne.
Ce noyau normatif est-il suffisant pour permettre la reconnaissance d'un domaine sportif autonome, bien que dérivé, sectoriel ou sectorisé, de l'ordre juridique étatique?
L'impression est que l'importance croissante du phénomène sportif en termes de aspects sanitaires, sociaux, culturels et, en général, économiques a accentué la tendance étatique à réglementer la matière du sport sous tous les aspects possibles, avec une intégration progressive entre l'ordre étatique et celui du sport, au point de limiter dans un périmètre étroit l'autonomie du mouvement sportif.
Le pluralisme juridique[11] suppose l'existence d'un ordre juridique en présence d'une organisation stable de sujets en communion d'intérêts qui acceptent, plus ou moins volontairement, d'être soumis aux règles découlant de l'organisation elle-même. Mais

[11] M.S. Giannini, *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in C. Gini (a cura di), *Atti del XIV congresso internazionale di sociologia*, vol. IV, Roma, 1951, Milano, 2003, 411; M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949.

ISSN 2036-7821

cela nécessite la reconnaissance du pouvoir d'autoproduction normative pour réguler le comportement des individus qui en font partie[12]. Cela est-il encore reconnaissable aujourd'hui en ce qui concerne le mouvement sportif ?

En Italie, plusieurs interventions de la Cour constitutionnelle ont tenté de définir les contours de cette autonomie réelle ou présumée[13], allant jusqu'à statuer sur la nature, pour certains aspects originale et autonome, de l'ordre sportif qui présente les caractéristiques traditionnelles de pluralité de sujets, d'organisation et de réglementation propres[14].

Cependant, même si l'on veut reconnaître la validité d'un ordre juridique sportif distinct de celui de l'État, il semble évident qu'il présente des lacunes et doit être intégré et harmonisé avec celui de l'État. Mais c'est précisément la pervasivité de la discipline d'harmonisation qui finit par comprimer le minimum d'autonomie du mouvement sportif.

L'érosion progressive de l'autodétermination sportive se trouve dans l'évolution de la discipline italienne en la matière. Quelques rappels peuvent être utiles : a) l'article 2 du décret législatif n° 242/1999 (tel que modifié par le décret législatif n° 15/2004) a confirmé la personnalité juridique de droit public du CONI, tout en restant l'organe apical de l'expression du CIO ; b) l'article 2 du D.L. n. 220/2003, converti en L. 280/2003 et modifié et complété par la loi n. 145/2018, a expressément délimité l'autonomie et l'autodétermination sportive, réservant à l'ordre sportif les questions de conformité et d'application des règles réglementaires, organisationnelles et statutaires de l'ordre sportif national et de ses articulations, afin d'assurer le bon déroulement des activités sportives et des comportements pertinents sur le plan disciplinaire et l'application des sanctions disciplinaires sportives[15] ; c) même à la suite de décisions juridictionnelles, les relations patrimoniales endo-associatives entre les sociétés, associations et athlètes relèvent de la juridiction étatique du juge ordinaire; d) les mesures d'admission et d'exclusion des compétitions, ou qui ont de toute façon un impact sur la participation aux compétitions, semblent faire l'objet de la justice sportive, mais sans exclure un recours à la justice administrative étatique; e) les droits subjectifs non patrimoniaux dans le domaine sportif relèvent de la juridiction administrative étatique, tout comme sur les actes administratifs-organisateurs des institutions sportives[16].

---

[12] G. Paolo Cirillo, *Sistema istituzionale di diritto comune*, Padova, 2019, pag. 36; S. Romano, *L'Ordinamento giuridico. Studi sul concetto, le Fonti e i Caratteri del Diritto*, Pisa, 1917.

[13] Sentenze nn. 49 del 2011 e 160 del 2019.

[14] F. Cardarelli, in AA.VV. a cura di G. Terracciano, *Argomenti di diritto nazionale e internazionale dello sport e giustizia sportiva*, Roma, 2022, pagg. 11-40; P. Sandulli, *ibidem*, pagg. 211-346.

[15] G. Pesce, *Questioni vecchie e nuove sull'autonomia dell'ordinamento sportivo: dal vincolo di giustizia alle vicende della Sport e Salute S.p.A.*, in *www.judicium.it*, 11 gennaio 2022.

[16] G. Terracciano, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale: le impugnazioni avanti la giustizia amministrativa e i relativi presupposti*, coautore A.M. Colarusso, in Gazzetta Forense, marzo-aprile 2023.

ISSN 2036-7821

Les décrets législatifs n° 36, 37, 38 et 39 de 2021 ont également eu un impact significatif sur la réglementation de tous les sujets des organisations sportives, et le processus de réforme semble toujours en cours, car récemment, avec le décret législatif n° 120 du 29 août 2023, le Registre national des activités sportives amateurs a été réformé, auquel toutes les sociétés et associations sportives amateurs (et tout autre organisme sportif amateur) doivent s'inscrire pour accéder aux avantages et contributions et éventuellement acquérir la personnalité juridique.
En outre, avec le même décret n° 39/2021, une discipline spécifique sur la prévention des abus, violences et discriminations dans l'activité sportive est introduite, obligeant toutes les associations et sociétés sportives à adopter des modèles organisationnels et de contrôle de l'activité sportive et des codes de conduite sur la base des lignes directrices du CONI et donc d'un organisme public, prévoyant également des sanctions en cas de non-respect dans les délais prévus.
Il semble indéniable maintenant l'inexistence de toute autonomie organisationnelle des sujets opérant dans le monde du sport, avec une tendance expansive de l'ordre juridique étatique correspondant à une récession de l'autonomie du domaine sportif.

4. Conclusion.

En fin de compte, la gouvernance du sport semble progressivement avoir basculé des institutions représentant le mouvement sportif aux institutions publiques étatiques, sur la base d'une législation nationale et régionale qui confère de plus en plus de pouvoirs décisifs à des entités publiques, tant en termes de principes et de gestion du sport (également entendu comme service public) que sur le plan des ressources économiques en soutien aux fédérations et aux infrastructures sportives.
En examinant de près, en Italie, la centralité du Comité Olympique National Italien (CONI) en ce qui concerne le mouvement sportif a été réduite, avec le transfert de compétences significatives, y compris sur le plan technique, à une société par actions entièrement publique, Sport e Salute S.p.A., détenue par le Ministère de l'économie et des finances et contrôlée par la Présidence du Conseil des ministres par l'intermédiaire du Ministre délégué aux sports. Les financements considérables pour le sport alloués par les lois budgétaires sont transférés via le Département du sport à la société Sport e Salute, qui les destine en partie au financement des fédérations sportives. La structure même du CONI, bien qu'il demeure l'entité principale en tant que Comité olympique national, a été fortement réduite et reçoit elle-même un financement de l'État via la société Sport e Salute. En d'autres termes, la gouvernance du sport en Italie a été révolutionnée ces dernières années, avec un renforcement évident du rôle de l'État, à travers ses organes ministériels, tant du point de vue réglementaire que des contrôles et du système judiciaire.

ISSN 2036-7821

Le mouvement sportif reste bien sûr vivant au sein des fédérations, qui dépendent cependant de plus en plus des financements de l'État et sont soumises à des règles de conduite de plus en plus d'ordre public.
Le nouveau principe introduit dans la Constitution laisse, toutefois, entrevoir une perspective différente, car les valeurs présentes dans l'activité sportive sont reconnues par la République, et selon l'article 114, la République est constituée par les Communes, les Provinces, les Métropoles, les Régions et l'État. L'État n'a aucune primauté en ce qui concerne l'activité sportive, et les valeurs éducatives, sociales et de bien-être qui y sont liées sont transversales à tous les niveaux de gouvernement, engageant ceux-ci, dans les limites dimensionnelles et selon le principe de la subsidiarité verticale, à promouvoir toute initiative utile pour la pratique sportive, en soutenant également les organisations privées (fédérations, organismes de promotion sportive, associations et clubs sportifs) opérant dans ce domaine.
Dans une certaine mesure, il semble que l'activité sportive représente un bien collectif ou commun et puisse même être considérée comme un enrichissement du domaine des prétendus intérêts diffus. Cela peut également avoir une certaine pertinence en ce qui concerne l'établissement de normes spécifiques (niveaux essentiels de prestations) à reconnaître sur l'ensemble du territoire national, indépendamment de la compétence pour l'exercice du service public connexe.
En conclusion, l'organisation de la gouvernance dans le domaine du sport ne semble pas encore clairement définie (sauf en ce qui concerne la pratique sportive de haut niveau et d'intérêt olympique, qui est de toute façon réglementée par le CONI), mais l'intérêt public pour l'activité sportive doit certainement être protégé et poursuivi par tous les niveaux de gouvernement, à commencer par les entités territoriales.
Le bien commun "sport" nécessite donc une coopération totale, voire une interpénétration, entre l'exercice du pouvoir public à tous les niveaux et l'activité des acteurs privés du mouvement sportif, également dans une mise en œuvre nécessaire

ISSN 2036-7821