

EUNOMIA

RIVISTA DI STUDI SU PACE E DIRITTI UMANI

ANNO XII n.s., NUMERO 1, 2023

NUMERO MONOGRAFICO SU "SPORT E DIRITTI"

A CURA DI GIUSEPPE GIOFFREDI



2023

Eunomia. Rivista di studi su pace e diritti umani

Inserita nell'elenco delle Riviste Scientifiche di ANVUR per le aree scientifiche 11, 12, 13, 14.

Direttore Responsabile

Salvatore Colazzo (Università del Salento, Lecce, Italy)

Comitato di direzione

Giuseppe Gioffredi (Università del Salento), Attilio Pisanò (Università del Salento), Anna Maria Campanale (Università di Foggia), Thomas Casadei (Università di Modena e Reggio Emilia), Victor Luis Gutierrez Castillo (Universidad de Jaen), Roberto Maragliano (Università Roma Tre), Gianpaolo Maria Ruotolo (Università di Foggia).

Comitato scientifico

Fabio Pollice (Università del Salento), Mariano Longo (Università del Salento), Luigi Melica (Università del Salento), Michele Carducci (Università del Salento), Daniele De Luca (Università del Salento), Claudia Morini (Università del Salento), Gianpasquale Preite (Università del Salento), Giuliana Iurlano (Cesram, Lecce), Antonio Donno (Cesram, Lecce), Jose Antonio Santos (Universidad Rey Juan Carlos, Madrid), Ricardo Rabinovich Berkman (Universidad de Buenos Aires), Consuelo Ramon Chornoz (Universidad de Valencia), Antonio Lazari (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla), Vincenzo Lorubbio (Università del Salento), Amparo Lozano (Universidad S. Pablo Ceu, Madrid), Monica Lugato (Università di Roma-LUMSA), Francesco Perfetti (LUISS "G. Carli", Roma), Maria Eugenia Rodriguez Palop (Universidad Carlos III, Madrid), Ludovica Poli (Università di Torino), Enza Pellecchia (Università di Pisa), Rabia M'rabet Temsamani (Universidad de Jaen), Emanuele Sommario (S.S. Sant'Anna, Pisa).

Comitato editoriale

Demetrio Ria (Università del Salento), Andrea Napolitano (Università degli studi di Napoli), Chiara Grieco (Università del Salento), Benedetta Rossi (Università di Modena e Reggio Emilia), Francesco Celentano (Università di Bari), Jonathan Pass (Universidad Pablo de Olavide, Sevilla), Francesco Maria Maffezzoni (Università di Brescia), Francesco Viggiani (Università del Salento), Isabella Salsano (Università del Salento), Silvia Solidoro (Università del Salento).

Redazione

Rosita Ingresso (Università del Salento), Angelo Ferramosca (Università del Salento).

Editorial Office

Università del Salento-Lecce
Via Stampacchia, 45
73100 Lecce (Italy)
tel. 39-0832-294642
tel. 39-0832-294765
fax 39-0832-294754
e-mail: eunomia@unisalento.it

In collaborazione con



RETE PACE E DIRITTI

Pubblicazione redatta nell'ambito delle attività dell'Unità di ricerca: "Sport and Law: Sustainability and Integrity" dell'Università del Salento ([link](#)).

Pubblicazione risultato di alcune linee di ricerca condotte all'interno dell'EU Jean Monnet Module: "Sport Integrity and Rule of Law in the Governance of Sports Authorities as a Priority and Value of European Law" (EUSportRoL) ([link](#)).

ISSN 2280-8949

Journal website: <http://siba-ese.unisalento.it/index.php/eunomia>

© 2023 Università del Salento – Coordinamento SIBA

Coordinamento **SIBA**
UNIVERSITÀ DEL SALENTO
<http://siba.unisalento.it>

*Lo sport ha il potere di cambiare il mondo. Ha il potere di ispirare.
Esso ha il potere di unire le persone in un modo che poche altre cose fanno.
Parla ai giovani in una lingua che comprendono.
Lo sport può portare speranza dove una volta c'era solo disperazione
(Nelson Mandela)*

*La vita è come una partita a tennis: non puoi vincere senza servire
(Arthur Ashe)*

SOMMARIO

ANNO XII N.S., NUMERO 1, 2023

GIUSEPPE GIOFFREDI	
<i>Note introduttive sul rapporto fra “sport” e “diritti”</i>	7
SAGGI / ESSAYS	11
FEDERICO LAUS	
<i>Gestione del rischio negli eventi sportivi: principio di precauzione e D.a.spo.</i>	13
ANTONIO DI MARCO	
<i>The duty of cooperation (and the right to be integrated) of the sporting organisations: sporting, international and regional responsibilities in addressing sporting antinomies</i>	33
FRANCESCO ALBIONE	
<i>Brevi riflessioni sulla sostenibilità dell’assetto definito dalla l. n. 280/2003</i>	59
ANTONIO DE MAURO	
<i>L’agente sportivo e la professione forense: un dialogo (a volte) difficile!</i>	73
ALBERTO ORLANDO	
<i>Note di giustizia sportiva comparata: modelli europei a confronto tra giurisdizione statale e arbitrato sportivo</i>	87
EMANUELA MIRELLA DE LEO	
<i>Fenomenologia degli Esport: nascita, sviluppo e inquadramento normativo. Criticità e prospettive</i>	115
ANTONIO FIORENTINO MARTINO	
<i>Il trattamento fiscale dei compensi degli e-gamer e i profili di diritto internazionale</i>	127
FRANCESCO MARIA MAFFEZZONI	
<i>La responsabilità civile nelle competizioni automobilistiche: spunti di riflessione tra società organizzatrici e altri soggetti</i>	137

GIUSEPPE GIOFFREDI

Sport e sviluppo sostenibile: le nuove priorità del Cio e l'Agenda olimpica 2020+5

155

RECENSIONI / REVIEWS

173

FRANCESCO VIGGIANI

Luigi Melica, Sport e "diritti" in Italia e nel mondo, Bologna University Press, Bologna, 2022

175

GIUSEPPE GIOFFREDI
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

Note introduttive sul rapporto fra “sport” e “diritti”

Sono lieto e onorato di presentare questo numero monografico di *Eunomia. Rivista di Studi su Pace e Diritti Umani*, incentrato sul rapporto fra “sport” e “diritti”. La rivista, come è noto, ha l’obiettivo di intrecciare i discorsi sui diritti umani e sulla pace in una prospettiva interdisciplinare che trova, però, negli ambiti del Diritto internazionale e della Filosofia del diritto i suoi punti di maggiore forza.

Alcune brevi considerazioni sono necessarie per inquadrare il binomio inscindibile costituito da “sport” e “diritti”. È infatti ben noto il fenomeno del «profluvio di norme regolanti le gare, i rispettivi campionati, il regime sanzionatorio e l’apparato giurisdizionale finalizzato a rendere regolari le competizioni sportive» (L. Melica, *Sport e “diritti” in Italia e nel mondo*, BUP, 2022, p. 9)). L’intero sistema del mondo dello sport, infatti, essendo regolato da procedure complesse, dà luogo a una mole enorme di procedimenti, contenziosi e decisioni delle varie autorità giudiziarie sportive esistenti.

Del resto, il fenomeno sportivo più importante della storia dello sport, le olimpiadi, perseguirono, sin dall’inizio, il «duplice scopo di promuovere, accanto alla competizione sportiva strettamente intesa, la realizzazione dei principi giuridici fondamentali che faticosamente stavano influenzando le giovani democrazie del XX secolo: l’eguaglianza, il rispetto reciproco e l’inviolabilità dei diritti».

Sport e diritti, dunque, sono da lungo tempo strettamente collegati fra di loro. Nel presente numero di questa rivista si è tentato di dare un “ordine”, limitatamente ad alcune tematiche, a questo avvincente tema, privilegiando – per quanto possibile – i “diritti”, nelle loro diverse accezioni, che si generano dallo sport e nello sport.

Molti dei saggi che seguono, infatti, vanno in questa direzione.

È il caso, ad esempio, del contributo di Federico Laus incentrato sulla tematica concernente *Gestione del rischio negli eventi sportivi: principio di precauzione e D.a.spo.* La riflessione giuspubblicistica sulla gestione del rischio tende ormai a trascinare in settori profondamente diversi da quelli della tutela della salute e dell'ambiente, in riferimento ai quali si è affermato il principio di precauzione. In questo contesto di espansione del principio di precauzione al di fuori dei tradizionali ambiti di riferimento, il contributo di Laus procede all'analisi della gestione del rischio nel settore sportivo, ed in particolare nella prospettiva in cui l'approccio precauzionale e preventivo trova sua specifica attuazione, ossia in relazione al divieto di accesso alle manifestazioni sportive (c.d. D.a.spo.).

Dal canto suo, Antonio Di Marco si occupa del tema concernente il dovere di cooperazione delle organizzazioni sportive con un saggio dal titolo *Sporting antinomies and systemic aporia: the duty to co-operate (and the right to be involved) of Sporting Organisations*. Le organizzazioni sportive sono importanti attori economici, sociali e politici, le cui attività e disposizioni regolamentari possono entrare in conflitto con il contesto politico e giuridico di riferimento; la soluzione e la ricomposizione di tali antinomie si scontra con un'evidente aporia istituzionale. Il contributo di Di Marco s'interroga sull'obbligo di cooperazione inteso come prerequisito e base essenziale per affrontare le antinomie sportive, individuando le responsabilità fondamentali delle autorità sportive e pubbliche a livello internazionale e regionale. L'obiettivo è quello di indicare quali sono le implicazioni giuridiche della necessità di coordinamento tra diversi ordinamenti giuridici, e come tale coordinamento possa essere efficacemente attuato per gestire ed evitare conflitti e antinomie, preservando l'autonomia dello sport e la sua funzione sociale.

Francesco Albione, nel suo scritto, espone *Brevi riflessioni sulla sostenibilità dell'assetto definito dalla l. n. 280/2003*. Le relazioni tra l'ordinamento statale e quello sportivo hanno infatti generato, da tempo, accesi e controversi dibattiti giurisprudenziali e dottrinali. In particolare, il d. l. n. 220/2003 – convertito nella l. n. 280/2003 – ha

tracciato i confini relativi alle competenze delle giurisdizioni dei due ordinamenti, sui quali sono state sollevate numerose questioni (con particolare riferimento alle cc.dd. controversie disciplinari). L'intento di del contributo di Albione è appunto quello di illustrare detti confini, mettendo in luce punti di forza e contraddizioni di tale equilibrio.

Antonio De Mauro, tratta il tema concernente gli aspetti peculiari della professione di agente sportivo, con un saggio dal titolo *L'agente sportivo e la professione forense: un dialogo (a volte) difficile!* La professione di agente sportivo, regolata da norme di settore, ha spesso posto problemi riguardanti la compatibilità della contemporanea iscrizione dello stesso agente in albi professionali che hanno una disciplina propria. Sorgono, dunque, incompatibilità che, di volta in volta, possono impedire al professionista lo svolgimento di attività diverse da quanto previsto dalla propria legge professionale. Il scritto di De Mauro – in considerazione della peculiarità della professione di agente sportivo e della vicinanza della stessa (quantomeno con riferimento alle competenze giuridiche inerenti alla materia contrattuale) alla professione di avvocato – analizza la problematica concernente la possibilità o meno della contemporanea iscrizione dell'agente sportivo nell'elenco federale e nell'albo degli avvocati.

Alberto Orlando si occupa, invece, di *Note di giustizia sportiva comparata: modelli europei a confronto tra giurisdizione statale e arbitrato sportivo*. Il contributo di Orlando offre un'analisi comparata di alcuni sistemi di giustizia sportiva in Europa: partendo dal modello italiano, sono infatti descritti i sistemi vigenti in Francia, Germania e Spagna, con riferimento alla ripartizione di competenze tra giustizia sportiva e giustizia statale, alle forme di arbitrato sportivo esistenti e, in generale, ai confini dell'autonomia dell'ordinamento sportivo sotto il profilo della gestione delle controversie in materia.

Emanuela Mirella De Leo analizza la *Fenomenologia degli Esport: nascita, sviluppo e inquadramento normativo. Criticità e prospettive*. Il saggio di De Leo, dunque, affronta il tema degli Esports, un fenomeno globale in rapida crescita, ed esplora l'intersezione tra gli Esports, la legislazione globale, la recente risoluzione dell'UE in materia e la situazione italiana. Il focus dello scritto concerne le sfide legate alla necessità di misure

legislative e regolamentari nel settore e l'obiettivo è quello di fornire una panoramica completa e aggiornata della normativa che disciplina questa materia.

Antonio Fiorentino Martino approfondisce *Il trattamento fiscale dei compensi degli e-gamer e i profili di diritto internazionale*. Questo saggio esamina il trattamento fiscale in Italia dei proventi conseguiti dai gamer nell'ambito degli e-sport, alla luce della legislazione vigente sino a giugno 2023 e di quella attualmente in vigore. Vengono fornite anche alcune ipotesi di prospettive future, sulla base di atti normativi oggi in discussione in Parlamento. Infine, vengono illustrati taluni profili di diritto tributario internazionale, nell'ottica dei trattati per evitare le doppie imposizioni.

Francesco Maria Maffezzoni si occupa del tema concernente *La responsabilità civile nelle competizioni automobilistiche: spunti di riflessione tra società organizzatrici e altri soggetti*. L'articolo indaga la responsabilità civile nelle competizioni motoristiche. L'autore si concentra sulle diverse tipologie di responsabilità civile applicabili in Italia agli eventi motoristici, attraverso lo studio della più recente giurisprudenza e della normativa sportiva. Inoltre egli affronta il tema della responsabilità e distingue tra responsabilità dell'organizzatore, del proprietario della struttura, dei funzionari, dei concorrenti e degli spettatori.

Il sottoscritto, in chiusura, analizza *Le nuove priorità del CIO e l'Agenda olimpica 2020+5*, dando quindi conto della nuova tabella di marcia proposta dal Comitato olimpico internazionale pensata per accompagnare il movimento sportivo mondiale in un mondo drasticamente trasformato dalla pandemia di Covid-19.

Queste brevi note introduttive danno qualche indicazione sul materiale che troverete proseguendo nella lettura di questo numero della rivista. Un numero ricco di idee e spunti di ricerca, di cui vi consiglio vivamente la lettura.

SAGGI / ESSAYS

FEDERICO LAUS
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Gestione del rischio negli eventi sportivi: principio di precauzione e D.a.spo.

Risk management in sport events: precautionary principle and restricting orders

Abstract: La riflessione giuspubblicistica sulla gestione del rischio tende ormai a trascinare in settori profondamente diversi da quelli della tutela della salute e dell'ambiente, in riferimento ai quali si è affermato il principio di precauzione. In questo contesto di espansione del principio di precauzione al di fuori dei tradizionali ambiti di riferimento, il contributo procede all'analisi della gestione del rischio nel settore sportivo, ed in particolare nella prospettiva in cui l'approccio precauzionale e preventivo trova la sua specifica attuazione, ossia in relazione al divieto di accesso alle manifestazioni sportive, c.d. D.a.spo., identificato come misura precauzionale dalla giurisprudenza amministrativa. La valutazione circa l'inaffidabilità del soggetto spetta all'Autorità amministrativa, la quale è chiamata a un apprezzamento discrezionale nel bilanciamento tra il prevalente interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza dei cittadini e l'interesse privato ad accedere liberamente negli stadi.

Abstract: By now, public law reflection on risk management tends to overflow into sectors profoundly different from those of health and environmental protection, in reference to which the precautionary principle has been affirmed. In this context of expansion of the precautionary principle outside the traditional spheres of reference, the paper analyses risk management in the sports sector, and in particular in the perspective in which the precautionary and preventive approach finds its specific implementation, that is, in relation to the restricting orders on access to sports events, the so-called D.a.spo., identified as a precautionary measure by the administrative jurisprudence. The assessment of the unreliability of the person must be carried out by the administrative authority, which is called upon to make a discretionary assessment in balancing the prevailing public interest in protecting the order and safety of citizens and the private interest in free access to stadiums.

Keywords: Principio di precauzione; Sport; D.a.spo.; Amministrazione pubblica; gestione del rischio; accesso a eventi sportivi; sicurezza.

Keywords: Precautionary principle; Sport; Restricting orders; Public administration; risk management; access to sports events; safety.

1. *Poliedricità del principio di precauzione: limitazione o strumento di azione?*

L'attenzione degli ordinamenti alla gestione del rischio non si circoscrive ai settori tradizionali della tutela ambientale e della salute, in riferimento ai quali si è affermato il principio di precauzione, ad esempio in tema di farmaci, emissioni inquinanti, sicurezza alimentare e profilassi¹. L'approccio precauzionale², variamente inteso, caratteristico della gestione del rischio "moderna", si è sviluppato anche in ambito finanziario, in relazione alle politiche di bilancio dei singoli Stati membri, come principio di "precauzione finanziaria", nonché in settori come il terrorismo e l'immigrazione, come principio di sicurezza, come anche nel settore sportivo, che qui ci interessa, essenzialmente con riguardo al contrasto a condotte lesive della sicurezza nelle manifestazioni sportive (D.a.spo.), pur potendosi individuare il richiamo al principio di precauzione, sotto il profilo giuspenalistico e giusciviltistico³, anche in relazione alla responsabilità delle società sportive e al contrasto al doping.

¹ Al proposito, si rinvia per ogni approfondimento e analisi a F. LAUS, *L'amministrazione del rischio. Tra regolazione e procedimento, principio di precauzione e approccio multidimensionale*, Milano, CEDAM - Wolters Kluwer, 2023.

² Sul principio di precauzione nell'ordinamento italiano, non può non richiamarsi, A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, Giuffrè, 2006; A. BARONE, *L'amministrazione del rischio*, in S. PERONGINI, S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, F. SAITTA, a cura di, *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, pp. 147 ss.; F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005; S. GRASSI, *Problemi di diritto costituzionale dell'ambiente*, Milano, Giuffrè, 2012, pp.102 ss.; I.M. MARINO, *Aspetti propedeutici del principio giuridico di precauzione*, in *Giustamm*, 3, 2011, pp. 1 ss.; R. FERRARA, I.M. MARINO, *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2003; F. TRIMARCHI, *Principio di precauzione e "qualità" dell'azione amministrativa*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, 6, 2005, pp. 1673 ss.; R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Torino, Giappichelli, 2020; R. LOMBARDI, *La tutela delle posizioni giuridiche meta-individuali nel processo amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2008; G. CORSO, *La valutazione del rischio ambientale*, in G. ROSSI, a cura di, *Diritto dell'ambiente*, Torino, Giappichelli, 2008, pp. 172 ss.; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, Il Mulino, 2008.

³ La Dottrina penalistica e la giurisprudenza hanno, prevalentemente, affrontato il principio di precauzione inteso come parametro di valutazione della colpa grave, al fine di verificare se vi sia stata una violazione di regole cautelari all'interno di un contesto ignoto. Nell'analisi penalistica il principio di precauzione non si presenta, quindi, come elemento di legittimazione di una condotta o di una misura, ma, al contrario, come fatto espansivo della responsabilità penale.

La Giurisprudenza ha, quindi, assunto una posizione molto cauta circa l'applicabilità alla responsabilità penale del principio di precauzione, che, con il plauso della dottrina, andrebbe limitato alla responsabilità civile; ciò, nonostante anche nel settore giusciviltistico il principio di precauzione incontri numerose critiche, in quanto estenderebbe la rimproverabilità a condotte rispetto alle quali la prevedibilità del danno

In effetti, considerato che il principio di precauzione viene invocato sulla scorta di una valutazione politica sull'accettabilità di un rischio incerto, è evidente che il grado di timore verso l'ignoto possa variare non solo tra una comunità ed un'altra, ma tra generazioni e ambiti applicativi. Il che non consente neppure di considerare la gestione del rischio come un'attività statica, riservata solo ed esclusivamente ad alcuni ambiti applicativi, a maggior ragione se, come osservato⁴, sulla scorta di un'analisi di diritto positivo, l'amministrazione precauzionale tendesse ad affermarsi come modello di carattere generale.

La società muta e con essa lo scenario ambientale, politico, sociale ed economico. La società non è un'entità statica, dai confini definiti e dagli umori prevedibili, ma si sviluppa, non necessariamente in senso positivo, chiedendo al potere pubblico di gestire nuovi scenari.

Pur dovendo prendere in esame le istanze collettive, è necessario, dunque, individuare un meccanismo per filtrare le paure delle comunità⁵, per non cadere nella tentazione del precauzionismo di derivazione populistica⁶.

Ad avviso di chi scrive, il meccanismo non può che essere quello di impostare procedimenti di valutazione dei dati e del rischio, che evitino automatiche prevaricazioni valoriali sulla scia delle paure dei gruppi sociali.

L'esito della ponderazione pubblica deve portare a determinazioni chiare, suffragate da riflessioni opinabili, ma incontestabili almeno nel metodo, la cui inattendibilità si

risulterebbe quanto meno incerta. In tema di responsabilità civile, emerge una diversa necessità, quella di allocare le esternalità negative del danno prodotto, secondo l'impostazione che ritiene non "corretto" gravare dei costi la sola vittima, da imputarsi, invece, all'operatore economico o all'ente responsabile della condotta, spesso ricadendo nell'alveo della responsabilità oggettiva.

Al riguardo, si rinvia alle considerazioni e alle citazioni bibliografiche in F. LAUS, *L'amministrazione del rischio. Tra regolazione e procedimento, principio di precauzione e approccio multidimensionale*, cit., pp. 27 – 33.

⁴ F. DE LEONARDIS, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 37-43, con specifico riferimento ai plurimi riferimenti contenuti nella normativa comunitaria.

⁵ Sul rapporto tra democrazia, paure della collettività e attuazione del principio di precauzione, C.R. SUNSTEIN, *Il diritto della paura. Oltre il principio di precauzione*, Bologna, Il Mulino, 2010.

⁶ G. BRONNER, E. GÉHIN, *L'inquietant principe de précaution*, Paris, Presses Universitaires de France, 2010, p.6.

affermerrebbe, invece, per l'insufficienza del criterio o per il vizio del procedimento applicativo.

Quindi, al principio di precauzione formale si contrappone l'approccio precauzionale sostanziale, nel quale deve rinvenirsi, soprattutto, il rispetto dei presupposti e del procedimento valutativo⁷.

I settori in cui il principio di precauzione trova attuazione, presentano discipline differenziate e approcci talvolta procedimentalizzati, altre volte, invece, ispirati a principi generali.

Tuttavia, a prescindere dal settore interessato e dalla complessità della normativa particolare, il momento decisivo dell'amministrazione del rischio non può che essere il procedimento amministrativo, dove nel corso dell'istruttoria devono svolgersi le analisi, le ponderazioni e i bilanciamenti che consentano l'attuazione di un procedimento sul rischio. Senza la necessaria cura del procedimento l'amministrazione precauzionale, l'amministrazione del rischio, non potrà che essere deficitaria e vulnerabile. L'attenzione va, dunque, dedicata certamente all'amministrazione del rischio, intesa come organizzazione della stessa, ma la correttezza dell'azione precauzionale non può prescindere da un pieno procedimento amministrativo sul rischio.

Non può essere la sola intensità dell'esigenza a legittimare l'azione pubblica, ma è l'attenzione al procedimento a rappresentare la chiave di lettura, e neppure la ricerca del massimo risultato, inteso come eliminazione del rischio, può di per se stessa risultare sufficiente a giustificare misure restrittive, in assenza di adeguata istruttoria ed effettivo bilanciamento.

Il concetto di precauzione, secondo una certa interpretazione, interverrebbe unicamente in un'ipotesi di rischio potenziale, anche se questo rischio non può essere interamente dimostrato o la sua portata quantificata o i suoi effetti determinati per l'insufficienza o il carattere non concludente dei dati scientifici⁸.

⁷ Per ogni riflessione sul procedimento, sia permesso nuovamente il rinvio a F. LAUS, *L'amministrazione del rischio. Tra regolazione e procedimento, principio di precauzione e approccio*, cit., in particolare pp. 231 - 250.

⁸ Così, Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, par.5.1., p.13.

La giurisprudenza, ormai, pare avere elevato con chiarezza la precauzione a principio dell'ordinamento⁹, seppure attribuendogli significati differenti a seconda della fattispecie e dell'ambito applicativo. Il principio di precauzione si connota come un "criterio di gestione del rischio in condizioni di incertezza scientifica circa possibili effetti dannosi ipoteticamente collegati a determinate attività, installazioni, impianti, prodotti, sostanze"¹⁰.

E la stessa applicazione del principio di precauzione e della gestione del rischio si rinviene in una varietà tale di discipline normative, assolutamente disomogenee, da rendere sostanzialmente impossibile individuare una nozione univoca e indiscutibile. Non sempre, ad esempio, il rischio evocato come presupposto dell'azione risulta gravato da effettiva incertezza, nel senso di carenza di dati scientifici certi. Tuttavia, non è neppure possibile determinare un livello oggettivo e preciso di certezza o incertezza scientifica in relazione a qualsiasi conoscenza scientifica¹¹.

Il parametro è, quindi, la ragionevolezza non solo per le misure, ma anche per il rischio e l'incertezza. Si potrebbe dire che occorre valutare la ragionevolezza della preoccupazione per il danno, ma neppure tale riflessione porterebbe ad alcuna certezza dell'incertezza, se così si può dire.

Il principio, dai contorni inevitabilmente incerti e mutevoli, impone un'analisi di ragionevolezza delle misure, analisi che non può ancorarsi a parametri fissi e immobili (sebbene il presupposto sia chiaro, ossia il rischio e l'incertezza dello stesso).

La valenza del rischio investe, ormai, molteplici ambiti propri anche delle scienze economiche, in ordine alla prevedibilità e misurabilità degli eventi, evidentemente distanti dal concetto di rischio tecnologico.

⁹ Tra le più recenti, T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. II, 1 aprile 2022, n.312; T.A.R. Lazio, Roma, sez. III, 7 luglio 2022, n.9340; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, sez. II, 1 giugno 2022, n.462; T.A.R. Valle d'Aosta, Aosta, sez. I, 29 aprile 2021, n.32.

¹⁰ In tal senso, D. CASTRONUOVO, *La logica precauzionale come fattore espansivo del "penale" nella giurisprudenza della Cassazione*, in «Diritto Penale Contemporaneo», 1, 2011, p.2.

¹¹ C.E. FOSTER, *Science and the Precautionary Principle in International Courts and Tribunals*, Cambridge, Cambridge University Press, 2011, p. 256, che si domanda quanta incertezza scientifica dovesse esserci per l'applicazione del principio di precauzione. Ovviamente, la risposta è quella già anticipata ossia che non è possibile quantificare il grado di incertezza in termini oggettivi, matematici.

L'incertezza riguarda anche la terminologia utilizzata dal legislatore e dalla giurisprudenza per definire procedimenti e approcci con significati differenti, come nel caso di prevenzione e precauzione, in alcuni casi considerati come sinonimi, in altri come nozioni complementari oppure come criteri distinti e alternativi.

Secondo alcuni autori¹², la precauzione si distinguerebbe dalla prevenzione in quanto quest'ultima interverrebbe in caso di pericolo, dotato di sufficiente grado di certezza scientifica. Sotto questo aspetto, alla rigida distinzione tra le equazioni rischio-incertezza-precauzione e pericolo-certezza-prevenzione, sembra opportuno contrapporre una lettura in cui la precauzione costituisce "sviluppo e specificazione" della tutela preventiva¹³, sebbene "s'iscriv[a] in una logica nettamente diversa da quella della prevenzione: quella dell'amministrazione di rischio"¹⁴. Il principio di precauzione è anche stato definito come il braccio armato del principio di prevenzione¹⁵.

¹² Cfr. S. GRASSI, A. GRAGNANI, *Il principio di precauzione nella giurisprudenza costituzionale*, in L. CHIEFFI, a cura di, *Biotechnologie e tutela del valore ambientale*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 149 ss. Sulla rigida distinzione rischio-pericolo nella dogmatica giuridica tedesca, F. FOLLIERI, *Decisioni precauzionali e stato di diritto. La prospettiva della sicurezza alimentare (I parte)*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 6, 2016, p. 1495 ss.

¹³ Così, A. BARONE, *Il diritto del rischio*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 76-77, richiamando R. FERRARA, *Valutazione di impatto ambientale e organismi geneticamente modificati*, in R. FERRARA, I.M. MARINO, *Gli organismi geneticamente modificati. Sicurezza alimentare e tutela dell'ambiente*, Padova, CEDAM, 2003, p. 328, e R. FERRARA, *I principi comunitari di tutela dell'ambiente*, in «Diritto Amministrativo», 3, 2005, pp. 530-531.

Sulla sostanziale identità tra i principi di precauzione e prevenzione M.P. CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in Aa.Vv., *Annuario AIPDA 2005, Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 141-156.

Come rileva P. DELL'ANNO, *Principi del diritto ambientale europeo e nazionale*, Milano, Giuffrè, 2004, p. 80, "il principio di precauzione – considerato in astratto – rappresenta il metodo operativo tipico della prevenzione, che assume comportamenti e realizza interventi (anche strutturali) di natura prudenziale e cautelativa, così che i due principi possono essere considerati "una endiadi"".

¹⁴ F. DE LEONARDIS, *Principio di prevenzione e novità normative in materia di rifiuti*, in «Riv. quadr. Dir. dell'amb.», 2, 2011, p.25, che ricorda G. Manfredi (in G. MANFREDI, *Note sull'attuazione del principio di precauzione in diritto pubblico*, in «Diritto pubblico», 3, 2004, p. 1086) secondo cui "il principio di precauzione si differenzia da quello di prevenzione non solo quantitativamente, perché anticipa la soglia al di là della quale scattano le misure preventive, ma soprattutto, qualitativamente, perché è basato su un modo nuovo di percepire i pericoli derivanti dal progresso".

¹⁵ Così, R. Ferrara, nel corso dell'intervento "Il patto globale per l'ambiente nel processo di transizione ecologica" nel Panel "Le pubbliche amministrazioni alla prova dello sviluppo sostenibile e dell'innovazione tecnologica. Il futuro dello stato amministrativo negli obiettivi dell'agenda 2030 e del next generation UE" presieduto da R. Lombardi, nell'ambito della citata Conferenza ICON-S Italy "Il futuro dello Stato" tenutasi a Bologna il 16-17 settembre 2022.

Sembra inevitabile considerare rischio e pericolo, precauzione e prevenzione come concetti difficilmente compartimentabili, interessando l'operato del decisore e dell'amministrazione senza soluzione di continuità tra l'adozione dell'uno e l'attuazione dell'altro.

D'altronde il legislatore non consente altra strada, avendo esso stesso utilizzato indiscriminatamente tali termini nelle discipline più disparate¹⁶.

Prevenzione e precauzione, d'altronde, perseguono il medesimo scopo di correzione, in via prioritaria alla fonte, dei danni causati o prevedibili a salute, ambiente e sicurezza, trovando concreta attuazione anche attraverso procedimenti autorizzatori finalizzati a cogliere eventuali rischi ostativi.

Lo stesso principio di precauzione ha subito una lettura oscillante tra una versione che ne prevede l'evocazione al fine di legittimare misure radicali che azzerino il rischio (considerata versione radicale), un'altra versione che ne consente il ricorso solo in caso di rischi probabili, tali da provocare conseguenze gravi e irreversibili¹⁷, e un'ulteriore interpretazione del principio legata ai concetti di migliore tecnologia disponibile, non preclusione e margine di sicurezza¹⁸.

Si tratta, indubbiamente, di un principio i cui contorni sono incerti, come a voler richiamare la stessa incertezza che ne impone l'attuazione. I contorni sono incerti in quanto, a seconda del contesto e del momento storico, il principio è stato applicato e interpretato in modo estremamente variabile. Forse l'unica certezza sul principio di

¹⁶ Al proposito, si pensi che lo stesso legislatore italiano li considera tanto prossimi da affiancarli (e quasi sovrapporli) in uno degli atti maggiormente significativi quale è il c.d. codice ambientale, d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152, che all'art. 301, dispone che "il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, in applicazione del principio di precauzione, ha facoltà di adottare in qualsiasi momento misure di prevenzione (...)", così adottando i due termini nella medesima disposizione.

¹⁷ Così, A. BARONE, *Il diritto del rischio*, cit., p.77, rinviando per la ricostruzione delle definizioni teoriche a P. KOURILSKY, G. VINEY, *Le principe de précaution. Rapport au Premier ministre*, Paris, Editions Odile Jacob, 2000; V. MANSUY, P. BECHMANN, *Le principe de précaution. Environnement, santé et sécurité alimentaire*, Paris, Litec, 2002.

Inoltre, per la ricostruzione storica del principio, anche T. O'RIORDAN, J. CAMERON, *The History and Contemporary Significance of the Precautionary Principle*, in T. O'RIORDAN, J. CAMERON, a cura di, *Interpreting the Precautionary Principle*, London, Earthscan Publications Ltd, 1994, p. 1 ss.

¹⁸ R.B. STEWART, *Environmental regulatory decision making under uncertainty*, in T. SWANSON, a cura di, *An Introduction to the Law and Economics of Environmental Policy: Issues in Institutional Design*, Emerald Group Publishing Limited, Bingley, 2002, pp. 71- 78.

precauzione e sul rischio è che si trattino di nozioni incerte, per usare un facile gioco di parole.

Al di là della definizione astratta, la normativa (nazionale e sovranazionale) e la giurisprudenza (anch'essa nazionale e sovranazionale), con l'intervento interpretativo delle stesse amministrazioni mediante la propria attività concreta, hanno modellato il principio in parola, adattandolo al contesto specifico.

Il concetto di precauzione si è fortemente ampliato e aggiornato, estendendosi non solo all'adozione di misure proporzionate di gestione del rischio rispetto ad attività economiche pericolose, ma anche permettendo soluzioni idonee a fronteggiare pericoli che non sono necessariamente determinati dalla sola attività economica, ma provengono tanto dall'ambiente naturale, come avviene nel caso delle emergenze sanitarie (a prescindere dall'origine dell'infezione), quanto dal mercato o dalla tecnologia.

Come già evidenziato, non solo le aree di rischio si sono sviluppate ed evolute, ma anche lo stesso ruolo della pubblica amministrazione è progressivamente mutato, innanzitutto in funzione del tipo di Stato specificamente adottato, ma anche in ragione della indefettibile implementazione tecnologica¹⁹ e della diversificazione delle esigenze della collettività, sempre più globalizzata.

La riflessione giuspubblicistica sul rischio tende ormai a trascinare in settori profondamente diversi da quelli della tutela della salute e dell'ambiente, in riferimento ai quali si è affermato il principio di precauzione. Ad esempio, tra i criteri guida dell'azione finanziaria europea, specie in relazione alle politiche di bilancio dei singoli Stati membri, è stato individuato il principio di "precauzione finanziaria"²⁰; parallelamente, la prospettiva della *risk regulation* è stata adottata in relazione a fenomeni come il

¹⁹ Al proposito, G. LO SAPIO, *Il regolatore alle prese con le tecnologie emergenti. La regulatory sandbox tra principi dell'attività amministrativa e rischio di illusione normativa*, in «federalismi.it», 30, 2022, pp. 88-89, considera che le nuove tecnologie "pongono i regolatori di fronte ad una serie di sfidanti interrogativi: *cosa* regolare, *quando* intervenire e, soprattutto, *come* farlo per garantire uno sviluppo "sostenibile" delle innovazioni, traendone benefici e opportunità, ma salvaguardando contestualmente la sicurezza dei dati, la tutela dei diritti fondamentali, l'ambiente, la concorrenza, la stabilità dei mercati, la stessa struttura democratica degli Stati".

²⁰ Sul punto, R. PEREZ, *L'azione finanziaria europea nel tempo della crisi*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comparato», 5, 2011, p. 1043 ss.

terrorismo e l'immigrazione²¹. La riflessione del giurista si è aperta anche al tema della prevenzione e gestione del "rischio-corrruzione" nella pubblica amministrazione, nella prospettiva dell'*Integrity Risk Management*²². In questo contesto di espansione del principio di precauzione al di fuori dei tradizionali ambiti di riferimento, è stata allargata la riflessione sul rischio anche ai rapporti tra intelligenza artificiale e pubblica amministrazione, in particolare in merito alla regolazione giuridica della sperimentazione e della scelta amministrativa automatizzata in contesti di incertezza scientifica²³.

Nel presente contributo si procede, invece, all'analisi della gestione del rischio nel settore sportivo, ed in particolare nella prospettiva in cui l'approccio precauzionale e preventivo trova sua specifica attuazione, ossia in relazione al divieto di accesso alle manifestazioni sportive, c.d. D.a.spo., identificato come misura precauzionale dalla giurisprudenza amministrativa²⁴.

2. D.a.spo. e discrezionalità amministrativa.

Il divieto di accesso alle manifestazioni sportive, c.d. D.a.spo., è stato introdotto, al fine di prevenire gli episodi violenti nel contesto delle manifestazioni sportive, dalla legge 13 dicembre 1989, n. 401.

²¹ Al proposito, R. DAGOSTINO, *Le corti nel diritto del rischio*, Bari, Cacucci, 2020; M. SIMONCINI, *La regolazione del rischio e il sistema degli standard. Elementi per una teoria dell'azione amministrativa attraverso i casi del terrorismo e dell'ambiente*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2010; A. CANEPA, *Regolazione del rischio e immigrazione. Il ruolo dell'informazione nella gestione delle emergenze*, in «Amministrazione in cammino», 6 novembre 2012, p. 1 ss.

²² Rapporto 2012. *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma, pubblicazione della Commissione per lo Studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione*, reperibile in www.funzionepubblica.gov.it, pp. 34-36.

²³ A. BARONE, *Amministrazione del rischio e intelligenza artificiale*, in «ERDAL», vol 1, issue 1-2, 2020, p. 63 ss.

²⁴ Annuncia l'invocazione del principio di precauzione in relazione al D.a.spo., S. VILLAMENA, *La pubblica amministrazione e i suoi principi*, in F. ASTONE, A. BARONE, S. COGNETTI, A. CONTIERI, R. DAGOSTINO, C. GUACCI, M. INTERLANDI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, D. MARRAMA, A. MEALE, R. MONTEFUSCO, S. PERONGINI, F. SAITTA, F. TIGANO, S. VILLAMENA, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 50.

Il relativo art. 6, intitolato specificamente “divieto di accesso ai luoghi dove si svolgono manifestazioni sportive”, ha subito numerose revisioni, mantenendo, tuttavia, la medesima anima. Tale disposizione attribuisce al questore il potere di disporre il divieto di accesso ai luoghi in cui si svolgono manifestazioni sportive nei confronti di coloro che risultino denunciati per aver preso parte attiva a episodi di violenza su persone o cose in occasione o a causa di manifestazioni sportive, o che nelle medesime circostanze abbiano incitato, inneggiato o indotto alla violenza.

Inoltre, aprendo, al comma 1, lett. b), ad una valutazione estremamente discrezionale dell'amministrazione competente, tale divieto può essere disposto nei confronti di coloro che, sulla base di elementi di fatto, risultino avere tenuto, anche all'estero, sia singolarmente che in gruppo, una condotta evidentemente finalizzata alla partecipazione attiva a episodi di violenza, di minaccia o di intimidazione, tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica o da creare turbative per l'ordine pubblico in occasione delle manifestazioni sportive.

A ciò si aggiunge la previsione del divieto in ipotesi certamente più definite o comunque più oggettive nel presupposto, assumendo rilievo denunce o condanne, anche con sentenza non definitiva, nel corso dei cinque anni precedenti per i reati espressamente individuati dall'art.6, co.1, lett. c), anche se il fatto non risulti stato commesso in occasione o a causa di manifestazioni sportive. Conclude, poi, il novero della casistica rilevante ai fini del divieto un'altra ipotesi delimitata, rivolta a indiziati di reati di stampo mafioso ex art. 4, co.1, lett. d), d.lgs. n.159/2011.

Orbene. La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto nel D.a.spo. una misura di prevenzione atipica applicabile a categorie di persone che versino in situazioni sintomatiche della loro pericolosità per l'ordine e la sicurezza pubblica, non in generale, ma con riferimento ai luoghi in cui si svolgono determinate manifestazioni sportive, desunte dalle circostanze di tempo e di luogo inerenti i fatti e gli eventi posti a base della misura, dalla condotta tenuta dall'interessato nella circostanza, e da altri elementi oggettivi.

Il D.a.spo. può dunque essere disposto nei confronti di chi, sulla base di elementi oggettivi, risulti aver tenuto una condotta finalizzata alla partecipazione attiva a episodi tali da porre in pericolo la sicurezza pubblica in occasione o a causa delle manifestazioni stesse, e non solo nel caso di accertata lesione, in ottica di repressione, ma anche in caso di pericolo di lesione dell'ordine pubblico, in evidente ottica di prevenzione, come appunto nel caso di condotte che comportino o agevolino situazioni di "allarme" o di "pericolo"²⁵.

Ciò risulta più evidente nella previsione di cui alla lettera b dell'art. 6, co.1, ossia in relazione al potere interdittivo attribuito al questore, esercitabile nei riguardi di coloro che, in occasione o a causa di manifestazioni sportive, abbiano tenuto una condotta violenta, o comunque tale da porre in pericolo la sicurezza pubblica.

Evidentemente, l'ampio novero di condotte astrattamente assunti significato sulla base di tale clausola aperta rende il relativo potere connotato da un'elevata discrezionalità²⁶, in considerazione delle finalità di pubblica sicurezza cui è diretto, in vista della tutela dell'ordine pubblico, non soltanto in caso di accertata lesione, ma anche in via preventiva ed in caso di pericolo anche soltanto potenziale di lesione.

Il fine è, infatti, la tutela dell'ordine pubblico, non solo nel caso di accertata lesione, ma pure di pericolo di lesione, sicché si tratta di un potere attribuito anche con fini di prevenzione della commissione di illeciti, tenuto conto della diffusività del fenomeno relativo alle violenze negli stadi di calcio e della necessità di approntare, anche sul piano normativo, rimedi efficaci, con il corollario che la misura del divieto di accesso ad impianti sportivi può essere disposta pure in caso di pericolo di lesione dell'ordine pubblico, magari ascrivibile a semplici condotte che comportano o agevolano situazioni di allarme e di pericolo²⁷.

Tuttavia, proprio perché la misura del divieto di accesso agli impianti sportivi ha funzione di prevenzione e di precauzione per fini di polizia, sulla scorta della

²⁵ T.A.R. Lombardia, Brescia, 18 settembre 2017, n. 1128.

²⁶ Cons. St., sez. III, 23 dicembre 2011, n. 6808, nonché Cons. St., sez. VI, 2 maggio 2011, n. 2572.

²⁷ T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 5 dicembre 2011, n. 9547 e, tra le altre, T.A.R. Lazio, Roma, sez. I ter, 14 febbraio 2019, n. 2033.

giurisprudenza amministrativa intervenuta sul punto è necessario che tale giudizio si basi su valutazioni non inattendibili e congruamente motivate, avuto riguardo ad oggettive segnalazioni e circostanze di fatto specifiche.

Difatti, la valutazione circa l'inaffidabilità del soggetto, spetta all'Autorità amministrativa, la quale è chiamata a un apprezzamento discrezionale, nel bilanciamento tra il prevalente interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza dei cittadini e l'interesse privato ad accedere liberamente negli stadi²⁸.

Come osservato, nella gestione del rischio il grado della ponderazione, la relativa profondità e completezza di istruttoria, e, quindi, la correttezza del procedimento presupposto, rappresentano elementi fondamentali per suffragare la correttezza della decisione amministrativa assunta.

Il Consiglio di Stato²⁹, al proposito, ha ribadito come sia sufficiente, ai fini dell'emanazione del D.a.spo., una dimostrazione fondata su elementi di fatto gravi, precisi e concordanti, secondo un ragionamento causale di tipo probabilistico, improntato su di un'elevata attendibilità, ragionamento che deve trovare espressione nel procedimento presupposto.

Il D.a.spo. integra, secondo l'interpretazione giurisprudenziale, una misura non repressiva³⁰, bensì di prevenzione e precauzione di polizia³¹. Appartiene, cioè, a quel *genus* di misure che possono essere definite come strumenti *ante* o comunque *praeter delictum*³², aventi la finalità di evitare che il singolo che ne è colpito compia fatti di reato,

²⁸ Così, si è espresso il Consiglio di Stato, sez. I, 25 marzo 2015, con i pareri nn. 931 e 946/2015, cui la giurisprudenza amministrativa ha poi costantemente operato rinvio pronunciandosi in materia.

²⁹ Cons. St., sez. III, 4 febbraio 2019, sentenza n. 866.

³⁰ T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 28 giugno 2018, n. 7233.

³¹ Sempre, Cons. St., sez. I, 25 marzo 2015, con i pareri nn. 931 e 946/2015.

³² F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, in F. FIORENTIN, a cura di, *Misure di prevenzione personali e patrimoniali*, Torino, 2018, p. 362, in cui parla di "sottosistema" delle misure di prevenzione nell'ambito sportivo.

Al riguardo, in merito al *genus* delle misure di prevenzione, M. PELISSERO, *I destinatari della prevenzione praeter delictum: la pericolosità da prevenire e la pericolosità da punire*, in «Riv. It. Dir. e Proc. pen.», 2, 2017, pp. 439 ss.; S. LICCIARDELLO, *Le sanzioni interdittive*, in A. CAGNAZZO - S. TOSCHEI, a cura di, *Le sanzioni amministrative. Principi generali*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 346 ss.; F. FIORENTIN, *Le misure di prevenzione nell'ambito sportivo*, in F. FIORENTIN, a cura di, *Le misure di prevenzione*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 203 ss.; A. BONOMI - G. PAVICH, *DASPO e problemi di costituzionalità*, in «Diritto penale contemporaneo», 25 maggio 2015; C. FORTE, *Le misure antiviolenza nelle manifestazioni sportive tra innovazioni legislative ed elaborazione giurisprudenziale*, Giappichelli, Torino, 2015; G.

illeciti o comunque tenga comportamenti lesivi di dati interessi, mediante la rimozione o il contenimento delle cause che si pongono alla base della commissione di tali condotte.

Proprio la natura dei provvedimenti di D.a.spo., quali misure di prevenzione o di precauzione di polizia, impone che la loro adozione debba risultare motivata con riferimento a comportamenti concreti e attuali del destinatario, dai quali possano desumersi talune delle ipotesi previste dalla legge come indice di pericolosità per la sicurezza e la moralità pubblica³³.

Pertanto, il provvedimento di D.a.spo., diversamente dalle misure di prevenzione che sono collegate alla complessiva personalità del destinatario, appare avere natura interdittiva atipica³⁴, che si correla ad una valutazione di inaffidabilità del soggetto che spetta all'Autorità amministrativa.

L'amministrazione deve, quindi, operare una valutazione sull'affidabilità del soggetto che si trovi in una delle condizioni individuate dall'art. 6, co.1, della citata legge n. 401/1989.

Sebbene sia evidente come la discrezionalità sia ancor maggiore nel caso di cui alla lettera b, quale fattispecie estremamente aperta, il D.a.spo. è una misura comunque generata da ampia discrezionalità amministrativa, imponendo una valutazione tesa all'individuazione di un giusto temperamento tra interessi opposti.

2.1. D.a.spo. e principio di precauzione

Il Consiglio di Stato, nel 2015, e la giurisprudenza amministrativa successiva hanno sancito l'ingresso del principio di precauzione nella tutela della sicurezza delle manifestazioni sportive.

FIANDACA, *Voce Misure di prevenzione (profili sostanziali)*, in «Dig. disc. pen.», VIII, 1994, pp. 113 ss.; D. PETRINI, *La prevenzione inutile. Illegittimità delle misure praeter delictum*, Jovene, Napoli, 1996; G.P. DOLSO, *Misure di prevenzione e Costituzione*, in F. FIORENTIN, a cura di, *Le misure di prevenzione*, cit., pp. 8 ss.; T. PADOVANI, *Misure di sicurezza e misure di prevenzione*, Pisa University Press, Pisa, 2014, pp. 197 ss.; D. PULITANÒ, *Misure di prevenzione e problema della prevenzione*, in «Riv. it. dir. proc. pen.», 2, 2017, pp. 655 ss.; specificamente con riguardo al D.a.spo., tra i più recenti, I. ALTANA, *D.A.SPO.: tra questioni di sicurezza pubblica e di legittimità costituzionale*, in *federalismi.it*, 26, 2023, pp.1 ss., e G. TROMBETTA, *La (resistibile?) ascesa del D.A.SPO.*, in *federalismi.it*, 3, 2022, pp. 1 ss.

³³ T.A.R. Sicilia, Catania, sez. IV, 13 luglio 2015, n. 1938; T.A.R. Toscana, sez. II, 6 giugno 2013, n. 955.

³⁴ Così ha osservato T.A.R. Lazio, sez. I ter, 16 giugno 2021, n. 7170.

In particolare, il Consiglio di Stato, nei pareri nn. 931 e 946/2015 ha individuato, nella misura del divieto di accesso agli impianti sportivi, la funzione di prevenzione e di precauzione di polizia.

E, come anticipato, la relativa valutazione, quanto all'inaffidabilità del soggetto, spetta all'Autorità amministrativa, la quale è chiamata a un apprezzamento discrezionale nel bilanciamento tra il prevalente interesse pubblico alla tutela dell'ordine e della sicurezza dei cittadini e l'interesse privato ad accedere liberamente negli stadi.

Alla connotazione dello specifico potere in termini di elevata discrezionalità, in considerazione delle finalità di pubblica sicurezza cui è diretto in vista della tutela dell'ordine pubblico, consegue che il divieto di accesso negli stadi non richiede un oggettivo e accertato fatto specifico di violenza, essendo sufficiente che il soggetto non dia affidamento di tenere una condotta scevra da episodi di violenza, accertamento che resta incensurabile nel momento in cui risulta congruamente motivato, avuto riguardo a circostanze di fatto specifiche³⁵.

Non potendo risultare priva di significato la sua enunciazione, al principio di precauzione deve corrispondere una traduzione concreta. Intendendosi, qui, richiamate le considerazioni circa la sovrapponibilità, in alcuni casi, delle nozioni di prevenzione e di precauzione, si osserva che nella fattispecie vengono evocate insieme, quasi a rafforzare la necessità di riconoscergli due ruoli differenti.

Certamente tale principio di precauzione non impone, necessariamente, il soddisfacimento di un atteggiamento interventista ad ogni costo, ratio che altrimenti avrebbe imposto un obbligo di applicare il D.a.spo. nelle ipotesi contemplate dall'art. 6, co.1, legge n. 401/1989.

Tale principio richiede piuttosto l'analisi di circostanze operative ben precise e l'adozione di procedimenti decisionali rigorosi, che permettano di assumere decisioni proporzionate, equilibrate e razionali, nonostante la complessità di situazioni rese critiche dall'assenza di certezze circa l'affidabilità del soggetto e la specifica latente pericolosità dello stesso.

³⁵ Cons. St., sez. VI, 16 dicembre 2010, n.9074.

Si potrebbe intendere che, in presenza di ipotesi “pericolose” tipizzate, l’approccio emergente sia certamente quello preventivo, mentre, in caso di condotte la cui rilevanza è incerta, emerga un approccio precauzionale dipendente dalla ponderazione specifica dell’autorità amministrativa.

Non può che essere il procedimento amministrativo, quale manifestazione sensibile della funzione, a rappresentare il modello privilegiato per governare le problematiche delle società del rischio³⁶, procedimento non inteso come forma, ossia serie di riti e procedure, ma come sostanza critica e fucina, sede in cui si deve sviluppare con serietà la ponderazione delle criticità e la conseguente individuazione delle più opportune soluzioni. Procedimento nel quale si bilancia, si informa, si istruisce, si legittimano le soluzioni precauzionali scelte.

Consente, dunque, azioni vigorose³⁷ quanto inazioni, purchè l’iter decisionario realizzato sia stato caratterizzato da una ponderazione di elevata qualità, nella piena consapevolezza sia dei beni e interessi primari oggetto di tutela, sia degli interessi potenzialmente condizionati dalle misure eventualmente assunte.

L’applicazione del principio comporta, dunque, la considerazione del rapporto di tensione esistente fra le possibili conseguenze negative sugli interessi dei singoli e/o della collettività, nonché la ricerca della cura ottimale dell’interesse pubblico, da realizzare con strumenti tali da ridurre i timori paventati entro un limite minimo e ragionevolmente sostenibile³⁸.

Si osservi, al riguardo, che l’applicazione del principio di precauzione nel contesto scientifico comporta, in concreto, che, ogni qual volta non siano conosciuti con certezza

³⁶ Come osservato da R. FERRARA, *L’ordinamento della sanità*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 21.

³⁷ In merito al concetto generale di principio di precauzione, tuttavia, la Commissione europea ha voluto precisare che il ricorso al principio di precauzione non si traduce necessariamente nell’adozione di atti finali volti a produrre effetti giuridici e che “una vasta gamma di azioni è a disposizione dei responsabili politici nel momento in cui decidono di fare ricorso al principio di precauzione. La decisione di finanziare un programma di ricerca o la decisione d’informare l’opinione pubblica sui possibili effetti negativi di un prodotto o di un procedimento possono costituire atti ispirati dal principio di precauzione”. Così, Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione sul principio di precauzione*, cit., par.5.2.2., pp. 15-16.

³⁸ S. COGNETTI, *Potere amministrativo e principio di precauzione fra discrezionalità tecnica e discrezionalità pura*, in S. PERONGINI, S. COGNETTI, A. CONTIERI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, F. SAIITA, a cura di, *Percorsi di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 138.

i rischi indotti da un'attività potenzialmente pericolosa, l'azione dei pubblici poteri deve tradursi in una prevenzione precoce, anticipatoria rispetto al consolidamento delle conoscenze scientifiche³⁹.

E la portata del principio in esame può riguardare la produzione normativa o l'adozione di atti generali ovvero, ancora, l'adozione di misure cautelari, ossia tutti i casi in cui l'ordinamento non preveda già parametri atti a proteggere l'ambiente dai danni poco conosciuti, anche solo potenziali⁴⁰.

Nel caso di specie, l'incertezza del rischio non dipende certamente dalla consistenza di conoscenze scientifiche ma dalla consistenza valutativa di una condotta. La mancata tipizzazione di condotte considerate pericolose determina, apparentemente, l'incertezza del rischio che si affianca alla complessa valutazione sociologica della condotta e dello stile di vita del soggetto indagato.

Nonostante le incertezze definitorie già commentate, vi è almeno certezza su cosa non sia il principio di precauzione. Non si tratta di un atteggiamento passivo e non significa nemmeno la ricerca del rischio zero⁴¹, ad esempio imponendo il divieto di ogni condotta minimamente "scomposta" o socialmente sgradita.

³⁹ Utile è il richiamo della definizione del principio di precauzione proposto dall'Agenzia europea dell'ambiente, secondo cui esso fornisce una giustificazione per politiche pubbliche e altre azioni adottate in situazioni di complessità scientifica, incertezza e ignoranza, laddove possa essere necessario agire per evitare, o ridurre, minacce potenzialmente gravi o irreversibili per la salute e l'ambiente, utilizzando un adeguato solido supporto di prove scientifiche, e tenendo conto dei pro e dei contro dell'azione e dell'inazione e della loro diffusione.

European Environment Agency, *Late lessons from early warnings: science, precaution, innovation*, 2013, p. 649.

<https://www.eea.europa.eu/publications/late-lessons-2/late-lessons-2-full-report>

The precautionary principle provides justification for public policy and other actions in situations of scientific complexity, uncertainty and ignorance, where there may be a need to act in order to avoid, or reduce, potentially serious or irreversible threats to health and/or the environment, using an appropriate strength of scientific evidence, and taking into account the pros and cons of action and inaction and their distribution.

⁴⁰ In tal senso, T.A.R. Campania, sez. V, 4 gennaio 2021, n. 22; T.A.R. Piemonte, sez. I, 3 maggio 2010, n. 2294; T.A.R. Valle d'Aosta, sez. I, 29 aprile 2021, n.32.

⁴¹ G. SAINTENY, *Le principe de précaution mérite-t-il tant de défiance?*, in «Archives de philosophie du droit», 62 (1), 2020, p. 12: "Rappelons d'abord ce que le principe de précaution n'est pas. Il n'est en rien assimilable à une attitude de passivité. Il ne signifie pas davantage la recherche du risque zéro. Il est souvent confondu avec d'autres principes. À tel point que, bien souvent, les médias, les hommes politiques ou d'autres qualifient d'application du principe de précaution des mesures qui n'en relèvent pas".

È evidente che la maggiore criticità del procedimento risieda nella modalità in cui il potere amministrativo stabilisca, volta per volta, la estensione e la intensità della misura, quando dal rispetto dei principi di precauzione, proporzionalità e ragionevolezza dipende, principalmente, la legittimità del provvedimento.

Nel d.a.spo. il principio di ragionevolezza comporta, ad esempio, anche la ponderazione circa la durata del divieto stesso, da commisurare al grado di specifica pericolosità della condotta del soggetto destinatario della misura.

I principi di ragionevolezza e di proporzionalità diventano, dunque, parametro per individuare le priorità nell'applicazione del principio di precauzione e, come affermato in dottrina, costituiscono misura e ritmo della precauzione⁴². Misura, perché ogni applicazione del principio di precauzione deve essere pertinente, equilibrata, motivata, coerente con quanto imposto in situazioni analoghe; ritmo, perché i principi di proporzionalità, di adeguatezza e di gradualità devono ritenersi applicabili anche alle misure cautelari reali e, quindi, anche per tarare nel tempo le cautele da adottare al fine di evitare una esasperata compressione del diritto contrapposto.

La giurisprudenza intervenuta al riguardo conforta la considerazione circa l'esigenza di effettività della ponderazione procedimentale, a maggior ragione nell'ipotesi contemplata dall'art. 6, co. 1, lett. b, legge n.401/1989.

La valutazione, operata dall'amministrazione, ad esempio, non è stata giudicata svolta in maniera adeguata nel caso in cui si sia basata sulla presa d'atto, da parte dell'Autorità competente, di condotte tenute all'interno di un impianto sportivo, in mera violazione del regolamento d'uso dell'impianto stesso⁴³.

⁴² In tal senso, L. BUTTI, *L'utilizzo della scienza nel diritto ambientale*, in «Riv. giur. amb.», 2, 2014, p.154, richiamato da R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale, tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Torino, Giappichelli, 2020, p. 50.

⁴³ Nel caso di specie, l'interessato, poi destinatario di un daspo, era stato sanzionato, in due occasioni, per violazione del regolamento d'uso dello stadio olimpico di Roma, ed in particolare per essersi posizionato "in piedi sulla balaustra situata nella parte bassa del settore curva sud, in zona non adibita allo stazionamento del pubblico, rimanendovi per gran parte dell'incontro" e sul fatto che tali circostanze facevano ritenere che l'accesso presso gli stadi era "da ritenersi pregiudizievole per la sicurezza pubblica". Così, T.A.R. Lazio, Roma, sez. I, 27 febbraio 2020, n. 2604, sentenza che ha disposto l'annullamento del daspo.

La valutazione deve, invece, fondarsi su adeguati elementi di prova⁴⁴, così da non rendere gravemente arbitraria la interpretazione della condotta contestata, dovendosi ritenere altrimenti annullabile la decisione basata su un'erronea ricostruzione dei fatti.

Per contro, ove i fatti risultino provati da adeguata documentazione a supporto, è stata attribuita rilevanza alla pubblicità del contesto in cui la condotta criticata si manifesta⁴⁵. Ne conseguirebbe, infatti, una immediata pregnanza e significatività sotto il profilo di quel pericolo di lesione anche solo potenziale dell'ordine pubblico (stante la presenza di numerose persone), individuato dal Consiglio di Stato come legittimo presupposto per l'emanazione di un D.a.spo.⁴⁶.

È indubbio che, oggi, l'ampia disponibilità di documentazione fotografica e riprese consenta di cristallizzare una data condotta e fornire supporto all'istruttoria. Tuttavia, occorre che l'amministrazione operi una valutazione circa la specifica pericolosità della condotta del soggetto, senza attribuire esclusivo rilievo al contesto in cui il soggetto si è trovato o al clamore mediatico che alcune riprese possono suscitare.

Condivisibilmente, è stato osservato che l'evidente anticipazione della soglia di sanzionabilità del comportamento tenuto in occasione di una manifestazione sportiva non possa spingersi fino a colpire condotte meramente ipotetiche, ovvero non assistite da alcun elemento concreto o comunque univocamente atto a concretizzare un pericolo per la sicurezza e la moralità pubblica⁴⁷.

Nella relazione tra precauzione e D.a.spo., al di là dell'evidente ruolo che occorre attribuire alla concretezza del procedimento e all'attuazione dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, si osserva che la giurisprudenza non ha, sinora, fornito un approfondimento del significato della nozione di precauzione così come applicabile alla fattispecie.

⁴⁴ Ad esempio, è stato annullato il DASPO, dopo aver considerato che la circostanza della presenza, al momento dell'espressione di frasi offensive nei confronti della squadra avversaria, di un ingente numero di tifosi avversari, tale da ingenerare il rischio di una loro possibile reazione, fosse del tutto smentita dalla documentazione prodotta. In tal senso, T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, sez. I, 26 gennaio 2016, n. 85.

⁴⁵ T.A.R. Lombardia, Brescia, sez. I, 23 ottobre 2015, n. 1347.

⁴⁶ Cons. St., sez. III, 29 novembre 2012, n. 6089.

⁴⁷ T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 17 febbraio 2016 n. 325.

Per comprendere i confini dell'approccio precauzionale, è, tuttavia, rilevante osservare che nei D.a.spo. la regola del «mezzo più mite» è talvolta recessiva di fronte alle esigenze di risolvere gli inconvenienti ai pubblici interessi e, analogamente, il grado di soddisfazione degli altri interessi costituisce un vincolo quantitativo della scelta che deve essere bilanciato con l'adeguatezza relativa alle circostanze di fatto⁴⁸.

Tuttavia, parrebbe confermata dalla giurisprudenza amministrativa in materia che, nel giudizio di comparazione, si debba ammettere una sproporzione significativa, per ordini di grandezza, tra l'interesse pubblico alla tutela dell'ordine⁴⁹ e della sicurezza dei cittadini e l'interesse privato ad accedere liberamente negli stadi per assistere alla partita della squadra preferita⁵⁰, pur ricordando l'esigenza di un bilanciamento⁵¹.

⁴⁸ T.A.R. Calabria, Reggio Calabria, 5 ottobre 2016, n. 1003, ha peraltro osservato che, nel contenuto dell'atto, l'applicazione del parametro di proporzionalità assolve, dunque, l'amministrazione dalla stretta osservanza del vincolo motivazionale qualora sia desumibile dalle circostanze di fatto coacervate con le finalità di interesse pubblico perseguite. Ciò non implica, naturalmente, che l'operato dell'Amministrazione possa essere sottratto al controllo giudiziale, ma comporta che il sindacato non debba arrestarsi al solo fatto formale dell'assenza di motivazione ma si estenda ai parametri oggettivi dai quali è scaturita la determinazione amministrativa da sindacare.

⁴⁹ Al riguardo, peraltro, parrebbe interessante poter misurare l'efficacia dei D.a.spo. Dal rapporto annuale 2022 dell'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive presso il Ministero dell'Interno, relativo ai dati della stagione calcistica 2021/2022, nonostante la continua applicazione di D.a.spo., tenuto conto delle restrizioni alla capienza introdotte a più riprese dalla normativa di contenimento della diffusione del Covid-19, emerge un andamento sostanzialmente analogo dei valori connessi agli scontri aventi la tifoseria come protagonista, confrontando i dati con quelli dell'ultima stagione calcistica pre-pandemia, ossia 2018/2019 (rapporto accessibile in <https://osservatoriosport.interno.gov.it/>). Tale continuità di eventi violenti imporrebbe anche di ragionare sull'efficacia dello strumento (benché al momento, comunque, essenziale) in assenza di ulteriori misure preventive e precauzionali, anche educative.

⁵⁰ T.A.R. Calabria, Catanzaro, sez. I, 4 marzo 2011 n. 301.

⁵¹ Si ricordi, peraltro, che l'ordinamento costituzionale non prevede una preliminare ed aprioristica subordinazione gerarchica tra i diritti e le tutele incluse nel testo costituzionale. La Costituzione compone un sistema, nell'elaborazione e attuazione del quale è sempre necessaria un'interpretazione sistematica. Ed è, pertanto, nel concreto svolgersi dell'agire amministrativo e privato che occorre operare un bilanciamento, caso per caso, tra diritti e interessi costituzionalmente tutelati. Anche la Corte costituzionale si è soffermata sul ruolo che il principio di precauzione gioca nelle ipotesi di bilanciamento fra interessi di rilievo costituzionale (Corte Cost. 23/2021 e 88/2020 tra le ultime sentenze al riguardo). Il principio contribuisce a definire il punto di equilibrio fra i principi confliggenti, pur non essendo uno di essi. E sebbene non sia compreso fra i principi da bilanciare, limita uno di essi in favore dell'altro. In questo modo contribuisce a tarare il meccanismo, determinando un diverso equilibrio fra i principi contrastanti, spostandolo a favore, nel caso di specie, di salute e sicurezza pubblica.

ANTONIO DI MARCO

UNIVERSITY OF STRASBOURG*

Sporting antinomies and systemic aporia: the duty to co-operate (and the right to be involved) of Sporting Organisations

Antinomie sportive e aporia sistemica: il dovere di cooperare (e il diritto a partecipare) delle organizzazioni sportive

Abstract: Sporting organisations are important economic, social and political actors whose activities and rules can conflict with the general political and legal framework, by creating what could be defined as *sporting antinomies*. The attempt by the public authorities to resolve and reconcile these antinomies is confronted with the international and universal vocation of sporting activities and the fragmentation of the international response to the sporting issues, which have determined an evident institutional *aporia*. This study analyses the duty of co-operation between international sporting and public authorities, understood as a prerequisite and essential basis for resolving *sporting antinomies*. By identifying the cardinal responsibilities of sporting and public authorities at the international and regional levels, the aim is to show the fundamental legal implications of the need for co-ordination between different legal systems, and how such co-ordination could be effectively implemented in order to manage and avoid legal conflicts, while preserving the autonomy of sport and its social function.

Abstract: Le organizzazioni sportive sono importanti attori economici, sociali e politici, le cui attività e disposizioni regolamentari possono entrare in conflitto con il contesto politico e giuridico di riferimento, dando luogo a situazioni che possono essere definite come *antinomie sportive*. La soluzione e la ricomposizione di tali antinomie si scontra con la vocazione internazionale e universale delle attività sportive e la frammentarietà della risposta pubblica a livello internazionale alle questioni sportive, che hanno determinato una evidente *aporia* istituzionale. Questo contributo s'interroga sull'obbligo di cooperazione, inteso come prerequisito e base essenziale per affrontare le antinomie sportive. Individuando le responsabilità fondamentali delle autorità sportive e pubbliche a livello internazionale e regionale, l'obiettivo è quello di indicare quali sono le implicazioni giuridiche della necessità coordinamento tra diversi ordinamenti giuridici, e come tale coordinamento possa essere efficacemente attuato per gestire ed evitare conflitti e antinomie, preservando l'autonomia dello sport e la sua funzione sociale.

* Antonio Di Marco is teaching professor of European Union law at the University of Strasbourg. a.dimarco@unistra.fr or antoniodimarco.unict@gmail.com.

Keywords: sporting antinomies, autonomy of sport, International Olympic Committee, non-State Treaty-Makers, Council of Europe.

Keywords: antinomie sportive, autonomia dello sport, Comitato Olimpico Internazionale, Consiglio d'Europa.

“modern sport is... always serious. It is organized; it is an industry; it is business; money; vested interests; it is a medium of and for ideology, prestige, status, nationalism, internationalism, diplomacy and war”.¹

1. Introduction: sporting antinomies, systemic aporia and general need of co-operation

The pervasive nature of sport phenomena and the multi-dimensional action of sporting organisations (SOs) are widely emphasised by authors and international organisations (IOs). SOs are important players in the so-called sports economy, which has grown and become increasingly complex in recent decades.² They play an important role in sport's function as a *medium of and for ideology*, understood as general value systems,³ as emphasised by the United Nations (UN),⁴ the Council of Europe (CoE),⁵ and the

¹ C. TATZ, *The corruption of sport*, in G. LAWRENCE and D. ROWE, eds., *Power Play: Essays in the Sociology of Australian Sport*, Sydney, Hale & Iremonger, 1986, p. 46.

² J. ZHANG, H. HUANG, J. NAURIGHT, *Sport Business in Leading Economies*, New York, Emerald, 2017; J.P. GAYANT, *L'économie du sport*, Paris, Dunod, 2016; W. ANDREFF, *Mondialisation économique du sport*, Paris, de boeck, 2012; G. SAGE, *Globalizing Sport: How Organizations, Corporations, Media, and Politics are Changing Sports*, London, Routledge, 2011. See also European Commission (EC), *Study on the economic impact of sport through Sport Satellite Accounts*, Luxembourg, Publications Office of the EU, 2018.

³ S. SALARDI, *Lo sport come diritto umano nell'era del post-umano*, Torino, Giappichelli, 2019; G. BURGHARDT, *Defining and recognizing play*, in P. NATHAN, A. PELLEGRINI, eds., *The Oxford hand-book of the development*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 9-10; M.A. HOLOWCHAK, *Philosophy of sport: critical readings, crucial Issues*, London, Pearson, 2002, p. 16.

⁴ See, *inter alia*, UN General Assembly (UNGA), *Sport for development and peace: building a peaceful and better world through sport and the Olympic ideal*, 19 December 2019, A/RES/74/18; UNGA, *Sport as a means to promote education, health, development and peace*, 10 November 2014, A/RES/69/6.

⁵ See, *ex multis*, CoE, *Principles for a policy of sport for all*, 24 September 1976, CM/Rec(76)41; CoE, *Principles of good governance in sport*, 20 April 2005, CM/Rec (2005)8; CoE, *Promotion of good governance in sport*, 12 December 2018, CM/Rec(2018)12; Parliamentary Assembly of the CoE (PACE), *Sport for all: a bridge to equality, integration and social inclusion*, 12 October 2016, PACE/Res. 2131.

European Union (EU).⁶ Their strategic implication in domestic affairs, international relations, *diplomacy and war* has traditionally been investigated,⁷ and has recently been confirmed by the positions of the International Olympic Committee (IOC) and the International Sports Federations (ISFs) on the war in Ukraine.⁸ SOs are not only responsible for organising, regulating, controlling and promoting sport, but they are also important economic, social and political actors that can have a positive impact on the societies in which they operate. At the same time, sporting activities and regulations can generate negative externalities, which are extremely diverse and can alter the legitimate nature of SOs, as the avalanche of scandals that have hit the sporting world over the years suggests.⁹ The actions of SOs intersect, overlap and could come into conflict with the general legal and political framework, by creating what could be defined as *sporting antinomies*.¹⁰

In addition to the notorious sporting scandals, the theoretical positive social function of sport has been undermined by some practical organisational behaviours and rules within the Olympic Movement that have struggled with the respect of various human rights.¹¹ While athletes have sometimes been able to bring human rights claims against sporting governing bodies in national courts, the latter have been forced into “an untenable position between two seemingly intractable forces, [...] the order of a domestic court and the directive of an international federation, [risking to] jeopardise the ability of

⁶ See, for example: EC, *White Paper on Sport*, 11 July, COM(2007) 391 final; European Parliament (EP), *An integrated approach to Sport Policy: good governance, accessibility and integrity*, 2 February 2017, 2016/2143(INI).

⁷ M. CRONIN, D. MAYALL, *Sporting Nationalisms: Identity, Ethnicity, Immigration and Assimilation*, London, Frank Cass, 1998; R. LAVERMORE, *Sport's Role in Constructing the Inter-state Worldview*, in R. LAVERMORE, A. BUDD, eds., *Sport and International Relations*, London, Routledge, 2004, pp. 16-21; H.E. NÆSS, *The neutrality myth: why international sporting associations and politics cannot be separated*, in 45 “Journal of the Philosophy of Sport”, 2018, p. 144.

⁸ J. LINDHOLM, *How Russia's invasion of Ukraine shook sports' foundation*, in 22 “The International Sports Law Journal”, 2022, pp. 1-4.

⁹ R. PIELKE, *How Can FIFA be Held Accountable?*, in 16 “Sport Management Revue”, 2013, p. 255; Transparency International, *Global Corruption Report: Sport*, London, Routledge, 2016.

¹⁰ Conflicts produced by the SOs are regarded as *antinomies* since the 1970s. In this sense see J. BERNARD, *La Contre-Société Sportive et Ses Contradictions*, in 10 “Esprit”, 1973, pp. 391-416.

¹¹ Human Rights Council (HRC), *Intersection of race and gender discrimination in sport*, 15 June 2020, A/HRC/44/26, para 51. This report was submitted under the HRC resolution 40/5, *Elimination of discrimination against women and girls in sport*, 21 March 2019, A/HRC/RES/40/5, 44/26.

athletes to compete internationally”.¹² The so-called sporting antinomies lead to contradictions both within and outside the sporting context, revealing how public authorities have inherent difficulties in resolving or reconciling legal conflicts; the international and universal vocation of SOs activities confronts public authorities with a concrete systemic *aporia*. This would be fostered by the fragmentation of the international response to the sporting issues, which could be considered to be detrimental to the function of a coherent international legal system and to the universality of sport.¹³

As in other areas of international law characterised by a high degree of fragmentation, it could be argued that the duty to co-operate would be central to the protection of common interests, such as the integrity of sport and its social function.¹⁴ This duty is enshrined in the International Charter of Physical Education, Physical Activity and Sport (ICPEPA), adopted by the UN Educational, Scientific and Cultural Organisations (UNESCO). This instrument of soft law argues that “co-operation between stakeholders at all levels is the *prerequisite* for protecting the integrity and potential benefits of physical education, physical activity and sport from discrimination, racism, homophobia, bullying, doping, manipulation, excessive training of children, sexual exploitation, trafficking, as well as violence”.¹⁵ In similar terms, the European Sport Charter (ESpC) indicates that “public authorities should develop reciprocal co-operation with the sports movement, as the *essential basis* of sport, in order to promote the values and benefits of sport”.¹⁶ Public authorities and SOs are invited to enhance their “co-operation in a spirit of mutual respect, and to minimize the risk of conflict by clearly defining their respective

¹² HRC, *Intersection of race and gender discrimination in sport*, cit., para 42.

¹³ On the fragmented international response to the sporting antinomies see, *inter alia*: A. GEERAERT, F. VAN EEKEREN, *Good governance in sport: Critical reflections*, London, Taylor & Francis, 2022.

¹⁴ On the central role of the duty to co-operate in the international law area affected by a relevant degree of fragmentation, see, for example: J. DELLAUX, *The duty to cooperate*, in K. DE FEYTER, E.T. GAMZE, S. DE MOERLOOSE, eds., *Encyclopedia of Law and Development*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021; N. CRAIK, *The Duty to Cooperate in International Environmental Law: Constraining State Discretion through Due Respect*, in “Yearbook of International Environmental Law”, 2019, pp. 22-44.

¹⁵ UNESCO, *International Charter of Physical Education, Physical Activity and Sport*, 18 November 2015, SHS/2015/PI/H/14 REV, Preamble, point 11. Emphasis added by the author.

¹⁶ CoE, *Revised European Sports Charter*, 13 October 2021, CM/Rec(2021)5. Emphasis added by the author.

functions, legal rights and mutual responsibilities in physical education, physical activity and sport”.¹⁷

However, it remains unclear how this fundamental recommendation would be implemented, and how it relates to the principle of the autonomy of sport. As known, according to this fundamental principle SOs have to be free to manage sporting issues and their internal affairs beyond undue State interference.¹⁸ Furthermore, the fragmented international response raises several questions about the public and sporting authorities that should have the primary responsibility to address the sporting antinomies through effective co-operation and co-ordination. In order to answer these questions, this essay examines the legal basis of the need for co-operation (section 2), by identifying the cardinal sporting and public responsibilities of its implementation (sections 3 and 4) and the specific role of the CoE (section 5). The aim is to show the fundamental legal implications of the need for co-ordination between different legal systems, and how such co-ordination could be effectively implemented in order to manage and avoid legal conflicts, while preserving the autonomy of sport and its social function.

2. Legal basis for the need to co-operate: the transnational nature of the Sport Movement and “responsible autonomy”

The need to co-operate would be based on the transnational nature of the Sport Movement (SM). It is traditionally regarded as a “universal and compact entanglement of international and national institutions”,¹⁹ which defines a legal order that overlaps with national legal orders in a complex network of legal systems.²⁰ As a legal order, the SM

¹⁷ ICPEPA, Article 10.8, cit.

¹⁸ IOC, Olympic Charter, *Fundamental Principles of Olympism*, in force as from 8 August 2021, point 5. On the autonomy of sport see, *ex multis*: CoE, 11th Conference of European Ministers responsible for Sport, resolution No. 2 on *Autonomy in Sport*, Athens, December 2008; IOC, *The Olympic Movement in Society*, XIII Olympic Congress, 5 October 2009, Copenhagen, at 20; CoE, *The Principle of Autonomy of Sport in Europe*, 2 February 2011, Rec(2011)3; J.-L. CHAPPELET, *Autonomy of Sport in Europe*, Strasbourg, CoE Publishing, 2010.

¹⁹ J.P. KARAQUILLO, *Droit international du sport*, Paris, Dalloz, 2011, p. 28

²⁰ F. ZATTI, *Ordinamento sportivo e ordinamento giuridico statale tra autonomia e riserva di giurisdizione. Dal diritto dei privati all'ordinamento settoriale: verso la lex sportiva?*, in “Rassegna di

would have “all the attributes of a legal system with legislative, judicial, administrative and sanctioning elements”.²¹ The rules created by the IOC (Olympic Charter) and the ISFs (their respective statutes or constitutions) are considered by commentators to be a genuine form of global law, as they are privately created, globally applied and capable of producing direct effects on individuals.²² These would define the so-called *lex sportiva*, consisting of a set of federal laws of a private nature with an international vocation,²³ on which *global private regimes* would be based.²⁴ The existence of multiple legal systems within one population and/or geographical area would then imply a coordination with the purpose to avoid conflicts and antinomies.²⁵

This need for co-ordination in order to avoid conflicts and antinomies is not clearly affirmed by the Court of Arbitration for Sport (CAS), which states that sport and national legal systems are “two different legal orders – one of public law, the other of private law – which do not intersect and do not come into conflict”.²⁶ However, this position is partly questioned by the heterogeneous legal status of SOs, which depends on the country in

diritto ed economia dello sport”, 2007, pp. 316-343, in particular p. 327.

²¹ K. FOSTER, *Global Sports Law Revisited*, in 17 “Entertainment and Sports Law Journal”, 2019, pp. 1.

²² K. FACH GÓMEZ, *Enforcing Global Law: International Arbitration and Informal Regulatory Instruments*, in 47 “The Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law”, 2015, pp. 112-139.

²³ CAS, 92/80 *Fédération Internationale de Basketball* (1993), para. 13, para 10. On this point see, *ex multis*: R.H.C. VAN KLEEF, *The legal status of disciplinary regulations in sport*, in 14 “The International Sports Law Journal”, 2014, p. 24; F. LATTY, *La lex sportiva. Recherche sur le droit transnational*, Leiden, Brill, 2007; L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, Giuffrè, 2010; K. FOSTER, *Is There a Global Sports Law?*, in 2 “Entertainment Law”, 2003, p. 1; M. BELOFF, *Is There a Lex Sportiva?*, in 3 “International Sports Law Review”, 2005, p. 49; A. RÖTHEL, *Lex mercatoria, lex sportiva, lex technica – Private rechtsetzung jenseits des Nationalstaats?*, in 62 “Juristen Zeitung”, 2007, p. 755.

²⁴ G. TEUBNER, *Global Private Regimes: Neo-Spontaneous Law and Dual Constitution of Autonomous Sector?*, in K.H. LADEUR, ed., *Public Governance of the Age of Globalization*, Farnham, Ashgate, 2004, p. 71; H. SCHEPEL, *The Constitution of Private Governance. Product Standards in the Regulation of Integrating Markets*, Oxford, Hart publishing, 2005.

²⁵ This is essentially argued by the legal pluralism theory. See, for instance: A. VON BOGDANDY, *Common principles for a plurality of orders: a study on public authority in the European legal area*, in “International journal of constitutional law”, 2014, pp. 980-1007; J. KLABBERS, T. PIIPARINEN, *Normative pluralism and international law: exploring global governance*, New York, Cambridge University Press, 2013; J. VANDERLINDEN, *Les pluralismes juridiques*, Bruxelles, Bruylant, 2013; G. ITZCOVICH, *Legal order, legal pluralism, fundamental principles: Europe and its law in three concepts*, in “European law journal”, 2012, pp. 358-385; G. OTIS, *Méthodologie du pluralisme juridique*, Paris, Karthala, 2012; F. FONTANELLI, *Santi Romano and L'ordinamento giuridico: The Relevance of a Forgotten Masterpiece for Contemporary International, Transnational and Global Legal Relations*, in “Transnational Legal Theory”, 2011, pp. 67-117; E. MELISSARIS, *Ubiquitous law: legal theory and the space for legal pluralism*, London, Routledge, 2009.

²⁶ CAS, 92/80 *Fédération Internationale de Basketball* (1993), para. 13.

which they are legally registered although; the most important one are set up as non-profit organisations (e.g. the IOC or the main ISFs, governed by Swiss national law),²⁷ while others are considered as public organisations (e.g. some National Olympic Committees, which perform a public function),²⁸ or as simple private or even hybrid associations that carry out activities of public interest (e.g. national federations).²⁹ There are also other legal systems, such as the EU, where national federations and leagues, although registered as non-profit organisations, are in fact considered as corporations operating in a monopoly situation.³⁰ The relationship of interdependence between sport and national legal orders, and their obvious need to co-operate and interact in many areas, has clearly emerged in the practice. It could be argued that the legal orders established by the SOs are *hybrid public-private regimes*, based on heterogeneous norms and practices.³¹ On the other hand, this suggests that the SOs should be *open* to the public dialogue in order to ensure the legal consistency with the context in which the sporting activities are carried out.

In this perspective, it should be noted that the need for *openness* to co-ordination and co-operation is indeed recognised by the IOC. The Basic Universal Principles of Good Governance of the Olympic and Sports Movement (BUP), which are binding on all

²⁷ Some authors have underlined how Swiss law guarantees a special treatment and important tax and property privileges, defining for this very reason Switzerland as a “legal paradise” for SOs. See: F. BUY ET AL., *Law of Sport*, Paris, LGDJ, 2015, p. 44.

²⁸ This is the case, for example, of the Italian National Olympic Committees (CONI). See: R. MORZENTI PELLEGRINI, *L’evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 78; S. CHERUBINI, C. FRANCHINI, eds., *La riforma del CONI*, Milano, Franco Angeli, 2004.

²⁹ On the uncertain juridical status of national sports federations, see, *ex multis*, J. SCHEERDER, A. WILLEM, E. CLAES, *Sport policy systems and sport federations: a cross-national perspective*, London, Palgrave, 2018; K. VIEWEG, ed., *Lex sportiva*, Berlin, Duncker & Humblot, 2016, p. 189.

³⁰ L. MISSION, G. DUJARDIN, *L’influence du droit européen sur les réglementations sportives*, in J.P. DEPREZ, L. DERWA, eds., *Le droit du sport*, Bruxelles, Anthemis, 2018, p. 63; S. WEATHERILL, *Principles and Practices in EU Sports Law*, Oxford, Oxford University Press, 2017; M. MATAJA, *Private Regulation and the Internal Market: Sports, Legal Services, and Standard Setting in EU Economic Law*, Oxford, Oxford University Press, 2016; A. DUVAL, B. VAN ROMPUY, *The Legacy of Bosman: Revisiting the Relationship between EE Law and Sport*, Berlin, Springer, 2016; A. DIMARCO, *Amateur sport and Union citizenship in the Biffi case: towards a European sporting citizenship*, in 27 “Maastricht Journal of European and Comparative Law”, 2020, p. 598.

³¹ L. CASINI, *The Making of a Lex Sportiva by the Court of Arbitration for Sport*, in 12 “German Law Journal”, 2011, p. 1317.

Olympic constituents,³² consider co-operation and co-ordination to be an essential element in the framework of sporting activities.³³ It would be a general obligation for all sporting authorities justified by the fact that “governments, constituents of the Olympic Movement, other sports organisations and stakeholders have a complementary mission and should work together towards the same goals”.³⁴ It could be assumed as an element of the legitimacy for SOs, considering that, according to the IOC, “co-operation, co-ordination and consultation are the best way for SOs to preserve their autonomy”.³⁵

The IOC would have explicitly recognised the duty of co-operation enshrined in the ICPEPA and the ESpC, by implicitly admitting that SOs and national legal orders *overlap, intersect and may come into conflict*. Indeed, the general duty of co-operation is part of the provisions on the duty to maintain harmonious relations with the public authorities, which are explicitly aimed at preserving the autonomy of SOs. In the Fundamental Principles enshrined in the IOC Code of Ethics, this duty is reaffirmed in the context of the principle of autonomy.³⁶ In the version of the BUP annexed to the IOC Code of Ethics, the title of the principle 7 has been integrated with the preliminary reference to the autonomy of the Olympic Movement,³⁷ and it essentially consists of two paragraphs dedicated to “the autonomy of the Olympic Movement” (7.1) and to “co-operation and co-ordination with government authorities and external partners” (7.2). These tenets would form a dyad in which the implementation of the duty of co-operation and co-ordination could be regarded as complementary to, and a condition of, the autonomy of SOs. It would limit the traditional autonomy of sport by confirming its

³² IOC, *Code of Ethics*, February 2023, Point D, Good Governance and resources, Article 11.

³³ IOC, *Basic Universal Principles of Good Governance of the Olympic and Sports Movement* (BUP), Seminar on Autonomy of Olympic and Sport Movement, 11-12 February 2008, Principle 7, Harmonious relations with governments while preserving autonomy, point 7.1, p. 12.

³⁴ IOC, BUP, point 7.2, cit., p. 12.

³⁵ Ibid., point 7.1.

³⁶ Pursuant to the Article 1.3, the universal fundamental ethical principles of the Olympism include “maintaining harmonious relations with state authorities, while respecting the principle of autonomy as set out in the Olympic Charter”.

³⁷ The previous title foreseen in 2008 reciting “Harmonious relations with governments while preserving autonomy” has been replaced by “Autonomy of the Olympic Movement – Harmonious relations with government authorities and external partners” (IOC, *Code of Ethics*, BUP, principle 7, cit.).

interpretation as “conditional autonomy”,³⁸ “negotiated autonomy”,³⁹ “pragmatic autonomy”⁴⁰ or “responsible autonomy” according to the IOC definition.⁴¹ The autonomy would be “responsible” in the sense that

The principle of autonomy implies rights (freedom of association, power of self-regulation and definition of sporting and internal governance rules by sports organisations without undue external interference, etc.) but also duties (respect of the general legal framework applicable in the country, the rules and statutes of the international sports organisations concerned, the basic principles of good governance for the proper functioning of the organisation, its credibility and reputation, etc.).⁴²

In light of this *responsible autonomy*, the duty to co-operate would therefore be of general application for all members of the Olympic Movement, in accordance with the responsibilities defined by the pyramidal and decentralised structure of SM.

3. Sporting responsibilities: the decentralised pyramid structure of the Sport Movement and the role of the International Olympic Committee

SM are commonly represented as decentralised pyramidal structures, in which the main groups federate and relate to each other according to vertical relationships, from the top to the bottom and vice-versa.⁴³ Within this pyramid-shaped federal structure, each group

³⁸ M. MATAIJA, *Conditional Autonomy: EU Internal Market Law and the Private Regulation of Sport*, in Idem, ed., *Private Regulation and the Internal Market: Sports, Legal Services, and Standard Setting in EU Economic Law*, Oxford, Oxford Academic, 2016, pp. 157-188; S. WEATHERILL, *On Overlapping Legal Orders: What is the “Purely Sporting” Rule?*, in B. BOGUSZ, A. CYGAN, E. SZYSZCZAK, eds., *The Regulation of Sport in the European Union*, Cheltenham, Elgar Edward, 2007, at 48.

³⁹ J.-L. CHAPPELET, *Autonomy of Sport in Europe*, cit.

⁴⁰ A. GEERAERT, M. MRKONJIC, J.-L. CHAPPELET, *A Rationalist Perspective on the Autonomy of International Sport Governing Bodies: Towards a Pragmatic Autonomy in the Steering of Sports*, in 7 “International Journal of Sport Policy and Politics”, 2014, p. 473.

⁴¹ IOC, *Olympic Agenda 2020*, Midway Report, Recommendation 28, Support autonomy, September 2017, p. 72.

⁴² *Ibid.*, point 5.

⁴³ For an in-depth analysis on the pyramid and decentralised structure of the SM, in addition to the authors mentioned in the notes 19-23, see: J. NAFZIGER, *International sports law*, New York, Ardsley, 2004; R. SIEKMANN, C.R. SOEK, *Lex sportiva: what is sports law?*, The Hague, TMC Asser Press, 2012; E. GREPPI, M. VELLANO, S. BASTIANON, *Diritto internazionale dello sport*, Torino, Giappichelli, 2010; C. ROMBOLÀ, ET AL., *Profili di diritto internazionale dello sport*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2017.

associates and recognises itself in *sporting communities* and entrusts the sporting authorities with the task of defining the rules of the game and organising the competitions.⁴⁴ As is well known, the IOC and the ISFs are at the top of this structure: the IOC, acting as a catalyst for collaboration between all parts of the Olympic family, ensures the promotion of the values of the Olympic Charter, which defines the fundamental principles for the organisation of SOs;⁴⁵ the ISFs have exclusive competence for the regulation, control, and promotion of the specific sport within their competence.⁴⁶ While being a duty for all members of the Olympic Movement, it could therefore be argued that the IOC should have the primary responsibility for legal co-ordination, to be pursued through a *responsible co-operation*; in turn, it should act as a catalyst for the co-ordination of the various ISFs in order to resolve and reconcile the several sporting antinomies.

The involvement of the IOC in the public debate and regulation of the sporting antinomies would be the first and essential condition for overcoming the systemic *aporia* in the resolution and reconciliation of legal conflicts in the sporting context. Indeed, the IOC, by virtue of its leading position in the SM, is the only institution able to satisfy the need for co-ordination without *jeopardising* the universal and pyramidal nature of the sport's transnational legal order. In addition to the sporting regulations, the role of the IOC as a *legitimate legislator* for international sport is suggested by its observer status at the UN General Assembly (UNGA).⁴⁷ As argued by some authors, “the status of observer at the UNGA creates expectations and normative pressure on the IOC ... [and] ... it represents an important move on the part of the IOC to keep its place as the norm

⁴⁴ See, for example, the following ISFs' statutes: Union Cycliste Internationale (UCI), Constitution (2019) Article 2; IAAF, Constitution (2019) Article 4.1; FIFA, Statutes (2019) Article 2; Fédération internationale de basketball (FIBA), General Statutes (2021) Article 4.

⁴⁵ R. GAUTHIER, *The International Olympic Committee, Law, and Accountability*, London, Routledge, 2017; F. LATTY, *Le statut juridique du Comité international olympique – brève incursion dans les lois de la physique juridique*, in M. MAISONNEUVE, ed., *Droit & Olympisme. Contribution à l'étude juridique d'un phénomène transnational*, Aix-Marseille, Presses Universitaire Aix-Marseille, 2015, p. 15.

⁴⁶ F. ALAPHILIPPE, *Légitimité et légalités des structures internationales du sport: une toile de fond*, in 15 “Revue juridique et économique du sport”, 1993, p. 3.

⁴⁷ IOC has the observer status since 2009 in UN, with which it enshrines the principles of the Resolution of the UNGA, *Sport as a Means to Promote Education, Health, Development and Peace*, cit.

entrepreneur for sport on the international stage. This willingness to ‘stay at the centre’ of sport standards is a characteristic attitude of the IOC choices since the nineteenth century”.⁴⁸

The central role of the IOC is also confirmed by its close co-operation with various anti-doping organisations in the implementation of effective anti-doping measures and the maintenance of fair play in sport. As known, the IOC works closely with the World Anti-Doping Agency (WADA),⁴⁹ the global organisation responsible for promoting, coordinating and monitoring the fight against doping in sport.⁵⁰ It adopts and enforces the World Anti-Doping Code established by WADA by coordinating and directing the implementation of the general and specific anti-doping rules with the National Anti-Doping Organizations (NADOs) and ISFs.⁵¹ It could be argued that the IOC would be an institutional actor of the WADA, which, as a *founding member*, would also guarantee the 50% of its.⁵² This would be a case of a *global hybrid public-private* organisation, where the international need for co-ordination between public and sporting authorities would be framed within an institutional legal framework.⁵³

The International Anti-Doping Convention establishes a general obligation to co-operate to ensure the integrity of sport, by identifying specific areas in which all sports authorities should co-operate.⁵⁴ However, the IOC would be the principal sporting authority charged with (and able) to ensure co-ordination within the Olympic Movement.

⁴⁸ D. BOUSFIELD, J.-M. MONTSION, *Transforming an International Organization: Norm Confusion and the International Olympic Committee*, in 15 “Sport in Society”, 2012, pp. 823-838.

⁴⁹ UNESCO, *International Convention against doping in sport* (WADA Convention), 19 October 2005, ED.2005/CONVENTION ANTI-DOPING Rev.

⁵⁰ See, *inter alia*: J.R SCOTT, T.M. HUNT, *The international anti-doping movement and UNESCO: A historical case study*, in 30 “The international journal of the history of sport”, 2013, pp. 1523-1535; I. WADDINGTON, V. MØLLER, *WADA at twenty: old problems and old thinking?*, in “International journal of sport policy and politics”, 2019, pp. 219-231; B. HOULIHAN, ET AL., *The World Anti-Doping Agency at 20: progress and challenges*, in “International Journal of Sport Policy and Politics”, 2019, pp. 193-201.

⁵¹ U. WAGNER, P.K. MØLLER, *The IOC and the doping issue—An institutional discursive approach to organizational identity construction*, in “Sport management review”, 2014, pp. 160-173; T. HUNT, *Drug games: The International Olympic Committee and the politics of doping, 1960–2008*, Austin, University of Texas Press, 2011.

⁵² Conference of Parties to the International Convention against Doping in Sport, *Review of the World Anti-doping Agency’s funding formula*, 26-28 October 2021, ICDS/8CP/Doc.18.

⁵³ L. CASINI, *Global Hybrid Public-Private Bodies: The World Anti-Doping Agency (WADA)*, in “International Organizations Law Review”, 2009, pp. 421-446.

⁵⁴ WADA Convention, cit., Article 13.

In addition to adopting the WADA code and to coordinating its enforcement within the ISFs, it should be noted that the IOC also ensures a central role in the Doping Control Process (DCP) and in the Results Management and Sanctions (RMS).⁵⁵

In light of its role as *norm entrepreneur for sport*, the IOC is indeed working with States and IOs to address the sporting antinomies that affect the general legal framework, such as corruption or violations of athletes' rights. This is the case of the International Partnership Against Corruption in Sport (IPACS), established in 2017 within the framework of the CoE, an informal network that brings together IOs, SOs and the main governments concerned by the sport economy's globalization, in order to combine the efforts of the different stakeholders in the fight against corruption in the governance of sport.⁵⁶ In this context, for example, the IOC, with the support of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), has published a new set of practical recommendations on procurement for host cities and organising committees of major international sports events.⁵⁷ In this case, the regulatory autonomy of SOs seems to be reconciled with the sovereign power of public orders to fight corruption, according to the idea of *responsible autonomy*, which implies a “concerted, coordinated, negotiated and consensual approach aimed at achieving efficient co-operation [...], and at the same time avoid undue interference and conflict situations”.⁵⁸

In the same vein, one could mention the recent “Legal Approaches to Tackling the Manipulation of Sports Competitions”, prepared jointly by the UN Office on Drugs and Crime (UNODC) and the IOC.⁵⁹ It would be an act of soft law that would orient

⁵⁵ V. IVANOVA, ET AL., *Harmonization of anti-doping rules in a global context*, in “Bioanalysis”, 2012, pp. 1603-1611.

⁵⁶ The IPACS was launched at the IOC's International Forum for Sport Integrity (IFSI) in February 2017, and its central body is the Steering Committee that involves governmental representatives (from Argentina, China, France, Germany, Japan, South Africa, Switzerland, United Kingdom and United States of America), IOs (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD -, CoE, UN Office on Drugs and Crime - UNODC -, the Commonwealth) and international SOs (Association of National Olympic Committees – ANOC -, Association of Summer Olympic International Federations – ASOIF - , IOC and Global Association of International Sports Federations - GAISF -). On the general activities of the IPACS see: <https://www.coe.int/en/web/sport/ipacs>, visited 23 May 2023.

⁵⁷ IOC, *Procurement of Major International Sport-Events-Related Infrastructure and Services – Good Practices and Guidelines for the Olympic Movement*, May 2020.

⁵⁸ IOC, *Olympic Agenda 2020*, Recommendation 28, cit., point 3.

⁵⁹ UNODC/IOC, *Legal Approaches to Tackling the Manipulation of Sports Competitions. A Resource*

approaches and solutions to a specific sporting antinomy for all actors involved in the sporting context. Officially, its purpose is to support the States Parties to the UN Convention against Corruption⁶⁰ by implementing paragraph 15 of Resolution 8/4 on safeguarding sport against corruption through a strategic involvement of the IOC in its *law-making process*.⁶¹ It could be argued that the sporting authorities have acted as *equal partners with the public authorities*, orienting the evolution of the sporting legal orders according to “a system of reflexive law based on dialogue between social partners”.⁶²

While essentially resulting in guidelines or recommendations, the interactions with States and IOs would partly determine the general approach, and the *essential basis* for co-ordination on specific issues “in a regulatory space that States share with private orders”.⁶³ The IOC could therefore be regarded as a *non-State legislator actor*, which has also been considered from the perspective of global constitutionalist scholars.⁶⁴ This would suggest that the sporting responsibility to co-operate, aimed at preserving the autonomy of sport, should be integrated by the public responsibility to involve the SOs in the legal framework addressing sporting antinomies, as the following discussion will illustrate.

4. International responsibilities: the duty to involve the Sporting organisations playing the role of non-State Treaty-Makers

A duty for the involvement of SOs in the legal framework addressing sporting antinomies is suggested by the increasing number of cases in which non-State actors are involved in

Guide, Vienna, UN Publishing and Library Section, 2021.

⁶⁰ UNODC, *United Nations Convention against Corruption*, 31 October 2003, Doc. A/58/422.

⁶¹ Conference of the States Parties to the UN Convention against Corruption, *Report of the Conference of the States Parties to the United Nations Convention against Corruption on its eighth session, held in Abu Dhabi from 16 to 20 December 2019*, CAC/COSP/2019/17, p. 16.

⁶² For an interpretation of the relationship between sporting and public authorities in these terms, see: S. GARDINER, R. WELCH, *The Contractual Dynamics of Team Stability Versus Player Mobility: Who Rules the Beautiful Game?*, in 5 “Entertain Sports Law Journal”, 2007, p 1.

⁶³ In these terms see: H. BRANISLAV HOCK, G. SUREN, *Private Order Building: The State in the Role of the Civil Society and the Case of FIFA*, in 17 “The International Sports Law Journal”, 2018, p. 193.

⁶⁴ B. GÜRCÜOĞLU, *To what extent is the law of the Olympics constitutionalised? A global constitutionalist reading of the International Olympic Committee*, in 23 “International Sports Law Journal”, 2023, pp. 3-16.

treaty negotiations. This practice would essentially underpin the idea of *Non-State treaty makers*, in respect of which public authorities would have specific co-operation obligations.⁶⁵ As Professor Elena Pribytkova has pointed out, the co-operation of non-State actors would also be required in practice to achieve the realisation of the rights that underpin the obligation of States to co-operate with each other.⁶⁶ By also granting to them consultative status, their contribution is relevant in several areas of international law, such as environmental law, human rights law, or international humanitarian law.⁶⁷

Although the IOC is not a subject of international law in the traditional sense,⁶⁸ as *non-State legislator actor* it could clearly be regarded as a *non-State Treaty-Makers*. Accordingly, it would theoretically be involved in the realisation of treaty objectives in various areas of international law.⁶⁹ This idea has been partially supported by the UN since its decision to grant the IOC observer status at the UNGA.⁷⁰ The main justification for this was the instrumental role of the IOC in achieving the UN's objectives,⁷¹ with particular reference to its potential contribution to the promotion of “peace and human understanding through sport”.⁷² In the practice, the IOC contribution has been framed in

⁶⁵ J. SUMMERS, A. GOUGH, *Non-State Actors and International Obligations. Creation, evolution, and enforcement*, Leiden, Brill | Nijhoff, 2018.

⁶⁶ E. PRIBYTKOVA, *What Global Human Rights Obligations Do We Have?*, in “Chicago Journal of International Law”, 2020, p. 410.

⁶⁷ On the involvement of the non-State actors in the international making law process see, in addition to the authors mentioned in the previous notes: K. SCOTT, ET AL., eds., *Changing Actors in International Law*, Leiden, Brill | Nijhoff, 2020; P. WEBB, *The Participation of Non-state Actors in the Multilateral Treaty Process*, in S. CHESTERMAN, D.M. MALONE, S. VILLALPANDO, eds., *The Oxford Handbook of United Nations Treaties*, Oxford Handbooks, 2019; P.S. BERMAN, *Non-State Law Making through the Lens of Global Legal Pluralism*, in M.A. HELFAND, ed., *Negotiating State and Non-State Law: The Challenge of Global and Local Legal Pluralism*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 15-40.

⁶⁸ In addition to the authors mentioned in the note 45, see: D.J. ETTINGER, *The Legal Status of the International Olympic Committee*, in “Pace International Law Review”, 1992, pp. 97-121.

⁶⁹ The involvement of the non-State actors is regarded as essential element of the duty to co-operate for the realization of treaty objectives in the UN resolution: HRC, *The duty to co-operate and non-State actors*, 20 March 2023, A/HRC/EM/RTD/7/CRP.

⁷⁰ See the note 47.

⁷¹ On this point, in addition to the several UN acts on sport mentioned in the previous discussion, see: UN Office on Sport for Development and Peace, *Achieving the Objectives of the United Nations through Sport*, (2011) UN 1, 4 <<https://perma.cc/7GMG-JWXY>> visited 8 June 2023.

⁷² UNGA, *Building a peaceful and better world through sport and the Olympic ideal*, 13 November 2015, UN Doc A/RES/70/4. On this point see also, *inter alia*: HRC, *Promoting human rights through sport and the Olympic ideal*, 17 June 2020, HRC/43/L.24/Rev.1; UNGA, *Building a peaceful and better world through sport and the Olympic ideal*, 13 December 2019, A/RES/74/16; UNGA, *Sport as an enabler of sustainable development*, 6 December 2018, A/RES/73/24, para 15.

in partnership agreements and Memoranda of Understanding (MoUs) with several UN agencies, such as the World Health Organization (WHO),⁷³ the UN-HABITAT,⁷⁴ the UN Refugee Agency (UNHCR)⁷⁵ and the aforementioned UNODC. It should be noted that the IOC has also signed MoUs with the OECD⁷⁶ and the EUROPOL.⁷⁷ Other important ISFs, such as UEFA and FIFA, have signed such agreements with the UE⁷⁸ and the CoE.⁷⁹

The use of MoUs would be part of a global trend in which formal treaties are giving way to *informal law*,⁸⁰ used in particular to integrate non-State actors into global governance and to address global challenges.⁸¹ These *softer* forms of international arrangements would circumvent the uncertain nature of non-State actors as subjects of international law by providing a framework for co-operation capable of defining the areas of co-operation, roles and responsibilities of each party.⁸² In light of this emerging important association in the work of several IOs, some authors have recently proposed a new conceptualisation of membership, the so-called, the so-called “memberness”.⁸³

It should be noted that this kind of legal instrument for framing the co-operation is recommended by the IOC for all SOs. In defining the limits of sport’s autonomy, it is

⁷³ See <https://www.unmultimedia.org/avlibrary/asset/2545/2545213/>, visited 7 June 2023.

⁷⁴ See <https://www.sportanddev.org/latest/news/ioc-and-un-habitat-sign-mou>, visited 7 June 2023.

⁷⁵ See <https://www.unhcr.org/us/news/news-releases/benefit-refugees-through-sports-unhcr-signs-partnership-olympic-movement>, visited 7 June 2023.

⁷⁶ See <https://olympics.com/ioc/news/ioc-joins-forces-with-oecd-under-new-agreement>, visited 7 June 2023.

⁷⁷ See <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/integrity-in-sports-europol-and-international-olympic-committee-join-forces-against-match-fixing>, visited 7 June 2023.

⁷⁸ EC, *decision adopting the Arrangement for Co-operation between the European Commission and the Union of European Football Associations (UEFA)*, 14 October 2014, C(2014) 7378 final.

⁷⁹ See: MoU between CoE and UEFA, 9 May 2018, SG/Inf(2018)13-final (<https://www.coe.int/en/web/portal/-/council-of-europe-and-uefa-sign-memorandum-of-understanding>, visited 29 May 2023); MoU between CoE and FIFA, 5 October 2018, SG/Inf(2018)12-final (<https://www.coe.int/en/web/sport/-/council-of-europe-and-fifa-sign-memorandum-of-understanding>, visited 29 May 2023).

⁸⁰ On this point see, for example: D. THURER, *Soft Law*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

⁸¹ J. PAUWELYN, R.A. WESSEL, J. WOUTERS, *When Structures Become Shackles: Stagnation and Dynamics in International Lawmaking*, in “European Journal of International Law”, 2014, pp. 733-763.

⁸² See, *ex multis*, J. MCNEILL, *International Agreements: Recent U.S.-UK Practice Concerning the Memorandum of Understanding*, in “American Journal of International Law”, 1994, pp. 821-826.

⁸³ S.C. HOFMANN ET AL., *Porous organizational boundaries and associated states: introducing memberness in international organizations*, in 29 “European Journal of International Relations”, 2023, pp. 929-959.

indicated to “create a template to facilitate co-operation between public authorities”⁸⁴ by establishing, where appropriate, “a MoU, a co-operation agreement and/or a partnership agreement (in general terms and/or in specific areas) on the basis of the principles and rules which govern the Olympic Movement, in particular the principle of the responsible autonomy”.⁸⁵ It could therefore be argued that the involvement of the IOC and the ISFs in the role of non-State Treaty-Makers would be a specific application of a *principle of inclusion* of all relevant SOs, understood as an underlying principle of the general duty to co-operate.

This general principle has largely been put forward by the CoE. In this sense, the Parliamentary Assembly of the CoE (PACE) has stressed the importance of creating an appropriate legal framework to penalise “abuses that are against the law [and to ensure] effective co-operation with the governing bodies of the sports movement to combat any abuses contrary to the ethics of sport and to the fundamental values of which sport should be a vehicle”.⁸⁶ Generally, the need (and the duty) to involve the SOs in a co-operative approach is essentially enshrined in the main strategic CoE documents on sport. This is the case of the Convention on Spectator Violence,⁸⁷ which will gradually be replaced by the St. Denis Convention,⁸⁸ the Anti-Doping Convention,⁸⁹ the Convention on the Manipulation of Sports Competitions,⁹⁰ the Code of Sports Ethics,⁹¹ the aforementioned

⁸⁴ IOC, *Olympic Agenda 2020*, Recommendation 28, cit., p. 21.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 72.

⁸⁶ PACE, *Good governance and Ethics in sport*, 5 April 2012, Report 12889, point 110. In the same terms see also: See: PACE, *The reform of football governance*, 25 March 2015, Report 13738, points 15.2 and 128; PACE, *Good governance and Ethics in sport*, 25 April 2012, Res. 1875, appendix point 6; PACE, *The need to preserve the European sport model*, 17 December 2008, Report 11467, points 21, 22, 25, 28, 37.

⁸⁷ *Convention on Spectator Violence and Misbehaviour at Sports Events*, 19 August 1985, CETS No. 120.

⁸⁸ *Convention on an Integrated Safety, Security and Service Approach at Football Matches and Other Sports Events* (St. Denis Convention), 3 July 2016, CETS No. 218.

⁸⁹ *Anti-Doping Convention*, 16 November 1989, CETS No. 125. This CoE Convention was followed by an additional protocol, CETS No. 188, adopted in Warsaw on 12 September 2002. It should be noted that this Convention and its Additional Protocol are the public international law tools which are at the origin of national anti-doping policies and of intergovernmental co-operation at international level. See J.R. SCOTT., T.M. HUNT, *The international anti-doping movement and UNESCO: A historical case study*, cit.

⁹⁰ CoE, *Convention on the Manipulation of Sports Competitions* (Macolin Convention), 18 September 2014, CETS No. 215.

⁹¹ CoE, *Code of Sports Ethics*, 24 September 1992, Rec. NO. R (92) 14 REV.

IPACS and several acts adopted by of the Enlarged Partial Agreement on Sport (EPAS).⁹²

For instance, the European Convention on Spectator Violence, which represents the first mandatory acts on sporting activities at international level, establishes a general obligation to co-operate in the organisation of sporting events and the planning of sporting facilities.⁹³ The establishment of effective multi-agency co-ordination arrangements is considered to be “crucial in providing a forum in which the [sporting] authorities and partner agencies can share perspectives and operating imperatives in order to develop a joint partnership ethos and complementary operating strategies”.⁹⁴ In a complementary way, SOs’ authorities are called upon to “co-operate in seeking to ensure that individuals committing offences abroad receive appropriate sanctions, either in the country where the offence is committed or in their country of residence or citizenship”.⁹⁵ In the same vein, the Anti-Doping Convention establishes an obligation to co-operate in order to safeguard the integrity of sport, and identifies specific areas in which such co-operation should take place.⁹⁶ The Convention on the manipulation of sports competitions, on the other hand, stipulates that co-operation should concern prevention, awareness-raising of stakeholders, detection or the exchange of information.⁹⁷

The duty to involve the SOs would be of general application to all members of the Olympic Movement, as is the general duty to co-operate. Similarly, it should be implemented in accordance with the responsibilities defined by the pyramidal and decentralised structure of SM. The apical SOs, such as the IOC and the ISFs, should then be integrated into the international and regional legal framework, as is partly the case for the UN and the CoE.

5. Regional responsibilities: the Council of Europe’s jurisdiction on the lex sportiva and

⁹² CoE, *Confirming the Establishment of the Enlarged Partial Agreement on Sport (EPAS)*, 13 October 2010, CM/Res(2010)11, Article 1.

⁹³ *Convention on Spectator Violence*, cit., Articles 4 and 6.

⁹⁴ CoE, Standing Committee on Safety, Security and Service at Football Matches and other Sports Events, 4 August 2015, Rec (2015)1, point 39.

⁹⁵ St. Denis Convention, cit., Article 10.

⁹⁶ *Anti-Doping Convention*, cit., Article 7 – Co-operation with sports organisations on measures to be taken by them -.

⁹⁷ Macolin Convention, cit., Article 28 - International co-operation with international sports organisations -.

its prominent role in the international co-ordination

As has partly emerged from the previous discussion, the ISFs and the IOC are increasingly involved in the regional legal framework, with particular reference to the CoE. Although they do not have an observer status similar to that of the IOC at the UNGA, some of them have signed MoUs (UEFA and FIFA) and the IOC works closely with CoE bodies on several issues.⁹⁸ In the addition to the SOs' relevance in achieving the objectives of the CoE treaties, which has been partly underlined in the previous discussion,⁹⁹ this involvement in CoE activities would be clearly supported by the legal status of the IOC and the main ISFs, i.e. non-profit organisations under Swiss national law.¹⁰⁰ As organisations registered in Switzerland, a Member State of the European Convention on Human Rights (ECHR), their activities would fall within the legal framework of the CoE. This would be an essential part of the general legal framework in respect of which the duty of co-operation and co-ordination should then be applied and implemented.

The jurisdiction of the CoE over SOs' activities, and in particular over the *lex sportiva*, has been partially admitted by the recent case-law of the European Court of Human Rights (ECtHR) on sports issues.¹⁰¹ The ECtHR would have accepted the idea of human rights as an indirect legal source of the *lex sportiva*, which is supported by some authors.¹⁰² This would have been allowed in part under the construct of the *indirect horizontal effect*: while the State remains directly and internationally responsible for the conduct of non-

⁹⁸ For an overview of the project on which the IOC and the CoE collaborate, see [https://www.coe.int/en/web/sport/partners#%2232242849%22:\[4\]](https://www.coe.int/en/web/sport/partners#%2232242849%22:[4]), visited 8 June 2023.

⁹⁹ In addition to the acts mentioned in the note 5 see, for example: CoE, *Diversity and Cohesion: New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities*, Strasbourg, CoE Publishing, 2000; I. BERG-SØRENSEN, Final report - *European Crossroads - Sport, Front Door to Democracy*, Strasbourg, 13-14 May 2004.

¹⁰⁰ F. BUY ET AL., *Law of Sport*, cit., p. 44.

¹⁰¹ For an analysis of the relevant ECtHR case-law on sports issues see, *inter alia*, A. DI MARCO, *Human Rights in Olympic Movement: the Application of European Standards to the Lex Sportiva*, in "Netherland Quarterly of Human Rights", 2022, pp. 244-268.

¹⁰² F. FAUT, *The prohibition of political statements by athletes and its consistency with Article 10 of the European Convention on Human Rights: speech is silver, silence is gold?*, in 14 "The International Sports Law Journal", 2014, p. 253; A. DI MARCO, *Athletes' Freedom of Expression: the Relative Political Neutrality of Sport*, in "Human Rights Law Review", 2021, pp. 620-640.

State actors that interfere with the enjoyment of human rights, indirect obligations derived from international law are imposed on non-State actors. The State's positive obligation to protect the individual would have a diagonal indirect effect in the horizontal relationship between private parties.¹⁰³ European human rights standards would therefore be a source of law on the basis of which sporting regulations, adopted by the SOs based in a Member State of the ECHR, would have to be assessed.

In this perspective, respect for human rights would constitute a relevant limit to the autonomy of sport, in relation to which the SOs would be obliged to co-operate in order to achieve the necessary co-ordination, avoiding conflicts and antinomies. Indeed, it should be noted that the several restrictive interpretations of the notion of the autonomy of sport, mentioned in the previous discussion, have moved away from the legal limits on the SOs' activities that have been identified by various authors in recent decades.¹⁰⁴ In light of the obligation to respect the general legal framework, the duty of co-operation and co-ordination should then be applied to the implementation of these limits.

In support of such an interpretation, the International Declaration on Human Rights elaborated within the CoE stated that SOs "have a responsibility to respect and protect human rights, including the right to remedy human rights violations".¹⁰⁵ This would also appear to be entirely consistent with the fundamental principles of Olympism, whose primary objective is to "place sport at the service of the harmonious development of humanity, in order to promote a peaceful society interested in the safeguarding of human dignity".¹⁰⁶

¹⁰³ L. LANE, *The Horizontal Effect of International Human Rights Law in Practice*, in "European journal of comparative law and governance", 2018, p. 5; J.F. KRAHÉ, *The Impact of Public Norms on Private Law Relationships: Horizontal Effect in German, English, ECHR and EU Law*, in 2 "European Journal of Comparative Law and Governance", 2015, p. 124; K. ZIEGLER, ed., *Human Rights and Private Law: Privacy as Autonomy*, Oxford, Hart publishing, 2007.

¹⁰⁴ On these limits, in addition to the authors mentioned in the notes 38-40, see: R. HELEEN, C. VAN KLEEF, *Liability of Football Clubs for Supporters' Misconduct: A Study into the Interaction Between Disciplinary Regulations of Sports Organisations and Civil Law*, The Hague, Eleven International Publishing, 2016; D. DOUKAS, *The Sky is Not the (Only) Limit: Sports Broadcasting Without Frontiers and the Court of Justice: Comment on Murphy*, in 37 "European Law Review", 2012, p. 605; E. SZYSZCZAK, *Is Sport Special?*, in B. BOGUSZ, A. CYGAN, E. SZYSZCZAK, eds., *The Regulation of Sport in the European Union*, cit., pp. 3-32.

¹⁰⁵ CoE, 15th Conference of European Ministers responsible for Sport, Resolution 1: *International Declaration on Human Rights and Sport* (Tbilisi Declaration), 16 October 2018, point 5.

¹⁰⁶ IOC, Olympic Charter, *Fundamental Principles of Olympism*, cit., point 2.

The CoE would therefore be not only a potential international forum for co-operation, but also one of the main legal frameworks for co-ordination between the public and sporting legal orders. It could be argued that human rights should be part of the transnational legal order of sport, thereby helping to *unify* the different legal orders concerning the same population and/or geographical area. The sharing of fundamental principles would in fact determine the transition from a *pluralism of orders* to a *pluralism of principles*, as claimed by the neo-constitutionalism theorists.¹⁰⁷

In recent years, the integration of human rights into the *lex sportiva* has been strongly promoted by the CoE, with particular reference to the statutes of the IOC and the ISFs. For instance, the PACE has recommended that FIFA and UEFA integrate “human rights into their system of governance, including criteria relating to the protection of human rights in the selection processes of Countries that will host major sports events and in the procurement procedures for the selection of commercial partners”.¹⁰⁸ More generally, the PACE has on several occasions suggested that all SOs “must give due consideration to the effective protection of the fundamental rights enshrined in binding international instruments and, in Europe, in the ECHR”.¹⁰⁹ Much more explicit were the Ministers responsible for sport who, meeting in Tbilisi for their 15th Conference within the CoE, invited SOs “to introduce respect of human rights and fundamental freedoms as an integral part of their statutory objectives, internal regulations and codes of conduct, policies, plans, projects and other strategic documents to further strengthen their ability to prevent and respond to human rights violations”.¹¹⁰

¹⁰⁷ G. MARTINICO, *Constitutionalism, resistance, and openness: comparative law reflections on constitutionalism in post-national governance*, in 35 “Yearbook of European law”, 2016, p. 318; N. KRISCH, *Beyond constitutionalism: the pluralist structure of post-national law*, Oxford, Oxford University Press 2012; C. JOERGES, I.J. SAND, G. TEUBNER, *Transnational governance and constitutionalism*, Oxford, Hart publishing, 2014; J. DUNOFF, J. TRACHTMAN, *Ruling the world? constitutionalism, international law, and global governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

¹⁰⁸ PACE, *Good football governance*, 24 January 2018, Res. 2200 (2018), para 6.

¹⁰⁹ PACE, *Good governance and Ethics in sport*, cit.; PACE, *The reform of football governance*, 23 April 2015, Res. 2053 (2015); PACE, *Towards a framework for modern sports governance*, 24 January 2018, Res. 2199(2018).

¹¹⁰ CoE, Tbilisi Declaration, cit., para 28.

The remarkable development and acceleration that the process of integrating human rights into the *lex sportiva* has undergone in recent years seems to confirm this perspective: the IOC, for example, has not only developed a comprehensive strategy on human rights, but has also established a Human Rights Unit and a Human Rights Advisory Committee.¹¹¹ For their part, some ISFs, such as FIFA, have included the principles of respect and promotion of human rights among their statutory objectives¹¹² and have created specific Human Rights Units, strategies and policies.¹¹³ FIFA, UEFA and the IOC have also introduced new human rights clauses in contracts with cities hosting the Olympic Games and new binding requirements for the protection of human rights and risk management in international football competitions,¹¹⁴ not to mention the adoption of the “Sporting Chance Principles on Human Rights in Mega-Sporting Events”, which clearly refer to the UNGPs as standards to be followed.¹¹⁵

Due to the specific legal status of the IOC and the main ISFs – non-profit organisations established under the provisions of Swiss law –, the transnational sports legal order therefore seems destined to be drawn into the orbit of the CoE. These SOs would thus be obliged to co-operate with the CoE bodies in order to develop the necessary co-ordination between their legal orders and that established by the ECHR. The CoE, in turn, would be obliged to involve them in all actions and debates on sporting issues, including by granting them an observer status similar to that guaranteed within the UN. The legal framework of the CoE would thus potentially play a prominent role in the international co-operation, catalysing public efforts to address the sporting antinomies at the

¹¹¹ T. GRELL, *The International Olympic Committee and human rights reforms: game changer or mere window dressing?*, in 17 “International Sports Law Journal”, 2018, p. 160.

¹¹² FIFA has integrated human rights in its rules with an amendment to Article 3 of its Statute, which states that “FIFA is committed to respecting all internationally recognised human rights and shall strive to promote the protection of these rights”.

¹¹³ Since 2017, FIFA has elaborated a comprehensive and articulated Human Rights Policy adopted and periodically revisited by the Council with the support of the independent FIFA Human Rights Advisory Board (HRAB). See, for instance, the fourth report published in January 2020 by the HRAB <https://img.fifa.com/image/upload/pyume2cahuue2szxgjwq.pdf>, visited 20 June 2023.

¹¹⁴ D. HEERDT, *Tapping the potential of human rights provisions in mega-sporting events’ bidding and hosting agreements*, in 17 “The International Sports Law Journal”, 2018, p. 170.

¹¹⁵ Reference is made here to the Mega Sporting Events Platform for Human Rights, available for consultation at <https://www.ihrb.org/megasportingevents/sporting-chanceprinciples>, visited 20 June 2023.

international level and thus overcoming the systemic *aporia* mentioned at the beginning of this discussion. Its capacity to play a catalytic and driving role at international level would be confirmed by its practice of concluding so-called partial enlarged agreements, which, like the EPAS, are not limited to the Member States of the CoE.

6. *Conclusions*

This contribution has pointed out that the duty to co-operate of SOs is a general principle founded on the transnational nature of the SM, which is explicitly recognised by the IOC as a fundamental element of the principle of the sport autonomy. It would imply an obligation to co-ordinate in order to avoid conflicts with the general legal and political framework in which the sporting activities are carried out, but also a right to be included in the institutional legal and political framework where the sporting antinomies are addressed. In this perspective, the public efforts to reconcile and resolve the antinomies produced by SOs' regulations and actions should necessarily take place at the international level, with the *procedural* involvement of the IOC.

Indeed, it has been underlined that some of the basic operational and organisational requirements of SOs have international sources and transnational effects. SOs operate in a transnational context governed by international authorities, and it is clearly not possible to recompose the conflicts and contradictions generated by sporting regulations and activities within a single legal order (national or regional) without jeopardising the unity and the universality of the global private regimes of sport. Any uncoordinated and isolated national or regional initiative to combat sporting antinomies runs the risk of affecting part of these global private regimes of sport, producing effects limited to a single country or a small group, as opposed to the totality of jurisdictions affected by sporting regulations. Accordingly, countries would be called upon to co-operate in order to develop a coherent international legal system. In turn, the authorities of the SOs that play an apical role in the SM, such as the IOC and the ISFs, would be called upon to co-ordinate their actions with the IOs in order to guarantee their universal function, which would clearly be compromised by conflicts and antinomies.

While generally applicable to all members of the Olympic Movement, it was therefore emphasised that the IOC, as the *legitimate legislator* and *norm entrepreneur* for global private regimes of sport, should have the primary responsibility for legal co-ordination and co-operation. A breach of this fundamental duty by the IOC would pave the way for direct and widespread public interferences, as the overall legitimacy of the SM's autonomy would potentially be undermined. As it has been argued in the previous discussion, the implementation of the duty of co-operation and co-ordination would be complementary to and a condition of the SOs' autonomy, and it would depend in part on a constructive co-operation of the IOC. By analogy with the international law, some of these scenarios could occur in the following cases: manifest failure to negotiate and address in good faith on a specific sporting antinomy; no implementation of agreed-upon measures; non-co-operation with IOs, considering that States have a duty to co-operate with IOs such as the UN, regional organizations, or specialized agencies; refusal to provide necessary information, obstruction of the work of these organisations or disregard of their decisions.¹¹⁶

At the same time, the emerging status as a *non-State Treaty-Maker* of the IOC would imply a right to be involved in the legal framework addressing the sporting antinomies. Indeed, several authors and some UN legal instruments argue that the general duty of States and IOs to involve non-State actors that can play a strategic and essential role in the realisation of the treaty objectives would confer corresponding rights on these non-State actors. This interpretation would be partly supported by a *principle of inclusion* of all relevant SOs, understood as an underlying principle of the general duty to co-operate, which is emerging in the international practice. Moreover, regarding the IOC's co-operation as a condition for the legitimacy of the SM would suggest a minimum of procedural guarantees for the *legitimate legislator* of the global private regimes of sport to prove its good faith in addressing specific sporting antinomies. The increasing involvement of the IOC in the UN legal framework, through the granting of observer

¹¹⁶ On the potential scenarios where a violation of the duty of co-operation may occur, by analogy with the international law, see the authors mentioned in the note 14.

status at the UNGA and the signing of MoUs with various UN's bodies, provides a first model for the integration and implementation of the duty to co-operate, which should also be adopted by the regional organisations that define the general legal framework of the IOC, such as the CoE.

This study has namely shown that the CoE is probably the most active IO in combating the negative externalities of SOs and in promoting their positive action, adopting strategic documents since the mid-1970s that have not only influenced sporting activities at European level, but have also served as a global reference for all sport stakeholders. In particular, it was assumed that the IOC's legal status as a non-profit organisation under Swiss national law would provide additional support for its action. As an organisation registered in Switzerland, a Member State of the CoE, the activities of the IOC would fall under the legal framework of the CoE, which would be an essential part of the general legal framework in relation to which the duty of co-operation and co-ordination should then be applied and implemented. The IOC, as well as the ISFs based in a Member State of the ECHR, would have the duty to co-operate with the CoE, which in turn would have the right and the duty to make recommendations and to monitor the activities of sports authorities that could have an impact on the respect and implementation of the ECHR, by involving the IOC in the legal framework dealing with sporting issues.

By moving from the idea of human rights as an indirect legal source of the *lex sportiva*, the respect for human rights would constitute a relevant limit to the autonomy of sport, in relation to which the SOs would be obliged to co-operate in order to achieve the necessary co-ordination, avoiding conflicts and antinomies. Human rights should form part of the transnational legal order of sport and would contribute to *unify* the different legal systems concerning the same population and/or geographical area. It has then been argued that the sharing of fundamental principles would determine the transition from the *pluralism of orders* to the *pluralism of the principles*. Legal orders would cease to be *autonomous* and *exclusive*, because they would share a fundamental source of law that tends to be *universal* (the human rights), thus becoming *open* and *inclusive*. This *openness*, which is partly embodied in the notion of responsible autonomy, would therefore be closely linked and interdependent with the more general issues of the rule of

The duty of cooperation (and the right to be integrated) of the sporting organisations

law and respect for human rights in the SOs.

In light of the above, the granting of observer status to the IOC at the PACE, similar to that recognised by the UNGA, and its stable integration into the sporting Conventions, for example through the signing of specific MoUs, would be a necessary, but not a sufficient, condition for overcoming sporting antinomies. It would be an institutional implementation of the duty to co-operate, potentially capable of catalysing public efforts to resolve or reconcile legal conflicts. The CoE's capacity to develop international co-operation networks, within an established framework of expertise on the rule of law and respect for human rights, could potentially contribute to overcoming the systemic *aporia* in addressing sporting antinomies, while promoting the Olympic ideals and ensuring the social function of sport as an *instrument of peace and sustainable development*, a *vehicle of rights* and a *source of social inclusion*.

FRANCESCO ALBIONE
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

Brevi riflessioni sulla sostenibilità dell'assetto definito dalla l. n. 280/2003

Brief reflections on the sustainability of the structure defined by Law No 280/2003

Abstract: Le relazioni tra l'ordinamento statale e quello sportivo hanno generato – sin dal secondo dopoguerra – accesi e controversi dibattiti giurisprudenziali e dottrinali. In particolare, il d. l. n. 220/2003 – convertito nella l. n. 280/2003 – ha tracciato i confini relativi alle competenze delle giurisdizioni dei due ordinamenti, sui quali sono state sollevate numerose questioni (con particolare riferimento alle cc.dd. controversie disciplinari). L'intento di questo breve contributo è di illustrare detti confini, mettendo in luce punti di forza e contraddizioni di questo equilibrio.

Abstract: The relations between the state and sports legal systems have generated - since the post-World War II period - heated and controversial jurisprudential and doctrinal debates. In particular, the decree-law n. 220/2003 – converted into law n. 280/2003 – drew the boundaries regarding the jurisdiction of the courts of both legal systems, on which numerous questions have been raised (with particular reference to the so-called disciplinary disputes). The intent of this brief contribution is to illustrate said boundaries, highlighting strengths and contradictions of this balance.

Keywords: Ordinamenti; giurisdizioni; autonomia; rilevanza, questioni disciplinari, sostenibilità.

Keywords: Legal systems; jurisdictions; autonomy; relevance; disciplinary matters, sustainability.

1. Riflessioni sui rapporti tra stato, associazioni e individui come antecedente logico del lavoro.

Mettendo da parte le didascaliche descrizioni della struttura dell'ordinamento sportivo¹, le considerazioni che qui si condurranno hanno l'obiettivo di analizzare

¹ Per i fini di questo lavoro, è sufficiente sapere che al vertice dell'ordinamento sportivo vi è il Comitato olimpico nazionale (CONI) – il quale «si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale» (art. 2, comma 1, d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242) –, organismo di governo dello sport in Italia avente «personalità giuridica di diritto pubblico» (art. 1, comma 1, d.lgs. n. 242/1999).

criticamente i rapporti intercorrenti tra questo e l'ordinamento statale, con particolare attenzione a quelli relativi alla controversa relazione tra le rispettive giurisdizioni, così come definita dal d. l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito nella l. 17 ottobre 2003, n. 280. Per farlo ci si avvarrà del filtro di una nozione molto attuale: quella di sostenibilità, intesa non già nella classica accezione ambientale, bensì nella sua declinazione olistica².

Nell'illustrare questa faticosa convivenza, il punto di partenza non può che essere il più generale tema delle interazioni tra l'ordinamento generale³ e tutti i gruppi sociali che in esso si formano⁴: l'art. 2 Cost. sancisce il c.d. «principio pluralistico»⁵, il quale

Al Coni si associano le federazioni sportive nazionali, le quali «svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, delle federazioni internazionali e del CONI» (art. 15, comma 1, d.lgs. n. 242/1999). Inoltre, il comma 2 dello stesso art. 15 appena citato riconosce alle federazioni sportive natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato.

² Nei primi anni del nuovo millennio, è avvenuto un passaggio fondamentale che ha definito il passaggio dalla canonica definizione di sostenibilità – quella, cioè, che guarda principalmente alla cura e alla salvaguardia dell'ambiente – a una definizione che inquadra il concetto in parola come «olistico a quattro componenti»: la sostenibilità, infatti, può essere riferita a uno sviluppo ambientale, economico, sociale e – ed è questa la declinazione che ci accompagnerà nel presente contributo – delle istituzioni. Per approfondimenti sul tema cfr. F. DE LEONARDIS, in «Diritto Amministrativo», n. 4/2021, p. 779 e ss.

³ Una delle più celebri definizioni di ordinamento generale è di M.S. GIANNINI, in «Diritto amministrativo», vol. I, il quale lo ha qualificato come l'«ordinamento di un gruppo territoriale ampio, avente possibilità effettiva di occuparsi di tutti gli interessi del gruppo medesimo» p. 98. 71. Inoltre, lo stesso Maestro ne ha definito anche i caratteri, affermando che «gli ordinamenti generali sono i soli ad essere insieme originari, sovrani e assoluti». Così M.S. GIANNINI, in «Diritto amministrativo», vol. I cit., p. 99

⁴ I gruppi sociali (o ordinamenti particolari) – che si formano all'interno di quello generale – sono quelli «nei confronti dei quali “si dispiega” l'autorità propria degli ordinamenti generali». In questi termini G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto*, in «Dir. pubbl.», 2007, pp. 33 ss., 54, richiamando M.S. GIANNINI, in «Diritto amministrativo», vol. I cit., p. 98.

Anche l'ordinamento sportivo – così come i più ristretti gruppi familiari, caratterizzati da legami di sangue, ovvero i gruppi religiosi e i partiti politici – nasce come un gruppo sociale, la cui attività principale è l'organizzazione di attività sportive. Questo approccio – con riferimento ai gruppi sportivi – è stato impiegato da G. ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Napoli, Jovene, 1979, *passim*.

⁵ Uno dei primi a parlare di pluralismo è stato Charles-Luis de Montesquieu, mediante l'elaborazione della nota teoria dei «corpi intermedi», secondo la quale tra il singolo e il sovrano è necessario inserire dei gradi intermedi di distribuzione del potere, il cui fine è quello di proteggere gli stessi cittadini dalle tendenze accentratrici e dispotiche del suo esercizio. Per approfondimenti su detta teoria, v. CHARLES-LUIS DE MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, 2 vols., S. COTTA, a cura di, Torino, UTET, 2005.

Il principio pluralistico è stato teorizzato da tutte le dottrine sostenitrici di un modello sociale fondato sulla molteplicità dei gruppi, capaci di trovare un equilibrio reciproco, teso a contrastare la pericolosa tendenza accentratrice dello stato: questa potrebbe rappresentare un concreto pericolo per la libertà degli individui che vivono al suo interno. Per sfuggire a questo rischio, dunque, questi ultimi si riuniscono e operano in gruppi intermedi, luoghi in cui viene garantita tutela dei diritti inviolabili. Sul ruolo delle formazioni sociali, gran parte della dottrina è concorde. In particolare, cfr. sul tema E. TOSATO, *Persona, società intermedie e*

garantisce una piena ed effettiva tutela a tutte le formazioni sociali che costellano lo stato. Dette formazioni, però, non sono preservate in quanto portatrici di particolari valori insiti in esse, ma poiché risultano funzionali alla protezione di tutte le posizioni giuridiche di cui sono portatori l'insieme dei soggetti che le formano e che al loro interno sviluppano la propria personalità. Questo è il meccanismo alla base del c.d. «principio personalistico»⁶ ed è strettamente correlato al già menzionato principio pluralistico: in particolare, il principio personalistico – vera causa delle formazioni sociali – è «strumentale all'attuazione del principio pluralistico»⁷.

Questa premessa è fondamentale ai fini del presente contributo: per mettere, cioè, in luce la peculiare evoluzione dell'ordinamento sportivo, rispetto agli altri gruppi sociali. Infatti, il corso fisiologico di tutte le associazioni (in particolare, di quelle non riconosciute⁸) prevede – dopo la loro formazione – che queste si dotino di norme atte a

Stato, Milano, Giuffrè, 1989, p. 225 e ss. e E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova, CEDAM, 1989, p. 190 e ss.

Inoltre, il principio in parola rappresenta il punto di partenza di numerose riflessioni volte ad analizzare le relazioni intercorrenti tra l'ordinamento generale e l'ordinamento sportivo, che in esso è nato. Molti contributi pongono l'accento sulle modalità mediante le quali i gruppi sportivi – partendo proprio dal principio pluralistico – lo hanno utilizzato per rivendicare un'autonomia assoluta nei confronti dello stato, generando – secondo alcuni autori – una (mi si perdoni il gioco di parole) degenerazione “al contrario” delle predette tendenze accentratrici statali: tutte le controversie che sorgono all'interno dell'ordinamento sportivo devono essere risolte – secondo quanto previsto dalla l. n. 280/2003 e salvo le eccezioni dalla stessa norme – dagli organi giurisdizionali interni a esso, anche qualora involgano dei diritti o degli interessi che dovrebbero ricevere tutela da parte dei giudici statali. Cfr., *ex multis*, G. MANFREDI, *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in «Il Foro amministrativo T.A.R.», n. 9/2006, pp. 2971-2986.

⁶ Se è vero che la Costituzione repubblicana – coerentemente con i principi che hanno caratterizzato gli ordinamenti in età liberale – si fa portatrice del principio pluralistico all'art. 2, è altrettanto vero che il medesimo articolo – nella parte in cui prevede che i diritti inviolabili dell'uomo sono garantiti «sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità» – pone al centro di questo meccanismo la tutela dei singoli soggetti che fanno parte delle differenti associazioni: queste sono considerate come il gradino intermedio tra lo stato e gli individui, luogo in cui i diritti e gli interessi si realizzano in modo pieno ed effettivo. Sul tema, cfr. G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo. Tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in «Diritto amministrativo», n. 3/2012, pp. 299-327.

Dunque, il soggetto è considerato come il centro dell'intera organizzazione sociale, titolare di diritti la cui realizzazione avviene soprattutto grazie ai soggetti collettivi cui questi appartengono: essi divengono dei veri e propri strumenti, volti alla realizzazione e allo sviluppo della persona umana. In questi termini, cfr. L. PALADIN, V. CRISAFULLI, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 1990, p. 115 e ss. L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1998, p. 566 e ss.

⁷ G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo*, cit., p. 301.

⁸ Le associazioni non riconosciute sono previste nell'art. 36 c.c., il quale le attribuisce natura di diritto privato. Nell'economia del Codice esse non assumono apparentemente grande rilievo: tuttavia – nelle concrete esperienze interne al nostro ordinamento –, i più importanti gruppi sociali hanno scelto la forma

regolare le loro attività e i rapporti tra i soggetti che le formano: questo è il processo creativo che genera i differenti ordinamenti di cui si dotano i vari gruppi sociali, staccati e autonomi rispetto a quello statale.

Tuttavia, questa apparentemente assoluta alterità viene temperata da un fattore, il quale integra gli ordinamenti delle diverse associazioni all'interno di quello generale: si tratta dell'attività condotta dagli organi della giurisdizione statale, i quali "traducono" «gli ordinamenti delle associazioni [...] in termini comprensibili dall'angolo visuale del diritto statale»⁹. In altri termini, i gruppi sociali – pur mantenendo una considerevole autonomia – non possono di certo pretendere alcuna forma di autodichia¹⁰: la risoluzione delle controversie che sorgono al loro interno e la tutela delle posizioni giuridiche degli individui in esse coinvolti è riservata ai giudici dell'ordinamento statale.

La canonica relazione tra stato e associazioni – come già anticipato – non ha accompagnato la (atipica) formazione dell'ordinamento sportivo. Sin dai tempi delle prime formazioni sportive, infatti, queste hanno tentato di dotarsi di un ordinamento

associativa prevista dall'articolo in parola (*ex multis* i sindacati e i partiti politici). Il contenuto dell'art. 36, comma 1 c.c. – il quale prevede che l'ordinamento interno e la gestione delle associazioni non riconosciute come persone giuridiche «sono regolati dagli accordi tra degli associati» – conferisce a queste associazioni un'ampia libertà nella determinazione delle previsioni che normano la loro realtà e le relazioni che in esse nascono: questo comporta una compressione dell'ingerenza statale al loro interno. Sul tema si è scatenato un acceso dibattito giurisprudenziale: in particolare, la Corte costituzionale – con la pronuncia n. 259/1990 – ha dichiarato l'illegittimità del risalente Regio Decreto n. 1713/1930 in quanto «comporta(va) l'assoggettamento di formazioni sociali [...] alla penetrante ingerenza di organi dello Stato». Questi temi sono stati affrontati – con particolare attenzione alla natura privata di queste associazioni e alla necessità di mantenere tale forma, al fine di preservarne la stessa autonomia – da L. FERRARA, *Enti pubblici ed enti privati dopo il caso I.P.A.B.: verso una rivalutazione del criterio "sostanziale" di distinzione?*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», n. 2/1990, pp. 446-490.

⁹ G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo*, cit. p. 301.

¹⁰ L'autodichia si definisce come la facoltà – di cui nel nostro ordinamento godono solo alcuni organi costituzionali, come, ad es., il Parlamento – di decidere su controversie mediante l'emanazione di atti amministrativi, volte alla risoluzione delle stesse. L'autodichia rappresenta una deroga – e in quanto tale, ha i caratteri della eccezionalità – al principio della separazione dei poteri, poiché estromette gli organi giurisdizionali dello stato dall'esercizio delle loro fisiologiche funzioni giudicanti.

È intuitivo comprendere che tutte le associazioni – dunque, anche quelle non riconosciute ex art. 36 c.c. – pur se beneficiarie di grande autonomia, non possono in alcun caso godere dell'autodichia: si giungerebbe alla completa esautorazione del potere giurisdizionale.

Nonostante queste premesse, l'ordinamento sportivo ha provveduto comunque a dotarsi di organi giurisdizionali interni, separati e autonomi rispetto a quelli dell'ordinamento statale: a questi sono riservate – secondo il sistema previsto dalla l. n. 280/2003 – gran parte delle controversie sorte nelle maglie di questo particolare gruppo sociale. Sul tema, cfr. G. MANFREDI, *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, in «Giurisprudenza costituzionale», n. 1/2011, pp. 688-697.

completamente slegato da quello statale¹¹, anche mediante l'ideazione di un complesso sistema giurisdizionale, oggi noto come giustizia sportiva. Tuttavia, è solo nel volgere degli ultimi due decenni che si è assistito a un recepimento espresso – più o meno completo – nell'ordinamento repubblicano delle pretese di separatezza di cui sono portatori i soggetti appartenenti a quello sportivo: questo processo si è concretizzato grazie all'emanazione del già menzionato d. l. n. 220/2003 (convertito nella l. n. 280/2003), recante *Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva*¹². Questa norma – in soli quattro articoli – definisce i confini delle giurisdizioni dei due ordinamenti in questione. Nonostante la grande chiarezza testuale, però, da quando la legge n. 280 è entrata a far parte del quadro normativo della repubblica, ha generato infinite e nebulose questioni, in relazione a particolari tipologie di controversie – sorte tra soggetti dell'ordinamento sportivo – e a determinati istituti in essa previsti.

2. Le nozioni di «autonomia» e «rilevanza» nell'art. 1, d. l. n. 220/2003.

«La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al

¹¹ Le tesi elaborate nel corso degli anni – volte a sostenere la necessità della totale separatezza dell'ordinamento sportivo da quello statale – nascono dal convincimento della assoluta estraneità di tutte le attività sportive, rispetto a qualunque altra attività: era proprio questo il fattore determinante per la non riconducibilità dello sport nell'alveo delle categorie giuridiche statali. Il motivo di questo convincimento poggia su basi teoriche che mettono in luce la valenza propriamente spirituale dello sport, la quale si deve allo storico francese – nonché ideatore delle prime olimpiadi e dirigente sportivo – Pierre de Coubertin: egli, infatti, guardava il fenomeno sportivo come mezzo di diffusione di grandi valori etici. Questa visione era condivisa in tutti i paesi occidentali. Cfr. sul tema B. ZAULI, *Essenza del diritto sportivo*, in «Rivista di diritto sportivo», 1962, p. 229 e ss.

Tuttavia, le principali argomentazioni a sostegno dell'alterità dell'ordinamento sportivo discendono da una vera e propria distorsione della nota teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, elaborata da Santi Romano, secondo la quale tutti i gruppi sociali possono generare norme alla pari dello stato, considerato come un grande gruppo che «storicamente ha avuto particolare successo» (in questi termini G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo*, cit. p. 305). I maggiori esponenti dei gruppi sportivi – partendo dall'assunto romaniano che ogni associazione poteva dotarsi di un suo ordinamento – pretendevano l'assenza di qualsivoglia ingerenza statale. È evidente l'interpretazione dispositiva delle parole di Santi Romano, il quale ha pensato alla teoria in parola su un piano prettamente generale, non già per suggerire ad alcun gruppo sociale il perseguimento di obiettivi sovversivi o indipendentisti. Per approfondimenti sulla teoria romaniana, v. S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1951.

¹² La rubrica del decreto – e in particolare la parola «urgenti» – rispecchia alla perfezione lo scenario emergenziale in cui il legislatore si è trovato a dover emanare il provvedimento normativo in parola: è stato il c.d. «caso Catania» l'origine delle riforme che hanno rivoluzionato sia i meccanismi di svolgimento dei principali campionati di calcio italiani, sia l'intero impianto della giustizia sportiva. Per approfondimenti v. https://it.wikipedia.org/wiki/Caso_Catania (data ultima consultazione 21/6/2023)

Comitato Olimpico Internazionale»: questo è quanto previsto dall'art. 1, comma 1, d. l. n. 220/2003, mediante il quale il nostro legislatore ha sancito il riconoscimento normativo dell'autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto a quello statale.

Autonomia che ha come causa principale l'appartenenza dell'ordinamento sportivo nazionale a quello internazionale: tuttavia, lo stato – secondo quanto previsto dalle norme costituzionali – ammette una parziale rinuncia alla propria sovranità solo nei confronti dell'ordinamento internazionale (inteso nella sua accezione generale, non già in quella sportiva), europeo e canonico. Dunque, le argomentazioni statali circa la mancanza di necessità nell'esercitare una parziale forma di controllo giurisdizionale su alcune tipologie di controversie sportive – argomentate sulla base del rapporto di dipendenza che intercorre tra l'attività del Coni e gli indirizzi dettati dal Cio, secondo quanto previsto dall'art. 2, d.lgs n. 242/1999 – sembrerebbero prive di coerenza¹³.

All'autonomia – quale prescrizione generale – si contrappongono – ex art. 1, comma 2, d. l. n. 220/2003 – delle eccezioni, che definiscono i casi di «rilevanza per l'ordinamento giuridico della repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo»: in questo modo il legislatore ha tentato di stabilire dei limiti alla suddetta autonomia. Dal quadro normativo di riferimento, infatti, si evince come talune fattispecie configuratesi nelle maglie dell'ordinamento sportivo possano produrre effetti *extra-sportivi*, divenendo, così, rilevanti per l'ordinamento generale: i casi che maggiormente fanno emergere questo meccanismo si concretizzano nelle questioni inerenti a «rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti» (ex art. 3, comma 1, d. l. n. 220/2003)¹⁴. Nei casi di rilevanza, pertanto, la giustizia statale si pone come garanzia

¹³ In tal senso, sono state condotte anche numerose riflessioni sui rapporti che intercorrono tra l'ordinamento statale e l'ordinamento internazionale, europeo e canonico: anche nei confronti di questi, infatti, non è ammessa alcuna rinuncia che possa danneggiare i principi inviolabili, i quali trovano una tutela diretta nella nostra Costituzione (*ex multis*, quelli previsti dagli artt. 2 e 3 Cost.). Sul tema v. M. CARTABIA, *Principi inviolabili e integrazione europea*, Milano, Giuffrè, 1995, p. 106 e ss.

¹⁴ Queste sono le questioni aventi carattere patrimoniale tra pari ordinati, le quali si identificano in tutte quelle controversie che possono configurarsi tra una società ed un atleta, tra una società e un suo tesserato, ovvero tra tesserati in ambito sportivo. La richiamata previsione normativa contenuta nell'art. 3, comma 1, d. l. n. 220/2003 dirime *ab origine* i potenziali conflitti in ordine alla rilevanza di tali questioni per l'ordinamento statale e, conseguentemente, alla giurisdizione dei giudici dello Stato in materia, statuendo che le questioni patrimoniali tra pari ordinati non rientrano tra le materie riservate all'ordinamento sportivo

indispensabile, volta a tutelare tutte le situazioni giuridiche soggettive (sia diritti soggettivi, che interessi legittimi) caratterizzate da un rilievo esterno all'ordinamento sportivo, dovuto ad es. – come nei casi previsti dal richiamato art. 3, d. l. n. 220/2003 – alla loro natura patrimoniale.

Dunque, nella definizione dei rapporti tra i due ordinamenti e tra le due giurisdizioni in esame, l'autonomia rappresenta senza dubbio la regola generale e la rilevanza – così come sopra specificata – l'eccezione.

3. Le questioni tecniche e la rilevanza delle questioni disciplinari per l'ordinamento statale.

Veniamo ora alla parte centrale del tema di questo breve saggio: definire, cioè, quali altre tipologie di controversie che sorgono nelle maglie dell'ordinamento sportivo – escluse quelle aventi carattere patrimoniale, espressamente previste dalla normativa su richiamata – possono potenzialmente assumere rilevanza anche per quello generale.

e riconoscendo pacificamente la giurisdizione del giudice ordinario «sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti».

Tuttavia, nonostante l'apparente chiarezza dell'art. 3, si è criticata fortemente la sua portata soggettiva, ritenuta eccessivamente restrittiva: in particolare, qualora tale disposizione venisse interpretata letteralmente, la tutela giurisdizionale sarebbe riferibile solo alle società ed agli atleti, rimanendo preclusa la possibilità di rivolgersi ad un giudice statale a tutti gli altri sportivi come, ad esempio, i preparatori atletici, gli allenatori ed i direttori tecnico-sportivi. Questo comporterebbe la violazione degli artt. 3 e 24 della Costituzione, risultando manifestamente discriminatorio ammettere la tutela del giudice statale solo per alcune categorie di soggetti appartenenti all'ordinamento sportivo, privando tutti gli altri del diritto – costituzionalmente garantito – del diritto ad agire in giudizio per una piena tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

Inoltre, lo stesso art. 3, comma 1, d. l. n. 220/2003 – così come modificato dall'art. 1, comma 647, l. n. 145/2018 – riserva tutte le controversie riguardanti i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche «alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza funzionale inderogabile del tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma»: il legislatore ha così effettuato una valutazione generale sulla rilevanza delle medesime per l'ordinamento giuridico statale. Tuttavia, il legislatore – dopo aver stabilito che per questi tipi di controversie «resta esclusa ogni competenza degli organi di giustizia sportiva» – ha precisato che è «fatta salva la possibilità che lo statuto e i regolamenti del Coni e conseguentemente delle Federazioni sportive [...] prevedano organi di giustizia dell'ordinamento sportivo che [...] decidono tali questioni anche nel merito ed in unico grado» Il Coni ha prontamente dato attuazione all'illustrata previsione della legge n. 145/2018, modificando l'art. 12-ter e istituendo una specifica Sezione del Collegio di Garanzia dello Sport, alla quale è stata attribuita la competenza sulle controversie in tema di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche.

L'art. 2, comma 1, d. l. n. 220/2003 – in combinato disposto con l'art. 3, comma 1¹⁵ dello stesso – pone una riserva di giurisdizione espressa in favore dell'ordinamento sportivo per tutte le questioni inerenti all' «osservanza e (al)l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni», finalizzate alla garanzia del «corretto svolgimento delle attività sportive» (lett. a), le cc.dd. questioni tecniche) e quelle riguardanti i «comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive» (lett. b), le cc.dd. questioni disciplinari).

Con riferimento alla prima tipologia di questioni *nulla quaestio*: la giurisprudenza, infatti, ha da sempre e pacificamente sostenuto – anche da prima dell'emanazione del d. l. n. 220/2003 – la totale irrilevanza per l'ordinamento generale di tutte le regole aventi carattere tecnico, definendole come l'insieme di quelle prescrizioni volte a «disciplinare il modo di essere dell'attività agonistica e, cioè, (vòlte) ad apprestare i parametri strumentali e logici per procedere a quelle verifiche comparative dei valori individuali e collettivi, che costituiscono il fine della competizione sportiva»¹⁶. Anche la giurisprudenza amministrativa¹⁷ e le Sezioni Unite Civili della Corte di Cassazione¹⁸ si sono espresse nella direzione dell'irrilevanza. La logica conseguenza di questi

¹⁵ L'art. 3, comma 1 specifica che tutte le controversie aventi ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive – previste dall'art. 2, comma 1, lett. a) e b) – sono riservate «agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2».

¹⁶ Così TAR Lazio-Roma, Sez. III, 15 luglio 1985, n. 1099.

¹⁷ Nella pronuncia del TAR Lazio-Roma, Sez. III, 15/7/1985, n. 1099 cit., 2633 si legge che le regole aventi natura tecnica «si atteggiavano [...] come vere e proprie norme interne, destinate a restare circoscritte, quanto alla loro operatività diretta, non solo al settore sportivo, in senso generale, ma addirittura alle singole sezioni nelle quali si articola tale settore, a seconda della specifica materia agonistica, essendo ogni Federazione in cui si organizza il CONI, destinataria del potere di dettare le norme tecniche e sportive per l'esercizio dello sport controllato».

Tuttavia, la stessa giurisprudenza amministrativa non ha escluso che – in casi determinati – «anche la violazione delle norme tecniche sportive possa dar luogo a lesioni di interessi direttamente o indirettamente protetti dall'ordinamento, allorché tale violazione integri correlativamente anche l'infrazione di principi dell'ordinamento giuridico generale» (TAR Lazio-Roma, Sez. III, 15/7/1985, n. 1099 cit.).

¹⁸ Anche la Cass. civ., SS.UU., 26 ottobre 1989, n. 4399 ha enunciato l'irrilevanza per l'ordinamento della repubblica delle «regole tecniche che determinano il risultato di una competizione agonistica». Secondo i giudici della Corte Suprema, le lesioni generate dalle violazioni di questa tipologia di norme non involgono – nelle controversie che da esse scaturiscono – né diritti soggettivi, né interessi legittimi: da qui l'impossibilità dei soggetti coinvolti di ottenere una tutela da parte dei giudici dello stato.

orientamenti – che si sono mantenuti costanti nel tempo – è stata la completa e incontestata esclusione della tutela dei giudici statali in questa tipologia di questioni.

Al contrario, con riferimento alle controversie aventi natura disciplinare sono sorti nel corso degli anni numerosi problemi, dai quali sono scaturiti altrettanti orientamenti giurisprudenziali.

Inizialmente, la giurisprudenza ha escluso – richiamando la riserva posta dall'art. 2, comma 1, lett. b) – la rilevanza per l'ordinamento statale di questa tipologia di questioni: secondo un primo indirizzo, dunque, le sanzioni disciplinari sportive non generavano «casi di rilevanza»¹⁹.

Successivamente, il TAR Lazio-Roma ha messo in dubbio la legittimità costituzionale della summenzionata riserva, sollevando una questione nei confronti della quale la Corte si è espressa con la celebre pronuncia del 7 febbraio 2011, n. 49. In quest'ultima, la Consulta non ha condiviso le tesi sostenute dalla giurisprudenza più risalente, ritenendo che i provvedimenti sanzionatori siano talvolta idonei a incidere direttamente in situazioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento generale. Il Giudice delle leggi ha poi confermato l'orientamento espresso nel 2011 nell'altrettanta nota sent. del 25 giugno 2019, n. 160 – dopo una nuova questione di legittimità costituzionale sollevata dal TAR Lazio-Roma –, dando così continuità e stabilità all'indirizzo in parola.

Le due pronunce appena citate hanno rappresentato la chiave di volta sui temi oggetto del presente lavoro. Anche queste, però, hanno nel tempo lasciato spazio a dubbi e perplessità.

La questione centrale sulla quale la Consulta è stata chiamata a deliberare riguarda la possibilità (negata dalle previsioni del d. l. n. 220/2003) dei soggetti appartenenti all'ordinamento sportivo e destinatari di provvedimenti disciplinari – lesivi di loro posizioni giuridiche soggettive, rilevanti per l'ordinamento generale – di potersi rivolgere all'autorità giurisdizionale dello stato e, in particolare, di poter ottenere la tutela più

¹⁹ V. Cons. giust. amm. Reg. Sic., Sez. giurisd., 8 novembre 2007, n. 1048; Cons. Stato, Sez. VI, 25 novembre 2008, n. 5782.

satisfattiva nei confronti di un atto amministrativo illegittimo e lesivo: la tutela caducatoria, la quale nel nostro ordinamento è garantita dal solo giudice amministrativo.

Secondo la Corte, qualora le situazioni soggettive pregiudicate – siano esse di diritto soggettivo, ovvero di interesse legittimo – dovessero risultare rilevanti per l’ordinamento generale, il loro titolare potrà – solo una volta esauriti tutti i gradi previsti dalla giustizia sportiva (così si definisce l’istituto della pregiudiziale sportiva, *ex. art. 3, comma 1, d. l. n. 220/2003*) – impugnare il provvedimento lesivo innanzi al giudice amministrativo, al quale è stata riconosciuta la facoltà di accordare, però, la sola tutela risarcitoria, senza poter annullare l’atto²⁰.

Tuttavia, è stato osservato da parte della più attenta dottrina in materia che i provvedimenti sanzionatori sportivi sono potenzialmente in grado di provocare dei danni notevoli nella sfera giuridica del soggetto che ne è destinatario²¹: dunque, l’esclusione della tutela demolitoria del giudice amministrativo genererebbe in questi casi un concreto *vulnus* nei confronti degli artt. 24,103 e 113 Cost. La tollerabilità di detto danno è stata “giustificata” in ragione della salvaguardia dell’autonomia dell’ordinamento sportivo, prevista dal già illustrato art. 1, d. l. n. 220/2003.

Al fine di condurre un’efficace azione di contemperamento tra i due fattori in gioco (appunto, la tutela delle posizioni rilevanti per l’ordinamento generale lese da provvedimenti disciplinari, da una parte, e l’autonomia dell’ordinamento sportivo,

²⁰ La Corte, dunque, non condivide «la tesi del carattere costituzionalmente necessitato della tutela demolitoria degli interessi legittimi»: secondo i giudici della Consulta, infatti, il legislatore ha a sua disposizione «un certo spazio di valutazione» nello stabilire «modi ed efficacia» della tutela giurisdizionale contro l’atto amministrativo (v. Corte cost., 25 giugno 2019, n. 160 cit.). In altre parole, essi hanno sostenuto la scelta del legislatore, il quale – nell’esercizio del suo potere previsto dalla Costituzione – ha deciso di rendere immuni i provvedimenti emanati da organi appartenenti all’ordinamento sportivo dalla tutela caducatoria del giudice amministrativo. Per approfondimenti sul tema v. M. PALADINO, *Il complesso rapporto fra ordinamento statale e ordinamento sportivo in tema di sanzioni disciplinari sportive*, in «Riv. scient. trim. dir. amm.», n. 3/2021, pp. 620-664.

Sul tema del potere riconosciuto al legislatore nel poter definire il tipo di tutela contro un atto amministrativo v. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Giuridicità delle regole del giuoco del calcio e vigilanza sul loro rispetto da parte degli arbitri*, in «in Dir. soc.», n. 4/2020, p. 705.

²¹ I provvedimenti in parola possono ledere in modo significativo anche diritti di spessore costituzionale. Sul tema cfr. G. MANFREDI, *Osservazioni sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in «Foro amm.-T.A.R.», n. 9/2006, pp. 2971 ss., 2984-2985, secondo il quale «le sanzioni disciplinari sportive ben possono incidere, e sensibilmente, su quello che, senza ombra di dubbio, è uno dei diritti inviolabili dell’uomo di cui l’art. 2 Cost. opera il riconoscimento, ossia il diritto al lavoro dei destinatari di dette sanzioni».

dall'altra), il quesito da porsi per provare a comporre un equilibrio sostenibile – tra i due ordinamenti e tra le loro rispettive giurisdizioni – dovrebbe riguardare l'effettiva lesione (dell'autonomia dell'ordinamento sportivo) provocata dall'annullamento dell'atto disciplinare da parte del giudice amministrativo: la risposta sembrerebbe condurre all'affermazione che l'unico profilo che eventualmente risulterebbe compromesso dall'ammissione del potere caducatorio, sarebbe non già quello relativo all'autonomia, bensì un ipotetico sconvolgimento del regolare svolgimento delle competizioni e delle attività sportive, imputabile ai prolungati tempi del processo amministrativo. Tuttavia, questo rischio – tenendo conto delle previsioni normative che regolano la materia *de qua* – non sembrerebbe sussistere: infatti, il legislatore – con il d.lgs. n. 104/2010, all'art. 119 – ha esteso a tutte le controversie in cui sono coinvolti «provvedimenti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive» e «provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche [...]», l'applicazione di un rito abbreviato, disciplinato compiutamente nei commi successivi dello stesso art. 119.

Da questa prospettiva, dunque, le tesi espresse dalla Corte costituzionale nelle due pronunce citate – che hanno escluso, lo ripetiamo, la possibilità per i destinatari di provvedimenti disciplinari sportivi di ottenere l'annullamento dell'atto lesivo – non sembrerebbero più essere così convincenti²²: ancor meno se si pensa che la stessa Corte – nella pronuncia n. 160/2019 cit. – non ha del tutto escluso che, talvolta, il sistema di tutela da lei stessa definito possa rivelarsi non idoneo²³.

²² Inoltre, la giurisprudenza amministrativa ha di recente limitato il raggio di ipotesi in cui ammette in riconoscimento della risarcibilità del danno. Cfr. in particolare sent. Cons. Stato, Sez. V, 22 giugno 2017, n. 3065 e sent. Cons. Stato, Sez. V, 5 febbraio 2019, n. 880.

²³ Infatti, la Consulta ha affermato che la «scelta interpretativa» – da lei condotta nella sent. n. 49/2011 – «si fonda su una valutazione di non irragionevolezza del bilanciamento effettuato dal legislatore, che ha escluso “la possibilità dell'intervento giurisdizionale maggiormente incidente sull'autonomia dell'ordinamento sportivo” [...] e limitato l'intervento stesso alla sola tutela per equivalente di situazioni soggettive coinvolte in questioni nelle quali l'autonomia e la stabilità dei rapporti costituisce di regola dimensione prioritaria rispetto alla tutela reale in forma specifica, per il rilievo che i profili tecnici e disciplinari hanno nell'ambito del mondo sportivo. Ambito nel quale, invero, le regole proprie delle varie discipline e delle relative competizioni si sono formate autonomamente secondo gli sviluppi propri dei

Alla luce di queste considerazioni, si è portati a interrogarsi sull'effettiva sostenibilità dell'assetto tra le giurisdizioni dei due ordinamenti in esame – così come delineato dai citati artt. del d. l. n. 220/2003 –, nonché sulla possibilità di trovare un differente equilibrio che permetta una maggiore tutela delle posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento giuridico statale, qualora queste risultino lese da atti sportivi disciplinari.

4. Considerazioni conclusive sulla sostenibilità dei rapporti tra le due giurisdizioni.

La concisa indagine sin qui sviluppata mette in luce la grande complessità dei rapporti che intercorrono tra l'ordinamento generale e quello sportivo. Se da un lato – come è stato in precedenza illustrato – quest'ultimo è un vero e proprio ordinamento giuridico, dall'altro esso ha – proprio come tutti gli altri gruppi sociali – il carattere della particolarità e – proprio in ragione di questo – nei suoi confronti deve estendersi l'autorità propria dell'ordinamento repubblicano.

Come è stato detto, le controversie che sorgono nelle maglie dell'ordinamento sportivo sono considerate per lo più irrilevanti da quello statale: questo ha portato gli esponenti dell'ordinamento in parola a sostenerne la totale autonomia, la quale – così come previsto dall'art. 1, d. l. n. 220/2003 – incontra, però, dei limiti (v. *supra*): esso, infatti, può considerarsi «autonomo, ma non sovrano»²⁴.

Sempre come specificato nei paragrafi precedenti, l'autonomia riconosciuta all'ordinamento sportivo non si può spingere fino al punto di permettere la configurazione – al suo interno – di violazioni dei principi fondamentali previsti dalla Costituzione (in particolare, in questo caso il riferimento è a quelli *ex* artt. 24, 103 e 113 Cost.): dunque, non si potrebbe negare ai soggetti che a esso appartengono la tutela dei giudici statali – sempre garantita per la protezione delle posizioni giuridiche soggettive rilevanti per l'ordinamento generale – anche qualora questi ricevano una lesione da provvedimenti emanati dagli organi sportivi. Questo, però, è proprio ciò che talvolta si configura nei

diversi settori e si connotano normalmente per un forte grado di specifica tecnicità che va per quanto possibile preservato» (così Corte cost., 25 giugno 2019, n. 160 cit.).

²⁴ In questi termini M. PALADINO, *Il complesso rapporto fra ordinamento statale e ordinamento sportivo in tema di sanzioni disciplinari sportive*, cit. p. 663.

gruppi sportivi allorquando – come visto – un individuo sia il diretto destinatario di sanzioni disciplinari e risulti – in ragione della riserva di giurisdizione contenuta nell'art. 2, comma 2, lett. b), d. l. n. 220/2003 – impossibilitato a ottenere la massima tutela (appunto, quella caducatoria dell'atto direttamente lesivo, che solo il giudice amministrativo può accordare).

Sarebbe a questo punto auspicabile il raggiungimento di un differente equilibrio, più sostenibile: da una parte, non può essere considerata assolutamente inammissibile e inaccettabile una compressione delle garanzie costituzionali, in ragione dell'autonomia accordata all'ordinamento sportivo (la quale, lo ricordiamo, è sancita da una legge ordinaria); dall'altra parte, invece, si rende necessario un ragionevole bilanciamento, al fine di tracciare in modo chiaro i confini entro i quali può spingersi la suddetta compressione per essere considerata legittima.

Ragionevolmente, questo equilibrio dovrebbe indurre il legislatore a rimodulare le previsioni contenute nel d. l. n. 220/2003, non precludendo – quantomeno nei casi limite – al Giudice amministrativo di annullare i provvedimenti sanzionatori irrogati dagli organi sportivi ai propri tesserati.

È evidente che la soluzione qui prospettata parrebbe penalizzare in misura maggiore l'autonomia dell'ordinamento sportivo, rispetto all'assetto definito dalle due pronunce della Corte costituzionale citate, che in questi casi riconoscono la sola tutela risarcitoria. Ciò nondimeno, la riduzione – così come prevista – della tutela giurisdizionale al mero risarcimento del danno subito dal provvedimento rischierebbe di minare in modo inaccettabile determinati principi costituzionali (artt. 24, 103 e 113 Cost.) – che non sembrerebbero essere appieno compatibili con l'autonomia dell'ordinamento sportivo, così come attualmente definita –, in ragione della notevole portata afflittiva delle sanzioni disciplinari.

Infine, una considerazione a favore della grande autonomia riconosciuta all'ordinamento sportivo. È necessario, infatti sottolineare che nella definizione dei delicati equilibri tra i due ordinamenti in questione gioca un ruolo fondamentale il diritto europeo: anche l'ordinamento dell'Unione, infatti, riconosce l'autonomia delle organizzazioni sportive, tutelandola in molti degli atti contenenti i propri principi

fondamentali e la regolamentazione del suo stesso funzionamento²⁵. Dunque, l'odierno equilibrio non appare affatto incoerente con la visione europea dello sport.

Magari – al fine di giungere alla composizione di un quadro relazionale più rispettoso dei principi costituzionali in parola – i suggerimenti qui riportati potrebbero rappresentare una chiave di lettura efficace: salvaguardare certamente l'autonomia dell'ordinamento sportivo, ma – allo stesso tempo – rafforzare anche il completo invero della Carta fondamentale, mediante la previsione – in casi eccezionali – di strumenti mirati a offrire una piena tutela giurisdizionale (in particolare, quella demolitoria propria del giudice amministrativo) ai soggetti dell'ordinamento sportivo.

In questo modo, forse, si potrebbe rendere l'assetto disegnato dal d. l. n. 220/2003 – convertito nella l. n. 280/2003 – davvero sostenibile.

²⁵ Questo riconoscimento è contenuto sia in atti comunitari privi di efficacia giuridica come, ad es., il Libro bianco sullo sport redatto dalla Commissione europea, il quale al paragrafo 4 afferma che «la Commissione riconosce l'autonomia delle organizzazioni sportive e delle loro strutture rappresentative (come le leghe), e riconosce anche che la gestione dello sport è soprattutto di competenza degli enti sportivi preposti e, in una certa misura, degli Stati membri e delle parti sociali», sia in atti fondamentali che definiscono gli obiettivi dell'Unione e le regole di funzionamento delle sue istituzioni, come in TFUE, il quale all'art. 165, n. 1, cpv. 2 prevede che ««l'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa», facendo espresso riferimento al c.d. principio di specificità dello sport.

Ed è proprio in ragione della specificità dei fenomeni sportivo che l'Unione riconosce alcune deroghe all'applicazione del proprio diritto: in particolare, il Libro bianco sullo sport – pur se non giuridicamente vincolante, ma comunque rilevante in quanto portatore degli orientamenti della Commissione – prevede il «principio di una federazione unica per sport» (par. 4.1), limitando così la possibilità di concorrenti nel mercato, in contrasto con la normativa prevista dagli artt. 101 e 102 TFUE. Sul tema Cfr. R. CARMINA, *Il tramonto del sistema sportivo monopolistico in chiave europea*, in «Riv. it. dir. pubbl. com.», n. 3-4/2016, pp. 773 ss., 796-797.

ANTONIO DE MAURO
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

L'agente sportivo e la professione forense: un dialogo (a volte) difficile!

The sports agent and the legal profession: a (sometimes) difficult dialogue!

Abstract: La professione di agente sportivo, regolata da norme di settore, ha spesso posto problemi riguardanti la compatibilità della contemporanea iscrizione dello stesso agente in albi professionali che hanno una disciplina propria. Sorgono, dunque, incompatibilità che, di volta in volta, possono impedire al professionista lo svolgimento di attività diverse da quanto previsto dalla propria legge professionale. Il presente scritto – in considerazione della peculiarità della professione di agente sportivo e della vicinanza della stessa (quantomeno con riferimento alle competenze giuridiche inerenti alla materia contrattuale) alla professione di avvocato – analizza la problematica concernente la possibilità o meno della contemporanea iscrizione dell'agente sportivo nell'elenco federale e nell'albo degli avvocati.

Abstract: The profession of a sports agent, which is regulated by sector regulations, often creates problems related to the compatibility of the agent's simultaneous registration in various professional registers that have their own specific discipline. This leads to incompatibilities, which can sometimes prevent the professional from carrying out activities other than what is allowed by their own professional law. This article analyzes the issue of whether a sports agent can be registered simultaneously in the federal list and the register of lawyers, considering the peculiarities of the sports agent's profession and its proximity to the legal skills required for contractual matters.

Keywords: Agente sportivo; professione forense; albi professionali; incompatibilità.

Keywords: Sports agent; legal profession; professional registers; incompatibility.

1. Il quadro normativo

La professione di agente sportivo, per come regolata dalle norme di settore, ha da tempo posto problemi riguardanti la compatibilità della contemporanea iscrizione dello stesso agente in albi professionali che hanno una disciplina propria, con particolare

riferimento alle incompatibilità che, di volta in volta, impediscono al professionista lo svolgimento di attività diverse da quanto previsto dalla propria legge professionale¹.

In particolare, e in considerazione della peculiarità della professione di agente sportivo e della vicinanza della stessa, quantomeno con riferimento alle competenze giuridiche inerenti alla materia contrattuale, alla professione di avvocato, il problema si è posto nel senso di consentire o meno la contemporanea iscrizione dell'agente sportivo nell'elenco federale e nell'albo degli avvocati².

Sotto un primo profilo, la questione deve essere inquadrata nell'ambito delle cornici ordinamentali di riferimento e ciò nel senso di affermare la autonomia e l'indipendenza dell'ordinamento sportivo rispetto a quello statale.

¹ Il tema, soprattutto con riferimento al mondo del calcio, è stato analizzato anche dalla dottrina, cfr. a tal riguardo, A. CASCELLA, *Il rapporto tra agente e calciatore nell'evoluzione della professione*, in *Giustiziasportiva.it*, 2012, 1; ID., *Da procuratore sportivo ad agente. Evoluzione della professione attraverso l'esame dei regolamenti emanati dalla F.I.G.C.*, in *Giustiziasportiva.it*, 2010, 3; ID., *Illegittima la duplicazione dei compensi per gli agenti dei calciatori*, in *Giustiziasportiva.it*, 2005, 2; G. D'URBANO, M. TENORE, *Le contestazioni tributarie in materia di fringe benefit dei calciatori in relazione ai compensi versati ai procuratori sportivi da parte dei club: analisi dei riflessi penali*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, 1, pp. 83 e ss.; R. FAVELLA, *Il rapporto tra agenti di calciatori e società sportive. Lo spunto offerto dalla vicenda Udinese vs Citezszipiler*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2009, 3, pp. 123 e ss.; M. LAI, *Il Regolamento FIGC (2019) sugli agenti sportivi nel calcio professionistico: inquadramento ed analisi*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2019, 1, pp. 57 e ss.; ID., *Dagli agenti di calciatori ai procuratori sportivi: la nuova disciplina in materia di intermediari nel calcio professionistico*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2015, 1, pp. 79 e ss.; E. MESTO, *L'attività degli agenti di calciatori e la giustizia sportiva: applicabilità dell'art. 8.15 CGS*, in *Giustiziasportiva.it*, 2010, 1, pp. 16 e ss.; N.E. ONESTI, A. CATTANEO, *La commissione d'intermediazione corrisposta all'agente di calciatori e il suo regime IVA nel diritto e nella giurisprudenza UE*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2020, 2, pp. 59 e ss.; M. TENORE, *L'inquadramento fiscale dei compensi corrisposti dalle società di calcio in favore dei procuratori sportivi: quo vadis?*, in *Riv. dir. econ. sport*, 2015, 1, pp. 105 e ss.

² G. LIOTTA, L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, V ed., Milano 2020, p. 125, in cui viene analizzata la figura dell'agente sportivo alla luce della normativa vigente. Per un'analisi dell'evoluzione storica della disciplina si rimanda a E. LUBRANO, *La disciplina dell'agente sportivo: situazione attuale e prospettive future*, in *Rivista dir. sportivo*, 2021, 2; R. RIGITANO, *Da procuratore sportivo ad agente fino ad intermediario, l'evoluzione di una professione ancora da disciplinare*, in *Giustiziasportiva.it*, 2017, 2. Vi è da dire che l'attuale configurazione della figura di agente sportivo, disciplinata dalla normativa dell'ordinamento statale e dell'ordinamento sportivo solo a livello nazionale - è destinata a subire le inevitabili influenze dell'ordinamento sportivo internazionale, in particolar modo nel mondo del calcio, non foss'altro perché si tratta di una attività che si svolge anche e soprattutto a livello internazionale. A tal riguardo, è stata proprio la FIFA a riconoscere l'importanza di emanare una nuova disciplina internazionale in materia (cfr. il contributo *Reform proposals concerning football agents' regulations*, consultabile al link: <https://www.fifa.com/who-weare/news/reform-proposals-concerning-football-agents-regulations>).

L'agente sportivo e la professione forense: un dialogo (a volte) difficile!

Particolarmente significativa, sotto tale profilo, appare essere la sentenza resa dalla Corte di Cassazione del 20 settembre 2012, n. 15934³.

In quella pronuncia si discuteva del diritto del procuratore sportivo, esercente anche la professione di avvocato, regolarmente iscritto all'albo, di percepire i compensi, commisurati sulla base delle tariffe forensi, per l'attività di intermediazione svolta nell'interesse di un calciatore in forza di un contratto di mandato posto in essere in frode alle norme dell'ordinamento sportivo.

La risposta della Suprema Corte è nel senso del rigetto della pretesa sulla scorta della considerazione secondo la quale per l'ordinamento il contratto di mandato, che coincide con l'attività tipica del procuratore sportivo, non può che essere stipulato nel rispetto delle normative federali, risultando, in caso di difformità, affetto da causa nulla in quanto non meritevole di tutela ai sensi dell'art. 1322 cod. civ. "per ragioni di ordine pubblico sportivo" (cit. in motivazione). L'orientamento è stato poi confermato con sentenze nn. 5215 e 18807 del 2015.

Da tale pronuncia emerge chiaramente un primo elemento idoneo a perimetrare l'area di esercizio delle attività economico professionali, inquadrandole, quanto al profilo della liceità, validità ed efficacia degli atti compiuti, nell'ambito degli ordinamenti giuridici di riferimento.

Appare, cioè, evidente che, pur risolvendo in senso positivo la possibilità per un soggetto di svolgere contemporaneamente le due professioni, le stesse non potranno che essere regolate dalle discipline di settore, non essendo consentita l'utilizzazione delle categorie giuridiche dell'una per supportare o rendere lecito l'esercizio dell'attività nell'altra.

Acclarato questo primo punto problematico, l'analisi delle disposizioni che nel corso del tempo si sono succedute in *subiecta materia* consentono di comprendere la necessità di tentare di individuare un quadro di sintesi che possa rendere compatibile non tanto la simultanea iscrizione a entrambi gli albi, quanto le regole, con particolare riferimento a quelle deontologiche, che sono destinate a regolare le differenti attività.

³ Cass. 20 settembre 2012, n. 15934, in *Foro It.*, 10, 2941, 2013, con nota di A. PALMIERI.

La prima norma che in buona sostanza regola l'attività di procuratore sportivo è contenuta nella legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018) che, all'art. 1 comma 373, istituisce il registro degli agenti sportivi e detta una definizione di agente sportivo come "il soggetto che, in forza di un incarico redatto in forma scritta, mette in relazione due o più soggetti operanti nell'ambito di una disciplina sportiva riconosciuta dal CONI ai fini della conclusione di un contratto di prestazione sportiva di natura professionistica, del trasferimento di tale prestazione sportiva o del tesseramento presso una federazione sportiva professionistica"⁴.

Stabilisce, inoltre, il principio in forza del quale "agli sportivi professionisti e alle società affiliate a una federazione sportiva professionistica è vietato avvalersi di soggetti non iscritti al Registro pena la nullità dei contratti, fatte salve le competenze professionali riconosciute per legge".

La regolamentazione dell'attività del procuratore, quindi, riceve nel 2017 un assetto che consente di inquadrare la professione nell'ambito delle c.d. attività professionali protette, modellando la disciplina sulla scorta del quadro normativo di regolamentazione delle professioni intellettuali rinvenibile, da un punto di vista generale, nel Codice civile, dall'art. 2229 all'art. 2238.

La legge professionale forense, dal canto suo, regola la professione di avvocato prevedendo una sostanziale esclusività dell'esercizio dell'attività professionale forense, posto che all'art. 18 si stabilisce che "La professione di avvocato è incompatibile: a) con qualsiasi altra attività di lavoro autonomo svolta continuativamente o professionalmente, escluse quelle di carattere scientifico, letterario, artistico e culturale, e con l'esercizio dell'attività di notaio. È consentita l'iscrizione nell'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili, nell'elenco dei pubblicisti e nel registro dei revisori contabili o nell'albo dei consulenti del lavoro; b) con l'esercizio di qualsiasi attività di impresa commerciale

⁴ Per un'analisi critica del testo normativo, si rimanda a L. SANTORO, *La professione di agente sportivo nell'ordinamento italiano a confronto con la normativa federale e il diritto antitrust*, in *Europa e diritto privato*, 2018, pp. 925 ss., in cui l'Autrice evidenziava come il riferimento dell'ambito di applicazione al settore professionistico non fosse coerente con la vigente normativa federale in materia di agenti sportivi e che la figura dell'agente sportivo dovesse rientrare nella definizione di professione regolamentata, di cui al D.P.R. 14 agosto 2012 n. 137 sulla riforma degli ordinamenti.

L'agente sportivo e la professione forense: un dialogo (a volte) difficile!

svolta in nome proprio o in nome o per conto altrui. È fatta salva la possibilità di assumere incarichi di gestione e vigilanza nelle procedure concorsuali o in altre procedure relative a crisi di impresa; c) con la qualità di socio illimitatamente responsabile o di amministratore di società di persone, aventi quale finalità l'esercizio di attività di impresa commerciale, in qualunque forma costituite, nonché con la qualità di amministratore unico o consigliere delegato di società di capitali, anche in forma cooperativa, nonché con la qualità di presidente di consiglio di amministrazione con poteri individuali di gestione. L'incompatibilità non sussiste se l'oggetto della attività della società è limitato esclusivamente all'amministrazione di beni, personali o familiari, nonché per gli enti e consorzi pubblici e per le società a capitale interamente pubblico; d) con qualsiasi attività di lavoro subordinato anche se con orario di lavoro limitato”.

Nel successivo art. 19 vengono disciplinate delle eccezioni alle norme sulla incompatibilità: “In deroga a quanto stabilito nell'articolo 18, l'esercizio della professione di avvocato è compatibile con l'insegnamento o la ricerca in materie giuridiche nell'università, nelle scuole secondarie pubbliche o private parificate e nelle istituzioni ed enti di ricerca e sperimentazione pubblici. I docenti e i ricercatori universitari a tempo pieno possono esercitare l'attività professionale nei limiti consentiti dall'ordinamento universitario. Per questo limitato esercizio professionale essi devono essere iscritti nell'elenco speciale, annesso all'albo ordinario. È fatta salva l'iscrizione nell'elenco speciale per gli avvocati che esercitano attività legale per conto degli enti pubblici con le limitate facoltà disciplinate dall'articolo 23”.

Da questo inquadramento generale si evidenzia come la professione di avvocato sostanzialmente non tolleri, tranne casi eccezionali, lo svolgimento continuativo di altre attività professionali, impostazione coerente anche con la precedente legge professionale contenuta nel R.D. 27 novembre 1933, n. 1578.

A fronte di tale previsione normativa, il Consiglio Nazionale Forense ha di volta in volta verificato in concreto la compatibilità dell'esercizio dell'attività professionale con lo svolgimento di altre attività a contenuto economico.

Ad esempio, si è ritenuto che l'avvocato non possa ricoprire l'incarico di presidente di una società di capitali con poteri gestori, con esclusione delle società a ristretta partecipazione familiare (sentenza 25 ottobre 2021, n. 178); che possa svolgere l'attività di imprenditore agricolo purché rientri nei canoni di piccolo imprenditore di cui all'art. 2083 cod. civ. (parere 14 gennaio 2011, n. 1⁵); che possa presiedere una ONLUS purché la stessa non svolga attività commerciale (parere 28 marzo 2012, n. 5⁶).

Con riferimento alla professione di agente sportivo l'orientamento del Consiglio Nazionale Forense è stato altalenante.

In un primo momento, la massima assise dell'avvocatura si è espressa nel senso della piena compatibilità dell'avvocato contemporaneamente esercente l'attività di procuratore sportivo (pareri 20 febbraio 2008, n. 10; 17 luglio 2015, n. 83) affermando però il principio, per vero in contrasto con la giurisprudenza della Suprema Corte dianzi citata, che l'attività di assistenza dell'atleta professionista da parte del procuratore sportivo rientrasse nell'ambito delle attività riservate agli iscritti all'albo degli avvocati, con la conseguente negazione del carattere di originalità e specialità dell'ordinamento sportivo affermato nelle ricordate pronunce.

In altri termini, secondo le argomentazioni del Consiglio Nazionale Forense, “in assenza di una riserva, legislativamente prevista, dell'attività di procuratore sportivo ad altra professione regolamentata, si ritiene che l'art. 2, comma 6 della legge professionale forense autorizzi senz'altro l'avvocato all'esercizio di detta attività a titolo di avvocato, senza alcun ostacolo all'esercizio libero dell'attività in esame da parte dell'avvocato, senza quindi alcuna iscrizione nel registro, atteso che l'iscrizione nell'albo forense legittimi *ex se* l'avvocato in ogni settore non riservato dalla legge ad altra professione”.

Tale orientamento è stato oggetto di un ripensamento.

Con il parere 13 febbraio 2019, n. 20⁷, a quadro normativo innovato dalla legge 205/2017, il Consiglio Nazionale Forense ha preso atto della regolamentazione della professione di agente sportivo e del conseguente regime inerente all'esercizio di detta

⁵ Consultabile online sul sito: <https://www.consiglionazionaleforense.it>.

⁶ Consultabile online sul sito: <https://www.consiglionazionaleforense.it>.

⁷ Consultabile online sul sito: <https://www.consiglionazionaleforense.it>.

L'agente sportivo e la professione forense: un dialogo (a volte) difficile!

attività professionale, e ha statuito la possibilità che l'avvocato possa risultare contemporaneamente iscritto all'albo forense e al registro tenuto presso il CONI, a condizione che l'attività di agente sportivo "non rivesta il carattere della continuità e della professionalità"⁸.

Con successivo parere 25 giugno 2020, n. 3⁹, il Consiglio Nazionale Forense ha stabilito che "L'avvocato iscritto nel registro degli agenti sportivi è tenuto al rispetto delle norme previste dall'ordinamento sportivo in relazione alla singola operazione cui abbia prestato la propria assistenza. Allo stesso tempo, resta soggetto alle norme dell'ordinamento forense, anche per quel che riguarda la determinazione del compenso e la soggezione ai doveri deontologici: e ciò perché - nonostante il dato della contemporanea iscrizione al registro degli agenti sportivi (la quale ha l'unico obiettivo di consentire all'avvocato lo svolgimento di quella singola attività) - l'avvocato-procuratore sportivo resta anzitutto un avvocato, che solo occasionalmente svolge l'attività di agente sportivo". Si aggiunge che "per le medesime ragioni, l'avvocato non iscritto nel registro degli agenti sportivi resta assoggettato alla disciplina comune, ivi compreso il divieto di prestare assistenza in operazioni di stipula di contratti di prestazione sportiva, come previsto dall'art. 1, comma 373, quarto periodo, della legge n. 205/2017. Quanto alla clausola di salvezza delle competenze professionali, ben potrà l'avvocato ottenere adeguata remunerazione per le attività svolte, fermo restando che tra esse non potranno rientrare quelle affette da nullità perché avvenute in violazione di legge"¹⁰.

Emerge, quindi, dall'impostazione fin qui delineata, come il regime di esercizio della due attività professionali sia contemporaneamente consentito, ma l'iscrizione nell'albo degli avvocati possa permanere solo se l'attività di agente sportivo non rivesta i caratteri di continuità e prevalenza rispetto a quella forense. Il corollario, estremamente rilevante per quanto si dirà, riguarda l'assoggettamento dell'avvocato/agente sportivo, alle norme deontologiche forensi. Ovviamente nulla dovrebbe ostare affinché l'avvocato presti la

⁸ Per un commento su tale parere, si rimanda a L. SANTORO, *Le professioni di agente sportivo e avvocato: reviviscenza dei profili di incompatibilità*, in *Rivista di dir. sportivo*, 2019, p. 99 ss.

⁹ Consultabile online sul sito: <https://www.consiglionazionaleforense.it>.

¹⁰ A. D'ATRI, *Agenti sportivi stabiliti. Tabella di equipollenza e misure compensative*, in *dirittosportivo.com*, 5 novembre 2020.

propria attività di consulenza per la determinazione e l'analisi dei contenuti tecnico giuridici del contratto.

2. L'applicabilità delle norme deontologiche

Il rapporto tra le regole dell'attività di agente sportivo e l'esercizio della professione di avvocato, con riferimento a un soggetto contemporaneamente iscritto al registro e all'albo professionale pone, come esaminato in precedenza, un significativo problema di compatibilità delle norme deontologiche forense in relazione alla disciplina sportiva¹¹.

Il complessivo impianto normativo deontologico forense ha un fondamentale rilievo nell'ambito della determinazione delle regole dell'attività forense.

Il fondamento normativo è da rinvenirsi nell'art. 3, comma 3 della legge 31 dicembre 2012, n. 247 che testualmente afferma: "L'avvocato esercita la professione uniformandosi ai principi contenuti nel codice deontologico emanato dal CNF ai sensi degli articoli 35, comma 1, lettera d), e 65, comma 5. Il codice deontologico stabilisce le norme di comportamento che l'avvocato è tenuto ad osservare in via generale e, specificamente, nei suoi rapporti con il cliente, con la controparte, con altri avvocati e con altri professionisti. Il codice deontologico espressamente individua fra le norme in esso contenute quelle che, rispondendo alla tutela di un pubblico interesse al corretto esercizio della professione, hanno rilevanza disciplinare. Tali norme, per quanto possibile, devono essere caratterizzate dall'osservanza del principio della tipizzazione della condotta e devono contenere l'espressa indicazione della sanzione applicabile".

Tale previsione normativa ha comportato una significativa valorizzazione delle norme deontologiche, assegnando alle stesse un valore e una portata di efficacia originariamente alle stesse non riferibile.

Storicamente alle norme dei codici deontologici è stata assegnata una valenza endo-associativa, idonea cioè a regolare i rapporti tra iscritti a un ordine professionale e

¹¹ V. PORZIA, *L'agente sportivo*, Roma, 2018, *passim*.

L'agente sportivo e la professione forense: un dialogo (a volte) difficile!

quest'ultimo, senza che potessero essere invocate al di fuori dei confini tracciati dall'appartenenza di un soggetto a un gruppo.

Il valore dell'assetto deontologico delle professioni intellettuali e, per quanto qui interessa, di quella forense, sono riconosciute all'interno del sistema giuridico complessivamente considerato. È sulla rilevanza sociale di tali professioni, ad esempio, che la Suprema Corte ha fondato la tesi della responsabilità da contatto sociale qualificato che ha ricondotto allo schema della responsabilità da inadempimento tutti quei rapporti avulsi dal tradizionale schema contrattuale e che si fondano su un contatto tra cittadino e professionista (responsabilità medica, del promotore finanziario, ecc...), che implica il rispetto di precisi doveri di protezione.

E d'altra parte, lo stesso art. 8 della legge 31 dicembre 2012, n. 247, nel determinare la formula di impegno che l'avvocato deve prestare all'atto dell'avvio della professione, richiama espressamente la funzione sociale assegnata all'avvocato. A ciò aggiungasi come, con particolare riferimento alla professione forense, i consigli dell'ordine e il Consiglio Nazionale Forense sono enti pubblici non economici a carattere associativo (art. 24, comma 3 legge n. 247/2012) e a quest'ultimo (art. 35 comma 1, lett. c legge n. 247/2012) è riconosciuto il compito di esercitare la funzione giurisdizionale, tanto che le decisioni emesse sono soggette al rimedio del ricorso dinanzi alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

Sulla base di queste considerazioni era inevitabile che l'efficacia delle norme deontologiche mutasse il proprio ambito di operatività.

Secondo un ormai risalente indirizzo esegetico, alle norme deontologiche non era assegnata alcuna funzione ed efficacia nei confronti dei terzi, con la conseguenza che la violazione delle stesse non avrebbe mai costituito una violazione di legge (in questo senso, tra le ultime, Cass. SS.UU. 10 luglio 2003, n. 10842¹²; SS.UU. 3 maggio 2005, n. 9097¹³), costituendo espressione del principio di autonomia regolamentare riconosciuta ai professionisti intellettuali.

¹² Cass. SS.UU. 10 luglio 2003, n. 10842, in *Foro It.*, 11, 2020, 2985.

¹³ Cass. SS.UU. 3 maggio 2005, n. 9097, in *Rassegna forense*, 2005, 1348.

In tali sentenze alle norme deontologiche viene riconosciuto il valore di principi extragiuridici, come tali inidonei a consentire alla Suprema Corte un sindacato di legittimità nella ipotesi della loro violazione.

In realtà, tale orientamento viene messo in discussione già a partire dalla sentenza delle SS.UU. 20 dicembre 2002, n. 26810¹⁴ ove si afferma, in massima, che “In materia di responsabilità disciplinare degli avvocati, le norme del codice disciplinare forense costituiscono fonti normative integrative del precetto legislativo che attribuisce al Consiglio Nazionale Forense il potere disciplinare, con funzione di giurisdizione speciale appartenente all’ordinamento generale dello Stato, e come tali sono interpretabili direttamente dalla Corte di legittimità”.

Tale orientamento è fondato sostanzialmente sul ruolo di giudice speciale assegnato al Consiglio Nazionale Forense esistente prima della Carta Costituzionale.

Da tale impostazione discende come le norme deontologiche assumano una funzione eso-associativa, contribuendo a determinare i contenuti delle clausole generali e degli standard valutativi presenti nell’ambito del complesso sistema ordinamentale.

È quindi vieppiù rafforzata la vincolatività dei precetti deontologici nei confronti dell’avvocato, sia che lo stesso svolga la professione, sia nei rapporti del professionista con i terzi sia, infine, in relazione ai comportamenti da questi tenuti nella vita privata (art. 2 codice deontologico forense. Sul punto v. la recentissima decisione Consiglio Nazionale Forense 7 marzo 2023 n. 24 che ritiene l’avvocato sanzionabile disciplinarmente anche per il comportamento tenuto durante un alterco conseguente a un sinistro stradale).

Il problema, quindi, che si pone è quello di verificare se l’agente sportivo che contemporaneamente iscritto all’albo degli avvocati possa porre in essere atti e comportamenti conformi al modello sportivo di riferimento, ma contrari alle norme deontologiche forensi. Analoga questione, ovviamente, deve essere posta con riferimento ad atti e comportamenti legittimi per l’attività forensi, ma contrari alle norme del diritto sportivo che disciplinano l’attività dell’agente, con particolare riferimento al regolamento

¹⁴ Cass. SS.UU. 20 dicembre 2007, n. 26810, in *Foro It.*, 2009, 11, I, 316

L'agente sportivo e la professione forense: un dialogo (a volte) difficile!

degli agenti sportivi approvato con deliberazione della Giunta Nazionale del 14 maggio 2020 n. 127.

Con riferimento al primo profilo, è stato rilevato¹⁵ come l'attività dell'agente sportivo possa contemplare l'assunzione dell'incarico da soggetti potenzialmente in conflitto tra di essi (l'ipotesi è quella del mandato plurimo ai sensi dell'art. 21, comma 4 del regolamento CONI) ma tale possibilità integrerebbe la violazione del divieto per l'avvocato di agire in conflitto di interessi (art. 24 codice deontologico forense)¹⁶. Altro profilo di contrasto potrebbe risiedere nella violazione del divieto del c.d. patto di quota lite (art. 13, comma 4 legge n. 247/2012) e ciò nelle ipotesi in cui all'agente avvocato venga riconosciuta una percentuale del compenso pattuito.

Sotto altro profilo, le regole dell'attività del procuratore sportivo differiscono da quelle della professione forense prevalentemente sotto il profilo formale, posto, ad esempio, che l'incarico rilasciato in favore del procuratore sportivo deve necessariamente essere redatto in forma scritta (art. 21 regolamento CONI), ha una durata al massimo biennale, è soggetto al deposito presso la federazione e prevede dei compensi minimi che potrebbero, a seconda dei casi, violare, per difetto o per eccesso, le tariffe forensi.

In buona sostanza il rapporto tra le due attività professionali presenta punti di contrasto non facilmente appianabili se non con la individuazione di condotte che, in presenza della contemporanea iscrizione ai due albi, siano compatibili con le regole delle due attività.

A titolo esemplificativo nulla vieta che il mandato sia rilasciato all'agente sportivo in forma scritta sempre che non preveda la corresponsione di compensi estremamente elevati (fatta eccezione per il caso in cui si configuri la pattuizione di un palmario: v. Cass. n. 16214/2017) o, al contrario, al di sotto dei limiti tariffari (condotta questa che potrebbe integrare la violazione del divieto di accaparramento di clientela). È altrettanto indispensabile che l'agente sportivo/avvocato non concluda contratti di assistenza tra parti in conflitto non potendo la norma deontologica subire deroga neanche per la volontà

¹⁵ M. PIROLI, *La professione di agente sportivo svolta dall'avvocato*, in www.sportslex.it; D. BERGAMINI, *L'avvocato procuratore sportivo tra le norme dell'ordinamento deontologico forense e le norme dell'ordinamento sportivo*, in *Rivista dir. sportivo*, 2020.

¹⁶ G. LIOTTA, L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, V ed., Milano 2020, p. 153.

delle parti: in questo caso, si ritiene sia sostenibile che il professionista, nella duplice veste, possa svolgere solo il ruolo di consulente legale, limitandosi a predisporre il testo negoziale che le parti potranno analizzare e, se del caso sottoscrivere.

3. La riforma: il d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 37

La professione di agente sportivo è destinata a essere innovata nell'ambito del più ampio disegno innovatore contenuto nei decreti legislativi del febbraio 2021 che, ad oggi sostanzialmente non entrati ancora in vigore.

La professione di agente sportivo è regolata dal d.lgs. n. 37 del 2021¹⁷.

La normativa recupera in buona parte la disciplina vigente, dettando, ad esempio, una definizione di agente sportivo sostanzialmente sovrapponibile a quella oggi in vigore.

L'art. 3 recepisce il background problematico che ha caratterizzato il rapporto tra la professione di agente sportivo e quella di agente, rendendo, per un verso, più problematica la compatibilità tra le due attività, per altro verso riconoscendo la possibilità che l'avvocato svolga, nell'interesse di un soggetto di diritto sportivo, un'attività non assimilabile a quella dell'agente.

Ivi si afferma, infatti, che l'agente sportivo svolga un'attività di assistenza e consulenza alla stipula di contratti di diritto sportivo ma inserisce, tra le attività tipiche dell'agente, anche quella di mediazione.

Orbene, il richiamo a tale figura giuridica, rende estremamente compatibile l'attività di mediazione con quella forense posto che, come già rilevato, l'avvocato non può assistere contemporaneamente parti che, in una contrattazione, si prefiggano interessi incompatibili.

Il riconoscimento, invece, di spazi di autonomia in favore dell'avvocato non iscritto al registro degli agenti sportivi, è contenuto nel comma terzo del ridetto art. 3 d.lgs. n. 37/21:

¹⁷ Per uno studio approfondito della disciplina dettata dal d.lgs. n. 37/2021, cfr. L. SANTORO, *La disciplina della professione di agente sportivo contenuta nel D.Lgs. 18/2/2021, n. 37 nel quadro della regolamentazione vigente*, in L. SANTORO, G. LIOTTA (a cura di), *Commento alla Riforma dello Sport (L. delega 86/2019 e decreti attuativi 28/2/2021 nn. 36, 37, 38, 39 e 40)*, 2021, 105.

L'agente sportivo e la professione forense: un dialogo (a volte) difficile!

sono, infatti, fatte salve le competenze degli avvocati, in materia di consulenza legale e assistenza stragiudiziale dei soggetti di diritto sportivo.

Si afferma, inoltre, la compatibilità (art. 4 comma 9 d.lgs. n. 37/21) tra l'iscrizione del registro agenti e quella in un albo degli avvocati.

Per quanto, invece, attiene al contratto di mandato, nella ipotesi di più parti, è stata prevista una limitazione a due (art. 5 comma 3 d.lgs. n. 37/21).

4. Conclusioni

In relazione a quanto sommariamente illustrato, e sulla scorta di una sostanziale regolamentazione strutturata della professione di agente sportivo, soprattutto sulla base delle disposizioni contenute nella riforma, si può affermare che tale disciplina professionale sia ormai equiparabile a qualunque altra professione intellettuale protetta.

L'agente sportivo, infatti, è solo colui il quale è in possesso di determinati requisiti soggettivi (art. 4), è iscritto a un registro generale (art. 4), è soggetto al rispetto del divieto di incompatibilità e conflitto di interessi (art. 6), deve esercitare l'attività nel rispetto dei principi di lealtà, probità, dignità, diligenza, competenza, leale concorrenza, osservando il codice etico e le normative federali nazionali e internazionali, è soggetto all'aggiornamento professionale (art. 7), è soggetto ad un regime sanzionatorio (art. 11). In buona sostanza la disciplina dell'agente sportivo ha ricevuto una disciplina sistematica, coerente con il sistema positivo relativo alle altre professioni intellettuali.

La circostanza che, per la contemporanea iscrizione all'albo degli avvocati non debba avere il requisito della prevalenza rispetto all'attività forense, non preclude, a sommosso avviso di chi scrive, che le regole delle due attività, mantengano spazi di validità ed efficacia non suscettibili di sovrapposizioni.

In altri termini, non ritengo che laddove l'attività del procuratore sportivo / avvocato sia conforme alle regole tipiche di quel settore dell'attività economica ma contraria a norme dell'altro settore, possa legittimare all'applicazione di sanzioni disciplinari.

In particolare, posto che le regole deontologiche dell'avvocato risultano particolarmente rigide, nella considerazione del rapporto fiduciario che si instaura tra cliente e avvocato, del ruolo indefettibile nella giurisdizione che l'avvocato è chiamato a

svolgere, rendendo efficace il diritto di difesa costituzionalmente garantito dall'art. 24 della Carta Costituzionale, non vi è motivo per estendere all'attività di un soggetto che, pur essendo iscritto nell'albo forense, svolga altra professione conformi il suo operato a quelle regole; né mi pare che le regole dell'attività di agente sportivo, per quanto sotto alcuni limitati profili potenzialmente in contrasto con la normativa deontologica forense, possa entrare in contrasto con i generali principi di probità, dignità, decoro e indipendenza, che l'avvocato deve rispettare sia nell'esercizio dell'attività professionale sia nella vita privata (art. 9 codice deontologico forense).

ALBERTO ORLANDO
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

Note di giustizia sportiva comparata: modelli europei a confronto tra giurisdizione statale e arbitrato sportivo

Notes on comparative sports justice: European models in comparison between state jurisdiction and sports arbitration

Abstract: Il contributo offre un'analisi comparata di alcuni sistemi di giustizia sportiva in Europa. Partendo dal modello italiano, sono descritti i sistemi vigenti in Francia, Germania e Spagna, con riferimento alla ripartizione di competenze tra giustizia sportiva e giustizia statale, alle forme di arbitrato sportivo esistenti e, in generale, ai confini dell'autonomia dell'ordinamento sportivo sotto il profilo della gestione delle controversie in materia.

Abstract: The paper offers a comparative analysis of some sports justice systems in Europe. Starting from the Italian model, the systems in force in France, Germany and Spain are described, with reference to the division of competences between sports justice and state justice, the existing forms of sports arbitration and, in general, the boundaries of the autonomy of the sports system in terms of the management of disputes on the matter.

Keywords: Giustizia sportiva; arbitrato sportivo; autonomia dello sport.

Keywords: Sports justice; sports arbitration; sports autonomy.

1. Il modello italiano: riforme e accantonamento della via arbitrale

La stagione calcistica 2022/2023 è stata segnata da vicende giudiziarie, che, come noto, hanno portato la giustizia sportiva a decidere sugli illeciti commessi, tra gli altri, dalla società F.C. Juventus e dai suoi dirigenti apicali, in relazione a una serie di condotte e alla violazione dell'art. 4 del Codice di giustizia sportiva FIGC, che prescrive il principio di probità, lealtà e correttezza¹. Il consistente interesse mediatico suscitato

¹ In data 20 aprile 2023, il Collegio di garanzia del CONI (decisione n. 40/2023) accoglieva parzialmente il ricorso presentato dalla società F.C. Juventus avverso la decisione della Corte federale d'appello FIGC,

dalla vicenda ha offerto l'occasione per invocare una riforma del sistema di giustizia sportiva, in precario equilibrio tra il rispetto del diritto di difesa e del principio del "giusto processo"² e l'esigenza di garantire celerità e speditezza necessarie per il corretto svolgimento delle competizioni sportive³.

Non potendo, in questa sede, approfondire il complesso tema della convivenza di queste due contrapposte esigenze all'interno del sistema di giustizia sportiva⁴, occorre

emessa in data 20 gennaio 2023 (decisione n. 0063/CFA-2022-2023), nell'ambito del c.d. "filone plusvalenze", e rinviava nuovamente alla Corte federale d'appello FIGC per una rideterminazione della penalizzazione in classifica. In data 30 maggio 2023, con decisione n. 0110/CFA-2022-2023 la Corte federale chiudeva la vicenda decretando dieci punti di penalizzazione alla predetta società da scontarsi nel campionato in corso.

Con riferimento ad altri illeciti riguardanti gli stessi soggetti e lo stesso periodo temporale ma oggetto di separato deferimento e procedimento federale, la vicenda si è conclusa con il c.d. "patteggiamento", ossia l'applicazione di sanzioni su richiesta dopo il deferimento ex art. 127 Codice di giustizia sportiva FIGC, che consente all'incolpato «di accordarsi con la Procura federale per chiedere una sanzione ridotta o commutata [...]» (comma 1), «[...] diminuita fino ad un massimo di un terzo di quella prevista nel caso in cui si procedesse in via ordinaria» (comma 2). Nello specifico, la società F.C. Juventus è stata sanzionata con una ammenda pari a 718mila euro.

² Artt. 24 e 113 Cost., cui si aggiunge dopo la riforma del 1999 l'art. 111 Cost., che recepisce il principio del giusto processo enunciato dall'art. 6 CEDU. Con riferimento all'applicazione dell'art. 6 in materia di arbitrato sportivo, con particolare riferimento all'arbitrato internazionale di Losanna (TAS), si tornerà nel prosieguo della trattazione.

³ Il dibattito ha per ora portato a inserire nel d.l. 22 giugno 2023, n. 75, una disposizione (art. 34) secondo cui le penalità inflitte dagli organi di giustizia sportiva sono applicabili «solo una volta esauriti i gradi della giustizia sportiva»; inoltre, è stato precisato che la formazione del giudicato sulle decisioni che comportano penalizzazione di punti in classifica deve formarsi prima della scadenza del termine per l'iscrizione al campionato successivo a quello sulla cui classifica va ad incidere la penalizzazione. Il governo ha infine obbligato il CONI a stabilire principi e norme di attuazione entro 30 giorni e le federazioni sportive ad adeguare i propri statuti e regolamenti in tal senso entro i successivi 45 giorni.

⁴ Il tema si intreccia inevitabilmente con la concezione del diritto settoriale sportivo e sulla definizione dei rapporti con l'ordinamento statale. Sul punto, a fronte di una letteratura sconfinata, appare doveroso citare i celeberrimi contributi di: S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, ried. 1946; M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in «Riv. dir. sport.», 1948, 10-14; W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano, Giuffrè, 1963; ID., *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in «Foro it.», 1993, I, p. 1381 e ss. Con specifico riferimento all'organizzazione della giustizia sportiva, cfr., *ex multis*, G. BUONGIORNO, *Giustizia comune e giustizia sportiva*, in «Riv. dir. sport.», 1964, 23 ss.; F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, Giuffrè, 1975; P. D'ONOFRIO, *Sport e giustizia*, Milano, Maggioli, 2004; E. LUBRANO, *Ordinamento sportivo e giustizia statale*, in M. COLUCCI, a cura, *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Napoli, Jovene, 2004, p. 209 e ss.; C. VACCA, *Giustizia sportiva e arbitrato*, Milano, Giuffrè, 2006; F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano, Giuffrè, 2007; G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva*, Torino, Giappichelli, 2007; L. FERRARA, *Giustizia sportiva*, in «Enc. dir.». Annali III, 2010; P. SANDULLI - M. SFERRAZZA, *Il giusto processo sportivo*, Milano, Giuffrè, 2015; M. SANINO, *Giustizia sportiva* (II ed.), Padova, CEDAM, 2022.

ricordare che a livello nazionale tale sistema è stato pesantemente modificato nel 2014, con l'introduzione del Collegio di garanzia del CONI come organo di vertice.

A tale approdo si giungeva a seguito di varie modifiche intervenute tutte nel giro di pochi anni. Nel 2001 il CONI istituiva la Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport (di seguito, CCAS)⁵, alla quale le parti potevano rivolgersi previo esperimento dei ricorsi esistenti a livello federale⁶. Per quanto la natura arbitrale della CCAS fosse anche dibattuta⁷, in realtà essa ha costituito il primo tentativo di porre al vertice della giustizia sportiva nazionale un organo arbitrale, recependo l'influenza esercitata sul piano internazionale dal modello del Tribunale arbitrale dello sport di Losanna (*Tribunal Arbitral du Sport*; di seguito, TAS)⁸.

Tuttavia, questo esperimento ha avuto vita breve, se si considera che già nel 2008 il CONI riformava interamente il sistema, sostituendo la CCAS con due nuovi organi: l'Alta corte di giustizia e il Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport (di seguito, TNAS). La riforma, lungi dal costituire una "bocciatura" del sistema precedente, puntava a risolvere alcune criticità che erano state riscontrate, tra cui l'obbligatorietà di una procedura conciliativa precedente al procedimento arbitrale e la scarsa disciplina sui requisiti specifici per la nomina degli arbitri⁹. Veniva, così, a crearsi uno strano "dualismo": da una parte, l'Alta corte, «ultimo grado di giustizia sportiva per le controversie in materia di sport, aventi ad oggetto diritti indisponibili» e competente in via residuale, sempre

⁵ Consiglio nazionale CONI, deliberazione n. 1188 del 1° agosto 2001.

⁶ Statuto CONI, art. 12, comma 2 (vigente al 2001), il quale riconosceva alla CCAS la «[...] competenza con pronuncia definitiva sulle controversie [...] a condizione che siano previamente esauriti i ricorsi interni alla Federazione e comunque si tratti di decisioni non soggette ad impugnazione nell'ambito della giustizia federale, con esclusione delle controversie di natura tecnico-disciplinare che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni inferiori a 120 giorni». Cfr., in dottrina, G. NAPOLITANO, *Caratteri e prospettive dell'arbitrato amministrato sportivo*, in «Giorn. dir. amm.», 2004, p. 1153 e ss.

⁷ Cfr. L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale si imparruccano di fronte alla Camera di Conciliazione ed Arbitrato per lo Sport*, in «Il Foro Amministrativo-Consiglio di Stato», 4, 2005, p. 1241 e ss.; F. TORTORELLA, *Ultimo giro di valzer del TAR Lazio: la pronuncia della Camera di Conciliazione ed Arbitrato dello sport ha natura di provvedimento amministrativo*, in «RDES», 3, 2007, p. 73 e ss.; E. LUBRANO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport (TNAS): analisi della giurisprudenza (anni 2009-2010) e della natura delle relative decisioni*, in «RDES», 3, 2010, p. 21 e ss.

⁸ Cfr. A. MERONE, *Il Tribunale arbitrale dello sport*, Torino, Giappichelli, 2009; G. MANNUCCI, *La natura dei lodi del tribunale arbitrale dello sport tra fenomenologia sportiva e ordinamento generale*, in «Dir. amm.», 1, 2010, pp. 229-259; L. CASINI, *Il Tribunale arbitrale dello sport*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 3, 2012, pp. 625-663.

⁹ Cfr. T.E. FROSINI, *L'arbitrato sportivo: teoria e prassi*, in «Rass. forense», 3, 1, 2010, pp. 555-576.

che si trattasse di «questioni di notevole rilevanza»¹⁰; dall'altra, il TNAS, che entrava in gioco a condizione che esistesse una specifica clausola compromissoria e che la controversia riguardasse diritti disponibili¹¹. In entrambi i casi, condizione necessaria costituiva il previo esaurimento dei ricorsi di livello federale¹². Tale dualismo avrebbe dovuto risolvere il problema relativo alla arbitrabilità delle situazioni giuridiche soggettive indisponibili (in particolare, l'interesse legittimo): i provvedimenti dell'Alta corte, competente in questi casi, risultavano evidentemente di natura amministrativa e pertanto sindacabili dal giudice amministrativo per vizi di legittimità. La scelta di lasciare le controversie sui diritti disponibili al TNAS come arbitrato era volta, invece, ad escludere il sindacato del giudice amministrativo, restando salva la possibilità di impugnazione del lodo arbitrale davanti al giudice ordinario – segnatamente, la Corte d'appello – secondo quanto stabilito dalle norme del c.p.c.¹³

Anche questo sistema, pur migliorando alcune delle criticità precedentemente accennate, poneva dei problemi: intanto, la natura arbitrale dei provvedimenti del TNAS era avversata da parte della dottrina¹⁴; in secondo luogo, il confine tra la competenza dell'Alta corte e del TNAS, pur esplicitata nelle norme, risultava tutt'altro che limpida, sia per la difficoltà di decifrare la categoria della “indisponibilità” delle situazioni soggettive nel contenzioso sportivo, sia per l'ambiguità che attorniava il concetto di “rilevanza” per l'ordinamento sportivo, imposto come requisito per la competenza dell'Alta corte¹⁵; da ultimo, ma motivo che probabilmente ha inciso più di tutti almeno

¹⁰ Art. 12-bis, comma 2, statuto CONI (vigente al 2008) e art. 1, comma 2, codice Alta corte. Cfr. M. IMMORDINO, *L'attribuzione alla cognizione dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva dei diritti indisponibili: verso una rivitalizzazione dell'ordinamento sportivo?*, in «Nuove Autonomie», 2, 2010, pp. 299-314.

¹¹ Art. 12-bis, comma 2, statuto CONI (vigente al 2008). La competenza del TNAS era ammessa a condizione che il valore della questione in campo disciplinare superasse i 120 giorni di sanzione oppure i 10mila euro di multa o ammenda. Un limite per entrambi gli organi di giustizia sportiva era posto dall'art. 13 Statuto CONI, che riservava le controversie in materia di doping interamente al Tribunale nazionale antidoping. Cfr., in dottrina, F.P. LUISO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport. Il punto di vista del processualista*, in «Riv. arbitrato», 2010, p. 3 e ss.

¹² Art. 1, comma 3, codice Alta corte e art. 5 codice TNAS.

¹³ In questo senso, la normativa sportiva (art. 12 ter, comma 3, statuto CONI 2008 e art. 28 regolamento TNAS) era chiara nel qualificare i procedimenti dinanzi al TNAS come forme di arbitrato rituale, pertanto soggetti agli artt. 806 e ss. c.p.c.

¹⁴ Cfr. A.E. BASILICO, *La natura del giudizio dinanzi al TNAS. Considerazioni critiche e problemi aperti*, in «Giorn. dir. amm.», 2, 2014, p. 161 e ss.

¹⁵ E. LUBRANO, *Il Tribunale Nazionale Arbitrale per lo Sport*, cit., p. 21 e ss.

dal punto di vista politico, l'attività del TNAS veniva percepita – a torto o a ragione – come uno “scontificio”, ossia un grado di giudizio che molto spesso ridimensionava le sanzioni emanate dai giudici federali¹⁶.

Per tutti questi motivi, tale regime restò in vigore soltanto sei anni, ridisegnato dalla riforma del 2014, che ancora oggi delinea il sistema di giustizia sportiva nazionale. Con essa, il CONI istituiva il Collegio di garanzia, disponendo la contestuale soppressione dell'Alta corte e del TNAS. Questo nuovo organo opera come una sorta di “Cassazione dello sport”, ossia come giudice di terzo grado – successivo rispetto ai due gradi comunemente stabiliti a livello federale – competente a giudicare sui solo vizi di legittimità delle decisioni assunte dagli organi delle federazioni¹⁷. La strada intrapresa appare netta: il modello arbitrale, già traballante sotto alcuni profili per i motivi sopra evidenziati, viene completamente accantonato a vantaggio di un modello al cui vertice è posto un organo amministrativo, le cui decisioni restano pertanto sindacabili, sotto i profili ammessi nel rispetto del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, dal giudice amministrativo¹⁸. In questo modo, quindi, si è consolidata la sfiducia italiana nei

¹⁶ Con questa stessa espressione lo stesso Presidente del CONI Giovanni Malagò aveva battezzato il TNAS poco prima della riforma, come riportato dai principali organi di stampa. Sul punto, cfr. A.E. BASILICO, *La natura del giudizio dinanzi al TNAS*, cit., p. 161 e ss.

¹⁷ Statuto CONI, art. 12 bis, commi 1 e 2: «1. È istituito presso il CONI, in posizione di autonomia e indipendenza, il Collegio di Garanzia dello Sport, organo di ultimo grado della giustizia sportiva, cui è demandata la cognizione delle controversie decise in via definitiva in ambito federale, ad esclusione di quelle in materia di doping e di quelle assunte dal Giudice sportivo o dalla corte sportiva d'Appello che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni tecnico-sportive di durata inferiore a novanta giorni o pecuniarie fino a 10.000 euro. 2. È ammesso ricorso al Collegio di Garanzia dello Sport avverso tutte le decisioni non altrimenti impugnabili nell'ambito dell'ordinamento sportivo emesse dagli organi di giustizia federale esclusivamente per violazione di norme di diritto, nonché per omessa o insufficiente motivazione circa un punto decisivo della controversia che abbia formato oggetto di disputa tra le parti».

In dottrina, cfr. S. CIVALE, *La riforma della giustizia sportiva adottata dal Coni: un nuovo sistema procedurale unico*, in «RDES», 2, 2014, p. 159 e ss.; M. FARINA, *Il Collegio di Garanzia dello Sport: competenze e procedimenti. Note a prima lettura*, in «Riv. dir. sport.», 1, 2015, p. 114 e ss.

¹⁸ I rapporti tra giustizia sportiva e statale, come noto, sono stati definiti dal legislatore nel 2003 con il d.l. 19 agosto 2003, n. 220, conv. con mod. in l. 17 ottobre 2003, n. 280, che riserva all'ordinamento sportivo le controversie riguardanti norme tecniche e disciplinari (art. 2), lasciando al giudice amministrativo la competenza sulle altre controversie, previo esaurimento dei mezzi di ricorso interni al sistema sportivo (art. 3). La giurisprudenza ha chiarito questi criteri, stabilendo che il giudice amministrativo non ha il potere di annullare provvedimenti disciplinari, ma è chiamato invece a giudicare sull'eventuale risarcimento del danno conseguente alle sanzioni disciplinari imposte dagli organi sportivi: cfr. Corte cost., 7 febbraio 2011, n. 49; Corte cost., 25 giugno 2019, n. 160. In dottrina, cfr., oltre alla bibliografia già citata, anche A.E. BASILICO, *L'autonomia dell'ordinamento sportivo e il diritto di agire in giudizio*, in «Giorn. dir. amm.», II, 2020, p. 213 e ss.; S. PAPA, *Effettività della tutela e autonomia dell'ordinamento*

confronti del modello arbitrale in ambito sportivo, che pure ha avuto una storia tanto breve quanto travagliata.

Nelle conclusioni si tornerà sulle peculiarità di questo modello alla luce della comparazione con altri sistemi europei. Davanti alle richieste di riforma dell'attuale impianto vigente in ambito nazionale sembra, infatti, utile dare conto di come problematiche analoghe siano affrontate negli ordinamenti stranieri, avendo cura di soffermarsi su quelli che, sia per tradizione costituzionale/valoriale che sportiva, sembrano costituire idonei termini di paragone all'interno di una plausibile comparazione giuridica, come l'ordinamento tedesco, francese e spagnolo¹⁹.

2. La governance dello sport nelle esperienze nazionali: premessa per la comparazione

Prima di addentrarci nelle questioni relative alla giustizia sportiva, occorre chiarire che i sistemi che saranno oggetto di trattazione – ovvero Germania, Francia e Spagna – presentano rilevanti differenze a livello di impostazione generale dell'ordinamento sportivo e relativi rapporti con l'ordinamento generale.

sportivo: la Corte costituzionale conferma la legittimità della disciplina vigente, in «GiustAmm.it», 7, 2019; F.G. SCOCA, *Autonomia sportiva e pienezza di tutela giurisdizionale*, in «Giur. cost.», III, 2019, p. 1687 e ss.

¹⁹ Dall'analisi si è scelto di escludere l'ordinamento britannico nonostante la sua indubitabile rilevanza sia storica che attuale nel movimento sportivo europeo e mondiale. Si tratta però di un sistema che, oltre a non appartenere più all'Unione europea, dal punto di vista della concezione e dell'organizzazione dello sport presenta differenze molto marcate rispetto alle esperienze continentali, in quanto basato su un modello che in dottrina è stato qualificato come “imprenditoriale”, in cui le organizzazioni sportive operano in sostanziale autonomia rispetto alle istituzioni statali, ma sono chiamate a implementare costantemente il proprio modello di *business* per sopravvivere e progredire a livello economico. Cfr. M. KEECH, *The organization of sport in the United Kingdom*, in C. SORBY, a cura, *Sport governance in the world. A socio-historic approach*, Parigi, Le Manuscrit, 2013, pp. 467-496; V. GIRGINOV, *UK: England - National Governing Bodies of Sport and Government Agencies*, in J. SCHEERDER - A. WILLEM - E. CLAES, a cura, *Sport Policy Systems and Sport Federations*, Londra, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 283-302; S. PASETTO, *Regno Unito*, in P. PASSAGLIA, a cura, *La risoluzione delle controversie sportive e la giustiziabilità dei relativi provvedimenti di fronte alla giurisdizione comune*, in «cortecostituzionale.it», 2010, pp. 35-45.

Prendendo spunto da una ormai classica quadripartizione²⁰, la gestione del fenomeno sportivo segue in questi Paesi due impostazioni e logiche differenti: in Germania, il modello è stato definito “missionario”, nel senso che l’autorità pubblica si preoccupa di finanziare lo sport, ma preferisce limitare l’intervento diretto nella gestione del fenomeno, lasciando grande autonomia alle organizzazioni sportive²¹; in Francia e in Spagna, invece, si può parlare di modello “burocratico”, poiché l’autorità pubblica svolge un’importante ruolo di regolamentazione del fenomeno sportivo e opera un controllo maggiormente significativo sugli enti sportivi²². Così, in Germania non esiste uno specifico ministero per lo sport, né specifiche leggi in materia; le competenze sono assegnate al Ministero dell’interno, che si preoccupa di curare i rapporti con il Comitato olimpico nazionale (*Deutsche Olympische Sportbund*; di seguito, DOSB), il quale svolge un importante ruolo di mediazione tra governo e federazioni sportive nazionali, soprattutto con riferimento all’entità del finanziamento pubblico; infine, società e associazioni sportive costituiscono la vera forza motrice del sistema, secondo una logica *bottom-up*²³.

Praticamente al contrario, sia in Francia che in Spagna opera un Ministero per lo sport, a cui sono affidati importanti compiti di gestione del fenomeno, e sono vigenti

²⁰ I modelli che la dottrina ha distinto e descritto in ambito europeo sono: burocratico, missionario, imprenditoriale e sociale. La classificazione è basata sulla ripartizione di ruoli e competenze tra istituzioni statali e sportive nella gestione del fenomeno sportivo a livello nazionale. Cfr. J. CAMY - L. CLIJSEN - A. MADELLA - A. PILKINGTON, *Improving in the field of sport in Europe through vocational training (VOCASPORT Project)*, studio per la Commissione europea, Bruxelles, 2004. Cfr. anche il commento di I. HENRY, *European models of sport. Governance, organisational change and sport policy in the EU*, in «Hitotsubashi Journal of Arts & Sciences», 50, 2009, pp. 41-52.

²¹ Cfr. C. BREUER - T. NOWY, *Germany: Autonomy, Partnership and Subsidiarity*, in J. SCHEERDER - A. WILLEM - E. CLAES, a cura, *Sport Policy Systems*, cit., pp. 157-174; M.T. RÖRIG, *Germania*, in P. PASSAGLIA, a cura, *La risoluzione delle controversie sportive*, cit., pp. 13-26.

²² Per la Francia, cfr. N. SCELLES, *France: Organisation of Sport and Policy Towards Sport Federations*, in J. SCHEERDER - A. WILLEM - E. CLAES, a cura, *Sport Policy Systems*, cit., pp. 135-153; AA.VV., *Francia*, in P. PASSAGLIA, a cura, *La risoluzione delle controversie sportive*, cit., pp. 4-12.

Per la Spagna, cfr. R. LLOPIS-GOIG, *Spain: Putting the Pieces of the Sport System in Place - The Role of the Sport Federations*, in J.J. SCHEERDER - A. WILLEM - E. CLAES, a cura, *Sport Policy Systems*, cit., pp. 243-262; C. GUERRERO PICÓ, *Spagna*, in P. PASSAGLIA, a cura, *La risoluzione delle controversie sportive*, cit., pp. 47-58.

²³ C. BREUER - T. NOWY, *Germany*, cit., p. 166.

specifiche leggi sullo sport, che disciplinano aspetti essenziali della materia²⁴. D’altro canto, appare ridimensionato il ruolo dei rispettivi Comitati olimpici nazionali²⁵. In particolare, il controllo pubblico in Francia impone che le federazioni sportive nazionali siano “riconosciute” (*agrées*) e “delegate” dal Ministero dello sport, in modo che rispettivamente possano beneficiare di finanziamenti pubblici e siano autorizzate a detenere il monopolio dell’organizzazione di competizioni relative ad un determinato sport a livello nazionale²⁶. Questo riconoscimento è subordinato all’adozione di uno statuto federale che rispetti alcune disposizioni obbligatorie e di un regolamento disciplinare conforme ad un regolamento tipo determinato con decreto dal *Conseil d’État*²⁷. Specularmente, in Spagna, la *governmentalisation*²⁸ del fenomeno sportivo trova un importante appiglio già in Costituzione, laddove all’art. 43 si assegna esplicitamente ai pubblici poteri il compito di sviluppare lo sport²⁹. Pur esistendo un Ministero dello sport, i poteri più rilevanti – compreso il riconoscimento delle Federazioni sportive nazionali – sono posti in capo al *Consejo Superior de Deportes* (di seguito, CSD), agenzia governativa legata al Ministero della cultura e dello sport³⁰.

In questo quadro, il sistema italiano si caratterizza come “ibrido”, difficilmente inquadrabile nelle categorie del modello missionario o burocratico³¹. Al netto della

²⁴ In Francia la *loi* n. 84-610 del 16 luglio 1984 in materia di sport è stata sostituita e ampliata dal *Code du Sport*, entrato in vigore nella sua parte legislativa il 23 maggio 2006 (*ordonnance* n. 2006-596) e nella sua parte regolamentare il 24 luglio 2007 (decreti nn. 2007-1132 e 2007-1133). In Spagna la materia è stata per decenni regolata dalla legge sullo sport del 15 ottobre 1990, n. 10, ma essa è stata recentemente sostituita dalla legge 30 dicembre 2022, n. 39, che ha ridisegnato la disciplina.

²⁵ Si consenta il rinvio a A. ORLANDO, *La “misura” dell’autonomia dell’ordinamento sportivo nel contesto europeo*, in «DPCE online», Speciale, 2021, pp. 1393-1397.

²⁶ *Code du sport*, artt. R 131. Cfr. AA.VV., *Francia*, cit., pp. 5-8.

²⁷ *Code du sport*, art. R 131-8.

²⁸ R. LLOPIS-GOIG, *Spain: Putting the Pieces of the Sport System in Place*, cit., p. 258, richiama il concetto espresso in N.A. BERGSGARD - B. HOULIHAN - P. MANGSET - S.I. NØDLAND - H. ROMMETVEDT, *Sport Policy-A comparative analysis of stability and change*, Oxford, Elsevier, 2007.

²⁹ Cost. Spagna, art. 43, comma 3: «Los poderes públicos fomentarán la educación sanitaria, la educación física y el deporte. Asimismo facilitarán la adecuada utilización del ocio».

³⁰ Cfr., al momento della sua istituzione, legge n. 10/1990, artt. 7 e ss. (abrogata); oggi, cfr. legge n. 39/2022, artt. 13, comma 2, e 14: «El Consejo Superior de Deportes, organismo autónomo adscrito al Ministerio de Cultura y Deporte, asumirá la gestión directa de la política deportiva estatal». Precisamente, quindi, il CSD è qualificato come “organismo autonomo”, secondo il regime prescritto dalla legge 1° ottobre 2015, n. 40, art. 98 e ss.

³¹ Cfr. J. CAMY - L. CLUSEN - A. MADELLA - A. PILKINGTON, *VOCASPORT Project*, cit., p. 57: «[...] Italy, which we have assigned to the missionary configuration, even though it has some similarities with a

recente riforma particolarmente travagliata e ancora in divenire³², la peculiarità resta la qualificazione del Comitato olimpico nazionale come ente pubblico, a fronte di Comitati olimpici nazionali che all'estero restano associazioni private, per quanto significativamente finanziate dal Governo (come in Germania) o riconosciute come “di pubblica utilità” (come in Francia e Spagna). Tale differenza, che affonda le sue radici in motivazioni di carattere storico³³, ha da sempre contraddistinto il CONI come un Comitato olimpico nazionale particolarmente forte se confrontato con i propri omologhi stranieri³⁴, soprattutto con riferimento alle funzioni ad esso assegnate e, conseguentemente, ai finanziamenti ricevuti.

Questa peculiarità italiana incide evidentemente anche sul sistema di giustizia sportiva: da un lato, appare perfettamente naturale che gli organi di vertice, al di sopra della giustizia federale, siano inquadrati all'interno del CONI; dall'altro, la preferenza del sistema italiano per la risoluzione delle controversie sportive in via “amministrativa” rispetto alla soluzione “arbitrale” risente proprio della natura pubblicistica del suo Comitato olimpico.

“bureaucratic” system. It is found within a context where the key organisation of the federated voluntary sports movement, the Italian national Olympic committee (CONI) had, until recently, held the status of public agency».

³² Non potendo approfondire in questa sede il tema della recente riforma del CONI, si rinvia a L. MELICA, *Sport e “diritti” in Italia e nel mondo*, Bologna, Bononia university press, 2022; G.G. CARBONI, *L'ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato*, in «federalismi.it», 12, 2021, pp. 49-50; D. RAPACCIUOLO, *La riforma italiana dello sport fra critiche, paventate illegittimità, paure e best practices*, in «RDES», 2, 2019, pp. 9-13.; P. SANDULLI, *Lo sport italiano merita una riforma organica*, in «RDES», 2018, 3, pp. 9-19.

³³ Cfr., *ex multis*, F. BONINI, *Le istituzioni sportive italiane: storia e politica*, Torino, Giappichelli, 2006; I. MARANI TORO, *La organizzazione dello sport in Italia - il C.O.N.I. - le Federazioni sportive - Gli enti periferici*, in «Riv. dir. sport.», 1950, p. 1 e ss.; L. RIGO, *Storia della normativa del CONI dalle sue origini alla legge istitutiva del 1942*, in «Riv. dir. sport.», 1986, p. 565 e ss.; G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in «Dir. amm.», 1993, p. 303 e ss.; R. FERRARA, *C.O.N.I.*, in «Dig. IV. Disc. Pubbl.», 1987, III, p. 175 e ss.; M. SANINO, *C.O.N.I.*, in «Enc. Giur.», 1988; E. LANDONI, *CONI e Federazioni Sportive nel dibattito politico-parlamentare del secondo dopoguerra*, in «Riv. dir. sport.», 1, 2015, p. 207 e ss.

³⁴ Non a caso, nel tumultuoso rapporto tra i Comitati olimpici nazionali e il CIO che segnò gli anni Sessanta e Settanta, un ruolo di primissimo piano fu svolto dallo storico Presidente del CONI Giulio Onesti, in grado – in quanto Presidente di un Comitato olimpico particolarmente forte – di farsi da promotore della Assemblea generale dei Comitati olimpici nazionali, nata nel 1968, poi successivamente diventata ANOC (*Association of National Olympic Committees*). Cfr. G. REINERI, *Temi olimpici: le federazioni internazionali e il movimento olimpico*, in «Enc. sport.», 2004.

3. Il modello tedesco

Il sistema di giustizia sportiva in Germania si basa storicamente sulla ampia autonomia riconosciuta agli organi di giustizia delle federazioni sportive nazionali, che trova un appiglio costituzionale nell'art. 9 GG³⁵. Il quadro mutò all'inizio degli anni Settanta, quando la federazione calcistica si dimostrò particolarmente indulgente nell'affrontare il c.d. "scandalo della Bundesliga", ossia una vicenda di *match-fixing* che aveva riguardato il campionato di massima serie nella stagione 1970/71: le decisioni dei giudici federali comminarono sanzioni a ben 52 calciatori appartenenti a sette squadre differenti, oltre che a 2 allenatori e 6 dirigenti, ma lasciarono inalterata la classifica finale e consentirono la regolare partecipazione di tutte le squadre coinvolte al campionato successivo senza alcuna penalizzazione in classifica³⁶.

Da allora, l'ingerenza dei giudici statali nelle questioni di diritto sportivo è stata progressivamente ampliata, sulla base della considerazione che l'autonomia associativa, pur garantita alle organizzazioni sportive *ex art. 9 GG*, deve comunque sottostare ai principi dell'ordinamento, in particolare buona fede (art. 242 BGB) e buon costume (art. 138 BGB)³⁷. La *vis expansiva* del sindacato dei giudici statali ha portato addirittura a mettere in discussione sul piano nazionale un principio cardine dell'ordinamento sportivo operante a livello globale, ossia il c.d. *Ein-Platz-Princip*, per cui è stabilito che per ogni sport possa operare una sola federazione sportiva, in una posizione *de facto* monopolistica. Nel 1974, la Corte suprema federale (*Bundesgerichtshof*) riconobbe il diritto di un'associazione ciclistica di essere riconosciuta membro dell'allora *Deutsche Sportbund* – ossia la Confederazione sportiva nazionale, oggi confluita nel Comitato

³⁵ L'art. 9 della Costituzione tedesca (*Grundgesetz*) riconosce a tutti i cittadini la libertà di associazione, da cui dottrina e giurisprudenza tedesca fanno derivare il diritto di autoregolamentazione per gli enti sportivi.

³⁶ La vicenda è sintetizzata in A. PEDICINI, *La giustizia sportiva in Germania*, in M. COLUCCI - S. CIVALE, a cura, *La giustizia sportiva. Internazionale e comparata*, vol. I, Nocera Inferiore, Sports Law and Policy Centre, 2015, p. 410. Cfr., *amplius*, R. RAUBALL, a cura, *Bundesliga-Skandal*, Berlino, De Gruyter, 1972.

³⁷ Cfr. M.T. RÖRIG, *Germania*, cit. pp. 17-26.

olimpico (DOSB)³⁸ – nonostante già esistesse una federazione ciclistica nazionale: i giudici, pur riconoscendo la rilevanza dell'*Ein-Platz-Princip*, reputarono che le stesse finalità, connesse all'organizzazione funzionale del movimento sportivo, potessero essere perseguite attraverso mezzi meno discriminatori, ad esempio prevedendo l'esercizio unitario dei diritti delle federazioni concorrenti per mezzo di una adeguata organizzazione comune³⁹. Nel caso specifico, l'associazione ciclistica rinunciò a pretendere l'esecuzione della sentenza e ancora oggi l'*Ein-Platz-Princip* continua a informare l'ordinamento sportivo tedesco⁴⁰. La vicenda appare tuttavia utile a inquadrare l'evoluzione dei rapporti tra giustizia sportiva e statale.

Con il tempo, infatti, i giudici statali hanno riconosciuto che le posizioni di monopolio detenute dalle federazioni sportive, soprattutto se riguardanti federazioni particolarmente potenti sul piano economico e sociale, impongono che il sindacato giurisdizionale risulti particolarmente attento a che i diritti dei soggetti appartenenti a queste federazioni ritrovino adeguata tutela sul piano dell'ordinamento generale⁴¹. Tuttavia, sarebbe certamente esagerato sostenere *sic et simpliciter* che l'ordinamento tedesco non rispetti il principio di autonomia delle organizzazioni sportive⁴²: con riferimento alla risoluzione delle controversie in materia, infatti, è riconosciuto un margine di tolleranza da parte del giudice statale con riguardo alle questioni e alle esigenze tipicamente sportive⁴³ e, parallelamente, opera in via consolidata la c.d. pregiudiziale sportiva, secondo cui il giudice ordinario può essere adito solo previo esaurimento dei gradi di giudizio dell'ordinamento sportivo (segnatamente, di livello

³⁸ In Germania, come anche in Francia, originariamente esisteva due associazioni distinte per il Comitato olimpico (*Nationales Olympisches Komitee für Deutschland*, NOK) e per la “confederazione delle federazioni” (*Deutscher Sportbund*, DSB) è avvenuta nel 2006, dando vita al *Deutsche Olympische Sportbund* (DOSB).

³⁹ BGHZ, 63, 282, in NJW, 1975, 771.

⁴⁰ Cfr., *amplius*, M.T. RÖRIG, *Germania*, cit., p. 24.

⁴¹ Cfr. A. PEDICINI, *La giustizia sportiva in Germania*, cit., p. 409 e ss.

⁴² Principio che la Carta olimpica, a seguito di modifica del testo intervenuta nel 2011, riconosce esplicitamente come Principio fondamentale dell'Olimpismo (n. 5) per tutte le organizzazioni sportive: «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».

⁴³ Cfr. M.T. RÖRIG, *Germania*, cit., p. 18.

federale). D'altro canto, la giurisprudenza ha avuto cura di precisare la portata del controllo dei giudici statali, individuando dei criteri che si applicano anche in materia di provvedimenti disciplinari: il sindacato dei giudici statali può riguardare la fondatezza e la conformità dei provvedimenti in relazione alle norme statutarie, la rispondenza delle norme sportive ai criteri di equità e buona fede, il rispetto delle regole procedurali previste a livello sportivo e la loro conformità con i principi del giusto processo e dello Stato di diritto, la proporzionalità della sanzione, l'iniquità e l'irragionevolezza della decisione e, in alcuni casi, anche la corretta ricostruzione dei fatti⁴⁴. In ogni caso, si tratta di aspetti che, anche se interpretati nel senso di riservare alle organizzazioni sportive un determinato grado di autonomia decisoria, rischiano di espandere enormemente la competenza dei giudici ordinari, che si dimostrano più inclini a intervenire in materia al crescere dell'importanza della questione.

Anche per contrastare questa evoluzione, il sistema sportivo tedesco si è dotato dal 2008 di un arbitrato sportivo di vertice, deputato a risolvere le controversie all'interno dell'ordinamento settoriale. Tale arbitrato, denominato *Deutsche Sportschiedsgericht* (Tribunale arbitrale sportivo tedesco), non è però incardinato né legato alle istituzioni sportive: esso è stato infatti istituito presso il DIS (*Deutsche Institution für Schiedsgerichtsbarkeit*), ossia un'associazione privata che offre e promuove servizi d'arbitrato predisponendo regolamenti e liste di potenziali arbitri⁴⁵. Al *DIS-Schiedsgericht* ci si può rivolgere sia in prima istanza sia a seguito delle pronunce degli organi di giustizia federali, a seconda di quanto stabilito nelle normative delle federazioni sportive. Inoltre, le decisioni di questo organismo – che possono riguardare qualsiasi ambito, comprese le controversie in materia di doping – non sono soggette al sindacato di merito dei giudici statali nella misura sopra descritta, ma, in quanto lodi arbitrali a tutti gli effetti, possono essere impugnati soltanto per i gravi motivi previsti

⁴⁴ Cfr. M.T. RÖRIG, *Germania*, cit., p. 25.

⁴⁵ Cfr. J. BREDOW, *The German Court of Arbitration for Sport, a contribution for strengthening sports law in Germany*, in «Yearbook on International Arbitration», I, 2010, p. 281 e ss.; K. MERTENS, *Das Deutsche Sportschiedsgericht (Teil I), Ein Vergleich mit den allgemeinen Regeln der DIS und dem CAS*, in «SpuRt», 4, 2008, pp. 140-144.

dall'art. 1059 del c.p.c. tedesco⁴⁶. Infatti, il *DIS-Sportschiedsgericht*, il cui regolamento è stato rivisto nel 2016, presenta idonee garanzie in termini di rispetto dei principi generali dell'ordinamento e di terzietà e indipendenza degli arbitri⁴⁷, tali per cui non può dubitarsi della sua natura di arbitrato soggetto alla disciplina del c.p.c.⁴⁸

Tuttavia, a quindici anni dalla sua istituzione, non sembra che questo arbitrato abbia ottenuto il successo sperato. Come dimostrano le statistiche pubblicate dal DIS il numero di controversie devolute al *DIS-Sportschiedsgericht* è stato altalenante, ha raggiunto il picco nel 2017 (27 controversie), ma è progressivamente diminuito fino al 2020 (ultimo dato disponibile, 17 controversie); inoltre, le parti si sono rivolte all'arbitrato del DIS quasi esclusivamente in prima istanza, mentre esso ha operato assai di rado come grado di "appello" rispetto alle decisioni degli organi federali; infine, è stato investito in larga parte di controversie in materia di doping, dimostrando scarsissimo apporto in relazione a tutte le altre materie⁴⁹.

Tra le motivazioni di questo insuccesso vi è certamente la storica propensione delle singole federazioni sportive di prevedere nei rispettivi statuti la possibilità di rivolgersi a "tribunali arbitrali" (*Sportschiedsgerichte*) interni, operanti come una sorta di organo di ultima istanza successivo alle decisioni di matrice federale. Così, ad esempio, la federazione calcistica (*Deutscher Fußball-Bund*: di seguito, DFB) prevede nel proprio statuto la possibilità di rivolgersi a uno *Schiedsgericht* competente, a determinate condizioni, a rendere lodi⁵⁰. All'interno del movimento calcistico, opera da decenni il c.d. Tribunale arbitrale permanente (*Ständige Schiedsgericht für Vereine und Kapitalgesellschaften der Lizenzligen*), che è competente a dirimere le controversie tra

⁴⁶ Questo articolo elenca una serie di vizi che portano all'annullamento del lodo, in modo molto simile al art. 829 c.p.c. italiano. La competenza è assegnata alla Corte d'Appello nel cui circondario ha sede l'arbitrato.

⁴⁷ Particolare attenzione è prestata dal regolamento al requisito della specializzazione degli arbitri, i quali vengono selezionati dal Comitato esecutivo del DIS tra soggetti con comprovata esperienza nel settore sportivo (art. 3) e devono essere confermati dal Comitato per le nomine, organo posto a presidio dell'imparzialità degli arbitri (art. 15). Specifiche disposizioni del regolamento sono poi dedicate al principio del contraddittorio (art. 26) e alla celerità delle decisioni (art. 33).

⁴⁸ Cfr. C. BECHTEL, *Das Deutsche Sportschiedsgericht: Organisation – Verfahren – Entscheidungen*, Colonia, Deutsche Sporthochschule, 2019.

⁴⁹ Cfr. le statistiche pubblicate sul sito ufficiale del DIS: <https://www.dis-sportschiedsgericht.de/sportschiedsgerichtbarkeit/sportstatistik> (ultima consultazione il 04/07/2023).

⁵⁰ DFB, *Satzung Geschäftsordnung DFB/DFL Grundlagenvertrag*, §§ 17 e 17a.

federazione (DFB), lega (DFL) e società professionistiche soprattutto sulle questioni relative all'iscrizione ai campionati, ma in generale sulle sanzioni imposte dagli organi federali e di lega alle società⁵¹. Questo genere di arbitrati mirano ad escludere la giurisdizione statale dalle controversie in materia sportiva e, per raggiungere tale obiettivo, si autoqualificano come arbitrati veri e propri, ossia in grado di rendere quelle garanzie richieste dal c.p.c. soprattutto in termini di terzietà e indipendenza degli arbitri. Tale circostanza resta in realtà dibattuta e, comunque, deve essere vagliata caso per caso, poiché non si può negare come i c.d. "tribunali arbitrali interni" mantengano un rapporto con le federazioni quantomeno da indagare⁵². Differentemente, l'arbitrato istituito dal DIS opera completamente al di fuori dell'ordinamento sportivo e delle sue organizzazioni e, quindi, in una posizione di indipendenza sicuramente meno attaccabile.

In definitiva, il sistema di giustizia sportiva tedesco appare ancora "in mezzo al guado": la preoccupazione di contenere l'autonomia delle federazioni sportive entro limiti compatibili con l'ordinamento viene ancora perseguita attraverso un'ingerenza dei giudici ordinari, mentre il tentativo – pur apprezzabile – di istituire un meccanismo arbitrale "*super partes*" non sembra avere attecchito come sperato. Ne viene fuori un sistema ancora acerbo e incerto, in cui, ad esempio, il ruolo del DOSB – pur rilevante nell'impianto generale dello sport tedesco – non emerge affatto. Il sistema di risoluzione delle controversie in materia sportiva non sembra aver raggiunto quel grado di maturità e di efficienza che invece, in Germania, contraddistingue i rapporti tra regolatore pubblico e organizzazioni sportive con riferimento alla gestione complessiva del fenomeno sportivo.

4. Il modello francese

⁵¹ L'accordo che istituisce e regola l'arbitrato (*Schiedsgerichtsvertrag*) è pubblicato sul sito della Lega (DFL): <https://media.dfl.de/sites/2/2022/11/Anhang-II-zur-LO-2022-11-04-Stand.pdf> (ultima consultazione il 04/07/2023).

⁵² Cfr. M.T. RÖRIG, *Germania*, cit., p. 21.

Come già accennato, l'ordinamento francese si caratterizza per un forte intervento statale in materia di sport. Tale impostazione non può che influenzare anche i profili attinenti alla risoluzione delle controversie sportive. Sebbene alle organizzazioni sportive sia garantita la possibilità di dotarsi di un sistema di giustizia interna come prerogativa propria del diritto comune delle associazioni riconosciuto dalla relativa legge del 1901⁵³, la disciplina prevista dalla normativa in materia di sport – oggi soprattutto, il *Code du sport* – impone in capo alle stesse organizzazioni sportive, e in particolare alle federazioni, obblighi che in concreto limitano considerevolmente il loro margine di autonomia. Riassumendo, le federazioni sportive francesi devono ottenere il riconoscimento ministeriale, sia per ottenere finanziamenti pubblici sia per organizzare le competizioni sportive di un determinato sport in regime sostanzialmente monopolistico⁵⁴.

Date queste basi, il passo per qualificare i provvedimenti delle federazioni sportive come provvedimenti amministrativi appare veramente breve: ciò si realizza, infatti, ogni volta che le federazioni operano nell'ambito della "missione di servizio pubblico" loro attribuita. Pertanto, avranno natura amministrativa tutti gli atti relativi all'organizzazione e alla gestione delle competizioni sportive, compresi i provvedimenti disciplinari nei confronti dei tesserati. Come corollario inevitabile, le decisioni degli organi di giustizia sportiva in queste materie possono quindi giungere al vaglio del giudice amministrativo.

Al di là delle riflessioni, comuni a tutti gli ordinamenti, sulla ripartizione di competenze tra giustizia sportiva e statale, prima che una controversia sportiva giunga all'attenzione del giudice amministrativo francese, è necessario che si realizzino almeno un paio di condizioni. Da un lato, come accade anche negli altri ordinamenti qui presi in esame, vige la regola del previo esaurimento dei mezzi di ricorso interni all'ordinamento sportivo, ossia operanti a livello federale, spesso organizzati in un doppio grado di giudizio (c.d. pregiudiziale sportiva). D'altro lato, e in modo più

⁵³ *Loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association.*

⁵⁴ V. *supra*, par. 2.

peculiare, prima di adire il giudice statale è necessario aver esperito una procedura di conciliazione obbligatoria presso il Comitato olimpico nazionale francese (*Comité national olympique et sportif français*; di seguito, CNOSF)⁵⁵.

Specificamente, presso il CNOSF è istituita, a partire dal 1992, la Conferenza dei conciliatori, composta da membri esperti di diritto sportivo, i quali svolgono a titolo gratuito la funzione di conciliatori per la durata di un quadriennio olimpico⁵⁶. Questa sorta di “camera di conciliazione”, per quanto di certo non brilli per la pubblicità dei propri lavori⁵⁷, svolge una funzione assai rilevante, se pensiamo che in trenta anni di attività essa ha trattato quasi ottomila domande di conciliazione, specialmente riguardanti il calcio (quasi la metà), ha proposto soluzioni conciliatorie che sono state accettate in circa due casi su tre, ha estremamente limitato il ricorso al giudice statale (a cui sono giunte poco più del 10% delle controversie)⁵⁸. Detta conciliazione può riguardare le controversie che oppongono «tesserati, agenti sportivi, associazioni e società sportive contro le federazioni», sempre che la federazione abbia agito nell’esercizio di prerogative di potere pubblico: per quanto ciò escluda dal novero delle controversie conciliabili il contenzioso su lavoro, fiscalità, indennità e – come esplicitato dalla legge – anche quello sul doping, resta comunque una competenza assai estesa, che praticamente coincide con le questioni potenzialmente ricorribili davanti al giudice amministrativo⁵⁹.

Nonostante l’efficienza dello strumento conciliatorio, nel 2008 il CNOSF ha istituito una Camera arbitrale dello sport (*Chambre Arbitrale du Sport*; di seguito, CAS) deputata a risolvere, anche in via d’urgenza, le controversie legate allo sport⁶⁰. Come naturale, i

⁵⁵ Cfr. J.M. MARMAYOU, *La giustizia sportiva in Francia*, in M. COLUCCI - S. CIVALE, a cura, *La giustizia sportiva. Internazionale e comparata*, cit., p. 382 e ss.

⁵⁶ Cfr. *Code du sport*, art. L 141-4 e R 141-5 e ss. Cfr. anche Statuto CNOSF, art. 15. In dottrina, cfr. C. CHAUSSARD, *Procédure de conciliation devant le Comité national olympique et sportif français*, in «Lamy droit du sport», étude 624, 2007.

⁵⁷ Le proposte e gli accordi instaurati presso la Camera di conciliazione, infatti, non sono pubblicati. Alla stessa maniera accade per la Camera arbitrale dello sport, di cui si dirà *infra*, stesso paragrafo.

⁵⁸ Cfr. le statistiche pubblicate sul sito del CNOSF: <https://cnosf.franceolympique.com/cnosf/actus/8750-30-ans-de-la-conciliation.html> (ultima consultazione il 04/07/2023).

⁵⁹ Cfr. fonti normative riportate *supra*, nota 56.

⁶⁰ Cfr. J.M. MARMAYOU, *The “Chambre Arbitrale du Sport” (CAS): a new body for dispute settlement in French sport*, in «The International Sports Law Journal», 1-2, 2010, pp. 12-15.

lodi resi dalla CAS sono inappellabili e possono formare oggetto di ricorso per annullamento davanti al giudice ordinario – segnatamente, la Corte d'appello – soltanto nei casi tassativamente previsti dall'art. 1492 c.p.c.⁶¹ Apposito regolamento del CNOSF stabilisce le procedure di nomina degli arbitri, i quali sono designati sulla base di un elenco predisposto dal Consiglio di amministrazione dello stesso CNOSF, su proposta del comitato di deontologia⁶².

Tuttavia, la CAS francese, lungi dal replicare il modello internazionale del TAS “a competenza estesa”, si dimostra poco incisiva, nella misura in cui risultano escluse dall'arbitrato le controversie riguardanti l'esercizio della missione di servizio pubblico delle federazioni sportive⁶³. In effetti, ai sensi delle norme civilistiche e processualcivilistiche vigenti in Francia⁶⁴, la CAS, come tutti gli arbitrati interni, incontra il limite della inarbitrabilità dei diritti indisponibili: poiché, come visto, le federazioni sportive francesi – in quanto “delegate” – svolgono missione di servizio pubblico, le controversie inerenti ai loro provvedimenti restano escluse dall'arbitrato e riservate, invece, al giudice amministrativo in caso di ricorso contro le decisioni rese a livello federale. Di fatto, la CAS non si occupa dell'ambito disciplinare, limitandosi perlopiù a decidere su questioni di natura economica, come sponsorizzazioni, contratti audiovisivi, rapporti tra agenti e professionisti, ecc⁶⁵. Proprio per questo motivo, tale istituzione, pur attiva da quindici anni, ha reso un solo lodo arbitrale⁶⁶.

In sintesi, il sistema francese si caratterizza per una certa stabilità, comunque costruita sulla base del consolidato modello “intervenzionista” che riconosce allo Stato importanti poteri di controllo sull'operato delle organizzazioni sportive, a loro volta

⁶¹ Il ricorso per l'annullamento del lodo è ammesso dalla legge nel caso in cui l'arbitrato abbia erroneamente dichiarato la propria competenza o incompetenza, sia stato irregolarmente costituito, abbia deciso senza ottemperare al mandato affidato, non sia stato rispettato il principio del contraddittorio, il lodo sia contrario all'ordine pubblico, il lodo non sia motivato o presenti vizi di forma come la mancanza della data, della firma o dei nominativi degli arbitri.

⁶² Cfr. *règlement Arbitral de la Chambre Arbitrale du Sport*.

⁶³ Cfr. J.M. MARMAYOU, *La giustizia sportiva in Francia*, cit., p. 392.

⁶⁴ In particolare, l'art. 2059 c.c. francese prescrive che «toutes personnes peuvent compromettre sur les droits dont elles ont la libre disposition».

⁶⁵ Nota su questioni lavoro sportivo

⁶⁶ Con riguardo alle controversie in materia di diritto del lavoro, in Francia l'arbitrato è possibile solo nel caso in cui il lavoratore ne ammetta la competenza una volta nata la controversia. Cfr. J. BARTHÉLÉMY, *L'arbitrage des conflits du travail: une solution pour le sport*, in «Jurisport», 129, 2013, p. 27 e ss.

qualificate come enti che svolgono funzioni pubbliche: dal punto di vista della giustizia sportiva, questo si sostanzia in un intervento rilevante dei giudici amministrativi. D'altro canto, a fronte di uno strumento conciliatorio funzionante in seno al Comitato olimpico nazionale, che dimostra una radicata efficienza, la strada per la gestione del contenzioso in via arbitrale non è stata perseguita con convinzione, data la scarsa incisività della CAS istituita presso lo stesso CNOSF. Di fatto, l'autonomia delle organizzazioni sportive nella gestione del contenzioso in materia resta circoscritta alla procedura conciliatoria, prevista come obbligatoria, mentre la giustizia amministrativa continua a esercitare praticamente in via esclusiva l'argine, pienamente giurisdizionale, alla discrezionalità decisoria delle federazioni.

5. Il modello spagnolo

Come l'ordinamento francese, anche quello spagnolo può essere classificato tra i modelli "burocratici" o "intervenzionisti" con riferimento alla gestione del fenomeno sportivo. Il disposto dell'art. 43 Cost., che attribuisce ai pubblici poteri il compito di sviluppare lo sport, ha trovato attuazione nella legge sullo sport del 1990, recentemente sostituita dalla legge n. 39/2022, che, tra le altre cose, definisce il ruolo delle federazioni sportive e assegna importanti funzioni di controllo sull'operato di queste ultime al *Consejo Superior de Deportes* (di seguito, CSD), vero ente-guida dello sport spagnolo⁶⁷. Il CSD, azienda governativa legata al Ministero dello sport, ha il potere di autorizzare e revocare il riconoscimento delle federazioni, ne approva statuti e regolamenti, ne autorizza l'iscrizione nell'apposito registro delle associazioni sportive sulla base di criteri a valutazione altamente discrezionale, tra cui «l'interesse sportivo nazionale e internazionale» e «l'insediamento reale della disciplina»⁶⁸. Di fatto, il CSD si pone come organo governativo che pone rilevanti limiti all'autonomia delle organizzazioni sportive.

⁶⁷ Cfr. *supra*, par. 2 e bibliografia *ivi* citata (nota 22).

⁶⁸ Cfr. *Real Decreto* 20 dicembre 1991, n. 1835, art. 8 e legge 30 dicembre 2022, n. 39, art. 14.

Dal punto di vista della qualificazione giuridica, il preambolo della legge sullo sport riconosce alle federazioni natura giuridica privata, ma contestualmente attribuisce loro funzioni pubbliche di carattere amministrativo, esercitate per delega in qualità di «agenti collaboratori» della Pubblica amministrazione⁶⁹. In effetti, gran parte delle funzioni svolte dalle federazioni rientra proprio nelle attività di carattere pubblicistico: di conseguenza, anche buona parte dei provvedimenti federali, compresi ad es. i provvedimenti disciplinari, devono essere considerati provvedimenti amministrativi a tutti gli effetti. Questa constatazione non può non avere riflessi sull'organizzazione della giustizia sportiva⁷⁰.

La stessa legge sullo sport impone alle federazioni di dotarsi di un sistema di giustizia interno previsto mediante disposizioni statutarie, competente ad occuparsi in via esclusiva delle questioni disciplinari⁷¹. La maggior parte delle federazioni prevede un doppio grado di giudizio costituito in prima istanza da Comitati di competizione e in seconda istanza dai Comitati d'appello. Le due federazioni maggiori – ossia calcio e basket – organizzano la giustizia sportiva delle competizioni di alto livello mediante apposito accordo sottoscritto con le leghe, proprio perché riconoscono l'importanza di queste ultime e dei club che vi fanno parte⁷².

Il vertice del sistema di giustizia sportiva è stato invece riformato nel 2014, con l'istituzione del Tribunale amministrativo dello sport (*Tribunal Administrativo del*

⁶⁹ Cfr. *Real Decreto* n. 1835/1991, art. 1: «Las Federaciones deportivas españolas son Entidades asociativas privadas, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica y patrimonio propio e independiente del de sus asociados. Además de sus propias atribuciones, ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo, actuando en este caso, como agentes colaboradores de la Administración Pública».

⁷⁰ Cfr. R. De Napoli, *La giustizia sportiva spagnola a confronto con il sistema italiano: spunti critici sul modello interventista*, in «DPCE online», 43, 2, 2020, pp. 1115-1143.

⁷¹ Cfr. legge n. 39/2022, art. 97.

⁷² La stessa normativa statale prevede questa possibilità: cfr. *Real Decreto* n. 1835/1991, art. 28: « Las ligas profesionales organizarán sus propias competiciones en coordinación con la respectiva Federación deportiva española, y de acuerdo con los criterios que, en garantía exclusiva de los compromisos nacionales o internacionales, pueda establecer el Consejo Superior de Deportes. Dicha coordinación se instrumentará mediante la suscripción de convenios entre las partes. Tales convenios podrán recoger, entre otros, la regulación de los siguientes extremos: [...] c) Arbitraje deportivo; d) Composición y funcionamiento de los órganos disciplinarios de las competiciones profesionales». Tale disposizione è recepita sia nello statuto della Federazione calcistica (RFEF) all'art. 43, sia in quello della Federazione basket (FEB), all'art. 53.

Deporte; di seguito, TAD), che ha sostituito sia il Comitato spagnolo di disciplina sportiva (*Comité Español de Disciplina Deportiva*) sia la Giunta di garanzie elettorali (*Junta de Garantías Electorales*)⁷³. Come gli organi soppressi, anche il TAD è annesso al CSD e assomma competenze di revisione e controllo dell'attività federale, compresi i provvedimenti disciplinari e in materia di doping, e controllo sulla legalità dei procedimenti elettorali⁷⁴. La riforma, operando la sostituzione dei due organi precedenti con il solo TAD, ha seguito sostanzialmente logiche di efficientamento dei costi e di miglioramento del sistema in termini di semplificazione e trasparenza: in particolare, tra i vantaggi più sensibili, vi è il fatto che oggi le pronunce del TAD sono rese pubbliche, mentre fino a prima della riforma non era possibile visionare le decisioni degli organi di giustizia sportiva di vertice⁷⁵. Il legame tra TAD e CSD resta forte: i membri del Tribunale sono infatti nominati dalla Commissione direttiva del CSD, anche se tre dei sette membri sono proposti dalle federazioni sportive, a fronte dei restanti quattro nominati su proposta del Presidente del CSD⁷⁶. Ciò che è interessante notare è che il TAD non esclude il sindacato del giudice amministrativo spagnolo: anzi, trattandosi di un organo collegato al CSD rende delle decisioni che hanno natura di atti amministrativi e sono pertanto pienamente sindacabili dal giudice amministrativo, fermi i sempre dibattuti limiti che la stessa giurisprudenza riconosce nel rispetto del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo⁷⁷.

In questo senso, nel sistema di risoluzione delle controversie sportive in Spagna non vi è spazio per meccanismi arbitrari, né pare che vi siano spinte in tal senso⁷⁸. A differenza di altri Paesi, come ad esempio la Francia, con cui pure la Spagna condivide l'impostazione "intervenzionista" in materia di sport, resta saldo – e anzi, rinforzato – il

⁷³ Cfr. *Real Decreto* 31 gennaio 2014, n. 53.

⁷⁴ *Real Decreto* n. 53/2014, art. 1.

⁷⁵ Cfr. A. CANDUCCI, *La giustizia sportiva in Spagna*, in M. COLUCCI - S. CIVALE, a cura, *La giustizia sportiva. Internazionale e comparata*, cit., p. 523.

⁷⁶ *Real Decreto* n. 53/2014, art. 5.

⁷⁷ Cfr. C. GUERRERO PICÓ, *Spagna*, cit.

⁷⁸ In realtà, tentativi di scarso successo si sono registrati anche in Spagna: cfr. J. RODRIGUEZ TEN, *Regimen juridico del arbitraje deportivo, los jueces y arbitros deportivos en la normativa estatal, autonómica y federativa*, Barcellona, Bosch, 2010.

controllo di carattere amministrativo sull'autonomia decisoria (oltre che statutaria) delle federazioni. La riforma che ha istituito il TAD, lungi dal prendere le distanze dal sistema precedente, fortifica l'*iter* a forte vocazione amministrativistica. Le decisioni del TAD, restando ricorribili davanti al giudice amministrativo, si pongono comunque come "filtro", nel tentativo di affidare la risoluzione delle controversie a "giudici" esperti del settore e, conseguentemente, riservare l'intervento del giudice amministrativo a casi limite o comunque più spinosi.

6. Giustizia sportiva "a geografia variabile" e ostacoli all'emersione dell'arbitrato sportivo a livello nazionale

La comparazione di diversi modelli di giustizia sportiva in Europa offre un quadro che presenta caratteristiche comuni soltanto limitate⁷⁹. A ben vedere, una certa uniformità si ritrova più facilmente sul piano dell'ordinamento sportivo: infatti, all'interno di ciascun Paese presso le federazioni sportive il sistema di giustizia funziona in maniera analoga, attraverso la previsione di un doppio grado di giudizio di livello federale. D'altro canto, un processo di armonizzazione della giustizia sportiva a livello globale è in atto ormai da decenni, portato avanti dal TAS di Losanna, che risolve in via arbitrale le controversie sportive di tutto il mondo e di tutti gli sport: questo modello, di sicuro successo, si è ritagliato sempre più spazio anche per la capacità di rinnovare le proprie procedure – ad esempio, affrancandosi (almeno in parte) dal Comitato olimpico internazionale con riferimento alla nomina degli arbitri – nonché per aver instaurato una sorta di "dialogo" con la giurisprudenza e il diritto europeo,

⁷⁹ Cfr. anche T.E. FROSINI, *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in «federalismi.it», 15, 2017, p. 14 e ss.; R.A. MARTÍNEZ, *La justicia deportiva: principios comunes y modelos nacionales e internacionales*, in «Derecho deportivo en línea», 11, 2008, p. 1 e ss.; M. COLUCCI - A. CONI, *La giustizia sportiva. Analisi comparata*, in M. COLUCCI - S. CIVALE, a cura, *La giustizia sportiva. Internazionale e comparata*, cit., pp. 569-572 e 576-581.

derivante dall'UE e della Corte di giustizia, ma anche dalla CEDU e dalla Corte di Strasburgo⁸⁰.

In realtà, venendo alle esperienze nazionali prese in esame, alcune similitudini si ritrovano nella definizione dei confini tra competenze del giudice statale e del giudice sportivo. Innanzitutto, benché variamente congegnata, è comune a tutti gli ordinamenti, prevista in via normativa oppure giurisprudenziale, la c.d. pregiudiziale sportiva, che obbliga ad esaurire i mezzi di ricorso interni all'ordinamento sportivo prima di rivolgersi al giudice statale. Inoltre, per quanto in questa sede non si sia potuto approfondire il tema della distinzione tra le diverse tipologie di controversie – tecniche, disciplinari, amministrative, ecc. – che possono rilevare in ambito sportivo e che richiedono considerazioni differenti, si è almeno accennato al fatto che, in tutti gli ordinamenti, a vario titolo, sia riconosciuto alla giustizia sportiva un certo margine di autonomia.

A tale riguardo, occorre però evidenziare le crepe, sempre più frequenti, di un impianto che fatica a conservare la sua configurazione storica. Lo sport moderno si sviluppa, infatti, in Europa come movimento autonomo, indipendente rispetto alle istituzioni statali, in grado di organizzare e regolare il proprio ordinamento settoriale in un clima di “magico isolamento reciproco” rispetto all'ordinamento generale e alle sue istituzioni⁸¹. L'immensa crescita economica e sociale del fenomeno sportivo ha

⁸⁰ Con riguardo ai rapporti con la giurisprudenza della Corte di giustizia, cfr. S. BASTIANON, *The Specificity of Sport - Comparing the Case-Law of the European Court of Justice and of the Court of Arbitration for Sport - Part 2*, in «Asser International Sports Law Blog», 2020; A. DUVAL, *The Court of Arbitration for Sport and EU Law: Chronicle of an Encounter*, in «Maastricht Journal of European and Comparative Law», 22, 2, 2015, pp. 224-255. Con riguardo ai rapporti con la Corte EDU, celeberrima la vicenda *Pechstein* (Corte EDU, *Mutu e Pechstein c. Svizzera*, nn. 40575/10 e 67474/10, 2 ottobre 2018), in cui i giudici di Strasburgo hanno riconosciuto l'imparzialità del TAS, ma parallelamente lo hanno qualificato come “arbitrato obbligatorio”, come se «*required by law*», pertanto assoggettato ai principi del giusto processo *ex art. 6 CEDU*. La decisione è stata ampiamente commentata in dottrina: cfr. P. MARZOLINI – D. DURANTE, *Legittimità del Tribunale Arbitrale dello Sport: game, set, match? La recente giurisprudenza del Tribunale federale svizzero e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in «Riv. arbitrato», 4, 2018, pp. 655-677; L. FREEBURN, *Forced arbitration and regulatory power in international sport-implications of the judgment of the european court of human rights in Pechstein and Mutu v. Switzerland*, in «Marq. Sports L. Rev.», 31, 2020, p. 287 e ss.; A. RIGOZZI, *Sports Arbitration and the European Convention of Human Rights—Pechstein and beyond*, in «New developments in international commercial arbitration», 2020, pp. 77-130; A. DUVAL, *The “Victory” of the Court of Arbitration for Sport at the European Court of Human Rights: The End of the Beginning for the CAS*, in «Asser International Sports Law Blog», 2018.

⁸¹ Cfr. S. BASTIANON, *La lex sportiva*, in «Osservatorio sulle fonti», 1, 2021, p. 362.

comportato l'intervento, per certi versi inevitabile quanto necessario, delle istituzioni statali e delle organizzazioni sovranazionali, compresi gli organi giurisdizionali. La situazione si può dire completamente deflagrata nel nuovo secolo, tanto che oggi sembra praticamente impensabile che l'ordinamento generale e i suoi giudici si possano disinteressare completamente delle questioni sportive. Né tale processo di "erosione" del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo pare essere vicino ad arrestarsi⁸².

In questo quadro, non scompare più di tanto l'evoluzione delle esperienze nazionali analizzate. In Francia e Spagna, in coerenza con il modello burocratico/intervenzionista, i giudici amministrativi continuano a costituire l'argine più importante all'autonomia decisoria delle federazioni sportive: nel sistema francese, solo la procedura conciliatoria in seno al Comitato olimpico riesce a deviare le controversie rispetto al ricorso al giudice amministrativo; nel sistema spagnolo, è il TAD, organo comunque inquadrato nella struttura amministrativa statale, a costituire un filtro tra l'operato delle federazioni e il sindacato del giudice amministrativo. Anche in Germania, nonostante una concezione storicamente meno interventzionista (modello "missionario") nelle dinamiche sportive, l'ingerenza dei giudici statali è ormai consolidata e, anzi, differentemente dai sistemi burocratici, è qui affidata direttamente al giudice ordinario, a causa di una qualificazione in termini chiaramente privatistici dell'attività delle federazioni sportive. Da questo punto di vista, il modello italiano non appare più problematico degli altri, considerati gli approdi giurisprudenziali più rilevanti, che, se non hanno placato del tutto le discussioni, hanno comunque chiarito il rapporto tra giustizia sportiva e amministrativa.

Specularmente, è frequente in tutti gli ordinamenti presi in esame il tentativo di introdurre – più o meno timidamente – forme di arbitrato sportivo che possano

⁸² Cfr. A. ORLANDO, *La "misura" dell'autonomia dell'ordinamento sportivo*, cit., p. 1403 e ss. In particolare, ha fatto molto discutere in dottrina la decisione della Corte di giustizia nel caso *Topfit*, in cui, per la prima volta, i giudici di Lussemburgo sono intervenuti in ordine ad una questione sportiva che non presentava carattere di "attività economica". Cfr., *amplius*, S. BASTIANON, *Atleti dilettanti, campioni nazionali e cittadinanza europea: quid novi sub sole?*, in «Riv. dir. sport.», 1, 2019, p. 129 e ss.; R. PARRISH - J. LINDHOLM, *Horizontal direct effect of Union citizenship and the evolving sporting exception: TopFit*, in «Common market law review», 57, 4, 2020, pp. 1283-1304; A. CAPROTTI, *Il diritto di libero accesso a una manifestazione sportiva e il divieto di discriminazioni fondate sulla cittadinanza*, in «DPCE online», 3, 2019, pp. 2189-2195.

“chiudere” la controversia sportiva, come organi di ultima istanza successivi alle decisioni federali. Questo genere di soluzioni sembrano ispirate al modello TAS cui più volte si è accennato, che opera con successo a livello internazionale. La recezione di questo modello, valorizzando il principio di autonomia dell’ordinamento sportivo, porterebbe a risolvere alcune criticità inevitabilmente correlate all’intervento dei giudici statali, come la scarsa specializzazione dei giudici e la difficoltà di assicurare celerità e speditezza ai giudizi, condizioni essenziali per la tenuta complessiva dell’ordinamento sportivo e delle sue competizioni. Tuttavia, ad oggi queste forme di arbitrato “super partes”, ovvero concepite al di sopra del piano federale e a chiusura del sistema sportivo nazionale, non sembrano aver attecchito nei Paesi analizzati. Se la Spagna, fedele al suo impianto burocratico, non ha praticamente mai intrapreso questa strada, l’Italia ha invece sperimentato la via arbitrale in un periodo circoscritto dal 2008 al 2014, quando ha poi imboccato la strada del Collegio di garanzia intesa come “Cassazione dello sport”. Così, l’esperienza francese, probabilmente incoraggiata dal successo dello strumento conciliatorio in seno al CNOSF, ha introdotto una Camera arbitrale incardinata nello stesso Comitato olimpico, la quale, però, anche a causa delle competenze assai limitate che le sono state attribuite, è rimasta quasi del tutto inattiva. Da ultimo, in Germania il tentativo di riorganizzare il sistema arbitrale, diffuso a livello federale, con l’istituzione di un arbitrato presso un ente extra-sportivo (il DIS) fa grande fatica ad emergere.

Correlato a questo tema è anche il ruolo che i Comitati olimpici nazionali giocano con riferimento al sistema di giustizia sportiva. In questo senso, mentre appare in linea con l’impianto generale spagnolo la totale marginalità del rispettivo Comitato (COE), già desta maggiore sorpresa il fatto che il DOSB, cui a livello nazionale sono affidate importanti funzioni di raccordo tra istituzioni statali e federazioni sportive, resti completamente escluso dalla gestione delle controversie sportive. Diversamente, la pur timida via arbitrale esperita in Francia ha tentato di valorizzare il ruolo del CNOSF, considerando l’esperienza ormai trentennale svolta in sede conciliatoria. Alla stessa maniera, come appariva naturale, il TNAS ha operato durante la sua breve vita presso il

CONI. In questo, l'ordinamento italiano rivela la sua originalità. La grande importanza rivestita storicamente dal CONI, correlata alla sua peculiare natura di ente pubblico, lo rende l'unico Comitato olimpico in grado di esercitare un ruolo di vertice nel sistema di giustizia sportiva nazionale, qualunque modello si voglia seguire. Tanto è vero che, anche dopo l'abbandono della via arbitrale, il Collegio di garanzia – probabilmente, *a fortiori* – non poteva che essere incardinato presso il CONI, cui sono indiscutibilmente affidate le funzioni di controllo sull'operato delle federazioni sportive. Al contrario, in Spagna, laddove queste funzioni sono affidate ad un ente connesso al governo (il CSD), il giudice sportivo esofederale di ultima istanza (TAD) risulta collegato, soprattutto con riferimento al sistema delle nomine dei giudici, proprio al CSD. Anche da questo punto di vista, per quanto si possa discutere – e si stia discutendo – su ruolo e funzioni del CONI⁸³, quantomeno è corretto ammettere che il fatto che il controllo sull'operato delle federazioni sportive spetti ad una organizzazione sportiva, pur configurata come ente pubblico, appare valorizzare maggiormente il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo rispetto ad altre soluzioni.

Lungi dal voler decretare il fallimento definitivo del modello arbitrale, occorre però registrare una certa fatica a recepire a livello nazionale il modello internazionale del TAS. Questa difficoltà è dovuta almeno ad un paio di ragioni.

In primo luogo, le federazioni sportive puntano a difendere la propria posizione di forza rispetto a forme di giustizia o arbitrato operanti a livello esofederale, tanto che in Germania sono le stesse federazioni a prevedere “tribunali arbitrali interni” di dubbia indipendenza e terzietà. Tuttalpiù, come accade per gli sport più noti in Germania e in Spagna, le federazioni sono portate a ideare forme di co-gestione delle controversie insieme alle leghe, le quali vanno acquisendo sempre maggiore potere.

In secondo luogo, l'istituzione di arbitrati sportivi incontra spesso alcune barriere di carattere legale, che ne limitano fortemente le competenze e rischiano di minarne alla base l'utilità e l'efficacia. Come visto, in Italia le competenze del TNAS erano limitate ai soli “diritti disponibili”, mentre l'arbitrato era escluso per i “diritti indisponibili”; alla

⁸³ Cfr. *supra*, par. 2, nota 32.

stessa maniera, la CAS francese risulta un esperimento di scarso successo soprattutto perché molte controversie – in quanto riguardanti diritti indisponibili – non sono considerate arbitrabili. Sebbene la distinzione tra diritti disponibili e indisponibili non possa certamente essere trascurata a cuor leggero, occorre però chiedersi se in ambito sportivo, considerate le specificità del settore, possano configurarsi situazioni soggettive indisponibili e pertanto inarbitrabili⁸⁴. In effetti, sul piano internazionale il TAS – ma anche l'arbitrato del DIS in Germania sembra seguire le stesse orme – opera senza che sussistano limitazioni sulla disponibilità/indisponibilità dei diritti e quindi sulla inarbitrabilità di alcune controversie: proprio tale “semplificazione” consente al modello di funzionare, né risulta che tale aspetto abbia mai seriamente minato l'autorevolezza dell'organo.

D'altronde, seguire la strada dell'arbitrato sportivo non significa evidentemente rinunciare a qualsiasi tutela sul piano giurisdizionale. Ogni ordinamento, infatti, è dotato di norme sulle caratteristiche degli arbitrati e sulle impugnazioni dei rispettivi lodi davanti ai giudici ordinari. Lo stesso TAS non può sfuggire all'applicazione di queste regole⁸⁵. Pertanto, a fronte dei vantaggi che l'arbitrato sportivo potrebbe comportare in termini di specializzazione degli arbitri, celerità e speditezza procedurale e valorizzazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, i rischi di lasciare sprovvisti di adeguata tutela giurisdizionale gli appartenenti al settore sportivo potrebbero risultare quantomeno mitigati dai poteri di annullamento dei lodi arbitrali riconosciuti in capo ai giudici ordinari.

Se la transizione verso il modello arbitrale appare preferibile – almeno per chi scrive – come soluzione da raggiungere nel medio-lungo periodo⁸⁶, nessuno dei modelli presi in esame appare ad oggi pienamente convincente. In questo quadro, il modello italiano,

⁸⁴ Sul punto cfr. F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, cit.; G. LUDOVICI, *Le posizioni giuridiche di interesse legittimo possono considerarsi disponibili ai sensi dell'articolo 1966 c.c e quindi astrattamente compromettibili*, in «Riv. arbitrato», 1, 2012, p. 133 e ss.; F. AULETTA, *Il tramonto dell'arbitrato nel nuovo orizzonte della giustizia sportiva*, in «iudicium.it», 2014.

⁸⁵ Al riguardo si ripercorra la saga *Pechstein*, per la quale si rimanda alla bibliografia citata *supra*, nota 80. Cfr. anche, prima della sentenza della Corte EDU, M. VIGNA, *La saga Pechstein: tremano le colonne del tempio TAS?*, in «RDES», 1, 2015, p. 14 e ss.

⁸⁶ Cfr. E. ZUCCONI GALLI FONSECA, *Arbitrato dello sport: una better alternative*, in «Riv. dir. sport.», 2, 2016, p. 281 e ss.

che pure ha imboccato una strada opposta rispetto a quella arbitrale da ormai un decennio, continua a presentare alcune criticità⁸⁷, ma non sembra particolarmente deficitario se confrontato con le esperienze straniere. In un momento di grande fermento nella definizione dei rapporti di equilibrio tra istituzioni pubbliche e istituzioni sportive, tanto a livello nazionale quanto europeo e globale, sarebbe bene evitare di accantonare con superficialità il corposo *expertise* italiano in materia di organizzazione della giustizia sportiva. Sebbene sussistano perplessità sul frettoloso abbandono della via arbitrale, sulla limitazione del sindacato del Collegio di garanzia alla sola legittimità, sulla categoria della “indisponibilità” dei diritti in materia sportiva, non può essere sottovalutato il fatto che, ad oggi, l’autonomia decisoria e sanzionatoria delle federazioni sportive incontra comunque un argine all’interno dello stesso ordinamento sportivo, costituito dal Collegio di garanzia incardinato presso il CONI, composto da membri specializzati e indipendenti.

Per quanto a questo modello, compresa la giustizia federale, siano indirizzate critiche relative al mancato rispetto dei principi del contraddittorio e del giusto processo, occorre sempre ricordare che un sistema di giustizia sportiva efficiente si basa sulla ricerca del precario equilibrio tra irrinunciabili garanzie di adeguata tutela delle posizioni giuridiche soggettive e imprescindibili esigenze di celerità e speditezza dei procedimenti. Equilibrio che, per quanto imperfetto nel sistema italiano, non sembra raggiunto neanche negli altri Paesi europei.

⁸⁷ Cfr., *ex multis*, F.F. TUCCARI, *Considerazioni in tema di giustizia sportiva*, in «Società e diritti», 13, 2022, pp. 62-81.

EMANUELA MIRELLA DE LEO
COMMISSIONE ESPORT – ACI SPORT

Fenomenologia degli Esport: nascita, sviluppo e inquadramento normativo. Criticità e prospettive

Esports Phenomenology: Birth, Development, and Regulatory Framework - Critical Issues and Prospects

Abstract: L'articolo affronta il tema degli Esports, un fenomeno globale in rapida crescita, ed esplora l'intersezione tra gli Esports, la legislazione globale, la recente risoluzione dell'UE in materia e la situazione italiana. Il focus concerne le peculiarità del sistema Esports e le sfide legate alla necessità di misure legislative e regolamentari nel settore. L'obiettivo è quello di fornire una panoramica completa e aggiornata della normativa che disciplina questa materia, esaminando gli sforzi dell'UE e dell'Italia per valutare le potenziali prospettive legislative per il caso specifico in questione.

Abstract: This text addresses the topic of Esports, a rapidly growing global phenomenon, and explores the intersection between Esports, global legislation, the recent EU resolution, and the Italian situation. The focus will be on the peculiarities of the Esports system and the challenges associated with the need for legislative and regulatory measures in the industry. The objective is to provide a comprehensive and up-to-date overview of the regulations governing this matter, examining the efforts of the EU and Italy to assess potential legislative perspectives for the specific case at hand.

Keywords: Esport; sport elettronici; videogiochi; CONI.

Keywords: Esports; electronic sports; videogames; CONI.

1. Introduzione

Negli ultimi anni, il fenomeno Esport ha conosciuto una crescita esponenziale a livello globale, favorita dalla pandemia iniziata nel 2020, coinvolgendo milioni di appassionati e generando miliardi di dollari in ricavi.

Secondo uno studio condotto nel 2022, se in quell'anno il mercato globale degli Esport era valutato poco più di 1,38 miliardi di dollari USA, oggi si prevede che le entrate del

mercato globale del settore degli Esport cresceranno fino a 1,87 miliardi di dollari USA nel 2025¹.

L'Asia e il Nord America rappresentano attualmente i maggiori mercati di Esport in termini di entrate, con la sola Cina che rappresenta quasi un quinto del mercato. La quota maggiore delle entrate del mercato degli sport elettronici nel 2021 è arrivata da sponsorizzazioni e pubblicità e complessivamente, le entrate del mercato globale degli Esport rivenienti da sponsorizzazioni e pubblicità hanno totalizzato 641 milioni di dollari USA nel 2021. A seguire la fonte di entrate più cospicua è costituita dai diritti dei media a poco più di 192 milioni di dollari USA.

Dal 2022, quindi in un periodo ormai post pandemia, la dimensione del pubblico mondiale degli Esport ha raggiunto 532 milioni di persone.

Sempre secondo Statista.com, negli anni a venire, ci si aspetta che sempre più spettatori si sintonizzino per guardare i loro giochi preferiti giocati da alcuni dei migliori giocatori del mondo, con la previsione che, entro il 2025, ci saranno oltre 640 milioni di spettatori di Esport in tutto il mondo.

2. Definizioni e classificazioni

Gli Esport, nati a cavallo degli anni 70/80 (la prima competizione su un videogioco di cui si ha notizia è del 1972 e si è tenuta presso l'Università di Stanford in California), sono diventati un fenomeno globale con un numero sempre crescente di praticanti e spettatori. Con il loro rapido sviluppo, si sono manifestate diverse problematiche, tra cui l'assenza di una legislazione organica a livello globale vista la peculiarità degli sport elettronici, transnazionali per loro stessa natura².

Il mondo degli Esport rappresenta un universo composito in cui occorre sintetizzare oltre alle varie classificazioni anche una definizione stessa.

¹ <https://www.statista.com/statistics/490522/global-esports-market-revenue>.

² Guttman A. 1978 *From Ritual to Record*, Columbia University Press. New York.

Non esiste una definizione “ufficiale” del termine Esport, ma con buona approssimazione si può affermare che gli Esport o sport elettronici sono una forma di competizione che coinvolge i videogiochi. I players professionisti o gli appassionati competono tra loro in tornei e campionati, utilizzando giochi multiplayer online o giochi per computer/console, dimostrando abilità e strategia per raggiungere la vittoria. L'Esport è caratterizzato da una comunità di giocatori, spettatori e organizzatori che supportano e promuovono gli eventi esportivi. I giocatori professionisti di Esport possono guadagnare premi in denaro, sponsorizzazioni e notorietà, e gli eventi esportivi possono attirare un vasto pubblico online e offline³.

Il sistema comprende anche una serie di realtà che contribuiscono a definire il fenomeno in maniera più completa, la cd “industria degli Esport”, una varietà di attività legate alla competizione di videogiochi a livello professionale. Questa industria comprende diversi elementi, tra cui gli organizzatori di eventi, le squadre e giocatori professionisti, le piattaforme di streaming, le sponsorizzazioni e pubblicità la community e i fan e in ultimo, ma non certo per importanza, i produttori e gli sviluppatori di giochi.

Oltre ai soggetti esiste altresì una variegata tipologia di sport elettronici, molto distanti tra loro anche per i valori fondanti. I principali tipi di Esport, divisi per macro categorie⁴ sono:

- Real Time Strategy Game.
- MOBA (Multiplayer Online Battle Arena):
- FPS (First Person Shooter):
- Battle Royale:
- Fighting Games
- Strategy Card Game
- Sports Game.

3. *Inquadramento degli Esport dal punto di vista normativo*

³ Guttman A. 2004 *From Ritual to Record: The nature of the modern sport*, Columbia University Press. New York.

⁴ <https://vitolvecchia.altervista.org/definizione-caratteristiche-e-tipologie-degli-e-sport-electronic-sports>.

Prima di parlare dell'inquadramento normativo occorre rispondere a una domanda: gli Esport sono sport⁵?

La risposta è di primaria importanza perché è una risposta affermativa comporterebbe importanti ricadute sulla collocazione dei giochi elettronici all'interno dei vari ordinamenti statali o sportivi.

La crescita incontrollata ed esponenziale del fenomeno, in assenza di una normativa di riferimento, crea difficoltà nell'istituzionalizzazione degli Esport che, se da un lato hanno in sé le caratteristiche tipiche dello sport (la sfida, l'arena, la performance, la posta in palio e la presenza di giocatori reali) e dei mind sport (impegno cognitivo e strategico, memoria, concentrazione logica e capacità di problem solving) dall'altro presentano la componente tecnologica che non è un elemento strumentale allo svolgimento dell'attività sportiva vera e propria (es. il VAR) ma è l'attività stessa: senza videogioco non c'è Esport⁶.

Inoltre i videogiochi riconducibili agli sport "tradizionali" sono solo una piccolissima fetta della "torta Esport" in cui trovano collocazione anche giochi elettronici difficilmente collocabili nel novero dei valori dello sport⁷ (es. i c.d. "Sparatutto").

Una svolta, in tema di riconoscimento degli Esport come sport, è rappresentata sicuramente dal summit del CIO tenutosi a Losanna il 28 ottobre del 2017 durante il quale gli Esport sono stati riconosciuti come attività sportiva. Nel verbale dell'incontro si legge *"gli Esport stanno mostrando una forte crescita, specialmente nell'ambito demografico giovanile di diversi Paesi e possono offrire una piattaforma per l'impegno con il Movimento olimpico. L'Esport "competitivo" potrebbe essere considerato un'attività sportiva e gli attori coinvolti preparano e si allenano con un'intensità che può essere paragonabile agli atleti degli sport tradizionali"*⁸.

⁵ Suits B. 2007 *The element of sport* in "Ethics in sport". Editpress. Firenze.

⁶ Summerley R. 2020 *The development of Sports: A comparative Analysis of the Early Institutionalization of traditional Sport and E-Sport* in Games And Culture, 15.

⁷ Tiedermann C. 2005 *Was ist der Gedenstand der Sportwissenschaft*, NewAspect of Sport History. Proceedings of the 9th ISHPES Congress Cologne, Germany.

⁸ <https://olympics.com/ioc/news/communique-of-the-olympic-summit>.

Nel vertice di Losanna, tuttavia, il comparto dei videogiochi è stato materia di dibattito, il CIO ha infatti posto dei “paletti” per inglobare gli sport elettronici nel Movimento Olimpico. Nel verbale si legge ancora che per essere riconosciuto dal CIO come sport, *“il contenuto degli Esport non deve violare i valori olimpici”*. Ulteriore requisito deve essere *“l’esistenza di una organizzazione che garantisca il rispetto delle norme e delle regole del movimento olimpico (Antidoping, scommesse, manipolazione ecc)”*. D’altra parte lo stesso Thomas Bach in un’intervista del 28 agosto 2018 al SouthChina MorningPost aveva dichiarato *“We want to promote non-discrimination, non-violence, and peace among people. This doesn’t match with video games, which are about violence, explosions and killing. And there we have to draw a clear line.”*⁹

La decisione del CIO, pur rappresentando “una luce in mezzo al buio”, lascia però fuori gran parte degli Esport competitivi (prevalentemente i c.d. “Sparatutto” e “Picchiaduro”) che rappresentano la fascia dei giochi elettronici più praticati e, che paradossalmente, in taluni casi proprio per i valori (o per meglio dire disvalori) trasmessi, richiedono una regolamentazione. Ma lascia anche fuori gli Esport che, pur non avendo valori contrari a quelli del Movimento Olimpico, non sono riconducibili a sport tradizionali.

D’altra parte, proprio intercettando questo bisogno lo stesso CIO, nell’osservare la crescita del fenomeno Esport, si è posto come interlocutore privilegiato delle principali realtà in sviluppo sino a costituire, con il G.A.I.S.F., un gruppo di lavoro chiamato "E-SPORTS Liaison Group (E.L.G.)" per monitorare i principali gruppi di interesse e stakeholders in materia di gioco elettronico; purtroppo lo scioglimento del GAISF nel 2022¹⁰ costituisce sicuramente un rallentamento nell’opera di interlocuzione posta in essere dal CIO che, per le ragioni richiamate, sarebbe auspicabile¹¹.

Il 14 gennaio 2022, in virtù dell’apertura del CIO, *“la Giunta Nazionale CONI, ha valutato l’esigenza di supportare le singole FSN/DSA a sviluppare al proprio interno, nel*

⁹ <https://www.powned.it/generale-news/ennesimo-no-agli-esport-violenti-nelle-olimpiadi-le-parole-di-thomas-bach>.

¹⁰ <https://gaisf.sport/members-approve-dissolution-of-gaisf-at-extraordinary-general-assembly>.

¹¹ <https://gaisf.sport/dissolution-of-gaisf-approved-at-extraordinary-general-assembly-record-attendance-of-members-next-steps-clarified>.

*rispetto delle disposizioni delle rispettive Federazioni Internazionali, un settore degli Sport Elettronici e Simulati di discipline tradizionali, per ricondurne la governance nell'ambito degli Organismi sportivi già riconosciuti e tutelare i valori del movimento olimpico, costituendo all'uopo un apposito Gruppo di Lavoro; a tale scopo ha stipulato un protocollo d'intesa con il Comitato Promotore E-sport Italia, incaricato di riunire le realtà che in Italia operano nel settore dell'E-Sport e di fornire supporto alle FSN/DSA.”*¹². La volontà del CONI di costituire una sorta di “Federazione di Servizio” in supporto alle FSN/DSA per costituire al loro interno un settore dedicato agli Esport, traslazione dello sport reale in quello virtuale¹³, aveva peraltro già trovato attuazione durante il 283° Consiglio nazionale del CONI del 7 luglio 2021 con il riconoscimento del sim racing come prima disciplina sportiva riconosciuta all'interno di ACI Sport¹⁴ e, recentemente, degli ebike ed e-games motociclistici riconosciuti durante il 288° Consiglio nazionale del Coni del 9 marzo 2022 all'interno della FMI.

Il percorso intrapreso dal CONI, nei limiti sopra indicati, è sicuramente importante proprio per garantire l'istituzionalizzazione del mondo sportivo e per fungere da modello di percorso per la normazione dell'intero settore. Tuttavia proprio a proposito di sviluppo del settore virtuale all'interno degli sport tradizionali si pongono alcuni problemi.

In tema di sport tradizionali, l'idea di sperimentare lo spin-in¹⁵, ossia la realizzazione di un settore sportivo all'interno degli organismi tradizionali comporta costi di sperimentazione e ricerca che difficilmente una federazione, soprattutto degli sport minori, può permettersi, soprattutto in assenza di una legislazione certa. Di contro il sistema dello spin-off, largamente sperimentato ad esempio con FIFA, che riproduce il calcio grazie a videogiochi sviluppati da EASports,¹⁶ ha un evidente successo nella promozione degli sport elettronici lasciando però il controllo del gioco allo sviluppatore/editore evidenziando, sempre in assenza di legge, l'assenza di democraticità con

¹² <https://www.coni.it/it/news/19069-comunicato-del-consiglio-nazionale-27.html>.

¹³ https://www.coni.it/images/1-Primo-Piano-2021/1-Primo_Piano-2022/Protocollo_ESports_Italia1.pdf.

¹⁴ <https://www.acisport.it/it/ESport/notizie/2021/101906/il-sim-racing-nel-registro-coni#:~:text=Tra%20le%20varie%20comunicazioni%2C%20il,Associazioni%20e%20Societ%C3%A0%20Sportive%20Dilettantistiche.>

¹⁵ <https://www.01net.it/stefano-venturi-hpe-favorire-lo-spin-in-per-far-crescere-il-sistema-delle-startup>.

¹⁶ https://www.rivistadirittosportivo.it/Article/Archive/index_html?ida=212&idn=18&idi=-1&idu=-1.

particolare riferimento sia al corretto svolgimento delle competizioni sia alla tutela dei praticanti, siano essi professionisti o semplici amatori¹⁷.

Questo stato di cose e in vista delle previsioni di crescita per i prossimi anni rende improcrastinabile la necessità di un'istituzionalizzazione degli Esport che non disciplini solo ed esclusivamente del fenomeno per com'è strutturato ora, ma faccia riferimento alla costruzione di una vera e propria cultura degli Esport, oltre che giuridica prima di tutto sociale, scevra da pregiudizi e mistificazioni. Un approccio neutro a un fenomeno evidentemente esistente e, come più volte ribadito, in crescita esponenziale, non può che essere utile a guardare la situazione per quella che è, cogliendone le criticità (e tentando di risolverle) ed apprezzandone le potenzialità¹⁸.

Inoltre se è vero che in Corea del Sud e negli USA, rispettivamente patria e culla degli Esport, esiste una regolamentazione è altrettanto vero che questi contesti sono dalla cultura giuridica e sociale europea tanto da non poter fungere, almeno in toto, come modelli da seguire per la regolamentazione del settore.

Per farlo occorre cominciare a mettere ordine rispetto a quello che, di fatto, c'è. Innanzitutto, tornando al dilemma se gli Esport sono o non sono sport, occorre chiarire che la questione non è di secondaria importanza perché se gli Esport fossero ricondotti nel novero degli sport riconosciuti, essi sarebbero compiutamente regolamentati all'interno dell'ordinamento sportivo con le importanti novità introdotte dalla Riforma dello Sport, entrata in vigore mentre si scrive questo contributo. E tuttavia, proprio in tema di definizione del concetto di sport, la nuova legge pone dei limiti alla luce dell'art. 2 lett. nn) del D.Lgs 36/2021¹⁹, laddove per sport si intende “*qualsiasi forma di attività fisica*”, espressione che genera perplessità alla luce non solo del riconoscimento da parte del CIO e del Coni dei cosiddetti “mind sport” (compresi bridge e scacchi) ma anche

¹⁷ <https://www.esportsweb.it/esports/rombola-associati-proposte-di-inquadramento-contrattuale-di-player-2700>.

¹⁸ Szablewicz M. 2011 *From Addicts to Athletes: participation in discursive construction of digital games in urban China* in <https://journals.uic.edu/ojs/index.php/spir/article/view/8612/6858>.

¹⁹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2021/03/18/21G00043/sg>.

dell'ultimo comma dell'art. 33 della Costituzione, in via di approvazione,²⁰ in cui si viene riconosciuto e garantito il diritto “*all'attività sportiva in tutte le sue forme*». Tutto questo salvo che il legislatore della Riforma non abbia voluto intendere, com'è auspicabile, per *attività fisica* anche quella della mente, posto che entrambe non sono mai slegate nell'individuo che pratici qualsiasi sport,²¹ a partire dal calcio per arrivare al sim racing passando dal bridge, preferendo un approccio olistico piuttosto che dividendo la *mens sana* dal *corpore sano*.

Una volta superato lo scoglio (o il pregiudizio) del riconoscimento legato al concetto di attività fisica/mentale, occorre risolvere il vero e proprio “nodo” degli Esport: come delineato in precedenza, questi ultimi presentano le caratteristiche tipiche degli sport tradizionali (primo tra tutti la competitività e la performance di atleti in carne ed ossa) ma la necessaria presenza della tecnologia gestita dagli editori mina considerevolmente il concetto di democraticità e garanzia di regolarità nello svolgimento delle competizioni, proprie dello sport stesso.

In altre parole se, come accaduto sinora, gli Esport restano nella piena disponibilità del settore imprenditoriale privato, primi tra tutti i publisher e gli sviluppatori, il problema principale non sarà capire se possano essere definiti o meno sport ma bilanciare gli interessi privati (primo tra tutti i diritti di proprietà intellettuale e di sfruttamento commerciale) con i valori propri dello sport, rendendo di fatto impossibile la riconduzione degli Esport all'interno dell'ordinamento sportivo senza le garanzie di democraticità, controllo e terzietà, per non parlare del fair play e dell'etica valoriale sportiva. Peraltro, ma solo per fare un cenno, la gestione da parte degli editori dei videogiochi

Tale peculiarità degli Esport che li rende non sovrapponibili agli sport tradizionali, deve indurre comunque a non disinteressarsi del fenomeno, relegandolo al semplice “intrattenimento”- anche esso bisognevole di regolamentazione²² - ma a cercare delle soluzioni che impediscano le situazioni paradossali in essere nel mondo del calcio

²⁰ <https://www.sport.governo.it/it/attivita-nazionale/sport-in-costituzione/la-camera-approva-in-prima-lettura-il-disegno-di-legge-costituzionale/#:~:text=Il.>

%20disegno%20di%20legge%20prevede,in%20tutte%20le%20sue%20forme%20C2%BB.

²¹ <http://unesco.blob.core.windows.net/pdf/UploadCKEditor/Carta%20Sport%20ITA.pdf>.

²² <https://www.calciofinanza.it/2020/04/27/fifa-eworld-cup-quanto-vale-esports>.

virtuale²³, ad esempio, dove i campionati della eSerie A Tim, non riconosciuti all'interno della FIGC, non possono beneficiare dello status di atleti come i colleghi del mondo reale, con tutte le conseguenze in tema di trattamento fiscale e giuslavoristico.

La soluzione ventilata da più parti sarebbe la costituzione di organismi sul modello del *blind trust*²⁴ o simili- peraltro già utilizzato nel mondo del calcio-, sotto l'egida del CIO o comunque di Authority statali, in cui vengano gestiti i videogiochi riconosciuti come disciplina sportiva e, fatti salvi i diritti di natura commerciale, sia assicurata la disponibilità degli stessi a tutti i fruitori, abbattendo così l'ostacolo principale che impedisce di riconoscere agli Esport la qualifica di sport e dando così attuazione all'art. 33 della Costituzione.

Una soluzione simile rappresenterebbe una garanzia di terzietà e trasparenza che sarebbe una sicura novità rispetto a tutte le attuali realtà esistenti a livello globale e rappresentate prevalentemente da associazioni di categoria che, pur cercando di promuovere standard e regolamentazioni per gli Esport, rappresentano pur sempre gli interessi di soggetti che hanno legittimamente l'intento di massimizzare i propri profitti.

Ancora, l'istituzionalizzazione degli Esport rappresenterebbe un'ulteriore garanzia di tutela nei confronti delle principali problematiche legate agli Esport quali la protezione dei minori, l'antidoping (compreso quello elettronico) e i diritti dei lavoratori.

4. Regolamentazione dell'Esport in Europa: il modello francese e la Risoluzione UE

Rimandando ad un successivo eventuale approfondimento la legislazione in materia di Esport dei paesi asiatici e degli Stati Uniti, occorre soffermarsi sulle leggi europee. Al momento nessuno Stato europeo ha una compiuta disciplina degli sport elettronici ed anche la Francia, che è l'unico Paese europeo ad aver regolamentato la materia, lo ha fatto nel 2016 all'interno della *Loi pour une République numérique*, frutto di un progetto di

²³ <https://www.calcioefinanza.it/2023/04/06/ea-sports-fc-nuovo-logo>.

²⁴ Ierussi J. Sandulli G. 2021 *Sport elettronici: il processo di istituzionalizzazione di un fenomeno su scale mondiale* in "Il mondo degli Esports".

digitalizzazione su scala nazionale, che riserva agli Esport la Sezione 4 “*Compétitions de jeux vidéo*”, in cui l’art. 101, rinvia all’art. 220 *terdecies* II del codice fiscale per una definizione dell’attività in esame, arrivando successivamente a definire giuridicamente le competizioni esportive mentre l’art. 102 si occupa del contratto di lavoro dei players. Completano il quadro normativo i decreti ministeriali attuativi nn. 871 e 872 del 2017²⁵, che conferiscono status giuridico sia alle competizioni che ai players, con regole che prevedono per gli organizzatori un’approvazione ministeriale sulla base di una istanza da presentare al Ministero dell’Interno almeno 30 giorni prima dell’inizio del torneo con specifiche indicazioni.

La norma prevede poi regole specifiche per i costi di organizzazione e raccolta delle quote di partecipazione alle competizioni, e regolamenta in maniera molto stringente la partecipazione e i premi per i minori, prevedendo tutele specifiche.

Quanto ai profili giuslavoristici il legislatore francese ha creato una tipologia contrattuale specifica, ispirata al modello sportivo (ma non riconoscendo gli Esport come sport), definendo il pro-player come “*qualsiasi persona la cui attività remunerata comporti la partecipazione a competizioni di videogiochi in un rapporto di subordinazione giuridica con un’associazione o impresa che beneficia di una licenza del ministro del digitale*”; la normativa ha fissato dei paletti riguardanti l’età dei giocatori e la durata dei contratti.

In un contesto simile, si è inserita il 10 novembre 2022 la Risoluzione del Parlamento Europeo 2022/2027(INI)²⁶

Il documento, che non ha natura vincolante per gli Stati membri, si articola in più parti e sostiene lo sviluppo di una strategia europea su più fronti, riconosce il valore dell’industria dei videogiochi e degli Esport e di tutto il comparto, suggerendo interventi a lungo termine per sostenere e finanziare questi settori.

²⁵ https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000033203461.
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034633579>.
<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000034633551>.

²⁶ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0388_IT.html.

Attraverso un percorso di 38 punti, la Risoluzione traccia la rotta per procedere a creare un “sistema europeo” che, oltre a favorire lo sviluppo locale delle industrie europee di videogiochi ed in particolare le PMI, prendendo in considerazione la creazione di un’etichetta “videogioco europeo”, adotti strategie comunitarie per promuovere i benefici degli Esport per l’istruzione e il benessere, con evidenze scientifiche, che testimoniano come le buone pratiche portino a ottimi risultati nell’utilizzo dei videogiochi per la cura di sindromi ADHD.

Nella Risoluzione è tuttavia riaffermata la differenza tra Esport e sport che restano settori distinti proprio perché –e qui torna il punto focale della questione Esport- le competizioni esportive utilizzano tecnologie di proprietà di soggetti privati con diritti di proprietà intellettuale. Il Parlamento reputa, tuttavia, che i settori possano integrarsi promuovendo valori e competenze positivi simili. Uno dei punti fondamentali della Risoluzione è la richiesta alla Commissione di elaborare una Carta per promuovere i valori europei nelle competizioni esportive, in collaborazione con editori, organizzazioni di squadre, club e organizzatori di tornei, chiedendo ancora alla Commissione di studiare la possibilità di creare orientamenti coerenti e completi sullo status dei giocatori professionisti di sport elettronici invitando gli Stati membri e la Commissione a valutare la possibilità di realizzare un visto per il personale degli sport elettronici analogo a quelli sui visti culturali e sportivi Schengen

5. Conclusioni

Gli Esport sono un fenomeno difficile da definire, in cui convivono realtà assolutamente eterogenee, che ha assunto dimensioni globali. Mentre il settore continua a crescere, è fondamentale sviluppare una regolamentazione giuridica adeguata per affrontare le questioni specifiche che emergono in questo contesto, e la cui trattazione verrà ulteriormente approfondita nel lavoro che segue a questo scritto.

Le questioni da risolvere sono tantissime e spesso la realtà viaggia a una velocità tale rendere le normative inadeguate e obsolete. A conclusione di questo breve excursus un cenno va fatto alla realtà italiana che, dopo tre disegni di legge presentati nella passata legislatura sull'onda dell'emergenza scatenata dal terremoto "LANGATE", nervo scoperto di un sistema sportivo che ricorda il far west, non ha ancora una legge di settore.

La transnazionalità degli sport elettronici e gli interessi in gioco depongono per la necessità di un impegno congiunto tra pubblico e privato, finalizzato a lavorare insieme per creare un ambiente giuridico stabile e coerente che favorisca la crescita sostenibile dell'Esport, garantendo al contempo la tutela dei diritti di tutti i soggetti coinvolti unitamente alla promozione di valori come l'integrità e la lealtà e la trasparenza nello sport elettronico²⁷.

²⁷ https://www.coni.it/images/rivistadirittosportivo/ultime_novita/2022/Gli_e-sports_stato_attuale_e_prospettive_di_inquadramento_normativo.pdf .

ANTONIO FIORENTINO MARTINO

AVV. TRIBUTARISTA IN MILANO

Il trattamento fiscale dei compensi degli e-gamer e i profili di diritto internazionale

The tax regime of income earned by gamers and the international tax aspects

Abstract: Il presente contributo esamina il trattamento fiscale in Italia dei proventi conseguiti dai gamer nell'ambito degli e-sport, alla luce della legislazione vigente sino a giugno 2023 e di quella attualmente in vigore. Si forniscono anche alcune ipotesi di prospettive future, sulla base di atti normativi oggi in discussione in Parlamento. Infine, vengono illustrati taluni profili di diritto tributario internazionale, nell'ottica dei trattati per evitare le doppie imposizioni.

Abstract: This contribution examines the tax treatment in Italy of income earned by gamers in the context of e-sports, in light of the legislation in force until June 2023 and of the legislation currently in force. Some hypotheses of future perspectives are also provided, based on legislative acts under discussion in Parliament. Finally, certain aspects of international tax law are illustrated, in light of treaties for the avoidance of double taxation.

Keywords: esport ; gamer; tassazione; Modello OCSE.

Keywords: esports; gamer; taxation; OECD Model.

1. Il trattamento fiscale dei proventi dell'attività e-sportiva

Il fenomeno degli *e-sport*, da un lato, sta acquisendo un rilievo sempre maggiore, anche in termini di giro d'affari, e, dall'altro, è molto eterogeneo; sono inoltre molto variegata le modalità attraverso le quali un *gamer* può essere remunerato per la propria attività. In generale, si possono individuare tre fonti principali di guadagno: 1) i compensi dell'attività di *gaming* che potremmo definire "tipica": si tratta dei pagamenti di premi in denaro e vincite ricevute direttamente dal *gamer*, o tramite il team di appartenenza, per la partecipazione a competizioni (sia offline, sia online); 2) gli incassi derivanti da attività riconducibili alla cessione dei diritti di sfruttamento economico dell'immagine, attraverso sponsorizzazioni, attività di *endorsement* o di pubblicità testimoniale; e infine, 3) i

proventi corrisposti dalle piattaforme di *streaming* video (prime tra tutte, Twitch, o YouTube) per la trasmissione di contenuti in *live streaming*.

Nel presente contributo ci soffermiamo esclusivamente sul trattamento fiscale dei guadagni che potremmo definire “specifici” dell’attività e-sportiva, ovvero i premi e le vincite riconosciuti per la vittoria o per il buon piazzamento nelle competizioni (e, dunque, le remunerazioni di cui al punto 1) dell’elenco che precede)¹.

A tal fine, riveste un ruolo dirimente la circostanza che almeno ad oggi gli *e-sport* – salvo il Sim racing² – non sono stati riconosciuti sul piano giuridico come veri e propri “sport”; con la conseguenza che le norme nazionali sullo sport non possono essere attualmente applicate; deve, quindi, farsi ricorso alle qualificazioni civilistiche e fiscali generali.

Così, nel caso in cui le prestazioni e-sportive siano rese da *gamer* di professione:

- a. tutte le volte che l’attività sia caratterizzata da un vincolo di subordinazione (pensiamo agli *e-sport* di squadra, in cui i *gamer* competono raggruppati in team, e sono chiamati al rispetto di direttive tecniche di un coach, o di orari di allenamento, o a qualsiasi altro elemento sintomatico di subordinazione), allora i proventi conseguiti potranno classificarsi tra i redditi di lavoro dipendente *ex art. 49 del T.U.I.R.*, ed essere determinati secondo le regole dettate dall’art. 51 del medesimo Testo Unico; stessa sorte spetterà a quei rapporti ascrivibili alle collaborazioni coordinate e continuative. In tutte queste fattispecie, accanto ai premi ottenuti nelle competizioni, rientreranno naturalmente nella medesima categoria reddituale anche eventuali remunerazioni periodiche riconosciute al singolo *gamer* dalla propria società o associazione e-sportiva di appartenenza³;

¹ Sul tema, cfr. anche E. M. DE LEO, C. CAMPIGOTTO, “Egamer, compensi senza regole chiare”, Italia Oggi del 9 luglio 2022.

² Ovvero, le competizioni con software che tentano di simulare accuratamente le corse automobilistiche, completi di variabili del mondo reale come consumo di carburante, danni, usura e aderenza degli pneumatici e impostazioni delle sospensioni. Il Sim racing è stato riconosciuto come sport con delibera del CONI del 7 luglio 2021, e si colloca all’interno dell’area sportiva dedicata all’automobilismo, di competenza, sul territorio nazionale, della federazione Automobile Club d’Italia.

³ Anche in dottrina si è ritenuto, in special modo per i giocatori di *e-soccer*, che possa effettivamente configurarsi un rapporto di lavoro subordinato quando il giocatore è alle dipendenze e sotto la direzione del team di appartenenza (così M. ALTOMARE – S. MASSAROTTO, “Per gli eSports e il calcio virtuale regime fiscale incerto”, il fisco n. 29/2020, pag. 2831).

- b. nelle ipotesi in cui, invece, manchi la subordinazione, i premi o le vincite conseguiti attraverso la partecipazione a tornei e competizioni saranno collocabili tra i redditi di lavoro autonomo professionale *ex art. 53, comma 1, del T.U.I.R.*, e la relativa base imponibile dovrà essere calcolata secondo l'art. 54, commi da 1 a 6-*bis*.

Le somme ottenute da prestazioni e-sportive occasionali, invece, saranno ragionevolmente ricondotte ai redditi di lavoro autonomo occasionale *ex art. 67, comma 1, lett. 1), del T.U.I.R.*⁴; per il calcolo della relativa base imponibile, l'art. 70, comma 2, del T.U.I.R. stabilisce che detti redditi sono costituiti “*dalla differenza tra l'ammontare percepito nel periodo di imposta e le spese specificamente inerenti alla loro produzione*”⁵.

2. Prospettive future

Tale inquadramento delle remunerazioni rivenienti dall'attività e-sportiva, se era valido finantoché è rimasta in vigore la Legge n. 91/1981, è destinato a non mutare neppure a seguito della recente entrata in vigore del D.Lgs. n. 36/2021, avvenuta lo scorso

⁴ Neppure prima della sua abrogazione, avvenuta ad opera del D.Lgs. n. 36/2021, poteva, invece, farsi ricorso all'art. 67, comma 1, lett. m), del T.U.I.R.: detta norma richiedeva, infatti, che “*le indennità di trasferta, i rimborsi forfettari di spesa, i premi e i compensi*”, per poter essere qualificati come “redditi diversi”, dovessero essere “*erogati (...) nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche dal CONI, dalla società Sport e salute Spa, dalle Federazioni sportive nazionali [...] e da qualunque organismo, comunque denominato, che persegua finalità sportive dilettantistiche e che da essi sia riconosciuto*”. Tale norma si rendeva, al più, applicabile ai compensi occasionali nell'ambito di competizioni di Sim Racing, dopo che questo è stato riconosciuto dal CONI.

⁵ Non si può escludere che i medesimi compensi da prestazioni e-sportive occasionali possano rientrare anche nella previsione dell'art. 67, comma 1, lett. d), del T.U.I.R., che qualifica come redditi diversi, oltre alle vincite delle lotterie, dei concorsi a premio, dei giochi e delle scommesse organizzati per il pubblico, e oltre ai premi attribuiti in riconoscimento di particolari meriti artistici, scientifici o sociali, anche “*i premi derivanti da prove di abilità o dalla sorte*”. In tal caso, la base imponibile verrebbe determinata in modo diverso, giacché ai sensi dell'art. 69 comma 1, del T.U.I.R. le somme incassate a tale titolo “*costituiscono reddito per l'intero ammontare percepito nel periodo di imposta, senza alcuna deduzione*”. Anche la misura della ritenuta sarebbe differente, poiché:

- a) per i redditi di lavoro autonomo occasionale l'art. 25 del D.P.R. n. 600/1973 prevede che essa sia pari al 20 per cento, e venga operata a titolo di acconto, mentre
- b) l'art. 30 del D.P.R. n. 600/1973, che disciplina la ritenuta – tra le altre cose – sulle “*vincite derivanti dalla sorte, da giochi di abilità, quelli derivanti da concorsi a premio, da pronostici e da scommesse*”, al comma 2 stabilisce che la stessa sia pari al 20 per cento, e venga applicata a titolo di imposta, “*sui premi dei giochi svolti in occasione di spettacoli radio-televisivi, competizioni sportive o manifestazioni di qualsiasi altro genere nei quali i partecipanti si sottopongono a prove basate sull'abilità o sull'alea o su entrambe*”.

1° luglio 2023: ed infatti, pur nel rinnovato contesto normativo, è sempre essenziale che un atleta, per potersi definire “lavoratore sportivo” (e, dunque, per rientrare nell’ambito di applicazione del Decreto, anche quanto alla relativa disciplina fiscale), operi in ogni caso nell’ambito di una Federazione Sportiva Nazionale o di una Disciplina Sportiva Associata⁶; di conseguenza, fintantoché un determinato *e-sport* non sarà stato riconosciuto dal CONI, i relativi *gamer* non potranno accedere alle regole speciali di natura (civilistica ma anche) tributaria dettate dal predetto Decreto.

Da questo punto di vista, dobbiamo segnalare che la proposta di legge n. 868, presentata alla Camera il 7 febbraio 2023, nel tentativo di dotare il fenomeno degli *e-sport* di una apposita regolamentazione⁷ prevede:

- all’art. 13, che venga istituito presso il CONI il Registro delle associazioni, delle società e delle imprese e-sportive, e che tale iscrizione sia obbligatoria per svolgere le attività che la legge attribuirà alle associazioni sportive dilettantistiche, alle società e-sportive professionistiche e alle imprese e-sportive; e
- all’art. 7 (rubricato “*Rapporto di prestazione e-sportiva*”) che “*Il rapporto di prestazione e-sportiva regolato dalla presente legge si costituisce esclusivamente*

⁶ Infatti, l’art. 2 del Decreto definisce:

- alla lett. a) per “associazione o società sportiva dilettantistica” il soggetto giuridico affiliato ad una Federazione Sportiva Nazionale, ad una Disciplina Sportiva Associata o ad un Ente di Promozione Sportiva che svolge, senza scopo di lucro, attività sportiva, nonché la formazione, la didattica, la preparazione e l’assistenza all’attività sportiva dilettantistica;
- alla lett. gg), per “Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche” il registro istituito presso il Dipartimento per lo sport al quale devono essere iscritte, per accedere a benefici e contributi pubblici di qualsiasi natura, tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche che svolgono attività sportiva, compresa l’attività didattica e formativa, “*e che operano nell’ambito di una Federazione Sportiva Nazionale, una Disciplina Sportiva Associata, un Ente di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI*”;
- alla lett. hh), per “settore dilettantistico” il settore di una Federazione Sportiva Nazionale o Disciplina Sportiva Associata non qualificato come professionistico,
- infine, alla lett. ll), per “settore professionistico” il settore qualificato come professionistico dalla rispettiva Federazione Sportiva Nazionale o Disciplina Sportiva Associata.

⁷ Il preambolo della proposta di legge, significativamente, ricorda che “a fronte di un settore in così grande crescita, non esiste ancora in Italia alcuna disposizione normativa che regoli gli e-sport”, e afferma che “questo progetto di legge, che tiene in considerazione quanto previsto dalla risoluzione del Parlamento europeo del 10 novembre scorso (2022/2027-INI) sugli sport elettronici e i videogiochi, si prefigge lo scopo di offrire una disciplina normativa in grado di governare il settore e regolamentare i numerosi aspetti giuridici coinvolti, promuovendo al tempo stesso il «buon gioco», prevenendo e contrastando i fenomeni patologici”.

mediante la conclusione di un contratto di prestazione e-sportiva professionistico, dilettantistico o amatoriale⁸, secondo quanto previsto dal Capo I del titolo V del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36”.

Il richiamo integrale al Capo I del titolo V del D.Lgs. n. 36/2021 comporta che – laddove un determinato *e-sport* dovesse essere riconosciuto dal CONI –, anche il *gamer* potrà essere ufficialmente qualificato come “lavoratore sportivo” e, conseguentemente, troveranno nei suoi riguardi applicazione anche le disposizioni fiscali di favore per il settore dilettantistico recate dall’art. 36, commi da 6 a 6-*quater*⁹. Si tratta, in particolare, delle agevolazioni previste per i compensi (i quali non sono imponibili fino alla soglia di euro 15.000) e per i premi (i quali, al ricorrere di ben determinate condizioni soggettive e oggettive, scontano una tassazione mediante ritenuta alla fonte a titolo d’imposta con aliquota del 20 per cento).

Per quegli *e-sport* che non otterranno il riconoscimento del CONI, invece, continueranno ad applicarsi le regole ad oggi valide, e prima esaminate.

3. Gli aspetti di diritto internazionale

Gli *e-sport* (come anche molti degli sport “tradizionali”) sono caratterizzati da un elevato profilo di transnazionalità: molto spesso le competizioni (sia offline, sia online) coinvolgono *gamer* provenienti da diversi Paesi, e ciò comporta che occorra stabilire in quale giurisdizione i proventi o i premi conseguiti all’esito delle gare debbano essere tassati.

Molto in sintesi, nel nostro ordinamento vige il principio della cd. “tassazione globale” (“*worldwide taxation principle*”) per i redditi percepiti dai soggetti residenti in Italia, mentre per i soggetti non residenti sono imponibili solo i redditi prodotti nel nostro Paese. Pertanto, laddove i compensi ottenuti dallo sportivo di professione siano tassabili in Italia

⁸ Il richiamo alle prestazioni e-sportive “amatoriali” sembra frutto di un errato rinvio alla versione del D.Lgs. n. 36/2021 ante Correttivo; in esito alle modifiche apportate da quest’ultimo, infatti, sul piano degli sport “tradizionali” – come anticipato nel Capitolo I – la figura degli sportivi amatoriali è stata sostituita dagli sportivi volontari.

⁹ Cfr. E. M. DE LEO, “La riforma del lavoro sportivo cambia il mondo degli e-sport”, Italia Oggi del 13 ottobre 2022.

sulla base dei predetti criteri, l'analisi si deve spostare sulle norme pattizie internazionali eventualmente esistenti, poiché esse possono modificare il regime fiscale previsto dall'ordinamento domestico; in altre parole, occorre sempre verificare se l'Italia conserva il diritto di tassare tali redditi anche nel caso in cui tra i due Paesi coinvolti (tipicamente, quello di residenza dello sportivo e quello in cui si svolge la gara) sia in vigore un Trattato contro le doppie imposizioni sul reddito.

Come noto, l'esigenza di adottare appositi Trattati o Convenzioni bilaterali (i quali, lo ricordiamo, prevalgono sulla normativa interna dei due Stati contraenti¹⁰), deriva dal fatto che molto spesso i singoli Paesi utilizzano gli stessi criteri per definire la loro sovranità impositiva (*i.e.* tassazione su base mondiale per i contribuenti residenti e tassazione limitata ai redditi di fonte "interna" per i contribuenti non residenti), con ciò rendendo concreto il rischio di doppie imposizioni.

In questa materia i Trattati hanno, quindi, la funzione di stabilire norme internazionali di conflitto, per eliminare la sovrapposizione dei sistemi fiscali nazionali; in caso contrario, i contribuenti subirebbero, in relazione ad un determinato reddito, un maggior carico fiscale, con conseguente ostacolo all'attività economica internazionale. Tale scopo viene perseguito mediante l'attribuzione del potere d'imposizione fiscale ad uno Stato contraente e, corrispondentemente, con la rinuncia all'esercizio di tale potere da parte dell'altro Stato. In alcuni casi viene prevista una potestà impositiva concorrente di entrambi gli Stati contraenti¹¹.

¹⁰ Ciò ai sensi, oltre che dell'art. 117 Cost., anche dell'art. 75 del D.P.R. n. 600 del 1973, ai sensi del quale "Nell'applicazione delle disposizioni concernenti le imposte sui redditi sono fatti salvi gli accordi internazionali resi esecutivi in Italia".

¹¹ Quando entrambi gli Stati possono esercitare il proprio potere impositivo su un certo reddito, il rischio della doppia imposizione è generalmente evitato concedendo al contribuente, che abbia pagato le imposte all'estero, un credito di imposta nel proprio Stato di residenza (o eventualmente rendendo esente il reddito estero).

4. *L'art. 17 del Modello OCSE e i redditi conseguiti dai gamer*

Il Modello OCSE di Convenzione contro le doppie imposizioni (Modello OCSE) contiene una norma specifica relativamente ai redditi degli artisti (“*entertainer*”) e degli sportivi (“*sportsperson*”), prevedendo, all’art. 17, paragrafo 1, che i redditi conseguiti da un soggetto residente in uno Stato contraente in virtù di attività artistiche o sportive esercitate nell’altro Stato contraente, possono essere assoggettati a tassazione in detto ultimo Stato¹².

In altre parole, limitandoci al mondo dello sport, la fonte del reddito si collocherà nello Stato nel quale l’atleta è fisicamente presente svolgendo personalmente la propria attività di sportivo.

Il paragrafo 1 dell’art. 17 stabilisce che “*i redditi sono imponibili in detto altro Stato*” (“*may be taxed in that other State*”), riferendosi naturalmente a quello in cui i redditi sono prodotti, e poiché non afferma – a differenza di altre disposizioni convenzionali – la loro imponibilità “*soltanto*” in detto Stato, lascia intendere che tali redditi sono imponibili anche nel Paese di residenza, e, dunque, che esiste una *potestà impositiva concorrente*, ossia che entrambi gli Stati contraenti possono tassare i redditi percepiti dall’artista o dall’atleta¹³.

Ciò premesso, e venendo al caso specifico degli *e-sport*, occorre analizzare la figura del *gamer* in rapporto alla disciplina convenzionale del Modello OCSE; più precisamente, le questioni da affrontare sono due:

(i) innanzitutto, occorre appurare l’eventuale equiparabilità dei *gamer* agli “*entertainer*” o “*sportsperson*” di cui all’art. 17 del suddetto Modello (profilo soggettivo), e, in secondo luogo, in caso di risposta positiva alla prima questione,

¹² Pertanto, in virtù del citato art. 17, le remunerazioni degli artisti e degli sportivi sono sottratte al regime convenzionale stabilito per i redditi derivanti dall’esercizio di un’attività lavorativa (i.e. redditi da lavoro dipendente o da lavoro autonomo) o imprenditoriale (i.e. redditi d’impresa), categorie alle quali sarebbero astrattamente ascrivibili

¹³ La *ratio* della disposizione – che concede il potere impositivo anche allo Stato della fonte pur in assenza di una base fissa dell’artista o dello sportivo – è spiegata in dottrina argomentando che gli artisti e gli sportivi sono soggetti contraddistinti da una grande mobilità internazionale, la quale potrebbe favorire fenomeni di (doppia) non imposizione.

(ii) occorre individuare il luogo nel quale deve ritenersi svolta l'attività del *gamer*, dato che, ai sensi del citato art. 17, la potestà impositiva dello Stato della fonte può essere esercitata solo a condizione che l'attività artistica o sportiva sia svolta sul suo territorio (profilo oggettivo).

Quanto al primo aspetto, la riconducibilità dei *gamer* nel perimetro dei soggetti cui si applica l'art. 17 pare agevole: la componente ludica o ricreativa è infatti una caratteristica essenziale nella loro attività, poiché in qualunque accadimento sportivo, o in qualunque evento con finalità di svago e divertimento, l'elemento dell'intrattenimento è connaturato alla esibizione, sia che essa si svolga alla presenza di un pubblico sia che venga trasmessa a vantaggio di una platea di utenti online.

Per quanto, invece, riguarda l'individuazione del luogo di svolgimento dell'attività ("profilo oggettivo"), occorre anticipare che ai fini dell'art. 17 esso è costituito dal concreto esercizio della prestazione artistica o sportiva nello Stato contraente che si qualifica come "Stato di produzione del reddito".

Rilevando, dunque, a questi fini, il principio della "presenza fisica" del soggetto che rende la prestazione, con riferimento all'attività dei *gamer* l'art. 17 sarà di più facile applicazione nei casi di competizioni offline, ove il "luogo" di svolgimento dell'attività coincide con il Paese in cui la gara si disputa in presenza.

Maggiori difficoltà, invece, presentano le ipotesi (maggiormente diffuse) di competizioni online, in cui i partecipanti possono gareggiare da un qualunque luogo nel mondo che sia dotato di una connessione internet. Per dette fattispecie, l'attività dovrebbe intendersi "svolta" nel luogo da cui avviene il collegamento in remoto per partecipare alla competizione: tale luogo di norma dovrebbe coincidere con il Paese di residenza del *gamer* (ove il collegamento avvenga dalla sua abitazione). Ciò, tuttavia, svilirebbe la funzione del citato art. 17, poiché potrebbe condurre a fenomeni doppia non imposizione – ove i *gamer* fossero residenti in Paesi a fiscalità privilegiata; cosicché – *de iure*

condendo – si potrebbe ipotizzare di fare ricorso, in queste fattispecie, a criteri alternativi¹⁴.

¹⁴ Potrebbe essere, ad esempio, individuato un criterio di “fonte del reddito” che sostituisca quello basato sulla presenza fisica, o che sia, quantomeno, ad esso alternativo; ad esempio si potrebbe utilizzare il criterio già seguito per i compensi degli amministratori (art. 16 del Modello OCSE), ossia “il criterio della residenza della società nella quale sono esercitate le funzioni di amministratore. Quest’ultimo caso è particolarmente interessante ai nostri fini poiché l’utilizzo del criterio di individuazione della fonte è giustificato dal Commentario in quanto «può essere difficile individuare dove i servizi siano resi» di guisa che «la disposizione considera i servizi resi nello Stato di residenza della società» (cfr. il Commentario all’art. 16 del Modello OCSE, par. 1). A parere di chi scrive, tali problematiche sono simili a quelle sin qui messe in luce con riferimento al settore degli *e-sport*, con particolare riferimento al caso di competizioni che si svolgono virtualmente e non prevedono la presenza fisica dei partecipanti. Sarebbe dunque opportuno prevedere nella disciplina di fonte pattizia che i redditi degli *e-gamer* siano imponibili nello Stato di residenza del soggetto che organizza la competizione virtuale (secondo una logica simile a quella adottata dall’art. 16 del Modello OCSE)”; cfr. M. TENORE, “E-sport: l’applicazione dell’art. 17 modello OCSE ai redditi conseguiti dagli e-gamer”, Riv. Diritto tributario, supplemento online del 31 maggio 2021.

FRANCESCO MARIA MAFFEZZONI
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BRESCIA*

*La responsabilità civile nelle competizioni automobilistiche:
spunti di riflessione tra società organizzatrici e altri soggetti.*

*Considerations on Civil Liability in Motor Racing for
Organizing Companies and other Entities.*

Abstract: L'articolo si occupa della responsabilità civile nelle competizioni motoristiche. L'autore si concentra sulle diverse tipologie di responsabilità civile applicabili in Italia agli eventi motoristici, attraverso lo studio della più recente giurisprudenza e della normativa sportiva. Inoltre egli affronta il tema della responsabilità e distingue tra responsabilità dell'organizzatore, del proprietario della struttura, dei funzionari, dei concorrenti e degli spettatori.

Abstract: The article investigates the civil liability in motorsport competitions. The author focuses on the different types of civil liability in Italy applicable to the motorsport events, through the study of the most recent jurisprudence and the sporting regulations. Furthermore the author discusses the subject of responsibility and makes a distinction among the liability of organizer, owner of structure, officials, competitors and spectators.

Keywords: sport motoristici, pilota, circuito, automobile, responsabilità per incidente stradale, competizione, regolamenti, circuito chiuso, traffico normale, pericolo.

Keywords: motorsports, organiser, competitor, driver, circuit, automobile, car accident liability, officials, victim, fault, competition, regulations, closed circuit, normal traffic, danger, clerk of course.

1. Tema d'indagine "Motorsport is dangerous!"

Il monito "*Motorsport is dangerous*"¹, legittimato dalla casistica degli eventi che hanno funestato gare nazionali ed internazionali e rivolto agli addetti ai lavori e al pubblico,

* Professore a contratto di diritto delle competizioni motoristiche presso l'Università del Salento e Assegnista di ricerca presso l'Università degli Studi di Brescia.

ricorda i pericoli insiti nello sport automobilistico² e giustifica queste brevi note in tema di responsabilità nelle competizioni automobilistiche.

Per l'accertamento della responsabilità civile conseguente a incidente in una manifestazione sportiva, è necessario consultare *in primis* il Regolamento Sportivo Nazionale dell'Automobile Club d'Italia,³ fonte che prevede e distingue le tipologie di competizioni in base al contenuto agonistico⁴ e focalizzate sulla prestazione in relazione a fattori quali il tempo, la distanza, l'abilità di guida, l'impegno psico-fisico dei partecipanti e la prestazione delle vetture, differenziandole dalle competizioni a ridotto contenuto agonistico⁵ e non agonistico⁶.

¹ Questo avviso, che letteralmente significa "Lo sport automobilistico è pericoloso" viene riportato, nel mondo dell'automobilismo sportivo americano, sui pass personali e affisso nei circuiti e sui campi di gara.

² La pericolosità e i rischi della pratica dello sport automobilistico sono stati, purtroppo, ribaditi dai tristi e numerosi avvenimenti accaduti sia in campo internazionale che in campo nazionale. E' sufficiente ricordare in questi ultimi anni la morte del pilota Georg Plaza alla 50° Rieti-Terminillo nell'anno 2011; la morte del pilota Valerio Catelani e della copilota Daniela Bertoneri al 47° Rally Città di Lucca nel 2012; la morte del pilota Jules Bianchi in Formula 1 nel 2014; la morte del pilota Stefano Campana e del copilota Robin Munz al 3° Rally Ba..relli Ronde di Como nel 2015; la morte del pilota Davide Tulipani al 37° Rally del Chianti nel 2016; la morte dello spettatore Enrico Anselmino e il ferimento di altri 8 spettatori al Rally Legend di San Marino nel 2016; la morte del Commissario di percorso ACI Mauro Firmo al 47° Trofeo Vallecamonica nel 2017, la morte del pilota Mauro Amendolia e del Commissario di percorso ACI Giuseppe Laganà al 101° Rally Targa Florio nel 2017; la morte del copilota Salvatore Coniglio al 13° Rally Agrigentino "Valle del Sosio" nel 2020; la morte di due giovani spettatori Davide Rabotti e Cristian Poggiali al 41° Rally dell'Appennino Reggiano nel 2021; la morte della copilota Barbara Incerti al 1° Rally Storico del Veneto nel 2022, la morte del pilota Julio Cesar Castrillo e del copilota Francisco Javier al 42° Rally Villa de Tineo; del pilota Craig Breen nei test precedenti il Rally di Croazia nel 2023 e del pilota Dilano Van't Hoff in occasione dell'evento di Spa – Francorchamps nel campionato di Formula Regional by Alpine.

³ L'ACI, a sensi dell'art. 4 Regolamento Sportivo Nazionale, è titolare sul territorio nazionale del potere sportivo automobilistico che gli proviene dalla FIA e che gli è riconosciuto dalla legge. È la Federazione Sportiva Nazionale riconosciuta dal CONI per lo Sport automobilistico che, a sensi dell'art. 2, comma 5 del decreto legislativo 8 gennaio 2004, n.15, svolge l'attività secondo la disciplina prevista dal proprio ordinamento (d.p.r. 8 settembre 1950, n. 881 e successive modificazioni). L'ACI svolge la sua attività di Federazione Sportiva per lo Sport automobilistico italiano attraverso gli Organi Sportivi, istituiti ai sensi dell'art. 20 e segg. del suo Statuto, quali Organi di vertice del settore, titolari dell'esercizio e della gestione del potere sportivo in piena autonomia normativa, regolamentare e finanziaria.

⁴ Rientrano in questa tipologia le manifestazioni di velocità in circuito, velocità in salita, rally, cross country rally, velocità su terra, velocità su ghiaccio, rallycross, formula challenge, slalom, autostoriche (velocità in circuito, velocità in salita e rally), velocità fuoristrada, karting, competizioni ad energie rinnovabili ed alternative.

⁵ Rientrano in questa tipologia le manifestazioni di trial, gymkane, manifestazioni tempo libero karting, regolarità turistica, challenge e classica per auto storiche e moderne

⁶ Si considerano attività ludico ricreative ed amatoriali le manifestazioni sportive organizzate da enti o associazioni per scopi di ricreazione, crescita, salute, maturazione personale e sociale che possono svolgersi anche con modalità competitiva e potranno comportare l'assegnazione di premi e/o trofei di natura esclusivamente simbolica.

La varietà delle discipline dello sport motoristico rende complessa l'individuazione delle norme applicabili imponendo una doverosa e prodromica verifica dell'attività sportiva esercitata e delle modalità di svolgimento.⁷

2. Forme di responsabilità applicabili all'attività sportiva automobilistica.

Nel panorama motoristico italiano le manifestazioni automobilistiche agonistiche si classificano in competizioni su percorsi aperti al traffico⁸ e competizioni su strade chiuse al traffico.⁹ Il partecipante ad una manifestazione su strade non chiuse al traffico è tenuto al rispetto delle prescrizioni stabilite dal Codice della Strada - in particolare al limite di velocità e alla segnaletica - in quanto queste norme sono fondamentali per la tutela primaria della sicurezza pubblica¹⁰.

Quando viene accertata una violazione del Codice della Strada il concorrente responsabile è obbligato a risarcire il danno eventualmente prodotto a persone e/o a cose, se non prova di aver fatto tutto il possibile per evitare il sinistro a sensi dell'art. 2054 c.c.¹¹ e potrà essere sottoposto anche alle ulteriori sanzioni previste dal regolamento tecnico-sportivo federale (ad es. l'esclusione del concorrente dalla competizione).¹²

⁷ Si veda L. CANTAMESSA, G. M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE, "Lineamenti di diritto sportivo", Milano, 2008, 280.

⁸ I rally sono manifestazioni sportive di regolarità che si svolgono lungo percorsi suddivisi in settori in ciascuno dei quali, di norma, sono compresi tratti di regolarità su strade aperte alla circolazione stradale, dove è obbligatorio il rispetto delle norme del Codice Stradale e prove speciali a velocità libera su tratti che sono chiusi al traffico. Si veda Cass. 24.03.1958 n. 980, in *Arch. giur. circ.*, 1958, 69, con nota di PERSEO, *Gare sportive su strade il cui traffico normale non sia stato sospeso o limitato dalle competenti autorità* e Corte Appello Torino 21.10.1966, in *Riv. dir. sport.*, 1968, 125.

⁹ Fra le competizioni che si svolgono su strade chiuse al traffico si possono ricordare a titolo esemplificativo le competizioni in circuito e quelle di velocità in salita (CIVM).

¹⁰ Si veda in giurisprudenza Cass. 18.12.1975, in *Riv. dir. sport.*, 1976, p. 50 e in dottrina V. FRATTAROLO "La responsabilità civile per le attività sportive" Milano, 1984.

¹¹ Si veda Cass. 3.04.1981 n. 1896, in *Riv. giur. circ. trasp.*, 1981, p. 807 e in giurisprudenza di merito Corte Appello l'Aquila 14.2.1992, in *Giustizia civile* 1992, I, p. 1350.

¹² Sul punto si veda l'art. 58 del Regolamento Sportivo Nazionale Acisport, nella parte in cui si conferma che le manifestazioni sportive organizzate su strade aperte al traffico devono svolgersi conformemente alle prescrizioni del Codice della Strada e le eventuali infrazioni devono essere sanzionate dai Commissari Sportivi o dal Giudice Unico.

In occasione delle gare disputate su strade chiuse al traffico, sottratte quindi all'uso pubblico e riservate ad automobili da competizione, non trova applicazione l'articolo 2054 c.c.,¹³ i concorrenti sono esonerati dall'osservanza del codice della strada¹⁴ ed autorizzati a porre in essere comportamenti, normalmente vietati in tema di circolazione stradale, ad esempio procedere a velocità molto elevate e/o compiere manovre ardite.¹⁵

I partecipanti ad una gara automobilistica a circuito chiuso sono comunque vincolati ai limiti prescritti dalle regole di gara e dalle norme di prudenza, rapportate alle esigenze della competizione,¹⁶ secondo il principio consolidato che *“la violazione del principio del neminem laedere di cui all'art. 2043 c.c., non può a priori ed astrattamente escludersi in relazione al pilota di un'auto riguardo ad una gara sportiva di velocità per quanto a circuito chiuso perché anche con riferimento a tale tipo di competizione agonistica può verificarsi il compimento da parte del pilota di un fatto illecito, strutturato nei suoi elementi essenziali della colpa e dell'antigiuridicità del comportamento come conseguenziale alla*

¹³ Si veda Tribunale Trento 14.3.1980, in *Riv. dir. sport.*, 1981, p. 60; Tribunale Milano 27.1.1972, in *Giur. It.*, 1972, I, 2, p. 932 e Tribunale Perugia 29.6.1987, in *Riv. dir. sport.*, 1988, p. 87 che ha sottolineato *“Il convenuto è nel giusto quando afferma che la norma dell'art. 2054 c.c. non sia applicabile a incidenti verificatisi in occasione di gare di velocità effettuati in circuiti chiusi (in tal senso Cass. n.2386 del 1967 e Cass. n.1511 del 1950) e che pertanto gli addebiti mossi al Luraghi debbano essere valutati esclusivamente ai sensi dell'art. 2043 c.c.”*

¹⁴ Sul punto si veda in dottrina R. FRAU, *“La responsabilità civile sportiva”*, in *“La responsabilità civile – responsabilità extracontrattuale”*, in PAOLO CENDON, a cura di, *Il diritto privato nella giurisprudenza*, X, Torino, 1998, che ha evidenziato che nella gara su percorso (anche temporaneamente) sottratto all'uso pubblico, mancherebbero gli estremi della *circolazione*, i quali costituiscono il presupposto indefettibile per l'applicazione del codice della strada; si veda anche Tribunale Vicenza, 30.06.1955: *“Venendo così la strada tolta a tutti per essere riservata ai soli partecipanti alla gara, non può derivare responsabilità alcuna al concorrente dallo sviluppo della massima velocità, poiché la gara è stata programmata proprio al fine di vedere chi sia in grado di correre di più ... Dal che consegue che non si può fare risalire la responsabilità del luttuoso evento ad una velocità eccessiva, poiché tale elemento non può essere preso in esame né sotto l'aspetto della violazione della normale prudenza, in quanto trattandosi di competizione è sostituita dall'audacia sportiva che può diventare elemento di colpa soltanto quando diventi l'equivalente della sconsideratezza; né tanto meno, sotto l'aspetto dell'eccesso di velocità, trattandosi appunto di una gara di velocità”*. Si veda anche Tribunale Trento 14.3.1980, in *Riv. dir. sport.*, 1981, p. 60.

¹⁵ Significativa di questo orientamento è la pronuncia del Tribunale Monza 30.3.1965, in *Foro it.*, 1966, II, p. 60 che ha precisato *“Il partecipante a una gara automobilistica di velocità in circuito chiuso non risponde degli eventi lesivi cagionati durante la gara, se ha rispettato i regolamenti sportivi generali e speciali destinati a disciplinare lo svolgimento della competizione e se ha agito con prudenza da valutare non alla stregua dei comuni criteri di comportamento, ma avuto riguardo alle caratteristiche dello sport automobilistico, ove predomina l'antagonismo e influisce in ampia misura l'audacia”*.

¹⁶ B. BERTINI, *“La responsabilità sportiva”*, Milano, 2002, p. 67.

non osservanza di una regola riguardante la gara o ad una condotta di evidente negligenza.”¹⁷

Lo sport automobilistico come già affermato è una disciplina sportiva con un alto grado di rischio e la pericolosità è una costante inevitabile.¹⁸

La giurisprudenza ritiene che le competizioni automobilistiche, eventi contraddistinti da condotte rischiose, rientrino ai sensi dell’art. 2050 c.c. nel concetto di “attività pericolosa”,¹⁹ per la quale è sufficiente che un determinato comportamento sia per sua natura e per i mezzi adoperati probabile fonte di danno²⁰ e che tale qualificazione, nelle

¹⁷ L’applicabilità dell’art. 2043 c.c. è stata confermata in relazione ad una gara di rally da Cass. 06.05.2008 n. 11040, in *Giustizia Civile*, 2008, p. 2136 per la quale, essendo la competizione a circuito chiuso, il pilota non era tenuto a rispettare la normativa del codice della strada, anche se restava tenuto al rispetto dei criteri generali di diligenza, prudenza e perizia; il Tribunale di Monza 30.03.1965, in *Foro It.*, 1966, II, p. 35 nel caso dell’incidente occorso in Formula 1 tra Clark e Von Trips e che causò la morte del pilota Von Trips e di 15 spettatori ha affermato che l’obbligo del conduttore non è limitato alla sola osservanza del regolamento di gara poiché questi deve rispondere ogni qualvolta cagioni un evento lesivo per negligenza, imprudenza ed imperizia.

¹⁸ Si veda A. MAIETTA, “*Lineamenti di diritto dello sport*”, Torino, p. 220 e S. BIANCHETTI, “*I danni sportivi – Lesioni personali derivanti dalla pratica sportiva e risarcimento del danno*”, Milano, 2015, p. 30.

¹⁹ È principio pacifico in giurisprudenza che sono considerate pericolose, oltre alle attività definite tali dal T.U. di P.S., anche quelle che presentano un’elevata percentuale di rischio, specie le attività come ha sottolineato Cass. 27.07.1990 n. 7571, in *Arch. civ.*, 1991, p. 46 che “*per la loro stessa natura o per le caratteristiche dei mezzi adoperati comportano la rilevante possibilità del verificarsi di un danno per la loro spiccata potenzialità offensiva*”; si veda anche Cass. 26.4.2004 n. 7916, in *Arch. civ.* 2004, p. 33 e Cass. 24.01.2000 n. 749, in *Foro it.*, 2000, I, p. 2861 che ha ritenuto attività pericolosa a sensi dell’art. 2050 c.c. una gara motociclistica. Cass. 27.5.2003 n. 3460, in *Resp. prev.*, 2003, p. 959 ha ritenuto pericolosa ex art. 2050 c.c. l’attività di go-kart e Cass. 26.06.2018 n. 39284 ha sottolineato che “*Proprio in ragione della pericolosità dell’attività che si accinge a svolgere, anche sul pilota partecipante alla gara incombono gli obblighi di diligenza, perizia e prudenza, sollecitati dall’anzidetta regola di diritto comune di cui all’art. 2050 del codice civile (sez. 4 n. 32697 del 04.05.2010, Ghedini)*”. Anche la giurisprudenza di merito è in tal senso si veda Corte Appello Milano 2.6.1981, in *Resp. civ. prev.* 1982, p. 36 che ha ritenuto pericolosa l’attività di automobilismo; si veda anche Pretura Bologna - Sezione Imola 16.12.1997, in *Riv. dir. sport.*, 1997, p. 495 riguardante la nota vicenda dell’incidente in cui perse la vita il pilota di Formula 1 Senna che ha posto a base della motivazione il presupposto della pericolosità dello sport automobilistico.

²⁰ In dottrina si veda M. BONA, A. CASTELNUOVO, P.G. MONATERI, “*La responsabilità civile nello sport*”, Milano, 2002, p. 35 che considerano pericolosa l’attività “*quando statisticamente cagiona molti incidenti o quando minaccia di cagionarne di molto gravi.*” In giurisprudenza si veda Cass.13.2.2009 n. 3528, in *Guida al dir.* 2009, 12, p. 30 in motivazione nella parte in cui afferma che “*Orbene, dagli stessi precedenti giurisprudenziali richiamati dalla corte d’appello, ma anche dal successivo sviluppo della interpretazione dell’art. 2050 cod. civ. da parte della Corte, emerge che la pericolosità dell’attività esercitata deve essere valutata in base alle concrete circostanze di fatto in cui si è venuta svolgendo, tenendo conto insieme della specifica capacità di chi è chiamato a svolgerla e della potenzialità di danno che essa comporta (così ad esempio Cass. 9 aprile 1999 n. 3471 e 26 aprile 2004 n. 7916)*”. Si veda in giurisprudenza di merito Tribunale Roma 31.1.1967, in *Rep. giur. it.* 1967, p. 151 e Tribunale di Roma 25.09.2020 n. 12921, in *Redazione Giuffrè*, 2020 che ha sottolineato che nell’ambito dell’art. 2050 c.c.” *vengono annoverate determinate attività, per le quali anche la giurisprudenza ha ritenuto che si debba far riferimento ad una*

ipotesi che sfuggono alla tipizzazione normativa, sia riservata al giudice di merito secondo un apprezzamento di fatto che è insindacabile dalla Suprema Corte.

La Cassazione definisce in generale “*pericolosa*” la disciplina sportiva che, per la particolare natura intrinseca o per i mezzi impiegati, espone gli atleti ad un più alto rischio di infortunio, indipendentemente dalla minore o maggiore perizia esercitata od in ogni caso dalla possibilità di un errore tecnico.²¹

La giurisprudenza ha qualificato attività pericolosa la circolazione di veicoli in sé e per sé considerata come disposto dall’art. 2054 c.c. che è applicazione della regola generale posta dall’art. 2050 c.c.²² precisando che “*il collegamento tra i due articoli del codice civile non è ritenuto una mera intenzione del legislatore, poiché esso è chiaramente esplicitato nella identità della prova liberatoria prevista per il superamento della presunzione di responsabilità:” avere adottato tutte le misure idonee ad evitare il danno*” (art. 2050) “*aver fatto tutto il possibile per evitare il danno* (art. 2054, primo comma).”²³

Rientrando le competizioni automobilistiche - per la loro natura intrinseca di “*attività pericolosa*” - nell’applicazione dell’art. 2050 c.c., l’autore dell’illecito potrà liberarsi dalla

maggior probabilità di danno in virtù dei mezzi adoperati nello svolgimento dell’attività sportiva stessa, quali ad esempio: l’automobilismo, ciclismo, motociclismo.”

²¹ Cfr. Cass. 13.02.2009 n. 3528, in *Guida al dir.*, 2009, 12, p. 30 che a tal fine chiarisce che “*l’atleta impegnato in una manifestazione sportiva agonistica accetta di esporsi a quegli incidenti che ne rendono prevedibile la verificazione, perché a produrli concorrono gli inevitabili errori del gesto sportivo o degli altri atleti impegnati nella gara, come gli errori di manovra dei mezzi usati.*”

²² Cass. SS. UU. 29.04.2015 n. 8620, in *Resp. Civ. e Prev.*, 2016, 1, p. 205 in particolare afferma che: “*3.2 La disciplina dell’art. 2054 cod. civ. costituisce, invero, un’applicazione della regola generale posta dal precedente art. 2050 c.c., nel senso che la circolazione dei veicoli è stata considerata dal legislatore un caso particolare di attività pericolosa, come risulta espressamente affermato nella Relazione ministeriale al codice civile, laddove, nello spiegare il trattamento dettato per le attività pericolose (art. 2050 c.c.) si afferma che “il principio consacrato nell’art. 120 del testo unico delle disposizioni per la tutela delle strade e per la circolazione 8 dicembre 1933 n. 1740, riprodotto nell’art. 2054 c.c., è stato esteso a tutte le attività che possono creare pericolo per i terzi” (sub n.795) e successivamente, nell’illustrare l’art. 2054 (sub n. 796) si ribadisce che “dettata dall’art. 2050 c.c. la regola generale sopra esposta, di essa si fa applicazione nell’art. 2054 c.c., ove si regola la responsabilità per la circolazione dei veicoli, già disciplinata nell’art. 120 C.d.S.*

In sostanza l’art. 120 C.d.S. del 1933 è stato sostanzialmente trasposto nell’art. 2054 c.c. (con alcune precisazioni che la pratica aveva indotto a ritenere necessarie) e nel contempo se ne è ricavata una norma generale (l’art. 2050 c.c.) con la conseguenza che la circolazione dei veicoli concreta una specie rispetto al genus delle attività pericolose, come è confermato dall’identità della prova liberatoria per il superamento della presunzione di responsabilità, prevista rispettivamente dall’art. 2050 c.c. (che richiede la dimostrazione di “avere adottato tutte le misure idonee a evitare il danno”) e dall’art. 2054 c.c. comma 1, (che prevede la dimostrazione che il conducente ha fatto “tutto il possibile per evitare il danno”).

²³ Si veda Cass.24.01.2000 n. 749, in *Foro it.*, 2000, I, p. 2861.

responsabilità solo fornendo la prova di aver adottato tutte le misure idonee²⁴ ad evitare il danno, valutate tenendo conto della normale prudenza e del rispetto di norme e regolamenti. Per il riconoscimento della responsabilità è indispensabile l'accertamento del nesso di causalità tra l'attività e il danno subito dal terzo (sia esso atleta, spettatore o altro soggetto coinvolto), dovendo ricorrere la duplice condizione che il fatto costituisca un antecedente necessario dell'evento, nel senso che quest'ultimo rientri tra le conseguenze ordinarie e normali del fatto e che l'antecedente medesimo non sia poi neutralizzato, sul piano etiologico, dalla sopravvenienza di un fatto di per sé idoneo a determinare l'evento.²⁵

La causa efficiente sopravvenuta, che abbia i requisiti del caso fortuito cioè dell'eccezionalità e dell'imprevedibilità (quale ad esempio la presenza di una macchia d'olio sulla pista se non è provato che essa è stata la causa dello sbandamento del mezzo del danneggiato e se quest'ultimo ha continuato a girare in pista anche dopo essersi accorto della presenza della macchia²⁶) sia idonea, da sola, a causare l'evento, recide il nesso etiologico tra quest'ultimo e l'attività pericolosa, producendo effetti liberatori e ciò anche quando sia attribuibile al fatto del danneggiato stesso o di un terzo.²⁷

²⁴ L'individuazione di "tutte le misure idonee" è concetto indeterminato che rischia di risolversi in una *probatio diabolica* in capo al danneggiante; nelle elaborazioni dottrinali e giurisprudenziali tale prova viene quindi piuttosto fatta coincidere con la prova del caso fortuito, ossia di un evento che non si poteva prevedere e quindi evitare con la predisposizione di specifiche cautele.

²⁵ Cass. 22.07.2016 n. 15113, in *Giust. Civ. Mass.*, 2016; si veda anche Tribunale di Cassino 8.11.2017" *Essere costretti ad adottare tutte le misure idonee ad evitare il danno significa rispondere anche del fortuito e, comunque, di qualsiasi evento che si è prodotto, tale che il danno sia dovuto ad un'azione di colui che esercita un'attività pericolosa o ad una sua omissione. Si tratta, in sostanza, di una responsabilità semioggettiva, perché presupposto dell'applicazione dell'art. 2050 cod. civ. è che un danno sia stato cagionato dall'esercizio dell'attività pericolosa e che sussista un nesso di causalità tra lo svolgimento di tale attività e l'evento dannoso*".

²⁶ Tribunale Verona 9.03.2013, in *Foro it.*, 2013, I, p. 2322.

²⁷ Cass. 13.05.2007 n. 5839, in *Giust. civ. Mass.*, 2007, p. 6 e Cass. 5.01.2010 n. 25, in *Giust. civ. Mass.*, 2010, 1, p. 21 e Tribunale Avellino, Sez. I, 18.04.2018 n. 768, in *Redazione Giuffrè*, 2019 secondo il quale: "In tema di responsabilità per esercizio di attività pericolosa, la presunzione di colpa a carico del danneggiante, posta dall'art. 2050 c.c., presuppone la sussistenza del nesso eziologico tra l'esercizio dell'attività e l'evento dannoso, la cui prova è a carico del danneggiato, sicché va esclusa ove sia ignota o incerta la causa dell'evento dannoso. L'art. 2050 c.c. prevede un'inversione dell'onere della prova a carico dell'autore del danno, tenuto a dimostrare di aver adottato tutte le misure idonee ad evitarlo. La presunzione *iuris tantum* riguarda l'elemento psicologico della colpa, ma non il fatto illecito, né il nesso eziologico tra fatto ed evento che devono, invero, essere provati dal danneggiato. Per liberarsi della responsabilità prevista dall'art. 2050 c.c. non basta solamente la prova negativa di non aver commesso alcuna violazione delle norme di legge o di comune prudenza, ma occorre quella positiva di aver impiegato ogni cura o misura atta ad impedire l'evento dannoso, in modo che anche il fatto del danneggiato o del terzo possa produrre effetti liberatori solo se per la sua incidenza e per la sua rilevanza sia tale da

La giurisprudenza tende nell'ambito di determinate attività sportive ad oggettivizzare la responsabilità, sia per la verifica che per la frequenza di incidenti tra gli atleti e il pubblico e per la gravità degli stessi, spesso mortali.²⁸

Ai fini dell'accertamento della responsabilità, di cui all'art. 2050 c.c., il giudizio sulla pericolosità dell'attività dovrà essere emesso non già sulla base dell'evento dannoso verificatosi, bensì attraverso una prognosi postuma sulla base delle circostanze di fatto presenti al momento stesso dell'esercizio dell'attività e conoscibili o doverosamente conosciute dall'agente in considerazione dell'attività esercitata.²⁹

3. Attori di una manifestazione sportiva e responsabilità civile.

La manifestazione sportiva vede coinvolti numerosi soggetti, le cui posizioni variano per il titolo, i compiti e le funzioni svolte, così da elencarne quattro categorie: società organizzatrici, piloti, ufficiali di gara e pubblico.

La figura dell'organizzatore al centro dell'evento si esplica in colui che ha organizzato, promosso e consentito lo svolgimento della gara, esercitando il potere di controllo e direzione³⁰.

escludere il nesso causale tra l'attività pericolosa e l'evento e non già quando costituisce un elemento concorrente nella produzione del danno, inserendosi in una situazione di pericolo che ne abbia reso possibile l'insorgenza a causa dell'inidoneità delle misure preventive adottate".

²⁸ Il fenomeno della "oggettivazione", in presenza di un elevato tasso di incidenti rispetto ad altre attività sportive, si giustifica anche per gli ingenti interessi economici che ruotano intorno alle competizioni automobilistiche, che esulano dal mero profilo "sportivo", per comprendere pubblicità, sponsorizzazioni, diritti televisivi, eventi promozionali tant'è che è sorta l'esigenza di applicare con la massima rigerosità il principio "*cuius commoda eius incommoda*"

²⁹ Cfr. Cass. 30.08.1995 n. 9205, in *Danno e resp.*, 1996, p. 255.

³⁰ Si veda V. BRIZZOLARI, *Morte del pilota nella gara automobilistica e responsabilità dell'organizzatore*, in *Danno e resp.*, 2020, 4, p. 513 ss. "*l'organizzatore di una gara automobilistica è responsabile, in qualità di preponente, per il fatto del direttore di gara che ha commesso una violazione delle regole tecnico-sportive da cui è derivato un incidente mortale (nella specie, è stata riconosciuta la responsabilità dell'organizzatore, ex art. 2049 c.c., per il fatto del direttore di gara il quale abbia dato il via nonostante l'imperfetto allineamento delle vetture, rendendo così possibile il sorpasso che ha innescato una carambola fatale)*" e più nel dettaglio la causa di risarcimento intentata nei confronti della Lamborghini S.p.a., sotto vari profili: "*in primo luogo, ex art. 2050 c.c., quale organizzatore di un'attività (sportiva) pericolosa, colpevole per aver scelto un circuito "oggettivamente oltremodo insidioso"; in secondo luogo, ex art. 2049 c.c., in qualità di preponente del direttore di gara, che avrebbe impartito il via malgrado l'imperfetto allineamento delle vetture.*" Si veda anche Cass. 28.2.2000 n. 2220, in *Danno e Responsabilità*, 2000, 6, p. 614.

L'organizzatore, in particolare, è colui che “*assumendosene tutte le responsabilità, promuove l'incontro di uno o più atleti con lo scopo di raggiungere un risultato in una o più attività sportive*”³¹ distinguendo l’“*organizzatore di diritto*”, soggetto solitamente appartenente ad una Federazione e regolarmente autorizzato ad organizzare manifestazioni sportive dall’“*organizzatore di fatto*”, non federato né autorizzato.³²

Tale differenziazione ha una rilevanza meramente sportiva “*interna*” per l’omologazione dei risultati, giacché per l’ordinamento giuridico in caso di violazione di disposizioni penali o civili l’organizzatore è responsabile indipendentemente dall’inquadramento nella prima o seconda tipologia.

L’organizzatore deve sempre garantire il rispetto delle disposizioni della pubblica autorità e dei regolamenti sportivi ed è obbligato a porre in essere tutte le necessarie e possibili cautele escludendo, in difetto, la possibilità di invocare il carattere intrinsecamente pericoloso dell’attività esercitata, non certo ispirata al concetto di prudenza.³³

L’organizzatore è tenuto quindi a impedire “*a priori*”, secondo il criterio della prevedibilità *ex ante*, qualsiasi rischio di evento lesivo che possa esser originato dall’espletamento dell’attività o della manifestazione sportiva, in particolare, con riferimento all’incolumità di partecipanti e spettatori, è necessaria una specifica e articolata programmazione per la sicurezza dell’evento sportivo, mediante la “*previsione di tutto il prevedibile*”, anche al di là delle leggi e dei regolamentari di settore, valutando ogni mezzo atto a contenere il rischio. Non è superfluo sottolineare che la giurisprudenza penale è rigorosa proprio riguardo all’obbligo dell’organizzatore di controllare meticolosamente tutte le caratteristiche del percorso.³⁴

³¹ Si veda T. DINI, *L’organizzazione e le competizioni: limiti della responsabilità*, in *Riv. dir. sport*, 1971, p. 416 e ss.

³² Si veda B. BERTINI, “*La responsabilità sportiva*”, Milano, 2002, p. 120

³³ Rientrano sicuramente tra le misure idonee che l’esercente l’attività pericolosa deve adottare tutte quelle previste da norme legislative e regolamentari che disciplinano l’esercizio dell’attività stessa. In riferimento all’organizzazione di competizioni automobilistiche si deve aver riguardo alle norme regolamentari e alle disposizioni contenute nei certificati e autorizzazioni rilasciati all’impianto (per esempio picchettare e fettucciare l’intero percorso di gara).

³⁴ Si veda Cass. Pen. 21.03.2017 n. 27304, in *Arch. giur. circ. e sinistri*, 2017, 11, p. 926 che ha confermato la sentenza che aveva ritenuto la responsabilità dell’organizzatore di un “rally” nel corso del quale un pilota era deceduto urtando contro una quercia posta sul margine della carreggiata, non adeguatamente segnalata e delimitata con rotoballe o altro materiale simile; Cass. Pen. 10.11.2006 n. 11361, in *Guida al dir. 2006*,

L'accertamento in concreto del comportamento tenuto dall'organizzatore sarà fondamentale anche e oltre il rispetto delle cd. *safety rules*, in quanto queste ultime da sole non possono prevedere tutte le ipotesi di responsabilità dell'organizzatore rispetto agli incidenti.

La mera osservanza delle norme sportive non sarebbe di per sé sufficiente ad escludere la responsabilità dell'organizzatore per gli eventi dannosi,³⁵ quando le cautele adottate risultino insufficienti per la comune esperienza, ordinaria prudenza e diligenza anche se

20, p. 105 ha ritenuto il direttore di un autodromo responsabile della morte di uno dei partecipanti ad una gara automobilistica per non aver adeguatamente protetto, con barriere di pneumatici, un muretto di protezione contro il cui spigolo la vittima era andata a sbattere dopo l'urto con altra vettura. In motivazione la Corte ha affermato: *“che la pericolosità del muretto era prevedibile in relazione alla sua collocazione; che le misure per elidere tale pericolosità non furono adeguate; che in particolare rimase non coperto da pneumatici (non collocati comunque in modo da prevenire collisioni) il punto del muro più pericoloso.”* La sentenza applica così il principio già affermato in analoga fattispecie da Cass. Pen. 27.5.2003 n. 3460, in *Resp. prev.* 2003, p. 959 relativa ad un circuito per “go-karts” risultato carente di barriere idonee ad evitare l'uscita di pista secondo cui *“ il responsabile delle attrezzature sportive o ricreative è titolare di una posizione di garanzia a tutela della incolumità di coloro che le utilizzano, anche a titolo gratuito, sia in forza del principio del “neminem laedere” sia nella sua qualità di custode delle stesse attrezzature (come tale responsabile per il disposto dell’art. 2051 c.c. fuori dell’ipotesi del caso fortuito, dei danni provocati dalla cosa) sia infine, quando l’uso delle attrezzature dia luogo ad un’attività da qualificarsi pericolosa ai sensi dell’art. 2050 c.c. quale soggetto obbligato ad adottare tutte le misure idonee ad evitare l’evento dannoso”.* Ancora Cass. Pen. 04/05/2010, n.32697, in *Guida al diritto*, 2010, 49-50, p.76 in ordine alla inefficacia frenante della via di fuga che non aveva lasciato affondare la vettura assorbendone così ogni energia cinetica ha ribadito che *“ Il direttore di un autodromo, anche a prescindere dalle norme cautelari specifiche dettate dai competenti organismi, nazionali e/o internazionali (nella specie, in vero, si trattava di un circuito internazionale disciplinato anche dalla Fia), al fine di ridurre al minimo le conseguenze per il pilota e per l'autovettura e, comunque, di realizzare tendenzialmente l'incolumità del pilota, è tenuto a rispettare le ordinarie regole cautelari; e anzi, a tal riguardo, la destinazione di un impianto allo svolgimento di attività pericolose, lungi dall'attenuare gli obblighi di diligenza, perizia e prudenza, ne sollecita un maggiore impegno e una maggiore diligenza, come è evidenziato dalla regola di diritto comune di cui all'art. 2050 c.c. che impone nell'esercizio di attività pericolose, anche nella prospettiva del mero danno civile, l'adozione di tutte le misure idonee a evitare il danno. (Da queste premesse, nella specie, in cui il direttore di un autodromo internazionale era stato chiamato a rispondere del reato di omicidio colposo per la morte di un pilota avvenuta durante una sessione di prova, la Corte ha ritenuto corretto l'assunto del giudice di merito che aveva ravvisato profili di colpa a carico dell'imputato, per avere questi omesso di procedere per tempo alla "fresatura" della via di fuga in un tratto del percorso, funzionale a porre rimedio ai casi non infrequenti di perdita di controllo dei veicoli cagionata da cause meccaniche o da cause umane: tale inosservanza, secondo il giudice di merito, aveva fatto sì che, in ragione del mancato svolgimento di adeguato effetto frenante, il pilota, nell'uscire dalla pista, aveva finito con il collidere violentemente contro un muretto di protezione del circuito riportando lesioni gravissime che lo avevano poi condotto alla morte)”.*

³⁵ In dottrina si veda R. FRAU, *Rischio sportivo e responsabilità degli organizzatori*, in *Resp. civ. e prev.*, 1997, 1, p. 701 nella parte in cui afferma che: *“l'irrelevanza del rispetto delle prescrizioni regolamentari è stata sostenuta sull'assunto che, dagli scopi dell'ordinamento sportivo, esula quello della protezione dello spettatore”* e in giurisprudenza Cass. 27.01.1975 n. 207, in *Riv. dir. sport.*, 1975, p. 30.

non richiamate o imposte da precise norme giuridiche.³⁶ Così l'omologazione del percorso da parte degli organi federali non sarebbe idonea ad escludere rimproveri³⁷ e sarebbe altresì irrilevante ad escludere le responsabilità dell'organizzatore il fatto che il tratto stradale sia stato oggetto di controllo da parte della Polizia Stradale prima della partenza della gara.³⁸ L'obbligo rigoroso di adozione di misure precauzionali conferma che l'organizzazione di una competizione automobilistica svolta su strada è riconducibile al concetto di "*attività pericolosa*" ex art. 2050 c.c. perché "*se la partecipazione ad una gara di velocità ricade nell'ambito di applicazione dell'art. 2054, l'organizzazione della stessa non può non rientrare nella sfera di operatività dell'art. 2050. Ed invero, se pericolosa è considerata la circolazione del veicolo che prende parte alla gara (onde sono applicabili le presunzioni di colpa previste dall'art. 2054), tale pericolosità è insita, in misura ancora più accentuata, nell'attività di organizzazione della medesima gara, la quale comporta una concentrazione di veicoli e una maggiore intensità di circolazione*"³⁹.

³⁶ Cfr. Tribunale di Rovereto 5.12.1989, in *Riv. dir. sport.*, 1990, p. 498 che ha affermato la responsabilità di una società organizzatrice di una gara di tamburello per le lesioni patite da uno spettatore colpito all'occhio da una pallina, a fronte della mancata adozione delle idonee misure di protezione, suggerite dalla comune esperienza e dalla ordinaria prudenza, anche se tali misure non erano espressamente imposte da alcuna disposizione; si veda anche Tribunale di Busto Arsizio del 22.2.1982, in *Riv. dir. sport.*, 1982, p. 570 che afferma "*la responsabilità dell'organizzatore di una gara motociclistica per l'incidente occorso ad un concorrente deve essere valutata non soltanto in rapporto all'osservanza delle regole generali e particolari della materia, ma anche al rispetto delle comuni norme di diligenza e prudenza.*"

³⁷ Si veda Tribunale di Rovereto 5.12.1989, in *Riv. dir. sport.*, 1990, p. 502 che ha sottolineato "*Da ricordare ancora che nessun rilievo ha il fatto che il campo da gioco de quo avesse ricevuto l'omologazione da parte del competente F.I.T.P. posto che può considerarsi pacifico che l'omologazione non può essere invocata per escludere o diminuire la responsabilità civile e penale in cui gli organizzatori possono incorrere nell'esercizio della loro attività.*"

³⁸ Cfr. Cass. pen. 21.03.2017 n. 27304 nella parte in cui si afferma che "*proprio con riguardo al controllo pre-gara, il controllo dell'autorità di Polizia potrebbe essere non completo o perché non a conoscenza di tutti i pericoli (ad esempio, che partecipavano al rally auto a trazione posteriore, per loro natura meno stabili) o perché priva della possibilità di svolgere un esame approfondito e che, comunque, un eventuale errore di valutazione degli agenti della Polizia stradale non scriminerebbe il titolare della posizione di garanzia.*" Si veda anche Cass. Pen. Sez. IV, 21.08. 2003, in *Riv. pen.*, 2003, p. 959 proprio in relazione alla posizione dell'organizzatore di gara automobilistica. In dottrina, sullo specifico punto, F. BACCO, *Attività sportive e rischio consentito: il caso delle competizioni automobilistiche*, in *Giur. merito*, 2007, p. 2000.

³⁹ Cass. 24.01.2000, in *Foro it.* 2000, I, p. 2861. Si veda anche per la giurisprudenza di merito Tribunale Roma 31.1.1967, in *Rep. giur. it.*, 1967, p. 151 e Corte appello Bologna 4.10.1989, in *Cass. Pen.* 1990, p. 1191.

Di conseguenza l'organizzatore potrà vincere la presunzione posta dall'art. 2050 c.c.⁴⁰ e recidere il nesso eziologico tra attività pericolosa ed evento solo nel caso in cui il fattore sopravvenuto sia idoneo da solo a causare il danno ed abbia i requisiti del caso fortuito, cioè dell'eccezionalità e dell'oggettiva imprevedibilità.⁴¹

La giurisprudenza di merito ha sostenuto che la responsabilità dell'organizzatore include anche tutti i soggetti che a vario titolo sono presenti, a tutela dei quali vanno predisposte tutte le difese e le protezioni necessarie ad escludere incidenti,⁴² dato che non potrà mai essere invocato, ai fini dell'esonero della responsabilità, il principio dell'assunzione del rischio da parte dello spettatore, inconciliabile con l'obbligo dell'organizzatore di tutelare l'incolumità del pubblico.⁴³ È stato ritenuto responsabile l'organizzatore di una gara automobilistica per l'uscita di strada di un concorrente che ha travolto uno spettatore, non essendo stato posizionato alcun sistema protettivo nei confronti degli spettatori *"..appare censurabile la condotta degli organizzatori, poiché, in relazione alla presenza di spettatori in punti da essi indicati, a breve distanza dal percorso di gara, omisero di predisporre idonee protezioni e di adottare cautele atte a prevenire incidenti che era doveroso prevedere come possibili. È infatti evidente che le transenne sistemate in loco erano del tutto insufficienti ai fini della protezione, potendo le stesse soltanto servire a tenere il*

⁴⁰ Si applicano le regole tipiche di tale responsabilità, in base alle quali sul danneggiato incombe la prova del danno e del nesso di causalità tra l'esercizio dell'attività pericolosa e l'evento dannoso che si è verificato, mentre il danneggiante avrà l'onere di provare l'interruzione di tale nesso per fatto del danneggiato o di terzi; l'elemento psicologico della colpa è assistito da presunzione *iuris tantum* salva la prova liberatoria del danneggiante di aver adottato tutte le misure idonee ad evitare il verificarsi dell'evento lesivo.

⁴¹ Il fatto del danneggiato o del terzo può produrre effetti liberatori soltanto se per la sua incidenza e per la sua rilevanza sia tale da escludere il nesso causale tra l'attività pericolosa e l'evento e non già quando costituisce un elemento concorrente nella produzione del danno, inserendosi in una situazione di pericolo che ne abbia reso possibile l'insorgenza a causa dell'inidoneità delle misure preventive adottate. Si vedano Cass. 23.11.1998 n. 11861, in *Giust. It.*, 1999, p. 2048, Cass. 4.05.2004 n. 8457, in *Foro it.*, 2004, I, p. 2378 e Cass. 30.01.2009 n. 2493, in *Guida al diritto*, 2010, 2, p. 46. Cass. 26.01.2022 n. 2259, in *Giust. Civ. Mass.*, 2022 ha escluso la responsabilità dell'organizzatore in una fattispecie nella quale la condotta del pilota si era posta come causa autonoma dell'incidente, idonea a interrompere il nesso di causa in quanto *"egli in violazione del regolamento vigente nell'autodromo, aveva scelto di fermarsi al centro della pista per verificare personalmente l'anomalia che lo aveva costretto a rallentare così esponendosi autonomamente al rischio dell'investimento."*

⁴² Cfr. Corte appello Bologna 04.10.1989, in *Cass. Pen.*, 1990, p. 1191.

⁴³ Si veda Tribunale Rovereto 5.12.1989, in *Riv. dir. sport.*, 1990, p. 498 e ss.

pubblico oltre la linea di collocazione e non certo a contenere gli sbandamenti dei mezzi.”⁴⁴

Diverso è il caso dello spettatore che si pone volontariamente ed incautamente in una posizione di pericolo, creando un antecedente causale dell’evento, con la conseguenza che non sarà esclusa la colpa del concorrente, ma a sensi dell’art. 1227 c.c.,⁴⁵ vi potrà essere una graduazione del risarcimento del danno.⁴⁶

Collaborano con l’organizzatore gli ufficiali di gara,⁴⁷ con il compito di garantire il rispetto dei regolamenti nello svolgimento della manifestazione sportiva: si annoverano nella

⁴⁴ Tribunale Verona 13.07.1990, in *Resp. civ. prev.*, 1992, p. 808 e ss. Si veda anche Corte Appello Bologna 4.10.1989, in *Cass. Pen.*, 1990, p. 1191 e Cass. 6. 05.2008 n. 11040, in *Giustizia civile*, 2008, p. 2136. In senso contrario vi è l’isolata e risalente sentenza del Tribunale Roma 9.07.1957 in *Temi Rom. 1958*, 59 e ss. che ha escluso la responsabilità dell’organizzatore per le lesioni verificatesi a danno di uno spettatore, poiché la competizione si era svolta rispettando le norme regolamentari federali e le autorizzazioni dell’autorità pubblica e la pericolosità era nota a chi assisteva alla gara, per cui gli spettatori potevano considerarsi consenzienti ad un eventuale danno subito. In dottrina si veda S. BIANCHETTI, *“I danni sportivi – Lesioni personali derivanti dalla pratica sportiva e risarcimento del danno”*, Milano, 2015, p. 37 che sottolinea che si può profilare un’ipotesi di responsabilità contrattuale degli organizzatori verso gli spettatori allorché vi sia la vendita di un biglietto, circostanza che obbliga l’organizzatore di competizioni sportive non solo a far godere lo spettacolo, ma anche a tutelare l’incolumità fisica degli spettatori. Tale responsabilità può certamente concorrere con quella extracontrattuale.

⁴⁵ Sul punto si veda Cass. 26.5.2014 n. 11698, in *Resp. Civ. e Prev.*, 2014, 6, p. 1904 nella parte in cui afferma che *“il comportamento del danneggiato, attivo o omissivo, può rilevare come concausa di produzione del danno a suo carico. Una volta riconosciuta all’art. 1227 c.c., comma 1, la funzione di regolare, ai fini della causalità di fatto, l’efficienza causale del fatto colposo del soggetto leso, con conseguenze sulla determinazione dell’entità del risarcimento, ed una volta ritenuto che detta norma trova il suo inquadramento nel principio causalistico, secondo cui se tutto l’evento lesivo è conseguenza del comportamento colposo del danneggiato, risulta interrotto il nesso di causalità con le possibili cause precedenti, mentre se egli ha in parte dato causa al verificarsi dell’evento dannoso, la responsabilità dell’autore materiale va ridotta in proporzione, rimane da esaminare quando il comportamento omissivo del danneggiato possa essere idoneo a costituire causa esclusiva o concausa dell’evento lesivo, ovvero quale sia la soglia di rilevanza causale della esposizione volontaria al rischio.”*

⁴⁶ Non è raro che siano proprio gli spettatori che con il loro comportamento imprudente concorrano al verificarsi dell’incidente. Si veda in dottrina V. FRATTAROLO, *“La responsabilità civile per le attività sportive”*, Milano, 1984, p. 73 e in giurisprudenza Cass. 14.4.1950 n. 1511, in *Giur. It.*, 1951, I, 1, p. 210 *“L’imprudenza di tali spettatori che abbiano invaso lo spazio in cui era vietato l’accesso costituisce colpa concorrente che diminuisce, ma non esclude la colpa del corridore”* e Cass. 6.5.2008 n. 11040, in *Giust. Civ.*, 2008, p. 2136 in motivazione nella parte in cui conferma la decisione della Corte di appello di Torino n.1459/2002 che aveva distribuito la responsabilità al 25% tra spettatori danneggiati e 75% organizzatori. Si veda anche Tribunale Aosta 16.11.1989, in *Riv. dir. Sport*, 1990, p. 67 che ha stabilito un concorso di colpa al 70% dell’atleta e al 30% dello spettatore danneggiato che si era introdotto nel campo di gara durante lo svolgimento della competizione riportando delle lesioni.

⁴⁷ Agli ufficiali di gara, nello svolgimento delle loro mansioni, in tema di sicurezza si applicano le norme previste dal D.lgs. n.81 del 9.4.2008.

categoria il direttore di gara,⁴⁸ il delegato all'allestimento del percorso⁴⁹ e l'ispettore della sicurezza,⁵⁰ ciascuno, in base al proprio incarico, predispone e/o verifica la sussistenza di tutti gli apprestamenti di sicurezza previsti dai regolamenti di settore.

Gli ufficiali di gara verificano e garantiscono il rispetto dei regolamenti, contribuendo al contenimento dei pericoli conseguenti ad un uso scorretto dell'agonismo,⁵¹ possono essere responsabili dell'omissione delle misure cautelari imposte dai regolamenti o se la condotta dolosa o colposa costituisce un antecedente essenziale alla realizzazione dell'evento. La giurisprudenza di merito ha ritenuto responsabile il direttore di gara nel caso in cui non ha provveduto a far rispettare le prescrizioni cautelari indicate nel provvedimento prefettizio di autorizzazione del rally⁵² o quando non ha predisposto sufficienti misure di sicurezza sul circuito⁵³ dovendo l'operato del direttore di gara essere sempre esperito con la diligenza di cui all'art. 1176 comma 2 c.c.⁵⁴

⁴⁸ Secondo quanto previsto dall'art. 210 del Regolamento Sportivo Nazionale al Direttore di gara spetta il compito di *"dirigere la manifestazione secondo le disposizioni e nei limiti previsti del RPG (applicando anche i provvedimenti in esso regolamento previsti) e del programma ufficiale,"* avvalendosi della collaborazione degli Ufficiali di gara.

⁴⁹ Nel novero degli ufficiali di gara rientra il Delegato all'Allestimento del Percorso (DAP), introdotto con deliberazione della Giunta Sportiva il 26 ottobre 2016; viene nominato dall'organizzatore nelle gare di velocità in salita, nei rally con il compito, a sensi dell'art 117 Regolamento Sportivo Nazionale Acisport, di predisporre, unitamente all'Organizzatore ed al Direttore di Gara, il Piano di Sicurezza e di effettuare un sopralluogo del percorso prima dell'inizio e durante ogni gara o prova, nell'ambito della stessa manifestazione, con lo scopo di verificare che tutti gli apprestamenti siano in perfetta efficienza e che siano conformi al Piano di Sicurezza, di verificare la funzionalità di tutti i mezzi di servizio e la loro opportuna dislocazione, di verificare il corretto posizionamento dei Commissari di percorso e l'utilizzo da parte dei medesimi delle dotazioni di prevenzione/sicurezza personale previste dall'Organizzatore e verificare il posizionamento del pubblico al momento del suo transito.

⁵⁰ Gli Ispettori, a sensi dell'art. 117 Regolamento Sportivo Nazionale Acisport, hanno il compito di effettuare il sopralluogo sul tracciato di gara e redigere il verbale unitamente all'Organizzatore, al Direttore di Gara e al DAP. Tale documento deve individuare i rischi potenziali da eliminare e le adeguate misure di contenimento. Le prescrizioni indicate nel verbale di ispezione devono essere recepite nel piano di sicurezza predisposto dall'Organizzatore.

⁵¹ Si veda G. VIDIRI, *La responsabilità civile nell'esercizio delle attività sportive*, in *Giust. Civ.*, 1994, II, p. 199.

⁵² Si veda al riguardo Tribunale Torino 13.7.1983, in *Riv. dir. Sport*, 1983, p. 566 e ss. e Tribunale Ivrea, 10.10.2005 n. 544, in *Foro It.* 2006, II, p. 318 nella parte in cui *"risponde di omicidio colposo il direttore di una gara di "rally" che abbia omissso di adottare tutte le misure di carattere organizzativo necessarie ad impedire che gli spettatori subiscano danni nel corso dello svolgimento della gara"*.

⁵³ Sul punto si veda Tribunale Perugia 26.11.1984: *"Va viceversa affermata la responsabilità del direttore di corsa e degli organizzatori per avere omissso l'osservanza delle norme dei regolamenti sportivi che impongono la presenza di postazioni secondarie nei rettilinei ai fini di una sufficiente sicurezza del circuito"*.

⁵⁴ Per una definizione di diligenza si vedano Cass. 31.05.2006 n. 12995, in *Giust. civ. Mass.*, 2006, p. 5 e

I piloti, protagonisti di uno sport intrinsecamente pericoloso in tema di responsabilità si avvalgono del patto di esonero, in forza di un accordo tacito di assunzione del rischio o del rischio consentito, vale a dire del rischio prevedibile e tipico in relazione alla natura e all'attività sportiva svolta, motivato dal fatto che la partecipazione ad una competizione automobilistica comporta l'accettazione dei rischi ad essa connessi con il conseguente accollo dell'alea dei danni subiti se causati nel rispetto delle regole.⁵⁵

Dottrina e giurisprudenza sostengono che il rischio sportivo operi una sorta di scriminante non scritta, in forza della quale non verrebbero risarciti danni normalmente risarcibili, senza che tale rischio sia illimitato o incondizionato, rinvenendosi il *discrimen* nel rispetto delle regole tecniche della federazione.⁵⁶

Ne consegue che quando la condotta agonistica crei una situazione di pericolo che sia incompatibile con il rischio consentito e tale da mettere in pericolo l'incolumità di altri concorrenti, tale condotta deve essere sanzionata⁵⁷.

Al riguardo è diffusa la prassi di richiedere ai partecipanti la sottoscrizione di clausole con l'esonero da responsabilità per fatti illeciti, idonei a provocare un danno alla persona, la cui

in senso sostanzialmente conforme Cass. 12.4.2005 n. 7515, in *Giust. civ. Mass.*, 2005, p. 9 ove si afferma che la diligenza che il professionista deve impiegare nello svolgimento della sua attività è quella qualificata ai sensi dell'art. 1176 comma 2 c.c. quale modello astratto di condotta, che si estrinseca (sia egli professionista o imprenditore) nell'adeguato sforzo tecnico, con impiego delle energie e dei mezzi normalmente ed obiettivamente necessari od utili in relazione alla natura dell'attività esercitata, volto all'adempimento della prestazione dovuta nonché ad evitare possibili eventi dannosi.

⁵⁵ Si veda in dottrina F.D. BUSNELLI, G. PONZANELLI, *Rischio sportivo e responsabilità civile*, in *Resp. civ. prev.*, 1984. In giurisprudenza si veda la risalente, ma ancora sempre valida Cass. S.U. 13.11.1958, in *Foro it. Rep.*, 1959, *Responsabilità civile*, n. 210 che ha precisato che "l'esercizio di attività agonistiche comporta che debbano ricadere sui partecipanti gli eventuali danni sofferti in conseguenza dell'alea normale allo svolgimento delle attività medesime, ma non anche i danni non riconducibili entro i limiti del rischio normale dell'esercizio sportivo". In giurisprudenza di merito si veda la più recente Corte Appello Trento, 31.07.1982, in *Riv. dir. sport.*, 1983, p. 413.

⁵⁶ Si veda in giurisprudenza Cass. Pen. 23.05.2005 n. 19473, in *Resp. civ.*, 2005, p. 1034: "Deve ritenersi coincidente con il rispetto delle regole tecniche, che individuano, secondo una preventiva valutazione fatta dalla normazione secondaria (cioè dal regolamento sportivo) il limite della ragionevole componente di rischio di cui ciascun praticante deve avere piena consapevolezza sin dal momento in cui decide di praticare, in forma agonistica, un determinato sport." Si veda anche Lodo arbitrale CSAI 1.10.2014 in motivazione "Non è un caso che l'automobilismo sportivo sia unanimemente definito uno sport rischioso. Un pilota, nel contesto di una gara o di una sessione di prove libere o di qualifiche, piaccia o non piaccia, assume su di sé il rischio che quella attività abbia i connotati di pericolosità assai elevati, fino all'accettazione del rischio di subire lesioni gravi o gravissime. Lo stesso grado di rischio non può e non deve essere assunto quando il contesto sportivo non sia caratterizzato dalle medesime circostanze."

⁵⁷ Si veda nella giurisprudenza di merito Tribunale Roma 21.05.2011, in *Giur. it. Rep.*, 2011, 86 e Tribunale Bologna 20.7.2010 in *Giur. it. Rep.* 2011, 81.

validità è stata dibattuta in dottrina e giurisprudenza anche ai sensi dell'art. 1229 c.c., con la conseguenza che il solo rischio assunto dai partecipanti circoscrivibile in una clausola di esonero, sarebbe quello che copre i danni avvenuti nel corso dell'attività sportiva nel pieno rispetto delle regole del gioco.⁵⁸

Durante la competizione i piloti sono impegnati in manovre estreme al limite del rischio, tese generalmente al raggiungimento della vittoria, la loro condotta non potrà però mai oltrepassare la normale prudenza, seppur parametrata alla natura dell'attività svolta e dei regolamenti sportivi e tecnici di gara.⁵⁹

Ne deriva che il pilota, sulla base della disciplina prevista dall'art. 2043 c.c. o dell'art. 2054 c.c., potrà essere chiamato a rispondere dei danni cagionati, qualora abbia superato il rischio consentito con dolo o colpa⁶⁰. Sarà invece esclusa la responsabilità del pilota che ha tenuto

⁵⁸ Si veda in dottrina G. PONZANELLI, *Le clausole di esonero della responsabilità civile*, in *Resp. civ. prev.* 1984. Il divieto sancito dall'art. 1229 c.c. di stipulare patti preventivi d'irresponsabilità trova la sua "ratio" nell'esigenza di non consentire la indiretta acquiescenza alla violazione di norme fondamentali per la convivenza sociale e di eliminare una remora alla colpa grave e al dolo. Non vi è uniformità sul punto da parte della dottrina, infatti vi è chi sostiene che tali patti siano da considerarsi affetti da nullità assoluta ai sensi dell'art. 1229 c.c., non potendosi dubitare che la loro sottoscrizione può finire ad agevolare atteggiamenti colposi degli organizzatori o dei suoi ausiliari e possano incentivare l'elusione di regole e disposizioni funzionalizzate ad evitare che lo sport si trasformi da una disciplina al servizio della salute psico-fisica della persona in causa di eventi lesivi. Si veda G. VIDIRI, "La responsabilità civile nell'esercizio delle attività sportive", in *Giust. civ.*, 1994, II, p. 199. Si veda anche F.D. BUSNELLI, G. PONZANELLI, "Rischio sportivo e responsabilità civile", in *Resp. civ. prev.* 1984, p. 283. In giurisprudenza si veda Cass. 03.02.1999 n. 915, secondo la quale, "la tutela della salute rileva come "norma di ordine pubblico", la cui violazione, anche ai sensi dell'art. 1229 comma 2 c.c., espone l'obbligato (anche "ex contractu") al risarcimento, nonostante qualsiasi patto preventivo di esclusione o di limitazione della responsabilità" e in giurisprudenza di merito si veda il Tribunale Prato 14.05.2016 n. 482 che, in tema di competizioni di kart, ha ritenuto sussistente la responsabilità, in caso di danno per dolo o colpa grave, nonostante la sottoscrizione della clausola di esonero da responsabilità (che ha ritenuto nulla e improduttiva di effetti ai sensi dell'art. 1229 c.c.) motivando che una simile pattuizione potrebbe portare a gravi conseguenze quali la mancata predisposizione delle più basilari misure di sicurezza all'interno della pista.

⁵⁹ Si veda A. MAIETTA "Lineamenti di diritto dello sport" Torino, p. 223 che sottolinea come "la prudenza dovrà contemperarsi con la particolare spregiudicatezza e audacia necessarie per conseguire un buon risultato di gara. Negli sport motoristici, infatti si è affermato che i concorrenti non hanno soltanto il diritto, ma anche il dovere di imprimere al veicolo la massima velocità possibile, pur nel rispetto delle regole di gara." E' principio pacifico presso la Suprema Corte che nelle competizioni automobilistiche i piloti sono tenuti al rispetto del regolamento di gara e delle norme di prudenza richieste per la sicurezza e l'incolumità dei terzi spettatori e antagonisti, si veda in tal senso Cass. 29.01.1988 n. 1017 in *Riv. dir. sport.* 1989, 61 e Cass. 14.06.1950 in *Riv. dir. sport.* 1952 n. 4, 31.

⁶⁰ Si veda Tribunale Trento 02.01.2001 in *G. M.* 2001, 49 e Tribunale di Perugia 1.12.1987 in *Nuova giur. civ. comm.* 1988, I, p. 242 che ha ritenuto che non trova applicazione l'art. 2054 c.c., non applicabile ad incidenti verificatisi in occasione di gare in circuiti chiusi, ma l'art. 2043 c.c. perché l'accertamento della responsabilità deve essere effettuato tenendo presenti i parametri dell'imprudenza e dell'imperizia. La responsabilità di cui all'art. 2043 c.c. infatti, prescindendo da un'obbligazione specifica, viene ricondotta al

una condotta rispettosa delle regole tecniche-sportive e dei principi generali di correttezza e prudenza in applicazione della c.d. “*scriminante sportiva*”⁶¹.

Per l'accertamento della condotta del pilota la giurisprudenza utilizza come parametri la prudenza, la perizia e la diligenza da non confondersi con la “*normale diligenza*”,⁶² perché si deve avere presente che la peculiarità della competizione sportiva ammette la l'abilità, la tecnica e l'audacia⁶³ escludendo che l'elevata velocità possa costituire *sic et simpliciter* fonte di responsabilità per il pilota, in quanto “*la condotta tenuta in gara deve essere valutata in relazione alle specifiche esigenze della competizione...la natura della prova... imponeva di tenere il massimo della velocità che il mezzo meccanico era in grado di sviluppare.*”⁶⁴

Non sempre la giurisprudenza di merito ha assunto decisioni univoche al riguardo: è stato così riconosciuto responsabile il pilota che, a seguito di un'uscita di strada ha cagionato la morte di alcuni spettatori, individuando la causa in una macroscopica sua errata manovra tale da superare il rischio consentito;⁶⁵ al contrario non è stato ritenuto responsabile il pilota di rally che “*malgrado abbia effettuato erroneamente una manovra durante la competizione, non abbia superato la soglia del c.d. rischio consentito per*

principio del *neminem laedere* e si configura ogniqualvolta viene provocato un danno ingiusto legato ad un'azione o omissione compiuta con dolo o colpa.

⁶¹ Si veda Tribunale Trento 14.03.1980, in *Riv. dir. sport.*, 1981, p. 60 che ha ritenuto che non risponde dei danni provocati “*il pilota che ,a seguito di un guasto, abbia parcheggiato la propria vettura secondo le indicazioni dei commissari di percorso non avendo alcuna responsabilità nella collisione verificatasi con la vettura di altro partecipante*”

⁶² Si veda Cass. 14.04.1950 n. 1511, in *Riv. dir. sport.*, 1952, 4, p. 31 e in giurisprudenza di merito Corte Appello Trento 31.07.1982, in *Riv. dir. sport.*, 1983, p. 413; Tribunale Trento 14.03.1980, in *Riv. dir. sport.*, 1981, p. 60 e Tribunale Milano 27.01.1972, in *Giur.it.* 1972, I, 2, p. 932.

⁶³ Sul punto vedi A. FRAU, *Note in tema di responsabilità civile nelle gare automobilistiche: il caso dei rally*, in *Resp. civ. e prev.*, 2008, 11, p. 2315 e in giurisprudenza Cass. 29.01.1988, n. 1017 in *Riv. dir. sport.* 1989, p. 61 secondo la quale il pilota è tenuto ad osservare la massima prudenza e perizia commisurate alle particolari esigenze dalla gara, pur garantendo un'abilità e una tenacia necessarie per conseguire una posizione più vantaggiosa.

⁶⁴ Si veda Cass. 6.05.2008 n.11040, in *Giust Civ.*, 2008, p. 2136 ed anche Tribunale Perugia 01.12.1987 in *Nuova giur. civ. commentata*, 1988, I, p. 242 che ha precisato che “*la colpa del conducente dev'essere valutata non già secondo i comuni parametri di diligenza del buon padre di famiglia, ma secondo parametri di colpevolezza adattati alla particolare fattispecie, in cui l'abilità lambisce l'imprudenza*”.

⁶⁵ Si veda Tribunale Ivrea 10.10.2005 n. 544, in *Foro It.*, 2006, II, p. 318 che ha affermato che l'imperizia appare ancor più grave se parametrata ad un'importante pregressa attività di pilota, poiché una simile esperienza avrebbe dovuto certamente consentire di apprendere quali fossero le corrette manovre di guida in tali casi

*un'attività sportiva riconosciuta come pericolosa, costituita, nella fattispecie, nel rimanere entro i limiti di velocità massima prevista in quel punto del percorso dalle norme regolamentari contenute nell'autorizzazione dello svolgimento della manifestazione sportiva*⁶⁶.

Per implementare la sicurezza nelle competizioni sportive, la Federazione automobilistica ha previsto un sistema di graduazione delle licenze sportive, in base al quale il concorrente potrà essere autorizzato alla guida di auto più prestazionali solo in presenza di requisiti fisici, di esperienza e/o risultati sportivi che sono accertati con meticolosità in base ai regolamenti federali⁶⁷ ed è impegnata in un continuo adeguamento degli apprestamenti di sicurezza delle vetture in relazione alla evoluzione della tecnica e dei percorsi, tenendo presente che nonostante gli sforzi presenti e futuri sarà sempre valido il monito “*Motorsport is dangerous*”.

⁶⁶ Cfr. Tribunale Alessandria 06.02.2006 n. 1009, in *G.M.*, 2007, p. 1997.

⁶⁷ Tra i vari requisiti possiamo rammentare gli appositi test di abilitazione della Scuola Federale ACI o la dimostrazione dell'ottenimento di risultati validi in categorie inferiori, ai sensi della appendice 1, Licenze e Assicurazioni, del Regolamento Sportivo Nazionale. L'abilitazione ad una licenza di grado “superiore” costituisce un importante parametro per la valutazione del grado di perizia del pilota, in questo senso si veda Tribunale Ivrea 10.10.2005 n. 544, in *Foro It.*, 2006, II, p. 318. Si veda anche la decisione della Corte Sportiva di Appello ACI- Sentenza n. 3/2017 che, avendo annullato la sanzione inflitta al pilota, conferma il principio di collaborazione tra piloti e direzione nella gestione del percorso di gara. Nella fattispecie il concorrente si era rifiutato di partire al via di una prova speciale di un rally, poiché vi era uno sversamento di olio, sull'asfalto a seguito di un precedente incidente, per cui non sussistevano le condizioni di sicurezza necessarie. La Corte Sportiva d'Appello ha poi ulteriormente precisato la fondamentale importanza delle misure di sicurezza necessarie per lo svolgimento di una competizione automobilistica, il cui accertamento non deve limitarsi solo alla fase precedente all'inizio della manifestazione, ma deve estendersi necessariamente anche nel corso della stessa “*atteso che la sicurezza costituisce intuitivamente un interesse primario che deve essere soddisfatto nel corso di ogni fase della competizione sportiva. Diversamente ragionando, vale a dire limitando l'onere di verificare la sicurezza del percorso al solo momento della partenza (senza quindi tenere conto di potenziali rischi derivanti da eventi successivi a tale momento), si otterrebbe una sensibile riduzione del tasso di sicurezza complessivamente offerto dalla normativa in applicazione*”.

GIUSEPPE GIOFFREDI
UNIVERSITÀ DEL SALENTO

Sport e sviluppo sostenibile: le nuove priorità del CIO e l'Agenda olimpica 2020+5

Sport and Sustainable Development: the New Priorities of the IOC and the Olympic Agenda 2020+5

Abstract: Negli ultimi anni l'immagine dei Giochi olimpici ha subito un notevole offuscamento a causa di vari fattori: massicci sforamenti dei budget preventivati, danni ambientali, ingiustizia sociale e violazioni dei diritti umani. Come reazione il CIO ha introdotto modifiche innovative alla sua politica attraverso l'Agenda olimpica 2020 che però è rimasta in gran parte inattuata. Più recentemente il CIO ha previsto nuovi obiettivi condensati nell'Agenda 2020+5. Il presente scritto analizza tali obiettivi che prevedono una rinnovata tabella di marcia pensata per accompagnare il movimento sportivo mondiale in un mondo drasticamente trasformato dalla pandemia di Covid-19.

Abstract: In recent years the image of the Olympic Games has suffered a significant tarnishment due to various factors: massive budget overruns, environmental damage, social injustice, and human rights violations. In response, the IOC introduced innovative changes to its policy through "Agenda 2020" which, however, has remained largely unimplemented. More recently the IOC has foreseen new objectives condensed in the Olympic Agenda 2020+5. This paper aims to analyse these objectives, including a renewed roadmap designed to accompany the global sports movement in a World drastically transformed by the Covid-19 Pandemic.

Keywords: Agenda ONU 2030; diritto internazionale; sviluppo sostenibile; CIO; Agenda olimpica.

Keywords: UN Agenda 2030; international law; sustainable development; IOC; Olympic Agenda.

1. Introduzione.

Nella risoluzione di adozione dell'Agenda ONU 2030 sullo sviluppo sostenibile lo sport è ricompreso, al par. 37, tra gli "attori importanti" per raggiungere gli obiettivi sociali ed economici che questo ambizioso programma d'azione persegue. I Capi di Stato e di Governo – riuniti a New York dal 25 al 27 settembre 2015 per stabilire i nuovi Obiettivi globali per lo sviluppo sostenibile – dopo aver riconosciuto che lo sviluppo sostenibile

non può essere realizzato senza la pace e la sicurezza, dichiarano che la nuova Agenda tutela il bisogno di costruire società pacifiche, giuste ed inclusive, che forniscano un accesso equo alla giustizia e che si basino sul rispetto dei diritti umani, sullo stato di diritto, sul buon governo a tutti i livelli e su istituzioni responsabili, effettive e trasparenti. Ebbene fra i fattori che rivestono un ruolo fondamentale per la realizzazione di tali obiettivi vi è proprio lo sport di cui è riconosciuto il «crescente contributo ... per la realizzazione dello sviluppo e della pace attraverso la promozione di tolleranza e rispetto e attraverso i contributi per l'emancipazione delle donne e dei giovani, degli individui e delle comunità, così come per gli obiettivi in materia di inclusione sociale, educazione e sanità» (par. 37, risoluzione 70/1, 25 settembre 2015).

La rilevanza dell'attività sportiva, sia agonistica che dilettantistica, dalla prospettiva economica, culturale e sociale è di grande importanza – ovviamente – anche a livello continentale europeo, tanto che le due maggiori organizzazioni regionali di riferimento – Consiglio d'Europa e Unione europea – hanno adottato nel corso degli ultimi anni diversi atti in materia. Tali atti si inseriscono in una cornice regolamentare che pone l'attività sportiva quale strumento essenziale per le politiche d'inclusione e di tutela dei diritti umani perseguite dagli Stati parti¹.

A livello nazionale, invece, segnaliamo che l'importanza del ruolo sociale dello sport è stato definitivamente consacrato con il recente ingresso nella Costituzione di un nuovo comma dell'art. 33 che riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme. La scelta del verbo “riconoscere” evidenzia la visione dell'attività sportiva come realtà già esistente e di cui si prende atto, offrendo tutela e promozione. Il contenuto assiologico di tale attività è declinato su tre direttrici, che fra loro non si pongono in rapporto gerarchico ma complementare. Emerge anzitutto il “valore educativo”, legato allo sviluppo e alla formazione della persona. Poi vi è il “valore sociale”, dato che lo sport è spesso un fattore

¹ In argomento v. S. BASTIANON, *Unione europea e sport al tempo del Covid-19*, in «Rivista di diritto sportivo», 2/2020, p. 275 ss.; F.E. CELENTANO, *La dimensione europea dello sport tra politiche d'inclusione, promozione dei diritti umani e contrasto alla corruzione*, in «Sud in Europa», dic. 2020, p. 14 ss.; J. TOGNON, *Diritto e politiche dello sport nell'Unione europea*, Padova, Cleup, 2016.

di aggregazione e uno strumento d'inclusione. Infine, lo sport ha una innegabile correlazione con il "benessere psicofisico" ossia con la salute intesa nella sua più moderna concezione e non solo come mera assenza di malattia².

In tale sede però ci si occuperà solo della dimensione internazionale del fenomeno, soffermandosi nel paragrafo che segue sul contributo dello sport all'attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030, mentre nei successivi sull'Agenda olimpica (2020 e 2020+5) che è stata invece lanciata dal Comitato olimpico internazionale (CIO)³.

2. Il contributo dello sport all'attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda ONU 2030.

Prima di addentrarci nelle questioni relative al ruolo dello sport nell'ambito della promozione e dell'attuazione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile accenniamo a cosa siano tali Obiettivi e quale sia il quadro giuridico entro cui si sono consolidati, ossia l'Agenda delle Nazioni Unite 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Tale Agenda costituisce un programma d'azione sottoscritto nel settembre 2015 dai Governi dei circa 200 Stati membri dell'ONU. Essa ingloba 17 Obiettivi (*Sustainable Development Goals*, SDGs) e 169 'target' ossia traguardi specifici da raggiungere nell'ambito delle linee di azione generali.

² Per approfondimenti v. G. LIOTTA, *Lo sport in Costituzione: assenza formale e presenza sostanziale*, in «Diritto dello Sport», vol. 4, 2/2023, p. 1 ss.; L. MELICA, *Attività sportiva e persona umana: una riforma ambiziosa e lungimirante*, in «Diritto pubblico comparato ed europeo», 4/2023, p. 5 ss.; L. SANTORO, *L'inserimento dello Sport in Costituzione: prime osservazioni*, in «Diritto dello Sport», vol. 4, 2/2023, p. 9 ss.

³ Per un approfondimento sul Comitato si veda R. SAPIENZA, *Il Comitato internazionale olimpico*, in E. GREPPI-M. VELLANO (a cura di), *Diritto internazionale dello sport*, Torino, Giappichelli, 2011, p. 11 ss.; M. SANINO, F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Padova, Cedam, 2015, p. 95 ss.

Questi Obiettivi, che gli Stati si sono impegnati a raggiungere entro il 2030, costituiscono il seguito dei risultati conseguiti dagli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals*, MDGs) che li hanno preceduti, e rappresentano obiettivi comuni su un insieme di questioni prioritarie: la lotta alla povertà, l'eliminazione della fame e il contrasto al cambiamento climatico, per citarne solo alcuni. "Obiettivi comuni" significa che essi riguardano tutti i Paesi e tutti gli individui: nessuno ne è escluso, né deve essere lasciato indietro lungo il cammino necessario per portare il mondo sulla strada della sostenibilità. Gli Obiettivi e i traguardi stimoleranno nei prossimi anni interventi in aree di importanza cruciale per l'umanità e il pianeta: persone, pianeta, prosperità, pace, collaborazione.

Si tratta di Obiettivi ambiziosi: porre fine alla povertà e alla fame in ogni luogo; combattere le disuguaglianze all'interno e fra le Nazioni; costruire società pacifiche, giuste ed inclusive; proteggere i diritti umani e promuovere l'uguaglianza di genere e l'emancipazione delle donne e delle ragazze; assicurare la salvaguardia duratura del pianeta e delle sue risorse naturali; creare le condizioni per una crescita economica sostenibile, inclusiva e duratura, per una prosperità condivisa e un lavoro dignitoso per tutti⁴.

Il momento storico attuale è ovviamente un periodo di enormi sfide per gli obiettivi di sostenibilità. Moltissimi continuano a vivere nella povertà e sono privati di una vita dignitosa; ci sono enormi differenze per ciò che concerne opportunità, ricchezza e potere; la disparità di genere continua a rappresentare una sfida chiave; le minacce globali che incombono sulla salute, i sempre più frequenti e violenti disastri naturali, la crescita vertiginosa dei conflitti, il terrorismo, le crisi umanitarie e climatiche e lo sfollamento forzato delle popolazioni che ne consegue, minacciano tutti i progressi allo sviluppo compiuti negli ultimi decenni⁵. Il cambiamento climatico, ad esempio, è una delle sfide più grandi della nostra epoca e il suo impatto negativo compromette le capacità degli stati

⁴ N. PERSAUD, R. DAGHER, *The Role of Monitoring and Evaluation in the UN 2030 SDGs Agenda*, Cham, Springer International Publishing, 2021.

⁵ J. SACHS, *Sustainable Development Report 2020: The Sustainable Development Goals and Covid-19: Includes the SDG Index and Dashboards*, Cambridge, Cambridge University Press, 2021.

di attuare uno sviluppo che sia davvero sostenibile e che non intacchi i diritti delle generazioni future⁶.

Allo stesso tempo, però, la nostra è un'epoca di grandi opportunità. Sono stati compiuti progressi significativi nel far fronte alle sfide per lo sviluppo: decine di migliaia di persone sono uscite dalla povertà estrema; l'accesso all'istruzione è notevolmente aumentato sia per i ragazzi che per le ragazze; la diffusione dei mezzi di comunicazione e d'informazione di massa e l'interconnessione globale permettono di accelerare il progresso dell'uomo, di colmare il divario digitale e di sviluppare società basate sulla conoscenza, così come lo consentono le scoperte scientifiche e tecnologiche in svariati settori, quali medicina ed energia.

Per la realizzazione degli ambiziosi traguardi contenuti nell'Agenda gli Stati si sono impegnati ad attuare cambiamenti fondamentali nelle loro società riconoscendo il ruolo importante di una serie di questioni fondamentali, quali gestione sostenibile delle risorse naturali, sviluppo di insediamenti urbani coesi e inclusivi⁷, promozione di pace e sicurezza, rispetto dei diritti umani, stato di diritto e buon governo⁸.

Nell'ambito di tali questioni, anche lo sport viene considerato un "attore importante" per lo sviluppo sostenibile (par. 37, res. 70/1 UN AG, *Trasformare il nostro mondo: l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile*)⁹ e ne viene riconosciuto – come già

⁶ L'aumento della temperatura globale, l'innalzamento del livello del mare, l'acidificazione degli oceani e altre conseguenze del cambiamento climatico stanno mettendo seriamente a repentaglio le zone costiere e i Paesi al di sotto del livello del mare, compresi molti Paesi meno sviluppati e piccoli Stati insulari. La sopravvivenza di molte società e dei sistemi di supporto biologico del pianeta è a rischio.

⁷ D. KUNDU, R. SIETCHIPING, M. KINYANJUI (eds.), *Developing National Urban Policies Ways Forward to Green and Smart Cities*, Singapore, Springer Singapore, 2020.

⁸ B. RAMCHARAN, *Conflict Prevention in the UN's Agenda 2030 Development, Peace, Justice and Human Rights*, Cham, Springer International Publishing, 2020.

⁹ Si tratta di un esplicito riconoscimento della valenza dell'attività sportiva quale strumento applicativo di norme e principi sanciti a livello internazionale che è stato preceduto sia da trattati internazionali che da atti di *soft law*. Si veda, ad esempio, il rapporto *Sport for Development and Peace: Towards Sport's Enabling of Sustainable Development and Peace*, adottato il 21 luglio 2016 dall'Assemblea generale ONU, documento che, nel valutare i risultati raggiunti dai singoli Stati rispetto agli obiettivi statuiti in sede di *Action Plan on Sport for Development and Peace* (adottato per la prima volta nel 2006), pone in risalto come l'attività sportiva, intesa quale mezzo di raggiungimento di obiettivi diversi e più ambiziosi, sia divenuta oggetto di regolamentazione sul piano interno in moltissimi Stati al mondo. Si consideri anche l'importante funzione dell'attività sportiva riconosciuta nel 2003 in sede ONU con la risoluzione 58/5 sullo *Sport in quanto strumento di promozione dell'educazione, della salute, dello sviluppo e della pace*.

accennato – il crescente contributo «per la realizzazione dello sviluppo e della pace attraverso la promozione di tolleranza e rispetto e attraverso i contributi per l’emancipazione delle donne e dei giovani, degli individui e delle comunità, così come per gli obiettivi in materia di inclusione sociale, educazione e sanità»¹⁰.

Lo sviluppo sostenibile è ormai diventato un modello per moltissime attività umane e tra queste vi è, con un ruolo preminente, lo sport che è dunque attualmente riconosciuto dalla comunità internazionale come un importante mezzo per il raggiungimento degli obiettivi dell’Agenda 2030. Basti considerare il rilievo dell’attività sportiva ai fini dello sviluppo economico, nonché in relazione alla salute umana e allo sviluppo urbano. Ovviamente la funzione strumentale dello sport nel campo dei diritti umani e dei valori universali della non discriminazione e dell’inclusione¹¹, costituiscono una valida base di partenza rispetto all’effettiva applicabilità dello stesso anche al più moderno ambito dello sviluppo sostenibile.

Lo sport interviene su molti dei *Goals* fissati dall’Agenda: garantisce una vita sana e promuove il benessere di tutti, facilita istruzione di qualità e uguaglianza di genere, promuove la crescita economica e il lavoro dignitoso, riduce le disuguaglianze tra Paesi, rende le città resilienti, sicuri e sostenibili e favorisce società pacifiche. I maggiori punti di contatto dell’attività sportiva con lo sviluppo sostenibile sono costituiti dagli obiettivi incentrati su salute, progresso economico, crescita delle città e contrasto al cambiamento climatico.

Il terzo degli SDGs, “buona salute” (*Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età*), è senza dubbio un obiettivo per cui lo sport può fornire sensibilmente il proprio contributo¹². Infatti, come chiarito dall’OMS, il raggiungimento di tale obiettivo

¹⁰ In argomento v. F.E. CELENTANO, *Il contributo dello sport all’attuazione dell’Agenda ONU per uno sviluppo sostenibile*, in Aa.Vv., *Lo sport tra diritto e salute*, Bari, Cacucci, 2020, p. 17 ss.; T. TAUTONICO, *Il ruolo dello sport nella promozione degli Obiettivi di sviluppo sostenibile* (disponibile on line: <https://asvis.it/goal2/approfondimenti/357-2896/il-ruolo-dello-sport-nella-promozione-degli-obiettivi-di-sviluppo-sostenibile>).

¹¹ La funzionalità dello sport rispetto ai diritti umani trova, infatti, già nella *Convenzione sull’eliminazione di tutte le forme di discriminazione nei confronti della donna*, adottata dall’Assemblea generale il 18 dicembre 1979 ed entrata in vigore il 3 settembre 1981, una solida base.

¹² Obiettivo 3: *Assicurare la salute e il benessere per tutti e per tutte le età*. Per raggiungere lo sviluppo sostenibile è fondamentale garantire una vita sana e promuovere il benessere di tutti a tutte le età. Sono stati

è strettamente legato a un potenziamento dell'attività sportiva dei cittadini. Del resto, già venti anni fa, con l'adozione della *Strategia su dieta, attività fisica e salute*, l'Organizzazione aveva dichiarato che l'aumento dell'attività sportiva fosse un presupposto fondamentale per un generale miglioramento della salute su scala globale; dieci anni dopo, poi, durante la 66^a Assemblea mondiale della sanità, venne adottato il *Piano di azione globale per la prevenzione e il controllo delle malattie non trasmissibili 2013-2020*, il quale fu alla base della successiva *Strategia per l'attività fisica 2016-2025*. Tali documenti, anticipando l'Agenda 2030, si pongono quali naturali strumenti attuativi della stessa in materia di salute e benessere delle persone come anche lo è il *Piano d'azione globale sull'attività fisica per gli anni 2018-2030*.

Tale Piano sottolinea la necessità di un approccio sistemico e l'importanza di investire in politiche sociali, culturali, economiche, ambientali ed educative per promuovere l'attività fisica e contribuire al raggiungimento di molti degli SDGs 2030. Sul punto, «il documento segnala che mettere i cittadini nella condizione di poter esercitare attività fisica, ad esempio con la costruzione o valorizzazione di spazi verdi e piste ciclabili offrendo loro maggiori opportunità di svago, ha un naturale effetto moltiplicatore utile al raggiungimento degli altri obiettivi statuiti nel 2015»¹³. Si pensi, per citare i più rilevanti, a quelli inerenti al lavoro dignitoso e alla crescita economica (Obiettivo 8), all'implementazione delle infrastrutture (Obiettivo 9) e alla crescita delle città e comunità sostenibili e inclusive (Obiettivo 11), i quali a loro volta sono imprescindibili per poter attuare tutti gli altri.

Con riferimento all'Obiettivo del “progresso economico” (SDG 8, *Incentivare una crescita economica duratura, inclusiva e sostenibile*), è indubbio che gli aspetti

fatti grandi progressi per quanto riguarda l'aumento dell'aspettativa di vita e la riduzione di alcune delle cause di morte più comuni legate alla mortalità infantile e materna. Sono stati compiuti significativi progressi nell'accesso all'acqua pulita e all'igiene, nella riduzione della malaria, della tubercolosi, della poliomielite e della diffusione dell'HIV/AIDS. Nonostante ciò, sono necessari molti altri sforzi per sradicare completamente un'ampia varietà di malattie e affrontare numerose e diverse questioni relative alla salute, siano esse recenti o persistenti nel tempo

¹³ F.E. CELENTANO, *Il contributo dello sport all'attuazione dell'Agenda ONU per uno sviluppo sostenibile*, cit., p. 27.

economici (e sociali) costituiscano oggetto di attenzione in sede sportiva, specialmente grazie ad un graduale adeguamento degli standard organizzativi degli eventi alle nuove necessità dettate dalla “crescita delle città” (SDG 11, *Rendere le città e gli insediamenti umani inclusivi, sicuri, duraturi e sostenibili*) che sia rispondente ai canoni della modernità e dell’inclusività. In questo senso, l’importanza delle competizioni sportive internazionali è indubbia, essendo centrale il ruolo di questi eventi fortemente impattanti in termini economici e di partecipazione.

Il CIO, nell’analizzare l’impatto economico delle più recenti Olimpiadi, pone in risalto come, ad esempio, nel caso delle Olimpiadi di Londra (2012) il Comitato promotore ha investito 75 centesimi di ogni sterlina spesa in opere e attività destinate a permanere. In occasione delle Olimpiadi di Rio de Janeiro (2016), i lavori infrastrutturali hanno portato ad un aumento dell’utilizzo del trasporto pubblico da parte dei cittadini del 63%. Le Olimpiadi di Tokio (2020), poi, sono state le più sostenibili di sempre in quanto ogni aspetto di questi Giochi è stato progettato per ridurre al minimo l’impatto sul pianeta, dando così un esempio di cosa si possa fare realmente per andare nella direzione giusta, riducendo al minimo indispensabile quello che chiediamo alla “Terra” per portare avanti le nostre attività e le nostre vite¹⁴.

I Giochi olimpici, dunque, possono generare una ricaduta positiva anche in settori apparentemente distanti dall’attività sportiva (ad es. rifacimento degli impianti di smaltimento dei rifiuti) ma che possono favorire la “crescita delle città” aumentando la qualità della vita dei cittadini e sviluppando maggiore efficienza in termini ambientali, nonché con ricadute positive relativamente all’attrazione di investimenti e turisti.

¹⁴ Questi Giochi hanno posto particolare attenzione a un aspetto forse precedentemente più volte sottovalutato. È prassi che i Giochi olimpici lascino in eredità al Paese ospitante una notevole quantità di infrastrutture: villaggi per ospitare le delegazioni, strutture sportive mastodontiche, nuovi edifici che consumano risorse e suolo, che non sempre trovano una vita attiva al termine della manifestazione. A Tokyo hanno invece deciso di utilizzare il più possibile *location* già esistenti: il 60% degli edifici necessari, quindi, è stato ricavato da strutture già presenti, e questo ha permesso un risparmio sulle emissioni di anidride carbonica di quasi 80.000 tonnellate. Per le strutture nuove, è stato scelto di utilizzare legno sostenibile, che è stato donato da 63 municipalità nipponiche. Ad Olimpiadi concluse, poi, i materiali sono stati restituiti a chi li ha donati per poter essere riutilizzati in altri progetti.

3. Segue: il contributo dello sport alla tutela dell'ambiente.

Il tredicesimo degli SDGs, “contrasto al cambiamento climatico” (*Promuovere azioni per combattere il cambiamento climatico*) assume oggi rilevanza prioritaria.

Il tema dell'impatto delle attività sportive, e relativi eventi, sull'ambiente e sulla biodiversità è attualmente sempre più importante e sempre maggiormente al centro del dibattito pubblico. Ciò è frutto di un progressivo e generalizzato aumento della sensibilità collettiva, che porta ad una maggiore attenzione rispetto ad attività suscettibili di produrre trasformazioni profonde negli ambienti in cui si svolgono, potendo modificare o addirittura alterare il naturale scenario entro cui l'atto sportivo stesso si colloca.

Per questi motivi il mondo dello sport rappresenta oggi un interlocutore privilegiato per iniziative in difesa della conservazione dei diversi habitat naturali e delle loro molteplici peculiarità. Si pensi, ad esempio, all'iniziativa congiunta tra UN-Habitat (l'Agenzia delle Nazioni Unite che si occupa degli insediamenti umani, con il mandato di promuovere ambienti urbani socialmente ed ecologicamente sostenibili) e CIO, i quali hanno avviato una collaborazione che utilizza lo sport come acceleratore degli Obiettivi di sviluppo sostenibile nelle città.

Lo sport, dunque, può sicuramente offrire un contributo importante affinché i fattori di rischio per l'ambiente vengano minimizzati o anzi diventino potenziali occasioni di sviluppo e promozione delle buone pratiche connesse alla conservazione della biodiversità. Esistono vari studi sui rischi connessi all'attività sportiva sul piano ambientale (macro-rischi e micro-rischi) e sulle possibili azioni volte a minimizzare l'impatto dello sport sull'ecosistema ospitante (attraverso la c.d. “gerarchia di mitigazione”: evitamento, minimizzazione, ripristino e compensazione) ma non è questa la sede per analizzarli¹⁵.

Che la valorizzazione dell'attività sportiva costituisca una delle leve essenziali nell'ambito della lotta al cambiamento climatico è reso evidente anche da una molteplicità

¹⁵ In argomento v. N. BRESCIA, *Il contributo dello sport alla tutela dell'ambiente a livello internazionale*, in Aa.Vv., *Lo sport tra diritto e salute*, cit., p. 9 ss.; E. BAYLE, J.L. CHAPPELE, *From Olympic Administration to Olympic Governance*, Londra, Routledge, 2018.

di atti internazionali in materia tra cui rileva l'iniziativa *Sports for Climate Action Framework*, lanciata nel 2018 a margine della COP24 di Katowice che si inserisce nel solco dell'Accordo di Parigi sul clima del 2015¹⁶.

L'iniziativa, lanciata dall'Agenzia ONU per il Cambiamento Climatico (UNFCCC), nasce con due obiettivi principali: allineare la comunità sportiva globale per contrastare il cambiamento climatico attraverso collaborazioni e impegni concreti, incluso misurare e ridurre le emissioni di gas serra in linea con lo scenario descritto dagli accordi di Parigi per limitare l'innalzamento delle temperature entro 2 gradi rispetto ai livelli pre-industriali; utilizzare lo sport come mezzo per sensibilizzare la popolazione mondiale sul tema del cambiamento climatico e incoraggiare i cittadini all'azione¹⁷.

Il settore dello sport, dunque, con un fatturato mondiale in continua crescita (441 miliardi di dollari nel 2021 e una previsione di 600 miliardi di dollari entro il 2025), con milioni di seguaci in ogni Paese, non può che rivestire un ruolo fondamentale nell'ambito della lotta contro il cambiamento climatico. Lo sport ha numeri enormi, destinati a crescere, e proprio per questo esso rappresenta un canale privilegiato anche per "comunicare" la sostenibilità ambientale (come pure quella sociale ed economica). Moltissime organizzazioni e federazioni sportive e lo stesso CIO hanno sviluppato strategie di sostenibilità, a medio e a lungo termine, incentrate proprio su tali aspetti: da un lato minimizzare gli effetti negativi di alcuni eventi sportivi cercando al contempo di implementarne gli effetti positivi su ambiente e comunità ospitanti, dall'altro comunicare tali temi avendo come filo conduttore l'educazione degli sportivi rispetto alla sostenibilità e offrendo agli stakeholders coinvolti una cornice incentrata su buone prassi da seguire in materia climatica. La sostenibilità, del resto, è uno dei tre pilastri su cui si basa l'Agenda olimpica, di cui parleremo nel paragrafo che segue.

¹⁶ Su tale Accordo v. M. MONTINI, *Riflessioni critiche sull'accordo di Parigi sui cambiamenti climatici*, in «Rivista di diritto internazionale», 3/2017, p. 719 ss.

¹⁷ I partecipanti all'iniziativa devono sottoscrivere una lettera in cui si impegnano ad aderire ai cinque principi cardine, e ad incorporarli nelle proprie strategie e procedure. I cinque principi – come riportato nel documento quadro di *Sports for Climate Action* – sono: intraprendere sforzi sistematici per promuovere una maggiore responsabilità ambientale; ridurre l'impatto globale sul clima; educare all'azione per salvaguardare il clima; promuovere un consumo sostenibile e responsabile; promuovere l'azione per il clima attraverso la comunicazione.

4. Il CIO e l'Agenda olimpica.

Proprio il contesto della lotta al cambiamento climatico è stata la spinta propulsiva maggiore che ha dato origine al documento del CIO chiamato Agenda olimpica 2020.

Negli anni scorsi, infatti, soprattutto quelli precedenti ai Giochi olimpici di Tokio (che sono state definiti, come già accennato, le Olimpiadi *green*), l'immagine di tali mega eventi sportivi (i più grandi in assoluto insieme ai Mondiali di calcio) ha subito un notevole offuscamento: notevoli sforamenti dei budget preventivati, distruzioni ambientali, ingiustizie sociali e mancato rispetto di alcuni diritti fondamentali hanno sollevato numerose critiche a livello mondiale.

Come reazione il CIO ha introdotto una serie di modifiche innovative nella sua politica attraverso l'Agenda olimpica 2020, che ambiva ad essere la tabella di marcia strategica per il futuro del Movimento olimpico. Infatti le 40 raccomandazioni in essa contenute – come vedremo – sono come pezzi di un puzzle che, uniti, formano un'immagine del CIO come organizzazione che salvaguarda l'unicità dei Giochi olimpici e rafforza lo sport nella società¹⁸.

Adottata dalla sessione del CIO tenutasi a Monaco nel dicembre 2014, l'Agenda Olimpica 2020 è stata costruita su tre pilastri: “credibilità”, “sostenibilità” e “gioventù”.

¹⁸ Shape the bidding process as an invitation; Evaluate bid cities by assessing key opportunities and risks; Reduce the cost of bidding; Include sustainability in all aspects of the Olympic Games; Include sustainability within the Olympic Movement's daily operations; Cooperate closely with other sports event organisers; Strengthen relationships with organisations managing sport for people with different abilities; Forge relationships with professional leagues; Set a framework for the Olympic programme; Move from a sport-based to an event-based programme; Foster gender equality; Reduce the cost and reinforce the flexibility of Olympic Games management; Maximise synergies with Olympic Movement stakeholders; Strengthen the 6° Fundamental Principle of Olympism; Change the philosophy to protecting clean athletes; Leverage the IOC USD 20 million fund to protect clean athletes; Honour clean athletes; Strengthen support to athletes; Launch an Olympic Channel; Enter into strategic partnerships; Strengthen IOC advocacy capacity; Spread Olympic values-based education; Engage with communities; Evaluate the Sport for Hope programme; Review Youth Olympic Games positioning; Further blend sport and culture; Comply with basic principles of good governance; Support autonomy; Increase transparency; Strengthen the IOC Ethics Commission independence; Ensure compliance; Strengthen ethics; Further involve sponsors in “Olympism in Action” programmes; Develop a global licensing programme; Foster TOP sponsors' engagement with NOCs; Extend access to the Olympic brand for non-commercial use; Address IOC membership age limit; Implement a targeted recruitment process; Foster dialogue with society and within the Olympic Movement; Review scope and composition of IOC commissions.

Le raccomandazioni ivi contenute, separate ma correlate tra di loro, sono state identificate e raccolte attraverso un processo collaborativo e consultivo che ha coinvolto le parti interessate del Movimento olimpico ed esperti esterni.

La sostenibilità (non solo ambientale, ma anche economica e sociale) è dunque diventata uno degli obiettivi principali dell'azione del CIO, tanto da essere il pilastro fondamentale alla base dell'Agenda 2020.

Nelle raccomandazioni 4 e 5 dell'Agenda il termine "sostenibilità" viene citato ben 10 volte. Ad esempio viene definito che il Paese ospitante i Giochi olimpici deve elaborare una strategia di sostenibilità e attuare misure di sostenibilità¹⁹. Non viene però definito in maniera più precisa quali caratteristiche debbano avere queste misure, quali standard debbano essere rispettati e quali siano i contenuti della citata strategia. Le raccomandazioni sono quindi formulate in linea molto generale, anche se gli scopi che si propongono sono indubbiamente molto positivi: aumentare la trasparenza, ridurre i costi, rafforzare il comportamento etico. Complessivamente, però, rimane un grande margine di interpretazione, mancando modifiche sostanziali delle strutture e dei regolamenti del CIO, così come – ovviamente – la garanzia di valori democratici nei Paesi ospitanti.

Questi principi generali sono stati concretizzati nella *New norm* (<https://olympics.com/ioc/new-norm>), un insieme di 118 misure approvate dal CIO (132^a sessione) per rendere i Giochi più accessibili, vantaggiosi e sostenibili: disposizioni con cui hanno dovuto confrontarsi le candidature vincenti per Parigi 2024, Milano-Cortina 2026 e Los Angeles 2028. Il documento prende in esame una lunga serie di aspetti (processo di candidatura, dimensioni e distribuzione delle sedi di gara, trasporti, soluzioni tecnologiche, ed altri)²⁰. Il piano, dunque, che si concentra su 6 raccomandazioni

¹⁹ In particolare, al tema della sostenibilità è legata la raccomandazione numero 4 che mira a "includere la sostenibilità in tutti gli aspetti delle Olimpiadi". Nel dettaglio, il CIO fissa tre punti: sviluppare una strategia di sostenibilità per consentire ai potenziali e attuali organizzatori dei Giochi olimpici di integrare e attuare misure di sostenibilità che comprendano le sfere economiche, sociali e ambientali in tutte le fasi del loro progetto; assistere i Comitati organizzatori neoeletti a stabilire la migliore governance possibile per l'integrazione della sostenibilità in tutta l'organizzazione; garantire il monitoraggio post-Giochi dell'eredità lasciata con il supporto del Comitato olimpico nazionale e di organizzazioni esterne come l'Unione mondiale delle città olimpiche.

²⁰ L'applicazione di queste regole, secondo il CIO, comporta un risparmio di quasi un miliardo di dollari nell'organizzazione dei Giochi estivi e di oltre 500 milioni per quelli invernali.

dell'Agenda 2020 relative all'organizzazione dei Giochi²¹, fornisce alle città una maggiore flessibilità nella progettazione dei Giochi per raggiungere obiettivi di sviluppo a lungo termine e garantisce che le città ospitanti ricevano maggiore assistenza da parte del CIO e del più ampio Movimento olimpico.

All'Agenda olimpica 2020 hanno fatto seguito alcuni documenti ad essa collegati: *Implementation Plan 2015, Implementation Plan 2016, Implementation Plan 2017, Half-Time Status, Midway Report* e da ultimo il *Closing Report*²². Quest'ultimo, il rapporto di chiusura dell'Agenda olimpica 2020, è stato pubblicato nel 2021 e descrive in dettaglio ciascuna delle 40 raccomandazioni, le diverse attività intraprese per implementarle e gli impatti che tutte le raccomandazioni, individualmente e insieme, hanno avuto sul CIO e sul Movimento olimpico a partire dal 2014 e fino al 2020.

5. La nuova roadmap strategica: l'Agenda olimpica 2020+5.

Pur essendo caratterizzata da modifiche innovative l'Agenda 2020 non ha mantenuto quanto promesso (si veda quanto accaduto in occasione dei Giochi olimpici invernali 2022, con due candidature sopravvissute – Cina e Kazakistan – rispetto alle nove iniziali, i Grigioni, Monaco di Baviera, Cracovia, Barcellona, Stoccolma e Oslo che hanno rinunciato per l'opposizione della popolazione o per i costi eccessivi).

A ciò si aggiunga la crisi sanitaria mondiale che, a partire dagli inizi del 2020, ha di fatto bloccato a lungo molte attività sportive.

Il CIO, dunque, ha ideato una nuova tabella di marcia, denominata Agenda olimpica 2020+5, pensata per accompagnare il Movimento in un mondo drasticamente trasformato dalla pandemia di Covid-19. L'Agenda è stata approvata a marzo 2021 ed è stata pensata

²¹ Infatti, delle 40 raccomandazioni presenti, 6 sono legate in modo specifico all'organizzazione dei Giochi olimpici: sono queste le linee guida entrate pienamente a regime per Parigi 2024 e che riguardano anche l'edizione invernale di Milano-Cortina 2026.

²² Vedi <https://olympics.com/ioc/olympic-agenda-2020>.

per trasformare in opportunità alcune tendenze chiave: il bisogno di maggiore solidarietà sociale; la crescita della digitalizzazione e la necessità di colmare il digital divide; l'urgenza di individuare forme sostenibili di sviluppo; la crescente richiesta di credibilità delle istituzioni; la necessità di costruire resilienza per affrontare le conseguenze del Covid-19.

Composta da 15 raccomandazioni, la nuova iniziativa si basa sui risultati dell'Agenda Olimpica 2020 e ha come obiettivo di guidare il lavoro del CIO e del Movimento olimpico fino al 2025. Come ha spiegato il presidente del CIO Thomas Bach (<https://olympics.com/ioc/olympic-agenda-2020-plus-5>), la crisi del coronavirus ha cambiato il mondo in modo fondamentale ed anche una volta che la crisi sanitaria sarà del tutto superata, bisognerà affrontare conseguenze sociali, finanziarie, economiche e politiche di vasta portata.

Le 15 raccomandazioni sono state sviluppate attraverso un processo inclusivo e collaborativo. Si basano su tendenze chiave che sono state identificate attraverso una solida ricerca come probabilmente decisive nel mondo post-coronavirus. Sono anche aree in cui lo sport e i valori dell'Olimpismo possono svolgere un ruolo chiave nel trasformare le sfide in opportunità. Le cinque tendenze chiave che sono state identificate sono: solidarietà, digitalizzazione, sostenibilità, credibilità, resilienza²³.

Le raccomandazioni proposte sono le seguenti: 1) rafforzare l'unicità e l'universalità dei Giochi olimpici; 2) rendere le Olimpiadi una manifestazione sostenibile; 3) rafforzare i diritti e i doveri degli atleti; 4) continuare ad attrarre i migliori atleti; 5) rendere lo sport sicuro e tutelare gli atleti puliti; 6) migliorare il percorso di avvicinamento ai Giochi; 7) armonizzare i calendari sportivi; 8) aumentare l'*engagement* digitale; 9) favorire lo sviluppo degli e-sport e conseguentemente raggiungere le comunità dei video-giocatori; 10) rinsaldare il rapporto con le Nazioni Unite; 11) aumentare il supporto verso le popolazioni e gli atleti profughi o rifugiati; 12) allargare la comunità olimpica; 13) essere

²³ L'Agenda Olimpica 2020+5, dunque, ha l'obiettivo di costruire ancora più solidarietà, sfruttare il potenziale positivo della digitalizzazione, essere l'elemento acceleratore per raggiungere gli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite, rafforzare la credibilità dei componenti del Movimento olimpico e unire le forze con altre organizzazioni che hanno i medesimi scopi.

un modello aziendale esemplare; 14) rendere sempre migliore la governance; 15) rinnovare il modello di business.

Viene dunque ribadito, nella raccomandazione numero 2, la necessità di “promuovere Giochi olimpici sostenibili”. Nel documento si afferma che i Giochi olimpici hanno il dovere di rimanere all'avanguardia della sostenibilità massimizzando gli impatti sociali, ambientali ed economici positivi per le comunità ospitanti e che è necessario esplorare continuamente soluzioni innovative per ridurre i costi e ottimizzare i ricavi²⁴.

Un altro tema interessante riguarda la “digitalizzazione”. Il presidente del CIO Bach ha sottolineato²⁵ come essa sia cresciuta in modo esponenziale negli ultimi tempi e come il nuovo mondo digitale ha sì un grande potenziale, ma anche grandi rischi. Se verrà gestito in modo responsabile potrebbe inaugurare una nuova era di prosperità, connettività e cooperazione. In caso contrario, potrebbe esacerbare le divisioni sociali, economiche e tecnologiche esistenti. Si tratta, sottolinea ancora Bach, di una grande opportunità per il Movimento olimpico, in quanto la digitalizzazione offre la possibilità di rivolgersi alle persone in modo più diretto e di promuovere con ancora più efficacia i valori olimpici. Vi è inoltre, grande novità, un riferimento diretto agli e-sports (sviluppatisi in maniera esponenziale durante la pandemia), contenuto in un'apposita raccomandazione (la n. 9: *Encourage the development of virtual sports and further engage with video gaming communities*).

Collegata all'Agenda 2020+5 è una recente e rilevante iniziativa del CIO che prende il nome di *Olympism365*²⁶. Si tratta di una strategia volta a rafforzare il ruolo dello sport come importante fattore per il raggiungimento degli Obiettivi di sviluppo sostenibile, in linea quindi con quanto richiesto dalla raccomandazione 10 dell'Agenda olimpica 2020+5 (*Strengthen the role of sport as an important enabler for the UN Sustainable Development*

²⁴ <https://stillmed.olympics.com/media/Document%20Library/OlympicOrg/IOC/What-We-Do/Olympic-agenda/Olympic-Agenda-2020-5-15-recommendations.pdf>.

²⁵ https://stillmedab.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/News/2021/03/IOC-Session-Thomas-Bach-speech-OA2020-plus-5.pdf#_ga=2.49330854.10351470.1615631710-352973471.1615631710.

²⁶ <https://olympics.com/ioc/olympism365>.

Goals)²⁷. Gli obiettivi di *Olympism365* sono: garantire che più persone, provenienti da contesti più diversi, traggano beneficio dalla partecipazione a programmi sportivi comunitari e dall'accesso all'olimpismo "365 giorni all'anno"; migliorare il riconoscimento sociale del valore e del servizio essenziale fornito da organizzazioni sportive comunitarie sicure, accessibili e sostenibili; aumentare e migliorare la collaborazione di grande impatto tra il movimento sportivo, il settore sanitario e dello sviluppo sociale e le imprese²⁸.

6. Considerazioni conclusive

Possiamo concludere affermando che, con l'Agenda olimpica, il composito mondo dello sport ha, di fatto, anticipato gli Stati adottando, nel 2014, uno strumento di orientamento delle politiche dei singoli comitati olimpici nazionali e quindi degli Stati. Un documento che contiene – come abbiamo ampiamente visto – raccomandazioni utili ad implementare lo sviluppo sostenibile per il tramite dello sport. Ad esempio, nel prevedere, al punto 11, il raggiungimento della parità di genere con la partecipazione attiva di atlete per il 50% della componente complessiva, l'Agenda s'inserisce, anticipandolo, nel percorso avviato in sede ONU nel 2015.

È lecito dunque affermare che l'Agenda costituisce la "versione sportiva" della successiva Agenda ONU sugli obiettivi globali da perseguire per preservare un mondo sostenibile. Essa, dunque, rappresenta – pur con il suo valore non vincolante – un elemento di garanzia, anche se solo programmatico, circa la volontà e l'impegno della

²⁷ La raccomandazione specifica poi: *Build on existing relationships with UN agencies to influence global social policy change and resource allocation; Initiate social development through sport partnerships; Enhance cooperation with the IPC on social development programmes.*

²⁸ La strategia *Olympism365* si allinea direttamente con 17 targets in 10 SDGs: SDG 3 *Good health and well-being* (Target 3.4); SDG 4 *Quality education* (Targets 4.4 and 4.5); SDG 5 *Gender equality* (Targets 5.1, 5.2 and 5.5); SDG 8 *Decent work and growth* (Targets 8.3 and 8.6); SDG 10 *Reduce inequality within and among countries* (Target 10.3); SDG 11 *Sustainable cities and communities* (Target 11.7); SDG 12 *Sustainable consumption and production patterns* (Target 12.5); SDG 13 *Take urgent action to combat climate change* (Target 13.2); SDG 16 *Peace, justice and sustainable institutions* (Targets 16.2 and 16.7); SDG 17 *Partnerships for the goals* (Targets 17.3, 17.14 and 17.16).

massima istituzione sportiva globale a perseguire gli obiettivi di sostenibilità. Poi, come pure visto, l'Agenda è stata aggiornata dalla versione 2020+5 contenente, fra le altre, la raccomandazione n. 10 “Rafforzare il ruolo dello sport come importante strumento per gli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite».

Proprio con riferimento a tali “obiettivi di sostenibilità”, il III Rapporto sulla sostenibilità del CIO afferma che l'organismo ha raggiunto 15 dei suoi 18 obiettivi per il periodo 2017-2020, tra i quali il completamento della nuova sede *Olympic House* (certificata come uno degli edifici più sostenibili al mondo) e il raggiungimento della *carbon neutrality* grazie al programma globale di mitigazione del carbonio IOC-Dow²⁹.

Il CIO ha di conseguenza aumentato il livello dei risultati da perseguire, fissando il target di riduzione delle emissioni di carbonio del 50% entro il 2030 e impegnandosi a diventare *climate positive* (rimozione di più CO₂ dall'aria di quella che viene emessa) entro la fine del 2024. Lo stesso traguardo è stato fissato per le edizioni dei Giochi a partire dal 2030 e quindi i Comitati organizzatori dovranno ridurre al minimo e compensare le proprie emissioni di carbonio (dirette e indirette) e implementare soluzioni durevoli a zero emissioni che vadano anche oltre i Giochi³⁰.

In maniera simile al periodo passato, quando gli obiettivi erano stati prefissati in base all'Agenda olimpica 2020, anche ora il CIO modella le proprie priorità in base all'Agenda 2020+5, la quale dunque, pur se non vincolante, costituisce un documento di enorme importanza in relazione al contributo dello sport alla lotta al cambiamento climatico e più in generale al raggiungimento degli obiettivi globali di sviluppo sostenibile.

²⁹ https://stillmed.olympics.com/media/Documents/News/2021/12/IOC-Sustainability-Report-2021.pdf?&_ga=2.249846211.499552219.1638972615-1134969605.1638804104.

³⁰ Gli altri obiettivi da perseguire nei prossimi anni sono: riconoscere il risultato del processo di consultazione interno ed esterno in merito alle nuove priorità; affrontare il contesto globale, nello specifico la sfida del cambiamento climatico, la perdita di biodiversità e l'impatto del COVID-19 nello sport; comprendere il contesto ambientale nel quale il CIO opera e i partner con i quali lavora.

RECENSIONI / REVIEWS

Luigi Melica, *Sport e “diritti” in Italia e nel mondo*, Bologna University Press, Bologna, 2022

Inserito all'interno della collana “Quaderni di Diritto delle attività motorie e sportive” diretta da Carlo Bottari, il volume di Luigi Melica si prefigge l'arduo compito di analizzare uno degli aspetti al contempo più delicati e complessi in materia di diritto sportivo: il rapporto tra ordinamento giuridico nazionale – nello specifico quello italiano – e l'intero ordinamento sportivo; ovvero, volendo utilizzare le parole dell'autore, tra *governance* politica e *governance* sportiva.

Sin dalla parte introduttiva, infatti, si sottolinea come la contrapposizione tra l'autonomia dell'ordinamento sportivo, unita al ragguardevole impatto sociale dallo stesso raggiunto, da un lato, e le prerogative puramente statali, dall'altro, non abbia fatto altro che creare delle vere e proprie frizioni tra i due “mondi”. Questi, pur basandosi entrambi su testi di matrice costituzionale – vista l'attenzione alla promozione della dimensione valoriale dei diritti fondamentali –, si fronteggiano costantemente in una contesa di confine legata all'individuazione della piena indipendenza sportiva e degli spazi nei quali a subentrare reclamando la sua efficacia è, invece, il diritto statale.

Ed invero, a seguito di una doverosa introduzione sull'Olimpismo e la Carta Olimpica (capitolo I), la concentrazione dell'autore si focalizza su quegli aspetti che, lungi dall'essere una prerogativa esclusiva del CIO, trovano spazio in ambito di diritto internazionale pattizio (capitolo II), oltre che costituzionale (pp. 36-43, p. 45 e capitolo III).

Rispetto al primo ambito oggetto di analisi (pp. 25-46), centrale importanza viene data al Consiglio d'Europa, il quale approvò alcune delle convenzioni di maggior rilievo in materia, come la Convenzione contro il doping del 1989 e la Convenzione contro la manipolazione delle competizioni sportive del 2014. Alla stessa Organizzazione si deve l'istituzione, nell'ambito dell'Accordo Parziale allargato sullo Sport (EPAS), di una piattaforma di cooperazione intergovernativa tra le autorità pubbliche degli Stati membri, pensata per favorire il dialogo tra gli enti pubblici, le Federazioni sportive e le ONG. Ma, più di ogni altra cosa, al Consiglio si deve riconoscere il merito dell'approvazione della Carta europea dello Sport, ritenuta dallo stesso autore un punto di riferimento fondamentale per gli Stati. Al suo interno si trovano infatti alcuni concetti divenuti oramai dei capisaldi in materia. Ad esempio, per la prima volta lo sport viene visto come un diritto della persona, strumentale ad altri diritti fondamentali, tra cui: il diritto alla salute, allo sviluppo della propria personalità, all'identità culturale e all'autodeterminazione. Altrettanto rilievo va poi riconosciuto all'articolo 3 della Carta, secondo il quale il ruolo dei poteri pubblici debba essere complementare all'azione dei poteri sportivi, visto il ruolo educativo che riveste lo sport (art. 5 Carta) e le ingenti risorse necessarie affinché *tutti* possano praticare attività fisica (art. 12 Carta).

Oltre al ruolo del Consiglio d'Europa, Melica riserva un ruolo parimenti centrale all'ONU, che, attraverso l'UNESCO, elaborò la Carta Internazionale per l'Educazione Fisica, l'Attività Fisica e lo Sport, importante in quanto, oltre a sancire che la pratica dell'educazione fisica, dell'attività fisica e dello sport è un diritto fondamentale per tutti (art. 1), elabora quella che l'autore definisce una «*visione strategica*» che coinvolge tutte le parti interessate – sia pubbliche che private – al fine di sviluppare e sostenere l'educazione fisica, e di promuovere adeguati investimenti pubblici. Questo, ribadisce sapientemente Melica, fa del diritto allo sport, oltre che un diritto strumentale ad altri, un diritto «a prestazione», in quanto il suo effettivo esercizio da parte di *tutti* è strettamente legato all'intervento dello Stato. Non può sottacersi che uno spazio, seppur ridotto, della trattazione è stato altresì riservato all'ambito regionale, con specifico riferimento al Trattato Europeo, al TFUE e al Libro Bianco sullo sport; testo quest'ultimo menzionato per la ripartizione della gestione dello sport tra enti di categoria e Stati in esso delineata (p. 44).

Da apprezzare è la scelta dell'autore di affrontare una breve comparazione tra varie Costituzioni, prima di scendere nel dettaglio della situazione italiana. Nella visione d'insieme, questo risulta un passaggio logico necessario, quanto arguto, perché conduce gradualmente il lettore da una dimensione internazionale e sovranazionale ad una allo stesso “più vicina”, e che incarna, tra l'altro, il fulcro dell'intero lavoro di ricerca. A tal fine, Melica classifica le Costituzioni analizzate in quattro tipologie differenti (p. 37): i Testi che offrono una tutela onnicomprensiva; quelli che, benché poco articolati sul punto, riconoscono il diritto di fare sport; le Costituzioni che valorizzano lo sport come un fattore di integrazione e coesione sociale; ed infine, quelle che menzionano lo sport nella ripartizione delle materie tra Stato ed Enti territoriali.

La Carta Costituzionale italiana viene collocata in quest'ultimo gruppo proprio perché in essa non si fa alcuna diretta menzione dello sport, eccezion fatta per la competenza concorrente in materia sancita all'articolo 117, co. 3, Cost. (pp. 49, 56). Tale scelta venne favorita per evitare un penetrante controllo politico che durante il regime fascista aveva invece avvolto il CONI. Ciò non vuol dire, però, che nessun'altra disposizione costituzionale possa trovare, seppur in via “collaterale”, applicazione in materia. Diverse sono difatti le tutele e i diritti coinvolti, come spiega Melica citando importanti sentenze della Corte Costituzionale a supporto (pp. 62-68).

Addentrandosi nei meandri della normativa italiana, l'autore descrive poi le importanti modifiche apportate all'ordinamento sportivo tramite la Legge delega n. 86 dell'8 agosto 2019. Novella questa che, come viene specificato all'interno del quarto capitolo, ha provocato forti rimostranze da parte del CIO. A trovare specifica rilevanza, secondo il tenore letterale che lo stesso organo di vertice dell'ordinamento sportivo inviava al Governo italiano, erano i principi 5 e 7, unitamente alla regola 27 della Carta Olimpica e, più in generale, il rispetto dell'autonomia del CONI da parte dello Stato, special modo in materia di *governance* dello sport. A questa posizione, però, si contrappone quella assunta dall'autore, secondo il quale limiti all'autonomia “sportiva” debbano sorgere ogni qualvolta una situazione giuridico soggettiva che presenti dei punti di connessione con l'ordinamento sportivo sia altresì “rilevante” per l'ordinamento giuridico della Repubblica. Se da una parte risulta comprensibile la richiesta avanzata dal CIO agli Stati di collaborare con i rispettivi NOC prima di adottare delle riforme in materia, dall'altra Melica evidenzia come il compito di garantire lo sport a *tutti* sia una prerogativa rientrante

tra le funzioni, e le responsabilità, prettamente statali. Per tale ragione, ad esempio, la forma di coordinamento in ambito ai finanziamenti pubblici erogati in favore delle Federazioni Sportive, *et similia*, seguendo gli indirizzi del CONI – come prevista dall’articolo 1, lett. *d*) della legge delega del 2019 –, a parere dell’autore, va intesa come «un corretto equilibrio tra il dovere dello Stato di promuovere lo sport per tutti e lo specifico contributo offerto dal CONI a tale attività»; nulla di più può essere chiesto allo Stato italiano (p. 83). Ma lo stesso discorso vale per la tutela giurisdizionale “ordinaria” da preservare in favore degli atleti (p. 82), al pari del limite dei mandati multipli per le cariche apicali, come già sancito dalla Corte di Cassazione per alcuni ordini professionali (pp. 90-91).

In ultima analisi, l’autore mette a confronto le due tipologie di *governance*, sottolineando che, se all’autonomia concessa a quella sportiva vengono spesso posti dei “limiti espressi” per le questioni rilevanti, oltre che delle “contaminazioni” di matrice pattizia ed europea, è altrettanto innegabile come spesso nel corso del tempo le decisioni dei vertici sportivi abbiano assunto – forse per necessità – forme dai contorni “politici”, nonostante la neutralità sancita dalla Carta olimpica.

Concludendo, nel suo complesso il lavoro si rende apprezzabile, oltre che per la scorrevolezza e la chiarezza del linguaggio, per la lucida disamina del complicato rapporto tra il CIO e le autorità italiane, posta in essere, tra le altre cose, da un esperto costituzionalista quale è l’autore. Non stupisce infatti che lo stesso, proprio attraverso il perno delle diverse garanzie riconosciute ai diritti fondamentali, non si esime dal criticare il comportamento dei vertici del movimento olimpico, spesso caratterizzato dal tono, per così dire, “autarchico” e “monopolista”.

Francesco Viggiani

Eunomia

Rivista di studi su pace e diritti umani

<http://siba-ese.unisalento.it/index.php/eunomia>

© 2023 Università del Salento – SIBA

Coordinamento **SIBA**
UNIVERSITÀ DEL SALENTO
<http://siba.unisalento.it>