

LUCA BUSCEMA

# DIRITTO DELLO SPORT

*Profili giuspubblicistici*



G. Giappichelli Editore

## PREFAZIONE

Lo sport, attività umana strettamente interconnessa con il benessere psicofisico dell'individuo, contribuisce, in modo determinante, ad irrobustire e stabilizzare il processo di formazione, crescita e maturazione di una personalità armonica ed equilibrata, aperta al confronto ed al dialogo ed ispirata ai valori della lealtà, correttezza, probità e fair play in seno ad una società (sempre più) multiculturale.

Essenziale risulta essere il ruolo rivestito dalla pratica sportiva nel consolidamento delle relazioni umane e nell'educazione alla condivisione dei valori propri di una comunità socialmente progredita.

Lo sport è espressione di libertà ed autodeterminazione del singolo e, al contempo, potente fattore di aggregazione, capace di rafforzare i sentimenti di solidarietà e di comunione di principi etico/morali sui quali si innesta un modello ideale di società civile.

La pratica sportiva, concepita, innanzitutto, in riferimento ad attività ludiche e/o amatoriali, è contraddistinta, pertanto, da uno spiccato tratto caratteristico di "socialità", assurgendo a fenomeno umano che richiede, per il suo compiuto svolgimento, la promozione e valorizzazione di formazioni sociali entro le quali sviluppare la personalità di ciascuno.

A livello agonistico, presuppone e, allo stesso tempo, richiede un sistema organizzativo ancor più complesso e composito che, come noto, travalica gli angusti confini nazionali e si radica, in chiave internazionale, nel quadro di un assetto strutturale articolato e di ampio respiro.

I sistemi sportivi nazionali, propri di ciascun Paese, si innestano, quindi, all'interno di un modello organizzativo che tende a sfuggire ad una stringente regolamentazione di matrice statale ed a rintracciare, in sé, per vero, in via autoreferenziale, l'unica fonte di disciplina.

Per tale via, si vorrebbero ascrivere all'ordinamento sportivo (internazionale) i tratti caratteristici propri di un vero e proprio (autonomo, indipendente e sovrano) ordinamento giuridico, connotato dagli elementi costitutivi della plurisoggettività, dell'organizzazione e della normazione.

Per quanto il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo ben si coniughi con i valori del pluralismo istituzionale e sociale (radicati, *in primis*, in

seno alla Costituzione repubblicana), il fenomeno sportivo, però, non può risultare indifferente innanzi agli occhi dell'ordinamento giuridico sovranazionale, europeo e/o statale.

Va ricercato, in questa direzione, il giusto equilibrio in vista della salvaguardia di relevantissimi interessi umani al cospetto dei quali consentire il consolidamento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo senza, per ciò solo, intaccare e/o pregiudicare i diritti e le libertà (anche fondamentali) dell'individuo.

La disciplina del fenomeno sportivo è rimessa, quindi, a molteplici fonti, alcune delle quali (eterodirette) di origine internazionale, europea e/o statale, altre riconducibili ad un ormai ampiamente sviluppato modello di (auto)regolamentazione rinvenibile all'interno del sistema sportivo (inter)nazionale.

Ciò, ovviamente, secondo una trama di relazioni dinamiche ed in continuo divenire, alla luce, peraltro, dell'evoluzione dei costumi e della sempre più evidente attitudine del fenomeno sportivo ad abbracciare numerosi ambiti di interessi umani giuridicamente rilevanti.

Ne consegue un sistema di regolamentazione multilivello in cui confluiscono numerose branche del diritto, inteso nella sua tradizionale accezione, scientifica e di studio.

I settori scientifico/disciplinari coinvolti sono molteplici, rilevando lo sport in seno al diritto pubblico (internazionale, europeo, costituzionale, amministrativo, penale) e al diritto privato (civile, commerciale, del lavoro), interessando profili sia di natura sostanziale, sia di carattere processuale.

La vastità dei temi da affrontare richiederebbe, quindi, un approccio multidisciplinare, frutto della condivisione di molteplici competenze.

Obiettivo del presente volume risulta essere, diversamente, quello di offrire un contributo incentrato solamente su alcune tematiche di diritto pubblico, sorretto da finalità (anche) didattiche, nel tentativo di sviluppare l'approfondimento scientifico degli argomenti di interesse trattati mediante un'elaborazione teorica accompagnata dalla descrizione di vicende concrete, sì insorte in seno all'ordinamento sportivo, ma capaci di involgere pure posizioni di diritto soggettivo e/o di interesse legittimo e, per tale ragione, rilevanti, altresì, per l'ordinamento giuridico statale.

Un prezioso ausilio viene quindi rinvenuto nella corposa giurisprudenza, formatasi nel tempo, citata nel testo, affiancata dall'elaborazione di (non sempre concordi) posizioni interpretative maturate in dottrina ed evidenziate mediante il richiamo ad una consistente bibliografia.

## CAPITOLO I

# ORDINAMENTO SPORTIVO E SISTEMI REGOLATORI MULTILIVELLO

SOMMARIO: 1. Sport, salute e società: note introduttive. – 2. La vocazione universale dello sport. – 3. L'ordinamento sportivo ed i suoi elementi costitutivi: plurisoggettività, organizzazione e normazione. – 4. L'ordinamento sportivo all'interno della Repubblica delle autonomie.

### 1. Sport, salute e società: note introduttive

L'attività sportiva, espressione sì di fisicità, ma, al contempo, fenomenologia direttamente riconducibile al benessere psicofisico ed alla qualità della vita dell'individuo, implica il coinvolgimento di molteplici interessi umani legati sia alla promozione della personalità di ciascuno, sia al bisogno di condivisione insito nello svolgimento della pratica sportiva a livello ludico, amatoriale ed agonistico.

Invero, *“nello sport si ritrovano tutti gli aspetti del reale: l'estetica (poiché lo sport si osserva), la tecnica (poiché lo sport si apprende), il commercio (poiché lo sport si vende bene e fa vendere altrettanto bene), la politica (lo sport è l'esaltazione del luogo, della città, e nello stesso tempo è anche il superamento delle frontiere), la medicina (lo sport implica l'esercizio del corpo), il diritto (senza l'universalità delle regole la competizione non è più possibile), la religione (lo sport vi trova le sue origine ma si presenta anche – almeno si dice – come una religione dei tempi moderni)”* (Jeu, 1976, 75).

Lo sport è un *“efficace veicolo di importanti valori come la solidarietà, la tolleranza, il rispetto dell'altro, la correttezza, il senso di appartenenza ad un gruppo, la disponibilità e la motivazione a compiere sforzi personali; è dotato di una notevole capacità di raggiungere, interessare e riunire tutti, indipendentemente dall'età, dal genere, dall'origine sociale, dalle convinzioni personali; contribuisce allo sviluppo, alla realizzazione e alla salute fisica e psichica della persona, ma anche a promuovere l'integrazione sociale di soggetti vulnerabili*

*come donne, immigrati, disabili e persone provenienti da contesti svantaggiati; contribuisce a tenere i giovani lontano dal crimine e dalla devianza; è, in ambito statale, europeo e internazionale, un fenomeno sociale d'importanza crescente che contribuisce in modo significativo agli obiettivi di inclusione sociale, di solidarietà, di dialogo interculturale, di pace e prosperità, oltre che un rilevante fattore di crescita economica*" (Mazzei, 2014, 11 ss.).

I valori umani insiti all'interno dell'attività sportiva, in vista della promozione, in chiave multiculturale, degli ideali di solidarietà, tolleranza e condivisione, costituiscono fonte di ispirazione per consolidare lo spirito di gruppo, la lealtà e la correttezza ed esercitano un'influenza positiva nel processo di maturazione culturale, sociale e di sviluppo della personalità di ciascuno, concorrendo, in tal modo, a rafforzare anche la cittadinanza attiva (Bastianon, 2016, 261 s.).

Spicca la funzione altamente educativa dello sport, sia esso praticato a livello ludico, amatoriale o agonistico, nei confronti dell'atleta (specie se ancora in tenera età) al rispetto delle regole di vita e di convivenza civile, nonché nella prospettiva dell'affermazione del convincimento secondo cui il conseguimento di determinati obiettivi (quali possono essere la vittoria di una gara o il miglioramento di un record personale) sia possibile solo attraverso l'applicazione, il sacrificio e l'allenamento, la costanza e la dedizione, *"senza calvide o pericolose scorciatoie"* (Corte di Cassazione, sez. V, 20/01/2005, n. 19473), *"divenendo così lo sport anche formidabile palestra di vita, preparando i giovani ad affrontare, con lo spirito giusto, la grande competizione della vita, interiorizzando valori come sacrificio, applicazione, rispetto delle regole e del prossimo"* (Marzano, 2007, 3988).

In tal contesto, *"è fondamentale che coloro che allenano e preparano il minore non si limitino a insegnare la tecnica astratta di una disciplina, ma indirizzino il minore a una pratica sportiva corretta e leale, trasmettendogli una concezione dello sport improntata a principi quali la correttezza e il rispetto delle regole e degli avversari. Educare allo sport e con lo sport, dunque"* (Pari-si, 2016, 11).

Di estrema importanza si dimostrano, quindi, le finalità pedagogiche e formative perseguite dallo sport, *"soprattutto nei giovani, veicolando valori fondamentali quali l'amicizia, la solidarietà, il rispetto degli altri e la tolleranza, ovvero ancora – la – natura volontaristica e gratuita che caratterizza l'attività di tutti coloro che si adoperano per promuovere lo sport a livello locale offrendo a chiunque la possibilità di praticare attività sportive a livello dilettantistico"* (Bastianon, 2009, 395).

Orbene, in seno al concetto di sport, è noto, è possibile ricondurre *"qualsiasi forma di attività fisica che, mediante una partecipazione organizzata o meno, abbia come obiettivo il miglioramento delle condizioni fisiche e psichiche, lo*

*sviluppo delle relazioni sociali e il conseguimento di risultati nel corso di competizioni a tutti i livelli*” (Carta Europea dello Sport approvata nel 1992 a Rodi nel corso della Settima Conferenza dei Ministri Europei dello Sport).

In esso può certamente essere ascritto *“ogni tipo di attività a contenuto prevalentemente fisico, da realizzare di norma secondo determinate regole, traducendosi in un gioco ovvero in un esercizio, a carattere competitivo oppure isolato, occasionale oppure organizzato”* (Albeggiani, 1990, 539).

Ancora, è stato sostenuto che lo sport sia un *“comportamento umano caratterizzato dall’esercizio fisico e collegato all’idea del conseguimento del miglior risultato”* (Fracchia, 1999, 467), ovvero inteso alla stregua di *“attività ludica finalizzata al miglioramento del risultato dell’esercizio sportivo”* (Frascaroli, 1990, 514).

La pratica sportiva, certamente, assurge a strumento per la realizzazione del diritto alla salute e al benessere psico-fisico delle persone, del miglioramento degli stili di vita, della formazione (psicofisica) della personalità di ciascuno (Carmina, 2015, 332 ss.).

Ciò, anche laddove, quasi paradossalmente, possa assistersi, in considerazione dei tratti caratteristici propri di alcuni sport, ad un contraddittorio rapporto tra l’attività sportiva – ordinariamente idonea a consentire la promozione ed il miglioramento delle condizioni psicofisiche dell’individuo – e la potenziale esposizione al pericolo di produzione di pregiudizi all’integrità ed alla salute della persona perché *“sul piano squisitamente astratto non può concepirsi che l’esercizio dello sport, o quanto meno delle principali attività sportive, sia disgiunto dall’assunzione diretta di un margine più o meno ampio di rischi”* (Liotta, 1999, 1140; Id., 2005, 12).

Si pensi, ad esempio, agli sport *“a contatto istituzionalizzato”* o a *“violenza necessaria”* (pugilato, lotta libera, judo, ecc.), che ammettono forme di violenza fisica nei confronti dell’avversario (Parisi, 2010, 5 ss.; Macrì, 2001, 135 s.; Albeggiani, 1990, 547 s.; Barborini, 1987, 1252 s.; Di Stefano, 1963, 315 s.; Borruso, 1958, 265 s.), ovvero a violenza eventuale, che, *“pur non essendo caratterizzati dall’uso legittimo della violenza, prevedono inevitabilmente il contatto fisico tra gli atleti”* (Maietta, 2016, 208).

Senza contare che *“lo sport, specie se esercitato a livello agonistico, non giova alla salute intesa quale assenza di malattia potendo tutt’al più comportare uno stato di benessere psicofisico derivante, come rilevato, dalla realizzazione esistenziale che il soggetto trae dalla sua pratica; ché anzi l’esercizio della maggior parte delle attività sportive svolte a livello agonistico non soltanto crea un rischio di danni per l’incolumità fisica o psichica ma addirittura dà luogo ad un vero e proprio ‘fisiologico’ deterioramento fisico”* (Agrifoglio, 2018, 770 ss.).

In un siffatto contesto, si osserva, apprezzata la pratica sportiva non so-

lo alla stregua di attività espressione di libertà ed autodeterminazione del singolo, ma anche in termini di fonte di relazioni umane ed ambito di interessi rilevanti per l'ordinamento giuridico, si persegue l'obiettivo di individuare i presupposti di liceità (Frau, 2014, 1340 ss.; Id, 2011, 1310 ss.; Id, 2011, 1146 ss.; Bendoni, 2011, 4327 ss.; Marra, 2010, 938 ss.; Bacco, 2007, 2001 ss.; Marzano, 2007, 3990 ss.; Facci, 2005, 1041 ss.; Di Pietropaolo, 2001, 508 s.; Macrì, 2001, 133 ss.; Sica, 2000, 737 ss.; Russo, 2000, 321 s.; Bellagamba, 2000, 995 s.; Vidiri, 1992, 327 s.; Scialoja, 1988, 410 ss.; Dinacci, 1984, 1210 s.; De Francesco, 1983, 607 ss.) nel quadro della ricerca di un giusto temperamento tra la tutela di (alcuni) diritti (inviolabili) dell'individuo, afferenti alla sua integrità psicofisica ed al conseguente divieto di disporre del proprio corpo in violazione dei valori di dignità della persona (Cherubini, 1978, 86 ss.), e dei principi fondamentali *“del c.d. ordinamento sportivo, valori questi ultimi che si esprimono, tra l'altro, in quelle regole c.d. tecniche volte a disciplinare le singole attività sportive”*, peraltro ciclicamente evolutesi, *“così come allo stesso tempo sono mutati nel tempo i valori morali, i parametri ai quali ancorare il giudizio di conformità di determinate azioni umane alle norme codicistiche, costituzionali e sovranazionali”* (Agrifoglio, 2018, 762 ss.).

Del resto, *“che il dovere di non potere disporre del proprio corpo, della propria salute e della propria vita sia assiologicamente prevalente sul diritto di potere determinare la propria vita e di potere disporre del proprio corpo al fine di raggiungere soddisfazioni esistenziali e/o economiche, è affermazione che, pur essendo pregna di valori etici, va oggi comunque armonizzata con una visione laica e liberale dell'esistenza umana”* (Agrifoglio, 2018, 764 s.).

Così, l'effettiva tutela dell'integrità psicofisica dell'individuo viene rimessa alla formulazione di regole di condotta ispirate a cautela e prudenza – pur essendo, ovviamente, ineliminabile, in senso assoluto, il rischio di pregiudizio insito nell'esercizio dell'attività – volte a contenere il grado di violenza od irruenza incompatibile con le caratteristiche dello sport praticato, ovvero col contesto ambientale nel quale l'attività sportiva si svolge in concreto, o con la qualità delle persone che vi partecipano (Frau, 2011, 2260 ss.; Id, 2011, 1308 ss.; Id, 2011, 1146 ss.; Marzano, 2007, 3992 ss.; Frattarolo, 2005, 387 s.; Bertini, 2002, 33; De Marzo, 1992, 8 ss.; Albeggiani, 1990, 538 s.; Busnelli, Ponzanelli, 1984, 283 ss.; Bonasi Benucci, 1955, 422 s.).

Si potrebbe ritenere che l'ordinamento si preoccupi *“di limitare il rischio connesso allo svolgimento della pratica sportiva, individuando in maniera il più possibile puntuale delle norme cautelari, contenute all'interno dei singoli regolamenti sportivi esistenti per ognuna delle discipline sportive riconosciute ed autorizzate dallo Stato”* (Marra, 2010, 938 s.), ancorché le norme costitutive la disciplina sportiva siano concepite, *in primis*, non in vista dell'obiettivo

di impedire la produzione di eventi lesivi, “quanto soprattutto di assicurare il conseguimento del risultato sportivo, nel rispetto dei principi ispiratori del gioco” (Ronco, 2003, 2084 s.), vivificate, in realtà, da un punto di vista assiologico ed ideale, dai principi di probità e lealtà che contraddistinguono il “vero sportivo” e che ne guidano l’azione anche laddove sia sceso in campo con un incisivo agonismo, pur sempre rispettoso dell’avversario.

In ogni caso, lo sport costituisce espressione di libertà dell’individuo e strumento di autodeterminazione e realizzazione della personalità di ciascuno; invero, ancorché dalla pratica sportiva possano essere ritratti diretti effetti benefici in favore del singolo, è facilmente comprensibile che il miglioramento della qualità della vita e del vigore psicofisico che ne deriva comporti, altresì, il soddisfacimento di interessi generali, correlati ad un incremento del benessere della popolazione e ad un conseguente risparmio, *in primis*, delle spese sanitarie.

Uno stile di vita sano, non sedentario, costituisce, quindi, obiettivo non solo di ogni individuo, ma si innesta entro misurate politiche di promozione della salute collettiva.

“Ben si giustifica, perciò, che lo Stato non solo permetta, ma anzi favorisca la pratica sportiva, attesa la sua utilità sociale, in quanto migliora le condizioni fisiche della popolazione e sviluppa lo spirito agonistico” (Marzano, 2007, 3989).

Così, ad esempio, la legge 23 marzo 1981, n. 91 (seppur concernente il tema dei rapporti tra società e sportivi professionisti), all’art. 1, postula, in via programmatica, che “l’esercizio dell’attività sportiva, sia essa svolta in forma individuale o collettiva, sia in forma professionistica o dilettantistica, è libero”.

Vieppiù, “la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (art. 1, comma 369, lett. e) ha espressamente codificato l’esistenza di un vero e proprio diritto allo sport, seppure limitato ai soli minori (e non esteso a tutti gli individui), sancendo l’obbligo per lo Stato di garantire il diritto all’esercizio della pratica sportiva quale insopprimibile forma di svolgimento della personalità del minore” (Lubrano, 2020, 248).

Va da sé, però, che, in seno ad un ordinamento democratico, ispirato ai valori di fondo di un sistema di governo liberale, nessuna costrizione possa essere ritenuta ammissibile anche laddove, in tesi, si perseguano finalità astrattamente ed idealmente condivisibili, così come diversamente da quanto accaduto in (un non troppo lontano) passato, allorquando l’intento di “indirizzare lo sport al fine particolare del miglioramento fisico e morale della popolazione” (cfr. art. 2, l. 16/02/1942, n. 426), concepito entro un assetto politico/costituzionale di stampo totalitario, si è tradotto (e, tutt’oggi, consisterebbe) non nell’esercizio di libertà, funzionali alla promozione della



personalità dell'individuo, bensì nell'ingerenza “paternalistica” del pubblico potere nella vita di ciascun cittadino (*rectius*: suddito) (Vanzetti, 2013, 137 ss.).

Ciò in quanto “*un governo fondato sul principio della benevolenza verso il popolo, al modo di un governo di un padre verso i figli, cioè un governo paternalistico, in cui i sudditi, come figli minorenni che non possono distinguere ciò che è loro utile o dannoso, sono costretti a comportarsi solo passivamente, ad aspettare che il Capo dello Stato giudichi in qual modo loro devono essere felici, è il peggior dispotismo che si possa immaginare*” (Sasso, 1961, 74).

Apprezzare lo sport alla stregua di strumento di indirizzo ed orientamento (anche culturale) della popolazione, pertanto, può assumere una diversa consistenza ed un differente significato a seconda del particolare contesto socio/politico entro il quale il fenomeno sportivo assurge ad oggetto di rilevanza per l'ordinamento giuridico statale ed in seno alla comunità internazionale.

Così, allo stato attuale, in ossequio ai “*Fundamental Principles of Olympism*” contemplati dalla Carta Olimpica (Vari, 2016, 220), il diritto di praticare attività fisica e sport si eleva al rango di “*diritto umano riconosciuto a livello internazionale*” (Bastianon, 2009, 396 s.), “*diritto dei popoli quando diventa il passe-partout per rivendicare altri diritti, quali il diritto alla pace, allo sviluppo, i diritti degli uomini di colore nel Sud Africa dell'apartheid, i diritti dei disabili, i diritti del fanciullo, i diritti delle donne*” (Tognon, Stelitano, 2011, 207), anche in quanto, come visto, strettamente interconnesso con la salute dell'individuo, specie in un contesto sociale e valoriale in cui si esplorano nuovi orizzonti di potenziamento fisico, per un verso attraverso l'impiego di sostanze o presidi atti a potenziare la prestazione fisica e, per altro verso, attraverso tecniche di selezione genetica dei futuri campioni (Salardi, 2019).

Per vero, si dimostra comunque non revocabile in dubbio ritenere che lo sport investa libertà fondamentali proprie di ciascun ordinamento ispirato ai valori del costituzionalismo moderno; di conseguenza, pur permanendo, di certo, ineludibili specificità in seno ai vari modelli di organizzazione politico/costituzionale, innegabile sembra l'opportunità di correlare la pratica sportiva ad alcuni diritti inviolabili dell'individuo (declinati, ad esempio, all'interno della Costituzione italiana, agli artt. 2 e 18 – sviluppo della personalità dell'individuo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali cui ritiene di aderire ed entro le quali esercitare l'ulteriore diritto di associazione; all'art. 32 – conseguimento di sempre maggiori condizioni di benessere psicofisico; all'art. 3 – principio di uguaglianza da intendere riferito con riguardo sia al divieto di discriminazioni, sia in termini di superamento delle condizioni personali e sociali che possano precludere o limitare il libero svolgimento

della pratica sportiva) (De Fusco, 2019, 5 ss.; Bonomi, 2005, 363 ss.; D'Onofrio, 2019, 10 s.; Benvenuto, 2017, 1 ss.).

Peraltro, nell'ambito di una società in cui si dimostra fin troppo agevole assistere ad uno smarrimento dei valori e degli ideali strettamente connaturati al rispetto ed alla promozione della persona e della dignità umana (esplicitata, quanto meno in senso minimo, alla stregua di principio supremo dell'ordinamento – Sacco, 2007, 2280 ss. – presupposto di tutti i diritti fondamentali – Tigano, 2010, 1749 – diritto ad avere diritti – Resta, 2008, 1673 – incondizionato rispetto della più intima essenza dell'individuo, corrispondente alla qualità di uomo in quanto tale – Sacco, 2007, 2280 – al di là di ogni forma di abiezione, avvilitamento e degradazione fisica e morale), lo sport ben può assumere il compito di influenzare, alla luce dei connotati etici e morali ad esso connaturati, i comportamenti individuali e collettivi, i modelli di vita ed i valori sociali, educativi e culturali su cui incentrare politiche di condivisione, tolleranza, integrazione sociale, lealtà e solidarietà, fattori di inserimento e partecipazione democratica alla vita della comunità di appartenenza (Bastianon, 2009, 395 ss.).

Ciò, specie se declinati con riguardo alle fasce più deboli della popolazione, ovvero nei confronti delle persone affette da disabilità, bisognose di maggiori attenzioni perché esposte al rischio di marginalizzazione civile, sociale e culturale a causa di patologie, fisiche o mentali, che le rendono, ancor oggi, “diverse” agli occhi della comunità (Buonocore, Mastromattei, Tosarello, 2011; Vadala, 2009, 133 ss.; Arrigoni, 2008; Bal Filoramo, 2007; Ghirlan-da, 2003).

Del resto, è proprio in seno alle formazioni sociali che si radica, nel suo dinamico divenire, la personalità dell'individuo e la promozione della dignità della persona, apprezzata in chiave relazionale e contraddistinta da imprescindibili legami interumani (dai quali ed) entro cui matura l'identità (valoriale, ideale, culturale) di ciascuno (Cendon, 2011, 2412 ss.).

Ed è proprio nell'ambito del pluralismo sociale, attributo tipico ed ineliminabile di un ordinamento democratico, che si rintracciano le fondamenta delle libertà individuali poiché esse assumono piena consistenza ed effettività nei gruppi e nelle formazioni sociali che sorgono spontaneamente e che rin-vengono in un complesso di interessi umani comuni il collante che avvolge e rinsalda i rapporti e le relazioni tra i membri di una data collettività.

In tal contesto, si osserva, “*la libertà individuale non è «vuota», ma si esercita e si svolge nelle relazioni personali e sociali, cosicché i gruppi sociali che si formano in via spontanea non sono altro che aspetti e profili della libertà unitariamente intesa*” (Cariola, 2010, 2257).

In seno ad una siffatta (ovviamente, parziale) ricostruzione dell'effettività delle libertà fondamentali, si innesta, a pieno titolo, il fenomeno sportivo che

*“prende le mosse dall’attività individuale, che in alcuni sport si esaurisce in se stessa ed, invece, in altri si sviluppa in forme aggregative dalle più spontanee ed occasionali a quelle più strutturate ed istituzionalizzate, sino ad arrivare alla regolazione di campionati, l’ammissione ovvero l’esclusione dai quali assume oggi carattere pubblicistico”* (Cariola, 2010, 2258 s.).

Così, in definitiva, se *“lo sport viene inteso come un’attività prodromica e necessaria (e, per certi versi, strumentale), alla realizzazione di diritti fondamentali costituzionalmente riconosciuti (quali, ad esempio, il diritto alla salute, la libertà di associazione, il diritto a svolgere la propria personalità all’interno delle formazioni sociali, il diritto a non essere discriminati) che – pur essendo dotati di una propria autonomia concettuale – costituiscono, al contempo, elementi ontologicamente connessi al fenomeno sportivo, è ragionevole ritenere che si possa parlare di un diritto allo sport e che quest’ultimo si atteggi, seppur indirettamente, a diritto fondamentale costituzionalmente tutelato”* (Pensabene Lioni, 2012, 415 ss.).

## 2. La vocazione universale dello sport

Il complesso insieme di fattori che contribuisce a connotare lo sport alla stregua di attività umana incidente in seno a molteplici ambiti della vita sociale, economica, istituzionale ed ordinamentale (Del Giudice, 2008, 2643), è noto, rende problematico poterne categorizzare, anche storicamente, in termini univoci, i tratti caratteristici essenziali (Pensabene Lioni, 2012, 415 ss.; Sanino, 2006, 1 s.; Marani Toro, 1971, 42 ss.), pena il pericolo di enfatizzare oltremodo i connotati di autoreferenzialità, ovvero di ingenerare, anche sotto la lente del diritto, incertezze dogmatiche ed applicative non facilmente risolvibili ricorrendo ai tradizionali canoni ermeneutici (Piazza, 2013, 5123 ss.).

In tal contesto, si dimostra davvero arduo poter rintracciare, ovvero costruire, una nozione dello sport “omnicomprensiva” e suscettiva di poter essere ben adattata alla eterogeneità delle variegata esperienze storiche (Mandell, 1989; Palumbo, 1965, 214 ss.; Gualazzini, 1965, 339 ss.; Albanesi, 1940 – 1949, 5 ss.) e tradizioni giuridiche proprie dei diversi sistemi giuridici – istituzionali ed ordinamentali – statali, regionali, sovranazionali o internazionali (Lubrano, 2020, 250 ss.; Mazzei, 2017, 11 ss.; Frosini, 2017, 11 ss.; Piazza, 2013, 5123; Manzella, 2008, 418 s.).

Spicca, però, in tema, l’orientamento maturato nella direzione di affermare la necessità di una normazione omogenea, qualificando l’organizzazione sportiva alla stregua di sistema autonomo, transnazionale e trasversale (Mazzei, 2017, 6 ss.), *“ricordando che il legal pluralism del mondo globalizzato, en-*

tro il quale si inserisce l'organizzazione sportiva mondiale, è lo scenario all'interno del quale ... si è iniziato a parlare di una *lex sportiva*, in analogia con la *lex mercatoria*" (Serra, 2020, 348; Serra, 2020, 1 ss.; Mazzei, 2017, 12 ss.), modello di regolamentazione basato, però, su di una volontaria accettazione ed adesione da parte dei soggetti operanti all'interno del sistema sportivo (Mazzei, 2017, 8 ss.) e, par tale natura, intrinsecamente destinato a dover misurarsi con il (relativo) riconoscimento da parte di ciascun ordinamento giuridico statale entro il quale sarebbe chiamato ad operare.

Difatti, "a livello teorico si può individuare una possibile via che porti alla piena realizzazione della *lex sportiva* come *lex unitaria* proprio nella configurazione reticolare delle organizzazioni sportive che impone l'adozione di una visione relazionale e collaborativa sia tra i vari organi del sistema sportivo sia tra questo e gli ordinamenti nazionali, sia a livello legislativo che giudiziario. Ma, scendendo sul concreto, si delineano le difficoltà di una tale collaborazione, in quanto si tratta anche di un problema di rapporti di forza che coinvolge aspetti giuridici, politici e sociali" (Serra, 2020, 356).

Lo sport, del resto, assurge ad oggetto di rilevanza non solo in riferimento ai singoli ordinamenti giuridici statali, ciascuno dei quali caratterizzato da ben definiti profili di specificità e peculiarità, anche costituzionali (Lubrano, 2020, 241 ss.), bensì (innanzitutto) in ambito europeo (*rectius*: eurounitario) (Bastianon, 2009, 392 ss.) e, più in generale, secondo una dimensione globale o di "diritto sconfinato" (Manfredi, 2012, 310 ss.; Id, 2011, 695 ss.; Casini, 2010; Ferrarese, 2006); in questa direzione, la "vocazione universale" del fenomeno sportivo conduce, in realtà, a postularne i tratti caratteristici della aterritorialità e della superstatualità (Massera, 2007, 185 ss.).

Invero, la dimensione sovranazionale del fenomeno sportivo, testimoniata, innanzitutto, dall'esistenza di organizzazioni internazionali e regionali a base associativa poste al vertice di un articolato e composito assetto organizzativo composto anche dai diversi sistemi sportivi nazionali, postula un insieme di regole di disciplina dei rapporti tra le istituzioni ed i soggetti operanti in seno all'ordinamento sportivo (internazionale) costituito non da un diritto di un ordinamento giuridico a sé, bensì da un complesso di norme "*interstato o superstato*" (Giannini, 2006, 444).

Nel tempo, è stato possibile assistere ad una diversa denominazione delle regole costitutive il "diritto internazionale sportivo o dello sport", l'"International Sports Law", ovvero il "Global Sports Law" (Casini, 2010, 7 s.), pur se, indipendentemente da qualsivoglia sforzo definitorio, spicchi il comune riconoscimento dell'apprezzamento, all'interno della Comunità internazionale, del fenomeno sportivo, concepito alla stregua di strumento di promozione di valori (anche di matrice culturale) appartenenti ad un patrimonio assiologico condiviso in seno alla "Società delle Nazioni".

In tal contesto, sembra potersi affermare che l'ordinamento sportivo si inquadri entro la categoria dogmatica dei "sistemi regolatori globali" (Cassese, 2005, 331 ss.).

In essi si rinvencono relazioni giuridico-organizzative (relativamente) tipiche, delle quali l'ordinamento sportivo mima, in buona misura, le caratteristiche in tali termini rilevanti: *"l'assenza di esclusività tra regimi internazionali, per l'ordinamento sportivo risultante dalla continua interazione e dialettica tra Federazioni sportive internazionali e Comitato olimpico internazionale; l'alto grado di autoregolazione, che nell'ordinamento sportivo si trasferisce fin nel momento dell'esecuzione giustiziale del diritto attraverso il c.d. vincolo di giustizia; il ruolo importante delle decisioni assunte sulla base di negoziati e di criteri scientifici, che nell'ordinamento sportivo presentano connotati più strettamente tecnici; la tendenza all'appannamento della distinzione tra diritto pubblico e diritto privato, che nell'ordinamento sportivo può portare alla convivenza e all'interferenza in più punti delle due discipline all'interno dello stesso momento organizzatorio"* (Massera, 2007, 185 ss.).

In un siffatto quadro ricostruttivo, rileva *«il ruolo del diritto come arbitro del rapporto tra gli interessi e i valori in campo – che – proietta le sue manifestazioni tipiche in una prospettiva che è insieme multilivello e multidisciplinare, così dando vita... ad una sorta di nuovo e speciale "cubo magico", con queste caratteristiche strutturali e funzionali: che le sei facce del poliedro sono costituite, rispettivamente, quanto ad ambito ordinamentale, dal diritto sportivo, dal diritto nazionale, dal diritto comunitario, dal diritto internazionale, ma poi anche, quanto ad ambito disciplinare, dal diritto pubblico e dal diritto privato»* (Massera, 2007, 177 s.).

In questa direzione, vanno certamente accolti con favore i molteplici atti normativi e documenti finalizzati a tributare rilievo internazionale alla pratica sportiva.

Se, da un lato, nel tempo, è stato possibile assistere all'adozione di numerose convenzioni internazionali, ove *"il richiamo al diritto allo sport è indiretto e sottinteso"* (De Fusco, 2019, 11), sotto altro profilo, è maturata, *in primis*, la consapevolezza dell'opportunità di apprezzare il fenomeno sportivo alla stregua di strumento di promozione del benessere psicofisico dell'individuo sin dalla più tenera età.

Così, ad esempio, in seno all'art. 31 della Convenzione internazionale sui diritti del fanciullo (approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989, ratificata dall'Italia con legge del 27 maggio 1991, n. 176, depositata presso le Nazioni Unite il 5 settembre 1991), viene riconosciuto "il diritto al gioco" entro il quale ricondurre anche, secondo quanto previsto dagli artt. 24 e 29, un'attività fisica regolare, atteso che, indubbiamente, la pratica sportiva migliori lo stato di salute del bambino,

agevoli l'apprendimento e possa contribuire ad un corretto sviluppo psicofisico, sociale e culturale, che dovrebbe accompagnare il bambino fino all'adolescenza (De Fusco, 2019, 12).

Nello sport si sintetizzano, poi, i valori di solidarietà, fratellanza ed amicizia tra i popoli.

Spicca, in tal senso, in prima battuta, la c.d. "Carta Internazionale per l'educazione fisica, l'attività fisica e lo sport", adottata dall'UNESCO nel 1978, ove lo sport assurge alla stregua di «*diritto fondamentale per tutti*» e come elemento utile per il conseguimento di benefici individuali e collettivi, tra i quali miglioramento della salute, lo sviluppo socioeconomico, la pace e la stessa dignità dell'uomo» (Lubrano, 2020, 252; De Fusco, 2019, 11 s.; Vari, 2016, 220).

Ad essa è seguita, poi, la Convenzione internazionale contro l'Apartheid nello sport del 1985, approvata con Risoluzione dell'Assemblea Generale dell'ONU 40/64 del 10/12/1985, documento connotato da un'evidente carica simbolica, indirizzato verso «*l'uso strumentale dello sport per promuovere i diritti umani e il diritto alla pace*» (Tognon, Stelitano, 2011, 213).

Seguendo questa scia, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, in seguito, «*con Risoluzione 67/296, in data 23 agosto 2013, ha deciso di proclamare il 6 aprile (data dell'inaugurazione della Prima Olimpiade di Atene nel 1896) come "giornata internazionale dello sport per lo sviluppo e la pace"*» (Lubrano, 2020, 252).

Essenziale si dimostra, infine, il "Report from the United Nations Inter-Agency Task Force on Sport for Development and Peace – Sport for development and peace towards achieving the millennium development goals" del 2003, documento all'interno del quale si analizza il potenziale contributo che lo sport può offrire al raggiungimento degli "Obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) delle Nazioni Unite".

Tra questi, come già rilevato, rientra certamente la promozione della salute dell'individuo; lo sport, in detta direzione, costituisce strumento indispensabile per incentivare l'affermazione di stili di vita salubri e, in ambito internazionale, incisive si dimostrano le iniziative intraprese in tal senso.

L'Organizzazione Mondiale della Sanità, ad esempio, ha emanato, nel tempo, «*una serie di "raccomandazioni" rivolte a tutti gli Stati, sottolineando la necessità di porre in essere politiche nazionali intersettoriali per poter sostenere e implementare i programmi e le iniziative di promozione dell'attività fisica, a tutti i livelli di età*» (Lubrano, 2020, 253).

Iniziative entro le quali, a tacer d'altro, onde imprimere un significativo passo rivolto nella direzione di salvaguardare la salute e l'integrità psicofisica degli atleti, in uno con l'opportunità di combattere pratiche mediche finalizzate all'alterazione dei risultati sportivi, al fine di favorire il consolidamento,

anche in siffatti ambiti, dei valori della lealtà, correttezza e probità di derivazione olimpica, si rinviene, in ambito UNESCO, la Convenzione internazionale contro il doping nello sport del 2005.

Anche in chiave europea, poi, il fenomeno sportivo ha progressivamente assunto un rilievo sempre maggiore.

In merito, si può certamente distinguere l'impegno profuso da parte delle Istituzioni componenti l'Unione Europea rispetto alla (fondamentale) incidenza che il diritto comunitario prima – ed eurounitario oggi – abbia prodotto e continui ad esercitare su aspetti fondamentali dell'organizzazione dei sistemi sportivi nazionali e su singoli istituti di disciplina originariamente riservati all'ordinamento sportivo, in ossequio, come si vedrà successivamente, al (non sempre correttamente interpretato) principio di autonomia.

Sul punto, ad esempio, in passato, decisiva si è dimostrata l'applicazione del diritto comunitario nel conformare la disciplina di libera circolazione degli atleti all'interno del territorio dell'Unione (basti pensare, ovviamente, alla nota "sentenza Bosman" – Corte Giust. Com. Eur., 15 dicembre 1995, causa C-415/93 – Lubrano, Musumarra, 2017, 189 ss.; Bastianon, 2015; Id., 1996, 3 ss.; Clarich, 1996, 393 ss.; Manzella, 1996, 409 ss.; Tizzano, De Vita, 1996, 416 ss.; Romani, Moretti, 1996, 436 ss.; Anastasi, 1996, 458 ss.; Bastianon, 1996, 508 ss.; Coccia, 1996, 650 ss.; De Silvestri, 1996, 800 ss.; Orlandi, 1996, 619 ss.; Telchini, 1996, 323 ss.; Vidiri, 1996, 13 ss. – ed ai successivi riflessi che ne sono derivati – Lubrano, Musumarra, 2017, 266 ss.; Ciarrocchi, 2002, 371 ss.; Bastianon, 2001, 459 ss.; Corapi, 2001, 7 ss.; Coccia, Nizzo, 1998, 335 ss.; Bastianon, 1997, 864 ss.; Id, 1996, 662 ss.) ancorché, ancor oggi, permangano perplessità circa la compatibilità di alcune previsioni contemplate in seno ai regolamenti di ciascuna federazione sportiva, in special modo con riferimento alla disciplina riferibile agli atleti (extra)comunitari, sia con riguardo al tema dei tesseramenti, sia in ordine all'indicazione di un numero massimo di sportivi che possono essere contemporaneamente schierati in campo (Lubrano, Musumarra, 2017, 271 ss.).

Ancora, foriera di potenziali stravolgimenti di disciplina, rileva, come sarà possibile meglio evidenziare in seguito, la recente rimessione alla Corte di Giustizia della questione interpretativa concernente la compatibilità con il diritto eurounitario della disciplina nazionale posta a regolamentazione della natura giuridica delle federazioni sportive, quantomeno sotto il profilo della soggezione, o meno, alle regole proprie dell'evidenza pubblica, appunto di chiara matrice comunitaria (Bastianon, 2019, 147 ss.).

In chiave strettamente assiologica, inoltre, non può sottacersi la ricercata volontà espressa dalle Istituzioni europee nella direzione dell'afferma-

zione dello sport alla stregua di materia oggetto di competenza (anche) eurounitaria, nel pieno convincimento della omogeneità dei valori del mondo dello sport con i principi di fondo di fratellanza, lealtà e condivisione propri dell'Unione.

Difatti, *“l'ideale olimpico dello sviluppo dello sport per promuovere la pace e la comprensione fra le nazioni e le culture e l'istruzione dei giovani è nato in Europa ed è stato promosso dal Comitato olimpico internazionale e dai comitati olimpici europei”* (Libro Bianco sullo Sport, 2007).

È indubbio, in tal senso, che lo sport promuova lo spirito di gruppo, la solidarietà, la tolleranza e la correttezza, contribuendo, così, allo sviluppo e alla realizzazione personale di ciascuno ed incentivando la partecipazione ed il coinvolgimento attivo dei cittadini dell'UE al processo di costruzione di una società multiculturale.

Ancorché originariamente priva di competenze dirette, la Comunità Europea – prima – e l'Unione Europea – successivamente – da lungo tempo hanno assunto in favorevole considerazione le funzioni sociali, educative e culturali dello sport, che ne costituiscono la specificità, al fine di rispettare e di promuovere l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale in ambito eurounitario.

Si annoverano, in merito, l'adozione, nel 1991, da parte della Commissione Europea, della Comunicazione su “La comunità europea e lo sport”, l'approvazione da parte della VII Conferenza dei Ministri europei dello Sport a Rodi nel 1992 della Carta europea dello Sport e del Codice europeo di etica sportiva del Consiglio d'Europa, il Manifesto Europeo sui Giovani e lo Sport elaborato nell'ambito del Consiglio d'Europa il 17-18 maggio 1995, la Dichiarazione allegata al Trattato di Amsterdam del 1997 – la cd. Relazione di Helsinki sullo sport – la Dichiarazione del Consiglio europeo sulle caratteristiche specifiche dello sport e la sua funzione sociale in Europa del dicembre 2000 e la Dichiarazione dell'Anno Europeo dell'educazione attraverso lo sport del 2004, *«nella quale si riconosce che lo sport svolge un ruolo importante nel perseguimento degli obiettivi di “promozione dell'istruzione e della formazione durante l'intero arco della vita”, di “promozione della mobilità all'interno dell'Unione europea”, di “realizzazione di una società della conoscenza” e di “lotta contro l'emarginazione sociale e la discriminazione”»* (De Fusco, 2019, 13).

Il primo significativo e strutturato passo compiuto nella direzione di radicare “nuove competenze” della UE *“con un mutamento di indirizzo delle politiche dell'Unione dagli anni Novanta in poi, quando l'attenzione si è spostata dalla dimensione economica a quella sociale dello sport”* (De Fusco, 2019, 13), però, è certamente rappresentato dal c.d. “Libro Bianco sullo sport”, documento adottato dalla Commissione europea l'11.7.2007, che si