

Parte Generale

Capitolo I

Ordinamento giuridico sportivo

Sommario:

1. L'ordinamento giuridico sportivo. – 2. La norma sportiva e i suoi destinatari. – 3. Il sistema delle fonti nel diritto sportivo.

1. L'ordinamento giuridico sportivo

L'ordinamento giuridico sportivo nasce nella seconda metà dell'800 con la crescita della comunità sportiva, il moltiplicarsi delle competizioni internazionali e il ripristino dei Giochi Olimpici dell'antica Grecia.

In occasione del Congresso Internazionale degli sport atletici tenutosi all'Università della Sorbona di Parigi, sotto la spinta entusiasta di Pierre de Fredi, barone de Coubertin, viene approvata l'organizzazione dei primi Giochi Olimpici dell'era moderna. Il 16 giugno 1894 viene costituito il Comitato Interministeriale dei Giochi Olimpici (poi divenuto nel 1900 Comitato Internazionale Olimpico), organizzazione permanente, non governativa, priva di soggettività internazionale, con il potere di organizzare e decidere sull'ammissione ai Giochi Olimpici, regolata dai principi contenuti nella Carta Olimpica, vero e proprio statuto dell'ordinamento sportivo internazionale. Nasce, così, il primo apparato organizzativo sportivo mondiale.

Del CIO fanno parte le Federazioni Sportive Internazionali, una per ogni singola disciplina sportiva, costituenti ciascuna la massima Istituzione mondiale della rispettiva disciplina sportiva di riferimento ed aventi la funzione di dettare norme tecniche e di gara vincolanti per tutte le Federazioni Sportive Nazionali.

Parallelamente alla creazione di un'organizzazione sportiva a livello mondiale, all'interno di ciascuno Stato, a livello gerarchicamente subordinato, si sviluppano i vari ordinamenti sportivi nazionali con al vertice un proprio Comitato Olimpico del quale fanno parte le Federazioni Sportive Nazionali, a loro volta dipendenti dalle corrispondenti Federazioni Sportive Internazionali.

Tale dipendenza si manifesta nell'obbligo che i singoli Comitati Olim-

pici nazionali con le loro Federazioni hanno di rispettare, nell'elaborazione degli statuti e dei regolamenti sportivi, le norme fissate dagli organismi sportivi sovranazionali.

Infatti, nel caso in cui un ordinamento sportivo di una qualsiasi nazione non dovesse attenersi alle direttive degli organismi dell'ordinamento sportivo mondiale, rischierebbe di essere da questi sconosciuto, con la conseguenza che gli atleti e le società sportive di quella nazione non sarebbero più ammessi a partecipare alle competizioni internazionali¹.

Anche in Italia, agli inizi del Novecento, comincia a sorgere una prima disciplina del fenomeno sportivo con la costituzione del Comitato Olimpico Nazionale Italiano, istituito nel 1907 per curare la partecipazione degli atleti italiani ai giochi olimpici e divenuto nel 1914 un'organizzazione a carattere permanente con funzioni di coordinamento e controllo di tutta l'attività sportiva nazionale, rivestendo, nel contempo, la qualifica di soggetto dell'ordinamento sportivo mondiale e di ente fiduciario del CIO.

In questo contesto è naturale che anche la scienza giuridica inizi ad interessarsi al fenomeno sportivo.

Nell'ambito delle teorie generali sugli ordinamenti giuridici, in un primo tempo si affermò la teoria c.d. normativistica, elaborata da Kelsen² all'inizio del secolo scorso, per la quale il diritto era norma e l'ordinamento giuridico era esclusivamente un insieme di norme, coincidente con l'ordinamento normativo. La validità della norma e dello stesso ordinamento era indipendente dalla reale efficacia della stessa e consisteva nella sua "positività", nel fatto, cioè, di essere posta e convalidata dall'ordinamento.

Di contro, la teoria c.d. istituzionalistica, sostenuta da Santi Romano³, considerava insufficiente la nozione di diritto come esclusivo insieme di norme che costituiscono l'ordinamento, in quanto quest'ultimo, inteso come Istituzione o organizzazione, trascende e condiziona il suo aspetto meramente normativo: l'Istituzione è organizzazione, posizione della società ed il momento istitutivo precede e produce quello normativo.

Santi Romano individuava così tre elementi necessari per configurare un ordinamento giuridico: oltre alla normazione, la società, intesa come unità concreta e distinta degli individui che la costituiscono, e l'ordine sociale, nel quale ricomprendeva ogni elemento organizzativo extragiuridico.

L'ordinamento, prima ancora di essere norma che regola una serie di rapporti sociali, è "organizzazione, struttura, posizione della società stes-

¹ È il caso, ad esempio, del Sud Africa al tempo dell'apartheid.

² H. KELSEN, *La teoria pura del diritto*, Torino, 1966.

³ S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1966.

sa” e perciò regola tutti i rapporti sociali astrattamente e potenzialmente immaginabili nella società medesima.

Data questa dipendenza funzionale tra momento normativo e momento sociale, “ogni ordinamento giuridico è perciò un’istituzione e, viceversa, ogni istituzione è un ordinamento giuridico”⁴.

Accettata la definizione di ordinamento giuridico come Istituzione, ne consegue l’esistenza, anche nell’ambito di una stessa comunità statale, di una molteplicità di Istituzioni e, quindi, di una pluralità di ordinamenti giuridici.

Tuttavia, al fine di assicurare un ordinato svolgimento della vita sociale, è necessario ricondurre la pluralità degli ordinamenti giuridici ad un sistema unitario ed armonico nel quale lo Stato, quale unica Istituzione portatrice di interessi generali, rispetto agli interessi settoriali ed individuali perseguiti dalle altre Istituzioni, assuma una posizione di assoluta preminenza.

Sulla scia dell’insegnamento di Santi Romano, Cesarini-Sforza⁵ considerò il diritto sportivo come manifestazione ordinamentale del diritto dei privati, richiamandosi ad una sua base negoziale e confermando l’esistenza di un momento normativo e giurisdizionale proprio; la sua tesi, però, incontrò le resistenze proprie del regime fascista, propugnatore di un ordinamento fortemente statalizzatore.

Soltanto nel 1949, in un quadro storico-politico ispirato al pluralismo, il prof. Massimo Severo Giannini in un celebre studio⁶ sancì la natura di ordinamento giuridico del fenomeno sportivo, individuandone gli elementi costitutivi: la plurisoggettività, la normazione e l’organizzazione.

La plurisoggettività consiste nell’esistenza di un congruo numero di soggetti, persone fisiche o enti, legati dall’osservanza di un corpo comune di norme, alle quali essi attribuiscono un valore vincolante. Tale corpo di norme costituisce la normazione. Le norme formano un sistema, un insieme ordinato in modo gerarchico, culminante in alcuni principi fondamentali, che poi si sviluppano nelle norme subordinate.

L’organizzazione è un complesso collegato di persone, di servizi personali e reali, avente carattere permanente e duraturo e capace di esercitare sui soggetti facenti parte dell’ordinamento un potere che limita la libertà di ciascuno, in nome dell’interesse comune del gruppo. L’organizzazione pone le norme, ma sono queste che creano l’organizzazione.

Il fenomeno sportivo costituisce un ordinamento giuridico settoriale

⁴ Così secondo Romano un qualsiasi individuo, allorché nella propria casa stabilisce un ordinamento che valga per i propri familiari, per i dipendenti e per gli ospiti, crea una piccola Istituzione.

⁵ CESARINI-SFORZA, *Il diritto dei privati*, in *Riv. it. sc. giurid.*, 1929, p. 43 ss.

⁶ M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, n. 1-2, p. 10 ss.

a formazione spontanea: è un ordinamento giuridico proteso al perseguimento di un fine particolare, non istituito dall'ordinamento generale statale, ma sorto spontaneamente da un gruppo sociale il quale, una volta evoluto, si è creato una propria organizzazione ed ha emanato un proprio corpo di norme.

L'ordinamento sportivo ha carattere mondiale: è, infatti, un ordinamento superstatale – diverso, però, dall'ordinamento internazionale – in quanto in esso i singoli Stati rilevano soltanto come sede delle sue articolazioni nazionali e non in quanto soggetti giuridici.

Non è, tuttavia, un ordinamento territoriale: il territorio, infatti, non costituisce né un suo elemento costitutivo né un suo attributo costitutivo.

È, inoltre, originario, poiché fonda la propria efficacia esclusivamente sulla forza propria e non su quella di altri ordinamenti che diventano arbitri della sua esistenza o validità, ma non ha il carattere della sovranità, non avendo la piena effettività della forza su un determinato territorio.

Il giurista che per primo ha chiarito i rapporti tra l'ordinamento sportivo e quello giuridico statale è stato Alfonso Quaranta, il quale, alla fine degli anni Settanta, intervenendo⁷ in un convegno sul calcio, ha sottolineato come l'ordinamento sportivo mondiale e quello nazionale, pur con molteplici vincoli di connessione, si muovano su piani diversi: il primo è originario, ancorché non dotato di sovranità né di effettività di poteri nell'ambito della comunità internazionale; gli ordinamenti sportivi nazionali, invece, sono derivati dai singoli ordinamenti statali in quanto questi ultimi non si limitano a tollerarli, ma riconoscono loro il carattere della giuridicità; solo dopo aver verificato che siano stati rispettati i principi posti dall'ordinamento giuridico generale è possibile garantire la liceità degli scopi dell'ordinamento giuridico sportivo nazionale.

Ciò che li accomuna è, invece, la caratteristica di essere ordinamenti aperti, nel senso che la plurisoggettività è individuata in una comunità di persone ed enti diffusa.

2. La norma sportiva e i suoi destinatari

Abbiamo visto come uno degli elementi costitutivi dell'ordinamento sportivo sia la normazione, ossia un insieme di regole in grado di prevenire l'insorgere di liti o di dirimerle ovvero di organizzare e disciplinare l'attività sportiva. Ciascuna di queste regole rappresenta una norma sportiva che è dotata di autorità, in quanto inserita nell'ordinamento sportivo che essa stessa contribuisce a formare.

⁷ Relazione al convegno sulla "Sociologia del gioco del Calcio" tenuto a Pinzolo il 18-19-20 marzo 1979 e pubblicata in *Riv. dir. sport.*, 1979, p. 29 ss.

Il complesso delle norme sportive costituisce il diritto sportivo.

Una norma sportiva non è diretta a questo o a quel soggetto dell'ordinamento sportivo, ma a tutti coloro che, scegliendo di entrare a far parte della comunità sportiva, hanno implicitamente accettato le regole che la governano.

3. Il sistema delle fonti nel diritto sportivo

Definito l'ordinamento sportivo "un ordinamento giuridico settoriale a formazione spontanea", riconosciuta la sua autonomia, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al CIO, e chiarito che, in ogni caso, spetta allo Stato, in quanto portatore di interessi generali, una posizione di supremazia e di preminenza su tutti gli ordinamenti particolari, è possibile delineare il sistema delle fonti nel diritto sportivo.

Dal punto di vista terminologico l'espressione "fonte del diritto" è generica, perché può indifferentemente riferirsi al procedimento con cui il diritto viene in vita ovvero al risultato di tale procedimento. Nel primo caso si parla di fonte di produzione e ci si riferisce al procedimento attraverso il quale viene in essere una norma; nel secondo di fonte di cognizione che si identifica con la singola, specifica norma dettata di volta in volta.

Così la legge antidoping del 14 dicembre 2000, n. 376, recante "Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping", è una fonte di cognizione in materia di doping, mentre, come fonte di produzione, essa è una legge ordinaria dello Stato formata ai sensi degli artt. 70 e ss. Cost.

Il sistema delle fonti di cognizione del diritto italiano attualmente è il seguente:

- 1) Costituzione;
- 2) leggi costituzionali;
- 3) leggi ordinarie e atti aventi forza di legge;
- 4) leggi regionali;
- 5) regolamenti;
- 6) usi.

Sullo stesso piano delle leggi ordinarie vanno poste le norme internazionali e comunitarie.

Infatti, poiché l'art. 10 Cost. statuisce che "*l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*", e cioè le norme internazionali c.d. consuetudinarie, formatesi in seguito alla spontanea osservanza da parte degli Stati, e non quelle con-

tenute in singoli accordi e trattati che necessitano di una legge ordinaria di ratifica *ad hoc*, esse formano automaticamente parte integrante dell'ordinamento giuridico a prescindere dalla volontà del legislatore.

Allo stesso modo l'adesione dell'Italia all'Unione Europea comporta una limitazione della sovranità nazionale, consentita dall'art. 11 Cost., nelle materie in cui trovano direttamente applicazione i Regolamenti e le Direttive del Consiglio dell'Unione Europea.

Caratteristica principale di tali fonti è che esse sono poste le une rispetto alle altre in un ordine rigorosamente gerarchico, per cui la fonte sottordinata non può in nessun caso dettare norme contrarie a quelle dettate da fonte superiore. Così, ad esempio, una legge ordinaria non può violare quanto disposto dalla Carta costituzionale.

Il sistema delle fonti di cognizione del diritto sportivo italiano è assai composito e peculiare.

Sul piano internazionale vi è:

- 1) la Carta Olimpica, al pari delle Direttive e Raccomandazioni del CIO;
- 2) gli Statuti delle Federazioni Sportive Internazionali.

Le fonti dell'ordinamento sportivo nazionale, invece, sono:

- 1) Statuto, Principi fondamentali, Principi di Giustizia, **Codice di Giustizia Sportiva**, Regolamenti e Deliberazioni del CONI;
- 2) Statuti, Regolamenti organici, tecnici e di giustizia sportiva emanati dalle singole Federazioni Sportive Nazionali, dalle Discipline Sportive Associate, dalle Associazioni Benemerite e dagli Enti di Promozione Sportiva.

Questo perché, da un lato, l'ordinamento sportivo italiano costituisce un'articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale, per cui deve conformarsi ai principi propri di quest'ultimo e seguire le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato Internazionale Olimpico, che ne è al vertice; dall'altro, però, essendo sottoposto alla supremazia dello Stato italiano, l'ordinamento sportivo nazionale deve adeguarsi anche ai principi dettati dalle fonti statali e comunitarie, quali fonti primarie rispetto alle fonti di settore rappresentate dalle norme di grado regolamentare emanate dagli organismi prettamente sportivi.

Così, ad esempio, il CONI stabilisce la propria organizzazione interna e quella delle Federazioni Sportive Nazionali dettando norme valide e legittime solo se poste in essere in conformità ai precetti contenuti, da un lato, nelle fonti dell'ordinamento sportivo internazionale, dall'altro, nelle fonti di grado legislativo di emanazione statale e comunitaria.

Capitolo II

I soggetti dell'ordinamento sportivo

Sommario:

1. I soggetti istituzionali. – 2. Il CIO. – 3. Il TAS. – 4. Le Federazioni Sportive Internazionali. – 4.1. Associazioni di IFs. – 5. Il CONI – La CONI Servizi S.p.A. – 5.1. Funzioni e compiti del CONI. – 5.2. La CONI Servizi S.p.A. – 6. Le Federazioni Nazionali. – 6.1. Il Comitato Italiano Paralimpico (CIP). – 7. Le Discipline sportive associate, gli Enti di promozione sportiva, le Associazioni benemerite, le Leghe. – 7.1. Le Discipline sportive associate (DSA). – 7.2. Gli Enti di promozione sportiva (EPS). – 7.3. Le Associazioni benemerite. – 7.3.1. Il Registro del CONI. – 7.4. Le Leghe. – 8. I rapporti tra i soggetti dell'ordinamento sportivo.

1. I soggetti istituzionali

L'attività sportiva esprime la volontà di muoversi e rappresenta per questo una forma di comunicazione universale: è un linguaggio universale che va oltre l'ambito prettamente tecnico. Quest'ampiezza di significato fa sì che, anche quando lo si analizza nella sua concreta realizzazione tecnica, come struttura ampiamente organizzata, l'ordinamento sportivo si presenta come caratterizzato da un "organigramma" composto da una molteplicità eterogenea di soggetti distinti per funzione, ma accomunati dal fine di promuovere, direttamente o indirettamente, l'attività sportiva a tutti i livelli.

Con la nascita e lo sviluppo dell'attività motoria è nata anche l'esigenza di organizzazione della stessa. Partendo come associazionismo di base, orizzontale perché diffusa per il territorio, tale organizzazione si sviluppa ulteriormente con una struttura verticale (Federazioni Nazionali) che, con il tempo, si evolve sempre più (Federazioni Internazionali).

La spinta decisiva in tal senso è stata data, poi, dalla ripresa o rinascita dell'Olimpismo, con la celebrazione dei "Giochi della I^a Olimpiade dell'Era Moderna" e la costituzione del Comitato Olimpico Internazionale (CIO o IOC).

Tra le figure soggettive che si muovono nel mondo dello sport, si possono individuare tanto persone fisiche, come atleti, tecnici, dirigenti e anche soggetti non tesserati, quanto enti associativi in senso lato, come as-

sociazioni sportive, Federazioni Sportive Internazionali e Nazionali, il CIO ed i vari Comitati Olimpici Nazionali (NOC come definizione generale – CONI se si parla di quello italiano).

Al vertice del sistema vi è un'organizzazione centrale, il CIO, che rappresenta lo sport al livello mondiale nei confronti e al di fuori degli altri ordinamenti e coordina, definendo le linee guida e legittimando i ruoli dei diversi attori, le varie attività. Fin dalla sua costituzione, il CIO ha escluso dai suoi compiti la regolamentazione tecnica dei singoli sport "delegando" questo campo di azione alle Federazioni sportive le quali, infatti, disciplinano e gestiscono, sempre dal punto di vista tecnico, le competizioni, oltre a promuovere lo sviluppo e la crescita del proprio sport. Alla base del sistema vi sono singole organizzazioni sportive, come società, club o associazioni, che possono a loro volta riunirsi in Leghe.

L'ordinamento sportivo appare, dunque, strutturato su molteplici livelli come modello organizzativo complesso¹ in cui la singola associazione sportiva è inserita in una rete interorganizzativa, la Federazione Sportiva Nazionale, a sua volta parte di una duplice rete, quella che si snoda sul piano internazionale con la Federazione Internazionale relativa al medesimo sport, che ne è, in qualche modo, la proiezione, e quella che si espande sul piano interno nazionale, costituita da tutte le Federazioni dei diversi sport di un unico Paese coordinate da ogni singolo NOC.

Il processo di istituzionalizzazione dei NOCs, dei loro compiti e dei loro spazi di azione è stato lento e graduale, ma, soprattutto, successivo alla nascita del CIO e anche delle stesse Federazioni Internazionali.

Inizialmente, in realtà, non solo non erano previsti nell'atto di fondazione del CIO, ma lo stesso de Coubertin e gli altri membri del CIO erano contrari alla loro costituzione, quasi potessero in qualche modo scalfire la potente macchina approntata. Sino a tutti gli anni '20, infatti, la possibilità degli atleti di una nazione di partecipare ai Giochi Olimpici non era legata alla necessità che in quella Nazione esistesse un Comitato Olimpico, bensì unicamente alla presenza all'interno del CIO di un membro di quel Paese. Negli anni '30 si ottenne il riconoscimento ufficiale dei NOCs da parte del CIO, anche se poi, sino alla seconda guerra mondiale, il loro ruolo si mantenne su un piano di scarsa rilevanza. Con il dopoguerra la scena cominciò a subire un radicale cambiamento: l'attenzione dei mezzi di comunicazione verso lo sport, le prime televisioni, il clima di maggior tranquillità unito ad una forte esigenza di svago fece riprendere allo sport quel ruolo di linguaggio universale, capace di arrivare al grande e vasto popolo. In questo contesto, ovviamente, proprio per consentire un dialogo tra Paesi, nonostante e al di là delle persistenti dif-

¹ Alcuni accostano il modello sportivo mondiale a strutture aziendali; vedi Maria FERRARA, in *L'organizzazione dello Sport*, Giappichelli, Torino, 2003, la quale ne afferma le forti analogie con il sistema "a matrice" delle aziende.

ferenze, si andò sempre più definendo la centralità dei NOCs e crebbe il ruolo delle Associazioni Continentali di Comitati Olimpici nazionali, capaci di rappresentare interessi comuni ad aree geografiche più ampie di quelle nazionali.

Al centro di tale sistema reticolare v'è il CIO.

2. II CIO

Abbiamo parlato di sport come linguaggio universale che va oltre i Paesi, le lingue e qualsiasi altra differenza etnica. Si presenta come fenomeno pervasivo che crea un contesto all'interno del quale si affermano significati e valori comuni e condivisi.

Sin dal mondo antico si manifestò l'evidenza di questo concetto e la sua capacità trainante quando i re di tre popoli, Elide, Pisa e Sparta, stremati da una guerra interminabile, vollero dar vita, si narra su consiglio dell'Oracolo di Delfi, a Giochi che rappresentassero un momento di pausa e di riflessione, di tregua dalla guerra. Ed è con lo stesso spirito che 2672 anni dopo (l'imperatore Teodosio li aveva soppressi nel 393 d.C.), il 6 aprile del 1896 i Giochi Olimpici furono riproposti grazie al duro impegno di un giovane barone francese, grande appassionato di sport.

Il Movimento Olimpico si sviluppa nel periodo in cui prendono corpo ed emergono altre organizzazioni non governative, come la Croce Rossa (1863) e gli Scout (1907). Il CIO viene fondato il 23 giugno 1864 al termine dei lavori del "Congresso Internazionale di Parigi per il ristabilimento dei Giochi Olimpici" (16-23 giugno 1864), proprio con quello scopo che resterà nel tempo invariato elemento di caratterizzazione delle sue funzioni: organizzare i Giochi della I^a Olimpiade dei tempi moderni e far rivivere quello spirito di pacifica competizione, di incontro tra atleti e popoli di tutto il mondo che aveva animato la tradizionale "tregua sacra" delle Olimpiadi dell'Antica Grecia².

Istituito, come detto, grazie all'impegno, al lavoro e ai fondi del barone Pierre Fredi de Coubertin, per lungo tempo il CIO si continuò a reggere quasi interamente sullo spirito di iniziativa e sulla volontà, ma anche sulla indiscussa autorità e forte disponibilità economica del suo fondatore, al quale si era unito un ristrettissimo numero di nobili a lui vicini. La sua sede era a Parigi e i suoi membri, per la maggior parte nobili e rappresentanti delle classi più elevate della società francese ed internazionale, si ren-

² Nell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite si votò con 180 voti favorevoli su 188 disponibili una risoluzione che rinnovava la previsione dell'osservanza della Tregua Olimpica prima dei Giochi.

devano promotori dell'attività sportiva rappresentando, al tempo stesso, la sua natura tendenzialmente e fortemente elitaria.

Alle porte della I^a Guerra Mondiale, nel 1915, il CIO, per la neutralità della Svizzera trasferì la sua sede a Losanna, dove tuttora mantiene la base.

Se, da un lato, chiari appaiono gli scopi che da sempre muovono questa organizzazione, dall'altro, più confusa si presenta la definizione della natura giuridica della stessa.

Secondo il dettato della Carta Olimpica³, il CIO è un'organizzazione internazionale non governativa non profit (OING) di durata illimitata, dotata di personalità giuridica (*"with the status of a legal person"*), riconosciuta dal Consiglio Federale Svizzero. Da ciò deduciamo che il CIO si pone come soggetto-ente in due distinti ordinamenti: quello sportivo mondiale, che è l'ordinamento di nostro interesse, e quello dello Stato svizzero, all'interno del quale opera come soggetto di diritto. Possiede, infatti, la nazionalità svizzera (personalità giuridica di diritto civile) ed è tenuto all'osservanza delle normativa dettata e vigente in questo Stato per ciò che concerne le associazioni. A conferma di quanto appena detto, infatti, il suo atto normativo fondamentale, la Carta Olimpica, di fatto il suo Statuto, è redatto in base ai principi propri del diritto privato svizzero.

Ma *quid juris* per quanto riguarda la sua posizione all'interno del sistema internazionale? Quale è la sua natura, quale il suo ruolo o la sua rilevanza?

Innanzitutto, si deve cominciare con il rifiutarne la natura di soggetto di diritto internazionale. Tale posizione, infatti, è propria solo degli Stati e degli altri soggetti sovrani come l'ONU e l'Unione Europea che hanno la capacità di dettare norme, così dette *self-executing*, suscettibili di applicazione immediata e diretta all'interno dei singoli ordinamenti, senza, cioè, che sia necessaria un'attività integrativa degli stessi. Il CIO, piuttosto, detta norme che non sono, per loro stessa ed espressa forza, vincolanti per i soggetti che fanno parte del Movimento Olimpico. L'efficacia delle sue disposizioni risiede tutta nella volontà dei destinatari di dar loro seguito, nell'impegno, cioè, che i soggetti aderenti assumono liberamente con un atto di volontà al momento della loro adesione al CIO. Sono norme di natura convenzionale, per ciò stesso vincolanti. Ecco, quindi, che, una volta esclusa la sovranità del CIO⁴, appare chiara la necessità di esclu-

³ REGOLA 15 – LEGAL STATUS: *"The IOC is an international non-governmental not – for profit organization, of unlimited duration, in the form of an association with the status of a legal person, recognized by the Swiss Federal Council[...]. Its seat is in Lausanne, Switzerland [...]"*. Cfr. Olympic Charter in force as from 7 July 2007, su www.olympic.org.

⁴ Vedi M.S. GIANNINI, *Prime Osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, p. 10 e ss.

derne anche la sua soggettività internazionale, non potendo, però, assolutamente prescindere dall'assegnargli una rilevanza sul piano del diritto internazionale all'interno del quale opera.

Quale, dunque, la fonte, di questa asserzione?

È la stessa Regola 15 della Carta Olimpica che definisce il CIO un'organizzazione internazionale non governativa, recependo un termine emerso con la promulgazione della Carta dell'ONU, il cui art. 71 prevede la possibilità del Consiglio Economico e Sociale di "prendere opportuni accordi per consultare le organizzazioni non governative interessate alle questioni che rientrano nella sua competenza", norma che ha avuto un'applicazione generalizzata anche in Italia, dove lo stesso legislatore la ha utilizzata, per esempio, nell'ambito della legge sul volontariato. Tali strutture non perseguono scopi di lucro (Regola 15 Carta Olimpica), si impegnano in obiettivi umanitari, sociali o di aiuto allo sviluppo e sono volte ad instaurare un legame a livello transnazionale tra diverse associazioni nazionali e internazionali che non operano negli stessi settori e che possono avere natura e status giuridico differente. E tale appare anche il Movimento Olimpico, i cui soggetti partecipanti sono elencati nella stessa Carta Olimpica (Regola 1).

Il CIO, ente esponentiale del Movimento Olimpico, travalica i confini nazionali e svolge la sua attività con riferimento ad una rete mondiale di relazioni con gli altri soggetti. È un organismo transnazionale distinto e per certi aspetti contrapposto alle altre organizzazioni internazionali⁵.

La sua struttura transnazionale, infatti, implica la costruzione di un corpo di interessi propri, inerenti alla stessa organizzazione e alle sue funzioni, ed è volta al raggiungimento di un singolo obiettivo nei molti contesti nazionali in cui opera. Tale centro di interessi e le conseguenti funzioni ad esso connesse prescindono dai singoli gruppi nazionali potendo, a seconda dei casi, coincidere con questi.

Le strutture internazionali, di contro, presuppongono l'identificazione e la creazione di interessi comuni ai singoli gruppi nazionali, essendo le stesse designate proprio a tale scopo.

Nello sport un centro di interessi autonomo e proprio dell'organizzazione; qui un centro di interessi condivisi, comuni e imprescindibili dai singoli soggetti partecipanti all'organismo internazionale. Infine, rispetto a questi ultimi, che hanno natura convenzionale, essendo la loro stessa istituzione prevista da un trattato (c.d. trattato istitutivo) e che richiedono, pertanto, un accordo tra le singole componenti nazionali, il CIO richiede unicamente un suo *accesso all'interno delle Nazioni* che realizza attraverso i suoi membri. Ciò a conferma del fatto che può essere definita come una struttura con unità decentrate, dotate di un'autonomia de-

⁵ D. MACINTOSH-M. HAWES, *The IOC and the world of interdependence*, in *Olympika: the international journal of Olympic studies*, vol. 1, pp. 29-45.

cisionale, che non solo si riesce a radicare profondamente nei contesti locali, ma che arriva ad essere uno strumento di mediazione pluriculturale.

Si è detto che l'assetto organizzativo del Movimento Olimpico si presenta come una struttura inter-organizzativa composta⁶ dalle Federazioni Internazionali, dai Comitati Olimpici Nazionali, dai Comitati organizzatori (COJO), dalle varie Associazioni Nazionali (Federazioni Sportive Nazionali) e da altre organizzazioni e istituzioni riconosciute dal CIO, oltre che dal CIO stesso, organismo focale che domina la rete garantendo il raggiungimento degli obiettivi comuni ed esercitando il controllo sull'insieme delle attività svolte. Proprio per la centralità della sua posizione, infatti, è il CIO a *"coordinare, condurre e servire il Movimento Olimpico nel perseguimento della sua missione di sviluppo dell'Olimpismo in tutto il mondo e di regolare la celebrazione dei Giochi Olimpici"*.

Funzioni precipue e specifiche volte al raggiungimento di tale complessiva finalità sono:

- contribuire allo sviluppo delle società attraverso lo sviluppo dello sport stesso;
- coordinare i Giochi Olimpici sempre promuovendo e rispettando l'Olimpismo. Deve redigere, infatti, il protocollo dei Giochi Olimpici, stabilirne il programma, designare la città ospitante, prendere decisioni definitive sulla base di proposte avanzate dalle IFs;
- promuovere iniziative volte a reperire, nell'ambito delle attività condotte a supporto della rete, le risorse finanziarie per le componenti del Movimento Olimpico.

È bene sottolineare che il CIO non percepisce alcun contributo di natura pubblica ed è, pertanto, finanziato interamente da fondi privati, provenienti per la maggior parte dalla vendita dei diritti televisivi e dai finanziamenti degli sponsor, che vengono ridistribuiti quasi interamente ai diversi attori del Movimento Olimpico e alla realizzazione dei Giochi Olimpici. Meno del 10%⁷ delle risorse percepite viene destinata per il mantenimento della struttura amministrativa e organizzativa⁸.

Organi del CIO sono: la Sessione, il Presidente, il Consiglio Esecutivo⁹. A questi si aggiunge, poi, una fitta rete capillare composta da commissioni, gruppi di lavoro e fondazioni.

⁶ REGOLA 1 della Carta Olimpica.

⁷ Vedi M. FERRARA, *op. cit.*, p. 70.

⁸ Di qui la particolare e crescente importanza del marketing per il funzionamento del meccanismo globale.

⁹ REGOLA 17 della Carta Olimpica.

SESSIONE (REGOLA 18)

La Sessione è l'Assemblea generale del CIO, in quanto tale fortemente rappresentativa. È composta da membri che recluta ed elegge tra individui altamente qualificati che possono essere atleti in attività, presidenti e alti dirigenti delle Federazioni Internazionali e dei vari NOCs. A tal fine, vi è un'apposita Commissione Nomine che valuta e vaglia tutte le candidature pervenute dalle componenti elencate, presentandole, poi, alla Sessione stessa che procederà alla scelta finale. Condizione per l'elezione è che i candidati posseggano la cittadinanza o il domicilio in uno Stato in cui esista il NOC riconosciuto dal CIO e che siano stati presentati da altri membri, da un NOC o da un'Associazione di Comitati Nazionali Olimpici. A meno che non vi siano particolari ragioni di opportunità, come per i Paesi in cui il Movimento Olimpico è particolarmente sviluppato o per quelli che hanno ospitato i Giochi, nel qual caso entreranno a far parte come membri onorari e senza diritto di voto, è difficile che sia ammessa la presenza di più membri provenienti da uno stesso Stato.

Attualmente 92 sono i membri con diritto di voto e, quindi, con potere decisionale completo; 36 i membri onorari scelti ed eletti, su proposta del Consiglio Esecutivo, tra i membri rimasti in carica per almeno 10 anni e che abbiano "rappresentato" il CIO apportando al suo operare servizi di particolare rilievo, o tra soggetti esterni al Comitato che si siano, però, distinti per attività eminenti. Tale categoria partecipa all'attività della Sessione con funzioni unicamente consultive e senza avere il diritto al voto. Attualmente, peraltro, vi è anche un Presidente Onorario (Jacques Rogge) ed un membro d'onore (Henry Kissinger).

È fondamentale sottolineare che i membri del CIO sono, a tutti gli effetti, i rappresentanti del CIO all'interno dello Stato di appartenenza di ciascuno di essi. Non bisogna assolutamente incorrere nell'errore di ritenersi, al contrario, rappresentanti degli Stati all'interno del CIO: sono maglie del CIO, riflessi dello stesso nei rispettivi Paesi¹⁰. Non possono, pertanto, in alcun modo, curare gli interessi del proprio Stato ed ovvia appare, inoltre, l'incompatibilità della loro attività con qualsiasi altro mandato, funzione o anche singolo servizio che possa vincolare, entrare in conflitto o ostacolare la libertà delle loro decisioni all'interno del CIO.

La Sessione si riunisce, in via ordinaria, almeno una volta l'anno e, in via straordinaria, tutte le volte che lo si ritenga opportuno, se convocata su iniziativa del Presidente o quando ne facciano esplicita richiesta scritta almeno 1/3 dei suoi componenti. Come organo supremo di questo Or-

¹⁰ *"The members of the IOC are individuals who act as the IOC's representatives in their respective countries, not as delegates of their country within the IOC [...]"*. Testualmente si legge in www.olympic.org. Si segnala, altresì, che, attualmente, i membri italiani del CIO risultano essere tre: Franco Carraro e Ivo Ferriani. Vi è poi Manuela Di Centa che è membro onorario.

ganismo adotta, modifica ed interpreta la Carta Olimpica, oltre ad essere deputata a concedere o a revocare¹¹, con efficacia immediata, il riconoscimento per entrare a far parte del Movimento Olimpico.

PRESIDENTE (REGOLA 20)

Viene eletto dalla Sessione a scrutinio segreto; il suo primo mandato dura 8 anni ed è rinnovabile una sola volta e per un periodo di 4 anni.

Rappresenta il CIO, presiedendone tutte le attività, la Sessione, l'Executive Board e le Commissioni di cui deve autorizzarne le riunioni e gli incontri. Importante è il ruolo di quest'organo per lo sviluppo delle Commissioni: la Carta Olimpica prevede, a tale riguardo, ampi poteri. Costituisce, infatti, all'occorrenza, sia Commissioni *ad hoc* o permanenti, che Gruppi di lavoro, stabilendone i poteri, le funzioni, gli scopi, nominandone i membri e decidendone lo scioglimento quando ne reputi infruttuosa la continuazione o si sia concluso e realizzato il loro mandato.

Attualmente, il Presidente del CIO è Thomas Bach.

CONSIGLIO ESECUTIVO o EXECUTIVE BOARD (REGOLA 19)

È l'organo direttivo, gestisce le attività del CIO rispondendone in ragione del suo mandato, è dotato di potere decisionale in merito alle strategie con cui attuare i programmi ed è composto dal Presidente, dai 4 Vice-Presidenti e da dieci membri, rappresentanti dei NOCs, degli atleti e delle Federazioni Internazionali. Eletti a scrutinio segreto e con una maggioranza semplice, durano in carica 4 anni (ad eccezione del Presidente) e il loro mandato può essere rinnovato per una volta sola.

Svolge tutte le attività demandategli dalla Sessione, e in particolare:

- si occupa della gestione economico-finanziaria redigendo e presentando il bilancio (Annual Report);
- stabilisce l'ordine del giorno delle riunioni della Sessione e fa pervenire alla stessa Sessione le candidature a membro CIO;
- compie quanto necessario e utile per l'implementazione ed il rispetto della Carta Olimpica. A tal fine, presenta un rapporto sui cambiamenti apportati all'assetto organizzativo e, su proposta del Presidente, assegna l'incarico di Direttore Generale e di Segretario Generale;
- supervisiona, approvandole quando richiesto dalla Carta Olimpica, le attività e le procedure portate avanti dalle IFs all'interno del Movimento Olimpico.

¹¹ Per entrare nel Movimento è necessario ottenere la metà più uno dei voti; per vedere revocata la propria posizione, invece, si richiede la maggioranza qualificata dei due terzi dei voti.

DIRETTORE GENERALE e SEGRETARIO GENERALE

In passato riuniti sotto l'unico termine generico di "Segretariato", si presentano oggi distinti per la denominazione, ma soprattutto per la differenziazione avvenuta nelle mansioni. Al Segretariato sono attribuite funzioni di *staff* relative all'intero CIO (gestione degli eventi, servizi di accoglienza, traduzioni). Al Direttore Generale, seppure sotto l'autorità del Presidente, sono demandati compiti di *line*, direzione generale dell'amministrazione.

Il 25 novembre del 2002 l'Executive Board ha approvato il nuovo assetto funzionale, prevedendo che in un arco di tempo compreso tra i 12 e i 36 mesi l'intera struttura organizzativa si adeguasse.

COMMISSIONI E GRUPPI DI LAVORO

Sono organi collegiali, temporanei (Gruppi di lavoro) o permanenti (Commissioni), espressione in qualche modo della volontà del Presidente da cui sono nominati, coordinati ed indirizzati nell'esplicazione di un'attività di consulenza per le decisioni istituzionali.

Hanno, infatti, il compito di studiare, sviluppare e preparare proposte, coordinare l'attuazione dei Programmi e delle varie attività del CIO. Caratterizzati ed emersi proprio per l'alta specializzazione delle loro competenze, che si riflette sulla settorialità degli interventi, tali organi hanno finito per acquisire una posizione determinante nel governo generale del CIO, fungendo da necessari canali di comunicazione interna ed esterna, concorrendo a determinare le scelte istituzionali, nonché a definirne le modalità di realizzazione.

Nate da un processo di istituzionalizzazione di singole e inizialmente sporadiche unità temporanee con compiti *ad hoc*, nel tempo le Commissioni sono numericamente aumentate, guadagnando un ruolo sempre maggiore, tanto che alcune di esse sono espressamente previste nella Carta Olimpica.

La Commissione Nomine, cui si è già fatto qualche cenno, la Commissione Etica, la Commissione Atleti, istituita nel 1981 e tesa a garantire un processo più democratico di formazione del consenso in modo da renderne attivi protagonisti della scena sportiva anche i destinatari primi, la Commissione Solidarietà Olimpica, la Commissione di coordinamento Giochi Olimpici, la Commissione Ambiente, la Commissione Marketing, etc., sono alcune delle Commissioni in oggetto.

Discorso a parte va fatto per la Commissione Programma Olimpico, in ragione dell'importanza e del ruolo acquisito dalla stessa. È, infatti, responsabile dell'esame e dell'analisi del programma che i vari sport propongono per i Giochi, delle discipline ammesse, degli eventi da organizzare e anche del numero degli atleti ammessi per ogni sport. Precise sono le regole dettate per l'ammissione di uno sport ai Giochi Olimpici: per quelli estivi, deve trattarsi di uno sport praticato dagli uomini in almeno

75 Paesi di 4 continenti, per le donne in almeno 40 Paesi di 3 continenti; per quelli invernali è sufficiente la diffusione in almeno 25 Paesi e 3 Continenti sia per gli uomini che per le donne¹². La Commissione, nello svolgimento delle sue funzioni, intrattiene costanti relazioni tanto con l'Organo Esecutivo, cui rivolge raccomandazioni, quanto con la Sessione, cui invia rapporti¹³.

FONDAZIONI

Di recente istituzione e responsabili della gestione delle risorse disponibili, sono:

- la Fondazione Olimpica (1993), che opera nell'area della cultura e dell'educazione dello sport;
- la Fondazione del Museo Olimpico (1993), che gestisce i fondi del Museo che racconta e promuove la storia del Movimento Olimpico;
- la Fondazione Tregua Olimpica Internazionale (2000), la cui attività è volta a promuovere gli ideali della pace, della comprensione tra i popoli e del rispetto e rivitalizzazione del concetto di Tregua Olimpica.

A di là dei differenti campi di azione, rappresentano tutte uno strumento di supporto del Movimento Olimpico nella gestione della dotazione patrimoniale messa a disposizione dal CIO per il sostegno del progetto etico-sociale di cui è portatore.

3. II TAS

Il Tribunale Arbitrale dello Sport è stato costituito dal CIO con l'obiettivo di risolvere le controversie sportive di carattere transnazionale all'interno dell'ordinamento sportivo mondiale innanzi ad una istituzione arbitrale indipendente che emanasse un lodo assimilabile alla pronuncia di un tribunale ordinario¹⁴. Il TAS oggi rappresenta la massima espressione dell'autonomia della giurisdizione sportiva anche nei confronti della giurisdizione ordinaria. Sebbene ci siano voluti diversi anni prima che fosse approvato un regolamento idoneo a garantirne una reale indipendenza dal CIO, che la aveva fondata, questa istituzione ha comunque rappre-

¹² REGOLA 45 – PROGRAMME OF THE OLYMPIC GAMES.

¹³ www.olympic.org.

¹⁴ Il lodo del TAS è stato riconosciuto tale dalla sentenza del Tribunale Federale svizzero emanata il 15 marzo 1993, nella quale si sosteneva che un lodo arbitrale può essere assimilabile ad una pronuncia del giudice statale solo nel caso in cui provenga da un'istituzione indipendente; proprio questo requisito essenziale differenzia il TAS dai Tribunali delle Federazioni sportive.

sentato per molte nazioni un modello da recepire all'interno dei propri ordinamenti sportivi per la risoluzione di un vasto numero di controversie sportive.

In una prima fase il TAS ha operato sulla base dello Statuto e del Regolamento di procedura approvati dal CIO nel marzo 1983 ed entrati in vigore dal 30 giugno 1984, con una competenza per la risoluzione delle controversie di carattere privato, relative a diritti disponibili ed in forza di una clausola compromissoria, insorte in occasione di ogni attività relativa allo sport, la cui soluzione non fosse comunque prevista dalla Carta Olimpica. Nella prassi, poi, le competenze del Tribunale Arbitrale dello Sport si sono estese, grazie anche ad un meccanismo procedimentale particolarmente flessibile, e la maggior parte delle questioni sottoposte al giudizio di questo Tribunale cominciarono a vertere su controversie disciplinari relative all'applicazione di regolamenti e statuti di Federazioni internazionali¹⁵.

I legami organici tra TAS e CIO erano comunque molto forti: al CIO era riservato un notevole potere decisionale nella formazione della lista da cui estrarre gli arbitri, nella facoltà di modificare le norme statutarie e regolamentari che disciplinavano l'organizzazione e le procedure del TAS, ma, soprattutto, nella cura dei finanziamenti al Tribunale Arbitrale.

Si è così deciso di provvedere ad una profonda riforma di questa istituzione, al fine di assicurargli una più ampia indipendenza rispetto all'organismo che lo aveva istituito. Nel 1994 si è, dunque, adottato un "Codice dell'arbitrato in materia di sport"¹⁶ ed è stato istituito un soggetto ulteriore, il Consiglio internazionale dell'arbitrato in materia di sport (CIAS), con il compito di favorire la soluzione arbitrale delle liti in materia sportiva e l'incarico di curare l'amministrazione e il finanziamento del TAS, cui invece si affidava il compito di procurare, attraverso i collegi arbitrali istituiti nel suo ambito, la soluzione concreta delle controversie sportive.

Nel dettaglio, i compiti affidati al CIAS – composto da 20 membri di elevata competenza giuridica ed in rappresentanza di tutto lo sport internazionale – vengono ripartiti in tre categorie. Anzitutto, vi sono le funzioni organizzative, tra cui è importante ricordare l'adozione e la modificazione dello stesso "Codice dell'arbitrato in materia di sport", la nomina dei presidenti delle camere arbitrali e del segretario del TAS, la nomina dei componenti della lista da cui estrarre gli arbitri chiamati a costituire i singoli collegi giudicanti. Nell'ambito delle funzioni di carattere finanziario, spetta al CIAS il finanziamento del TAS, ed in particolare la

¹⁵ Molte Federazioni internazionali hanno introdotto nei propri statuti o regolamenti una disposizione che prevedesse una competenza del TAS a decidere su controversie vertenti su questioni interne all'organizzazione o, in sede di impugnazione, di una decisione di un proprio organo.

¹⁶ Le nuove regole sono entrate in vigore il 22 novembre 1994.

gestione dei fondi e l'approvazione del bilancio preventivo e del conto consuntivo. Il CIAS esercita, infine, funzioni giurisdizionali in quanto decide sulla revoca e sulla riconsunzione degli arbitri del TAS.

Oltre a garantire l'autonomia del TAS rispetto al CIO, che lo aveva creato, il nuovo regolamento prende atto del ruolo che il TAS aveva assunto nella prassi, con particolare riguardo all'arbitrato quale mezzo di revisione delle decisioni degli organi di giustizia delle Federazioni.

Si riconoscono, così, al Tribunale Arbitrale due tipi di procedure arbitrali, da svolgere attraverso i propri collegi arbitrali.

Vi è una forma ordinaria di arbitrato, che ha ad oggetto una controversia nascente da un contratto in cui sia prevista una clausola compromissoria o sia comunque contemplata, anche con un patto d'arbitrato successivo all'insorgere della lite, l'intenzione delle parti di sottoporre la questione al giudizio del TAS. Non vi sono particolari condizioni di forma o di sostanza della suddetta clausola compromissoria o del patto successivo e, sicuramente, nel 1994 è stata adottata una formula più ampia rispetto a quella prevista dal regolamento precedente, ma ciò non significa che un arbitrato sia possibile anche in materie rispetto alle quali le parti non abbiano la libera disponibilità, in base alla legislazione nazionale di riferimento di cui gli arbitri devono necessariamente tener conto per pronunciare una sentenza efficace anche per gli ordinamenti statali¹⁷.

Oltre alla camera d'arbitrato ordinario, esiste ora una camera arbitrale d'appello, che ha, appunto, recepito e disciplinato una prassi sviluppata nel corso degli anni. Dinanzi a quest'ultima sono impugnabili le decisioni disciplinari emanate da un organo di una Federazione o di un ente sportivo, sempre che questa possibilità sia contenuta nello Statuto di quella determinata Federazione o ente, oppure sia stato a tal fine stipulato un compromesso; è, infine, necessario che siano esauriti gli altri mezzi di ricorso previsti dallo stesso Statuto. Si realizza, così, un procedimento di tipo arbitrale per la soluzione di controversie tradizionalmente riservate a procedimenti di giustizia sportiva privi del carattere arbitrale, ma questa possibilità era riconosciuta anche prima del nuovo regolamento, tanto che la Corte di Appello di Monaco¹⁸ aveva ritenuto efficace in Germania una pronuncia di un collegio arbitrale del TAS, in applicazione delle regole sulla "circolazione internazionale" dei lodi arbitrali¹⁹.

Il diritto applicabile al merito della controversia è oggetto di due norme distinte e relative alla procedura arbitrale del caso. Qualora si ricorra all'arbitrato ordinario, il regolamento²⁰ stabilisce che gli arbitri decido-

¹⁷ L. FUMAGALLI, *Il Tribunale Arbitrale dello Sport: bilancio dell'attività e prospettive future*, in *Riv. dir. sport.*, 1995, n. 4, p. 715 ss.

¹⁸ Sentenza del 10 ottobre 2002.

¹⁹ AA.VV., *Diritto dello Sport*, 2004, Le Monnier, Firenze.

²⁰ Art. R45.