

Parte I

PROFILI GENERALI

Capitolo 1

ORDINAMENTO E FONTI DEL DIRITTO SPORTIVO

Dario Martire

BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE: F. BONINI, *Le istituzioni sportive italiane: storia e politica*, Torino, 2006; F.D. BUSNELLI, U. BRECCIA, *Tutela della salute e diritto privato*, Milano, 1978; M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949; M.S. GIANNINI, *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in C. GINI (a cura di), *Atti del Congresso internazionale di sociologia*, IV, Roma, 1950; M.S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958; M.S. GIANNINI, *Gli ordinamenti sezionali rivisitati*, in *Studi in onore di Gustavo Vignocchi*, II, Modena, 1992; P. GROSSI, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. amm.*, 1-2/2012; F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Milano, 1975; A. MARANI TORO, I. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977; F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. dir. sport.*, 1993; C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sulle garanzie dei diritti dei singoli nelle formazioni sociali*, in AA.VV., *Studi in onore di Salvatore Pugliatti*, III, Milano, 1978; G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del Coni e delle Federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004; R.M. PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007; C. PINELLI, *Diritto pubblico*, 2^a ed., Bologna, 2022; M. PITTALIS, *Sport e diritto. L'attività sportiva fra performance e vita quotidiana*, Padova, 2019; S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, II ed., Firenze, 1967.

SOMMARIO: 1. Cenni storici. – 2. L'ordinamento sportivo. Profili teorici. – 3. Il diritto sportivo fra legislazione e giurisprudenza. – 4. Le fonti autonome dell'ordinamento sportivo. – 5. Le fonti eteronome. – 6. Lo sport come formazione sociale e la revisione costituzionale dell'art. 33. Due prospettive divergenti.

1. Cenni storici. – Il 16 giugno 1894, presso l'Università *Sorbonne* di Parigi, veniva inaugurato il Congresso mondiale dell'educazione fisica, il cui principale obiettivo era rappresentato dalla ricostituzione dell'antica tradizione dei Giochi Olimpici.

Grazie all'opera di Pierre de Coubertin, allora segretario dell'*Union des sociétés françaises de sports athlétiques*, il 23 giugno dello stesso anno prendeva vita il Comitato Internazionale Olimpico (CIO). L'idea di de Coubertin vedeva in quest'organizzazione un ente in grado di operare senza alcuna ingerenza da parte degli Stati nazionali, tanto che fin dalle prime nomine dei suoi componenti si ricercarono personalità che assicurassero una spiccata indipendenza rispetto ai propri governi. Il movimento sportivo veniva così tratteggiato in senso marcatamente internazionalistico, nonché basato su accordi tra privati, al punto che la stessa Carta Olimpica rispecchia questo inquadramento: non solo l'autonomia del Movimento Olimpico assurgeva tra i principi fondamentali (par. 5), ma venivano altresì previste peculiari misure volte a garantirla, anzitutto in relazione ai Comitati Olimpici

Nazionali, rispetto ai quali il Comitato Internazionale veniva chiamato a svolgere una funzione di garanzia accompagnata da peculiari prerogative (art. 27, parr. 6 e 9).

In Italia, il Comitato Olimpico Nazionale (CONI), istituito nel 1914, assunse la forma giuridica dell'associazione di fatto delle varie federazioni nazionali, a loro volta nate come unioni di associazioni sportive di fatto. Invero, il fenomeno sportivo italiano si era andato sviluppando in maniera sicuramente singolare, in quanto ben distinto tanto rispetto ad altri Paesi occidentali in cui lo sport trovava il proprio centro di gravità nel sistema universitario e scolastico, quanto rispetto a Paesi dell'Europa orientale, in cui si delineava uno sport di Stato: in Italia, l'ordinamento sportivo si sviluppò infatti attraverso un fenomeno associazionistico pienamente libero e indipendente dallo Stato, in un contesto comunque collaborativo con le istituzioni dell'età giolittiana (Bonini, 61).

Con l'avvento del regime fascista e del corporativismo che lo connotava, questo quadro era destinato a subire una contorsione radicale: l'ordinamento sportivo subì infatti, proprio attraverso il corporativismo, un sostanziale assorbimento da parte dell'ordinamento statale. E tuttavia il regime fu costretto a mantenersi alquanto prudente in quest'opera di radicamento nelle istituzioni sportive, anche per evitare il disconoscimento del CONI da parte del CIO (A. Marani Toro e I. Marani Toro, 222).

Ciò nonostante, con la l. 16 febbraio 1942, n. 426 si prevedeva la costituzione del CONI «*alle dipendenze del Partito Nazionale Fascista*», oltre all'attribuzione al Duce del potere di nomina del Presidente e al Segretario del PNF quello della nomina del Segretario generale e dei Presidenti delle varie Federazioni Sportive. Con la caduta del fascismo, nel 1943 il CONI venne posto alle dipendenze della Presidenza del Consiglio, ma grazie all'opera di Giulio Onesti, nominato Commissario straordinario nel 1944 e assunto alla carica di Presidente nel 1946, tornò al centro del sistema sportivo, sottraendosi a qualsiasi forma di ingerenza politica.

2. L'ordinamento sportivo. Profili teorici. – L'ordinamento sportivo è stato oggetto di autorevoli studi, i quali ne hanno analizzato la posizione nell'esperienza giuridica attraverso la lente teorica del pluralismo ordinamentale figlia della riflessione di Santi Romano.

Massimo Severo Giannini, tra i principali e più autorevoli studiosi del fenomeno sportivo, per il quale si ha ordinamento giuridico in presenza di plurisoggettività, normazione e organizzazione, applica tale nozione, evidenziando il suo intrinseco legame con l'ordinamento giuridico sportivo mondiale. Un ordinamento certamente super-statale, ma distinto dall'ordinamento internazionale, in quanto non avente tra i propri soggetti giuridici gli Stati, ma le persone fisiche e taluni enti. Rispetto all'ordinamento sportivo mondiale, gli Stati sono dunque mere «*misure spaziali*», ovverosia «*le sedi di sue articolazioni, di sue istituzioni nazionali*» (Giannini, 17). Non solo. Per l'ordinamento sportivo mondiale il territorio non rappresenta neppure un elemento costitutivo.

In Giannini si pone poi una distinzione tra l'ordinamento sportivo mondiale e quello nazionale, in quanto quest'ultimo correrebbe il rischio di subire una coazione da parte delle istituzioni statali. In caso di assoggettamento completo, peraltro, l'organizzazione dell'ordinamento sportivo mondiale potrebbe tuttavia reagire non riconoscendo gli atleti dello Stato in questione e precludendogli l'ammissione alle competizioni mondiali.

L'ordinamento sportivo viene definito da Giannini come mondiale, non territoriale, originario e non sovrano. In particolare, quanto ai suoi elementi costitutivi, rileva che nel-

l'ordinamento sportivo, tanto mondiale quanto nazionale, il soggetto acquista questa qualità senza un atto formale (plurisoggettività); che sul piano dell'organizzazione, l'ordinamento mondiale, essendo originario, ha una piena libertà in tal senso, mentre quelli nazionali vedono la propria autonomia organizzativa modulata in base ai rapporti con il proprio ordinamento statale; che, sotto il profilo della normazione, si verifica un concorso di normazioni su tre livelli, uno caratterizzato da norme esclusivamente proprie dell'ordinamento statale, un secondo di norme proprie di quello sportivo e, infine, un livello intermedio in cui le norme dei due ordinamenti si sovrappongono o addirittura confliggono.

Le riflessioni di Giannini evidenziano fondamentali aspetti del fenomeno sportivo, tra cui la dipendenza del sistema sportivo nazionale da quello mondiale, con il ruolo chiave ricoperto dal CONI, in una posizione di frequente mediazione tra istanze autonomistiche dell'ordinamento sportivo e interventi statali, oltre che la difficoltà ad inquadrare attraverso la lente del diritto statale, secondo una prospettiva ancora lontana dall'insegnamento romaniano sul pluralismo ordinamentale, le regole che si affermano nell'ambito delle competizioni sportive.

Altrettanto rilevanti sono le riflessioni di Francesco Paolo Luiso, che hanno contribuito a decodificare la natura giuridica dell'organizzazione sportiva.

Egli parti dall'esistenza di due tesi che venivano allora contrapposte nel dibattito scientifico. La prima tesi ascriveva alle Federazioni Sportive una natura pubblicistica e ai relativi regolamenti quella di fonti del diritto. La seconda ricostruiva invece le Federazioni come associazioni di diritto privato, qualificava i regolamenti interni ad esse come espressione del relativo ordinamento e dunque, nella prospettiva statale, come accordi tra associati.

Posto il quadro teorico in questi termini, la tesi di Luiso si sostanzia nell'inquadramento delle federazioni sportive come associazioni. È un punto di grande rilievo, non solo per le conseguenze teoriche – la giustizia disciplinare si sostanzia, in questo quadro, in un assoggettamento volontario degli associati all'organizzazione associativa, e le stesse regole tecniche riescono a trovare un inquadramento attraverso una lente diversa rispetto a quella della normazione statale – ma soprattutto perché accompagna in un certo qual modo i successivi interventi del legislatore, verso i quali l'asse del dibattito scientifico sulla natura delle Federazioni avrebbe finito per spostarsi.

L'opera di Luiso applica e sviluppa infatti gli insegnamenti di Romano e Giannini, ponendo in luce l'originarietà dell'ordinamento sportivo mondiale e nazionale, nonché la sua rilevanza privatistica.

3. Il diritto sportivo fra legislazione e giurisprudenza. – La Corte di Cassazione ha posto il sigillo sull'avvenuto riconoscimento della natura di ordinamento giuridico all'ordinamento sportivo nazionale da parte dell'ordinamento statale. Questo riconoscimento sarebbe avvenuto «*senza che avvenga alcuna fusione tra di essi*», trovando attuazione con la l. n. 426 del 1942, integrata e modificata dal d.lgs. 11 maggio 1947, n. 362 del capo provvisorio dello Stato, che, rinvenendo nel CONI – ente di diritto pubblico fornito di personalità giuridica, con un raggio di operatività che ingloba ogni branca sportiva per mezzo delle Federazioni – l'organizzazione sportiva nazionale (art. 5), riconosce proprio alle Federazioni «*una specifica e concreta potestà normativa*», che per le sue peculiari caratteristiche è ritenuta produttrice di norme che «*rimangono indubbiamente a far parte dell'ordinamento sportivo senza divenire parte dell'ordinamento statale da cui il primo*

differisce nettamente» (Cass., Sez. III, 2 aprile 1963, n. 811). Se questa era la iniziale giurisprudenza formatasi sullo sport come peculiare ordinamento giuridico, dagli anni Novanta un tale inquadramento (per cui ordinamento sportivo nazionale e ordinamento statale sono separati e tenuti ben distinti l'uno dall'altro) è entrato in crisi, *in primis* a causa dell'innegabile rilievo che lo sport ha iniziato ad assumere in una dimensione propriamente economica.

E proprio negli anni Novanta il legislatore è tornato a disciplinare il fenomeno sportivo anzitutto con il d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242 (cosiddetta legge Melandri), attuativo della l. 15 marzo 1997, n. 59, la quale ha attribuito al Governo la delega al riordino degli enti pubblici nazionali afferenti ad ambiti differenti rispetto alla previdenza e all'assistenza. Se dalla legge del 1942 era certamente possibile inferire la natura pubblica del CONI, con il d.lgs. n. 242 del 1999 gli si è attribuita tale qualità in termini espliciti, affidando al Ministero per i beni e le attività culturali la relativa vigilanza (art. 1) oltre al potere di scioglimento della Giunta nazionale e della revoca del Presidente del CONI per grave e persistente inosservanza delle disposizioni di legge o di regolamento, per gravi irregolarità amministrative, per omissione nell'esercizio delle funzioni, per gravi deficienze amministrative tali da comprometterne il normale funzionamento, ovvero per la stessa impossibilità di funzionamento dei suoi organi. Al ricorrere di queste ipotesi, era infatti prevista la possibilità di nominare un commissario straordinario sino alla ricostituzione degli organi dell'ente, la quale doveva avvenire entro quattro mesi (art. 13).

Sempre con l'intervento del 1999 si è esplicitato il collegamento internazionale tra il CONI e il Comitato Olimpico Internazionale (CIO), in aggiunta alla previsione che il primo si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in sintonia con gli atti di indirizzo dello stesso CIO. Può dirsi dunque che l'intervento or ora citato abbia confermato la natura bifronte del CONI, appartenente senz'altro all'ordinamento sportivo mondiale e allo stesso tempo ente pubblico posto all'apice dell'organizzazione sportiva italiana.

D'altro canto, l'art. 15 ha apportato importanti statuizioni sulle Federazioni, disponendo che esse *«svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi»* di CIO e CONI *«anche in considerazione di specifici aspetti di tale attività»*, e soprattutto che esse *«hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato. Esse non perseguono fini di lucro e sono disciplinate, per quanto non previsto nel presente decreto, dal codice civile e dalle disposizioni di attuazione del medesimo»*.

Nell'ottica di inquadrare le Federazioni Sportive Nazionali nella cornice della libertà di associazione di cui all'art. 18 Cost., è stata giustamente sottolineata la genesi di questo tipo di organizzazione, caratterizzata da *«un'aggregazione spontanea e volontaria di soggetti legati dal comune intento di svolgere una determinata pratica sportiva, intesa come attività ludica, disinteressata ed inutilitaristica cui l'uomo è spinto per un impulso originario connaturato alla sua indole»* (Pellegrini, 100). E solo con la successiva diffusione degli sport è stata avvertita la necessità di connotare il fenomeno sportivo in organizzazioni strutturalmente e funzionalmente più complesse; da qui, si è giunti al riconoscimento delle Federazioni da parte del CONI, che ha significato un incremento anche in termini di efficienza di tali profili organizzativi, consentendo di porre le basi di funzionamento dell'agonismo organizzato e dello stesso professionismo sportivo.

Un'ulteriore, significativo intervento legislativo si è avuto con il d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15 (c.d. legge Pescante), con cui il Governo è intervenuto per modificare il d.lgs. n. 242

del 1999. La più rilevante novità risiede nella ridefinizione della posizione del CONI, collocato in maniera ancor più netta al cuore del sistema. Esso è stato infatti definito come la Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate; la sua azione si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le determinazioni assunte dal CIO attraverso deliberazioni e indirizzi (art. 2). È compito del CONI organizzare e potenziare lo sport nazionale, incluse la preparazione degli atleti e la predisposizione dei mezzi nell'ottica delle Olimpiadi e di tutte le altre manifestazioni sportive nazionali e internazionali. Non solo. Esso è inoltre deputato, d'intesa con la commissione per la vigilanza e il controllo sul *doping* e per la tutela della salute nelle attività sportive (commissione istituita ai sensi dell'art. 3 l. 14 dicembre 2000, n. 376), all'adozione di misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività sportive, nonché nella promozione della massima diffusione della pratica sportiva sia per normodotati che, di concerto col Comitato Italiano Paralimpico, per i disabili, nei limiti di quanto previsto dal d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616. Sempre al CONI è attribuita una funzione di promozione delle iniziative di contrasto a ogni forma di discriminazione e di violenza nello sport.

In letteratura, si è detto che i due interventi legislativi del 1999 e del 2004 avrebbero segnato una crisi del sistema sportivo per come concepito sin dalle origini, e ciò in particolare alla luce del rafforzamento dei poteri di controllo preventivo, sia di legittimità che di merito, in capo al Ministero, il quale può formulare un parere motivato entro venti giorni dalla ricezione degli atti sui provvedimenti di indirizzo e di controllo degli organi del CONI, che però divengono esecutivi solo alla scadenza del termine (anche in assenza del relativo parere; art. 13, co. 2-bis, d.lgs. n. 242 del 1999). Per questa via, e pur con il silenzio-assenso, si è proceduto all'attribuzione, all'autorità politico-amministrativa, di un ampio potere di controllo preventivo, di legittimità e di merito. Questa innovazione è stata tuttavia talmente radicale da non trovare alcuna eco nella disciplina passata del CONI. E proprio per questo si è detto che essa si collocherebbe in una più ampia tendenza che vede una riduzione dello spazio di autonomia degli enti pubblici che, nel caso di specie, trova realizzazione nel «*disegno di un più intenso controllo governativo sul CONI, affidato, sul piano funzionale, al Ministero dell'economia e delle finanze*»; si è allora osservato che «*tutto ciò appare sempre meno compatibile con il principio di autonomia imposto dall'ordinamento sportivo internazionale e con quello pluralistico garantito dalla Costituzione italiana a protezione degli enti rappresentativi di gruppi sociali*» (Napolitano, 355 ss.).

L'intervento legislativo più rilevante in materia sportiva è in ogni caso rappresentato dalla l. 17 ottobre 2003, n. 280, di conversione del d.l. 19 agosto 2003, n. 220. Si tratta di un intervento stimolato dalla crescente rilevanza della dimensione economica del fenomeno sportivo, dalla connaturata tendenza all'autonomia rispetto all'ordinamento statale, nonché dalle incertezze relative alla delimitazione dei rapporti tra giustizia statale e giustizia sportiva emerse in alcune note vicende afferenti al mondo del calcio a cavallo tra la fine del Novecento e l'inizio degli anni Duemila, profili indubbiamente intrecciati. Il legislatore, nell'intervenire sui rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, ha optato per l'adozione del paradigma pluralista. L'art. 1 l. n. 280 del 2003 recita infatti: «*La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale. I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica*

sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo». All'art. 2, ove si delinea la sfera di competenza dell'ordinamento sportivo, si afferma che «è riservata all'ordinamento sportivo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto: a) l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive; b) i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione delle relative sanzioni disciplinari sportive» (co. 1), e che «le società, le associazioni, gli affiliati e i tesserati hanno l'onere di adire, secondo le previsioni degli statuti e regolamenti del CONI e delle Federazioni, gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo» (co. 2). L'art. 3 prevede poi che «esauriti i gradi della giustizia sportiva e ferma restando la giurisdizione del giudice ordinario sui rapporti patrimoniali tra società, associazioni e atleti, ogni altra controversia avente ad oggetto atti del Comitato olimpico nazionale italiano o delle Federazioni sportive non riservata agli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo ai sensi dell'articolo 2, è disciplinata dal codice del processo amministrativo», oltre a riconoscere la legittimità delle clausole compromissorie («in ogni caso è fatto salvo quanto eventualmente stabilito dalle clausole compromissorie previste dagli statuti e dai regolamenti del Comitato olimpico nazionale italiano e delle Federazioni sportive»).

Con queste disposizioni, il legislatore ha provveduto da un lato a ribadire l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale rispetto all'ordinamento statale, oltre al suo nesso con l'ordinamento sportivo internazionale; d'altro canto, ha implementato il tratto autonomistico grazie all'istituto del vincolo di giustizia sportiva relativa alle materie di cui all'art. 2, co. 1, e della previsione di una pregiudiziale sportiva, ovverosia dell'obbligo di adire preventivamente gli organi dell'ordinamento sportivo (art. 3).

La perimetrazione della sfera di competenza ordinamentale si riflette sul riparto di giurisdizione. Sul punto, la Corte di Cassazione, nella sua composizione più autorevole (Cass., SU, 23 marzo 2004, n. 5774), ha ricostruito le disposizioni di cui al d.l. n. 220 del 2003 nell'ottica di una tutela relativa a quattro differenti tipologie di situazione: *i*) le questioni aventi ad oggetto l'osservanza di norme regolamentari, organizzative e statuarie da parte di associazioni che abbiano personalità giuridica di diritto privato ai sensi del d.lgs. n. 242 del 1999 le quali rimangono escluse dalla tutela giurisdizionale statale, che «non significa assenza totale di tutela, ma garanzia di una giustizia di tipo associativo che funziona secondo gli schemi del diritto privato»; *ii*) le questioni concernenti comportamenti che rilevano sul piano disciplinare e derivano dalla violazione di norme interne all'ordinamento sportivo da parte degli associati, escluse anch'esse dalla giurisdizione statale; *iii*) le questioni afferenti ad attività quali l'ammissione e l'affiliazione alle Federazioni di società, associazioni sportive e singoli, organizzazione e svolgimento di attività agonistiche non programmate e a programma limitato e ammissione a queste ultime di squadre e atleti, attività che le Federazioni Nazionali sono obbligate a svolgere in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CONI e del CIO, in cui l'attività provvedimento delle Federazioni è sottoposta, in subordine al rispetto di eventuali clausole compromissorie, alla giurisdizione amministrativa; *iv*) le questioni afferenti ai rapporti patrimoniali tra atleti, associazioni e società, che, anche qui in subordine all'adempimento di obblighi derivanti da eventuali clausole compromissorie, sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario.

Qualche tempo dopo la Cassazione (Cass., Sez. I, 28 settembre 2005, n. 18919) è tornata a pronunciarsi sulla legge del 2003, stavolta sulla natura del vincolo di giustizia e sulla pregiudiziale sportiva. La Suprema Corte, toccando il tema dell'eventuale contrasto tra le clausole in questione con gli artt. 24 e 102 Cost., ha affermato che la relativa questione di legittimità costituzionale risulta manifestamente infondata. Il fondamento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo risiederebbe infatti negli artt. 2 e 18 Cost., dal che ne deriverebbe che la clausola del vincolo di giustizia non determina rinuncia alcuna alla tutela giurisdizionale, perché in tale istituto si demanda la soluzione di controversie sul piano negoziale e non emerge dunque un contrasto col principio di unicità e statualità della giurisdizione, in linea con quanto affermato dalla Corte Costituzionale (cfr. CCost., 27 dicembre 1991, n. 488 e CCost., 14 luglio 1977, n. 127), per cui *«solo le parti, sempre che si versi in materia non attinente ai diritti fondamentali, possono scegliere altri oggetti, quali gli arbitri, per la tutela dei loro diritti in luogo dei giudici ordinari, ai quali è demandata la funzione giurisdizionale ai sensi dell'art. 102 Cost., risultando detta scelta una modalità di esercizio del diritto di difesa ex art. 24 Cost.»*.

4. Le fonti autonome dell'ordinamento sportivo. – La produzione normativa trova anche nel diritto sportivo una fondamentale distinzione tra fonti autonome e fonti eteronome, a seconda che i soggetti che producono diritto siano o meno distinti da quelli a cui esso è destinato: si parla dunque di fonti autonome nel caso in cui a produrre diritto siano soggetti appartenenti allo stesso ordinamento sportivo; in caso contrario si parla di fonti eteronome.

Muovendo dalle fonti autonome, va detto che queste rappresentano gli atti giuridici che più caratterizzano l'ordinamento sportivo almeno sul piano della sua dimensione autonoma, in quanto la produzione normativa è in questo caso tutta interna allo stesso. Si tratta di fonti che si dipanano su più livelli, che spaziano quindi dalla dimensione nazionale a quella internazionale.

Tra le fonti autonome ascrivibili al diritto nazionale è necessario scindere ulteriormente quelle connotate da un tratto pubblicistico, e dunque dotate di efficacia *erga omnes*, da quelle di carattere privatistico.

Si ritengono fonti di stampo privatistico gli Statuti e i Regolamenti delle Federazioni e delle Discipline Sportive Associate riconosciute dal CONI ai sensi dell'art. 24 dello Statuto. In particolare, gli statuti delle FSN devono risultare conformi ai principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale del CONI ed essere ispirate a un *«costante equilibrio»* dei diritti e dei doveri fra settori professionistici e non, oltre che fra le diverse categorie di uno stesso settore (art. 22, co. 1, Statuto CONI). Sempre negli statuti sono stabilite le modalità di esercizio dell'elettorato attivo e passivo di atleti e tecnici sportivi in conformità alle raccomandazioni del CIO e ai principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale del CONI (art. 22, co. 2, Statuto CONI). Statuti e Regolamenti delle Federazioni disciplinano così i profili organizzativi dell'ordinamento dell'ente federale, nonché le disposizioni fondamentali del settore e quelle relative ad affiliazione, tesseramento e giustizia sportiva.

Quanto all'ordinamento statutario e regolamentare delle DSA, va sottolineato che l'art. 25, co. 4, Statuto CONI pone un'importante disposizione di chiusura, in quanto per ciò che non è espressamente previsto dal Titolo V dello stesso Statuto, e fatte salve eventuali deroghe, prevede che alle DSA e ai loro affiliati e tesserati si applichino *«tutte le norme del*

presente statuto, dettate in riferimento all'ordinamento delle Federazioni sportive nazionali», con l'ovvia conseguenza di un obbligo di conformità di queste fonti ai principi posti dal CONI.

Tra le fonti autonome di diritto nazionale di stampo pubblicistico vanno invece annoverati lo Statuto del CONI e i suoi Regolamenti.

Lo Statuto definisce le funzioni e l'organizzazione centrale e territoriale del CONI, pone le disposizioni fondamentali afferenti alle FSN e agli altri principali soggetti dell'ordinamento sportivo, nonché quelle relative ad atleti, tecnici sportivi e ufficiali di gara, oltre a disporre sui procedimenti elettorali relativi agli organi del CONI, delle FSN e delle DSA e, infine, sulla gestione del patrimonio, e dei mezzi finanziari e del bilancio. Va peraltro osservato che lo Statuto elenca le tipologie di attività delle Federazioni Sportive Nazionali che hanno «*valenza pubblicistica*» (art. 23, co. 1), prevedendo che in relazioni ad esse le Federazioni «*si conformano agli indirizzi e ai controlli del CONI e operano secondo principi di imparzialità e trasparenza*», precisando però che questa valenza pubblicistica «*non modifica l'ordinario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche soggettive connesse*» (art. 23, co. 1-bis).

Allo Statuto si accompagna tutta una serie di fonti regolamentari. Fra di esse spicca ad esempio il Codice di Comportamento Sportivo, dove si chiariscono i doveri fondamentali di lealtà, correttezza e probità sanciti da Statuti e Regolamenti del CONI, delle FSNi, delle DSA, degli EPS e delle AB.

Vi si afferma anzitutto l'obbligo di osservanza delle norme statutarie, regolamentari e relative alla giustizia, oltre che delle altre decisioni del CONI o dell'ente di appartenenza e dello stesso Codice, da parte di tesserati, affiliati e altri soggetti dell'ordinamento sportivo (art. 1). Il Codice pone una serie di fondamentali principi cui i soggetti di cui si è detto devono uniformare il proprio agire. Si tratta più nello specifico dei principi di lealtà e correttezza nell'esercizio di ogni funzione, prestazione o rapporto comunque riferibile all'attività sportiva (art. 2), del divieto di alterazione dei risultati sportivi (art. 3), del divieto di tenere comportamenti contrari alla disciplina antidoping (art. 4), del dovere di non ricorrere o incitare alla violenza (art. 5), del principio di non discriminazione (art. 6), del divieto di dichiarazioni lesive della reputazione (art. 7), del dovere di riservatezza (art. 8), del principio di imparzialità (art. 9), nonché del dovere di collaborare con il Garante del Codice di Comportamento e con gli organi di giustizia endoassociativi (art. 12). Una disposizione finale prevede la possibilità che FSN, DSA, EPS e AB integrino, con proprie disposizioni, le modalità e gli ambiti applicativi dello stesso Codice rispetto a fattispecie di particolare rilievo nel proprio ambito di attività.

Fra le altre fonti regolamentari del CONI, di particolare rilievo sono i Principi fondamentali degli Statuti delle FSN e delle DSA, rispetto alle cui disposizioni i Regolamenti federali non possono porsi in contrasto. Di questi principi meritano una particolare menzione quello comunitario, in forza del quale gli Statuti federali devono espressamente prevedere «*il rapporto federativo esistente*» con il CONI «*quale organo rappresentativo della comunità sportiva nazionale*» (art. 1, co. 1), il principio di legalità, peculiarmente declinato sul piano formale e su quello sostanziale rispetto alle peculiarità dell'ordinamento sportivo (art. 2), il principio di separazione dei poteri all'interno di FSN e DSA (art. 3), i principi di democrazia interna (artt. 4 e 5), le condizioni di decadenza degli organi federali (art. 8), il principio di territorialità, che implica una necessaria presenza federale nei terri-

tori (art. 9) e il principio di tutela degli interessi collettivi delle società e associazioni sportive, che consente il riconoscimento, da parte di FSN e DSA, di associazioni denominate 'leghe', la cui funzione consiste proprio nella tutela di questi interessi (art. 10), il principio di trasparenza del bilancio di FSN e DSA, alla luce del quale vengono poste peculiari disposizioni relative ai controlli (art. 11), il diritto alla libera prestazione delle attività sportive (art. 12), il principio di tutela sportiva delle atlete in maternità (art. 14), nonché l'obbligo di adeguamento di Statuti e Regolamenti federali ai principi di giustizia sportiva emanati dal Consiglio Nazionale del CONI (art. 15) e il principio di etica sportiva, che implica fra le altre cose il divieto nei confronti dei tesserati professionisti e dei dilettanti ai livelli più elevati di effettuare o accettare scommesse relative a incontri organizzati dalle FSN o FSI (art. 16).

Passando dal piano delle fonti nazionali a quello delle fonti internazionali, di assoluto rilievo sono la Carta Olimpica, le direttive e le raccomandazioni del CIO e gli Statuti delle FSI.

La Carta Olimpica spicca fra queste fonti, non soltanto per la sua storia – che affonda le proprie radici nell'origine stessa dei Giochi Olimpici moderni – ma soprattutto per la funzione normativa che assume nell'ordinamento sportivo. Si legge appunto nella sua introduzione che essa ha essenzialmente tre obiettivi: *a*) in quanto documento dalla «*natura costituzionale*» («*document de base de nature constitutionnelle*»), fissa i principi fondamentali dell'olimpismo, *b*) funge da Statuto del CIO e *c*) definisce diritti e doveri reciproci dei tre principali componenti del Movimento Olimpico, ovverosia il CIO, le Federazioni Internazionali e i Comitati Olimpici Nazionali, nonché i comitati organizzativi dei Giochi Olimpici, i quali sono tenuti a conformare il loro agire alla Carta stessa. Oltre a porre i principi fondamentali che codificano i valori alla base dell'olimpismo e a disporre in merito ai profili organizzativi del Movimento Olimpico (Chap. 1), del CIO (Chap. 2), delle FSI (Chap. 3) e dei Comitati Olimpici Nazionali (Chap. 4), la Carta si occupa anche di disciplinare in maniera precisa e dettagliata le modalità di svolgimento dei Giochi Olimpici (Chap. 5).

Altre importanti fonti di produzione normativa autonoma sul piano internazionale sono le direttive e raccomandazioni del CIO. Le prime fissano gli obiettivi da raggiungere, richiedendo tuttavia un'implementazione operata dal diritto nazionale; le seconde sono invece atti privi di un'efficacia vincolante.

Meritano infine una menzione le fonti statutarie e regolamentari delle FSI, le quali fissano le norme tecniche relative a ogni disciplina sportiva, rispetto alle quali le federazioni nazionali, le società e gli atleti sono tenuti a conformarsi. Quest'obbligo di conformazione posto in capo alle FSN rispetto alle fonti regolamentari di quelle internazionali deriva dal carattere convenzionale dell'impegno assunto dalle prime nel momento in cui sono ammesse alla Federazione Internazionale, impegno che viene «*incorporato*» poi all'interno degli statuti federali nazionali (Pittalis, 54).

5. Le fonti eteronome. – L'ordinamento sportivo, lo si è anticipato, conosce anche fonti di produzione normativa di tipo eteronomo, cioè non prodotte da soggetti ad esso appartenenti. Si tratta di fonti afferenti non soltanto alla dimensione nazionale, ma anche a quella sovranazionale e internazionale.

Sul piano del diritto nazionale, al netto delle leggi intervenute in materia di cui si è già detto, la Costituzione repubblicana rappresenta un riferimento imprescindibile anche rispetto al fenomeno sportivo, che in essa trova pieno riconoscimento e tutela sul piano delle

situazioni giuridiche individuali e collettive, come si vedrà nelle pagine dedicate allo sport come formazione sociale, alle quali si rinvia.

Basterà qui aggiungere che la Costituzione annovera l'ordinamento sportivo fra le materie di legislazione concorrente fra Stato e Regioni (art. 117, co. 3, Cost.): a queste ultime spetta dunque la potestà legislativa in materia, salvo che per i principi fondamentali cui la stessa deve risultare conforme, la cui determinazione è invece demandata allo Stato. Per converso, è invece attribuita allo Stato la legislazione esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali (art. 117, co. 2, lett. g, Cost.), fra i quali rientra lo stesso CONI. Va peraltro sottolineato che, alla luce della sua tutela *«in tutte le sue forme ed applicazioni»* (art. 35 Cost.), non è in dubbio che anche al lavoro in ambito sportivo siano estese le medesime garanzie che la Costituzione riserva al suo estrinsecarsi in altri ambiti.

Altre fonti eteronome afferiscono poi alla dimensione europea e internazionale.

Al livello del diritto dell'Unione europea va anzitutto menzionato il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, col quale è affidato all'Unione il compito di contribuire *«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»*, intendendosi la sua azione volta *«a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi»* (art. 165, co. 1 e 2, TFUE).

Sempre nel quadro del diritto dell'Unione va richiamato il Libro bianco sullo sport adottato dalla Commissione europea nel 2007, con il quale è stata riconosciuta l'importanza del fenomeno sportivo e la sua influenza anche sulle altre politiche dell'Unione. Nel documento si fissano una serie di obiettivi, i principali dei quali consistono nella predisposizione di una serie di linee guida strategiche, nell'attribuzione di una maggiore importanza allo sport nel quadro dei processi decisionali dell'Unione e nella sottolineatura di specifiche caratteristiche ed esigenze del settore. Il documento è strutturato in tre parti, afferenti al ruolo sociale dello sport, alla sua dimensione economica e alla sua organizzazione, vale a dire ai ruoli dei poteri pubblici e dei privati nelle strutture proprie dell'ordinamento sportivo. L'importanza del Libro bianco è legata al suo carattere fondante rispetto a una serie di ulteriori iniziative dell'Unione europea – quali i suoi piani di lavoro per lo sport, adottati con cadenza triennale – poste in essere in seguito alla sua adozione.

Tra le fonti internazionali va richiamata la Carta Internazionale per l'educazione fisica, l'attività fisica e lo sport dell'UNESCO del 1978, dove la pratica dell'educazione fisica viene definita *«un diritto fondamentale per tutti»*, la cui versione del 2015, pur collocandosi in un'ideale linea di continuità con la versione originaria, introduce una serie di principi volti a implementare la dimensione inclusiva dello sport, sottolineandone il valore non soltanto sociale ma anche politico, attraverso l'iscrizione ad esso di un ruolo (si veda in questo senso l'art. 11) anche nella prospettiva di obiettivi di sviluppo e di pace.

Sempre al livello internazionale, merita senz'altro una menzione la Carta Europea dello Sport, adottata in seno alla settima conferenza dei ministri europei responsabili dello sport, nell'ambito del Consiglio d'Europa, che inquadra lo sport come *«importante fattore per lo sviluppo umano»* (art. 1), e lo definisce *«qualsiasi forma di attività fisica che, attraverso una partecipazione organizzata o non, abbia per obiettivo l'espressione o il miglioramen-*

to della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli». La Carta Europea mira sostanzialmente a implementare il diritto all'accesso allo sport, nonché la tutela dei diritti umani nell'ambito complessiva esperienza sportiva. Questo documento pone peraltro in essere un recepimento della già richiamata Carta Internazionale per l'educazione fisica, l'attività fisica e lo sport dell'UNESCO (Pittalis, 45).

Contestualmente alla Carta Europea, in seno alla medesima conferenza del 1992 è stato poi adottato il Codice Europeo di Etica Sportiva che, partendo dalla premessa per cui *«le considerazioni etiche insite nel “gioco leale” (fair play) non sono elementi facoltativi, ma qualcosa d'essenziale in ogni attività sportiva, in ogni fase della politica e della gestione del settore sportivo»*, si pone l'obiettivo di diffondere una cultura del *fair play* in bambini e giovani, nonché nelle istituzioni e negli adulti che hanno un ruolo nell'educazione e nella partecipazione dei giovani allo sport. In quest'ottica, il codice definisce il *fair play* come qualcosa che è *«molto di più che giocare nel rispetto delle regole. Esso incorpora i concetti di amicizia, di rispetto degli altri e di spirito sportivo. Il fair play è un modo di pensare, non solo un modo di comportarsi. Esso comprende la lotta contro l'imbroglio, contro le astuzie al limite della regola, la lotta al doping, alla violenza (sia fisica che verbale), allo sfruttamento, alla disegualianza delle opportunità, alla commercializzazione eccessiva e alla corruzione»*. Per favorirne la promozione, il Codice pone una serie di disposizioni rivolte a governi, organizzazioni del mondo sportivo e singole persone, ascrivendo a ognuno di questi soggetti *«una responsabilità e un ruolo da svolgere»*.

6. Lo sport come formazione sociale e la revisione costituzionale dell'art. 33. Due prospettive divergenti. – Nel sistema costituzionale italiano, che vede “la persona al centro”, lo svolgimento della personalità umana è delineato dall'art. 2 Cost. come il fondamento delle formazioni sociali. La persona costituisce il fulcro del disegno costituzionale in un senso che, lungi dal tradursi nell'idea solipsistica di una società di individui, si estrinseca – o dovrebbe estrinsecarsi – in un'idea in cui i diritti della persona non sono riconosciuti soltanto ad essa come singolo, ma anche come soggetto relazionale, inserito appunto in un contesto sociale tramite il riconoscimento di un pluralismo tendenzialmente aperto. La questione su cui occorre interrogarsi è dunque se lo sport possa essere considerato o meno una formazione sociale.

Invero, la Costituzione repubblicana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, non conteneva in origine alcun riferimento esplicito al fenomeno sportivo, né in quanto diritto della persona, né in quanto ordinamento sportivo. Lo stesso Costantino Mortati rilevava in un suo studio sulle formazioni sociali la difficoltà di rinvenire *«la norma di collegamento poiché solo in modo indiretto potrebbe farsi ricorso all'art. 32 che tutela la salute, alla quale potrebbe ritenersi che anche lo sport concorra, anche se, quando assume carattere agonistico, possa condurre a pregiudicarla. Tuttavia la considerazione del vasto e diffuso interesse che le circonda e la tendenza a soddisfarla mediante la costituzione di strutture autoritarie fanno sorgere il problema della tutela del singolo nel loro interno»* (Mortati, 1574 ss.).

A distanza di mezzo secolo, con la riforma costituzionale del 2001 è stato invece aggiunto, tra le materie elencate nell'art. 117, co. 3, Cost. – e cioè nell'elenco di materie oggetto di riparto della funzione legislativa tra livello statale e livello regionale – la locuzio-

ne «*ordinamento sportivo*». E tuttavia, nonostante tale aggiunta, non si può certo trarne che il legislatore costituzionale abbia inteso formalizzare e riconoscere il fenomeno sportivo in termini ordinamentali, in quanto tale norma appare interpretabile, a rigore, in senso riduzionistico. Ciò essenzialmente per due ragioni. Anzitutto, per una ragione di ordine testuale: la parola «*ordinamento*» viene infatti utilizzata nello stesso comma anche in riferimento alla comunicazione, sottosectore normativo rispetto al quale non si può affatto parlare in termini ordinamentali, per cui va qui inteso come sinonimo di disciplina normativa. In secondo luogo, lo stesso fatto dell'introduzione di questa locuzione nell'articolo dedicato al riparto di competenze normative ci sembra deporre chiaramente nel senso di un'esclusione, dalla volontà del legislatore costituzionale, di un intervento volto alla costituzionalizzazione dello sport esplicitandone l'aspetto pluralistico ordinamentale.

E tuttavia, seppure è da escludere che nel 2001 si fosse voluto formalizzare il riconoscimento del fenomeno sportivo in termini ordinamentali, può senz'altro essere accolta la tesi per cui, in realtà, l'ordinamento sportivo riceva una sua, propria, tutela costituzionale per effetto degli artt. 2 e 18 Cost. (Modugno, 327 ss.).

Invero, guardando all'organizzazione in sé dell'ordinamento sportivo, nonché del suo vertice, il CONI, da un lato ente pubblico per il diritto statale, dall'altro articolazione del CIO, se ne deduce la sua natura complessa, che richiede una qualificazione dell'ordinamento sportivo nazionale e di quello internazionale. Il testo della Carta Olimpica adottata dal CIO, unitamente alle caratteristiche del fenomeno sportivo sul piano nazionale e internazionale, inducono in verità a propendere per una sua definizione come ordinamento giuridico strettamente inteso. Infatti, analizzando la Carta Olimpica emerge la natura tendenzialmente separata dell'organizzazione sportiva, inestricabilmente legata alle sue finalità, in quanto raggiungibili attraverso istituzioni che siano dotate dei crismi dell'autonomia e dell'indipendenza rispetto ad ordinamenti altri, anzitutto statali. Difatti, i principi fondamentali della Carta Olimpica, atto fondamentale alla base della costituzione dell'ordinamento sportivo mondiale, impongono un'indipendenza e un'autonomia dell'organizzazione sportiva, in specie dei comitati olimpici nazionali, rispetto al potere politico, economico e religioso.

Non solo. Il fenomeno sportivo implica che i membri della relativa comunità siano accomunati anche da una peculiare dimensione valoriale, che rafforza l'unione plurisoggettiva nella rispettiva organizzazione. È stato condivisibilmente osservato che proprio i valori che uniscono i membri della comunità sportiva rappresentano «*quel fondamento che, nella sua tipicità e irripetibilità identifica quel singolo ordinamento rispetto a ogni altro, lo rende in sé – cioè nel proprio ordine – completo ed autosufficiente*» (Grossi, 11).

Questi elementi ci consentono dunque di poter affermare che *lo sport è, a tutti gli effetti, una formazione sociale*, nonché il risultato di un fenomeno associazionistico, che trova un riconoscimento costituzionale in quanto ordinamento autonomo rispetto all'ordinamento statale, ma, allo stesso tempo, non indipendente e, soprattutto, non immune, anzi espressione, dei principi costituzionali. E del resto, il nesso intimo tra diritti inviolabili, formazioni sociali e personalità umana stabilito dall'art. 2 Cost. è senza dubbio alcuno presente nell'esperienza sportiva. Lo sport in sé, nell'accezione di attività fisica che – tramite una partecipazione che sia o meno organizzata – abbia a oggetto l'espressione o il miglioramento della condizione fisica o psichica, lo sviluppo di relazioni sociali o comunque il raggiungimento di certi risultati nelle competizioni, rappresenta un'attività a mezzo

della quale l'uomo svolge la propria personalità, trovando dunque un riconoscimento esplicito nell'art. 2 Cost.

Peraltro, attraverso un'interpretazione sistematica della Costituzione è ben possibile attribuire rilevanza allo sport tanto come diritto della persona all'attività sportiva, quanto come diritto del singolo di svolgere la propria personalità nella formazione sociale di riferimento.

Sotto il primo profilo, la norma fondamentale di riferimento è costituita dall'art. 32 Cost., in cui trovano posto il riconoscimento e le declinazioni del diritto alla salute. Ebbene, l'attività sportiva è generalmente riconosciuta come un efficace strumento volto alla salvaguardia della propria integrità psicofisica. Tanto che è stato osservato come il diritto alla salute vada inteso *«non soltanto in senso biologico, ma come il diritto, di ogni individuo, di raggiungere e mantenere quel benessere psico-fisico che permetta di compiere le attività dinamico-relazionali (tra cui, lo sport) necessarie a svolgere a pieno la personalità (ex art. 2 Cost.) ed a rimuovere gli ostacoli che impediscono lo sviluppo della persona umana (ex art. 3 Cost.)»* (Busnelli, Breccia, 5 ss.).

Si pone a questo punto la questione della tutela del singolo nella formazione sociale sportiva. Può infatti verificarsi che tra l'autonomia della formazione sociale e l'esigenza della tutela degli individui si verifichi un conflitto, sul piano del diritto posto, riconducibile da un lato all'art. 2 e dall'altro all'art. 24 Cost. Il legislatore ha tentato di operare un bilanciamento fra i valori costituzionali in conflitto attraverso una perimetrazione del campo entro il quale, per dirla con Salvatore Satta, il diritto *s'invera*, ovvero si avvera il processo. Ebbene, se l'operazione può dirsi in parte riuscita in riferimento alle cosiddette "questioni tecniche", maggiori problemi sono stati posti in relazione alla materia disciplinare. Qui il legislatore non è riuscito nella fissazione di un chiaro confine tra i due ordinamenti e, di conseguenza, tra giustizia sportiva e giurisdizione statale (nella specie amministrativa).

La Corte Costituzionale è stata di recente chiamata a pronunciarsi sul punto (CCost., 25 giugno 2019, n. 160). In particolare, il TAR Lazio asseriva l'ipotetica violazione degli artt. 103 e 113 Cost. da parte dell'art. 2, co. 1, lett. b e 2, d.l. n. 220 del 2003 convertito, con modificazioni, con l. n. 280 del 2003, in quanto, considerata la natura di provvedimenti amministrativi delle decisioni disciplinari del Collegio di Garanzia dello Sport, che esprime poteri pubblici attribuiti alle Federazioni Nazionali e al CONI, e considerata dunque la natura di interesse legittimo delle relative situazioni soggettive su cui essi incidono, i titolari delle stesse avrebbero avuto diritto alla tutela di annullamento dinanzi al giudice amministrativo. La Corte ha rigettato la questione, giudicando la scelta legislativa costituzionalmente non illegittima, costituendo il frutto *«del non irragionevole bilanciamento operato dal legislatore fra il menzionato principio costituzionale di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale e le esigenze di salvaguardia dell'autonomia dell'ordinamento sportivo – che trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 Cost.»*, bilanciamento che ha indotto il legislatore a non prevedere l'intervento giurisdizionale più incisivo su questa autonomia, *«mantenendo invece ferma la tutela per equivalente»*. Spostandosi poi su un piano più in generale, afferente ai rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale, la Corte ha osservato che *«La regolamentazione statale del sistema sportivo deve dunque mantenersi nei limiti di quanto risulta necessario al bilanciamento dell'autonomia del suo ordinamento con il rispetto delle altre garanzie costituzionali che possono venire in rilievo, fra le quali vi sono – per quanto qui interessa trattando della giustizia nell'ordinamento sporti-*

vo – il diritto di difesa e il principio di pienezza ed effettività della tutela giurisdizionale presidiati dagli artt. 24, 103 e 113 Cost. In termini concreti tutto ciò fa sì che la tutela dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, se non può evidentemente comportare un sacrificio completo della garanzia della protezione giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, può tuttavia giustificare scelte legislative che, senza escludere tale protezione, la conformino in modo da evitare intromissioni con essa “non armoniche”, come il legislatore ha valutato che fosse, nel caso in esame, la tutela costitutiva».

Dal che se ne trae la conferma che l'ordinamento sportivo costituisce un ordinamento giuridico in senso stretto nonché, fra le altre cose, originario in quanto riconosciuto e garantito – poiché legittimato – dalla Costituzione repubblicana.

La questione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo dall'ordinamento dello Stato si è riproposta pochi anni dopo per effetto dell'entrata in vigore della Legge di Bilancio 2019, la quale conteneva una norma che prevedeva l'istituzione di una nuova società *in house* del Comitato Olimpico Italiano, Sport e Salute S.p.A., partecipata al 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, in sostituzione della già esistente CONI Servizi S.p.A., società che, al contrario, era interamente strumentale rispetto alle funzioni assegnate al CONI.

Fin dal principio questa modifica fu infatti considerata dal mondo sportivo come una vera e propria occupazione del CONI da parte del potere politico. Rispetto alla Coni Servizi S.p.A, mutava il numero dei consiglieri di amministrazione (da cinque a tre) e, soprattutto, la relativa nomina di questi e dell'amministratore delegato, prima attribuita al CONI, ora assegnata al Ministero dell'Economia, al Ministero dell'Istruzione e all'autorità di governo delegata per lo sport.

Sulla questione è intervenuto anche il CIO, mediante diverse missive e ammonimenti, fino alla minaccia di non vedere i colori azzurri rappresentati alle Olimpiadi, con gli atleti che avrebbero, dunque, gareggiato senza inno e senza bandiera, a riprova, ancora una volta, del suo stretto legame con i Comitati Olimpici Nazionali.

La normativa era stata infatti ritenuta in contrasto con quanto statuito dall'art. 27, co. 6. Carta Olimpica dove espressamente si afferma che «*i comitati olimpici nazionali devono preservare la loro autonomia e resistere a tutte le pressioni di qualsiasi tipo comprese quelle politiche, legali, religiose o economiche che possono impedire loro di conformarsi alla Carta Olimpica*».

Per evitare il protrarsi del conflitto con il CIO, è stato adottato il d.l. 29 gennaio 2021, n. 5, convertito senza modificazioni dalla l. 24 marzo 2021, n. 43, rubricato «*Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI)*». Tale atto ha previsto per il CONI un proprio organico nella misura di 165 unità di personale, delle quali 10 unità di personale dirigenziale di livello non generale ed ha, dunque, separato la struttura del CONI rispetto a quella della neonata società Sport e Salute. Tuttavia, ancora oggi, rimane il dato anomalo per cui l'amministratore delegato e i consiglieri di amministrazione della società economica del CONI siano nominati da un ente diverso, in grado di incidere e influenzare un ordinamento che, per le ragioni esposte, dovrebbe risultare, per quanto possibile e in armonia con la Costituzione repubblicana, autonomo.

Tornando alla questione del riconoscimento costituzionale dello sport, deve evidentemente menzionarsi la recente l. cost. 26 settembre 2023, n. 1 recante «*Modifica all'art. 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva*».

Si è detto nelle pagine precedenti che la stessa Costituzione repubblicana non conteneva espressi riferimenti allo sport, fatto salvo quello – non molto significativo – fatto dall'art. 117, co. 3 all'«*ordinamento sportivo*» come materia di competenza legislativa concorrente dello Stato e delle Regioni. Ebbene, proprio a partire dall'apparente mancanza di un riconoscimento costituzionale esplicito dello sport nella costituzione italiana sono state presentate nel corso degli anni varie proposte di revisione costituzionale, volte appunto, almeno negli intenti, a esplicitare la dimensione costituzionale del fenomeno sportivo.

La disposizione così recita: «*La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme*». Si tratta di una proposta opinabile, per varie ragioni.

Anzitutto, per i motivi che abbiamo esposto, lo sport è già pacificamente ritenuto un valore costituzionale che trova piena tutela nella Carta del 1947 nelle sue varie declinazioni. Se così fosse, e così crediamo che sia, la revisione non farebbe altro che riecheggiare, inutilmente, una dimensione costituzionale già presente.

Peraltro, indulgiando in una mera analisi del testo, che si presume debba essere razionale e ragionevole, si scorge l'utilizzo di due termini che oramai appartengono al lessico costituzionale, anche, come abbiamo visto, in relazione al fenomeno sportivo.

La locuzione «*La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme*», entrando a far parte del dover essere costituzionale, richiede una interpretazione armonica rispetto al sistema costituzionale già presente; in altri termini, è richiesto, in *primis* agli studiosi della Costituzione, di fornire elementi utili per chiarirne il significato.

Si utilizzano infatti due termini, un soggetto «*la Repubblica*» e un verbo «*riconoscere*», che richiamano, evidentemente, quanto previsto dal sopra richiamato art. 2 Cost.; oggetto del riconoscere è, tuttavia, il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme.

Nel dossier del servizio studi delle Camere, si dice che, in tal modo, si lascia «*trasparire la visione dell'attività sportiva come realtà "pre-esistente", in qualche senso "pregiuridica", di cui la Repubblica è chiamata a prendere atto, offrendole al contempo tutela e promozione*».

Occorre tuttavia rilevare come, anzitutto, non sia presente alcun riferimento alla dimensione ordinamentale dello sport e, vista la storia recente, se ne possono intuire le ragioni. D'altra parte, assente risulta l'ulteriore e fondamentale richiamo alla "garanzia" di ciò che viene riconosciuto, non essendo sufficiente il mero riconoscimento di una situazione altra, in quanto necessario per conferire prescrittività alla disposizione costituzionale.

Nel caso dell'art. 2 ad assumere rilevanza è la persona, la sua anteriorità rispetto allo Stato e, dunque, il capovolgimento assiologico rispetto all'ordinamento precedente, per cui i diritti sono riconosciuti in quanto logicamente priori, con lo scopo di assicurare la precedenza sostanziale della persona umana rispetto allo Stato e la destinazione di questo al servizio di quella.

Nel caso del nuovo art. 33, co. 6, Cost., il riconoscimento dell'attività sportiva come preesistente rispetto all'ordinamento statale è, al contrario, privo di significato giuridico. Il riconoscimento senza la garanzia potrebbe mirare alla salvaguardia di uno spazio di libertà, autonomia e indipendenza, ove lo Stato non debba intervenire. L'obiettivo della revisione costituzionale sembra invece andare nella direzione opposta, ma, allora, assume

estremo significato giuridico il riferimento, che invece manca, alla garanzia di ciò che è oggetto di riconoscimento; in altri termini, è qui che entra in gioco l'aspetto prescrittivo proprio dell'art. 2 e che, al contrario manca nel nuovo art. 33, ult. co., ove invece si riconosce una dimensione altra e distinta senza individuare il relativo fine costituzionale, come se quella realtà fosse già in grado di perseguire i principi costituzionali autonomamente; se così fosse, non sarebbe necessario riconoscerla, in quanto già coerente e armonica rispetto alla Costituzione. Si tratterebbe, potremmo dire, di una mera constatazione, di un dato puramente descrittivo, senza alcun contenuto deontico.

Va poi sottolineato che la grande questione sottesa al tema della tutela dei diritti fondamentali, tema rispetto al quale lo sport è stato chiamato in causa al fine di ammantare di maggior legittimità la proposta di revisione sul piano del merito, è in realtà la questione della loro effettività. Di più. La dimensione propria dei diritti fondamentali è esattamente la dimensione del concreto e chiama pertanto in causa il problema della loro attuazione. Tant'è che negli studi di diritto pubblico non si è mancato di osservare come la stessa protezione giurisdizionale possa in molti casi risultare inadeguata rispetto a questo scopo (C. Pinelli, 517). Preso atto che lo sport riceve pacificamente, da decenni, un pieno riconoscimento costituzionale anche come formazione sociale e che i diritti fondamentali sono garantiti anche all'interno dello stesso proprio in forza di questo riconoscimento, porsi l'obiettivo di implementare il fenomeno sportivo in Italia significa in effetti cercare di colmare uno iato effettivamente esistente fra *essere* e *dover essere* costituzionale, anzitutto sul piano dell'eguaglianza, e richiedere, più che la revisione di un testo che ne garantisce già il pieno riconoscimento, un intervento volto a renderlo effettivamente accessibile. Il che significa, tuttavia, stanziare finanziamenti adeguati, predisporre strutture efficienti, garantire servizi pubblici che ne facilitino l'accesso. Significa, in definitiva, incidere prima ancora che sul piano delle norme, su quello della loro attuazione: una questione di diritto costituzionale non meno nobile della prima.