



5 MAGGIO 2021

# L'ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato

di Giuliana Giuseppina Carboni  
Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Sassari



# L'ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato<sup>\*</sup>

**di Giuliana Giuseppina Carboni**

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato  
Università degli Studi di Sassari

**Abstract [It]:** Il saggio si sofferma sul tema del diritto sportivo in Italia, partendo dall'analisi del recente processo di riforma dello sport. Lo scopo di questo lavoro è fornire una panoramica sulle linee di sviluppo del modello europeo e statunitense di regolazione dello sport. A tal fine il saggio considera le differenze in termini di organizzazione e finanziamento e la distinzione tra lo sport come impresa commerciale e lo sport come attività ricreativa.

**Abstract [En]:** The essay deals with sports law in Italy, starting from the analysis of the recent reforming process of sport. The aim of this paper is to provide an overview of perspectives and approaches to European and USA models of sports law. To this end the essay considers the differences between the two systems in terms of organization and financing, and the distinction between sport as a commercial enterprise and sport as grassroots recreation.

**Parole chiave:** autonomia dello sport; diritto dello sport; CONI; CIO, ordinamento sportivo

**Keywords:** autonomy of sport; sports law; CONI, IOC, sports law

**Sommario:** 1. La riforma dello sport: lo spunto per un'indagine sul sistema sportivo. 2. La rilevanza costituzionale dello sport. 3. L'autonomia degli ordinamenti sportivi in prospettiva comparata. 4. La giustizia sportiva. 5. Conclusioni.

## 1. La riforma dello sport: lo spunto per un'indagine sul sistema sportivo

La riforma italiana dello sport, avviata poco più di due anni fa dal Governo Conte I<sup>1</sup>, ha concluso il suo tormentato percorso, caratterizzato da diversi provvedimenti riguardanti l'organizzazione del CONI e più in generale l'ordinamento sportivo.

Ad inaugurare la stagione riformista era stata la legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio 2019), il cui art. 1, comma 633, aveva inciso in modo rilevante sulla governance del Comitato Olimpico Italiano (CONI), sostituendo la società controllata CONI servizi s.p.a, con la società Sport e Salute, e stabilendo che i vertici di quest'ultima sarebbero stati, da quel momento, nominati dal Governo<sup>2</sup>. Al nuovo soggetto

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Il 15 febbraio 2019, con il numero Atto Camera 1603, è stato presentato in Parlamento un d.d.l. governativo contenente misure immediatamente precettive e una serie di deleghe in ambito sportivo, dalle quali sono state successivamente stralciate le parti riguardanti il "fenomeno tifo" e, in un secondo momento, il riordino del Coni.

<sup>2</sup> La società sostituisce CONI servizi s.p.a, a sua volta creata con la legge dell'8 agosto 2002, n. 178, di cui il Comitato Olimpico poteva avvalersi per l'espletamento dei propri compiti (compiti dettati dal decreto legislativo del 23 luglio 1999, n. 242, come modificato dal decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 15). La società Sport e Salute veniva posta in rapporto contrattuale di servizio con il Coni, che ha perso il controllo delle risorse e della governance. Infatti, i vertici

venivano trasferite gran parte delle risorse gestite previamente dal CONI, da destinare alle federazioni e delle attività sportive, professionali, dilettantistiche e scolastiche.

In un secondo momento il Parlamento ha approvato la legge delega n. 86 del 8 agosto 2019, in materia di ordinamento sportivo, che ha affidato al Governo il compito di definire «gli ambiti dell'attività del CONI», nonché «la missione del CONI» e altri aspetti legati alla sua organizzazione (art. 1). I due interventi legislativi hanno suscitato la veemente reazione del mondo sportivo, che ha considerato la riforma un attacco alla sua autonomia, tanto che i vertici del Comitato Olimpico Internazionale (CIO) hanno ventilato la possibilità di negare la partecipazione dell'Italia alle Olimpiadi<sup>3</sup>. Per evitare la possibile esclusione dai Giochi, il Governo Conte II ha stralciato questa parte della delega e adottato il decreto-legge n. 5 del 29 gennaio 2021, convertito nella legge n. 43 del 24 marzo 2021, che restituisce al CONI una dotazione di risorse e personale inferiore al passato, ma ritenuta sufficiente all'espletamento dei compiti attribuitigli. Compiti che consistono nel coordinare e indirizzare l'attività delle federazioni, nella preparazione delle Olimpiadi e nella verifica e controllo della regolarità delle competizioni e della corretta gestione dei fondi pubblici. La società Sport e Salute ha conservato il ruolo di finanziatore dello sport, con una sua autonoma dotazione di risorse e personale, ed è diventata una società pubblica autonoma. La stessa legge delega ha previsto una serie di interventi ulteriori in materia di professioni sportive, semplificazione, sicurezza nello sport, ai quali hanno dato attuazione i decreti legislativi nn. 36-40 del 2021, emanati dal Governo Draghi<sup>4</sup>.

---

sono nominati dal Governo, i membri del CONI e delle federazioni non possono sedere nel CDA, e le risorse gestite sotto il controllo della Corte dei conti. Alla società sono stati attribuiti il 90% dei fondi destinati allo sport. Il Coni conserva la funzione di indirizzo dello sport, il controllo della regolarità delle competizioni, il compito di preparazione olimpica. D. Rapacciuolo, *La riforma italiana dello sport fra critiche, paventate illegittimità, paure e best practices*, in RDES, 2019, 2, pp. 9-13.

<sup>3</sup> Il CIO, Comitato Olimpico Internazionale, è intervenuto ufficialmente pronunciandosi per una supposta lesione dell'autonomia dello sport olimpico. Lo stesso ha fatto il Presidente del Coni Malagò. Si veda la stampa del 6 agosto 2019. I vertici dello sport vantano una lunga storia di azioni politiche a difesa del primato del diritto sportivo, come ricorda G. Manfredi, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Dir. amm.* 2012, 3, p. 304, in riferimento al Primo Presidente del Coni Giulio Onesti.

<sup>4</sup> Le principali novità riguardano la riforma delle disposizioni per quel che riguarda ASD, SSD e lavoratori sportivi; la disciplina per l'esercizio della professione di agente sportivo e di regolamentazione dei rapporti di rappresentanza tra gli enti sportivi e gli atleti; la riforma delle normative di sicurezza, per la costruzione di impianti sportivi e il riammodernamento di quelli esistenti; la semplificazione degli adempimenti per gli enti sportivi; la disciplina per la sicurezza delle attività sportive invernali. Tra le misure che hanno suscitato maggiore interesse l'abolizione del vincolo sportivo, inteso come limitazione alla libertà contrattuale dell'atleta, anche nel settore dilettantistico, entro il mese di luglio 2022; l'affermazione delle pari opportunità per lo sport femminile, professionistico e dilettantistico; il riconoscimento di pari diritti delle persone con disabilità nell'accesso alla pratica sportiva di tutti i livelli; l'istituzione della figura professionale del chinesiologo di base, di quello sportivo e del manager dello sport.

La riforma ha realizzato un rinnovamento parziale del sistema, se si considera che non sono stati toccati temi fondamentali come l'organizzazione della giustizia sportiva<sup>5</sup>. Nel complesso il sistema sportivo risulta condizionato, giuridicamente, da scelte legislative risalenti ai primi decenni del XX secolo.

Risale a quel periodo la nascita delle associazioni sportive, e delle loro articolazioni federali, sorte per induzione da parte del movimento internazionale nato attorno alle Olimpiadi, e organizzatesi all'interno degli Stati in forma privata. In quegli stessi anni (1914) si costituiva il Comitato Olimpico Italiano, i cui vertici erano nominati dal Governo (su indicazione del PNF, come dispose la legge del 14 giugno 1928, n. 1310), e i cui compiti erano il coordinamento e la sorveglianza delle federazioni sportive<sup>6</sup>. Nel ventennio fascista non poteva esserci autonomia per nessuna forma di associazionismo, per cui lo sport venne piegato alle esigenze propagandistiche del regime.

Alla fine del fascismo il variegato mondo dello sport riprese forma e attività attraverso una pluralità di soggetti privati<sup>7</sup>, ma al vertice rimase un soggetto pubblico, il CONI, che venne qualificato come ente pubblico dalla legge 16 febbraio 1942, n. 426<sup>8</sup>. La stessa legge definiva come organi del CONI le federazioni (art. 5), ma successivamente ad esse è stata riconosciuta la natura di associazioni con personalità giuridica di diritto privato, chiamate ad esercitare funzioni pubbliche<sup>9</sup>.

L'ingerenza dello Stato nel sistema dello sport vanta dunque una tradizione risalente al periodo pre-costituzionale. Nel silenzio della Costituzione, la giuridificazione dello sport è proseguita, con varia intensità, toccando svariati settori: dalla lotta al doping alla giustizia sportiva, dal contrasto ai fenomeni di tifo violento alla disciplina del lavoro sportivo<sup>10</sup>. I protagonisti del mondo sportivo sono cresciuti in numero e specie: alle associazioni si sono aggiunte le società quotate in borsa, i procuratori, le multinazionali che si contendono i diritti televisivi, le lobbies sorte attorno ai più disparati interessi di atleti, pubblico e stakeholders.

<sup>5</sup> P. Sandulli, *Lo sport italiano merita una riforma organica*, in RDES, 2018, 3, pp. 9-12.

<sup>6</sup> Sul processo di regolazione progressiva dello sport, G. Manfredi, *La giuridificazione dello sport*, in *Giur. It.* 2016, pp. 485-494.

<sup>7</sup> Nel ventennio fascista non poteva esserci autonomia per nessuna forma di associazionismo, per cui lo sport venne piegato alle esigenze propagandistiche del regime. Nei primi decenni del XX secolo si ebbe, in Italia, la prima forma di intervento statale nello sport, con l'occupazione pubblica del Comitato Olimpico, ai cui vertici sedevano personalità nominate dal Governo (su indicazione del PNF, come prevede la legge del 14 giugno 1928, n. 1310), e i cui compiti erano di coordinamento e sorveglianza delle federazioni sportive. G. Manfredi, *La giuridificazione dello sport*, cit., pp. 485-487. Dopo la caduta del fascismo la legge del 1942 venne depurata di alcuni passaggi critici, come i riferimenti al PNF, ma ne venne mantenuto l'impianto.

<sup>8</sup> Qualifica confermata dalla legge delega n. 59/1997 attuata con d.lgs. 242 del 1999.

<sup>9</sup> Art. 15, comma 2, d.lgs. n. 242/1999 (Decreto Melandri). La scelta di attribuire natura giuridica di diritto privato alle federazioni sportive è stata poi confermata dal d.lgs. n. 15/2004, che ha modificato e integrato il decreto Melandri.

<sup>10</sup> Per una ricostruzione dei principali interventi, provocati dalla crescente rilevanza economica del fenomeno sportivo, G. Manfredi, *La giuridificazione dello sport*, cit. pp. 490-493; P. Sandulli, *Costituzione e sport*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2018, pp. 1-20.

Tuttavia, come dimostra la vicenda della riforma del 2019, lo sport continua a difendere la sua autonomia, sorretto da una autorevole tradizione di studi, che mira a tutelare la libertà privata contro ogni tentativo di intervento pubblico, sulla base di argomenti di tipo teorico dogmatico e del carattere internazionale (o transnazionale) del sistema sportivo<sup>11</sup>.

La teorizzazione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo si è giovata in Italia di una consistente elaborazione dottrinale, ben nota agli addetti ai lavori e difficilmente sintetizzabile in poche righe, per cui ci si limiterà in questa sede a citare i riferimenti essenziali. A difesa della tesi della autonomia dello sport si sono schierati autorevoli esponenti della dottrina liberale, a partire dal lavoro di Cesarini Sforza su *Il diritto dei privati* del 1929<sup>12</sup>, che raccoglieva a sua volta l'insegnamento di Santi Romano sulla teoria istituzionale del diritto<sup>13</sup>. Ancora di recente, gli eredi di quella scuola hanno affermato che «l'ordinamento sportivo è un ordinamento giuridico originario, particolare, dotato di uniformità ed effettività, autonomo, a carattere internazionale»<sup>14</sup>. Vale la pena precisare che i sostenitori della teoria si basano su un modello ben preciso di sport, costruito su una struttura piramidale e monopolistica. I clubs formano la base della piramide, che vede le federazioni nazionali al secondo livello e quella europea e internazionale al vertice<sup>15</sup>. La struttura piramidale consente la promozione e retrocessione dei clubs, garantendo il riconoscimento del merito sportivo, ma non ammette che alcuni clubs escano dalla struttura e organizzino competizioni autonome.

---

<sup>11</sup> G. Mazzei, *Carattere privatistico e transnazionale dell'ordinamento giuridico sportivo*, in *federalismi.it*, 2017, p. 10. Il riferimento alla natura transnazionale del diritto sportivo è funzionale al tentativo di costruire una sua autonomia. In questo senso viene chiamata in causa la molteplicità di soggetti pubblici e privati che operano nel settore. S. Bastianon, *La lex sportiva*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2021, 1, pp. 349-366.

<sup>12</sup> Pubblicato nella *Riv. Ital. Sc. Giur.*

<sup>13</sup> Il chiaro autore aveva individuato i tre elementi costitutivi di un ordinamento: la plurisoggettività, l'organizzazione, la normazione propria. L'ordinamento (giuridico) sportivo vi rientrava a pieno, in quanto specifico complesso di norme (normazione propria) volte a disciplinare l'azione della pluralità dei soggetti operanti nel settore sportivo plurisoggettività), poste in essere e rese concretamente efficaci da un'apposita struttura organizzativa (organizzazione). S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni, 1946.

<sup>14</sup> A. Massera, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, in *Dir. pubbl.* 2008, 1, p. 114. Sulla stessa posizione P. Grossi, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.* 2012, 1-2, pp. 3-20. Sul contributo delle teorie istituzionaliste alla definizione del fenomeno sportivo R. Morzanti Pellegrini, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, Giuffrè, 2007; e con approccio critico R. Borrello, *La posizione dell'organizzazione sportiva nell'attuale quadro costituzionale: alcune riflessioni su un profilo fortemente problematico*, in *Giur. Cost.* 2019, 5, pp. 2685-2701. Il legame con il diritto internazionale contribuisce a rafforzare l'autonomia dello sport entro gli ordinamenti statali e, secondo alcuni, rivela la crisi di questi ultimi rispetto ai fenomeni globali. S. Cassese, *La crisi dello Stato*, Roma-Bari, Laterza, 2002, pp. 78-80. Dalla differenza tra International Law, applicato dalle Corti nazionali, e Global Law, K. Foster, *Is There a Global Sports Law?*, in *Entertainment Law*, Vol.2, No.1, Spring 2003, pp. 1-18, fa discendere l'immunità dello sport dal diritto degli Stati.

<sup>15</sup> Le competizioni vengono organizzate ai diversi livelli, e la competizione è "aperta", nel senso che i clubs possono passare da un livello inferiore a quello superiore e viceversa. I. S. Blackshaw, *International Sports Law: An Introductory Guide*, Chapter 2 *European and US Models of Sport*, Berlin, 2017, pp. 5-8.

La teoria dell'autonomia dell'ordinamento sportivo si confronta con un dato legislativo di segno opposto, e con l'impostazione che colloca lo sport entro l'ordinamento generale e affida allo Stato il compito di adottare interventi regolatori dell'organizzazione sportiva<sup>16</sup>.

Riguardo la relazione del fenomeno sportivo con l'ordinamento generale, il più acuto e duraturo intervento di composizione, anch'esso collocato sul piano della teoria generale, è venuto dalle riflessioni di M.S. Giannini<sup>17</sup>, che dopo aver inquadrato l'ordinamento sportivo come altro dall'ordinamento generale, si pose il problema di come regolare l'inevitabile intersezione tra i due ordinamenti, riconoscendo in caso di conflitto un ruolo sovrano dello Stato, chiamato a risolvere pragmaticamente le singole questioni<sup>18</sup>.

La lezione gianniniana non teneva conto, non avrebbe potuto allora, dei successivi sviluppi degli ordinamenti. Sviluppi che stanno interessando da qualche decennio i paesi occidentali, e non solo, e che tendono a condizionare l'organizzazione del sistema sportivo. Vi è stata, in primo luogo, l'emersione di nuovi interessi pubblici che derivano dall'intreccio tra salute, scuola, sport e benessere collettivo<sup>19</sup>. Si è verificata, in secondo luogo, l'esplosione della dimensione economica del fenomeno sportivo, che ha attratto quest'ultimo nella sfera di influenza del diritto europeo<sup>20</sup>.

La riforma del 2019, per tornare al tema con il quale abbiamo iniziato queste riflessioni, è una risposta ai mutamenti intervenuti negli ultimi decenni. In questo lavoro si cercherà di dimostrare che i recenti provvedimenti normativi si collocano in una tendenza diffusa in altri Stati occidentali a modernizzare il governo dello sport. A tal fine, assumendo come criterio di comparazione l'organizzazione e il finanziamento dello sport, verranno analizzati i casi di alcuni paesi dell'area europea, ai quali si aggiungono i due maggiori Stati del Nordamerica (USA e Canada), e l'Australia<sup>21</sup>.

## 2. La rilevanza costituzionale dello sport

Una prima traccia dei cambiamenti intercorsi nel mondo dello sport e nel rapporto tra sport e ordinamenti si rinviene a livello costituzionale. Considerato lo sviluppo delle dimensioni economica e sociale dello

---

<sup>16</sup> G. Manfredi, *La giuridificazione dello sport*, cit. Id, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra pluralismo giuridico e diritto globale*, cit. Ancor più critico è L. Ferrara, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. Pubbl.*, pp. 1-31, che parla di stereotipo nell'approccio al tema.

<sup>17</sup> M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Dir. Sport.* 1948, pp.10-14.

<sup>18</sup> R. Borrello, *La posizione dell'organizzazione sportiva nell'attuale quadro costituzionale*, cit., pp. 2685-6.

<sup>19</sup> T.E. Frosini, *L'ordinamento sportivo nell'ordinamento nazionale*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Roma, ESI, 2009, pp. 305-314. Il decreto lgs. n. 36 del 2021 istituisce i centri sportivi scolastici, pur senza prevedere adeguate risorse.

<sup>20</sup> A. Massera, *Sport e ordinamenti giuridici: tensioni e tendenze nel diritto vivente in una prospettiva multilaterale*, cit., pp. 142-167; R. Parrish, *The Birth of European Union Sports Law*, in *Entertainment Law*, Vol.2, No.2, Summer 2003, pp. 20-39.

<sup>21</sup> I. S. Blackshaw, *International Sports Law: An Introductory Guide*, cit., pp. 6-8.

sport, non può meravigliare il fatto che, mentre le più antiche Costituzioni liberali sono restie a menzionarlo (USA, Canada e Australia), quelle più recenti contengono disposizioni che riconoscono il fenomeno sportivo, talvolta configurando un diritto allo sport, altre volte un obbligo delle istituzioni nel promuovere le attività sportive.

La Costituzione italiana non prevede il diritto allo sport, ma nell'art. 117, comma 2, fa riferimento all'«ordinamento sportivo» come ad una materia di competenza concorrente tra Stato e Regioni. Come è noto questa espressione venne introdotta nel 2001, mentre nel testo originario mancava ogni riferimento alla materia. Fino a quel momento l'inquadramento del fenomeno sportivo era avvenuto sulla base degli artt. 2 e 18 della Carta, ovvero in riferimento alla libertà personale e di associazione<sup>22</sup>. Lo sport può essere considerato una delle prime forme di espressione della personalità umana, individualmente o in forma associativa. Ulteriori riferimenti indiretti si possono cogliere negli artt. 5 (principio autonomistico) e 11 (principio internazionalista), nonché nell'art. 32 Cost. che garantisce la salute come diritto individuale e interesse della collettività<sup>23</sup>, che vanno tutti a dare fondamento costituzionale diffuso allo sport<sup>24</sup>.

Tornando all'art. 117, l'attribuzione agli enti intermedi di responsabilità legate alla promozione dello sport e dell'educazione fisica trova conferma in altri testi costituzionali<sup>25</sup>, mentre risulta del tutto peculiare l'uso dell'espressione «ordinamento sportivo».

La terminologia usata dal legislatore costituzionale, e il luogo in cui è collocata la disposizione, possono essere spiegati attraverso il richiamo delle teorie pluralistico-ordinamentali di cui sopra e con la ricostruzione storica dei rapporti tra lo sport e l'ordinamento della Repubblica.

Prima della riforma, infatti, le competenze in materia di sport erano state attribuite dalla legge ordinaria alle Regioni<sup>26</sup>, alle quali erano affidate le politiche degli impianti e della promozione delle attività e delle associazioni sportive, nell'ambito dei principi stabiliti dal CONI e dalle leggi statali<sup>27</sup>, ma anche interventi

---

<sup>22</sup> Per il primo riferimento F. Modugno, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1993, p. 327; per il secondo G. Guarino, *Lo sport quale "formazione sociale"*, in *Scritti in Onore di Aldo Piras*, Milano, 1996, pp. 347-358.

<sup>23</sup> I tentativi di inserire in Costituzione il diritto allo sport proponevano non a caso l'integrazione dell'art. 32. Nella XVII Legislatura le iniziative parlamentari sono state di questo tenore.

<sup>24</sup> T.E. Frosini, *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in *federalismi.it* 2017, n. 15, pp. 1-14.

<sup>25</sup> Art. 148 Cost. Spagna; art. 300 Cost. Bolivia; art. 24 Cost. Brasile; art. 72 Cost. Russia.

<sup>26</sup> Il trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni a statuto ordinario ha riguardato la tutela sanitaria delle attività sportive (d.P.R. n. 4/1972, art. 1, lett. c), le attrezzature sportive di interesse regionale (d.P.R. n. 8/1972, art. 2, c. 2, lett. l), la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti e attrezzature (d.P.R. n. 616/1977, art. 56), la materia sport ha ottenuto formale autonomia per la prima volta nel d.lgs. n. 112/1998, il quale, all'interno del titolo IV relativo ai Servizi alla persona e alla comunità, ha riservato un apposito capo, il VII, allo Sport.

<sup>27</sup> E infatti le Regioni si sono ben guardate dal disciplinare in modo organico l'ordinamento sportivo. C. Napoli, *La potestà legislativa concorrente in materia di «ordinamento sportivo»*, in *Quad. cost.* 2009, 1, pp. 123-126.

dettati da finalità sociali, che interessano giovani, anziani, disabili e in genere persone o zone che versano in situazioni di disagio<sup>28</sup>.

La riforma del 2001, se intesa letteralmente, avrebbe assegnato alle Regioni la competenza a disciplinare i soggetti operanti nel settore e i rispettivi rapporti, ma in questo ambito, come negli altri considerati, occorre tenere conto dei limiti che derivano dal rispetto dell'autonomia delle associazioni sportive e dalle incursioni dovute alla competenza statale nelle materie riservate e trasversali (diritto civile, diritto del lavoro, ecc.)<sup>29</sup>. Spetta allo Stato, per esempio, la disciplina dei rapporti tra Governo e CONI, della giustizia sportiva, del lavoro sportivo, dello statuto delle associazioni e federazioni.

La riforma del 2001, nel riconoscere in Costituzione lo sport, appare in controtendenza rispetto alle Costituzioni degli altri paesi membri dell'UE, nelle quali il riferimento allo sport si trova soprattutto nella parte dedicata ai diritti individuali e sociali. Nella maggior parte dei casi il diritto allo sport costituisce attuazione del più generale diritto alla salute<sup>30</sup>. Numerosi i riferimenti ai giovani e all'educazione sportiva come parte dell'istruzione. Alcune Carte attribuiscono allo Stato o ad altri enti pubblici la responsabilità di promuovere e garantire l'esercizio delle attività sportive<sup>31</sup>.

Fuori dalla UE, la Costituzione russa disciplina l'attività di promozione dello sport, attribuendo compiti alla Federazione e agli Stati<sup>32</sup>. Interessante è poi la previsione contenuta nell'art. 68 della Costituzione

---

<sup>28</sup> F. Blando, *Il ruolo e le competenze delle Regioni nello sport*, in RDES, 5/2009, pp. 29-57.

<sup>29</sup> Lo Stato disciplina il Coni nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di enti pubblici nazionali di cui al c. 2, lett. g) dell'art. 117 Cost., come stabilito da Corte cost., n. 270/2005, in *Giur. cost.*, 2005, 2461 ss., sulla competenza statale in materia di enti pubblici. C. Padula, *La competenza legislativa regionale in materia di «ordinamento sportivo»: una novità apparente*, in *Le Regioni*, 2006, 2/3, pp. 363-374.

<sup>30</sup> Nella Costituzione portoghese il diritto all'educazione fisica e allo sport dei giovani costituisce attuazione del più generale diritto alla salute (art. 64), mentre il diritto alla cultura fisica e allo sport è garantito a ogni persona (art. 79). La Costituzione spagnola considera lo sport nell'ambito della tutela della salute e prevede all'art. 49, comma 3, che *I poteri pubblici incoraggeranno l'educazione sanitaria, l'educazione fisica e lo sport*. La Costituzione della Lituania si occupa dello sport nell'ambito della tutela della salute, disponendo all'art. 53 che *Lo Stato stimola l'educazione fisica della società e presta l'assistenza allo sport*. Ancora alla tutela della salute è orientata la previsione dell'art. 68, comma 5, della Costituzione polacca, *Le autorità pubbliche promuovono lo sviluppo della cultura sportiva soprattutto nei bambini e nei giovani*. L'art. XX 11 della Costituzione ungherese protegge la salute fisica e mentale della popolazione [...] *con il sostegno all'attività sportiva ed al regolare esercizio fisico, nonché assicurando la tutela dell'ambiente*.

<sup>31</sup> In Spagna la promozione dello sport è attribuita dall'art. 148 alle CCAA. In Lituania la Costituzione affida allo Stato i relativi compiti di promozione. In Bulgaria l'art. 52, comma 3 della Costituzione attribuisce allo Stato il compito di proteggere la salute di tutti i cittadini e di promuovere lo sviluppo dello sport e del turismo. Nella Costituzione romena l'art. 49 prevede che (5) *Le autorità pubbliche hanno l'obbligo di contribuire a garantire le condizioni per la libera partecipazione dei giovani alla vita politica, sociale, economica, culturale e sportiva del paese*. La Costituzione della Croazia prevede all'art. 68 che lo Stato promuove e offre assistenza per l'educazione fisica e lo sport. E attribuisce alle autorità locali i compiti amministrativi (art. 134). Un discorso a sé va fatto per la Grecia, l'art. 16. 9) dispone: «Gli sport sono posti sotto la protezione e l'alta sorveglianza dello Stato. Lo Stato sovvenziona e controlla le unioni di associazioni sportive di ogni genere, così come prescritto dalla legge. La legge stabilisce anche i termini entro i quali devono essere dispensate le sovvenzioni dello Stato in conformità degli scopi propri delle associazioni stesse».

<sup>32</sup> Nella Federazione Russa si finanziano programmi federali per la tutela e il miglioramento della salute della popolazione, si adottano provvedimenti per sviluppare i sistemi sanitari statale, municipale e privato della sanità pubblica, si promuovono attività utili al miglioramento della salute della persona, allo sviluppo dell'educazione fisica e dello sport,

svizzera (in Svizzera ha sede il Comitato Olimpico internazionale!), secondo il quale «La Confederazione promuove lo sport, in particolare l'educazione sportiva [c. 1]. Gestisce una scuola di sport [c. 2]. Può emanare prescrizioni sullo sport giovanile e dichiarare obbligatorio l'insegnamento dello sport nelle scuole [c. 3]».

Il rapporto tra Costituzione e sport si fa più dettagliato nelle Costituzioni sudamericane, che prevedono il diritto allo sport, la promozione delle attività sportive, il loro finanziamento<sup>33</sup>. Alcune Carte si spingono a disporre limiti massimi di tempo per la giustizia sportiva e a prevedere la democraticità interna di federazioni e associazioni sportive<sup>34</sup>.

Il rapporto tra sport e Costituzione non si esaurisce nelle disposizioni che esplicitamente regolano il fenomeno sportivo, dovendosi considerare la cornice generale entro la quale si svolgono le attività sportive di rilievo economico e, più in generale, la possibilità che principi e regole costituzionali possano trovare applicazione nella disciplina di settori che pur non avendo a specifico oggetto lo sport possano riguardarlo (ad esempio le disposizioni di diritto del lavoro).

Spostando l'analisi comparatistica su un ordinamento anch'esso particolare qual è quello dell'Unione europea se ne ricavano interessanti conferme delle considerazioni appena fatte.

Nei Trattati dell'UE lo sport ha trovato accoglimento nell'art. 165 del TFUE, sotto il titolo Istruzione, Formazione Professionale, Gioventù e Sport<sup>35</sup>. L'articolo configura una tipica azione di sostegno della UE nei confronti degli Stati membri ed esclude l'armonizzazione delle disposizioni nazionali<sup>36</sup>. La difesa del mercato è stata una delle ragioni dell'incursione dell'ordinamento europeo in quello sportivo. Al fenomeno sportivo sono applicabili le disposizioni dei Trattati se lo sport dà luogo ad attività di rilievo economico, ai sensi dell'art. 2 TUE. Corte di Giustizia e Commissione hanno avuto modo di chiarire che al fenomeno sportivo avente rilievo economico per i Trattati sono applicabili la libertà di circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento, il divieto di discriminazione, le regole sulla concorrenza e la

---

al benessere ambientale e sanitario-epidemiologico (art. 41). La competenza sulle questioni relative allo sport è di tipo concorrente tra Federazione e stati (art. 72).

<sup>33</sup> Artt. 104, 105, 300 Costituzione Bolivia; artt. 5, 24 e 2017 Costituzione Brasile; art. 52 e 300 Costituzione Colombia; artt. 24, 27, 32, 39, 45, 66, 264, 340, 380, 381 Costituzione Ecuador; artt. 84 e 168 Costituzione Paraguay; art. 111 Costituzione Venezuela.

<sup>34</sup> Art. 217 Costituzione Brasile; Art. 52 Costituzione Colombia.

<sup>35</sup> 2. L'azione dell'Unione è intesa 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. 3. L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di istruzione e di sport, in particolare con il Consiglio d'Europa.

<sup>36</sup> Nel Helsinky Report del 1999 (COM (1999) 644 and/2) la Commissione ha inteso porre al centro delle politiche europee la dimensione culturale e sociale dello sport.

prestazione di servizi<sup>37</sup>. Anche prima di avere una disposizione dei Trattati dedicata allo sport, la Corte di giustizia respinse in *Walrave and Koch*<sup>38</sup> la rigida separazione tra quello che chiameremmo ordinamento sportivo (*sport governance*) e il diritto europeo<sup>39</sup>. La Corte di Giustizia ha elaborato inizialmente la propria giurisprudenza partendo dall'assunto che la rilevanza economica delle attività sportive non determina automaticamente l'applicazione delle regole europee su mercato e libertà di circolazione, ma che occorre verificare volta per volta la specificità del contesto (*sporting exception*) e il fine per il quale le regole sportive in discussione sono state emanate. Piuttosto, la Corte ha accolto l'idea di un'autonomia condizionata all'applicazione del diritto europeo, per cui quando non vi sono i presupposti per la *sporting exception* l'atleta professionista, le società quotate in borsa, sottostanno al diritto europeo, ai principi della libera circolazione delle persone e dei servizi, e alle regole della libera concorrenza<sup>40</sup>. Fenomeni la cui dimensione economica surclassa quella sociale, determinando quella che è stata definita la contaminazione americana del modello sportivo europeo.

In una seconda fase, a partire dalla sentenza *Meca-Medina* del 2006, confermata da *TopFit* e *Biffi* del 13 giugno 2019<sup>41</sup>, la Corte di giustizia ha esteso la sua competenza a tutte le attività sportive, valutando la loro compatibilità con i principi comunitari e ha assunto come metodo la decisione caso per caso<sup>42</sup>. La decisione ha anticipato l'evoluzione della normativa europea e ha contribuito a plasmare il modello europeo di sport<sup>43</sup>. Con l'ingresso sulla scena della UE l'autonomia dello sport appare ridimensionata, specialmente nella sua pretesa di trattare in modo monopolistico aspetti finanziari e organizzativi.

---

<sup>37</sup> Oltre alle sentenze citate si vedano Corte di giustizia, *Donà*, Causa C-13/76 [1976]; *Deligie*, C-51/96 e C-191/97 [2000]

<sup>38</sup> Corte di Giustizia, *Walrave v Koch*, Case 36/74 [1974] ECR 1405.

<sup>39</sup> In quell'occasione la Corte ha affermato che la giurisprudenza dell'UE non ha competenza sui regolamenti che riguardano questioni d'interesse "prettamente sportivo".

<sup>40</sup> Valga per tutti l'esempio del limite degli atleti stranieri che le società di calcio potevano inserire nel proprio organico. La pressione esercitata dal diritto europeo, e la pronuncia della Corte di Giustizia sul caso *Bosman*, basata sui principi della libertà di circolazione, ne ha determinato il superamento. *Jean -Marc Bosman v. Commission*, Case C-1 17-91, [1991] ECR I-4837. Tra i moltissimi autori che hanno commentato la sentenza si vedano i contributi di S. Weatherill, *European Sports Law*, Berlin, Springer, 2014, pp. 63-100.

<sup>41</sup> Corte giust., 13 giugno 2019, causa C-22/18, *TopFit eV, Daniele Biffi contro Deutscher Leichtathletikverband eV*, in [www.curia.eu](http://www.curia.eu), nella quale il giudice europeo ha definitivamente superato il principio che permetteva al diritto europeo di interessarsi delle regole sportive solo se ed in quanto la relativa attività integrava un'attività economica, ricomprendendo sotto la sfera del diritto europeo anche le attività sportive svolte a livello puramente ludico-amatoriale e le relative regole. S. Bastianon, *La lex sportiva*, cit., pp. 349-366.

<sup>42</sup> Corte di Giustizia, *Meca-Medina and Majcen v. Commission*, Case C-519/04 [2006] ECR I-6991. S. Weatherill, *European Sports Law*, pp. 1-20. R. Carmina, *Il tramonto del sistema sportivo monopolistico in chiave europea*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 3-4/2016, pp. 773-805.

<sup>43</sup> Libro bianco sullo sport, 2007, punto 4.1. R. Parrish, *The Birth of European Union Sports Law*, in *Entertainment Law*, cit., pp. 20-39.

### 3. L'autonomia degli ordinamenti sportivi in prospettiva comparata

Una seconda traccia dei cambiamenti nei rapporti tra sport e ordinamento si può individuare nel crescente interventismo dello Stato, che presenta differenze rilevanti a seconda delle esperienze considerate.

Per circa un secolo il mondo dello sport è riuscito ad esercitare le sue attività senza rilevanti interferenze degli Stati o di altre organizzazioni. Tuttavia, la sempre più evidente concatenazione tra sport e servizi dello Stato (si pensi alla sicurezza negli stadi), la rilevanza economica di alcuni sport e i fallimenti del mercato nel sostenere gli sport minori, la degenerazione di alcuni settori del mondo sportivo (scandali sulle scommesse, casi di corruzione), sono indubbi fattori di emersione di una governance mista, pubblico-privato, che sembra proporsi soprattutto nel Continente europeo<sup>44</sup>.

In Europa lo sport è rimasto autonomo dal punto di vista organizzativo, ma non da quello finanziario e giuridico. In altri casi come quello americano l'autonomia organizzativa e finanziaria dello sport privato sembra resistere a pretese interventiste, ma questo non significa che sia impenetrabile rispetto al diritto dello Stato.

L'individuazione di tipologie diverse di intervento pubblico nello sport deve tener conto essenzialmente di tre elementi: ruolo dello Stato, o degli enti substatali, ruolo del mercato, ruolo delle federazioni. Questi elementi devono essere considerati in riferimento allo sport d'élite e allo sport di massa.

a) Negli Stati Uniti l'organizzazione dello sport si basa sul pluralismo dei soggetti che vi operano e con il principio liberale dell'autonomia dei privati verso lo Stato. Il dominio delle organizzazioni private, che assumono la forma di (1) leghe sportive di squadra professionistiche, (2) gruppi sportivi di College e Scuole (3) società sportive e ricreative locali (pubbliche e private)<sup>45</sup>, è netto. Benché lo sport costituisca un elemento centrale per la cultura statunitense, non esiste una struttura federale che si occupi di indirizzarne l'azione, ed è assai limitato l'intervento normativo<sup>46</sup>. Una delle poche leggi federali in materia ha istituito il Comitato olimpico per la preparazione di quello specifico evento<sup>47</sup>. Tutti i livelli di governo si astengono da ingerenze nell'organizzazione dello sport, che rimane nella disponibilità del libero mercato per il finanziamento. Tuttavia, a livello statale il sostegno finanziario alle Università affluisce indirettamente allo sport e a livello locale sono possibili finanziamenti a specifici programmi. L'intervento pubblico è invece presente, spesso in collaborazione con i privati, per la costruzione di strutture sportive.

---

<sup>44</sup> M. Mrkonjic, *Sports organisations, autonomy and good governance*, in <https://www.researchgate.net/publication/323696569>, 12 marzo 2018.

<sup>45</sup> J.E. Ruseski and N. Razavilar, *United States*, in K. Hallmann, K. Petry (Eds.), *Comparative Sport Development*, New York, Springer, 2013, p. 312.

<sup>46</sup> Il *President's Council on Fitness, Sports, and Nutrition* (PCFSN) venne istituito dal Executive Order 13265 nel 2002. Il compito del PCFSN è di promuovere programmi di partenariato pubblico-privato per incoraggiare gli Americani a sviluppare uno stile di vita attivo e salutare.

<sup>47</sup> Amateur Sports Act 1978 [PL 95-606] modificato nel 1996 [PL 105-227]. Il Comitato ha lo stato di organizzazione non profit e non riceve sistematicamente fondi dalla Federazione.

Le 5 leghe più grandi (Football, Baseball, Basketball, Hockey, Calcio) raccolgono i maggiori finanziamenti (sponsor, diritti televisivi, accessi agli eventi, ecc.) e organizzano in autonomia i rispettivi tornei. La struttura è orizzontale (non piramidale come quella del modello europeo), per cui non vi è un collegamento tra i professionisti che giocano nelle Leghe e il resto degli sportivi e dei clubs di un certo sport.

Allo stesso modo operano, nei rispettivi contesti, le squadre dei College<sup>48</sup> e delle Università, che alimentano un flusso di risorse e un movimento sportivo che non ha eguali in altri Stati. Il terzo ambito, quello locale, consente una partecipazione di massa agli sportivi non d'élite, ma anch'esso si affida prevalentemente alle istituzioni scolastiche.

La soluzione di situazioni giuridiche controverse è affidata in prevalenza al diritto privato, con incursioni del diritto del lavoro, del diritto penale, della tutela della proprietà intellettuale, della responsabilità professionale, del diritto della comunicazione<sup>49</sup>.

Anche se l'autonomia privata del sistema sportivo è massima, alcuni aspetti sono stati regolati dalle leggi federali per il loro rilievo sociale o costituzionale<sup>50</sup>. Un primo intervento federale, dovuto alla giurisprudenza della Corte Suprema risale al 1922, quando la Corte stabilì che la normativa antitrust non era applicabile alle organizzazioni di professionisti del baseball<sup>51</sup>. Da allora le leggi antitrust non vengono applicate con lo stesso rigore allo sport professionista. Un secondo intervento, che non riguarda lo sport ma che ad esso è stato applicato efficacemente, è il *Title IX del Education Amendments of 1972* [P.L. 92-318], una legge federale per incentivare la parità di genere in College e Università, che ha determinato un riequilibrio negli investimenti a favore dello sport femminile. Infine, il già citato *Amateur Sports Act 1978*, ha previsto misure a favore dello sport femminile, delle minoranze, di persone con disabilità.

Data la struttura e il finanziamento del sistema sportivo il tema dell'autonomia dello sport eccede i limiti del dibattito italiano nel senso che questa autonomia è molto forte anche nei confronti delle organizzazioni internazionali di riferimento per i vari sport. Inoltre, per le caratteristiche del sistema "chiuso" delle competizioni (e dei competitors) dello sport professionistico, il problema dell'autonomia dei soggetti che operano nel settore ha un significato ben diverso, perché le Leghe professionistiche possono decidere l'accesso alle competizioni, la mobilità dei giocatori, la distribuzione dei diritti televisivi.

---

<sup>48</sup> Riunite nella National Collegiate Athletic Association (NCAA).

<sup>49</sup> T. Davis, *What is Sports Law?* in *Marquette Sports Law Review* 2001, Volume 11 Issue 2, pp. 211-244.

<sup>50</sup> Ad esempio, per la conformità delle regole sul doping alla Costituzione. F. Iliakostas, *Separation of Sport and State: The Federal Government's Involvement in Major League Baseball's Drug Testing Program*, 3 *Pace. Intell. Prop. Sports & Ent. L.F.* 40 (2013), pp. 39-59.

<sup>51</sup> US Supreme Court, *Federal Baseball v. National League et al.* [259 US 200 (1922)]. Il giudice Holmes motivò la decisione con l'affermazione che «*the business is giving exhibitions of baseball, which are purely state affairs*»; quindi lo spostamento dei clubs oltre il loro Stato per le competizioni non è stato considerato sufficiente a far applicare le regole del *interstate commerce*.

b) All'opposto del modello statunitense si pone quello francese, prototipo di una scelta accentratrice e interventista dello Stato sullo sport. Anche se la dottrina francese riconosce l'autonomia dell'ordinamento sportivo, questo risulta particolarmente integrato con quello statale. Il sistema francese è basato su un codice dello sport, sul controllo e finanziamento statale delle associazioni, sulla regolamentazione centralizzata delle professioni sportive. Lo Stato si assume il compito di finanziare le federazioni e delegare loro compiti e obiettivi, di sostenere la ricerca e la formazione, nonché il sistema previdenziale per gli sportivi. Negli ultimi anni vi è stato un maggior coinvolgimento degli enti locali e dei privati come testimonia la riforma del 2019, con la quale è stata istituita L'*Agence nationale du sport* (ANS)<sup>52</sup>, con personalità di diritto pubblico, che riunisce rappresentanti dello Stato, del movimento sportivo, delle autorità locali e degli attori economici e sociali (federazioni, club e aziende private)<sup>53</sup>.

Gli obiettivi dell'Agenzia sono il finanziamento e l'organizzazione dello sport in Francia, sia per quanto riguarda lo sport di massa sia per quanto concerne lo sport d'élite, in particolare in vista dei Giochi Olimpici e Paralimpici di Parigi nel 2024 (obiettivi 80 medaglie)<sup>54</sup>.

Il settore viene disciplinato dal *Code du sport*, che ha recepito la legge per lo sviluppo dell'educazione fisica e dello sport, Loi Mazeaud del 1975, che regola l'organizzazione dello sport a scuola e all'interno di club e federazioni<sup>55</sup>.

A conferma dell'approccio centralizzato si pone la figura del Ministro dello Sport, che si serve delle articolazioni regionali e locali per attuare i propri indirizzi<sup>56</sup>. Il Ministro esercita una forte ingerenza sul

---

<sup>52</sup> L'Agenzia ha preso il posto del *Centre national pour le développement du sport* (CNDS), un ente pubblico istituito dal décret n° 2006-248 du 2 mars 2006 e posto sotto il controllo del Ministro dello sport.

<sup>53</sup> Nell'agosto 2018 il Ministro dello Sport, Laura Flessel, a seguito del rapporto dell'agosto 2018, "New governance of sport" 7 di Laurence Lefèvre e Patrick Bayeux ha annunciato la creazione di un'agenzia per il 2019, con una dotazione di 350 milioni di euro. Il Consiglio di Stato in un parere consultivo emesso il 17 aprile 2019 ha espresso riserve sul progetto di creare un gruppo di interesse pubblico (GIP), rilevando che lo Stato sarebbe, almeno inizialmente, l'unico contributore.

<sup>54</sup> La riforma è scaturita dalle critiche mosse da diversi organismi, tra i quali la Corte dei conti, all'organizzazione e finanziamento dello sport, auspicando la soluzione dei problemi di governance e l'introduzione di una maggiore solidarietà nel mondo sportivo a tutela dell'interesse generale. Per realizzare queste missioni, sono previsti il rinnovamento delle attrezzature sportive e una serie di azioni di promozione dello sport come vettore di benessere, salute e legami sociali.

<sup>55</sup> La Francia ha seguito un percorso simile all'Italia agli esordi. I primi clubs sportivi privati si costituirono alla fine del 1800, e agli inizi del 1900 venne approvata la prima legge sulle federazioni sportive, (*Loi du 1er Juillet 1901 relative au contrat d'association, Assemblée Nationale Française* 1901) alla quale fece seguito l'istituzione del *Comité National des Sports* (CNS) nel 1908 e il *Comité Olympique Français* (COF) nel 1911. Nei decenni successivi l'intervento dello Stato divenne sempre più rilevante, da prima con il Front Populaire (1936) e poi con il regime di Vichy (1940) che approvò la *Loi du 20 Décembre 1940 relative à l'organisation sportive*, in base alla quale associazioni e federazioni dovevano ottenere il consenso dello Stato per le loro attività (*agrément obligatoire*). C. Fischer, France, in K. Hallmann, K. Petry (Eds.), *Comparative Sport Development*, cit., p. 62. P. Passaglia (a cura di), *La risoluzione delle controversie sportive e la giustiziabilità dei relativi provvedimenti di fronte alla giurisdizione comune*, Ufficio di diritto comparato della Corte costituzionale, in <https://www.cortecostituzionale.it/>, pp.10-11.

<sup>56</sup> Per le regioni le *Directions Régionales de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale* (DRJSCS), e per i Distretti le *Directions Départementales de la Cohésion Sociale* (DDCS).



Comitato Olimpico Nazionale, i cui statuti devono essere approvati dal Consiglio di stato (art. 141 *Code du sport*). Ancor più penetrante il controllo sulle federazioni, che possono avere il regima di *fédérations non déclarées* e *déclarées*. Solo queste ultime, a seguito di autorizzazione (*agrément obligatoire*)<sup>57</sup>, ricevono fondi ed esercitano una missione pubblica, in posizione di monopolio nello specifico sport. L'autorizzazione viene concessa se operano nel rispetto dei requisiti di democraticità, di parità di genere, di amministrazione trasparente (art. 121 ss. *Code du sport*). L'influenza si estende anche alle scelte tecniche delle federazioni, attraverso il *Cadres Techniques Nationaux* (CTN) e alla formazione professionale (artt. 211 ss *Code*). Infine, le federazioni ricevono la delega del Ministro per organizzare e regolare le competizioni, esercitando così un pubblico servizio.

Il finanziamento pubblico si basa su obiettivi concordati con le federazioni, e che queste devono perseguire. Un apposito organo, il *Centre National pour le Développement du Sport* (CNDS) gestisce le risorse da destinare ai vari settori (compreso lo sport di massa) sotto il controllo del Ministero. Molte di queste confluiscono nello sport d'élite<sup>58</sup>, ma rilevanti sono anche gli investimenti sullo sport per la salute dei cittadini, la difesa degli atleti dai pericoli del doping e dai rischi della sicurezza.

L'esempio francese è stato seguito da altri Stati, che pur avendo una diversa forma di Stato o di governo, hanno una struttura ministeriale che presiede il settore ed esercitano un intervento forte sull'organizzazione e il finanziamento dello sport.

Tra questi l'Italia, che ha sempre considerato lo sport un ambito di legislazione statale, alla quale si è aggiunta dagli anni '70 del '900 la legislazione regionale. Come si è accennato in fase introduttiva gli interventi più significativi hanno riguardato il CONI e le federazioni, e il rapporto tra giustizia sportiva e ordinaria. La riforma del 2019 si colloca sulla scia dei precedenti, intervenendo ancora una volta sul CONI e sui soggetti del movimento sportivo. Abbiamo già accennato alla modifica riguardante la governance e il finanziamento del Comitato Olimpico. I decreti legislativi nn. 36 e 39 del 2021 dettano un'articolata disciplina delle associazioni e delle federazioni<sup>59</sup>, del loro regime giuridico, dello status di atleti, tecnici e dirigenti, sport equestri, lavoro sportivo, sicurezza dei tesserati, titolo sportivo, promozione delle donne, accesso disabili ai gruppi sportivi. In sostanza, una dettagliata organizzazione dei soggetti dello sport, al

---

<sup>57</sup> Le federazioni adottano statuti comprendenti determinate disposizioni obbligatorie e un regolamento disciplinare conforme a un regolamento tipo”, determinati da un *décret en Conseil d'État* emanato previo parere del Comitato nazionale olimpico e sportivo francese”. P. Passaglia (a cura di), *La risoluzione delle controversie sportive e la giustiziabilità dei relativi provvedimenti di fronte alla giurisdizione comune*, cit., p. 6.

<sup>58</sup> Che è affidato alla guida del *Institut National du Sport, de l'Expertise et de la Performance* (INSEP).

<sup>59</sup> Le associazioni dilettantistiche ai sensi dell'art. 6 possono assumere la forma di associazioni non riconosciute, associazioni con personalità giuridica di diritto privato, enti del terzo settore se hanno i presupposti.

quale si aggiungono i decreti in materia di impianti sportivi e sport invernali<sup>60</sup>. Non un codice dello sport, ma una codificazione particolareggiata dello sport.

Nell'Unione europea la Grecia ha adottato il modello francese, così pure l'Austria. In Polonia l'intervento dello Stato è affidato al ministro dello sport e del turismo e come in Francia le associazioni sportive si costituiscono con l'autorizzazione dello Stato<sup>61</sup>. In Spagna l'interventismo pubblico è stato adattato allo stato autonomico, per cui le responsabilità di governo sono condivise tra vari livelli. La Spagna ha un ventaglio di atti normativi che disciplinano l'organizzazione, la governance, i sistemi elettorali<sup>62</sup>.

Un'interpretazione radicale del modello francese caratterizza alcuni importanti ordinamenti dell'Est europeo. In Russia la legge federale del 4 dicembre 2007 No. 329-FZ "Sulla cultura fisica e lo sport nella Federazione russa" fornisce una definizione tautologica di sport: "Lo sport è una parte delle attività sociali e culturali considerate come una serie di sport istituiti sotto forma di competizioni e della preparazione speciale per queste competizioni" (Articolo 2, comma 12). Dalla profonda compenetrazione tra sport e cultura la legislazione russa trae il principio della "combinazione della regolamentazione statale dei rapporti nel campo della cultura fisica e dello sport con l'autoregolazione di tali rapporti da parte dei partecipanti alla cultura fisica e allo sport" (Articolo 3, comma 3). L'autonomia dello sport non è proclamata nella legge federale, ed è limitata al rispetto delle regole internazionali in occasione degli eventi sportivi olimpici e internazionali, e alla possibilità delle organizzazioni sportive di disporre delle risorse provenienti da soggetti esterni allo Stato.

L'ingerenza dello Stato viene considerata eccessiva e costituisce un limite allo sviluppo dello sport<sup>63</sup>. Al vertice dell'apparato pubblico agisce il Ministro dello sport<sup>64</sup>, affiancato dal Ministro della salute e dell'istruzione nei rispettivi settori. Al Ministro e al Governo spetta di determinare gli indirizzi con *regulations*. La dottrina russa è quella che più ha insistito sulla definizione ampia e onnicomprensiva dello sport, che comprende attività dilettantistica e professionale, individuale e collettiva, da svolgere nei diversi ambiti della società, della scuola, delle forze armate, art. 2,16-nel rispetto delle regole stabilite per la competizione e per le attività connesse (come i media). Negli anni più recenti anche in Russia, sotto

---

<sup>60</sup> Il d. lgs n. 37 su agenti sportivi, il d.lgs n. 38 su impianti sportivi, il d.lgs n. 40 sulle discipline invernali.

<sup>61</sup> Ai sensi dell'articolo 7 della legge sullo sport del 25 giugno 2010 (Journal of Laws 127, articolo 857, come modificato), "costituzione di un'associazione sportiva polacca richiede il consenso del ministro responsabile per le questioni di cultura fisica".

<sup>62</sup> *Ley del Deporte* n. 10/1990; *Real Decreto 1835/1991, de aplicación a las federaciones deportivas españolas y al registro de asociaciones deportivas*, y *Orden ECI / 3567/2007*, *disciplina en el deporte* (*Real Decreto 1591/1992*), *la composición, organización y gobierno de Sport Limited Empresas* (*Real Decreto 1251/1999*) y *deportistas de alto nivel y élite* (*Real Decreto 971/2007*). *Leyes que se aplican a la protección de la salud, y la lucha contra el dopaje en el deporte* (*Ley 7/2006*), *la lucha contra el violencia, racismo, xenofobia e intolerancia en el deporte* (*Ley 19/2007*), y *comunicación audiovisual en general* (*Ley 7/2010*).

<sup>63</sup> Secondo la legge federale le federazioni nazionali sono enti pubblici i cui fini sono stabiliti dalla legge.

<sup>64</sup> Regulation No. 607, 19 giugno 2012, "On the Ministry of Sport of the Russian Federation".

l'influenza italiana, ha trovato accoglimento la teoria dell'indipendenza dell'ordinamento sportivo, sulla base di una *lex sportiva* di provenienza internazionale<sup>65</sup>.

Il modello centralista e interventista è adottato da molti Stati dell'area baltica, tra i quali la Lituania è quella che vanta il sistema più centralizzato e burocratico<sup>66</sup>. L'elemento comune a queste esperienze è la regolamentazione legislativa dell'organizzazione dello sport, che lascia una ridotta autonomia alle associazioni sportive.

c) Un terzo gruppo di Stati, sull'esempio del Regno Unito, si caratterizza per la separazione dell'organizzazione dello sport d'élite da quella dello sport di massa, per il finanziamento prevalentemente pubblico dello sport, per un ruolo incisivo dello Stato, degli enti regionali e locali nel coordinare l'attività dei numerosi soggetti che operano nel settore. A differenza del sistema francese, i sistemi anglosassoni hanno un ruolo di facilitatore e di guida dei numerosi soggetti pubblici e privati che compongono il movimento sportivo, che godono di notevole autonomia ma dipendono finanziariamente dallo Stato. Si sono ispirati al sistema britannico il Canada, l'Australia e la Nuova Zelanda.

Nel Regno Unito a livello centrale il *Department of Culture, Media and Sport* (DCMS) è il principale riferimento per l'azione del Governo, coadiuvato da altri *Departments*, nei settori della salute e dell'istruzione. Il collegamento tra istituzioni di governo e soggetti privati avviene attraverso *non departmental public bodies* (NDPBs), finanziati dal Governo secondo il principio dell'*arm's length*, che risponde alla necessità di rendere lo sport indipendente dalla politica. Principio che viene considerato intangibile e sacro dal mondo sportivo britannico.

Il finanziamento è diviso tra agenzie che si occupano dello sport d'élite e dello sport di massa (una per ognuno dei 4 territori) ma un ruolo rilevante viene attribuito ai privati. Lo sport d'élite è affidato alla responsabilità di *UK Sport*<sup>67</sup>, una agenzia pubblica finanziata dalla *National Lottery* e dal Ministero dello Sport, che gestisce gli investimenti strategici ai *National Governing Sport Bodies* e agli stessi sportivi per mettere in grado gli atleti olimpici di vincere medaglie. I clubs godono poi di vantaggi fiscali che facilitano il loro compito di principali promotori delle attività sportive<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> D. Rogachev, O. Shevchenko, *Sport Law in Russia*, cit., pp. 21-34.

<sup>66</sup> Repubblica lituana, *Law on Physical Education and Sport*, 20 December 1995 No I-1151. V. Čingienė, *Lithuania: The Organisation and Governance of Sport*, in J. Scheerder, A. Willem, E. Claes (Eds.), *Sport Policy Systems and Sport Federations*, London, Palgrave, 2017, pp. 179 -199.

<sup>67</sup> UK Sport si concentra principalmente sul supporto allo sport d'élite e programmi in tutto il Regno Unito come antidoping e eventi di grande rilevanza.

<sup>68</sup> V. Girginov, *UK: England — National Governing Bodies of Sport and Government Agencies*, in J. Scheerder, A. Willem, E. Claes (Eds.), *Sport Policy Systems and Sport Federations*, cit., pp. 283-302.

Lo sport di massa ha una diversa governance, con *UK England*, e corrispondenti organismi per Irlanda del Nord, Galles e Scozia, ognuno dei quali sviluppa le politiche nazionali<sup>69</sup>. La separazione dei compiti tra le agenzie è stata una delle maggiori preoccupazioni del Governo a partire dalla fine degli anni '90, e ha comportato una razionalizzazione delle due strutture, che ha portato, ad esempio, alla riduzione del personale e dei programmi di finanziamento<sup>70</sup>. Le agenzie rispondono al Governo dell'uso fatto dei fondi ricevuti e in caso di insuccessi, i responsabili devono coerentemente cambiare metodo e rivedere le loro politiche sportive.

Il ruolo delle articolazioni regionali e locali di *Sport England* è molto importante nel sostenere lo sport come politica sociale. Questa visione coesiste nelle politiche pubbliche con altri approcci, di tipo commerciale e amatoriale, che si alternano a seconda dei governi<sup>71</sup>.

Molto simile appare l'organizzazione del sistema canadese, al cui vertice opera l'agenzia *Sport Canada*, che risponde al Parlamento e al *Department of Heritage*. Il Canada è uno dei più chiari esempi di come una democrazia liberale abbia progressivamente incrementato gli interventi nello sport, specialmente con la leva finanziaria, per perseguire fini sociali, di benessere collettivo, di partecipazione e equità<sup>72</sup>. In Canada la politica dello sport è passata negli ultimi 40 anni dall'essere indirizzata prevalentemente allo sport d'élite ad avere un approccio *sport for all*<sup>73</sup>. La Federazione si occupa in modo prevalente dello sport d'élite e le Province hanno compiti centrali nello sport di massa. I programmi federali sostengono specifici obiettivi, per esempio le performance di atleti di profilo internazionale<sup>74</sup>. La Federazione è intervenuta con legge per regolare i due più importanti sport nazionali (Lacrosse e Hockey)<sup>75</sup> e per promuovere l'attività sportiva<sup>76</sup>. Seguendo uno schema usuale nei rapporti tra Federazione e Province, la prima può usare i finanziamenti aggiuntivi per far sì che le Province perseguano specifici obiettivi. Una particolare attenzione è riservata ai meccanismi di soluzione dei conflitti, che può giovare di un Centro di mediazione specializzato<sup>77</sup>.

---

<sup>69</sup> Ad esempio, in Scozia, lo sport è responsabilità del ministro della Cultura e dello sport. *Sport Scotland* (ex *Scottish Sports Council*) fornisce consulenza su questioni legate allo sport allo Scottish Executive, e anche alle autorità locali, agli organi di governo e ad altre persone coinvolte nelle politiche per lo sport in Scozia.

<sup>70</sup> Di conseguenza le risorse sono state distribuite avendo presenti obiettivi e risultati, secondo una logica manageriale. B. Houlihan, M. Green, *Modernization and Sport: The Reform of Sport England and UK Sport*, in *Public Administration* Vol. 87, No. 3, 2009, pp. 678–698.

<sup>71</sup> J. Nauright, *The organization of sport in the United Kingdom*, in <https://www.researchgate.net/publication/285580663>, 2015.

<sup>72</sup> B. Kidd, *The Canadian State and sport: the dilemma of intervention*, in *Sport in Society*, 2013, Vol. 16, No. 4, pp. 362–371

<sup>73</sup> Il momento che segna l'inizio di questa fase è l'approvazione del Fitness and Amateur Sport Act 1961.

<sup>74</sup> I tre programmi attivi sono: *Athlete Assistance Program*, diretto agli atleti di vertice; *Sport Support Program*, rivolto ad organizzazioni e federazioni; *Hosting Program* per finanziare eventi.

<sup>75</sup> National Sports of Canada Act (S.C. 1994, c. 16).

<sup>76</sup> Physical Activity and Sport Act (S.C. 2003, c. 2).

<sup>77</sup> Istituito dal Physical Activity and Sport Act, art. 9.

Un aspetto che accomuna sia il caso britannico sia quello canadese è la condizionalità dei finanziamenti destinati ad associazioni e clubs, che devono avere requisiti di democraticità, numerosità, rispetto. Le associazioni e i clubs sono riuniti in federazioni con compiti di rappresentanza e partecipazione in numerosi organismi. Ad esempio, in Canada il Comitato olimpico, organo indipendente finanziato in prevalenza da privati, collabora con le federazioni per preparare la squadra olimpica. La descrizione del sistema sportivo canadese va completata con riferimento alle Leghe sportive (ad esempio l'Hockey) per quegli sport che sotto l'influenza degli Stati Uniti sono stati attratti nei circuiti nordamericani.

In Nuova Zelanda operano *Sport New Zealand* e *High Performance Sport New Zealand*. In Australia *Sport Australia* e *Australian Institute of Sport*<sup>78</sup>. Nel contesto australiano lo sport è stato veicolo di inclusione tra diversi strati della popolazione (e gruppi di migranti) e di integrazione tra comunità autoctone. L'agenzia *Sport Australia* lavora per questo in collaborazione con le federazioni sportive, che finanzia previo riconoscimento dei caratteri previsti dalla legge<sup>79</sup>.

In tutti i paesi del Commonwealth il finanziamento dello sport è prevalentemente pubblico e, per ragioni storiche e sociologiche, si dimostra particolarmente sensibile alle esigenze dei territori e delle minoranze. Un'altra caratteristica dello sport del Commonwealth è il fatto che i Comitati olimpici sono invece finanziati privatamente, attraverso sponsor, raccolta fondi, fondazioni.

d) Un quarto modello organizzativo viene seguito dalla Germania e dai paesi scandinavi, tutti caratterizzati da un sistema frammentato di amministrazione dello sport basato sul concetto di autonomia, partnership, sussidiarietà<sup>80</sup>.

Dopo gli eccessi del nazismo, si evitò la centralizzazione e il controllo dello sport, ma lo sviluppo del fenomeno sportivo determinò una graduale partecipazione pubblica al finanziamento.

Al vertice dello sport dal 2006 si pone la Confederazione sportiva olimpica tedesca (*Deutscher Olympischer Sportbund*, DOSB), un'organizzazione non governativa che ha accorpato la Confederazione sportiva tedesca (DSB) e il Comitato olimpico nazionale per la Germania.

Il DOSB conta più di 27 milioni di iscritti in circa 90.000 club sportivi, raggruppate in 101 tra 16 confederazioni sportive regionali, 66 federazioni nazionali (che governano lo sport in posizione di monopolio) e 19 associazioni sportive con compiti particolari.

---

<sup>78</sup> Sport Australia fa parte della *Australian Sport Commission*, istituita nel 1985 dal *Australian Sports Commission Act 1989* e disciplinata dal *Public Governance, Performance and Accountability Act 2013*. I componenti della Commissione sono designati dal Governo e decidevano l'allocazione delle risorse. Al finanziamento dello sport contribuisce anche l'*Australian Sport Foundation*, finanziata da pubblico e privato, si muove entro la cornice di obiettivi pubblici. C. Brockett, *Australia: Evolution and Motivators of National Sport Policy*, in J. Scheerder, A. Willem, E. Claes (Eds.), *Sport Policy Systems and Sport Federations*, cit., 19 ss.

<sup>79</sup> Recentemente in Australia sono stati denunciati casi di politicizzazione del finanziamento allo sport.

<sup>80</sup> B. Houlihan, *Sport, policy and politics. A comparative analysis*, London, Routledge, 1997, p. 66.

Il DOSB funge da piattaforma di consultazione e consulenza agli associati, che sono indipendenti in termini di organizzazione, finanziamento e specializzazione, fornisce servizi ai suoi membri e rappresenta i loro interessi nei confronti delle istituzioni dell'Unione Europea e della Federazione tedesca.

In conformità con i suoi statuti e articoli, il DOSB è obbligato a salvaguardare, promuovere e sviluppare ulteriormente l'idea olimpica e la trasmissione di valori umani attraverso lo sport.

Il meccanismo che domina il sistema corporativo dello sport è la concertazione tra il Ministro dell'interno (responsabile per il settore) e il Comitato olimpico tedesco. Risorse aggiuntive provengono dalla *German Sport Aid Foundation (Stiftung Deutsche Sporthilfe)*, e dai privati. Alcuni sport generano risorse da sponsor e commercializzazione dei prodotti e dei diritti televisivi.

Per lo sport di massa si delineò da subito la competenza dei lander e dei comuni, che si coordinano con il Bund, ma soprattutto con le federazioni sportive per la distribuzione delle risorse e per la gestione delle strutture sportive. In Germania manca un'agenzia governativa, mentre un ruolo primario hanno le federazioni sportive.

Il DOSB, in quanto tale, si finanzia mediante quote di iscrizione, entrate derivanti dalle lotterie e licenze di marketing.

Il modello tedesco viene condiviso da altri Stati europei, con alcune differenze che discendono da specifiche caratteristiche nazionali. I paesi scandinavi hanno tutti una struttura nazionale, ma il ruolo dello Stato è di coordinamento del settore, affidato a una pluralità di soggetti: autorità locali, clubs e privati in Olanda, o anche la Chiesa (in Finlandia quella Luterana). In Danimarca i protagonisti sono lo Stato, i Comuni, le tre principali organizzazioni dello sport<sup>81</sup>.

In Belgio invece, dove esiste una differenziazione su base territoriale e comunitaria, spetta alle Comunità di definire interventi e finanziamenti allo sport. Associazioni, enti locali e organizzazioni for profit compongono un mosaico articolato di attività, per lo sport di massa e d'élite. Ogni Comunità ha una diversa struttura organizzativa. La divisione del Paese in molteplici realtà impedisce la centralizzazione<sup>82</sup>, tuttavia il controllo pubblico è molto incisivo dal momento che, nelle Fiandre, le federazioni, per poter essere riconosciute, devono adempiere a obblighi e controlli da parte dei competenti organismi di governo<sup>83</sup>. Inoltre, il rapporto tra Governo e federazioni è diretto e basato su decreti legislativi che

---

<sup>81</sup> B. Isen, *Denmark: The Dissenting Sport System*, in J. Scheerder, A. Willem, E. Claes (Eds.), *Sport Policy Systems and Sport Federations*, cit., pp. 89-112.

<sup>82</sup> Scheerder, J., & Vos, S. B. *Belgium: Flanders*, in K. Hallmann, K. Petry, Karen (Eds.), *Comparative Sport Development*, cit., pp. 7-22.

<sup>83</sup> Il decreto del Governo delle Fiandre del 10 giugno 2016, sul riconoscimento e le sovvenzioni del settore dello sport organizzato (10 Juni 2016. — *Decreet houdende de erkenning en subsidiëring van de georganiseerde sportsector*) prevede tra i criteri di riconoscimento l'aver rispettato requisiti fiscali, organizzativi, assicurativi. E. Claes, J. Scheerder, A. Willem, and S. Billiet, *Belgium: Flanders — Sport Federations and Governmental Sport Bodies*, in J. Scheerder, A. Willem, E. Claes (Eds.), *Sport Policy Systems and Sport Federations*, cit., pp. 41-63.

regolano la vita sportiva (come il *Code du sport* francese). Il Belgio (e le Fiandre in particolare) si pone così a metà strada tra il modello corporativo e quello interventista.

#### 4. La giustizia sportiva

Non si può concludere una riflessione sull'autonomia dell'ordinamento sportivo senza far riferimento alla sua massima espressione: la giustizia sportiva, che ha trovato uno spazio pur minimo nel primo degli atti di riforma del Governo Conte I, la legge di bilancio 2019<sup>84</sup>. Benché esuli dal campo di principale interesse di questo contributo, pare opportuno individuare per sommi capi le tendenze in atto in questo specifico ambito del diritto sportivo.

Con l'espressione giustizia sportiva si intende far riferimento al complesso di regole e di strumenti di cui le organizzazioni dello sport si dotano per dirimere le controversie che insorgono tra i loro membri, in relazione alla disciplina delle competizioni e alla repressione dei comportamenti degli associati posti in essere in violazione delle anzidette regole<sup>85</sup>.

Poiché i soggetti destinatari del diritto e della giustizia sportiva sono (anche) destinatari di diritti e doveri stabiliti dallo Stato, si pone il problema di come rendere coerenti e compatibili le situazioni giuridiche nelle quali le due condizioni vengano a confliggere. Da un lato la sovranità statale, dall'altro lato la specificità e autonomia dell'ordinamento sportivo. Per conciliare i due ordinamenti molti Stati si stanno orientando a rafforzare i metodi alternativi di risoluzione delle controversie, mentre altri conservano un rapporto di pregiudizialità tra giustizia sportiva e giustizia ordinaria.

A questo riguardo, vi è generale consapevolezza delle Corti nazionali che è opportuno evitare, per quanto possibile, di intervenire in conflitti interni all'ordinamento sportivo se questi è in grado di risolverli. Si definiscono interni i conflitti provocati da esigenze tipicamente sportive, come il rispetto delle regole del gioco.

---

<sup>84</sup> Si tratta precisamente dell'art. 1, commi da 647 a 649 della LEGGE 30 dicembre 2018, n. 145, che attribuiscono alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo ed alla competenza funzionale inderogabile del tribunale amministrativo regionale del Lazio, con sede in Roma, le controversie aventi ad oggetto i provvedimenti di ammissione ed esclusione dalle competizioni professionistiche delle società o associazioni sportive professionistiche, o comunque incidenti sulla partecipazione a competizioni professionistiche. Queste disposizioni riproducono il contenuto del d.l. n. 220 del 2018, decaduto, che era stato adottato per porre termine a un conflitto rivelatosi insolubile per la FIGC sulla partecipazione delle società di calcio ai massimi campionati. in *Osservatorio sulle Fonti*, 2019, 1.

<sup>85</sup> Per una definizione della giustizia sportiva, L. Ferrara, voce, in *Enc. Dir.*, Annali III, Milano, Giuffrè, 2010.

In Inghilterra nella sentenza *Cowley v. Heatley*<sup>86</sup>, i giudici ordinari hanno affermato: «Sport would be better served if there was not running litigation at repeated intervals by people seeking to challenge decisions of the regulating bodies». Una situazione non dissimile esiste negli Stati Uniti<sup>87</sup>, e in Canada<sup>88</sup>. Per stare agli ordinamenti di common law, alcune volte l'interferenza si rende necessaria, e precisamente quando vi siano state lesioni gravi degli atleti<sup>89</sup> o si abbia una violazione delle regole del mercato<sup>90</sup>.

Negli Stati europei il problema dei rapporti tra giustizia sportiva e giustizia ordinaria viene spesso affrontato con l'applicazione della c.d. pregiudizialità, per cui i giudici ordinari si occupino di controversie sportive solo dopo aver fatto ricorso ai giudici sportivi o all'arbitrato<sup>91</sup>. Così la Francia, dopo aver introdotto in via preliminare una forma volontaria di conciliazione, ha previsto una procedura obbligatoria della stessa<sup>92</sup>. La Germania prevede un arbitrato intra-federale e un arbitrato sostitutivo dell'intervento del giudice ordinario (con alcuni limiti)<sup>93</sup>.

L'arbitrato è stato invece rigettato in Italia, ritenendosi, con poche voci contrarie<sup>94</sup>, che l'autonomia dell'ordinamento sportivo si realizzasse unicamente con la difesa della giurisdizione, potendosi invece percorrere, come hanno fatto altri paesi, le vie dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie. Fatto ancor più criticabile, considerato che a livello internazionale opera da tempo e con buoni risultati il TAS Tribunale Arbitrale per lo Sport, istituito nel 1984<sup>95</sup>.

Il legislatore italiano, attingendo al diritto vivente, ha regolato i rapporti tra ordinamenti<sup>96</sup>, stabilendo il doppio grado di giurisdizione, uno a livello federale e uno presso i giudici del CONI al cui vertice si pone

---

<sup>86</sup> (1986) T.L.R. 430. Il caso riguardava un ricorso contro l'applicazione di sanzioni disciplinari da parte della Federazione nuoto. I. S. Blackshaw, *International Sports Law: An Introductory Guide*, cit., pp. 1-20.

<sup>87</sup> *Harding v United States Figure Skating Association* [1994] 851 F Supp 1476.

<sup>88</sup> *McCaig v. Canadian Yachting Association & Canadian Olympic Association* [1996] Case 90-01-96624.

<sup>89</sup> *Smoldon v Nolan and Whitworth* [1997] ELR 249, con un risarcimento per danno nei confronti un atleta di rugby finito in sedia a rotelle per negligenza del giudice. Un caso di tutela simile si ebbe in *Watson v British Boxing Board of Control* [2001] QB 1134. In alcuni casi si lesioni dovute a una competizione è stato chiamato in causa il diritto penale. *R v. Amir & Butt Case* [2011] EWCA Crim 2914.

<sup>90</sup> *Greig v. Insole*, [1978] 3 All ER 449. In *Australia R v Federal Court of Australia and Adamson: ex parte Western Australian Football League Inc* (1979) 143 CLR, l'appartenenza delle società di football alla categoria delle trade corporations ha portato all'ordine (chiesto da un atleta) di concedere l'autorizzazione allo spostamento. I. S. Blackshaw, *International Sports Law: An Introductory Guide*, cit., pp.1-20.

<sup>91</sup> Come prevede l'art. 190.2 dello *Swiss Federal Code on Private international Law* del 1987.

<sup>92</sup> P. Passaglia (a cura di), *La risoluzione delle controversie sportive e la giustiziabilità dei relativi provvedimenti di fronte alla giurisdizione comune*, cit., p.10-11.

<sup>93</sup> Id. p. 20.

<sup>94</sup> T.E. Frosini, *La giustizia sportiva Italia e comparata*, cit., pp. 1-14, ritiene che la giustizia sportiva sia una qualità non sempre necessaria dell'ordinamento sportivo e che sia più adatto l'arbitrato.

<sup>95</sup> J. Lindholm, *The Court of Arbitration for Sport and its Jurisprudence*, Hasser Press, Berlino, 2019.

<sup>96</sup> Come recita l'art. 1 decreto-legge 2003 n. 220, convertito nella legge 280 del 2003, che ha portato il giudice amministrativo a dichiarare il difetto di giurisdizione in Sez. un. civ. 18052/2010. Ma anche prima della legge in tal senso si era espressa la giur., ad esempio la Sez. un. Cass. 1989, n. 4399. G. Manfredi, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra pluralismo giuridico e diritto globale*, cit., p. 312.

il Collegio di garanzia dello sport<sup>97</sup>), e introducendo espressamente la c.d. pregiudiziale sportiva, per cui vanno esperiti i ricorsi interni prima di agire presso i giudici ordinari. Detta pregiudiziale è stata fatta salva da accuse di incostituzionalità dalla Corte costituzionale nelle sent. nn. 49/2011 e 160 del 2019<sup>98</sup>. Il meccanismo della pregiudizialità ha suscitato più di una critica, per il suo essere stato posto alla base di decisioni discutibili sotto il profilo della coerenza ed equità<sup>99</sup>. Da ultimo, problemi si sono manifestati anche in ordine alla capacità dell'ordinamento sportivo di risolvere conflitti interni al suo sistema, tanto da dover ricercare nel legislatore la soluzione di situazioni di particolare complessità<sup>100</sup>. L'ultima delle quali, nel 2018, ha condotto all'approvazione di un decreto-legge per garantire il regolare svolgimento dei campionati di calcio di serie A e B, poi confluito nella legge n. 148 del 2018 e di cui si è fatto cenno.

A intaccare la pretesa di esclusività della giustizia sportiva è soprattutto la crescente consapevolezza che il vincolo sportivo si pone in alcuni casi come un limite alla difesa di diritti inviolabili costituzionalmente protetti<sup>101</sup>. La tutela del singolo davanti alla giurisdizione sportiva è divenuta col tempo una preoccupazione crescente del legislatore, che ha inserito tra i principi direttivi del CONI, il giusto processo.

Una zona di immunità è riscontrabile in quasi tutti gli ordinamenti, ma va restringendosi all'ambito del diritto sportivo in senso stretto. Un ambito delimitato, da un lato, dalla disciplina europea delle attività economiche, e dall'altro lato, dalle regole poste dall'ordinamento nazionale o sovranazionale a tutela dei suoi principi fondamentali.

## 5. Conclusioni

La riforma dello sport realizzata dall'Italia nella XVIII Legislatura si colloca, a buon diritto, nella tendenza a razionalizzare l'ordinamento sportivo, in atto negli Stati occidentali da circa un ventennio. Vi sono diverse ragioni, economiche, sociali e politiche, che hanno determinato il passaggio dalla disciplina dello sport come fenomeno agonistico alla regolazione dello sport come attività d'interesse generale.

---

<sup>97</sup> Collegio che agisce come giudice di legittimità e ha sostituito la Camera di conciliazione e arbitrato, operante dal 2003 al 2007, a sua volta sostituita dal Tribunale nazionale per lo sport fino al 2014. T.E. Frosini, *La giustizia sportiva Italia e comparata*, cit., pp. 1-14.

<sup>98</sup> Secondo l'art. 2, comma 1, lett. b) della legge n. 280 l'accesso alla giustizia statale può essere fatto previo esperimento dei gradi della giustizia sportiva quando sono in questione comportamenti rilevanti sul piano disciplinare. La Corte ha comunque ritenuto possibile il ricorso alla giurisprudenza ordinaria per le questioni risarcitorie, ex post. R. Borrello, *La posizione dell'organizzazione sportiva nell'attuale quadro costituzionale*, cit., p. 2696.

<sup>99</sup> G. Clemente di San Luca, *Dei limiti all'autonomia dell'ordinamento sportivo. Riflessioni intorno a calcio e diritto*, in *Dir. Pubbl.* 2007, 1, pp. 33-65.

<sup>100</sup> L'ultima in ordine di tempo la vicenda dei campionati di serie A e B del calcio, con d.l. 5 ottobre 2018, n. 115, decise di farsi carico della *straordinaria necessità e urgenza* di assicurare il *regolare svolgimento delle competizioni sportive*. F. Orso, *Lo sport alla ricerca di un giudice. Considerazioni sui rapporti tra ordinamento generale e ordinamento sportivo a partire dal d.l. 5 ottobre 2018, n. 115*, in *Osservatorio sulle Fonti*, 2019, 1, pp. 1-41.

<sup>101</sup> A. Bonomi, *L'ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quad. Cost.* 2005, 2, pp. 363-376.

Da un lato l'intervento pubblico sullo sport si fa sempre più imponente e irrinunciabile man mano che l'attività sportiva assume una valenza sociale e viene praticata non solo dalle élite ma da un numero sempre più ampio di cittadini<sup>102</sup>. Dall'altro lato anche lo sport d'élite o di alto livello palesa la necessità di un soccorso finanziario pubblico, negli sport per i quali il mercato non garantisce il finanziamento o per gli eventi, come le olimpiadi, che assorbono notevoli risorse. Pochissimi sono gli ordinamenti, come quello statunitense, che rifiutano l'idea dell'intervento pubblico, che non significa però rifiuto della disciplina pubblica dello sport, almeno per alcuni ambiti. La pubblicizzazione dello sport è una tendenza in atto in tutti gli ordinamenti moderni, e coinvolge non solo lo Stato ma anche le istituzioni regionali e locali, ai quali compete per lo più lo sport di massa<sup>103</sup>.

Una seconda area di intervento, che riguarda però solo una parte degli ordinamenti considerati, concerne l'ingerenza dello Stato nelle attività delle associazioni e delle rispettive federazioni, e più raramente i Comitati olimpici. Il caso italiano è tutt'altro che isolato, se si considera che in Francia il Comitato olimpico è sottoposto a controllo statutario pubblico<sup>104</sup>. Quanto alle federazioni sportive possono essere viste come attori pubblici nell'elaborazione e nell'attuazione delle politiche sportive, e quindi come una sorta di agenzia governativa, indipendentemente dal fatto che queste federazioni siano organizzazioni giuridicamente autonome.

In tutti i paesi presi in esame, le federazioni sportive ricevono sostegno finanziario da soggetti pubblici. Generalmente questo comporta l'obbligo di raggiungimento di obiettivi politici specifici<sup>105</sup>.

Il controllo finanziario è molto forte nella maggior parte degli Stati per ciò che concerne lo sport di massa. Un ambito rilevante di intervento pubblico riguarda le infrastrutture, e la disciplina di aspetti come la formazione e gli standard di attività.

Diverso il discorso per gli sport che possono contare su finanziamenti di privati e sull'accesso al mercato. A parte il caso quasi inimitabile degli Stati Uniti, la libera concorrenza, nel calcio come nell'automobilismo, determina una diversa interazione anche tra Stato e federazioni sportive. La recente

---

<sup>102</sup> L'espansione del welfare ha interessato lo sport, il tempo libero, la cultura, divenute oggetto di specifiche politiche pubbliche. Dal momento che lo sport viene considerato (anche) un settore del welfare, diviene inevitabile l'assimilazione ad altri settori per quanto riguarda l'organizzazione e la gestione. Modelli di welfare universalistici o liberisti influenzeranno lo sport e il tipo di intervento pubblico. K. Heinemann, *Sport and the welfare state in Europe*, in *European Journal of Sport Science*, Volume 5, 2005 - Issue 4, pp. 181-188.

<sup>103</sup> Lo sport contemporaneo è un fenomeno complesso, che accomuna attività molto diverse, di professionisti e amatoriali. T. Müller-Schoell, *The Diversity of National Sport Development Institutions*, in *The International Journal of the History of Sport*, 2019, pp. 1-17.

<sup>104</sup> La pretesa dei governi di ingerirsi nella organizzazione o nelle elezioni del Comitato olimpico o delle federazioni viene difesa dal Comitato/Federazione internazionale corrispondente con la sospensione della membership. Si vedano i numerosi casi riportati da J.L. Chappelet, *Autonomy of sport in Europe*, Strasburgo, 2010, pp. 1-110.

<sup>105</sup> A. Willem and J. Scheerder, *Conclusion: The Role of Sport Policies and Governmental Support in the Capacity Building of Sport Federations*, in J. Scheerder, A. Willem, E. Claes (Eds.), *Sport Policy Systems and Sport Federations*, cit., pp. 303-320.

vicenda della c.d. Superlega del calcio europeo, nella quale 15 clubs di diversi paesi hanno manifestato l'intenzione di dar vita a un circuito di gare sottratto al controllo della UEFA e della FIFA<sup>106</sup>, ha rivelato che l'autonomia dello sport come ordinamento distinto da quello statale presuppone la struttura piramidale e il carattere monopolista dello stesso. Se viene meno il monopolio da parte della struttura a piramide, i clubs si possono sottrarre alle regole, alle competizioni e al sistema di giustizia "interno".

D'altra parte, proprio in occasione della paventata scissione dello sport europeo, è emersa una nuova funzione dello Stato, di difesa delle tradizioni sportive europee e di soccorso di quel mondo sportivo che dallo Stato vorrebbe emanciparsi<sup>107</sup>.

Come dicevo, vi sono anche ragioni politiche, che giustificano la pretesa degli Stati europei di adeguare i principi del sistema sportivo ai principi democratici degli Stati. Il punto critico è rappresentato dalla struttura piramidale delle organizzazioni sportive, che subisce critiche e attacchi da un crescente numero di soggetti portatori di interessi sociali, economici e lavorativi<sup>108</sup>. La tutela delle situazioni soggettive rispetto alle federazioni e agli organi di giustizia, la lotta al doping e alle discriminazioni sono alcuni punti di emersione della crisi di legittimità ed efficienza dell'ordinamento sportivo.

In discussione è l'attualità dell'idea di autosufficienza dell'ordinamento giuridico come ordinamento originario di una comunità dotata di propri valori, dove più soggetti elaborano e applicano regole per la propria vita organizzata<sup>109</sup>. Vi è quantomeno un'esigenza di razionalizzare i rapporti tra ordinamento sportivo e statale, esigenza alla quale la riforma dei Governi Conte-Draghi ha cercato di soddisfare, in linea con quanto hanno fatto e stanno facendo gli altri Stati dell'area occidentale. Ma ancor più impellente si rivela la necessità di offrire ai soggetti del mondo sportivo adeguate garanzie di tutela dei loro diritti e interessi, che possono essere irrimediabilmente colpiti da una insufficiente o tardiva risposta del combinato disposto di giustizia sportiva e ordinaria, come ci ricorda periodicamente la cronaca sportivo-giudiziaria.

---

<sup>106</sup> Nel momento in cui si chiudono queste note il tentativo sembra destinato a fallire, o comunque ad essere rimandato, a causa delle critiche dei tifosi e dell'opposizione dei Governi europei. Il primo ad opporsi è stato il Premier Johnson, e con lui il Presidente del Consiglio italiano Draghi.

<sup>107</sup> Sulla differenza tra tradizioni europee e nordamericane si veda il commento di T. Boeri, R. Perotti, *I vizzi della Superlega*, in *La Repubblica* del 21 aprile 2021.

<sup>108</sup> Un esempio è offerto da UK. Nel 2016, per esempio, il ministro dello sport ha osservato che l'Associazione calcio rischiava un taglio dei finanziamenti se non avesse compiuto le riforme istituzionali richieste dal governo. Nello stesso anno, infatti, *UK Sport* e *Sport England* hanno pubblicato un *Code for Sports Governance*, nel quale vengono indicati i principi di organizzazione della inclusività, trasparenza, equilibrio di genere, ecc.

<sup>109</sup> P. Grossi, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, cit., p. 11.