

CAPITOLO I. L' Ordinamento Sportivo Internazionale

Sommario: 1. Introduzione e genesi dell'ordinamento sportivo e dello sport; 2. Evoluzioni storiche; 3. Analisi del dibattito dottrinale; 4. Caratteristiche e peculiarità; 5. Personalità giuridica; 6. Profili organizzativi; 7. Federazioni sportive internazionali; 8. Rapporti con l'ordinamento statale italiano.

1. Introduzione e genesi dell'ordinamento sportivo e dello sport.

Fin dalle origini l'essere umano ha sempre cercato metodi e sistemi per esprimere la sua naturale inclinazione verso la socialità. Egli non nasce quale essere atomistico che riesce in se stesso e nella sua solitudine a soddisfare i suoi bisogni, nonostante ci sia stato chi in passato tendeva ad etichettarlo quale essere solitario egoista e vanaglorioso¹. Infatti è innegabile come egli cerchi nel prossimo e in attività condivise la sua concreta esplicazione. Tra queste attività va sicuramente annoverata la pratica sportiva. Esiste una vastità di reperti e documenti che palesano che questa attività si lega fin dall'antichità all'uomo. I primi rinvenimenti che evidenziano questa ancestrale correlazione compaiono in Mesopotamia e più precisamente ad Ashumak, nei pressi di Baghdad, dove reperti archeologici risalgono al 3° millennio a.C.

¹ Il riferimento è all'opera di Thomas Hobbes "Il Leviatano", pubblicata per la prima volta nel 1651. In quest'opera si fa riferimento all'uomo etichettandolo attraverso il brocardo latino "*Homo homini lupus*" cioè l'uomo è lupo per l'altro uomo. Tale espressione trova il suo precedente più antico nell' "Asinara" opera del commediografo latino Plauto il quale parlava di "*lupus est homo homini*".

testimoniano l'esistenza di pratiche atletiche in epoca remota². L'attività sportiva inizia a diventare però maggiormente organizzata nell'antica Grecia dove aveva un forte valore ideale, tanto che esistono leggende secondo cui lo sport fosse un mezzo di celebrazione creato dalle divinità³. In quel tempo la pratica sportiva diviene rilevante a tal punto da fondersi con la politica, la religione e lo spettacolo. Si deve infatti al popolo ellenico la nascita di una delle più iconiche manifestazioni esistenti: le olimpiadi. La prima edizione dei giochi databile nel 776 a.C.⁴ aveva già una ben definita organizzazione che prevedeva, oltre a specifici alloggi per gli atleti, riti religiosi con processioni, sacrifici, offerte votive e preghiere. Erano presenti inoltre delle figure chiamate *Hellandikai* che avevano lo scopo di raccogliere il giuramento degli atleti, di dirimere le controversie giudicando secondo le regole delle gare ed infine di assegnare i premi. Della concezione greca dello sport va ricordato che essa si basava sull'*agòn*⁵ e cioè su una filosofia diametralmente opposta rispetto a quella decoubertiana del "L'importante è partecipare". "L'importante è vincere" era, invece, la regola basilare dell'agonismo greco. Partecipare alle competizioni non costituiva, di per sé, un titolo di merito, poiché solo la vittoria dava la

² Ci si riferisce a delle raffigurazioni su tavolette di terracotta, ove compaiono effigiati due pugili che si affrontano piede contro piede, in un atteggiamento di difesa e di attacco, simile allo stile dei pugili dei primi dell'Ottocento. Per un approfondimento a riguardo:

<http://www.treccani.it/enciclopedia/olimpiadi-antiche%28Enciclopedia-dello-Sport%29/>

³ A riguardo si fa riferimento alla leggenda secondo la quale le Olimpiadi fossero state ideate da Zeus per celebrare la sua vittoria su suo padre Crono per il controllo del mondo. Tali ed ulteriori informazioni sono consultabili sul sito:

<http://www.perseus.tufts.edu/Olympics>

⁴ A tal riguardo si fa riferimento ad una lista dei vincitori redatta da Ippia di Elide nel VIII secolo a.C.

⁵ Il termine *agón* indica in generale ogni sorta di 'confronto', 'gara', 'lotta', 'rivalità', sia essa applicata all'ambito fisico o all'ambito intellettuale. L'origine del termine è da ricercare nel verbo *ágo* («conduco», «guido») e il significato più concreto di *agón*, più volte attestato in Omero, è probabilmente «luogo di riunione». Di qui si sviluppò il senso di «gara» organizzata, con particolare riferimento alle competizioni atletiche.

gloria, accostava gli atleti agli dei, li avvicinava all'Olimpo. Non esisteva il 'podio', non erano previsti riconoscimenti per il secondo e terzo classificato. Non essere primo significava perdere e questo era tutto; la sconfitta era considerata un'infamia, un disonore. Questa caratteristica dell'agonistica greca era collegata alla tradizionale concezione dell'uomo eroico, così come veniva celebrato nei tempi arcaici⁶ e proprio tale prerogativa portava ogni edizione ad assumere un'importanza crescente e con essa l'affiorare di episodi di corruzione, giochi di potere e manovre contrarie all'etica sportiva. I giochi persero poi gradualmente importanza dopo la conquista della Grecia da parte dell'impero romano che a tali pratiche preferiva i combattimenti tra gladiatori e le corse con le bighe. Un rinvigorismento della pratica sportiva si ebbe dal periodo medioevale con l'affermarsi delle accese rivalità comunali e del fenomeno cavalleresco che, in quanto attività elitarie, trasferivano anche nelle competizioni i propri valori. Essi vennero poi in parte sostituiti da quelli dei mercenari nel corso del Rinascimento, periodo nel quale viene disegnata una società caratterizzata da minore separazione tra le classi sociali e dall'emersione di una nuova concezione dell'attività sportiva, intesa come mezzo pedagogico e di perfezionamento delle qualità fisiche e morali.

Con il decorso del tempo, soprattutto dal XVIII secolo in poi, periodo in cui si diffonde anche il termine sport⁷, queste pratiche si sono evolute e diffuse in tutto il mondo diventando sempre più condivise ed

⁶Per un maggiore approfondimento:

<http://www.treccani.it/enciclopedia/olimpiadi-antiche>

⁷ Sotto il profilo etimologico si ritiene che essa derivi dal termine latino "*desportar*", il cui significato è quello di "uscire fuori porta", ossia uscire fuori dalle mura della città per praticare attività sportiva e svagarsi. A partire dal XIV secolo, per indicare le attività svolte durante il tempo libero gli inglesi utilizzavano la parola "*desport*" (anche nelle sue varianti di "*disport*" e "*dysport*") da cui deriva l'abbreviazione nell'attuale "sport".

apprezzate. È però del 1894 l'iniziativa di Pierre de Coubertin di riportare in auge i Giochi Olimpici e con essi viene anche inaugurato il passaggio all'agonismo programmatico, finalizzato cioè all'individuazione del miglior risultato non solo nelle singole competizioni ma in occasione di gare collegate tra loro per il tramite di campionati e tornei anche su base internazionale. Ciò ovviamente non poteva che richiedere un crescente apparato che fosse in grado di fare da impalcatura per un sistema che acquisiva man mano sempre maggior rilievo. L'ordinamento sportivo internazionale quindi nasce come fenomeno apicale di un sistema largamente diffuso e organizzato, il cui fine ultimo è quello di promuovere, gestire, regolare ed organizzare tutto ciò che riguarda la pratica sportiva.

Dal punto di vista giuridico la sua ragion d'essere non è rinvenibile in nessun accordo tra Stati o a nessun atto transnazionale, fenomeni che invece sono alla base del diritto internazionale, nel quale la nascita di organismi sovranazionali è legata alla volontà degli Stati e che da tale volontà sempre dipende. Inoltre non si può far ricadere quest'ordinamento neppure in quelli che vengono definite ONG (Organizzazioni Non Governative) perché per essere qualificati come tali bisogna possedere due requisiti: Il primo è l'indipendenza, nel momento genetico, dagli Stati e questo requisito appartiene alle organizzazioni sportive internazionali; Il secondo, invece, consiste nell'assenza dello scopo di lucro, cioè nel fine ultimo di trarre da tali attività profitti personali, e sicuramente tale caratteristica è invece uno dei punti che caratterizza la gestione delle pratiche sportive⁸ soprattutto nella sua accezione moderna, che ha visto come punto apicale di tale cambiamento l'apertura negli anni 90' agli atleti professionisti alla

⁸ Cfr. B. Petric, *Democracy at Large: NGO's, Political Foundations, Think Tanks and International Organizations*, Palgrave Macmillan, Basingstoke, 2012.

partecipazione nelle olimpiadi, cosa che in precedenza era assolutamente vietata in favore degli atleti dilettantistici e del cosiddetto spirito olimpico.

Questo fenomeno rappresenta per cui un caso peculiare dal punto di vista della sua evoluzione e del suo modo di affermarsi come organismo transnazionale. Nonostante ciò è ben possibile riscontrare delle analogie genetiche con il sostrato alla base, ad esempio, della *Lex mercatoria* quale insieme di usi e costumi praticato fin dall' antichità dai commercianti⁹. In entrambe le circostanze, infatti, dei privati decidono di sopperire alle mancanze e debolezze di un sistema, quello statale, incapace di gestire e regolare in modo ottimale un mondo fin troppo fluido e mutevole che richiede tempistiche ed expertise che solo chi è del settore di appartenenza può rispettare e possedere. Nonostante una genesi affine queste due organizzazioni umane hanno avuto vita ed evoluzione ben differente. La *Lex mercatoria* ha perso parte della sua autonomia finendo per essere inglobata nelle norme di diritto privato, salvo essere oggi sempre più autonoma grazie alla globalizzazione che l'ha resa sempre più dirompente e ingovernabile attraverso logiche nazionalistiche. Il sistema sportivo, invece, è sempre riuscito a mantenere una sua autonomia, attraversando fasi più o meno armoniose, grazie alla sua capacità di sapersi delineare ed imporre in modo sempre autosufficiente ed effettivo.

Sono proprio specializzazione ed attaccamento a dar vita a questi fenomeni associativi, in ossequio alla teoria del Pluralismo degli ordinamenti di Santi Romano¹⁰, per il quale l'elemento della sola "normazione" non è sufficiente ad esprimere il concetto di ordinamento

⁹ Cfr. F. Galgano, *Lex mercatoria. Storia del diritto commerciale*, Il Mulino, Bologna, 1993.

¹⁰ S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Quodlibet, Macerata, 1918.

giuridico. Egli sosteneva che un'istituzione reale ed effettiva è composta da un corpo sociale, con una sua organizzazione gerarchica, finalizzata alla realizzazione di scopi comuni e da un sistema normativo disciplinante il funzionamento dell'istituzione stessa. Secondo questa concezione¹¹, ogni istituzione, in quanto ente avente una propria struttura e organizzazione, può essere qualificata come un ordinamento giuridico di cui la norma ne costituisce solo un'estrinsecazione. Ciò comporta che il fenomeno giuridico non si esaurisce nella normazione e che bensì il punto focale di tali organizzazioni sia, invece, rappresentato da questi gruppi sociali, i quali sono spesso più efficaci ed efficienti, oltre che meno trasgrediti, visto il più forte legame tra chi crea le regole e chi deve rispettarle, degli Stati. Non si può quindi considerare la normazione quale unico punto di partenza dal quale nasce un ordinamento, come era stato postulato invece da Kelsen, padre della teoria c.d. "Normativistica", il quale riteneva elemento fondante di un'organizzazione sociale la norma e per cui un ordinamento giuridico non fosse altro che un insieme di norme, ciascuna delle quali legittimata da una di livello superiore attraverso una pragmatica, quanto necessaria, gerarchizzazione che vede al suo vertice una "Grundnorm"¹² o norma fondamentale, la quale rappresenta l'elemento di coesione del sistema¹³. Ovviamente da tale impostazione non può che discendere una concezione monista che pone come unico e insostituibile corpo sociale lo Stato e che ben si confà a quelle

¹¹ F. Salerno, *L'influenza di Santi Romano sulla dottrina e la prassi italiana di diritto internazionale*, Riv. dir. Int., Fascicolo n. 2, p. 357-387, Giuffrè, Milano, 2018.

¹² Si tratta di una norma che il pensiero giuridico necessariamente presuppone, allo scopo di riconoscere ad un complesso di norme il significato di diritto. In altre parole la "Grundnorm" è per Kelsen quella norma fondamentale (priva di contenuto sostanziale) che la scienza giuridica postula all'origine di tutte le norme giuridiche effettivamente vigenti in una determinata società, le quali da quella ricevono riconoscimento e validità.

¹³ H. Kelsen, *La teoria pura del diritto*, Einaudi, Torino, 1966.

concezioni centraliste e totalizzanti che sono, o almeno dovrebbero essere, lontane dai nostri tempi.

La normazione, alla luce delle evoluzioni culturali e dottrinali, va invece vista come precipitato naturale al quale un'organizzazione, dapprima sociale, giunge per gestirsi nel modo più ottimale possibile, come ben testimonia il brocardo latino "*ubi societas, ibi ius*". Al contempo non va dimenticato che esse rappresentano un'endiadi inscindibile e che per crescere e prosperare *ius* e *societas* debbono necessariamente non solo convivere ma anche andare di pari passo.

2. Evoluzioni storiche

Le caratteristiche genetiche e le peculiarità di questo ordinamento hanno trovato, inoltre, un ottimo terreno di coltura nelle società ottocentesche e novecentesche che, fino allo scoppio delle guerre mondiali, consideravano i fenomeni associativi come manifestazioni privatistiche del tutto indifferenti allo Stato. Ciò è in parte cambiato con l'avvento delle carte costituzionali che hanno posto un riconoscimento e una valorizzazione delle formazioni sociali. Nel nostro Paese la Costituzione sancisce nell'articolo 2¹⁴, estrinsecazione del principio personalistico, che le formazioni sociali debbano essere poste dallo Stato in una posizione favorevole, essendo fenomeno attraverso il quale si estrinseca la crescita dell'individuo e che perciò ricevono tale riconoscimento in funzione del ruolo da loro svolto. Inoltre tali

¹⁴ L'art. 2 della Costituzione sancisce testualmente: «la Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale».

associazioni vengono riconosciute specificamente nell'art.18, il quale pone come unici limiti la violazione delle leggi penali, la loro segretezza e il perseguimento di scopi politici attraverso mezzi militari¹⁵. Il riconoscimento giuridico, rispetto a quello sociale, poneva però a rischio l'autonomia dell'ordinamento sportivo, il quale correva il rischio di venir inglobato da quello statale. In effetti questo fenomeno si è verificato anche se solo in parte. Basti considerare, ad esempio, che il CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano) è da sempre stato riconosciuto da dottrina e giurisprudenza come ente con riconoscimento pubblicistico e, per questo, regolamentato statalmente. Va tenuto presente comunque che le organizzazioni sportive, come ogni fenomeno umano, seguono l'indole e l'impostazione che ogni Stato ha e fa permeare. Da ciò deriva una maggiore regolamentazione in Paesi con una più puntuale indole normativa come la Francia o una più ampia libertà organizzativa in Nazioni liberiste come il Regno Unito¹⁶.

Questa situazione crea una dicotomia inconciliabile tra Stato e ordinamento sportivo internazionale. Il secondo non tollera le ingerenze del primo, che non gli permettono di essere fluido ed efficace, l'altro invece vorrebbe un maggiore controllo vista l'innegabile funzione sociale e politica che lo sport può svolgere, specialmente tenendo in considerazione il ruolo di finanziatore che gli apparati statuali svolgono verso le organizzazioni sportive nazionali. Prescindendo dalle diverse impostazioni, si può pacificamente constatare che il sistema sportivo è riuscito a ritagliarsi una sua indipendenza nonostante, a ben vedere, non

¹⁵L'art. 18 della Costituzione sancisce testualmente: «i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale.

Sono proibite le associazioni segrete e quelle che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare».

¹⁶ E. Greppi, M. Vellano, *Diritto internazionale dello sport*, p.73, Giappichelli, Torino, 2010.

sembri differire molto dal sistema degli organi professionali, come parte della dottrina tende a definirli, considerando entrambe queste organizzazioni come «Enti pubblici associativi, rappresentativi di gruppi preesistenti nella realtà sociale, che la legge non istituisce *ex novo* ma si limita a recepire fra i soggetti dell'ordinamento statale, lasciandone inalterata la struttura organizzativa e comunitaria¹⁷» e che invece differiscono per svariati fattori. *In primis* esse si pongono obiettivi differenti, puntando gli organi professionali a mantenere un determinato livello qualitativo ed a tutelare il buon nome della professione mentre le federazioni sportive hanno come precipuo risultato quello di disciplinare i rapporti tra vari organi e stabilire le regole delle svariate attività sportive, proprio come accade in un ordinamento giuridico. *In secundis*, negli organi professionali manca un raccordo con un'organizzazione superiore che associ tutti gli enti nazionali, cosa che invece rappresenta la normalità per le federazioni sportive. Ciò si riflette anche nel tipo di regolamentazione ed autonomia che differenzia questi due tipi di associazioni e che mostra una ben più ampia discrezionalità acquisita dalle federazioni sportive rispetto agli ordini professionali.

Il ruolo che lo sport (e attraverso esso le sue organizzazioni) ha raggiunto è facilmente riscontrabile anche in ambiti esterni all'ordinamento sportivo. In campo comunitario, ad esempio, il riconoscimento della funzione sociale dello sport è iniziato con l'adozione da parte del Consiglio d'Europa della Carta Europea degli Sport nel 1992, nella quale è fissato nell' art.2¹⁸ il principio dello sport

¹⁷ C. Alvisi, *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Giuffrè, Milano, 2009.

¹⁸ Art.2, *Carta Europea degli sport*: «Si intende per “sport” qualsiasi forma di attività fisica che, attraverso una partecipazione organizzata o non, abbia per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli», 1992.

come attività sociale e culturale. Questa presa di coscienza ha portato prima ad una consacrazione della funzione sociale dell'attività sportiva, quando nel 1998 la Commissione Europea nell'elaborazione del documento in cui ha definito la propria politica in materia di sport, ha riconosciuto che la prestazione sportiva non è solo un'attività economica, ma è anche un elemento dell'identità europea. Successivamente ciò ha portato ad un riconoscimento effettivo dei caratteri dello sport durante il vertice europeo di Nizza del 2000 con la "Dichiarazione relativa alle caratteristiche dello sport e alle sue funzioni sociali in Europa di cui tener conto nell'attuazione delle politiche comuni", in cui i paesi europei si propongono di tener conto delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport, le quali costituiscono la sua specificità, con lo scopo di promuoverne l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il suo ruolo¹⁹. In seguito le istituzioni europee si sono occupate anche della rilevanza economica del fenomeno sportivo attraverso diverse pronunce della Corte di Giustizia Europea²⁰, che ha sancito il principio secondo cui lo sport rientra nell'ambito di applicazione del diritto comunitario, nella misura in cui esso costituisca un'attività economica, facendo discendere da ciò l'applicabilità di tutta la normativa concernente i principi del Trattato CEE, oggi TFUE, relativi alla concorrenza e al mercato interno, quali la libera circolazione dei lavoratori, la libera prestazione dei servizi, il divieto di discriminazione tra i cittadini degli Stati membri .

¹⁹L. Colantuoni, *Diritto sportivo*, p.15, Giappichelli, Torino, 2009.

²⁰ Corte di Giustizia, causa 36/74, Walrave c. UCI; causa 13/76, Donà c. Mantero; *Raccolta delle sentenze della Corte di Giustizia*, 1974 e 1976.

3. *Analisi del dibattito dottrinale*

Tra gli autori che nel nostro Paese hanno affrontato il tema della ricostruzione del diritto sportivo in modo approfondito si segnala W. Cesarini Sforza, il quale partendo dalle tesi del pluralismo di Romano (che vedeva come corollario della crisi dello Stato moderno «la tendenza di una serie grandissima di gruppi sociali a costituirsi ciascuno una cerchia giuridica indipendente²¹» e che essa non potesse che portare al fatto che «ogni forza che sia effettivamente sociale e venga quindi organizzata, si trasforma per ciò stesso in diritto²²»), ha cercato di classificare e descrivere in modo più compiuto i fenomeni inerenti queste tipologie di organizzazioni umane. Egli nonostante riconosca il ruolo predominante, almeno ai suoi tempi, del diritto statale non perciò esclude che possano esserci altri ordinamenti e che questi siano capaci di dotarsi di regole giuridiche valide ed efficaci. La superiorità dello Stato e delle sue norme per Sforza «Consiste non nella negazione delle altre possibili fonti del diritto, ma nell'essere lo Stato quell'ente che applica la parte più grande e più importante di questo diritto²³». Il sistema statale viene rappresentato quindi non solo come principale produttore di norme giuridiche, ma anche quale strumento attraverso il quale far convogliare le eventuali norme giuridiche sorte da ordinamenti diversi. Sforza pone successivamente una suddivisione in 3 “strati”²⁴ della realtà giuridica: Il primo strato è formato dai rapporti giuridici che rientrano, sia tramite il diritto privato sia attraverso quello pubblico, nell'egida dello Stato; Il secondo è composto dal diritto consuetudinario che finisce comunque per essere assorbito nell'orbita

²¹ S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Quodlibet, Macerata, 1918.

²² *Ibidem*.

²³ W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, p.15, Quodlibet, Macerata, 1963.

²⁴ W. Cesarini Sforza, *op.cit.*, p22.