

La “misura” dell'autonomia dell'ordinamento sportivo nel contesto europeo

di Alberto Orlando

Abstract: The "measure" of the sports system's autonomy in the European context – The autonomy of the sports system in Europe continues to be debated. The Olympic Charter and the EU Treaties respectively recognize the autonomy and specificity of sport. The paper investigates the actual meaning to be recognized to these provisions in the light of the latest developments, looking at both sport governance, especially the relations between IOC, National Olympic Committees and Governments, and the recent jurisprudence of the European Courts on the subject. In conclusion, it reflects on the evolution of European sports law, questioning the configurability of a *lex sportiva* and the notion of "negotiated autonomy".

Keywords: Autonomy of sport; Sports governance; National Olympic Committees; European sports law; *lex sportiva*.

1. Il principio di autonomia nella Carta Olimpica osservato alla luce del “valore” della Carta

Soprattutto a partire dagli anni Settanta, con la commercializzazione dello sport, il Comitato Olimpico Internazionale (CIO), nato nel 1894 grazie all'impegno del celeberrimo Pierre de Coubertin, è diventato una potente istituzione globale¹ e occupa in maniera incontrastata la posizione di vertice della *governance* mondiale dello sport. Alla stessa maniera, il peso della Carta olimpica e dei principi in essa contenuti è evoluto nel tempo: dal 2004 alla Carta è stata premessa una introduzione, in cui il documento è definito “*a basic instrument of a constitutional nature*”², tra gli elementi che ha portato la

¹ Cfr. A. Duval, *The Olympic Charter: A Transnational Constitution without a State?*, in 45 *Journal of Law and Society*, 2018, 247; J.L. Chappelet, B. Kübler-Mabbott, *The International Olympic Committee and the Olympic System: The Governance of World Sport*, New York, 2008, 34-48.

² Anche molti commentatori si riferiscono abitualmente alla Carta Olimpica come a un documento avente natura costituzionale. Cfr. F. Latty, *La lex sportiva: Recherche sur le droit transnational*, Parigi, 2007, 171-172, in cui si parla di “*constitution mondiale du sport*”; C.J. Tams, *Olympische Spiele - Herausforderungen und Fragen aus Sicht des internationalen Rechts*, in W.Höfling, J. Horst, M. Nolte (a cura di), *Olympische Spiele*, Tubinga, 2013, 59-60: si utilizza l'espressione “*Verfassungsdokumente*”; A. Mestre, *The Law of the Olympic Games*, L'Aia, 2009, 11-12: “*similarities with a Constitution*”; C. Vedder, *The International Olympic Committee: An Advanced Non-Governmental Organization and the International Law*, in 27 *German Yearbook of International*

dottrina a chiedersi se essa possa considerarsi una “Costituzione transnazionale senza uno Stato”³.

Data per scontata la mancanza di uno specifico territorio su cui la Carta può insistere⁴, occorre invece soffermarsi sull’effettiva portata del principio di autonomia⁵, esplicitamente menzionato e riconosciuto tra i Principi fondamentali dell’Olimpismo. Anch’esso di introduzione relativamente recente⁶, impone alle organizzazioni sportive che operano sotto l’egida del Movimento olimpico la “neutralità politica”⁷ e ne riconosce l’autonomia, dalla quale derivano diritti e obblighi, sotto determinati profili: libertà di stabilire e controllare le regole dello sport, libertà di determinare struttura e *governance* delle loro organizzazioni, diritto di elezioni libere da ogni influenza esterna, dovere di assicurare l’applicazione dei principi di *good governance*⁸. Nella Carta, inoltre, il concetto di autonomia è ripreso anche in altri passaggi: tra i compiti del CIO è menzionato quello di preservare l’autonomia dello sport⁹; le Federazioni internazionali sono chiamate a mantenere indipendenza ed autonomia nella *governance* del proprio sport¹⁰; soprattutto, i Comitati olimpici nazionali devono preservare la propria autonomia e resistere a qualsiasi pressione politica, economica o di qualsiasi altro tipo che possa ostacolare il rispetto della Carta¹¹. In ordine ai Comitati

Law, 1984, 256: “real constitution of the IOC”.

³ Cfr. A. Duval, *The Olympic Charter: A Transnational Constitution without a State?*, cit., 245-269.

⁴ Tuttavia, non sono mancate in dottrina posizioni che hanno avanzato l’ipotesi di stabilire un territorio permanente su cui il CIO possa esercitare una sorta di potestà governativa. Cfr. F. Rich, *The Legal Regime for a Permanent Olympic Site*, in *15 Journal of International Law and Politics*, 1982, 34.

⁵ Il principio di autonomia è, per molti autori, alla base di una costituzione sociale. Cfr., *ex multis*, G. Teubner, *Constitutional Fragments*, Oxford, 2012, 67-72; N. Walker, *The Idea of Constitutional Pluralism*, in *65 Modern Law Review*, 2002, 342.

⁶ Il Principio fondamentale dell’Olimpismo n. 5, che stabilisce il principio di autonomia, trova spazio nella Carta dal 2011, sebbene l’autonomia delle Federazioni internazionali e dei Comitati olimpici nazionali fosse già rimarcata agli artt. 26, 27 e 28 (oggi artt. 25, 26 e 27).

⁷ La “neutralità politica” delle organizzazioni sportive è stata esplicitata nel testo della Carta soltanto con l’ultima modificata del Principio n. 5, avvenuta nel 2017.

⁸ Carta olimpica, versione in vigore dal 17 luglio 2020, Principi fondamentali dell’olimpismo, n. 5.

⁹ *Ivi*, art. 2.5.

¹⁰ *Ivi*, art. 2.5.

¹¹ *Ivi*, art. 27.6. Questa disposizione è stata introdotta nel 1933, in un periodo in cui i regimi totalitari esercitavano pesanti ingerenze nei confronti del fenomeno sportivo e spingevano per l’organizzazione di eventi sportivi a fini propagandistici (si pensi alle Olimpiadi di Berlino del 1936, fortemente volute dal regime nazionalsocialista). La formulazione originaria della norma imponeva ai Comitati olimpici nazionali di “evitare” influenze politiche e di agire per l’“interesse generale” e non per favorire interessi o concorrenti nazionali. Le modifiche intervenute nei decenni successivi avevano portato a una formulazione molto più rigorosa, che pretendeva che i Comitati nazionali fossero “completamente indipendenti e autonomi”. Con l’introduzione della Carta olimpica nel 1978, la norma è stata riscritta in termini meno perentori, espungendo il riferimento alla indipendenza e anche l’avverbio “completamente”. Da allora ad oggi, la disposizione non ha subito modifiche sostanziali, anche se si è passati dall’espressione “must be autonomous” (vigente nel periodo 1978-1991) a “shall preserve their autonomy” (1991-2004), fino all’attuale “must preserve their autonomy”. Ad oggi, quindi, l’autonomia è imposta

olimpici nazionali, la Carta, oltre a stabilire una serie di vincoli riguardanti le regole per la loro composizione¹², ne prevede ruolo e compiti e ne disciplina anche i rapporti con gli enti governativi, con i quali essi possono cooperare e instaurare “relazioni armoniose”, ma con cui non possono associarsi per svolgere attività in contrasto con la Carta¹³. In particolare, Governi e autorità pubbliche non possono designare componenti del Comitato olimpico nazionale, mentre quest’ultimo può discrezionalmente eleggere come membri alcuni rappresentanti di queste autorità¹⁴.

La violazione delle disposizioni appena menzionate, come logico, porta a specifiche sanzioni¹⁵. Tuttavia, il principio di autonomia trova un rafforzamento ulteriore – e per certi versi decisivo – nell’ultimo comma dell’art. 27, laddove si stabilisce che, qualora un atto amministrativo o legislativo posto in essere da un’autorità pubblica nazionale o perfino la Costituzione statale ostacoli l’attività del Comitato olimpico operante in un quel Paese, il CIO può disporre le misure appropriate, compresa la sospensione e la revoca del riconoscimento del Comitato in questione¹⁶. Tale potere sanzionatorio è stato esercitato non di rado negli ultimi anni, ad esempio nei confronti di India¹⁷, Kuwait¹⁸,

categoricamente (in questo senso depono l’uso del modale “must”) ed è da considerarsi in qualche modo preesistente e quindi da preservarsi (“preserve their autonomy” in luogo di “be autonomous”).

¹² *Ivi*, art. 28. Ai sensi di questo articolo, devono obbligatoriamente far parte dei Comitati olimpici nazionali i membri del CIO di quella nazionalità, le Federazioni sportive nazionali affiliate alle Federazioni internazionali incluse nel programma dei Giochi, alcuni rappresentanti degli atleti. Inoltre, la maggioranza dei voti, sia negli organi assembleari che in quelli esecutivi, deve essere assicurata alle Federazioni nazionali.

¹³ *Ivi*, art. 27.5.

¹⁴ *Ivi*, art. 28.4.

¹⁵ *Ivi*, art. 59.1.4 per le sanzioni nei confronti dei Comitati olimpici nazionali, che contemplano ipotesi di sospensione o revoca del riconoscimento del Comitato, con possibili conseguenze anche per gli atleti.

¹⁶ *Ivi*, art. 27.9. Tale disposizione è presente nella Carta olimpica a partire dalla versione del 1991.

¹⁷ Il Comitato olimpico indiano (IOA) è stato sospeso dal dicembre 2012 al febbraio 2014 a causa di interferenze governative nelle procedure elettorali e della violazione dei principi di *good governance*. Per la prima volta la fine della sospensione è stata decisa dal CIO durante lo svolgimento dei Giochi olimpici (nello specifico, Olimpiadi invernali di Sochi, 2014), tanto che gli atleti indiani hanno gareggiato nei primi giorni come atleti indipendenti e poi hanno concluso la manifestazione sotto la bandiera del proprio Paese. Cfr. CIO, *IOC Executive Board lifts suspension of NOC of India*, in olympics.com, 9 febbraio 2014.

¹⁸ Il Comitato olimpico del Kuwait (KOC) è stato sospeso dall’ottobre 2015 al luglio 2019, a causa di una riforma nazionale dello sport ritenuto dal CIO incompatibile con i valori della Carta: cfr. CIO, *Suspension of the Kuwait Olympic Committee*, in olympics.com, 27 ottobre 2015. La sospensione è stata revocata provvisoriamente nel 2018 e poi definitivamente nel 2019, a completamento di un percorso di adeguamento della legislazione sportiva nazionale concordato tra CIO, Comitato olimpico e Governo. Cfr. CIO, *IOC lifts suspension of Kuwait Olympic Committee*, in olympics.com, 5 luglio 2019.

Iraq¹⁹, Ghana²⁰, ma più difficilmente nei confronti di un Paese europeo²¹. Al contrario, continuano a sussistere situazioni di discutibile indipendenza e autonomia in seno a Comitati olimpici nazionali mai sanzionati: da una semplice indagine sulle cariche apicali all'interno dei Comitati risulta che nel 15% dei casi queste sono ricoperte da soggetti appartenenti ai Governi nazionali o aventi legami formali con essi, con situazioni sospette anche in Europa²².

La portata del principio di autonomia sancito dalla Carta olimpica, pur non esaurendosi completamente nella pretesa di autonomia dei Comitati olimpici nazionali, si fonda soprattutto su questo aspetto. Dall'autonomia dei Comitati, infatti, si fa discendere l'autonomia delle organizzazioni sportive che vi afferiscono e di conseguenza l'autonomia dell'ordinamento sportivo. In ogni caso, il principio, come stabilito nella Carta, appare circoscritto a situazioni di ingerenza politica tali da ostacolare effettivamente l'operato dei Comitati, chiamati in primo luogo a "sviluppare, promuovere e proteggere il Movimento olimpico". Per fare rispettare questo principio il CIO possiede lo strumento della sospensione del Comitato, che può portare a vietare l'utilizzo dell'inno e della bandiera del Paese ai Giochi olimpici, con tutto quel che ne consegue in termini di immagine oltretutto di ritorno economico. Si può

¹⁹ Il Comitato olimpico dell'Iraq (NOCI) è stato sospeso due volte nel giro di pochi anni: tra il 2003 e il 2004 per questioni inerenti alla guerra in Iraq (cfr. CIO, *Suspension of the Iraqi NOC lifted!*, in olympics.com, 27 febbraio 2004) e per neanche due mesi nel 2008, poco prima delle Olimpiadi di Pechino, a causa della decisione del Governo di sciogliere il NOCI, sostituito con altro comitato *ad interim* presieduto dal ministro dello sport (cfr. CIO, *IOC provisionally suspends Iraqi Olympic Committee*, in olympics.com, 4 giugno 2008).

²⁰ Il Comitato olimpico del Ghana è stato sospeso nel 2011 per alcuni mesi a causa di ingerenze governative nella gestione del Comitato. La questione si è risolta nello stesso anno in vista delle Olimpiadi di Londra dell'anno successivo.

²¹ Di recente il CIO ha sospeso il Presidente bielorusso Lukashenko, che ricopre anche la carica di Presidente del Comitato olimpico nazionale, e altri membri dello stesso Comitato per non aver protetto adeguatamente gli atleti bielorusi dalla discriminazione politica. Per gli stessi motivi il CIO non riconosce come valida l'elezione del figlio di Lukashenko a nuovo Presidente del Comitato. Tuttavia, la partecipazione degli atleti bielorusi ai Giochi sotto la bandiera del proprio Paese non è stata mai in discussione. Cfr. CIO, *IOC EB takes provisional measures against NOC of Belarus*, in olympics.com, 7 dicembre 2020; *Olympic: IOC does not recognise Lukashenko son's Belarus Olympic vote*, in reuters.com, 8 marzo 2021.

Inoltre, a seguito dell'accertata manipolazione sistematica delle regole e del sistema antidoping da parte delle istituzioni sportive russe, il Comitato olimpico russo è stato sospeso nel 2017 e i propri atleti hanno gareggiato sotto emblema differente dalla bandiera del Paese ai Giochi invernali di Pyeongchang del 2018. Cfr. CIO, *IOC suspends Russian NOC and creates a path for clean individual athletes to compete in Pyeongchang 2018 under the Olympic Flag*, in olympics.com, 5 dicembre 2017.

²² Cfr. S. Alvad, M. Wickström, *Autonomy in National Olympic Committees 2017: An autonomy index*, in playthegame.org, giugno 2017. Stando a questo studio, in Europa, in 3 casi su 50 il Presidente del Comitato olimpico coincide con il Capo di Stato (Azerbaijan, Bielorussia, Principato di Monaco); in Russia, fino al 2018, il Presidente del Comitato era un membro del Governo; in Grecia, unico caso degno di nota nell'UE, il Segretario generale del Comitato è un membro del Governo.

evidenziare come risulti paradossale che i destinatari delle sanzioni – ma d'altronde non potrebbe essere altrimenti – siano i Comitati, benché le violazioni dell'autonomia dipendano in concreto dal comportamento delle autorità governative. Nonostante ciò, le sanzioni del CIO, come si vedrà con riguardo al recente caso italiano²³, non incontrano particolari opposizioni da parte dei Comitati nazionali, che anzi sembrano spalleggiare il CIO nelle diatribe con i Governi, sebbene queste possano condurre ad effetti sfavorevoli per il movimento sportivo e gli atleti del Paese. Da questo punto di vista, l'assenza di dialettica tra CIO e Comitati nazionali fa sì che il modello di *governance* mondiale dello sport ricordi l'organizzazione di uno Stato a forte accentramento piuttosto che quella di uno Stato decentrato, magari a vocazione federale.

In ogni caso, la forza della sanzione di sospensione del Comitato, magari comminata in via “provvisoria” o soltanto minacciata, è tale da portare quasi sempre a ricomporre i dissidi tra CIO e Governi nazionali, soprattutto nell'imminenza delle manifestazioni olimpiche. Questa posizione di forza del CIO presta comunque il fianco ad una doppia debolezza: la prima fa riferimento allo scenario utopistico, ma astrattamente non irrealizzabile, che i Paesi “esclusi” dai Giochi olimpici si riorganizzino per dare vita a manifestazioni concorrenti; la seconda, più realistica, riguarda gli svantaggi che il CIO è costretto a sopportare ogni volta che decreta la sospensione di un Comitato e la sua esclusione dai Giochi in termini di attrattività dell'evento.

È intorno a questi rapporti di forza e debolezza dai contorni più politici che giuridici che ruota l'effettiva portata del principio di autonomia dello sport.

2. La “specificità” dello sport nel Trattato di Lisbona

Come noto, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona per la prima volta lo sport ha fatto comparsa tra le materie di competenza dell'UE: ai sensi dell'art. 165 TFUE “l'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità [...] e della sua funzione sociale ed educativa”²⁴. Questa disposizione, che era già parte del fallito progetto di Costituzione per l'Europa²⁵, si inserisce nel contesto dei rapporti

²³ Cfr. *infra*, par. 3.1.

²⁴ Art. 165 TFUE, par. 1. Nel secondo paragrafo si specifica che “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”. Il terzo paragrafo incoraggia la cooperazione dell'Unione e degli Stati membri con i Paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di sport.

²⁵ Per una ricostruzione del percorso che ha portato all'elaborazione dell'attuale art. 165 TFUE, cfr. S. Weatherill, *EU Sports Law: the effect of the Lisbon Treaty*, in *Oxford Legal Studies Research Paper*, 3, 2011, 1-16. Cfr. anche R. Parrish, *The Birth of European Union Sports Law*, in *Entertainment and Sports Law Journal*, 2, 2016, 25, in cui si ricostruiscono le opinioni sulla

tra UE e ordinamento sportivo con “evidente cautela”²⁶, da qualunque punto di vista la si osservi. Innanzitutto, pur essendo riconosciuto sia dal CIO che dagli ordinamenti nazionali un principio di autonomia dell’ordinamento sportivo²⁷, il Trattato si tiene ben lontano dall’utilizzare l’espressione “autonomia”, preferendo parlare di “specificità”. In secondo luogo, tale specificità è menzionata, ma non sembra adeguatamente esplicitata nel suo contenuto²⁸. In questo senso, si è osservato che la formulazione dell’art. 165 TFUE non riconosce agli organi di governo dello sport la “pura autonomia” che essi auspicavano²⁹.

D’altro canto, la competenza prevista in favore dell’UE è orientata esclusivamente al sostegno, coordinamento e completamento dell’azione degli Stati membri in materia di sport³⁰: si tratta della forma di competenza più debole tra le tipologie previste dal TFUE³¹. Di fatto, larga parte delle questioni attinenti all’interpretazione dell’autonomia dell’ordinamento sportivo rispetto a quello generale sembra lasciata alla competenza degli Stati membri e, forse in maniera ancora più rilevante, alla giurisprudenza nazionale e soprattutto europea. Tuttavia, un punto sembra chiarito definitivamente: come è stato osservato, “la specificità dello sport non può essere fatta valere al fine di escludere di per sé l’operatività dei principi dell’UE in virtù di una generica «eccezione sportiva», che quindi deve essere adeguatamente giustificata e operare entro certi limiti”³².

Stante la formulazione abbastanza “aperta” dell’art. 165 TFUE e la necessità di riconoscere una qualche forma di specificità/autonomia al

necessità di introdurre nei Trattati disposizioni specifiche sullo sport: tra i più favorevoli sia le Istituzioni europee sia il Comitato olimpico europeo; più scettiche alcune federazioni europee (su tutte, l’UEFA) e alcuni Stati membri (Gran Bretagna, Svezia e Danimarca).

²⁶ *Ibidem*: “The influence of the Treaty of Lisbon on sport in Europe is both profound and trivial. [...] For two reasons the Treaty’s influence is also trivial. First because the content of the new provisions has been drawn with conspicuous caution, so that the EU’s newly acquired powers in fact represent a most modest grant made by the Member States. And second because, notwithstanding the barren text of the pre-Lisbon Treaty, the EU has in fact long exercised a significant influence over the autonomy enjoyed by sports federations operating on its territory”.

²⁷ In Italia, d.l. 19 agosto 2003, n. 220, convertito in l. 18 ottobre 2003, n. 243, art. 1: “1. La Repubblica riconosce e favorisce l’autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell’ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale. 2. I rapporti tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l’ordinamento sportivo”.

²⁸ Cfr. K. Kehrl, *The Unspecified Specificity of Sport: A Proposed Solution to the European Court of Justice’s Treatment of the Specificity of Sport*, in *Brooklyn Journal of International Law*, 39, 1, 2014, 420-422; S. Bastianon, *The Specificity of Sport - Comparing the Case-Law of the European Court of Justice and of the Court of Arbitration for Sport - Part 1*, in, 2020.

²⁹ Cfr. S. Weatherill, *op. cit.*, 13. In questo senso, cfr. anche la posizione espressa dell’UEFA nel documento *UEFA’s position on Article 165 of the Lisbon Treaty*, in uefa.com, 2011.

³⁰ Art. 6, lett. e) TFUE.

³¹ Cfr. S. Weatherill, *op. cit.*, 11-12; K. Kehrl, *op. cit.*, 422.

³² Cfr. S.M. Carbone, *Lo sport ed il diritto dell’Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2010, 3, 598.

fenomeno sportivo, questi limiti andranno chiariti perlopiù in via giurisprudenziale. Compito cui, come si vedrà³³, la Corte di giustizia non sembra avere intenzione di sottrarsi.

3. La *governance* sportiva: ruolo e autonomia dei Comitati olimpici nazionali

Alla luce delle disposizioni della Carta olimpica e del TFUE, la “misura” dell’autonomia dello sport a livello di *governance* in Europa pare dipendere soprattutto dal complesso rapporto tra CIO, Comitati olimpici nazionali e Governi.

Osservando questi rapporti nei principali Stati europei (Germania, Spagna, Francia e Regno Unito), connotati da differenti tradizioni giuridiche e cultura sportiva, si nota innanzitutto che i Comitati, fondati tutti a cavallo tra XIX e XX secolo³⁴, nascono con il precipuo obiettivo di assicurare la partecipazione dei propri atleti alle spedizioni olimpiche e, se del caso, curare l’organizzazione delle Olimpiadi nel proprio Paese. Tanto è vero che in Francia e in Germania per molto tempo il Comitato olimpico è stato separato dalla “associazione delle federazioni”, che assumeva rispettivamente il nome di Confederazione sportiva tedesca e di Comitato nazionale sportivo³⁵.

Riguardo alla natura del Comitato, in tutti questi Paesi esso è organizzato come associazione di diritto privato. È vero pure che si tratta di associazioni sottoposte a regime speciale: nel caso della Francia e della Spagna, infatti, esse sono considerate associazioni di pubblica utilità, che beneficiano quindi di vantaggi specifici previsti dalla legge³⁶; in Germania, il Comitato (DOSB), formalmente semplice associazione registrata senza fine di lucro, ha un rapporto privilegiato con il Governo e da esso riceve importanti finanziamenti. Il caso limite è rappresentato dal Regno Unito, in cui la *British Olympic Association* (BOA) si autodefinisce con un certo orgoglio associazione indipendente, privata, che non riceve finanziamenti pubblici e non ha interessi politici³⁷.

³³ Cfr. *infra*, par. 4.2.

³⁴ Il Comitato olimpico francese è stato fondato nel 1894, nello stesso anno della fondazione del CIO. A seguire si sono dotati di un Comitato olimpico la Germania (1895), il Regno Unito (1905) e la Spagna (1912). Il CONI è nato solo nel 1914.

³⁵ In Germania, la fusione tra Comitato olimpico (NOK) e Confederazione sportiva tedesca (DSB) è avvenuta nel 2006, dando vita al *Deutsche Olympische Sportbund* (DOSB). In Francia, lo stesso processo di fusione tra Comitato olimpico (COF) e Comitato nazionale sportivo (CNS) si è completato nel 1972, con la nascita del *Comité National Olympique et Sportif Français* (CNOSF).

³⁶ Cfr., per la Francia, Statuto CNOSF, art. 1: “L’association, [...] reconnue d’utilité publique par le décret du 6 mars 1922 [...], est organisée [...] dans le respect des disposition légales et réglementaires, notamment des dispositions du Code du sport [...]”. Per la Spagna, cfr. Statuto COE, art. 1.

³⁷ Così sul sito ufficiale del BOA, <https://www.teamgb.com/about-us/9HsI58MhzO0UWwouZWqdl>.

E, in effetti, ad esclusione del BOA, che procede ad autofinanziamento attraverso lo sfruttamento del proprio marchio, raccolta fondi, organizzazione di eventi e sostegno del CIO³⁸, negli altri casi i Comitati ricevono finanziamenti pubblici. Tuttavia, essi sono di entità molto modesta in Spagna, mentre superiori in Francia e soprattutto in Germania³⁹.

Il discorso sul finanziamento pubblico si intreccia inevitabilmente con quello sulle funzioni svolte dal Comitato e in particolare sull'apporto che esso fornisce alla definizione e all'attuazione delle politiche pubbliche nazionali in materia di sport. Da questo punto di vista i modelli sono molto diversificati.

In Germania⁴⁰ il DOSB opera come una sorta di “agente” per conto delle Federazioni sportive nazionali e contratta con il Governo il finanziamento pubblico. Dal 2007 esiste un accordo tra Ministero dell'Interno, competente in materia di sport, e DOSB, che ripartisce le responsabilità secondo un modello definibile di *co-governance*, secondo cui al Ministero è assegnata la politica sportiva generale, mentre al Comitato il coordinamento dello sport di alto livello⁴¹. La “negoziante” tra Comitato e Governo riguarda la fissazione degli obiettivi da realizzare durante un ciclo olimpico da ogni singola federazione sportiva, al cui raggiungimento scatta un finanziamento pubblico supplementare (*project funding*) che si aggiunge a quello base (*basic funding*). Il DOSB è chiamato anche a controllare l'effettivo raggiungimento degli obiettivi. Se è vero che sussistono delle perplessità sull'imparzialità con cui il Comitato può esercitare questo compito⁴², d'altro canto resta il fatto che il Governo tedesco non si adopera particolarmente per l'introduzione di una specifica legislazione sullo sport, affidandosi soprattutto alla negoziazione sull'entità del finanziamento pubblico.

Il modello francese⁴³, da quest'ultimo punto di vista, si differenzia particolarmente, dato che esistono leggi sullo sport, un codice sportivo ed un

³⁸ Sempre sul sito ufficiale del BOA, www.teamgb.com/governance/4SgCE1W49O4sRoC0GPTMqh.

³⁹ Stando ai dati del 2019, in Germania il DOSB ha ricevuto 31,8 milioni di euro (DOSB, *DOSB Jahres-rechnung 2019*, in *dosb.de*, 37); in Francia, il CNOSF 11 milioni (CNOSF, *Rapport annuel 2019*, in *cnosf.franceolympique.com*, 45); in Spagna, il COE 875mila euro (*Subvenciones para el Comité Olímpico Español y para el Comité Paralímpico Español*, in *lamoncloa.gob.es*, 25 ottobre 2019).

⁴⁰ Sul sistema tedesco, cfr. C. Breuer, T. Nowy, *Germany: Autonomy, Partnership and Subsidiarity*, in J. Scheerder, A. Willem, E. Claes (a cura di), *Sport Policy Systems and Sport Federations*, Londra, 2017, 157-174; M.T. Rörig, *Germania*, in P. Passaglia (a cura di), *La risoluzione delle controversie sportive e la giustiziabilità dei relativi provvedimenti di fronte alla giurisdizione comune*, in *cortecostituzionale.it*, 2010, 13-26.

⁴¹ Cfr. DOSB, *DOSB und BMI vereinbaren gemeinsame Ziele für Spitzensportsteuerung*, in *dosb.de*, 11 settembre 2007. Sul non trascurabile ruolo dei Länder nella gestione dello sport, cfr. C. Breuer, T. Nowy, *op. cit.*, 162-173.

⁴² Cfr. C. Breuer, T. Nowy, *op. cit.*, 171-172, in cui si conclude come alcuni correttivi a questo problema potrebbero portare il sistema tedesco ad aprire la propria configurazione “missionaria” a elementi propri di una configurazione “burocratica”. Su tale classificazione si tornerà in chiusura di questo paragrafo.

⁴³ Cfr. N. Scelles, *France: Organisation of Sport and Policy Towards Sport Federations*, in J. Scheerder – A. Willem – E. Claes (a cura di), *op. cit.*, 135-153; AA.VV., *Francia*, in P. Passaglia

vero e proprio Ministero dello sport, che accentra molte funzioni. Le stesse federazioni nazionali per operare a tutti gli effetti, devono essere “*agrégés*”, ossia riconosciute dal Ministero come associazioni che compiono “missione di servizio pubblico” e adottare statuto e regolamento conformi a quanto indicato da apposito decreto del Consiglio di Stato⁴⁴. Venendo al ruolo del Comitato olimpico (CNOSF), il cui statuto deve essere approvato dal Consiglio di Stato⁴⁵, si può osservare come i compiti svolti non siano particolarmente ampi e si articolino secondo la doppia natura dell’ente: da una parte, Comitato olimpico, chiamato a promuovere i valori olimpici e curare la partecipazione ai Giochi; dall’altra, organo di vertice del movimento sportivo francese, avente il compito di diffondere la pratica sportiva e promuovere l’unità del movimento. Con riguardo al finanziamento pubblico, di entità abbastanza ridotte, una recente riforma prevede che oggi sia erogato dall’Agenzia nazionale dello sport, gruppo di interesse cui partecipano sia lo Stato sia lo stesso CNOSF⁴⁶, in luogo del precedente *Centre National pour le Développement du Sport*, a tutti gli effetti ente pubblico sotto la tutela del Ministero dello sport. Se è vero che questo tentativo sembra andare nel senso di una maggiore autonomia riconosciuta al Comitato, il sistema francese continua a contraddistinguersi per il forte accentramento statale.

In Spagna⁴⁷ lo “sviluppo dello sport” è previsto direttamente in Costituzione⁴⁸ ed è il Governo ad assumersi le responsabilità di questo compito (*governmentalisation*⁴⁹), attraverso l’operato del Ministero dello sport e soprattutto del Consiglio superiore dello sport (CSD), agenzia governativa posta sotto controllo ministeriale. Esso riconosce le federazioni nazionali e ne autorizza i regolamenti, concorda con queste programmi e obiettivi e ne garantisce il finanziamento. La legge sullo sport del 1990⁵⁰ fonda un impianto in cui il CSD si pone come “guida” del movimento sportivo e le federazioni, riconosciute come associazioni di pubblica utilità con compiti para-amministrativi, ne sono la “forza motrice”⁵¹. A differenza del modello tedesco, la contrattazione tra Governo e federazioni avviene senza alcuna

(a cura di), *op. cit.*, 4-12.

⁴⁴ Cfr., *amplius*, AA.VV., *Francia*, in P. Passaglia (a cura di), *op. cit.*, 5-8.

⁴⁵ *Code du sport*, art. L141-1.

⁴⁶ *Arrêté du 20 avril 2019 portant approbation de la convention constitutive du groupement d’intérêt public dénommé « Agence nationale du sport »*.

⁴⁷ Cfr. R. Llopis-Goig, *Spain: Putting the Pieces of the Sport System in Place – The Role of the Sport Federations*, in J. Scheerder, A. Willem, E. Claes (a cura di), *op. cit.*, 243-262; C. Guerrero Picó, *Spagna*, in P. Passaglia (a cura di), *op. cit.*, 47-58. Sul sistema di giustizia sportiva vigente in Spagna, cfr. R. De Napoli, *La giustizia sportiva spagnola a confronto con il sistema italiano: spunti critici sul modello interventista*, in *DPCE online*, 43, 2, 2020, 1115-1143.

⁴⁸ Art. 43.3 Cost. spagnola.

⁴⁹ R. Llopis-Goig, *op. cit.*, 247, che richiama N.A. Bergsgard, B. Houlihan, P. Mangset, S.I. Nødland, H. Rommetvedt, *Sport Policy – A comparative analysis of stability and change*, Oxford, 2017.

⁵⁰ *Ley del deporte*, 15 ottobre 1990, n. 10.

⁵¹ *Ivi*, 249-250.

intermediazione del Comitato (*principal-agent approach*)⁵². A quest'ultimo sono riservati i tradizionali compiti di promozione dei valori olimpici, di cura della partecipazione ai Giochi, di lotta al doping, cui si aggiunge il potere di autorizzare il riconoscimento delle federazioni e l'obiettivo di garantire la composizione stragiudiziale delle controversie in tema di sport⁵³.

Infine, il modello britannico costituisce il caso estremo⁵⁴. Il BOA, come detto, non riceve alcun finanziamento pubblico e si occupa sostanzialmente della promozione del Movimento olimpico e della partecipazione dei propri atleti ai Giochi. D'altro canto, anche il Dipartimento dello sport esercita poteri limitati, mentre un ruolo rilevante è assunto da *Sport England* e *UK Sport*, organizzazioni "quango" (*quasi-non-governmental*), quasi interamente finanziate con denaro pubblico, le quali svolgono il ruolo di mediatori tra il Governo e le federazioni in ordine alla fissazione degli obiettivi e del finanziamento pubblico da accordare, inteso come "privilegio" e non come dovuto a prescindere⁵⁵.

Come evidente, i sistemi di *governance* dello sport in Europa assumono caratteristiche molto differenti e all'interno di essi il ruolo riconosciuto ai Comitati olimpici nazionali è plasmato di conseguenza. Seguendo una autorevole classificazione⁵⁶, si può distinguere innanzitutto un modello "burocratico", proprio di Francia e Spagna, seppur con le dovute differenze, che vede un ruolo molto attivo dell'autorità pubblica nella regolamentazione dello sport e scarsa negoziazione con Comitati e federazioni, cui vengono rimessi compiti "delegati". Il modello tedesco, al contrario, è frutto di una configurazione "missionaria", all'interno della quale è riconosciuta ampia autonomia alle associazioni (Comitato, federazioni, ma anche associazioni sportive) e alle società sportive nella gestione del fenomeno sportivo: in questo senso, come visto, si declina il rapporto tra Governo e DOSB. Da ultimo, il Regno Unito è esempio quasi unico in Europa di una *governance* sportiva basata su un approccio imprenditoriale, che si fonda sull'alta dipendenza dello sport dalla domanda socio-economica e che quindi, stabilita una cornice normativa di riferimento a livello pubblico, impone alle

⁵² *Ibidem*. Cfr. anche Id., *El sistema deportivo español: estructura organizativa y pautas de participación ciudadana*, in Id. (a cura di), *La participación deportiva en Europa: Políticas, culturas y prácticas deportivas*, Barcellona, 2015, 309-337; K. Hallmann, K. Petry (a cura di), *Comparative sport development: Systems, participation and public policy*, New York, 2013.

⁵³ Cfr. Statuto COE, artt. 4-5.

⁵⁴ Cfr., sulla *governance* dello sport nel Regno Unito, V. Girginov, *UK: England – National Governing Bodies of Sport and Government Agencies*, in J. Scheerder, A. Willem, E. Claes (a cura di), *op. cit.*, 283-302; S. Pasetto, *Regno Unito*, in P. Passaglia (a cura di), 35-45.

⁵⁵ V. Girginov, *op. cit.*, 291.

⁵⁶ Cfr. J. Camy, L. Clijsen, A. Madella, A. Pilkington, *Improving in the field of sport in Europe through vocational training* (VOCASPORT Project), Bruxelles, 2004. Cfr. anche il commento di I. Henry, *European models of sport. Governance, organisational change and sport policy in the EU*, in *50 Hitotsubashi Journal of Arts & Sciences*, 41-52 (2009).

associazioni operanti nel settore, compreso il Comitato olimpico nazionale, di confrontarsi con le logiche del mercato come un qualsiasi soggetto privato.

Davanti a questa molteplicità di modelli, il CIO non ha mai messo in discussione il rispetto del principio di autonomia stabilito dalla Carta olimpica.

3.1. (Segue) La recente riforma in Italia e le pressioni del CIO

Alla luce di quanto appena osservato, occorre ora volgere l'attenzione alle vicende che hanno interessato il percorso della recente riforma italiana in materia di sport.

La legge di bilancio 2019⁵⁷, con cui prendeva avvio la stagione riformista, incideva in maniera rilevante sulla *governance* del CONI, poiché istituiva la società Sport e Salute, con vertici di nomina governativa, in luogo della precedente CONI servizi s.p.a., della quale il CONI poteva avvalersi per l'espletamento dei propri compiti. Con Sport e Salute, invece, il CONI instaurava un rapporto contrattuale di servizio, ma perdeva il controllo sulle risorse, dato che alla neocostituita società venivano trasferite gran parte di quelle fino ad allora gestite dal CONI⁵⁸. A causa dell'approvazione della legge delega con cui il Parlamento chiedeva al Governo di procedere all'adozione di decreti legislativi "per il riordino del CONI e della disciplina di settore"⁵⁹, il CIO inviava una lettera al Presidente del CONI in cui si ravvisava l'incompatibilità della riforma con il principio di autonomia stabilito dalla Carta olimpica e si chiedeva pertanto di rivedere la disciplina sotto alcuni aspetti, in modo da evitare eventuali sanzioni⁶⁰. Davanti all'inoperatività del Governo, anche a seguito di altre sollecitazioni indirizzate dal CIO non più al CONI ma al Governo stesso⁶¹, il CIO arrivava a minacciare la sospensione del CONI e quindi l'esclusione dai Giochi olimpici di Tokyo, con possibilità per gli atleti italiani di partecipare come indipendenti⁶². Di tutta fretta, quindi, il Governo emanava un decreto-legge con cui restituiva al CONI parte del patrimonio e del personale che era stato acquisito dalla Società

⁵⁷ L. 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1, comma 633.

⁵⁸ Cfr. G.G. Carboni, *L'ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato*, in *federalismi.it*, 2021, 12, 49-50; D. Rapacciolo, *La riforma italiana dello sport fra critiche, paventate illegittimità, paure e best practices*, in *RDES*, 2019, 2, 9-13.; P. Sandulli, *Lo sport italiano merita una riforma organica*, in *RDES*, 3, 2018, 9-19.

⁵⁹ L. 8 agosto 2019, n. 86.

⁶⁰ Il contenuto della lettera è stato riportato dagli organi di stampa. Cfr. Corriere della sera (online), *La lettera del CIO al CONI*, in corriere.it, 6 agosto 2019.

⁶¹ Intanto, in inverno, il Governo approvava i decreti attuativi per la riforma dello sport, escludendo però la parte riguardante il riordino del CONI. V. d. lgs. 28 febbraio 2021, nn. 36, 37, 38, 39 e 40. Tuttavia, è stato disposto lo slittamento dell'entrata in vigore di tutti questi decreti al 31 dicembre 2023, ad eccezione del n. 36 su enti sportivi e lavoro sportivo, che entrerà in vigore in due fasi distinte nel 2022.

⁶² La notizia è stata riportata con grande eco dai principali organi di stampa. Cfr. Corriere della sera (online), *Olimpiadi, Italia rischia sanzione: a Tokyo 2020 senza bandiera e inno. Il Governo ne discute martedì*, in corriere.it, 25 gennaio 2021.

Sport e Salute nel 2019, comunque ritenuto sufficiente dal CIO per l'espletamento dei compiti attribuiti al CONI⁶³.

Rimandando per un attimo le valutazioni sull'esito della vicenda, è utile ritornare sulle doglianze espresse dal CIO. Nella lettera indirizzata al CONI si contestava innanzitutto il potere del Governo di procedere unilateralmente alla "riorganizzazione" e al "riordino" del Comitato, dato che la sua organizzazione e attività dovrebbe essere disciplinata dal proprio Statuto e non da una legge. In secondo luogo, si rimarcava che il ruolo del Comitato non può essere strettamente limitato alle "attività olimpiche" e che "le aree relative alle attività del CONI e delle Federazioni Sportive Nazionali dovrebbero essere congiuntamente determinate con essi". Infine, si pretendeva la ridiscussione o l'eliminazione della norma sul limite di mandati per gli organi del CONI, poiché questione attinente alla *governance* interna del Comitato.

Anche evitando di entrare nel dettaglio, le osservazioni del CIO non sembrano denunciare un quadro profondamente diverso da quello che è da sempre accettato negli altri Paesi europei. Il sistema francese, ad esempio, richiede l'approvazione dello Statuto del CNOSF da parte del Consiglio di Stato, mentre in tutti i Paesi appena presi in esame, ma soprattutto in Spagna e Regno Unito, il ruolo del Comitato è quasi esclusivamente circoscritto alle "attività olimpiche", per quanto intese in un senso che ricomprende la cura della partecipazione ai Giochi, ma anche altri profili, come la lotta al doping, la promozione del Movimento olimpico, dei suoi valori e dello sport per tutti.

A ben guardare, invece, già nell'impianto *ante* riforma, la peculiarità del sistema italiano appare per certi versi eclatante. Rispetto agli altri Comitati analizzati, infatti, il CONI è l'unico ad essere qualificato dall'ordinamento interno come ente pubblico, posto sotto vigilanza della Presidenza del Consiglio⁶⁴. Così si spiegano alcune disposizioni che non trovano spazio negli altri statuti, come quelle che disciplinano le modalità di fissazione degli emolumenti e il massimo numero di mandati per i componenti degli organi⁶⁵. Anche se si guarda alle funzioni del CONI si nota il carattere distintivo del sistema italiano: esso "detta principi", "emana regolamenti", "garantisce il giusto procedimento", è dotato di un sistema di giustizia sportiva⁶⁶. Proprio per questi motivi, la classificazione del modello di *governance* italiano risulta particolarmente problematica: esso, seguendo le categorie presentate nel paragrafo precedente, rientra nella configurazione "missionaria", poiché l'autonomia e i poteri garantiti al Comitato appaiono molto consistenti. Tuttavia, dato che in questo caso il Comitato è un ente

⁶³ D.l. 29 gennaio 2021, n. 5, convertito in l. 24 marzo 2021, n. 43.

⁶⁴ Statuto CONI, art. 1.2.

⁶⁵ Statuto CONI, art. 5.5 e art. 5.2.

⁶⁶ Cfr. Statuto CONI, artt. 2-3 e, sulla giustizia sportiva, artt. 12 ss. Sempre sulla giustizia sportiva, in prospettiva comparata, cfr. T.E. Frosini, *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in *federalismi.it*, 15, 2017, 1-14.

pubblico, si potrebbe argomentare nel senso di una configurazione “burocratica”, dato che il settore pubblico, anche se in una forma indipendente dal Governo, occupa un ruolo preponderante nella *governance* dello sport nazionale⁶⁷.

La genesi di questa ambigua configurazione è da ricercarsi nel periodo pre-constituzionale. Istituito stabilmente nel 1914, ben presto il Comitato olimpico nazionale finì per essere strumento in mano alla propaganda del Partito fascista, che ne nominava i vertici. Riconosciuto come ente pubblico nel 1942⁶⁸, il CONI ha mantenuto natura e impianto anche dopo la caduta del fascismo, posto al vertice di un mondo dello sport che riprendeva vigore grazie ad una pluralità di soggetti privati⁶⁹. A differenza del sistema tedesco, in cui il netto rifiuto dell’ingerenza nazista nel mondo dello sport ha portato a sviluppare una politica in cui il ruolo del Governo in materia è circoscritto e si estrinseca soprattutto nella negoziazione con il DOSB (costituito come associazione privata), in Italia invece “l’ingerenza dello Stato nel sistema dello sport” ha una storia di lunga tradizione⁷⁰ e ha prodotto, nonostante le riforme intervenute negli anni, un consolidamento delle funzioni e dei poteri del CONI che sembra andare ben oltre rispetto a quello che accade all’estero.

In questo senso, le accuse del CIO al Governo italiano sulla presunta violazione del principio di autonomia possono essere interpretate secondo una duplice chiave di lettura. Da un lato, potrebbero essere volte a smascherare per la prima volta l’ambiguità di un sistema nazionale in cui poteri e finanziamenti pubblici accordati al CONI sono sì ampi, ma rischiano di minarne l’autonomia nel momento in cui sottopongono il Comitato a “modifiche governative unilaterali” della sua disciplina. D’altro canto, possono essere lette come una mera difesa dello *status quo*, dato che di fatto la riforma dello sport, se portata a compimento nella sua versione originaria, avrebbe comportato un clamoroso indebolimento economico e politico del Comitato, in parte realizzatosi nonostante l’intervento del CIO. Delle due, però, l’una: o una pur minima violazione del principio di autonomia era ravvisabile già prima della riforma e continua oggi a sussistere, oppure essa non sembrava così lampante neanche alla luce di una riforma che, di fatto,

⁶⁷ J. Camy, L. Clijsen, A. Madella, A. Pilkington, *op. cit.*, 57: “We have kept certain particular cases for the end. Firstly, Italy, which we have assigned to the missionary configuration, even though it has some similarities with a «bureaucratic» system. It is found within a context where the key organisation of the federated voluntary sports movement, the Italian national Olympic committee (CONI) had, until recently, held the status of public agency. At present, nobody can predict what direction the system will evolve in over the coming years. Indeed, unlike the situations in other countries with missionary configurations (such as Germany and the Scandinavian countries), the Italian voluntary network is less organised, less powerful and less autonomous”.

⁶⁸ L. 16 febbraio 1942, n. 26.

⁶⁹ Cfr. G.G. Carboni, *op. cit.*, 51; G. Manfredi, *La giuridificazione dello sport*, in *Giur. It.*, 2016, 485-494.

⁷⁰ G.G. Carboni, *op. cit.*, 51.

avvicinava la disciplina del Comitato italiano a quella degli altri Comitati europei.

In chiusura, non si può evitare di notare come le pressioni (e le minacce) del CIO abbiano comunque sortito un effetto sulla politica governativa, nonostante l'utilizzo di toni non sempre concilianti. Il Governo, pur alle prese con la pandemia e con la contemporanea crisi di governo, ha comunque “negoziato” con il CIO la propria politica sullo sport ed è arrivato a piegarsi ad alcune richieste, con l'obiettivo ultimo di evitare la sospensione del Comitato a ridosso dei Giochi di Tokyo. Questo esempio testimonia ancora una volta la forza politica del CIO e rivela l'intenzione dello stesso di servirsene anche per tentare di ampliare la portata del principio di autonomia stabilito dalla Carta.

4. L'autonomia vista dai giudici europei: i casi *Pechstein* e *Topfit e Biffi*

Per tentare di “misurare” l'autonomia dello sport non si può certamente prescindere da un cenno all'autonomia del sistema di giustizia sportiva, che a livello internazionale vede il suo vertice nel Tribunale arbitrale dello sport (TAS). Questo, pur qualificabile come arbitrato di natura privata, si comporta per alcuni da “Corte suprema”⁷¹ del sistema sport, ammantandosi di una veste che presenta caratteri pubblicistici e che quindi impone di studiarne il rapporto con le Corti sovranazionali europee.

Da questo punto di vista, lungi dal poter ripercorrere in questa sede il lungo cammino di “convivenza” e “dialogo” tra il TAS e le Corti europee, si pone qui l'attenzione su due decisioni rese negli ultimi anni, che hanno toccato aspetti assai rilevanti: in primo luogo, il noto caso *Pechstein*⁷², con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha cercato di sciogliere i dubbi sulla contestata indipendenza e imparzialità del TAS; in secondo luogo, la sentenza *Topfit e Biffi*⁷³, resa dalla Corte di giustizia, che ha aggiornato l'interpretazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo in ambito europeo.

4.1. (Segue) La Corte EDU sull'indipendenza e l'imparzialità del TAS

A fronte di una giurisprudenza svizzera ormai consolidata che considera il TAS a tutti gli effetti indipendente e imparziale sia nei confronti delle Federazioni internazionali sia nei confronti del CIO⁷⁴, la Corte EDU è stata

⁷¹ Cfr. A. Duval, *Time to go public? The need for transparency at the Court of Arbitration for Sport*, in A. Duval, A. Rigozzi (a cura di), *Yearbook of International Sports Arbitration 2017*, L'Aia, 2019, 3-27.

⁷² Corte EDU, *Mutu e Pechstein c. Svizzera*, nn. 40575/10 e 67474/10, 2 ottobre 2018.

⁷³ Corte giust., *TopFit e V. e Daniele Biffi c. Deutscher Leichtathletikverband e V.*, C-22/18, 13 giugno 2019.

⁷⁴ Cfr., in particolare, Tribunale federale svizzero (SFT), *Gundel c. FEI*, 119 II 271, 15 marzo 1993; SFT, *Lazutina c. FIS*, 129 III 445, 27 maggio 2003. In dottrina, cfr. L. Primicerio, *Il Tribunale arbitrale dello sport e la creazione di una lex sportiva*, in RDES, 2, 2017, 54-64; M.

chiamata a decidere sullo stesso tema: in particolare, nelle cause riunite promosse dal calciatore Mutu e dalla pattinatrice Pechstein, si lamentava la violazione dell'art. 6 CEDU, che garantisce il diritto all'equo processo, a causa di una mancanza di indipendenza e imparzialità del TAS rispetto al CIO⁷⁵.

La Corte ha concluso, con cinque voti favorevoli contro due, per l'indipendenza del TAS da un punto di vista sia strutturale che finanziario. Riguardo la struttura, la lista degli arbitri del TAS era all'epoca dei fatti il risultato di un meccanismo molto differente rispetto a oggi. Il Consiglio internazionale dell'arbitrato per lo sport (CIAS), che ha il compito di "salvaguardare l'indipendenza del TAS e i diritti delle parti"⁷⁶, stabiliva la lista degli arbitri utilizzando il metodo dei contingenti: 3/5 erano scelti tra le persone proposte da CIO, Federazioni internazionali e Comitati olimpici nazionali; 1/5 nominati dal CIAS per salvaguardare gli interessi degli atleti e un 1/5 scelti sempre dal CIAS tra persone indipendenti dagli organismi appena menzionati⁷⁷. Il quadro appare ancora più sospetto se si pensa che il CIAS si componeva – ma così è ancora oggi – di membri scelti da CIO, Federazioni internazionali e Comitati olimpici nazionali, che a loro volta sceglievano ulteriori membri⁷⁸. Nonostante qualche esitazione da parte della Corte EDU⁷⁹, però, queste circostanze non sono state considerate sufficienti per ravvisare in concreto la mancanza di indipendenza degli arbitri che avevano giudicato nei casi *Mutu e Pechstein*.

Dal punto di vista finanziario, poi, la Corte non ha attribuito importanza alla circostanza, fatta presente dal governo svizzero, che circa il 60% del budget del TAS sia finanziato dal Movimento olimpico. Nella decisione, questo aspetto, che a prima vista appare assai problematico, è stato smontato comparando la situazione del TAS a quella dei tribunali statali, finanziati dallo Stato ma comunque non per questo motivo mancanti di indipendenza e imparzialità⁸⁰.

Baddeley, *The extraordinary autonomy of sports bodies under Swiss law: lessons to be drawn*, in *The International Sports Law Journal*, 20, 2020, 3-17; I.S. Blackshaw, *CAS 92/A/63 GUNDEL v FEI*, in J. Anderson (a cura di), *Leading Cases in Sports Law*, L'Aia, 2013, 65-74.

⁷⁵ Il caso Pechstein giungeva all'attenzione della Corte dopo la sentenza del *Bundesgerichtshof* tedesco che, reputando il regolamento del TAS idoneo a salvaguardare gli interessi degli atleti, ribaltava le decisioni dei giudici di primo e secondo grado. Cfr., *amplius*, E. Zucconi Galli Fonseca, *Arbitrato dello sport: l'attesa decisione della Corte suprema tedesca nel caso Pechstein*, in *Rivista dell'arbitrato*, 2017, 148-162; A. Duval, *Not in My Name! Claudia Pechstein and the Post-Consensual Foundations of the Court of Arbitration for Sport*, in *MPIL Research Paper*, 1, 2017, 1-27.

⁷⁶ Codice TAS, S2.

⁷⁷ Codice TAS, versione in vigore dal 2004 al 2012, S14. La disciplina attualmente in vigore prevede, invece, che l'ICAS selezioni la lista degli arbitri sulla base delle proposte arrivate da CIO, Federazioni internazionali, Comitati olimpici nazionali e rispettive commissioni degli atleti istituite presso questi organi. Cfr. Codice TAS, S14.

⁷⁸ Codice TAS, S4.

⁷⁹ Cfr. Corte EDU, *Mutu e Pechstein c. Svizzera*, cit., punto 159.

⁸⁰ Ivi, p. 151.

La decisione della Corte non appare esente da critiche. Se sulla struttura del TAS, nonostante le modifiche intervenute dal 2012 ad oggi, il CIAS appare ancora organo dall'indipendenza quantomeno sospetta, con riguardo all'indipendenza finanziaria il paragone con i tribunali statali desta più di qualche perplessità: da una parte, infatti, i meccanismi di selezione dei giudici statali non sono comparabili a quelli previsti per gli arbitri del TAS in termini di indipendenza, ma soprattutto il TAS, a differenza dei tribunali statali, è chiamato a giudicare esclusivamente controversie in ambito sportivo, in cui è assai comune che gli atleti siano contrapposti alle federazioni sportive e al CIO⁸¹.

Rilevati questi profili critici, occorre però soffermarsi su un principio stabilito dalla Corte in apertura di decisione. Tra gli arbitrati, soltanto quelli "obbligatorii", ossia "required by law", devono offrire tutte le garanzie previste dall'art. 6 CEDU, potendo invece le parti rinunciare a tali garanzie negli arbitrati "volontari"⁸². Per la Corte, il TAS è da considerarsi una forma di arbitrato obbligatorio, poiché gli atleti di alto livello, i cui redditi dipendono dalla pratica dell'attività sportiva, non hanno in realtà possibilità di scelta, dovendo accettare la competenza del TAS se non vogliono rinunciare completamente all'esercizio professionistico del loro sport⁸³. Pur non essendo "richiesto dalla legge", il TAS è trattato come se lo fosse. Questa conclusione conferisce ulteriore vigore alla tesi che riconosce alla Carta olimpica, la quale appunto impone il ricorso al TAS⁸⁴, una forza per certi versi paragonabile ad un testo legislativo, se non addirittura costituzionale, con riferimento all'ordinamento sportivo. Tale osservazione, che spinge verso un'interpretazione estensiva del principio di autonomia⁸⁵, deve però fare i conti con la possibilità, riconosciuta sicuramente in astratto ma non esercitata in concreto nel caso *Pechstein*, per i giudici europei – o almeno per la Corte EDU – di sindacare sull'imparzialità del sistema di giustizia sportiva di vertice, che è chiamato a rispettare in tutti i suoi aspetti l'art. 6 CEDU. Se in questa decisione la Corte ha assunto un atteggiamento morbido nei confronti del TAS e ha rifiutato, adducendo argomentazioni in qualche passaggio poco convincenti, di intervenire sul sistema di risoluzione delle controversie sportive, non sembra potersi garantire che in futuro l'indipendenza e l'imparzialità del TAS – e di riflesso, l'autonomia di tutto il sistema giustiziale sportivo – possa essere oggetto di un sindacato molto più severo da parte dei giudici di Strasburgo.

⁸¹ Cfr. P. Marzolini – D. Durante, *Legittimità del Tribunale Arbitrale dello Sport: game, set, match? La recente giurisprudenza del Tribunale federale svizzero e della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, in *Rivista dell'arbitrato*, 4, 2018, 675.

⁸² Corte EDU, *Mutu e Pechstein c. Svizzera*, cit., punti 95-96.

⁸³ *Ivi*, punti 109-123.

⁸⁴ Carta olimpica, art. 61.

⁸⁵ Parte della dottrina ha celebrato la sentenza *Pechstein* come una "vittoria" per il TAS. Cfr. A. Duval, *The "Victory" of the Court of Arbitration for Sport at the European Court of Human Rights: The End of the Beginning for the CAS*, in *asser.nl*, 2018.

4.2. (Segue) Un'ulteriore "erosione" dell'autonomia? Il caso *Topfit* e *Biffi*

Il principio di autonomia dell'ordinamento sportivo è stato nel tempo costantemente definito dalla Corte di giustizia. Oggi, si può sostenere che il tentativo del CIO e delle Federazioni internazionali di "isolare ermeticamente" il diritto sportivo introducendo il ricorso obbligatorio al TAS non ha sortito gli effetti sperati⁸⁶.

Tuttavia, istituzioni sportive ed europee hanno vissuto in una sorta di "magico isolamento reciproco"⁸⁷ fino alla celeberrima sentenza *Bosman*⁸⁸, a partire dalla quale, da una parte, a riprova dell'invasione di campo accusata dal mondo sportivo, i ricorsi al TAS sono aumentati vertiginosamente⁸⁹ e, dall'altra, la Corte di giustizia è intervenuta con regolarità per ridisegnare i confini dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

Rimandando ad autorevole dottrina per la ricostruzione in chiave storico-evolutiva della giurisprudenza della Corte⁹⁰, preme qui considerare che gli approdi, già ampiamente dibattuti⁹¹, della sentenza *Meca Medina*⁹², sono stati ridiscussi nel recente caso *Topfit e Biffi*, deciso nel giugno 2019⁹³. Con la decisione nel caso *Meca Medina*, la Corte di giustizia aveva fissato il principio per il quale, in tutti i casi in cui l'attività sportiva rivesta i tratti dell'attività economica, qualsiasi regola imposta dall'ordinamento sportivo deve sottostare ai principi dell'ordinamento unionale in materia di mercato interno e concorrenza⁹⁴. Di fatto, si negava spazio alle c.d. regole puramente sportive, stabilendo che anch'esse possono formare oggetto di sindacato da parte della Corte sotto il profilo della proporzionalità rispetto alle restrizioni delle libertà fondamentali che comportano.

⁸⁶ S. Bastianon, *La lex sportiva*, cit., 358-361.

⁸⁷ *Ivi*, 362. La Corte si era comunque occupata del tema con alcune sentenze significative. Cfr. Corte giust., *Walrave e Koch c. UCI*, C-36/74, 12 dicembre 1974; Corte giust., *Donà c. Mantero*, C-13/76, 14 luglio 1976.

⁸⁸ Corte giust., *URBSFA c. Bosman*, C-415/93, 15 dicembre 1995.

⁸⁹ S. Bastianon, *La lex sportiva*, cit., 359, nota come nel primo decennio di attività del TAS (1986-1995) i lodi resi siano stati soltanto 78, a fronte di ben 840 nel decennio successivo (1996-2005).

⁹⁰ Per alcuni riferimenti, cfr. S. Bastianon, *La lex sportiva*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1, 2021, 357-366; A. Duval, *Seamstress of transnational law: How the Court of Arbitration for Sport weaves the lex sportiva*, in *Asser Research Paper*, 8, 2020, 8-11; Id., *The Court of Arbitration for Sport and EU Law: Chronicle of an Encounter*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 22, 2, 2015, 224-255.

⁹¹ Cfr., *ex multis*, S. Weatherill, *Case C-519/04 P Meca-Medina [2006] ECR I-6991*, in J. Anderson, *op. cit.*, 137-151.

⁹² Corte giust., *David Meca-Medina e Igor Majcen c. Commissione delle Comunità europee*, C-519/04P, 18 luglio 2006.

⁹³ Cfr. S. Bastianon, *Attività sportiva amatoriale, titolo di campione nazionale e diritto europeo: un dialogo ancora (tremendamente) difficile*, in *eurojus.it*, 3, 2019; Id., *The TopFit judgment on amateur sport and its potential aftermath on the relationship between EU law and dual careers of athletes*, in *eurojus.it*, 4, 2019; Id., *Atleti dilettanti, campioni nazionali e cittadinanza europea: quid novi sub sole?*, in *Riv. dir. sport.*, 2019, 129.

⁹⁴ S. Bastianon, *La lex sportiva*, cit., 363.

Nel caso *Topfit e Biffi*, la Corte sembra essersi spinta oltre. Il sig. Biffi, cittadino italiano residente da tempo in Germania, membro dell'associazione sportiva Topfit avente sede in Germania, aveva presentato domanda di iscrizione ad alcuni eventi di atletica leggera validi per il campionato nazionale di livello dilettantistico. Poiché le norme della Federazione tedesca di atletica leggera richiedono come requisito per la piena partecipazione a queste competizioni la cittadinanza tedesca, in un caso il sig. Biffi era stato escluso, nell'altro era stato ammesso a partecipare ma come atleta "senza valutazione", non potendo quindi competere per l'assegnazione del titolo di campione nazionale. La Corte di giustizia, chiamata a giudicare su una potenziale discriminazione contraria alle norme del Trattato, ha in effetti interpretato gli articoli 18 e 21 TFUE – da leggersi in combinato disposto con l'art. 165 TFUE – nel senso che essi ostano a una normativa di una federazione nazionale come quella appena riportata, a meno che essa "sia giustificata da considerazioni oggettive e proporzionate all'obiettivo legittimamente perseguito"⁹⁵. La valutazione di queste circostanze è rimessa al giudice del rinvio, ma nella stessa decisione si considera "in ogni caso sproporzionata" la non ammissione totale di un atleta a motivo della sua cittadinanza⁹⁶, potendosi tutt'al più discutere sulla possibilità di farlo gareggiare "come esterno".

Nel caso specifico, quindi, i giudici di Lussemburgo, pur richiamando la giurisprudenza precedente in materia, compiono un passo ulteriore, sostenendo la piena applicabilità del diritto unionale non soltanto alle c.d. regole puramente sportive, ma anche in quelle situazioni in cui l'attività sportiva non assume la veste di attività economica, come appunto le regole per l'accesso ad una competizione dilettantistica nazionale. Come è stato autorevolmente sostenuto, si tratta di una pericolosa "invasione di campo"⁹⁷ che consente al giudice europeo, ma di riflesso anche ai giudici nazionali, di minare l'autonomia dell'ordinamento sportivo anche con riferimento ad aspetti che, data la sostanziale indifferenza storicamente manifestata dagli Stati e dalla giurisprudenza ordinaria, sembravano riservati alla discrezionalità delle istituzioni sportive o al massimo sottoposti al vaglio della giustizia sportiva.

5. Tra diritto sportivo europeo e *lex sportiva*: l'"autonomia negoziata"

Il "magico isolamento reciproco" tra istituzioni sportive e istituzioni europee è ormai un lontano ricordo.

Già M.S. Giannini, dopo aver inquadrato l'ordinamento sportivo come altro rispetto all'ordinamento generale, si poneva il problema di come regolare l'inevitabile intersezione tra i due ordinamenti e concludeva

⁹⁵ Corte giust., *TopFit e.V. e Daniele Biffi c. Deutscher Leichtathletikverband e V.*, cit., punto 67.

⁹⁶ *Ivi*, punto 66.

⁹⁷ S. Bastianon, *La lex sportiva*, cit., 364.

attribuendo un ruolo sovrano allo Stato in caso di conflitto⁹⁸. Gli sviluppi all'epoca imprevedibili del fenomeno sportivo, la cui crescita anche e soprattutto economica, ha assunto dimensioni planetarie, hanno complicato clamorosamente il quadro. Soprattutto dagli anni '90 del secolo scorso è in atto un processo di costante ri-adequamento dei confini tra ordinamento sportivo, il quale ha assunto caratteristiche che portano a poterlo configurare come ordinamento transnazionale, e ordinamento generale, a livello europeo dominato sempre più dall'UE. Paradossalmente – ma, a ben guardare, abbastanza prevedibilmente –, l'autonomia dello sport diventava sempre più oggetto di disposizioni normative quanto più la stessa autonomia veniva minacciata. Così si spiegano le varie modifiche alla Carta olimpica – l'introduzione delle sanzioni per i Comitati in caso di ingerenze governative (1991), la dichiarazione della “natura costituzionale” della Carta (2004) –, culminate con la menzione dell'autonomia come principio fondamentale dell'olimpismo (2011). Fa da contraltare l'ordinamento unionale, che soltanto con la riforma di Lisbona ha introdotto nei Trattati un riferimento alla “specificità” dello sport.

Sembra aprirsi negli ultimi anni un'ulteriore stagione nella storia dei rapporti tra i due ordinamenti, sia che si guardi il principio di autonomia dal punto di vista della *governance* dello sport, sia che lo si osservi con riferimento all'interpretazione giurisprudenziale fornita dalla Corti europee⁹⁹.

Relativamente alla *governance*, si registra una tendenza del CIO a valorizzare il principio di autonomia, soprattutto con riferimento all'operato dei Comitati olimpici nazionali, promuovendone una interpretazione in qualche modo estensiva. Tutte le modifiche della Carta appena menzionate indicano l'intenzione del CIO di valorizzare questo atto giuridico ben oltre la sua valenza di statuto di un'associazione privata, in modo che le disposizioni in esso contenute possano formare per l'ordinamento sportivo una sorta di “testo costituzionale”, base dell'autonomia dell'ordinamento, in grado di resistere non solo alle influenze governative, ma anche alle norme delle Costituzioni nazionali e dei Trattati che possano entrarvi in conflitto. In questo senso può essere letto il comportamento del CIO che di recente ha minacciato di utilizzare i suoi poteri sanzionatori per “negoziare” sulle riforme del Governo italiano in tema di sport, ponendo appunto l'accento sul principio di autonomia come stabilito dalla Carta. Questa presa di posizione

⁹⁸ M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Dir. Sport.*, 1948, 10-14. Sia consentito rimandare anche ai celeberrimi contributi di S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, ried. 1946; W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, Milano, 1963; Id., *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1993, I, 1381 ss.

⁹⁹ Una stagione verso cui i vertici del CIO dimostrano una certa preoccupazione. Cfr. CIO, *IOC President at the Council of the European Union for meeting on “sport in the 21st century”*, in olympics.com, 22 novembre 2017, in cui il Presidente Bach si è espresso in questi termini: “We are deeply concerned about certain interpretations of the European treaty and EU competition law with regard to sports. [...] If everything in Europe is looked at only from a business perspective, the social value of sport is lost. Sport is about so much more than business”.

presenta indubbi profili di novità, se si pensa che mai si era paventata la violazione dello stesso principio di autonomia né rispetto alla disciplina italiana previgente, né rispetto alle normative tuttora vigenti nel resto d'Europa, le quali sembrano riservare un grado di autonomia ai Comitati olimpici non necessariamente superiore a quello previsto dalla riforma italiana.

D'altro canto, la Corte di giustizia continua il proprio lavoro di limatura del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo. Da ultimo, con il caso *Topfit e Biffi* sembra cadere anche il baluardo della rilevanza economica dell'attività sportiva, che a seguito della decisione *Meca Medina* pareva dover guidare l'interprete nell'applicazione del diritto unionale alle controversie in materia di sport. Seguendo l'ultimo orientamento, invece, sarebbero sindacabili dal giudice europeo, e quindi pure da quello nazionale, anche profili relativi allo sport dilettantistico o ludico-amatoriale, per giunta riguardanti regole che potrebbero definirsi "puramente sportive". Ne verrebbe fuori un'interpretazione della "specificità" dello sport assai ridotta, che spinge sempre più nel senso di una progressiva erosione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo. In questo quadro, anche la Corte EDU, che pure resta ancora orientata nel senso di non forzare ingerenze nel sistema sport, considerando il TAS come arbitrato "obbligatorio", quindi soggetto alla piena applicazione delle garanzie ex art. 6 CEDU, lascia aperto almeno uno spiraglio alla possibilità – per adesso non sfruttata – di sindacare in futuro l'indipendenza e l'imparzialità dell'organo di vertice del sistema di giustizia sportiva mondiale. Eventualità che assesterebbe un ulteriore colpo al principio di autonomia dello sport.

Alla luce di quanto detto, occorre chiedersi quale sia la portata di questo principio in Europa e quali potrebbero essere le prospettive evolutive. Sembra potersi affermare che come non mai il cammino verso una *lex sportiva* applicabile in ambito europeo come diritto transnazionale appare impervio. Al di là delle discussioni sul significato da attribuire all'espressione "*lex sportiva*"¹⁰⁰, l'UE, capitanata dalla Corte di giustizia, sembra muoversi a favore della formazione di un (semplice) "diritto sportivo europeo"¹⁰¹, completamente integrato nel diritto unionale e soggetto ai suoi principi, salvo poche eccezioni che sembrano sempre più difficili da giustificare. La

¹⁰⁰ S. Bastianon, *La lex sportiva*, cit., 350-366. Sul tema, cfr., *ex multis*, A. Duval, *What lex sportiva tells you about transnational law*, in P. Zumbansen (a cura di), *The Many Lives of Transnational Law: Critical Engagements with Jessup's Bold Proposal*, Cambridge, 2020, 269-293; Id., *Transnational Sports Law: The Living Lex Sportiva*, in *Asser Research Paper*, 6, 2020, 1-23; Id., *Lex sportiva: a Playground for Transnational Law*, in 19 *European Law Journal*, 6, 2013, 822-842; L. Casini, *Il Diritto Globale dello Sport*, Milano, 2010; Id., *The Making of a Lex Sportiva by the Court of Arbitration for Sport*, in 12 *German Law Journal*, 5, 2011, 1317-1340; F. Latty, *op cit.*; J. Lindholm, *The Court of Arbitration for Sport and Its Jurisprudence: An Empirical Inquiry into Lex Sportiva*, L'Aia; S. Weatherill, *Principle and Practice in EU Sports Law*, Oxford, 2017; G. Mazzei, *Carattere privatistico e transnazionale dell'ordinamento giuridico sportivo*, in *federalismi.it*, 10, 2017, 1-17.

¹⁰¹ S. Bastianon, *La lex sportiva*, cit., 351.

creazione di una *lex sportiva* dovrebbe fondarsi, invece, sulla forza delle decisioni operate dal CIO e dal TAS. Tuttavia, quest'ultimo pare potersi atteggiare a "Corte suprema dello sport" soltanto finché e nella "misura" in cui i giudici europei glielo consentono¹⁰². Il CIO, dal canto suo, sembra in difficoltà nel contrastare l'atteggiamento dell'UE, probabilmente per due ragioni: da un lato, quest'ultima non dispone di un Comitato olimpico nazionale, che sarebbe passibile di sanzioni; dall'altro, la circostanza che all'interno dell'UE operino di fatto ben 27 Comitati olimpici nazionali differenti rende quasi irrealistica l'ipotesi che il CIO possa escluderli tutti dalle competizioni olimpiche per difendere l'autonomia dello sport. All'orizzonte, inoltre, sussiste sempre l'astratta possibilità che atleti e società sportive si organizzino al di fuori del circuito olimpico o delle federazioni internazionali, per dare vita a manifestazioni sportive alternative e concorrenti, come il caso Superlega nel calcio ha di recente dimostrato¹⁰³.

Tuttavia, al principio di autonomia dello sport, pur declinato in termini di "specificità" come nel TFUE, deve essere attribuito un qualche valore. La soluzione, specialmente in questa fase in cui l'*actio finium regundorum* a livello europeo sta diventando particolarmente complicata, resta probabilmente quella di ricercare la giusta "misura" del principio nel senso di una "autonomia negoziata"¹⁰⁴, considerato che i tempi per la formazione di una *lex sportiva* non appaiono maturi e che lo sviluppo di un

¹⁰² In questo senso si spiega l'atteggiamento dello stesso TAS che opera continui riferimenti al diritto europeo nelle sue decisioni, probabilmente con l'intenzione di evitare ingerenze successive. Cfr. S. Bastianon, *La lex sportiva*, cit., 360-361; A. Duval, *Seamstress of transnational law: How the Court of Arbitration for Sport weaves the lex sportiva*, cit., 8 ss.

¹⁰³ Il riferimento è al tentativo, per ora rapidamente naufragato, operato da dodici tra i più importanti club calcistici europei il 19 aprile scorso, di costituire una "Superlega" al fine, tra le altre cose, di organizzare una manifestazione concorrente alla Champions League sotto l'egida dell'UEFA. Occorre, però, notare come in quel caso proprio i Governi nazionali e la stessa UE hanno appoggiato la fortissima reazione contraria dell'UEFA. Cfr. stampa del 19 aprile: in particolare, *Corriere della sera* (online), *Macron e Johnson contro la Superlega: «progetto sbagliato»*, in *corriere.it*, 19 aprile 2021; Ansa, *Schinas, progetto Superlega è contrario ai valori UE*, in *ansa.it*, 19 aprile 2021.

¹⁰⁴ J.L. Chappelet, *Autonomy of Sport in Europe*, in *coe.int*, 2010, 52: "Sports organisations must work with states to develop a new model of sports autonomy falling somewhere between the ideal of complete autonomy and an undesirable superficial autonomy; it is a question of finding a halfway point between liberalism and interventionism, what might be described as a "negotiated autonomy" [...]. Sport will not be able to continue to develop harmoniously unless strong negotiated co-operation is established between sports organisations and governments, based on mutual understanding and respect, as well as regular consultations". Cfr. anche le osservazioni di A. Pizzorusso, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 2008, 35, secondo cui, l'esistenza di una *lex sportiva*, nel senso di diritto transnazionale, deve comunque confrontarsi con la natura del sistema, descrivibile come "un esempio di federazioni internazionali di associazioni nazionali a carattere tendenzialmente privato (anche se non prive di vincoli di carattere pubblicistico), le quali certamente esercitano poteri che gli Stati e le organizzazioni internazionali non possono interamente controllare, anche se nemmeno tali istituzioni possono pretendere di imporsi totalmente agli Stati o alle organizzazioni ad essi collegate".

mero diritto sportivo europeo rischierebbe di compromettere il funzionamento del sistema sportivo. Negoziare l'autonomia significa instaurare una cooperazione tra autorità statali e istituzioni sportive, che comunque continuano a godere di un peso "politico" non indifferente, con l'obiettivo di trovare soluzioni di compromesso e conferire un senso comune al principio di autonomia, se del caso adeguando una disciplina normativa che, nei Trattati, nelle leggi nazionali e nella stessa Carta olimpica, appare scarna e del tutto priva di armonizzazione. Solo in questo modo la risoluzione di controversie a livello istituzionale e a livello giurisdizionale può assumere contorni giuridici definiti, uscendo definitivamente da quella dimensione ammantata di improvvisazione, che per tanto tempo ha regolato il fenomeno sportivo, in cui il caotico mescolarsi di elementi giuridici, politici ed economici ha di fatto inciso sulle decisioni in materia di sport e soprattutto sui diritti di chi lo pratica.

Alberto Orlando
Dip.to di Scienze giuridiche
Università del Salento
alberto.orlando@unisalento.it