SCIENZE DELLO SPORT

LA COLLANA DI STUDI

Questo progetto editoriale si propone di esplorare e valorizzare tutte queste dimensioni dello sport, mettendo in dialogo il Diritto, il Management, le Scienze Motorie per offrire una visione integrata e interdisciplinare.
I volumi che la collana ospita, previa valutazione preliminare (peer review), sono caratterizzati, infatti, dall'obiettivo di fornire metodi di comprensione delle normative, delle dinamiche manageriali e dei fondamenti scientifici che caratterizzano il mondo sportivo.
Questa iniziativa, si propone di essere non solo una raccolta di testi accademici, ma una piattaforma viva e dinamica, capace di stimolare il dialogo e la condivisione di conoscenze tra discipline diverse, generazioni di studiosi e figure professionali. Un luogo in cui lo sport, nelle sue molteplici declinazioni, possa essere analizzato, compreso e trasformato in un motore di innovazione e crescita culturale.
La Direzione della Collana è affidata al Prof. Luigi Melica ed il Comitato Scientifico è composto dai Professori: Stefano Adamo, Loredana Capobianco, Dario Colella, Amedeo Maizza, Attilio Pisanò.

*Sport integrity* e *Rule of law* nelle attività sportive:
itinerari e prospettive per un modello di sport europeo

Il volume conclude le attività del Modulo "Jean Monnet" Sport Integrity and Rule of Law in the Governance of Sports Authorities as a Priority and Value of European Law (EUSportRoL), finanziato al Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università del Salento dalla Commissione europea per il periodo 2022-2025.

I contributi che compongono il volume esplorano la dimensione prismatica del fenomeno sportivo da una prospettiva eminentemente giuridica, approfondendo i rapporti tra sport e politica, i principi dell'ordinamento sportivo, la costruzione e l'evoluzione del "diritto europeo dello sport", fino alle nuove sfide, come sostenibilità, safeguarding e eSports. Obiettivo è quello di fornire itinerari e prospettive per un modello di sport europeo, che, all'interno di un sistema di governance pubblico-privata e multilivello, sia capace di distinguersi per il rispetto della rule of law e per la protezione della sport integrity.

Info su

https://www.unisalento.it/-/eusportrol
https://eusportrolunisalento.blogspot.com/

Co-funded by the European Union
JM Module EUSportRoL

ISBN: 978-88-8305-238-5

SCIENZE DELLO SPORT 2
*Sport integrity* e *Rule of law* nelle attività sportive: itinerari e prospettive per un modello di sport europeo

SCIENZE DELLO SPORT
2

# *Sport integrity* e *Rule of law* nelle attività sportive: itinerari e prospettive per un modello di sport europeo

*a cura di* **Luigi Melica**

UNIVERSITÀ DEL SALENTO

SCIENZE DELLO SPORT

Volume 2

# *Sport integrity* e *Rule of law* nelle attività sportive: itinerari e prospettive per un modello di sport europeo.

a cura di

LUIGI MELICA

2025

*Scienze dello Sport*
Collana *peer reviewed* diretta da
Luigi Melica

***Direttore***
LUIGI MELICA, Università del Salento

***Comitato Scientifico***
STEFANO ADAMO, Università del Salento
LOREDANA CAPOBIANCO, Università del Salento
DARIO COLELLA, Università del Salento
GIUSEPPE GIOFFREDI, Università del Salento
AMEDEO MAIZZA, Università del Salento
ATTILIO PISANÒ, Università del Salento




Il presente volume conclude le attività del Modulo "Jean Monnet" *Sport Integrity and Rule of Law in the Governance of Sports Authorities as a Priority and Value of European Law* (EUSportRoL), finanziato al Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università del Salento dalla Commissione europea nell'ambito del bando ERASMUS-JMO-2022-HEI-TCH-RSCH per il periodo 2022-2025.
https://www.unisalento.it/-/eusportrol

© 2025 Università del Salento
ISSN: xxxx-xxxx
ISBN: 978-88-8305-238-5
DOI Code: 10.1285/i9788883052385v2
http://siba-ese.unisalento.it/index.php/scienzedellosport

# Indice degli autori


*Luigi Melica* (curatore)

Professore Ordinario di Diritto pubblico comparato presso l'Università del Salento e Direttore del Dipartimento di scienze giuridiche della stessa Università. Coordinatore del Modulo "Jean Monnet" EUSportRoL, cui è dedicato questo volume. Insegna Sport e Identità culturale nel Diritto comparato (mod. A) ed è autore di monografie e saggi nell'ambito del diritto sportivo, tra i quali si segnalano *Sport e "diritti" in Italia e nel mondo*, Bologna, 2022; *"L'éclairer" dell'Olimpismo. De Coubertin tra i giganti del metodo comparato,* Modena, 2024.

*Emanuela Mirella De Leo*

Avvocato esperto in diritto sportivo ed eSportivo. Formatore Olimpico per il CONI, Giudice federale per la Federciclismo e Segretario Generale dell'Osservatorio Italiano per il Non Profit (OINP). È inoltre un'attiva divulgatrice, professore a contratto presso università LUM e consulente per numerose federazioni ed enti sportivi.

*Alessandra Dell'Aquila*

Dottoressa di ricerca in "Diritti e Sostenibilità" presso l'Università del Salento, con una tesi dedicata alla transizione ESG nel calcio europeo. Ha conseguito un Postgraduate Certificate in Sport Governance presso il Birkbeck College, University of London. Oltre dieci anni di esperienza professionale in Italia e all'estero nell'organizzazione di eventi sportivi internazionali, collaborando con UEFA, Red Bull e RCS Sport.

*Paolo Mormando*

Avvocato cassazionista esperto in diritto sportivo, diritto civile, commerciale, assicurativo ed amministrativo. Procuratore Federale Aggiunto con le funzioni di Procuratore Federale Interregionale FIGC dal 2021, dopo aver svolto, fin dal 1997, in successione, i ruoli di Collaboratore dell'Ufficio Indagini e Sostituto Procuratore Federale. Componente della Commissione per la Tutela dei Minori del Settore Giovanile FIGC. Collaboratore e Cultore della materia della cattedra di Giustizia Sportiva dell'Università del Salento.

*Alberto Orlando*

Ricercatore di Diritto pubblico comparato presso il Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università del Salento. Ha conseguito il Dottorato di ricerca in "Diritto dei beni privati, pubblici e comuni" presso la stessa Università. Insegna Sport e Identità culturale nel Diritto comparato (mod. B) ed è autore di una monografia (*Ordinamento transnazionale dello sport tra autonomia e modello sportivo europeo*, Napoli, 2025) e saggi di diritto sportivo.


DOI Code: 10.1285/i9788883052385v2piii

*Mario Luigi Torsello*

Presidente Corte federale FIGC e Aero Club, Cavaliere gran croce. Incaricato della cattedra di Giustizia sportiva presso l'Università del Salento. Già Presidente Sezione Consiglio di Stato, Magistrato Corte dei conti, Capo dipartimento PCM, Capo Ufficio legislativo BBCC, Capo gabinetto rapporti con il Parlamento e riforme istituzionali, Capo gabinetto sviluppo economico e infrastrutture.

*Ubaldo Villani-Lubelli*

Professore Associato di Storia delle Istituzioni politiche presso il Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università del Salento. Presidente del Corso di laurea magistrale in Governance Euromediterranea delle Politiche Migratorie. Insegna History of EU Political Institution, Storia dell'integrazione europea e Colonialismo, migrazioni, storia del diritto e delle istituzioni internazionali (mod. B). I suoi interessi di ricerca vertono sulla storia politica tedesca del Novecento, sulla storia dell'integrazione europea e sulla storia delle istituzioni sportive.

# Indice dei contributi


Luigi Melica 1
*Introduzione*

Luigi Melica 7
The right to take part in sport as a segment of the right to take part in cultural life. *Principi e valori dello sport olimpico a margine della decisione di riammissione degli atleti russi e bielorussi alle Olimpiadi di Parigi del 2024*

Ubaldo Villani-Lubelli 33
*Dai boicottaggi statali alle sanzioni istituzionali: l'evoluzione del rapporto tra politica e Olimpiadi*

Mario Luigi Torsello 45
*Il principio di lealtà nell'ordinamento sportivo*

Alberto Orlando 71
*L'ultima stagione del diritto europeo dello sport nella giurisprudenza della Corte di giustizia: la faticosa emersione della specificità*

Alberto Orlando 111
*Il modello sportivo europeo in cerca d'autore*

Paolo Mormando 139
*I Modelli Organizzativi e di Controllo (MOC) nel sistema di* safeguarding *nello sport*

Alessandra Dell'Aquila 155
*La traiettoria della sostenibilità nel calcio europeo*

Emanuela Mirella De Leo 181
ESports *e* Gaming *Competitivo nell'era dell'IA: regime giuridico,tutela dei dati e responsabilità alla luce della normativa italiana e internazionale*


DOI Code: 10.1285/i9788883052385v2pv

# Introduzione

*Luigi Melica*

Quando, ormai tre anni fa, prendeva avvio il Modulo "Jean Monnet" *Sport Integrity and Rule of Law in the Governance of Sports Authorities as a Priority and Value of European Law* (EUSportRoL), che ho avuto il piacere di coordinare, appariva evidente di trovarsi nel mezzo di un periodo di (ri)assestamento dei rapporti tra l'ordinamento sportivo transnazionale e gli ordinamenti di matrice statale, che poteva essere osservato su tutti i livelli (nazionale, europeo e internazionale). Sul piano nazionale, occorreva monitorare l'entrata in vigore della riforma dello sport, iniziata con la Legge di bilancio del 2019, avversata dal CIO con riferimento al riordino del CONI e attuata per mezzo dei tanto discussi decreti legislativi 28 febbraio 2021, nn. 36 ss. Sul piano europeo, il caso *European Superleague* (2021) apriva – almeno potenzialmente – uno squarcio sui concetti di specificità dello sport e di modello sportivo europeo, cari alle Istituzioni dell'UE. Sul piano internazionale, il *ban* degli atleti russi dai Giochi olimpici e da altre importanti competizioni sportive a seguito dell'invasione russa in Ucraina (2022) accendeva il faro sul principio di neutralità politica dello sport consacrato nella Carta olimpica. Durante il triennio, a queste questioni se ne aggiungevano molte altre, spesso correlate alle prime: così, in Italia, a seguito delle sanzioni contro le plusvalenze fittizie, si apriva un dibattito sul principio di lealtà sportiva, destinato ad arrivare come caso giurisprudenziale anche in Europa; si susseguivano, oltre alla vicenda *European Superleague*, varie sentenze della Corte di giustizia (*ISU*, *Antwerp*, *Diarra*, *Seraing*); proseguiva il dibattito sul principio di neutralità politica, da espandersi anche ad altre vicende politiche ulteriori rispetto al conflitto russo-ucraino, e sull'equilibrio di questo principio con la libertà di espressione degli atleti; intervenivano riforme certamente sorprendenti, come il *Football Governance Act* (2025) in Inghilterra.

Nelle attività di EUSportRoL sono state approfondite e commentate tutte queste vicende, assieme ai docenti e agli esperti che hanno partecipato alle lezioni, ai seminari e ai convegni. Tuttavia, l'approccio privilegiato non è stato certamente di carattere cronachistico: anzi, la stretta attualità ha costituito lo spunto per portare riflessioni di più ampio respiro, optando per una prospettiva multi-tematica e interdisciplinare. Così, accanto all'analisi del quadro normativo, giurisprudenziale e istituzionale e alle rispettive evoluzioni, il focus è rimasto fisso su quel "nocciolo valoriale" che, costituendo il nucleo fondativo dell'attività sportiva, giustifica il riconoscimento della "funzione sociale ed educativa dello sport" riconosciuta dai Trattati. In quest'ottica, il rispetto della *rule of law* e della *sport integrity* è stato osservato non solo dal lato teorico, ovvero ragionando in chiave critica sui margini

DOI Code: 10.1285/i9788883052385v2p1

di autonomia riconosciuti all'ordinamento sportivo e alle sue istituzioni, ma anche nelle sue estrinsecazioni "sul campo", ovvero verificando in che modo tali concetti sono interiorizzati e rispettati dai "veri" attori dello sport, come tecnici e atleti, di qualsiasi livello. Questo approccio dualistico – che ha coniugato dimensione teorica e pratica – ha consentito di confermare ciò che già appariva intuitivo allo stesso de Coubertin, ovvero la capacità innata e senza eguali dello sport di veicolare valori e principi non (solo) "*in the books*", ma "*in action*".

Il presente volume, che costituisce il punto di approdo di EUSportRoL, ha il limite (inevitabile) di appartenere alla categoria dello "*sport in the books*". Tuttavia, lo spirito dei contributi in esso contenuti mira a tenere conto proprio di quell'impronta di fondo che ha animato ogni iniziativa del progetto, ovvero l'indissolubilità del legame tra sport – lo si ripete: di qualsiasi livello – e valori educativi.

Il volume riflette l'approccio multidisciplinare di EUSportRoL e abbraccia, pertanto, tematiche molto differenti tra loro, di respiro soprattutto giuridico, ma con riflessi di carattere etico, politico, economico, storico e tecnologico. Lo sport, come fenomeno sociale su scala globale, si presenta, infatti, come materia per forza di cose "trasversale", suscettibile di essere osservata da numerose prospettive.

Ferma l'interdisciplinarità anzidetta, i contributi qui contenuti possono essere raggruppati in tre parti. Nella prima parte (contributi di Luigi Melica e Ubaldo Villani-Lubelli), è affrontato il tema del rapporto tra sport e politica, considerato condizione di base per riflettere sulla dimensione giuridica e, quindi, sulla autonomia dell'ordinamento sportivo e delle sue istituzioni. Nella seconda parte (contributi di Mario Luigi Torsello e Alberto Orlando), si pone il focus sulla dimensione prettamente giuridica del fenomeno sportivo, guardando alla valenza dei suoi principi etico-giuridici costitutivi – come il principio di lealtà – e alla recente evoluzione del "diritto europeo dello sport", alla luce dei nuovi approdi giurisprudenziali e degli ultimi interventi delle istituzioni politiche nazionali ed europee. L'ultima parte (contributi di Paolo Mormando, Alessandra Dell'Aquila, Emanuela Mirella De Leo), è dedicata all'approfondimento di alcuni temi di carattere eterogeneo, ma che si presentano tutti come nuove sfide per gli attori della governance pubblico-privata (e multilivello) dello sport, chiamati a garantire la sostenibilità del sistema sportivo sul piano economico e sociale, senza potersi permettere di perdere contatto con la funzione socioeducativa del fenomeno.

Nel contributo di apertura, a me affidato, si reputa opportuno prendere le mosse dal diritto di praticare sport ("*take part in sport*") inteso come diritto a prendere parte alla "vita culturale" ("*take part in cultural life*"), secondo una concezione promossa dall'ONU in primis. Alla luce di questa premessa, viene riosservata e problematizzata la vicenda dell'esclusione e della riammissione degli atleti russi e bielorussi dai Giochi olimpici, nella consapevolezza che – come dimostra la recentissima cronaca relativa ai Giochi di Milano-Cortina 2026 – la questione è

tutt'altro che sopita. Considerando l'interazione del principio di neutralità con la libertà di espressione degli atleti e il loro diritto "culturale" alla pratica sportiva, che emerge anche dalla casistica riportata, le norme della Carta olimpica – segnatamente, Principio fondamentale n. 5 e regola 50 – vengono, quindi, rilette alla luce di un approccio "*athlete-centred*", ricordando che le competizioni, come la stessa Carta olimpica sancisce, sono "tra atleti" e non "tra Stati".

Nel contributo di Ubaldo Villani-Lubelli si ripercorre la storia dei rapporti tra sport e politica dall'angolo di osservazione dei boicottaggi olimpici, evidenziando un mutamento di prospettiva. Mentre i boicottaggi "classici", compresi quelli degli anni Settanta e Ottanta, fungevano da strumento di pressione diplomatica, legando le competizioni a conflitti ideologici, guerre e questioni razziali, con la fine della Guerra fredda, questa forma di boicottaggio è progressivamente declinata, lasciando spazio a forme più sfumate di contestazione. In questo quadro, sono scaturite sanzioni del CIO e decisione di "neutralizzazione" degli atleti, come accaduto agli atleti russi. Tale trasformazione rifletterebbe il tentativo del Movimento olimpico di preservare universalità e neutralità, ma paradossalmente evidenzierebbe anche la perdurante "politicizzazione" dello sport globale.

Venendo alla seconda parte del volume, il saggio di Mario Luigi Torsello individua nel principio di lealtà la clausola generale che dà forma giuridica all'etica dello sport, cercando di evitare tanto l'indeterminatezza quanto il formalismo eccessivamente punitivo. La lealtà, intesa all'interno dell'ordinamento sportivo come pretesa esigibile di correttezza e probità, opererebbe su un duplice livello: da un lato, come criterio di qualificazione e di misura delle condotte; dall'altro, come regola di giudizio per gli organi di giustizia sportiva, oltre che "ponte" con la giurisdizione statale, nella consapevolezza che solo in presenza di indipendenza e imparzialità degli organi, adeguate forme di contraddittorio, motivazione comprensibile e ragionevole durata dei procedimenti, l'autonomia può dirsi compatibile con la legalità costituzionale ed europea. Dal lato degli appartenenti al settore, l'adesione all'ordinamento sportivo comporterebbe, in sintesi, l'accettazione di una serie di principi etici – prima ancora che normativi – che richiederebbero uno standard più elevato rispetto al comportamento conforme ai principi del buon padre di famiglia, comunemente richiesto nell'ambito dell'ordinamento generale. Di fatto, riconoscere la lealtà come principio "giuridico" interno all'ordinamento sportivo risulterebbe necessario per garantire il rispetto della natura (l'"in sé") dello sport nonché del principio di autonomia.

La doppia indagine di Alberto Orlando collega poi i principi alla cronaca viva del diritto e della giurisprudenza dell'UE. Nel primo contributo, dopo aver ritracciato la traiettoria giurisprudenziale seguita dalla Corte di giustizia da *Walrave* a *Meca-Medina*, si passa a commentare criticamente le decisioni più recenti, ravvisando un attivismo dei giudici di Lussemburgo che pare rifiutare decisamente la strada della "specificità" del fenomeno sportivo – pur riconosciuta nei Trattati –,

preferendo attenersi esclusivamente alle regole "economiche", ovvero libera concorrenza e libertà economiche fondamentali. Nel suo secondo contributo, l'autore si concentra sulla nozione di "modello sportivo europeo", rispolverato dalle Istituzioni dell'UE negli ultimi anni, e si interroga sull'utilità del concetto, anche rivisitandolo in prospettiva comparata, ovvero alla luce di recenti riforme nazionali che sembrano spingere tutte verso un aumento della regolamentazione pubblica. Sia sulla "specificità" che sul "modello sportivo europeo" permangono perplessità in ordine alla maturità delle riflessioni portate avanti dalle Istituzioni dell'UE.

Nella terza parte del volume, Paolo Mormando analizza il sistema dei Modelli Organizzativi e di Controllo (MOC) introdotti nell'ordinamento sportivo nazionale, illustrando come essi siano essenziali come presidio effettivo contro abusi, violenze e discriminazioni, con particolare attenzione alla protezione dei minori e dei soggetti vulnerabili. La delineazione di ruoli e responsabilità, a cominciare dal *safeguarding officer*, la formazione obbligatoria e continua, i canali sicuri di segnalazione, la tracciabilità e motivazione delle decisioni disciplinari e le verifiche periodiche di efficacia disegnano una certa "proceduralizzazione", che, lungi dall'indebolire l'autonomia delle istituzioni sportive, potrebbe invece rafforzarla, perché ne assicurerebbe la compatibilità con i parametri costituzionali e convenzionali e ne accrescerebbe l'affidabilità verso gli stakeholder e il pubblico.

Il contributo di Alessandra Dell'Aquila ripercorre la traiettoria del calcio europeo nella "nuova era della sostenibilità", evidenziando l'impegno delle istituzioni sportive – almeno quelle operanti nel nostro continente – ad abbandonare una dimensione quasi esclusivamente retorica per costruire, invece, un sistema normativo effettivo, basato soprattutto sul rispetto di adeguati standard di trasparenza. In questo contesto, la sostenibilità diventerebbe dovere "misurabile" per gli attori della governance sportiva, con effetti sulla ripartizione interna delle responsabilità, sull'allocazione delle risorse e, in ultima analisi, sulla legittimazione delle scelte regolative delle federazioni e dei club, chiamate a dimostrare, con evidenze e non con mere enunciazioni, la coerenza delle proprie politiche con obiettivi ambientali e sociali verificabili.

Guardando alla trasformazione tecnologica, il lavoro di Emanuela Mirella De Leo si concentra sul fenomeno degli *eSports* e del *gaming* competitivo e sui profili giuridici e sociali connessi. Si dimostra come l'integrità delle competizioni "e-sportive" sia inseparabile da trasparenza algoritmica, audit dei sistemi, sicurezza delle piattaforme e tutela della salute psicofisica dei *player*, specialmente minori. Oltre a considerare l'impatto del framework digitale europeo (GDPR, DSA, DMA e *AI Act*) sul fenomeno degli *eSports*, l'analisi evidenzia che il settore non può essere regolato per analogia rispetto allo sport tradizionale, ma esige probabilmente standard propri di "*fair play digitale*", nonostante il dialogo con lo sport "fisico" possa favorire scambi virtuosi, per esempio nella progettazione dei sistemi di arbitraggio tecnologicamente assistiti.

In conclusione, dai contributi raccolti nel volume sembra derivare una tesi unitaria: lo sport conserva legittimazione se rende comprensibili e controllabili le sue regole, se motiva le restrizioni dimostrandone l'indispensabilità, se assicura rimedi effettivi e imparziali, se governa con responsabilità i rischi ambientali, sociali e tecnologici. Al realizzarsi di queste condizioni, l'ordinamento sportivo legittimerebbe del tutto il riconoscimento di quei margini di autonomia che sono essenziali per il suo funzionamento. Tuttavia, soprattutto nell'ecosistema europeo, il trend appare di segno opposto: alla complessità derivante dal "gigantismo" sociale ed economico del fenomeno sportivo, istituzioni politiche e giudici reagiscono privilegiando la "attrazione" della materia sportiva sotto i principi dell'ordinamento generale. Paradossalmente, tale operazione non assicura la valorizzazione della funzione sociale ed educativa dello sport, la quale, essendo connaturata al fenomeno stesso, si alimenta anche per via della capacità – storicamente consolidata – di autoregolamentazione del settore. In tal senso, le pagine che seguono non si limitano a fotografare una fase di passaggio, ma propongono una grammatica comune per scelte future: un'autonomia riconosciuta, ma funzionale, procedimentalizzata e responsabile; un'integrità non meramente enunciativa, ma esigibile; una sostenibilità non retorica, ma verificabile. È su tale terreno, che unisce rispetto dei principi (dimensione teorica) e attenzione agli esiti concreti (dimensione pratica), che si misura la qualità del diritto europeo dello sport e, con esso, la credibilità dell'intero sistema. Questo obiettivo, che ha animato le attività didattiche e di ricerca di EUSportRoL, costituisce il filo rosso del presente volume.

# *The right to take part in sport as a segment of* the *right to take part in cultural life.* Principi e valori dello sport olimpico a margine della decisione di riammissione degli atleti russi e bielorussi alle Olimpiadi di Parigi del 2024

*Luigi Melica*

*The article argues that participation in sport constitutes a specific projection of the broader fundamental right to take part in cultural life and should be interpreted and protected accordingly within the Olympic legal order. Framing the Olympic Charter as a "basic instrument of a constitutional nature" of the transnational* lex sportiva*, it takes the IOC's decision on the readmission of Russian and Belarusian athletes as illustrative of a general principle: Rule 6 confirms that competitions are between athletes, not States, while the UN Special Rapporteur on cultural rights reads the cultural-rights framework as precluding blanket exclusions based on nationality absent individualized wrongdoing. This "athlete-centred" ratio requires a coherent construction of political neutrality (Fundamental Principle of Olympism 5) and a calibrated application of Rule 50 that safeguard value-consistent expression (peace, non-discrimination, inclusion). The argument is tested against illustrative cases across multiple jurisdictions* – inter alia*, Algeria, Iran, Belarus, China – to expose recurrent enforcement gaps tied to domestic leverage over National Olympic Committees. The article closes with concise reform pointers aimed at ensuring coherent, athlete-centred, and non-discriminatory application of the Charter.*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La riammissione degli atleti russi e bielorussi alle Olimpiadi di Parigi: il parere della Relatrice Speciale per i diritti culturali. – 3. La regola 6 della Carta olimpica: le gare sportive sono competizioni tra atleti e non tra Stati. – 4. L'impatto della decisione sulla riammissione sull'applicazione e interpretazione della Carta olimpica. – 5. Sport e politica nella Carta olimpica. – 5.1. (*Segue*) L'autonomia delle organizzazioni sportive e la neutralità politica. – 6. L'interpretazione della regola 50 alla luce delle raccomandazioni della Commissione atleti del CIO. – 7. La difficile attuazione della tutela dei valori olimpici e dei diritti degli atleti. – 8. Una proposta di modifica della Carta olimpica: la pratica sportiva è incompatibile con un atteggiamento marziale dello sport.

"E tutta la gente di questa città
Non ha coscienza del proprio futuro
E vive, ma non cambia mai
Ma io vado contro al vento
Faccio un passo ed altri cento […]"
(da A. Mirò, *Hassiba Boulmerka*, 2005)

## 1. *Introduzione*

ll preambolo della Carta olimpica qualifica la stessa come un atto giuridico di natura "costituzionale" – "*a basic instrument of a constitutional nature*" – nel quale sono consacrati i principi fondamentali e i valori essenziali dell'Olimpismo.

DOI Code: 10.1285/i9788883052385v2p7

Questa definizione eleva la Carta al vertice della gerarchia delle norme sportive, attribuendole la funzione di parametro sovraordinato per l'interpretazione e l'applicazione di tutte le regole che disciplinano il Movimento olimpico. La Carta olimpica, preme osservare, non regola unicamente le attività dei soggetti del Movimento sportivo, ma accoglie anche i principi costituzionali delle liberaldemocrazie contemporanee, ponendoli a fondamento della vita del Movimento olimpico e dell'organizzazione delle attività sportive praticate ovunque[1]. Nel contesto giuridico nazionale ed internazionale, la Carta, insieme agli statuti delle federazioni internazionali e nazionali, e alle normative adottate dai comitati olimpici nazionali forma un compendio ampio e articolato noto in dottrina come *lex sportiva* e rientra tra le forme del cosiddetto "diritto transnazionale".

In generale, il diritto transnazionale può essere definito come una fonte normativa autonoma che trascende i confini delle legislazioni nazionali, prescindendo dalle note distinzioni tra diritto domestico e diritto internazionale e tra diritto pubblico e diritto privato. L'esempio storicamente più noto di diritto transnazionale è la *lex mercatoria*, che rappresenta quell'insieme di norme e principi consuetudinari di natura universale che regolano i commerci e la risoluzione delle controversie tra gli operatori commerciali indipendentemente

[1] Benché Pierre de Coubertin, l'inventore delle Olimpiadi, avesse sin dall'inizio esaltato l'atletismo come una formula capace di sostituire le guerre all'insegna del motto confrontiamoci sui campi sportivi e non sui terreni di battaglia (sia consentito il rinvio a L. Melica, *"L'éclairer" dell'Olimpismo. De Coubertin tra i giganti del metodo comparato*, Modena, 2024), un riferimento esplicito alla pace si ritrova nella Carta olimpica solo a partire dalla versione del 1958. Il nuovo Principio fondamentale (di seguito, PF) 4 affermava che i fini del Movimento olimpico sono di promuovere "lo sviluppo delle qualità fisiche e psichiche con uno spirito di amicizia e nel contesto del dilettantismo sportivo, dando vita a una competizione da tenersi quadriennalmente, nonché al fine di creare il rispetto e buoni sentimenti a livello internazionale, aiutando a realizzare un mondo migliore e pacifico ("and helping to construct a better and more peaceful world"). Da allora il PF 4 è rimasto nella Carta olimpica, trasformandosi in PF 2 arricchendosi del riferimento alla "dignità umana" ("with a view to promoting a peaceful society concerned with the preservation of human dignity"). Può essere interessante domandarsi perché i redattori della Carta olimpica avessero sentito l'esigenza di introdurre questo riferimento che era assente nella versione del 1956. Chi scrive non ha reperito indicazioni dalle fonti storiche, anche perché non esiste una documentazione sui lavori preparatori degli emendamenti poi adottati: dunque, non si possono che azzardare ipotesi riflettendo sugli accadimenti storici di quel biennio, che potrebbero avere influenzato i redattori della Carta. Nel 1956, l'evento che forse può avere influenzato la modifica è la rivoluzione ungherese del 1956 culminata con la destituzione del Primo ministro filosovietico Mátyás Rákosi, sostituito da Imre Nagy, più aperto ai principi liberaldemocratici e filoccidentale. Per impedire quella svolta – come noto – il 4 Novembre 1956 intervennero le forze armate sovietiche, che destituirono Nagy, il quale poi fu imprigionato e ucciso in carcere il 16 giugno 1958. In effetti i Giochi olimpici di Melbourne del 1956 furono disertati dai Comitati olimpici di Spagna, Paesi Bassi e Svizzera, che per l'appunto non inviarono atleti in protesta per l'invasione dell'Ungheria da parte dell'Unione Sovietica, avvenuta solo poche settimane prima, mentre Egitto, Iraq e Libano non parteciparono alla competizione per protestare contro Israele, Francia e Gran Bretagna a causa dell'occupazione militare del Canale di Suez. Anche la Cina boicottò le Olimpiadi di Melbourne in segno di protesta per il permesso concesso a Taiwan di partecipare ai Giochi come paese a sé. Da quel momento, Taiwan fu ammesso a partecipare con il nome di Taipei Cinese e non – come i governanti di Taiwan avrebbero voluto – di Repubblica cinese, in quanto la parola "cinese" poteva essere utilizzata solo dalla Cina. Sui boicottaggi, cfr. il contributo di U. Villani-Lubelli, *Dai boicottaggi statali alle sanzioni istituzionali: l'evoluzione del rapporto tra politica e Olimpiadi*, in questo volume.

dalla loro nazionalità e dalla realtà geografica nella quale operano. Analogamente alla *lex mercatoria*, anche la *lex sportiva* si applica su scala globale o, almeno in quegli Stati che riconoscono un sufficiente grado di autonomia alle organizzazioni sportive nazionali e internazionali, ma a differenza della prima, presenta un grado di complessità molto più elevato. La Carta, infatti, non solo si autodefinisce uno "strumento fondamentale di natura costituzionale", ma presenta un contenuto suddiviso in principi, regole e disposizioni di dettaglio. Inoltre, dal 1984, la *lex sportiva* complessivamente intesa, è il parametro principale di riferimento per le decisioni adottate da un'autorità indipendente e specializzata, il Tribunale Arbitrale dello Sport (TAS), al quale è assegnato il compito di assumere decisioni vincolanti di ultima istanza. Le regole sportive si applicano infatti a "tutti" gli sport, in quanto, ai sensi delle regole 1.4 e 25 della Carta olimpica, gli statuti delle federazioni internazionali si devono conformare alle norme della Carta stessa[2]. Vige dunque un principio di uniformità delle regole sportive, le quali, come tutte le forme di diritto transnazionale, devono coesistere con gli ordinamenti internazionali e nazionali che a loro volta devono riconoscere alle Istituzioni sportive nazionali un grado sufficiente di autonomia.

Queste osservazioni preliminari sulla natura e portata giuridica della Carta olimpica ci consentono di impostare ogni disquisizione sui suoi contenuti sul piano del diritto con tutte le conseguenze e implicazioni che questo comporta, a partire dal rispetto del principio di coerenza e integrità delle decisioni già adottate.

In definitiva, quando si segue una *ratio iuris* determinata nell'applicazione di un principio e/o di una regola fondamentale, poi, in presenza di fattispecie simili, non si può non adottare lo stesso metro di valutazione, potendosene discostare solo nel rispetto del principio di ragionevolezza dando conto nelle motivazioni delle ragioni alla base della decisione difforme.

## 2. *La regola 6 della Carta olimpica: le gare sportive sono competizioni tra atleti e non tra Stati*

Esiste, nella Carta olimpica, un filo rosso che lega i diritti e i doveri degli atleti e delle atlete, i protagonisti delle Olimpiadi, al momento topico delle stesse, le competizioni sportive. La regola 6 della Carta afferma infatti che i Giochi olimpici non sono competizioni "tra paesi, ma tra gli atleti selezionati dai Comitati olimpici nazionali e accettati dal Comitato olimpico internazionale (CIO)"[3]. La Carta delinea

[2] Si veda su tali temi, H. Stupp, *L'evolution du statut juridique du Comité international Olympique*, in *Académie Internationale olympique (28^ Sessione)*, 1988, pp. 260 ss.; X.P. Rafols, *El Comité Olimpico Internacional y los juegos Olimpicos*, in *Rev. Esp. Der. Inter.*, 1993, pp. 283-313. Di recente, L. Melica, *Valori dell'Olimpismo e pregnanza giuridica nella geopolitica dello sport*, in *Diritto dello sport*, 2023, 2.

[3] Carta olimpica, regola 6: "[…] *between athletes in individual or team events and not between countries*".

inoltre il perimetro ideale all'interno del quale si disputano le gare sportive che essa stessa definisce Olimpismo: una vera e propria "filosofia di vita" che gli atleti devono recepire e diffondere in tutto il mondo. L'Olimpismo, infatti, non è solo gara, vittoria, sconfitta, tempi da record e gioco di squadra, ma è molto di più: è un modo di vivere con il quale i suoi protagonisti non si limitano a rispettare le regole sportive, ma devono promuovere la cultura dello sport, con educazione e buon esempio, all'insegna della responsabilità sociale e nel rispetto dei diritti umani riconosciuti a livello internazionale[4]. Ma soprattutto, chi abbraccia l'Olimpismo, è consapevole che lo sport è un'attività funzionale allo sviluppo armonioso del genere umano e alla promozione di una società pacifica con al centro la dignità umana.

Con questi capisaldi la Carta olimpica traccia i confini dello sport olimpico ed è perseguendo queste finalità che gli atleti dovrebbero sfidarsi, sposando in pieno questa filosofia di vita, in assenza della quale perde di senso tutto il resto, o, come si suole dire: "si fa un altro sport". Questo importante ruolo e funzione dello sport è ribadito anche dalle Nazioni Unite con la Risoluzione A/77/L.28 che considera lo "sport" come un veicolo di pace e di sviluppo che si esprime attraverso l'ideale della tregua olimpica ("as a unique means for the promotion of peace and development, in particular through the ideal of the Olympic Truce").

In questo quadro di insieme si iscrive la decisione di riammettere gli atleti russi e bielorussi ai Giochi olimpici del 2024. La loro esclusione, decisa nel febbraio 2022 dal Comitato Paralimpico, era motivata dalla violazione della tregua olimpica causata dall'invasione russa in Ucraina ed era fondata su ragioni di sicurezza e integrità della manifestazione di Pechino che stava per iniziare. La revoca di questa decisione ha suscitato molte proteste generando un certo malessere nel mondo dello sport. Benché, infatti, la riammissione fosse difficile da accettare da atleti e atlete ucraini che non si erano potuti preparare adeguatamente a causa dei bombardamenti, benché la ferita della violazione della tregua olimpica fosse ancora aperta in quanto la guerra non era finita e i militari russi occupavano ancora (come occupano mentre si scrive) il territorio ucraino, tuttavia la decisione di riammissione aveva una *ratio* e logica giuridica molto precisa, che prendeva le mosse proprio dalla citata regola 6[5].

[4] Cfr. Carta olimpica, PF 1.

[5] Per un segno del destino la riammissione veniva decisa nella capitale francese, dove de Coubertin, l'anima della Carta olimpica, nel lontano 1893, ispirandosi ai maestri dell'*education* inglese aveva illustrato all'Università di Sorbona i capisaldi della filosofia olimpica. Ci si permette di rinviare a L. Melica*, L'éclairer" dell'Olimpismo. De Coubertin tra i Giganti del metodo comparato,* cit.

### 3. *La riammissione degli atleti russi e bielorussi alle Olimpiadi di Parigi: il parere della Relatrice Speciale per i diritti culturali*

La decisione del CIO di riammettere gli atleti russi e bielorussi che a livello individuale si erano qualificati alle Olimpiadi di Parigi parte dal basso, seguendo l'impulso degli stessi atleti. Durante l'11° *Olympic Summit* convocato a Losanna il 9 dicembre 2022 dal Comitato esecutivo del CIO, i leader principali del Movimento olimpico avevano chiesto ai componenti del Comitato di verificare la possibilità di ammettere gli atleti russi e bielorussi a titolo individuale, come atleti neutrali alle successive competizioni sportive internazionali[6]. A distanza di poco più di tre mesi, il 24 marzo 2023, la Commissione atleti del CIO convocava in audizione la Rappresentante speciale indipendente delle Nazioni unite per i diritti culturali, Alexandra Xanthaki per avere un parere tecnico sul punto. Poi, il successivo 28 marzo, il Comitato esecutivo del CIO decideva la loro riammissione.

Rilevante è dunque il contenuto del parere formulato dall'esperta[7].

Nel prendere le mosse dalla Risoluzione A/77/L.28 adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite il 1° dicembre 2022[8], che riconosce lo sport quale fattore abilitante dello sviluppo sostenibile, Xanthaki mette in enfasi il ruolo essenziale dello sport quale vettore di diffusione e sviluppo dei valori della pace, dell'unità e dell'armonia tra i popoli[9]. In tale orizzonte, la pratica sportiva si

[6] All'incontro, accanto al Presidente del CIO Bach e ai vicepresidenti Ser Miang NG, John Coates, Nicole Hoevertsz e Juan-Antonio Samaranch, aveva partecipato per il Comitato esecutivo del CIO, Emma Terho, presidente della Commissione atleti, Nenad Lalovic, Presidente delle federazioni olimpiche degli sport estivi, oltre ad alcuni presidenti delle federazioni internazionali e altri ospiti interessati, quali Pierre-Olivier Beckers, presidente del Comitato organizzatore delle Olimpiadi di Parigi del 2024, Kirsty Coventry, presidente del Gruppo per la ottimizzazione dei Giochi olimpici, Octavian Morariu, Presidente della Commissione organizzativa dei futuri Giochi olimpici invernali, David Lappartient, Presidente dell'UCI, degli *E-sports* e del Gruppo di collegamento con il gaming.

[7] Cfr. ONU, *Field of cultural rights. Note by Secretary-General, Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Alexandra Xanthaki. The right to participate in sports*, A/79/299, in *documents.un.org*, 7 agosto 2024. Cfr. anche, come documento preliminare, *Introductory remarks by the UN Special Rapporteur in the field of cultural rights (edited version)in the consultation call with athletes held on Friday*, in *stillmed.olympics.com*, 24 marzo 2023; Il parere insieme a diverse altre risposte a domande specifiche sul punto, sono scaricabili in rete. *Amplius,* sul diritto alla vita culturale, sempre dell'esperta, cfr. ONU, *Development and cultural rights. Note by Secretary-General. Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Alexandra Xanthaki*, A/77/290, in *documents.un.org*, 15 agosto 2022.

[8] ONU, *Sport as an enabler of sustainable development*, in *docs.un.org*, A/77/L.28, 23 novembre 2022.

[9] La risoluzione (v. *supra*, nota precedente) è molto articolata e insiste sul principio di eguaglianza e sulla lotta alle discriminazioni di genere rafforzando la partecipazione delle donne e delle giovani atlete alla partecipazione sempre più elevata agli eventi sportivi, considerando anche che la stessa Carta olimpica bandisce ogni forma di discriminazione di genere (cfr. PF 4 e PF 6). Inoltre, ribadisce il ruolo e il contributo del Movimento olimpico e paralimpico nella promozione dello sport "as a unique means for the promotion of peace and development, in particular through the ideal of the Olympic Truce". In generale, questi valori e ruolo dello sport dovranno essere attuati da tutte gli organismi afferenti al sistema ONU, nell'ambito dei rispettivi mandati, chiamati a rafforzare la collaborazione tra loro per diffondere l'idea di sport come "enabler of sustainable

configura come l'espressione concreta di un più ampio diritto, riconosciuto a tutti, di partecipazione alla vita culturale: questo diritto si estrinseca in una pluridimensionalità di ambiti funzionali sintetizzabili nel diritto "[…] to develop and express their humanity, their world view and the meanings they give to their existence and their development through, inter alia, values, beliefs, convictions, languages, knowledge and the arts, institutions and ways of life"[10].

"The right to take part in cultural life", a parere dell'esperta, include anche il diritto alla pratica sportiva – "the right to take part in sports" – che diviene, così, una componente ineludibile della vita sociale e culturale delle persone, meritevole di un'ampia tutela giuridica[11]. Applicando questa *ratio iuris* alla fattispecie in esame, l'esclusione dalle competizioni sportive degli atleti e atlete russi e bielorussi diventa una discriminazione ingiustificabile, in quanto limita arbitrariamente il loro diritto fondamentale a praticare sport, partecipando alla vita culturale esprimendo la propria personalità. Queste conclusioni non possono ovviamente valere per i tesserati – atleti, atlete e personale tecnico o dirigenti – da individuare caso per caso, che con il loro comportamento o ruolo abbiano violato direttamente la Carta olimpica[12]. Il parere affronta anche il tema dei boicottaggi che erano stati minacciati da alcuni Comitati olimpici nazionali qualora si fosse adottata la decisione di riammissione. Tali forme di protesta, a parere dell'esperta, sebbene comprensibili nel contesto geopolitico, nel mondo dello sport generano ulteriori discriminazioni perché impediscono agli atleti e alle atlete dei paesi che adottano la protesta di partecipare alle gare a causa del boicottaggio e dunque violano il loro diritto alla partecipazione sportiva nell'accezione sopra delineata[13]. Nuovamente, trova applicazione la regola 6, ai sensi della quale le gare sono delle competizioni "tra atleti e non tra Stati", dovendosi sempre distinguere tra gli uni e gli altri: "What

development", anche in vista degli obiettivi dell'Agenda 2030 finalizzata al processo di pace nel mondo.

[10] Cfr. *Introductory remarks by the UN Special Rapporteur in the field of cultural rights (edited version)in the consultation call with athletes held on Friday*, cit.

[11] Cfr. ONU, *Field of cultural rights. Note by Secretary-General, Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Alexandra Xanthaki. The right to participate in sports.* cit.

[12] L'esclusione dovrebbe essere motivata dall'esistenza di accuse serie e comprovate aventi come oggetto l'aver commesso propaganda di guerra (art. 20 Convenzione internazionale sui diritti civili e politici) o incitamento all'odio nazionale, razziale o religioso che costituisca incitamento alla discriminazione, all'ostilità o alla violenza (ancora, art. 20 della predetta Convenzione), oppure genocidio, crimini contro l'umanità, crimini di guerra o crimini di aggressione (Statuto di Roma della Corte penale internazionale).

[13] Cfr. *Introductory remarks by the UN Special Rapporteur in the field of cultural rights (edited version)in the consultation call with athletes held on Friday*, cit.: "[…] I'm only going to say that states that boycott or that allow their public bodies to boycott and to perform direct discrimination against individuals are liable under the obligations that they have undertaken under international law". Sui boicottaggi, oltre al contributo citato *supra* (nota 1), cfr. R.L. Quercetani, *Temi olimpici: la politica, le guerre, i boicottaggi*, in *Enciclopedia dello Sport* (*treccani.it*), 2004; S. Giuntini, *L'olimpiade dimezzata. Storia e politica del boicottaggio nello sport*, Roma, 2009. Più di recente, N. Lebedeva, *Sport contro politica: Esaminando i boicottaggi olimpici che si sono verificati (1980, 1984) e sono stati evitati (2008)*, Roma, 2021. Si veda, anche, L. Melica, *I principi fondamentali dell'olimpismo e la loro applicazione nelle situazioni a forte impatto geopolitico*, in *Riv. dir. sport.,* 2022, 2, par. 2.

I am saying, and what I say to the IOC, is that there has to be a clear distinction between states and individuals"[14].

L'importante è dunque concentrare l'attenzione sugli Stati e sulle loro violazioni ed in questo senso è corretto escludere i rappresentanti degli Stati di Russia e Bielorussia ed i loro simboli nazionali dalle competizioni, altro conto è il trattamento subito dagli atleti e dalle atlete che non hanno avuto alcun ruolo nelle azioni dei rispettivi Stati: "[…] and that's why I think it is absolutely perfect that the IOC [have excluded] the Russian Federation and Belarus. We have to start [by] agreeing that these states are going to be excluded. The issue is what happens with individuals"[15].

In questo stesso contesto, non può rilevare la mancata tutela dei diritti umani nel paese di provenienza: il quadro repressivo dei diritti umani esistente in Russia o Bielorussia, infatti, non giustifica esclusioni collettive basate sull'appartenenza nazionale, dovendosi garantire una partecipazione di atleti e atlete equa e non discriminatoria. Nel diritto internazionale, come chiosato dalla *Special Rapporteur*, le discriminazioni dirette sono sempre rilevanti e non è tollerabile la presenza di una "area grigia" dove vengono giustificate in nome di altri principi: "it is actually so important that prohibition from direct racial discrimination is '[a] peremptory norm of international law"[16]. Dunque, gli atleti e le atlete russi e bielorussi devono partecipare alle gare olimpiche sebbene con lo status neutrale, ossia senza simboli e riferimenti nazionali, fatta eccezione, come detto, per i singoli casi derivanti da condotte specifiche. Questa impostazione dovrebbe valere anche in futuro, nel senso che, dopo questa decisione, le Istituzioni sportive non dovrebbero più considerare gli atleti in ragione delle proprie origini, del proprio passaporto e della circostanza che non provengano da paesi liberali e democratici: "the human rights idea is not that we're going to recognise rights only to people who are like us, and with whose actions, ideas and behaviour we agree"[17].

La messa al bando di atleti e atlete viola il principio di non discriminazione sulla base dell'origine nazionale, dovendosi sempre e comunque applicare il PF 4 della Carta olimpica, intendendo la pratica sportiva, a qualsiasi livello, una proiezione specifica del più ampio diritto alla partecipazione alla vita culturale, a esprimere la propria visione del mondo, le proprie convinzioni e idee senza discriminazioni.

[14] *Introductory remarks by the UN Special Rapporteur in the field of cultural rights (edited version)in the consultation call with athletes held on Friday*, cit.

[15] *Ibidem*.

[16] *Ibidem*.

[17] *Ibidem*.

## 4. *L'impatto della decisione sulla riammissione sull'applicazione e interpretazione della Carta olimpica*

L'importanza della decisione sulla riammissione è decisiva nel contesto delle situazioni giuridiche soggettive regolate dalla Carta olimpica e dagli Statuti delle federazioni sportive in quanto, come osservato, ribadisce il principio della "centralità" dell'atleta. Questa stessa *ratio iuris*, a parere di chi scrive, dovrebbe essere applicata per regolare una serie di fattispecie che da tempo chiedono tutela all'interno del fenomeno sportivo globale[18].

Il mondo sportivo offre infatti una ricca serie di esempi paradigmatici, rispetto ai quali le autorità sportive internazionali hanno spesso stentato ad adottare soluzioni improntate alla tutela incondizionata del diritto alla pratica sportiva senza discriminazioni, secondo l'accezione delineata da Xanthaki. La vicenda dell'atleta algerina Hassiba Boulmerka ne rappresenta una testimonianza emblematica: prima donna algerina a trionfare alle Olimpiadi nei 1500 metri, Boulmerka è un simbolo dell'emancipazione delle donne perché, quando gareggiava, ha sfidato coraggiosamente gli integralismi religiosi e ha lottato per rimuovere certe barriere culturali[19]. La sua esperienza, inizialmente premiata dal governo del suo paese, poi, mutato il regime politico, si è tramutata in una vera e propria persecuzione al punto da costringerla a lasciare il paese. Si osserva tuttavia, che nonostante il CIO, dopo il ritiro, le abbia riconosciuto un ruolo all'interno dell'organizzazione, non risulta che le Istituzioni sportive internazionali abbiano adottato alcun provvedimento contro il Governo algerino che aveva ostacolato l'esercizio del suo diritto a praticare lo sport costringendola ad espatriare per potersi allenare liberamente. In generale, nonostante questo esempio abbia incarnato il diritto delle donne a praticare sport in libertà, diventando un riferimento nel mondo, tuttavia,

[18] In questo senso, anche ONU, *Field of cultural rights. Note by Secretary-General, Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Alexandra Xanthaki. The right to participate in sports.* cit.

[19] Hassiba Boulmerka è stata la prima donna algerina a vincere alle Olimpiadi (1500 metri ai Giochi di Barcellona 1992, oltre alle vittorie riportate nei Mondiali di atletica a Tokyo nel 1991 e a Göteborg nel 1995). Cresciuta in una società dove praticare sport per una donna era "una provocazione" (così si esprime l'atleta stessa in D. Occhipinti, *Algeria: Hassiba Boulmerka, la prima donna dello sport*, in *ilfattoquotidiano.it*, 10 luglio 2014), Boulmerka si allenava sulle montagne dell'Atlante in calzoncini corti e braccia scoperte. Inizialmente, riuscì a contrastare, anche grazie alle vittorie e alla sua straordinaria notorietà, gli integralisti islamici, lanciando il messaggio che la donna dovesse sentirsi libera di gareggiare, con il volto e le gambe scoperte, qualora lo desiderasse. Il Governo algerino, presieduto da Chadli Bendjedid, la premiò per queste gesta con la Medaglia al merito. Boulmerka era diventata un simbolo per le donne algerine e più in generale per tutte le donne di religione musulmana, che vedevano in lei un'occasione di riscatto e un esempio da replicare. Quando, però, nel 1991, salì al potere il Fronte Islamico di Salvezza, Boulmerka fu osteggiata e addirittura condannata a morte: gli imam, infatti, considerarono le sue gesta un'offesa all'Islam, al punto che fu costretta a lasciare il paese. Nel 1992, alle Olimpiadi di Barcellona, Boulmerka vinse la medaglia d'oro e la sua notorietà accrebbe ulteriormente, al punto che l'atleta divenne un simbolo dello sport mondiale. Boulmerka, infatti, entrò nella Commissione atleti del CIO, divenendo, di fatto, ambasciatrice di tutte le atlete musulmane. Cfr. W.J. Morgan, *Hassiba Boulmerka and Islamic Green: international sports, cultural differences, and the postmodern interpretation*, in G. Rail (a cura di), *Sport and Postmodern Times*, New York, 1998, pp. 345-366.

la discriminazione delle donne musulmane in alcune realtà continua a esprimersi in modo anche violento senza alcuna forma di sanzione nei riguardi dello Stato di appartenenza delle atlete. Come non ricordare, infatti, il trattamento riservato all'atleta iraniana Elnaz Rekabi[20] durante i campionati asiatici tenuti in Corea del nord nel 2022? Questa campionessa dell'arrampicata aveva deciso di gareggiare senza indossare l'*hijāb* in aperta critica alle imposizioni delle autorità religiose iraniane. Rientrata in patria fu messa agli arresti domiciliari per essere liberata solo dopo avere ammesso pubblicamente che il copricapo le era caduto accidentalmente. Nemmeno in questo caso le Istituzioni internazionali dello sport hanno adottato alcun provvedimento nei riguardi del governo iraniano. La *vexata quaestio* riguardante la richiesta delle atlete musulmane di gareggiare indossando l'*hijāb* e una calzamaglia in modo compatibile con le regole sportive ed il proprio credo religioso, o quella di poter gareggiare senza indossare tali coperture è dibattuto prima di ogni manifestazione sportiva internazionale[21]. Sebbene la situazione stia gradualmente migliorando, lo Stato francese continua a orientarsi verso il divieto categorico all'uso del velo in nome del principio di laicità. Di recente, il Senato francese ha approvato un disegno di legge, in base al quale si sancisce il divieto di segni e capi di abbigliamento ostentatori di appartenenza religiosa o politica a tutte le competizioni sportive organizzate nelle federazioni, a qualsiasi livello dal da provinciale al nazionale, includendo lo sport professionistico, quello dilettantistico e amatoriale[22]. La legge vieterebbe anche la preghiera di gruppo negli impianti sportivi pubblici[23]. Ci si domanda come sia conciliabile un divieto così assoluto con il diritto alla pratica sportiva inteso secondo l'accezione ampia di diritti di partecipazione alla vita culturale esemplificata dall'esperta delle Nazioni Unite.

Tornando all'Iran e ad altri paesi dove prevale un'interpretazione rigida della *Shari'a* islamica, la situazione non appare sostanzialmente immutata. Il *punctum*

[20] Elnaz Rekabi, specialista dell'arrampicata, a dispetto delle regole imposte dal suo paese, decideva di gareggiare senza indossare l'*hijāb*. Dopo il rientro in patria fu arrestata e liberata solo dopo avere ammesso pubblicamente che il velo le era caduto per errore. Cfr. M. Saffari, *Unraveling Iran's Sport Landscape in the Shadow of Political Control*, in A.E. Ali e U. Hussain (a cura di), *Research in the Sociology of Sport. Arab and Middle Eastern Sport: Critical Muslim Perspectives*, Leeds, 2025, pp. 215 ss.

[21] Cfr. G. Pfister, *Tra restrizioni ed empowerment: Islam e sport femminile*, in *Religioni e società*, 2011, pp. 28-41; Id., *Outsiders: Muslim women and Olympic games–barriers and opportunities*, in *Int'l J. Hist. sport*, 2010, 16-18, pp. 2925-2957; S. Nurhalisa, *Hijab as Identity: An Analysis of Human Rights Violations and Gender Discrimination (Case Study of the 2024 Paris Olympics)*, in *Proirofonic*, 2025, 1, pp. 374-381; K.J. Cook, *Uncovering the evolution of hijabs in women's sports*, in *Grad. Rev*., 2018, 1, pp. 62-67; Y. Nakamura, *Beyond the hijab: Female Muslims and physical activity*, in *Wom. Sport Phys. Act. J*., 2002, 2, pp. 21-48; C. Prouse, *Harnessing the hijab: the emergence of the Muslim Female Footballer through international sport governance*, in *Gender, Place Cult.,* 2015, 2, pp. 20-36.

[22] La legge è stata approvata dal Senato con 210 voti a favore e 81 contrari, principalmente dai conservatori del Partito Repubblicano. Cfr., per gli aggiornamenti sull'iter legislativo, Senato francese, *Proposition de loi visant à assurer le respect du principe de laïcité dans le sport*, in *senat.fr*.

[23] *Ibidem*.

*dolens* non è tanto la contrapposizione tra Islam e attività sportiva – anzi, l'Islam raccomanda la pratica sportiva[24] –, quanto la possibilità che le atlete possano allenarsi regolarmente e competere nel pieno rispetto del proprio credo religioso, nel solco dei principi di uguaglianza e non discriminazione che tutelano la dignità individuale. Le atlete dovrebbero avere la libertà di indossare o non indossare il velo, e ogni ostacolo frapposto da Comitati o federazioni sportive nazionali dovrebbe essere rimosso dal CIO e dagli organi delle federazioni internazionali, in quanto lesivo del diritto fondamentale alla pratica sportiva nell'accezione del più ampio diritto culturale esemplificato nella decisione sulla riammissione. Purtroppo, ciò non accade sempre. Se si può anche ammettere che sul versante delle restrizioni di genere siano stati fatti alcuni passi in avanti, come dimostrano i casi del Qatar e dell'Arabia Saudita, tuttavia, sul versante della lotta per le libertà civili e sulle tutele lavoristiche, le distanze rispetto a standard di tutela accettabili sembrano ancora rilevanti.

Un deficit di tutela ancora più significativo si registra nel campo della libertà di pensiero. Rimanendo in Iran, colpisce il trattamento subito dal calciatore iraniano Ali Karimi, perseguitato per avere criticato il Governo a causa dei brogli elettorali e per avere chiesto pubblicamente alle autorità statali di ammettere le donne nei luoghi dove si svolgono le competizioni sportive[25]. Più di recente, è balzato alle cronache la censura della federazione iraniana di un video pubblicato sui social media che ritraeva un riscaldamento delle giocatrici della nazionale femminile di pallacanestro che simulavano un balletto gioioso accompagnato dalla musica: la rimozione del video voluto dalle autorità iraniane reprimeva chiaramente la loro libera espressione della personalità intimamente connessa alla pratica sportiva[26].

Ebbene, in tutte queste occasioni il CIO e le istituzioni sportive internazionali non hanno mai adottato alcuna forma di sanzione contro lo Stato iraniano. In un solo caso, la federazione iraniana è stata sanzionata con una sospensione temporanea dalle gare internazionali. Mi riferisco alla vicenda riguardante il judoka Mollaei durante il Campionato del mondo a Tokyo nel 2019. Giunto in

[24] Sul punto, cfr. F. Ciocca, *Islam e Sport. Atlete musulmane nei contesti diasporici*, in *Riv. medit. isl.,* 2021, 9, pp. 39 ss.

[25] Già sospeso dalla federazione nazionale nel 2009 per avere indossato durante una partita dei polsini verdi in segno di protesta contro i brogli elettorali nel suo paese, Karimi è stato minacciato pubblicamente dall'agenzia stampa filogovernativa Fars che invitava le guardie rivoluzionarie a "occuparsi di lui". Da ultimo, cfr. P. Ghobadi, *Iran protests: Football star Ali Karimi under travel ban, leaked papers show*, in *bbc.com*, 6 maggio 2023.

[26] I fatti, che si apprendono dai principali mezzi di informazione, risalgono al luglio 2025, quando la Repubblica Islamica dell'Iran chiedeva e otteneva dalla federazione internazionale della pallacanestro di rimuovere dai social della gara internazionale della Coppa d'Asia un video diffuso dalle giocatrici della nazionale femminile che ballano e giocano passandosi il pallone. Il segretario della federazione iraniana pallacanestro sollevava una questione di "sensibilità", perché alle donne è vietato danzare in pubblico e dunque l'esibizione delle giocatrici non era in linea con la religione. Nonostante la censura pubblica e un post della giornalista e attivista iraniana naturalizzata statunitense Masin Alinejad, né la federazione internazionale del basket, né il CIO replicavano alla federazione iraniana che le atlete avevano diritto a praticare sport attraverso quel tipo di video, in quanto stavano esercitando un diritto culturale esprimendo la propria personalità.

semifinale, Mollaei, se avesse vinto, avrebbe dovuto incontrare l'atleta israeliano Sagi Muki. Prima della gara, che perse a causa dello stress emotivo, ricevette diverse telefonate dal suo allenatore e da alti funzionari dello sport iraniano, inclusi avvertimenti diretti e minacce per la sua sicurezza e quella della sua famiglia, al fine di non gareggiare contro l'atleta israeliano. Dopo la competizione, Mollaei che aveva definito la sua vicenda "una lotta per la vita"[27], si rifiutò di tornare in Iran per timore di rappresaglie e una volta ottenuta la protezione dalla federazione internazionale di judo ottenne l'asilo politico in Germania; nel 2019, poi, è diventato cittadino della Mongolia, gareggiando ora come atleta per quel paese. La federazione internazionale di judo sospese temporaneamente l'Iran dalle competizioni per violazione dello statuto della federazione e in particolare delle norme che vietano discriminazioni politiche tra atleti[28]. In questo modo, però, è stato penalizzato il loro diritto a praticare sport secondo l'accezione espressa nel parere di Xanthaki[29]: gli atleti e le atlete iraniane del judo, infatti, avevano il diritto a partecipare alle gare a titolo individuale come nel caso degli atleti russi e bielorussi; pertanto, la sanzione avrebbe dovuto essere inflitta alle autorità statali e non agli atleti.

Ma non è solo l'Iran ad adottare questo tipo di comportamenti. Nel contesto bielorusso, ha suscitato scalpore l'esclusione e la persecuzione di atlete e atleti come Krystina Tsimanouskaya o Vasil Khamutowski[30], sanzionati per aver espresso opinioni politiche contrarie al regime, a cui veniva vietato di essere tesserati da qualsiasi società e di essere convocati nella nazionale di calcio.

In generale, nei paesi con governi autoritari, gli atleti che dissentono pubblicamente rischiano di essere perseguitati e incarcerati senza che ciò comporti alcuna reazione da parte delle istituzioni sportive. Tuttavia, può non essere sufficiente per le autorità dei paesi autoritari reprimere il dissenso dei propri connazionali. Accade di sovente, infatti, che in uno spirito di solidarietà tra atleti il

[27] Cfr. La Repubblica, *Judo, l'Iran bandito da tutte le competizioni dopo il caso Mollaei*, in *repubblica.it*, 18 settembre 2019.

[28] *Ibidem*.

[29] Cfr. ONU, *Field of cultural rights. Note by Secretary-General, Report of the Special Rapporteur in the field of cultural rights, Alexandra Xanthaki. The right to participate in sports.* cit.

[30] L'atleta Tsimanouskaya veniva perseguitata per avere criticato lo staff tecnico e lo stesso Governo bielorusso per avere imprigionato diversi atleti e atlete per le loro opinioni politiche. Dinanzi a questo comportamento del Governo, la federazione del calcio bielorussa, non solo non prendeva posizione a tutela dei calciatori, ma addirittura – rammento che il presidente della federazione del calcio bielorusso è il figlio del presidente Lukashenko –, li sanzionava con il divieto di essere tesserati per società calcistiche bielorusse e di essere convocati in nazionale. Analogamente, l'ex portiere di calcio Vasil Khamutowski, che aveva criticato il Governo, è stato processato per attività antigovernative. Cfr. Rai News, *Tokyo2020. La storia di Krystsina Tsimanouskaya, atleta bielorussa critica col regime, chiede asilo*, in *rainews.it*, 2 agosto 2021; K. Rathbone, *A brief history of asylum seekers at the Olympics – and why they are sometimes misunderstood*, in *theconversation.com*, 2021; F. Moria, *L'ex portiere bielorusso Khamutowski sta per essere processato dal regime di Lukashenko*, in *mondosportivo.it*, 28 dicembre 2022.

dissenso sia espresso da atleti e atlete di altri paesi[31]. La popolarità sportiva è temutissima dai sistemi autoritari che devono assolutamente evitare che gli sportivi si facciano paladini delle proteste, rischiando di unire le folle contro le politiche lesive dei diritti. Di questo rischio sono consapevoli le autorità della Repubblica popolare cinese, che temono le contestazioni pubbliche e le considerano un vero e proprio tabù, al punto, come verificatosi in occasione delle Olimpiadi invernali del 2022, da indurre il Comitato organizzatore di intimare a tutti gli atleti – e quindi non solo ai connazionali – di astenersi da ogni forma di protesta e critica sullo stato dei diritti umani in Cina[32]. Il comunicato recitava testualmente: "Qualsiasi posizione in linea con lo spirito olimpico sono sicuro sarà protetta e qualsiasi comportamento o discorso contrario, in particolare contro le leggi e i regolamenti cinesi, sarà soggetto a determinate punizioni"[33]. Rimanendo nel contesto cinese, ha suscitato scalpore nell'opinione pubblica la censura del gesto simbolico delle atlete dei 100 metri a ostacoli Lin Yuwei e Wu Yanni che durante i Giochi asiatici di Hangzhou del 2023 si sono abbracciate con i numeri di corsia "6" e "4" ben visibili, riportati in combinazione, richiamando la data del 4 giugno ("6/4"), tristemente nota per il massacro di piazza Tienanmen. La foto dell'abbraccio è stata rapidamente cancellata dai social media come *Weibo*, i post contenenti l'immagine sono stati oscurati o sostituiti da quadri grigi, impedendo così agli utenti di condividere spontaneamente l'episodio e privando anche le atlete della possibilità di esprimere pubblicamente il proprio diritto alla culturale alla pratica sportiva. Le federazioni sportive cinesi e internazionali non hanno preso alcuna posizione in difesa delle atlete[34]. Di spiccata

[31] Sul punto, ci si permette di rinviare a L. Melica, *La presunta "neutralità" del diritto transnazionale allo sport*, in *Diritto dello sport*, 2021, 2, par. 2; Id., *I principi fondamentali dell'olimpismo e la loro applicazione nelle situazioni a forte impatto geopolitico*, cit., par. 2.

[32] Cfr. Euronews, *Pechino 2022: la Cina avvisa gli atleti, chi protesta sarà punito,* in *it.euronews.com*, 19 gennaio 2022.

[33] *Ibidem*. Questo comunicato del Comitato organizzatore delle Olimpiadi di Pechino 2022 sul divieto di critica e protesta da parte degli atleti partecipanti fu reso pubblico all'inizio del 2022, poco prima dell'apertura dei Giochi. Yang Shu, vicedirettore delle relazioni internazionali del Comitato organizzatore, dichiarò che "non si tollererà alcuna protesta o dissenso: ogni comportamento contrario allo spirito dei Giochi o alle leggi cinesi sarà punito". Tra le misure punitive previste era inclusa la cancellazione dell'accredito, e fu esplicitamente consigliato agli sportivi di "stare in silenzio" sulle questioni dei diritti umani e degli atti del governo cinese. Le autorità cinesi chiarirono che chiunque avrebbe fatto dichiarazioni politiche, critiche o manifestato dissenso rischiava sanzioni sia per via delle norme olimpiche (e della controversa regola 50 della Carta olimpica), sia, in modo ancor più diretto, ai sensi delle leggi della Repubblica Popolare Cinese, note per la loro severità sul dissenso pubblico. Diversi osservatori internazionali e ONG come *Human Rights Watch* e *Amnesty International* denunciarono la natura intimidatoria di questa presa di posizione: gli atleti furono messi in guardia sulle possibili conseguenze di manifestazioni o dichiarazioni scomode durante i Giochi. Cfr. J.L. Chappelet, *Chinese Olympics' Problematic Relationship with Human Rights*, in *ispionline.it*, 2 febbraio 2022; A. Rydén, *Freedom of expression: The subject on everybody's minds (but not lips) at the Beijing 2022 Winter Olympics*, in *RDES*, 2022, pp. 127-142; M. Ross e al., *Critical Commentary: A Call to Boycott the 2022 Beijing Olympic Games and Establish Minimum Human Rights Standards for Olympic Hosts*, in *J. Emerg. Sport Stud*., 2021, 6, pp. 1 ss.; B. Dooley, *Sportswashing: The 2022 Beijing Olympics*, New York, 2022.

[34] Rai News, *Cina, censura contro l'abbraccio delle atlete che unisce un '6' e '4': ricorda la data di Tienanmen*, in *rainews.it*, 3 ottobre 2023.

valenza paradigmatica, è infine il caso degli atleti che risiedono nel territorio di Cipro del Nord i quali, a causa del mancato riconoscimento da parte del CIO di questa area territoriale sono costretti a gareggiare con le federazioni sportive di paesi terzi (solitamente quello turco) [35], nuovamente frustrando il loro diritto alla pratica sportiva in relazione alla regola 6 della Carta olimpica.

## 5. *Sport e politica nella Carta olimpica*

Gli esempi paradigmatici analizzati nel paragrafo precedente sono uno stimolo per le Istituzioni sportive internazionali che, bisogna ammettere, hanno compiuto alcuni passi in avanti nella promozione delle libertà civili all'interno del mondo sportivo. Tuttavia, soprattutto il piano della libertà di pensiero, gli atleti che esprimono pubblicamente il proprio dissenso nei confronti delle pratiche liberticide dei propri paesi di origine sono frequentemente oggetto di persecuzioni e non sempre sono tutelati e sostenuti dalle autorità sportive internazionali e nazionali. Spesso, come già osservato, sono emarginati dalle rispettive federazioni sportive e istituzioni internazionali dello sport che invece di prendere le loro difese in nome dell'autonomia dello sport, preferiscono seguire un'interpretazione rigorosa del principio di neutralità politica, astenendosi da qualsiasi presa di posizione. Il PF 5 della Carta olimpica stabilisce infatti che "nell'ambito della società, le organizzazioni sportive facenti parte del Movimento olimpico devono osservare la neutralità politica"[36]. Tale principio, che qualcuno vorrebbe applicato in modo assoluto e senza bilanciamenti (cfr. *infra*), non rispecchia la vocazione libertaria della Carta stessa. Non solo, ma, come già evidenziato, può tradursi in un boomerang per le istituzioni sportive, nel senso che un'eventuale sanzione contro gli atleti che protestano può finire per rafforzare la solidarietà interna alla comunità sportiva, galvanizzando il dissenso verso quei governi che adottano condotte liberticide[37]. La popolarità e la visibilità mediatica degli atleti rappresentano, infatti, un potenziale catalizzatore di critica e protesta contro i sistemi oppressivi, come confermato dai timori dello Stato cinese. Un'applicazione rigida del PF 5 è auspicata anche dalle autorità della Federazione russa. Rispondendo alla decisione di escludere gli atleti russi e bielorussi dai Giochi paralimpici di Pechino 2022 e dalle successive competizioni internazionali, il vice Primo ministro russo Chernyshenko, durante i Giochi dei paesi BRICS[38] , dichiarava infatti: "Il nostro

[35] La Turchia, in effetti, è l'unico paese che riconosce la Repubblica di Cipro del Nord.

[36] Traduzione personale. Su questo principio, cfr. C. Del Bò e S. Bastianon (a cura di), *La neutralità dello sport. Un dilemma contemporaneo fra politica, etica e diritto*, Roma, 2023.

[37] Sul punto, ci si permette di rinviare a L. Melica, *La presunta "neutralità" del diritto transnazionale allo sport*, cit., par. 2; Id., *I principi fondamentali dell'olimpismo e la loro applicazione nelle situazioni a forte impatto geopolitico*, cit., par. 2.

[38] I Giochi BRICS 2024 si sono svolti a Kazan, in Russia, dal 12 al 23 giugno 2024, in coincidenza con la presidenza russa dei BRICS. Tali Giochi sono stati una competizione sportiva multidisciplinare, che ha visto la partecipazione di 2.970 atleti provenienti da 89 paesi (inclusi

paese si è sempre attenuto al principio secondo cui lo sport è al di là della politica, ma siamo costantemente coinvolti nella sfera politica perché si comprende l'importanza dello sport nella vita del popolo russo"[39]. Questa presa di posizione conferma la tensione intrinseca tra il principio di neutralità politica sancito dal PF 5 della Carta olimpica e l'esercizio individuale del diritto alla pratica sportiva inteso come espressione culturale e sociale, comprensivo del diritto alla libera manifestazione del pensiero.

### 5.1. (Segue) *L'autonomia delle organizzazioni sportive e la neutralità politica*

In termini astratti, l'autonomia delle organizzazioni sportive internazionali è riconosciuta a condizione che la *lex sportiva* non violi norme e principi essenziali e inderogabili vigenti a livello internazionale e nazionale[40]. Dalla sequenza delle norme contenute nel PF 5, infatti, potrebbe arguirsi che le istituzioni sportive rivendicano la propria autonomia in cambio di un impegno alla neutralità politica. Da un lato, infatti, il PF 5 riconosce alle istituzioni sportive "i diritti e gli obblighi di autonomia" che comprendono, la libera determinazione e il controllo delle regole sportive, la definizione della struttura e della governance delle proprie organizzazioni e il diritto a svolgere elezioni libere da influenze esterne[41] – e dall'altro afferma che "il Movimento olimpico deve applicare la neutralità politica". Sembrerebbe dunque che la neutralità politica e l'autonomia delle istituzioni sportive siano due facce della stessa medaglia: Stati e organizzazioni internazionali devono garantire l'autonomia dello sport, purché le istituzioni sportive mantengano la neutralità politica. Determinante, a tal fine, è la individuazione del contenuto del termine "politica" all'interno della disciplina olimpica. È difficile, infatti, invocare, l'eredità ideale di Pierre de Coubertin e i valori fondanti dell'Olimpismo quale paradigma etico da un lato, e imporre un bavaglio alle critiche nei confronti di leggi e azioni politiche che contraddicono tali principi, dall'altro. Questa lettura

rappresentanti di Stati parzialmente riconosciuti e territori occupati), anche se le delegazioni più numerose erano quelle di Russia, Brasile e Cina. I Giochi, nati come alternativa per gli atleti russi esclusi dalle Olimpiadi di Parigi 2024 a causa delle sanzioni del CIO e delle controversie sul doping, hanno assegnato 1.276 medaglie in 27 sport. L'evento si è aperto il 12 giugno con una cerimonia ufficiale, mentre la chiusura è coincisa con la tradizionale festa del *Sabantuy*. Sono stati investiti rilevanti fondi per infrastrutture e premi ai medagliati; il logo, la mascotte *Brics* e la partecipazione di ambasciatori sportivi di spicco hanno contribuito al rilievo dell'iniziativa, trasmessa principalmente da *Match TV* e *TNV*.

[39] Le dichiarazioni sono riportate in J. Heintz, *Russia, largely excluded from international sports, hosts athletes at BRICS Games*, in *apnews.com*, 12 giugno 2024.

[40] Ovviamente, il diritto alla pratica sportiva è regolato non soltanto dalla Carta olimpica, ma trova appigli, più o meno espliciti, anche nelle Costituzioni statali e nelle Convenzioni internazionali (ad es. UNESCO, Carta Internazionale per l'Educazione fisica, l'Attività Fisica e lo Sport, SHS/2015/PI/H/14/REV.): cfr., sul punto, L. Melica, *Sport e "diritti" in Italia e nel mondo*, Bologna, 2022, pp. 25 ss.

[41] Da non trascurare è anche il riferimento, contenuto nella stessa disposizione, all'obbligo di assicurare l'applicazione dei principi di buona governance.

è confermata da una serie di disposizioni della Carta olimpica, in forza delle quali i principi cardine dell'Olimpismo devono essere attuati e perseguiti ovunque e a tutti gli effetti. La Carta, infatti, non si limita a perseguire l'obiettivo generale di promuovere il "rispetto dei diritti umani riconosciuti a livello internazionale" e di favorire una "società pacifica attenta alla salvaguardia della dignità umana" (PF 1 e 2), ma mira a perseguire concretamente questi principi e regole.

In base alla regola 2, i compiti del CIO sono infatti i seguenti: agire contro ogni forma di discriminazione che interessi il Movimento olimpico; promuovere e sostenere l'inclusione delle donne nello sport a tutti i livelli e in tutte le strutture, perseguendo la parità di genere; tutelare gli atleti e l'integrità dello sport nella lotta al doping e contro ogni forma di manipolazione delle competizioni e di corruzione; incoraggiare e supportare iniziative volte alla cura medica e alla salute degli atleti; opporsi a qualsiasi sfruttamento politico o commerciale dello sport e degli atleti; sostenere gli sforzi di organizzazioni sportive e autorità pubbliche a garanzia dei diritti pensionistici degli atleti; promuovere l'integrità dello sport e tutelare gli atleti da ogni forma di molestia o abuso.

Ma vi è di più. Ai sensi della regola 16.2, ogni membro del CIO è tenuto a: vigilare sull'implementazione dei principi olimpici nel proprio paese e nelle organizzazioni del Movimento olimpico cui appartiene; comunicare tempestivamente al Presidente qualsiasi evento che possa ostacolare l'applicazione della Carta olimpica o avere ripercussioni negative sul Movimento olimpico nel proprio contesto nazionale o in organismi sportivi; promuovere, nei propri paesi, i principi fondamentali e i valori dell'Olimpismo, con particolare riguardo al campo dello sport e dell'educazione.

Anche le federazioni internazionali (IF) sono soggette ai medesimi obblighi, in quanto, ai sensi della regola 26, sono tenute a "stabilire ed applicare, in conformità allo spirito olimpico, le regole relative alla pratica dei rispettivi sport e garantirne l'attuazione".

Infine, la tutela dei diritti degli atleti e delle atlete è assicurata anche dalla regola 27.2, che disciplina i compiti dei comitati olimpici nazionali. Questi ultimi, infatti, sono tenuti a: garantire l'osservanza della Carta olimpica nel proprio paese; intervenire contro ogni forma di discriminazione e violenza nello sport; adottare e applicare il Codice mondiale antidoping; implementare il Codice del Movimento olimpico per la prevenzione della manipolazione delle competizioni sportive; promuovere e sostenere misure riguardanti la cura sanitaria e la salute degli atleti.

Da questo quadro di insieme discende dunque che la Carta olimpica non si limita a incarnare i valori del liberalismo democratico e a prevedere la tutela di specifici diritti degli atleti collegati all'attività sportiva, ma ne impone il rispetto attraverso i Comitati olimpici dislocati nei diversi territori.

Da ciò discende l'esigenza ineludibile di una riconsiderazione della nozione stessa di "politica" nell'ambito olimpico, che non può tradursi in una compressione assoluta della libertà di espressione delle molteplici soggettività che animano il

Movimento olimpico. Tanto più quando la critica sia orientata verso le violazioni dei principi e dei diritti solennemente consacrati nella Carta olimpica, indipendentemente dai soggetti – Stati nazionali inclusi – che se ne rendano responsabili.

## 6. *L'interpretazione della regola 50 alla luce delle raccomandazioni della Commissione atleti del CIO*

Rilevante è sul piano dell'applicazione e interpretazione del principio di neutralità politica, la regola 50.2, che vieta "alcuna forma di dimostrazione o propaganda politica, religiosa o razziale in nessun sito, impianto o altra area olimpica"[42]. Storicamente, tale disposizione è stata interpretata in maniera tendenzialmente restrittiva, permeando i regolamenti sportivi da un rigore tale da impedire agli atleti di esprimere contestazioni o critiche verso decisioni politiche di governi nazionali o istituzioni internazionali, comprese quelle del mondo sportivo, anche quando tali azioni politiche e normative fossero potenzialmente lesive dei diritti umani fondamentali[43].

Tuttavia, nonostante questo approccio così rigoroso, le istituzioni sportive hanno faticato a contenere le manifestazioni di protesta e dissenso promosse dagli atleti nei luoghi dello sport, soprattutto dopo l'invasione russa dell'Ucraina, quado la gran parte delle sedi degli eventi sportivi si sono tinte dei colori della bandiera ucraina e la protesta si è estesa su scala globale, rendendo vano ogni tentativo di repressione della libertà di espressione[44].

Di conseguenza, in un quadro di insieme sempre più aperto alla concessione di ampi spazi alla libertà di pensiero degli atleti, il CIO, su sollecitazione della Commissione atleti, ha introdotto una serie di raccomandazioni volte a tutelare e regolare la libertà di critica nei luoghi dello sport, con l'intento di riformare la regola 50[45]. Tali raccomandazioni, che hanno trovato applicazione durante gli eventi sportivi più recenti, prevedono che la libertà di espressione degli atleti deve

[42] Traduzione personale.

[43] Cfr. G. Sandulli, *La Rule 50 della Carta olimpica e il divieto di proteste politiche*, in *olympialex.com*, 2021, pp. 36 ss.; M. James, *Restricting Athletes' Voices: The Evolution of Rule 50 and Its Application at Tokyo 2020 and Beyond*, in W. Rook e D. Heerdt (a cura di), *The Routledge handbook on Mega-Sporting Events and Human Rights*, London, 2023, pp. 448-458; A. Di Marco, *Athletes' Freedom of expression: the Relative Political Neutrality of Sport*, in *Hum. Rig. L. Rev*., 2021, 21, pp. 620 ss.; Id., *Human rights in the Olympic Movement: The application of international and European standards to the lex sportiva*, in *Neth. Quart. Hum. Rig*., 2022, 3, pp. 244-268.

[44] Ci permette di rinviare per alcuni esempi paradigmatici a L. Melica, *Valori dell'Olimpismo e pregnanza giuridica nella geopolitica dello sport*, cit.; G.M. Ruotolo, *Diritto allo sport e nello sport nell'ordinamento internazionale tra tutela dei diritti fondamentali e perseguimento della pace: alcune considerazioni sulle misure sportive contro la Russia*, in *Diritto dello Sport*, 2022, 1, pp. 1 ss.; S. Bastianon, *Sport e neutralità al tempo del conflitto russo-ucraino*, in *Riv. dir. sport*., 2023, 1, pp. 27 ss.

[45] CIO, *IOC Athletes' Commission's recommendations on Rule 50 and Athlete Expression at the Olympic Games fully endorsed by the IOC Executive Board*, in *olympics.com*, 21 aprile 2021.

essere regolata in maniera differenziata a seconda del luogo, del momento e del contenuto dell'espressione. In dettaglio, si consiglia agli atleti di evidenziare l'importanza dei principi di solidarietà e non discriminazione durante le cerimonie di apertura e di chiusura delle competizioni sportive internazionali e delle olimpiadi in particolare e di indossare, nel villaggio olimpico, un abbigliamento che veicoli i messaggi di "pace, rispetto, solidarietà, inclusione e uguaglianza". Inoltre, si raccomanda loro di utilizzare il murale della Tregua olimpica, per esprimere il proprio sostegno a questo ideale, amplificando il messaggio anche mediante l'*engagement* digitale. Al fine di veicolare questo tipo di messaggi anche al di fuori dei Giochi Olimpici, è stata istituita la piattaforma *Athlete365*, all'interno della quale atleti e atlete sono liberi di discutere di queste tematiche sensibili[46]. Il punto più controverso riguarda il comportamento da tenere sul podio e durante le cerimonie ufficiali nel senso che, tali luoghi, dovrebbero essere preservati da ogni forma di critica politica[47]. Fatta eccezione per queste aree, dunque, ogni forma di protesta riguardante le tematiche della pace, dell'eguaglianza, della inclusione e sulla più generale violazione dei diritti umani non è solo ammissibile, ma è anche raccomandata in forza del ruolo e funzione assunto dallo sport come veicolo di diffusione di tali valori.

In questo quadro di insieme, il concetto di neutralità politica deve essere bilanciato con i PF 1, 2 e 4 e con il diritto a praticare lo sport inserito nel più generale diritto alla partecipazione alla vita culturale che rende ammissibile la libertà di critica di atleti e atlete nei riguardi dei comportamenti e delle azioni lesive dei valori della pace, della non discriminazione, della solidarietà e della tutela dei diritti umani fondamentali da parte di chiunque, includendo le stesse Istituzioni sportive e le autorità statali dei paesi i cui Comitati olimpici sono parte integrante del Movimento olimpico. Ciò detto, non può tuttavia negarsi che questo l'esercizio di questo diritto può essere frenato se non annullato a causa della scarsa incisività dei controlli operati sui territori dai Comitati olimpici nazionali.

## 7. *La difficile attuazione della tutela dei valori olimpici e dei diritti degli atleti*

La Carta olimpica, come osservato, contiene tutti gli strumenti utili per portare all'attenzione del CIO casi e circostanze riconducibili ai comportamenti lesivi dei valori in epigrafe. Non può tuttavia sottacersi, che se un comitato nazionale è controllato dal governo di un paese – indifferentemente liberaldemocratico o

[46] Così era stabilito nelle raccomandazioni (cfr. *ivi*, p. 2).

[47] La maggioranza degli atleti e atlete (67%) ritiene inappropriato manifestare o esprimere opinioni direttamente sul campo di gara, durante le cerimonie ufficiali e sulle tribune dove si ritirano i premi: in pratica, anche a loro parere tali momenti dovrebbero rimanere esenti da proteste, dimostrazioni o azioni percepite come tali. Cfr. CIO, *IOC Athletes' Commission's recommendations on Rule 50 and Athlete Expression at the Olympic Games fully endorsed by the IOC Executive Board*, cit.

autoritario – difficilmente i suoi vertici applicheranno la regola 16.2, segnalando "eventi pregiudizievoli all'applicazione della Carta olimpica o che negativamente impattano sul Movimento olimpico"[48]. Analogamente, è alquanto improbabile che un comitato nazionale informerà il CIO per lamentare l'emanazione di atti legislativi o l'esistenza di pressioni politiche adottate a detrimento dell'autonomia del movimento sportivo, secondo quanto previsto dalla regola 27.6.

Dunque, tali disposizioni rischiano di essere effettivamente applicate solo in contesti dove il comitato olimpico nazionale gode di reale autonomia, ossia, principalmente, nei paesi governati da regimi di democrazia liberale e comunque non in tutti.

Il caso del Comitato olimpico italiano (CONI) illustra in maniera emblematica questa tendenza: quando il Governo e il Parlamento italiani hanno adottato una normativa potenzialmente lesiva dell'autonomia del comitato olimpico, i vertici di quest'ultimo hanno sempre reagito prontamente, denunciando tali interferenze al Comitato esecutivo del CIO, il quale ha sollecitato il Governo italiano affinché cessasse tali azioni, accompagnando tale richiesta con un implicito monito riguardante la possibile revoca dell'assegnazione di un evento sportivo imminente nel paese e/o la partecipazione degli atleti italiani alle competizioni internazionali successive in qualità di atleti indipendenti, privi di simboli nazionali quali bandiera e inno[49]. La regola 27.9, infatti, se attuata correttamente non ammette sviamenti abilitando il Comitato esecutivo del CIO ad "adottare ogni decisione necessaria a proteggere il Movimento olimpico nel paese di un comitato olimpico nazionale, inclusa la sospensione o la revoca del riconoscimento del comitato qualora la costituzione, la legge o altri regolamenti vigenti, o atti di organi governativi o altri, ostacolino l'attività o la libera espressione di volontà del comitato stesso". Questo strumento ha una valenza ed efficacia formidabili, considerando la risonanza mediatica dello sport: la sola minaccia della revoca a ospitare i Giochi olimpici o altre competizioni internazionali già assegnate, e/o la proibizione di utilizzare la bandiera e l'inno nazionale durante gli eventi internazionali sono sufficienti a indurre un governo a ritirare l'atto legislativo o a cessare l'azione politica o la pressione contestata, ristabilendo lo *status quo ante*. Il problema maggiore è però la segnalazione da parte delle autorità sportive nazionali, posto che non tutte – anzi forse quasi nessuna – è attiva come il Comitato olimpico italiano. Difficilmente, infatti, i vertici sportivi di un paese autoritario saranno talmente coraggiosi da denunciare al CIO eventuali pressioni governative o le diverse forme di menomazione dell'autonomia dello sport, o, ancora peggio, la violazione dei diritti

[48] Traduzione personale.

[49] Ci si permette di rinviare a L. Melica, *Sport e "diritti" in Italia e nel mondo*, cit., *passim*. Cfr. anche G. Liotta e L. Santoro, *Lezioni di Diritto sportivo*, Milano, 2023, pp. 1-10; A. Marchetti, *The autonomy of sport and the case of the Italian reform*, in *RDES*, 2022, pp. 213-240; G.G. Carboni, *L'ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato*, in *federalismi.it*, 2021, 12, pp. 49-50; D. Rapacciuolo, *La riforma italiana dello sport fra critiche, paventate illegittimità, paure* e best practices, in *RDES*, 2019, 2, pp. 9-13.

degli atleti e delle atlete. Lo stesso può verificarsi nelle liberaldemocrazie dove le Istituzioni sportive sono alle strette dipendenze politiche ed economiche dei governi nazionali. Tuttavia, è lampante che il silenzio interno non può legittimare l'inerzia del CIO, che di sovente è a conoscenza o nutre fondati sospetti sulle dinamiche esistenti in certi Stati. Non mi riferisco, unicamente, alle restrizioni alla libertà di espressione, ma anche a gravi forme di sfruttamento degli atleti, quali la manipolazione dei sistemi antidoping, le molestie sessuali o a casi di abuso su minori, tutte questioni di cui spesso i vertici sportivi sono consapevoli, ma che restano impunite a causa della mancanza di denunce ufficiali[50].

Per rispondere a tali deficienze nell'attuazione della Carta olimpica, è imperativo che il Comitato esecutivo del CIO e le alte sfere dello sport internazionale assumano un ruolo proattivo e risoluto. Questi comportamenti, infatti, mettono a rischio la credibilità del Movimento olimpico e l'idea stessa che configura l'"Olimpismo" come uno spazio di inclusione e rispetto dei diritti umani. L'effettiva attuazione del principio di non discriminazione e del diritto alla pratica sportiva, inteso come proiezione culturale dell'espressione della propria personalità, sono strettamente interdipendenti alla capacità del CIO e della comunità sportiva internazionale di adottare una condotta trasparente e vigile, rafforzando la sorveglianza sulle violazioni e garantendo l'autonomia effettiva dei comitati olimpici nazionali, anche mediante sanzioni tempestive e proporzionate. Solo in tal modo sarà possibile assicurare coerenza e uniformità nell'applicazione della normativa olimpica, evitando ambiguità o favoritismi e mantenendo intatta

[50] Si veda, in generale, Queen Atletica, *Mondiali, la storia parallela: 273 dopati (individuati) in 18 edizioni e il folle record di positivi a Daegu nel 2011*, in *atleticalive.it*, 11 agosto 2023. Tale rapporto traccia un resoconto dettagliato delle positività riscontrate ai controlli antidoping nelle diciotto edizioni dei Campionati mondiali di atletica leggera, iniziati nel 1983 a Helsinki. Il documento evidenzia come siano stati identificati complessivamente 273 atleti positivi, con una media di circa 15 casi per edizione. Tre edizioni sono risultate particolarmente colpite: Berlino 2009 (49 atleti), Daegu 2011 (66 atleti, dato record), e Mosca 2013 (53 atleti), per un totale di 168 positivi in sole tre edizioni. Negli ultimi anni, i casi sono sensibilmente diminuiti, con le ultime quattro edizioni che hanno registrato progressivamente meno positività. Il rapporto sottolinea, inoltre, che sono state revocate 72 medaglie per doping (metà delle quali d'oro), mostrando come il doping abbia influenzato in misura rilevante i risultati più prestigiosi. L'indagine è stata resa possibile anche grazie alle inchieste sulla corruzione all'interno della IAAF dell'epoca (oggi *World Athletics*), attraverso cui è emerso un sistema di ricatti e coperture, con particolare riferimento agli atleti russi, che rappresentano la maggioranza dei casi di doping identificati. Il rapporto offre un quadro comunque sfumato, indicando miglioramenti nella gestione antidoping e una lotta in corso tra chi tenta di barare e chi cerca di garantire uno sport pulito. Si veda anche European Data Protection Board (EDPB), *Raccomandazioni 1/2025 sul codice mondiale antidoping 2027*, 11 febbraio 2025: questo documento analizza il Codice mondiale antidoping e la sua applicazione negli Stati membri dell'UE, con riflessioni sulla protezione dei dati e sulle responsabilità degli organismi antidoping nazionali e internazionali. Cfr. anche WADA, *WADA's 2025 Prohibited List now in force,* in *wada-ama.org*, 1° gennaio 2025, ossia la comunicazione ufficiale della WADA sulla lista delle sostanze e metodi proibiti per il 2025, che coinvolge tutti i paesi firmatari e riguarda il controllo antidoping globale. In Italia, cfr. NADO Italia, *Codice Sportivo Antidoping 2025*, in *nadoitalia.it*, 11 febbraio 2025: il regolamento nazionale italiano, che recepisce il codice internazionale e fornisce dati e norme relative ai controlli antidoping, è un esempio di come anche in Italia siano monitorate le violazioni e si affrontino le criticità del sistema.

la dignità e i diritti fondamentali degli atleti, al di là di ogni pressione politica o interesse economico.

## 8. *Una proposta di modifica della Carta olimpica: la pratica sportiva è incompatibile con un atteggiamento marziale dello sport*

Alla luce delle criticità sopra esposte, appare urgente e necessario rafforzare il quadro delle garanzie della Carta olimpica, trasformando in strumenti effettivi norme che la stessa Carta contiene per vigilare sul rispetto dei valori dell'Olimpismo. Come già detto, le mancate denunce, l'inerzia nei confronti delle violazioni dei diritti degli atleti e la scarsità di interventi tempestivi hanno minato la credibilità del CIO e la stessa concezione dell'Olimpismo come spazio universale di diritti, inclusione e rispetto della dignità umana. Non solo, ma la sensazione che agli Stati autoritari che organizzano eventi sportivi con massicci investimenti economico-finanziari si possano perdonare gli standards bassissimi di tutela dei diritti fondamentali è comune agli osservatori del fenomeno sportivo[51].

Rilevante è anche la tendenza, invalsa in certi paesi, di controllare lo sport in quanto funzionale alla strategia politica di rafforzare il prestigio e il senso di appartenenza nazionale, molto oltre la normalità. L'atleta vincente non incarna, infatti, solo il successo personale, ma anche la forza e il vigore dello Stato stesso al punto da trasformare l'intero sport nazionale in uno strumento politico, un autentico

[51] Sul tema dell'assegnazione di Giochi olimpici e Campionati mondiali a Stati non democratici come Cina, Russia, Qatar, Arabia Saudita, le analisi della letteratura specialistica e degli organismi per i diritti umani documentano una tendenza sempre più consolidata, dagli anni Duemila in poi, verso la predilezione di paesi ricchi ed autoritari, spesso indipendentemente dai criteri legati al rispetto dei diritti fondamentali. Negli sport globali, il principio della rotazione geografica inclusiva è stato progressivamente abbandonato a favore della scelta di *location* che garantiscono ingenti ritorni economici, visibilità globale e investimenti infrastrutturali. La FIFA, per esempio, ha assegnato la Coppa del Mondo 2018 alla Russia e quella del 2022 al Qatar, paesi con carenti standard di libertà civili e politiche, ma enormi risorse economiche e capacità organizzativa. Similmente, sia le Olimpiadi estive del 2008 che le invernali del 2022 hanno visto protagonista la Cina, notoriamente poco attenta alla tutela delle libertà fondamentali. La logica della promozione dei diritti umani viene sovente surclassata da criteri di "*sportswashing*": regimi autoritari finanziano grandi eventi sportivi allo scopo di migliorare la loro reputazione internazionale, oscurando pratiche sistemiche di violazione dei diritti umani. Dati statistici e rapporti delle organizzazioni per i diritti umani evidenziano come i grandi eventi sportivi post-2000 siano raramente stati ospitati in paesi come Perù, Ghana o stati poveri dell'Africa sub-sahariana, nonostante la retorica dell'inclusione. Studi accademici e ONG denunciano, inoltre, il perpetuarsi di un doppio standard operativo da parte di CIO e FIFA, che privilegiano, di fatto, la ricchezza e la capacità organizzativa rispetto alla trasparenza e alla promozione autentica dei valori democratici. Il meccanismo, così come documentato nei report di *Amnesty International*, *Human Rights Watch* e varie riviste accademiche, trasforma i grandi eventi sportivi in strumenti di *soft power* funzionali alla legittimazione delle élite autoritarie, a discapito di un reale sviluppo locale e della tutela delle persone. Cfr. Amnesty International, *Qatar World Cup of Shame*, in *amnesty.org*, 31 marzo 2016; 2021; Human Rights Watch, *Qatar: Rights Abuses Stain FIFA World Cup*, in *hrw.org*, 14 novembre 2022; Amnesty International, *Sport e diritti umani,* in *amnesty.it*; Human Rights Watch, *World Report 2024*: *Qatar*, in *hrw.org*. In dottrina, sul concetto di *sportswashing*, cfr. K. Fruh, A. Archer e J. Wojtowicz, *Sportswashing: Complicity and corruption*, in *Sport, Eth. Phil.*, 2023, 1, pp. 101-118.

"*instrumentum regni*", funzionale a logiche di affermazione e legittimazione politica interna ed esterna. Queste derive sono particolarmente riconoscibili in realtà caratterizzate da autocrazie e in democrazie di facciata, dove la subordinazione delle strutture sportive al potere politico si traduce in un controllo diretto sui Comitati nazionali e in un soffocamento di ogni slancio critico o autonomo da parte degli organismi sportivi e quindi degli atleti. Volendo definire questo approccio, ritengo abbastanza veritiero il riferimento alla "marzialità" dello sport, ossia una visione del fenomeno sportivo che si distanzia dai valori fondanti della Carta olimpica e dall'Olimpismo inteso come filosofia di vita improntata alla pace, all'inclusione e al rispetto della dignità della persona. Quando la marzialità dello sport esprime la filosofia di vita di un paese e le autorità sportive divengono lo strumento per realizzare tali finalità, è difficile immaginare una collaborazione tra le istituzioni sportive nazionali e quelle internazionali: mai, le autorità nazionali, denunceranno le forme di sfruttamento di atleti e atlete con resoconti dettagliati. Questa casistica non si verifica solo nei paesi in cui operano forme autocratiche di governo; al contrario e inaspettatamente diverse forme di sfruttamento si verificano anche in alcuni paesi europei[52].

Il CIO deve dunque rafforzare i meccanismi di vigilanza, prescindendo dalle (non) segnalazioni che provengono dai Comitati e dalle federazioni sportive nazionali e lo deve fare soprattutto quando sono a rischio i diritti dei minori[53]. Ma

[52] In Italia, come in tanti altri paesi, vari studi confermano i pericoli di sovraccarico nei giovani sportivi, denunciano modalità indirette di abuso e mettono in luce la necessità di regolamentazioni più rigorose e tutela attiva. Si veda, M. Bonarrigo, *Doping, rapporto WADA: l'Italia è il paese con più positivi al mondo*, in *corriere.it*, 20 dicembre 2019; Openpolis, *La pratica sportiva tra bambini e ragazzi*, in *openpolis.it*, 18 giugno 2021; Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza, *Minorenni e sport, dati dell'Osservatorio #Conibambini*, in *minori.gov.it*, 21 agosto 2024; Centro Psicologia, *Adolescenti e Sport*, in *centropsicologia.it*, 26 luglio 2024. Con riferimento allo Stato cinese, cfr. G. Xiaoyan, L. Jiahe e C. Dandan, *China's Anti-Doping Laws & Regulations – An Overview In 2023*, in *lawinsport.com*, 20 gennaio 2023.

[53] Lo sfruttamento di atlete e atleti, specialmente minorenni, che si manifesta attraverso pratiche dopanti e iper-allenamenti costituisce una delle piaghe più gravi e meno discusse del mondo sportivo moderno. Sebbene queste modalità siano più sviluppate e riconosciute in paesi in cui la marzialità e il nazionalismo sportivo sono punti fermi della cultura statale – come Russia, Cina e altri regimi autoritari – non sono affatto escluse neppure nelle democrazie liberali a partire dalla stessa Italia. Il fenomeno si incardina in una concezione aggressiva dello sport, dove l'atleta non è più persona prima che sportivo, ma mero strumento al servizio dell'immagine di potenza e prestigio di uno Stato o di un circolo dirigente. Le fonti scientifiche e sociali nazionali e internazionali delineano un quadro complesso, nel quale il doping emerge come pratica ormai dilagante e sempre più subdola, coinvolgendo fasce di giovani e giovanissimi che vengono sollecitati e forzati a carichi di lavoro che sforano i limiti fisiologici e psicologici. Lo stress continuo derivato da stimoli sportivi esagerati, unito alle pressioni esterne spesso esercitate da tecnici e federazioni, mina profondamente la crescita sana degli adolescenti, con il rischio di *burn-out*, traumi psichici e danni fisici irreversibili. Questi dati si intrecciano con un panorama globale dove il doping e iper-allenamenti sistematici, talvolta di Stato, sono tristemente noti e dove la preparazione massacrante e l'uso di sostanze proibite sono stati spesso ampiamente documentati e portati alla luce da inchieste internazionali e indagini antidoping. Il sistema russo, ad esempio, è emblematico per un approccio "a qualsiasi costo" che ha portato al doping di Stato, manipolazioni scientifiche, allenamenti estenuanti e una pressione oppressiva sugli atleti, con conseguenze che superano la sfera sportiva e riguardano la tutela dei diritti umani e la dignità personale. La Cina, similmente, continua a confrontarsi con accuse e scandali di doping massivo, anche tra giovanissimi, e con metodi di allenamento spesso estremi, che

vi è di più. Penso anche a una modifica della regola 50 nel senso di precisare espressamente che la neutralità politica non impedisce agli atleti di esprimere sostegno alla pace, alla non discriminazione, alla inclusione e alla solidarietà, nel rispetto dei diritti umani. Infine, sarebbe opportuno introdurre una disposizione espressa che sancisca l'incompatibilità tra i valori olimpici e l'approccio marziale allo sport, istituendo una apposita Commissione di esperti indipendenti chiamata a raccogliere le segnalazioni e ogni tipo di informazione anche in forma anonima sui comportamenti e le forme di sfruttamento di atleti e atlete. Il CIO deve essere determinato ad acquisire notizie il più dettagliate possibili, senza fare sconti a nessuno, e soprattutto deve reagire in modo appropriato alle violazioni accertate. In questi casi, deve sempre essere rispettato il diritto a praticare lo sport nel rispetto del principio di non discriminazione e in coerenza agli stessi valori della Carta olimpica.

rischiano di compromettere il benessere fisico e psichico dei praticanti. Quanto alle accuse di doping di Stato in questo paese, si rinvia alle inchieste della WADA e in particolare il rapporto McLaren che hanno denunciato la collaborazione diretta tra Ministero dello Sport, Agenzia antidoping russa (RUSADA) e servizi segreti (FSB). Questi enti coordinavano la somministrazione di sostanze proibite e la manipolazione dei test antidoping tramite la cosiddetta "*Disappearing Positive Methodology*", che prevedeva la sostituzione dei campioni positivi con altri puliti per autorizzare la partecipazione degli atleti alle competizioni internazionali. Centinaia di atleti sono stati coinvolti da questo sistema, coprendo discipline olimpiche tradizionali e meno visibili. Le conseguenze sono state gravissime: revoca di medaglie, esclusioni dai Giochi olimpici e deterioramento della credibilità dello sport russo. Si veda, WADA, *Richard H. McLaren, O.C. Independent Person WADA Investigation of Sochi Allegations*, in *wada-ama.org*, 9 dicembre 2016. *Rapporto McLaren sul doping di Stato in Russia"*, 2016. In dottrina, cfr. A. Duval, *The Russian doping scandal at the court of arbitration for sport: lessons for the world anti-doping system*, in *Int'l Sports L. J*., 2017, 3, pp. 177-197; S. Harris, M. Dowling e B. Houlihan, *An analysis of governance failure and power dynamics in international sport: the Russian doping scandal*, in *Int'l J. Sport Pol. Pol*., 2021, 3, pp. 359-378; R.W. Pound, *The Russian doping scandal: Some reflections on responsibility in sport governance*, in *J. Olymp. Stud*., 2020, 1, pp. 3-21.

BIBLIOGRAFIA

S. Bastianon, *Sport e neutralità al tempo del conflitto russo-ucraino*, in *Riv. dir. sport*., 2023, 1, pp. 27 ss.

M. Bonarrigo, *Doping, rapporto WADA: l'Italia è il paese con più positivi al mondo*, in *corriere.it*, 20 dicembre 2019.

G.G. Carboni, *L'ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato*, in *federalismi.it*, 2021, 12, pp. 49-50.

J.L. Chappelet, *Chinese Olympics' Problematic Relationship with Human Rights*, in *ispionline.it*, 2 febbraio 2022.

F. Ciocca, *Islam e Sport. Atlete musulmane nei contesti diasporici*, in *Riv. medit. isl.*, 2021, 9, pp. 39 ss.

K.J. Cook, *Uncovering the evolution of hijabs in women's sports*, in *Grad. Rev*., 2018, 1, pp. 62-67.

C. Del Bò e S. Bastianon (a cura di), *La neutralità dello sport. Un dilemma contemporaneo fra politica, etica e diritto*, Roma, 2023.

A. Di Marco, *Athletes' Freedom of expression: the Relative Political Neutrality of Sport*, in *Hum. Rig. L. Rev*., 2021, 21, pp. 620 ss.

A. Di Marco, *Human rights in the Olympic Movement: The application of international and European standards to the lex sportiva*, in *Neth. Quart. Hum. Rig*., 2022, 3, pp. 244-268.

B. Dooley, *Sportswashing: The 2022 Beijing Olympics*, New York, 2022.

A. Duval, *The Russian doping scandal at the court of arbitration for sport: lessons for the world anti-doping system*, in *Int'l Sports L. J*., 2017, 3, pp. 177-197.

K. Fruh, A. Archer e J. Wojtowicz, *Sportswashing: Complicity and corruption*, in *Sport, Eth. Phil.*, 2023, 1, pp. 101-118.

P. Ghobadi, *Iran protests: Football star Ali Karimi under travel ban, leaked papers show*, in *bbc.com*, 6 maggio 2023.

S. Giuntini, *L'olimpiade dimezzata. Storia e politica del boicottaggio nello sport*, Roma, 2009.

S. Harris, M. Dowling e B. Houlihan, *An analysis of governance failure and power dynamics in international sport: the Russian doping scandal*, in *Int'l J. Sport Pol. Pol*., 2021, 3, pp. 359-378.

J. Heintz, *Russia, largely excluded from international sports, hosts athletes at BRICS Games*, in *apnews.com*, 12 giugno 2024.

M. James, *Restricting Athletes' Voices: The Evolution of Rule 50 and Its Application at Tokyo 2020 and Beyond*, in W. Rook e D. Heerdt (a cura di), *The Routledge handbook on Mega-Sporting Events and Human Rights*, London, 2023, pp. 448-458.

N. Lebedeva, *Sport contro politica: Esaminando i boicottaggi olimpici che si sono verificati (1980, 1984) e sono stati evitati (2008)*, Roma, 2021.

G. Liotta e L. Santoro, *Lezioni di Diritto sportivo*, Milano, 2023, pp. 1-10.

A. Marchetti, *The autonomy of sport and the case of the Italian reform*, in *RDES*, 2022, pp. 213-240.

L. Melica, *La presunta "neutralità" del diritto transnazionale allo sport*, in *Diritto dello sport*, 2021, 2.

L. Melica, *Sport e "diritti" in Italia e nel mondo*, Bologna, 2022.

L. Melica, *I principi fondamentali dell'olimpismo e la loro applicazione nelle situazioni a forte impatto geopolitico*, in *Riv. dir. sport.*, 2022, 2.

L. Melica, *Valori dell'Olimpismo e pregnanza giuridica nella geopolitica dello sport*, in *Diritto dello sport*, 2023, 2.

L. Melica, *"L'éclairer" dell'Olimpismo. De Coubertin tra i giganti del metodo comparato*, Modena, 2024.

W.J. Morgan, *Hassiba Boulmerka and Islamic Green: international sports, cultural differences, and the postmodern interpretation*, in G. Rail (a cura di), *Sport and Postmodern Times*, New York, 1998, pp. 345-366.

F. Moria, *L'ex portiere bielorusso Khamutowski sta per essere processato dal regime di Lukashenko*, in *mondosportivo.it*, 28 dicembre 2022.

Y. Nakamura, *Beyond the hijab: Female Muslims and physical activity*, in *Wom. Sport Phys. Act. J*., 2002, 2, pp. 21-48.

S. Nurhalisa, *Hijab as Identity: An Analysis of Human Rights Violations and Gender Discrimination (Case Study of the 2024 Paris Olympics)*, in *Proirofonic*, 2025, 1, pp. 374-381.

D. Occhipinti, *Algeria: Hassiba Boulmerka, la prima donna dello sport*, in *ilfattoquotidiano.it*, 10 luglio 2014.

G. Pfister, *Outsiders: Muslim women and Olympic games–barriers and opportunities*, in *Int'l J. Hist. sport*, 2010, 16-18, pp. 2925-2957

G. Pfister, *Tra restrizioni ed empowerment: Islam e sport femminile*, in *Religioni e società*, 2011, pp. 28-41.

R.W. Pound, *The Russian doping scandal: Some reflections on responsibility in sport governance*, in *J. Olymp. Stud*., 2020, 1, pp. 3-21.

C. Prouse, *Harnessing the hijab: the emergence of the Muslim Female Footballer through international sport governance*, in *Gender, Place Cult.*, 2015, 2, pp. 20-36.

R.L. Quercetani, *Temi olimpici: la politica, le guerre, i boicottaggi*, in *Enciclopedia dello Sport* (*treccani.it*), 2004.

X.P. Rafols, *El Comité Olimpico Internacional y los juegos Olimpicos*, in *Rev. Esp. Der. Inter.*, 1993, pp. 283-313.

D. Rapacciuolo, *La riforma italiana dello sport fra critiche, paventate illegittimità, paure* e best practices, in *RDES*, 2019, 2, pp. 9-13.

K. Rathbone, *A brief history of asylum seekers at the Olympics – and why they are sometimes misunderstood*, in *theconversation.com*, 2021.

M. Ross e al., *Critical Commentary: A Call to Boycott the 2022 Beijing Olympic Games and Establish Minimum Human Rights Standards for Olympic Hosts*, in *J. Emerg. Sport Stud*., 2021, 6, pp. 1 ss.

G.M. Ruotolo, *Diritto allo sport e nello sport nell'ordinamento internazionale tra tutela dei diritti fondamentali e perseguimento della pace: alcune considerazioni sulle misure sportive contro la Russia*, in *Diritto dello Sport*, 2022, 1, pp. 1 ss.

A. Rydén, *Freedom of expression: The subject on everybody's minds (but not lips) at the Beijing 2022 Winter Olympics*, in *RDES*, 2022, pp. 127-142.

M. Saffari, *Unraveling Iran's Sport Landscape in the Shadow of Political Control*, in A.E. Ali e U. Hussain (a cura di), *Research in the Sociology of Sport. Arab and Middle Eastern Sport: Critical Muslim Perspectives*, Leeds, 2025, pp. 215 ss.

G. Sandulli, *La Rule 50 della Carta olimpica e il divieto di proteste politiche*, in *olympialex.com*, 2021, pp. 36 ss.

H. Stupp, *L'evolution du statut juridique du Comité international Olympique*, in *Académie Internationale olympique (28^ Sessione)*, 1988, pp. 260 ss.

U. Villani-Lubelli, *Dai boicottaggi statali alle sanzioni istituzionali: l'evoluzione del rapporto tra politica e Olimpiadi*, in questo volume.

G. Xiaoyan, L. Jiahe e C. Dandan, *China's Anti-Doping Laws & Regulations – An Overview In 2023*, in *lawinsport.com*, 20 gennaio 2023.

# Dai boicottaggi statali alle sanzioni istituzionali: l'evoluzione del rapporto tra politica e Olimpiadi

*Ubaldo Villani-Lubelli*

*The relationship between politics and the Olympic Games emerges with particular clarity in the phenomenon of boycotts. From the initial debates over the 1936 Berlin Games to the large-scale boycotts of the 1970s and 1980s, states have used Olympic participation as a tool of diplomatic pressure, linking competitions to ideological conflicts, wars, and racial issues. With the end of the Cold War, however, the "classic boycott" has progressively declined, giving way to more nuanced forms of protest: diplomatic boycotts, IOC-imposed suspensions, and the neutralization of athletes, as in recent Russian cases. This transformation reflects the Olympic movement's attempt to preserve universality and neutrality, but it also highlights the continuing politicization of sport in its increasingly global dimension. Analyzing the evolution of the Olympic boycott therefore means understanding how the Olympics remain a privileged vantage point from which to grasp certain features of international tensions.*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il concetto di boicottaggio olimpico: quadro teorico e istituzionale. – 3. Le origini del boicottaggio olimpico (1930-1960). – 4. L'epoca dei grandi boicottaggi statali (1960-1980). – 5. Dalla fine della Guerra fredda alla globalizzazione (1990-2000). – 6. Nuovi modelli: sospensioni e neutralizzazioni (2010-oggi). – 7. Il ruolo del CIO e la trasformazione del principio di neutralità. – 8. Conclusioni.

## 1. *Introduzione*

Il legame tra politica e sport olimpico è emerso con particolare evidenza nel corso del XX secolo, nel momento in cui i Giochi Olimpici si sono affermati progressivamente come una delle principali manifestazioni globali. Sebbene la Carta Olimpica sancisca il principio di neutralità e universalità dello sport, la storia dimostra come le Olimpiadi abbiano spesso rappresentato un terreno privilegiato di confronto politico e diplomatico. In questo contesto, il boicottaggio è stato lo strumento più immediato attraverso cui gli Stati hanno espresso dissenso, esercitando pressioni o manifestando opposizione rispetto a specifiche situazioni internazionali.

Se le prime ipotesi di boicottaggio, legate ai Giochi di Berlino del 1936, si concentravano su motivazioni ideologiche e razziali, tra gli anni Settanta e Ottanta la pratica ha assunto una dimensione sistematica, soprattutto durante la Guerra fredda. Con la fine di quest'ultima, tuttavia, il boicottaggio "classico" è entrato in declino, lasciando spazio a forme nuove: boicottaggi diplomatici, sospensioni decise dal Comitato Olimpico Internazionale e, più recentemente, la

DOI Code: 10.1285/i9788883052385v2p33

neutralizzazione degli atleti russi in seguito a sanzioni per doping e al conflitto in Ucraina[54].

L'obiettivo di questo contributo è analizzare l'evoluzione storica e istituzionale del boicottaggio olimpico, ricostruendone i tratti principali e mostrando come esso sia passato da atto politico statale a strumento regolamentare e diplomatico, specchio delle trasformazioni delle relazioni internazionali e del ruolo del CIO nella governance dello sport globale.

## 2. *Il concetto di boicottaggio olimpico: quadro teorico e istituzionale*

Il termine "boicottaggio" indica, in senso generale, l'astensione da rapporti economici, politici o sociali come forma di protesta o di pressione. Trasposto in ambito sportivo, e in particolare olimpico, esso si traduce nella decisione di uno Stato o di un insieme di Stati di non partecipare a un'edizione dei Giochi, al fine di manifestare dissenso verso un governo ospitante, verso il CIO o nei confronti di altri attori politici internazionali[55].

Dal punto di vista storico-istituzionale, è possibile distinguere tre principali tipologie di boicottaggio olimpico.

Il primo è il boicottaggio politico statale, ovvero la rinuncia volontaria di uno Stato a prendere parte ai Giochi per ragioni ideologiche, geopolitiche o morali. Le Olimpiadi di Montréal del 1976 furono le prime di tre edizioni consecutive contrassegnate da boicottaggi politici. Ventisette paesi africani, insieme a Iraq e Guyana, decisero di non partecipare in segno di protesta contro la Nuova Zelanda, la cui nazionale di rugby aveva disputato un tour in Sudafrica nonostante il boicottaggio sportivo imposto al regime dell'apartheid. Poiché il rugby non era disciplina olimpica, il CIO si rifiutò di intervenire, lasciando la questione irrisolta. All'apertura dei Giochi, ventinove stati mantennero la promessa di boicottare l'evento (tra cui anche Taipei Cinese, per ragioni legate al riconoscimento del nome ufficiale). Nel 1980, invece, alle Olimpiadi di Mosca ci fu il boicottaggio del Comitato Olimpico degli Stati Uniti d'America come forma di protesta per l'invasione dell'Afghanistan da parte dell'Unione Sovietica. Dopo la decisione degli Stati Uniti, decisero di non partecipare ben sessantacinque stati tra cui Canada, Germania Ovest, Norvegia, Kenya, Giappone, Cina e i paesi arabi. Per ritorsione, alle Olimpiadi di Los Angeles del 1984, furono i paesi del Blocco Sovietico (esclusa la Romani) a boicottare i giochi. A questi si aggiunsero l'Afghanistan e l'Iran (per le interferenze statunitensi in Medio Oriente) e Cuba. La Cina invece partecipò regolarmente.

[54] A tal proposito rimando al contributo di L. Melica, *The right to take part in sport as a segment of the right to take part in cultural life. Principi e valori dello sport olimpico a margine della decisione di riammissione degli atleti russi e bielorussi alle Olimpiadi di Parigi del 2024*, in questo volume.

[55] A. Guttmann, *The Olympics: A History of the Modern Games*, Champaign, 2002.

La seconda forma di boicottaggio è la sospensione o esclusione istituzionale. In diversi momenti della storia olimpica, il Comitato Olimpico Internazionale (CIO) ha sospeso o escluso Paesi e comitati olimpici nazionali per violazioni della Carta Olimpica o in applicazione di sanzioni internazionali. Un caso emblematico fu quello del Sudafrica, escluso dai Giochi a partire da Tokyo 1964 a causa della politica di apartheid che violava il principio di non discriminazione sancito dall'art. 6 della Carta Olimpica. Il Comitato Olimpico sudafricano fu formalmente espulso nel 1970. Il Sudafrica rientrò nel movimento olimpico soltanto nel 1992, dopo la fine del regime segregazionista. Più recentemente, il CIO ha adottato misure contro la Federazione russa, inizialmente per lo scandalo doping di Stato rivelato dal rapporto McLaren[56] del 2016 e dall'inchiesta dell'Agenzia mondiale antidoping (WADA). In conseguenza di tali violazioni, la bandiera e l'inno nazionali russi furono esclusi dai Giochi di Pyeongchang 2018 e Tokyo 2020, ai quali gli atleti russi parteciparono come "Atleti olimpici dalla Russia (OAR)" o sotto la sigla ROC (Russian Olympic Committee). Dopo la seconda invasione dell'Ucraina nel 2022, il CIO ha raccomandato la sospensione delle federazioni russe e bielorusse da competizioni internazionali, e nel 2023 ha sospeso ufficialmente il Comitato Olimpico Russo per aver annesso i comitati sportivi dei territori ucraini occupati, in violazione della sovranità territoriale e dell'autonomia del movimento olimpico.

Il terzo profilo è il boicottaggio diplomatico. Diversamente dal boicottaggio sportivo, che comporta l'assenza degli atleti e delle delegazioni nazionali, il boicottaggio diplomatico consiste nella decisione di non inviare rappresentanti politici o istituzionali ufficiali alle cerimonie olimpiche, pur consentendo la partecipazione degli sportivi. Tale forma di protesta, meno radicale ma fortemente simbolica, si è affermata nel XXI secolo come strumento di pressione diplomatica volto a denunciare violazioni dei diritti umani o tensioni geopolitiche nel Paese ospitante, senza compromettere la dimensione agonistica dei Giochi. Un caso recente e di grande rilievo è quello dei Giochi olimpici invernali di Pechino 2022, oggetto di un boicottaggio diplomatico promosso dagli Stati Uniti in segno di protesta contro le presunte violazioni dei diritti umani nella regione dello Xinjiang e la repressione delle libertà a Hong Kong. Alla decisione statunitense — annunciata nel dicembre 2021 dalla portavoce della Casa Bianca Jen Psaki — aderirono, con modalità analoghe, Regno Unito, Canada, Australia, Lituania e Giappone, mentre altri Stati membri dell'Unione Europea lasciarono libertà di scelta ai propri rappresentanti[57]. Altre manifestazioni simili, sebbene di minore impatto mediatico, si sono registrate in occasione dei Giochi di Sochi 2014, quando diversi leader occidentali — tra cui Barack Obama, François Hollande e David Cameron — disertarono le cerimonie ufficiali per protestare contro la legislazione

[56] I. V. Ponkin, *Critical Analysis of the Report of Robert Mclaren dated 16.07.2016*, in *Dir. pen. cont.*, 4 ottobre 2016, link https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/4988-a-critical-analysis-of-the-report-of-robert-mclaren-dated-16072016 (ultimo accesso 9 ottobre 2025).

[57] E. Diodato e V. Strina, *Olympic Diplomacy as Contestation: The Legacy of the Beijing Olympics*, in *The International Spectator*, 2023, 2, pp. 1-16.

russa anti-LGBTQ+ e la limitazione delle libertà civili. In sintesi, il boicottaggio diplomatico rappresenta oggi una strategia di contestazione meno dirompente rispetto all'esclusione sportiva, che consente agli stati di mantenere la partecipazione atletica salvaguardando il principio di autonomia dello sport, ma al contempo di esprimere dissenso politico nei confronti del Paese ospitante, trasformando la dimensione cerimoniale dei Giochi in un terreno di confronto simbolico tra politica e diritti umani.

Questa tripartizione consente di chiarire un aspetto fondamentale: non tutte le forme di esclusione olimpica sono boicottaggi in senso stretto. Mentre il boicottaggio politico implica un atto volontario e dichiarato da parte degli Stati, la sospensione istituzionale deriva da un processo regolamentare interno al movimento olimpico, finalizzato a preservarne i principi. Il boicottaggio diplomatico, infine, rappresenta una forma intermedia e più recente, che risponde all'esigenza di conciliare la tutela degli atleti con la manifestazione simbolica del dissenso politico. In questa prospettiva, il boicottaggio olimpico può essere interpretato come un indicatore delle tensioni tra due poli opposti: da un lato la pretesa di neutralità e universalità del CIO, dall'altro la costante interferenza delle dinamiche internazionali, che trasformano i Giochi in uno specchio delle relazioni politiche globali.

## 3. *Le origini del boicottaggio olimpico (1930-1960)*

Il tema del boicottaggio olimpico emerge per la prima volta in relazione ai Giochi di Berlino del 1936, organizzati dal regime nazionalsocialista. In numerosi Paesi, in particolare negli Stati Uniti, in Francia e nel Regno Unito, si sviluppò un acceso dibattito sull'opportunità di partecipare a una manifestazione che il regime intendeva utilizzare (ed effettivamente utilizzò) come strumento di propaganda politica e di legittimazione internazionale. Le ragioni addotte contro la partecipazione riguardavano soprattutto la discriminazione razziale e religiosa introdotta dalle leggi di Norimberga del 1935 e l'emarginazione degli atleti ebrei. Alla fine, nessun grande Paese decise di ritirarsi ufficialmente, ma singoli atleti e associazioni sportive optarono per l'astensione. Questo episodio segna l'inizio di un conflitto destinato a durare e che ha caratterizzato a lungo la storia dei giochi olimpici, ovvero l'impossibilità di separare del tutto sport e politica.

Il primo vero boicottaggio collettivo si verificò in occasione dei Giochi di Melbourne del 1956, in un contesto internazionale segnato da forti tensioni. Tre furono i fronti di contestazione: Paesi Bassi, Spagna e Svizzera annunciarono il ritiro per protestare contro l'invasione sovietica dell'Ungheria; Egitto, Iraq e Libano si ritirarono in risposta all'intervento militare anglo-franco-israeliano nella crisi di Suez; la Repubblica Popolare Cinese decise di non partecipare per la presenza di Taiwan, riconosciuto dal CIO.

Il 1956 rappresenta quindi una tappa cruciale: per la prima volta, più Stati utilizzarono il boicottaggio olimpico come arma di politica estera, trasformando i Giochi in un luogo in cui riflettere delle tensioni globali. Le Olimpiadi non erano più soltanto una competizione sportiva, bensì un luogo in cui si condensavano i conflitti della Guerra fredda e le nuove dinamiche del sistema internazionale post-coloniale.

## 4. *L'epoca dei grandi boicottaggi statali (1960-1980)*

Tra gli anni Sessanta e Ottanta il boicottaggio olimpico assunse proporzioni senza precedenti, diventando uno strumento centrale delle relazioni internazionali. In questo periodo, i Giochi furono più volte condizionati da decisioni statali che rispecchiavano le tensioni della Guerra fredda e i conflitti legati all'apartheid sudafricano.

Un primo momento significativo fu quello dei già citati Giochi di Montréal del 1976. Ventotto Paesi africani, ai quali si unirono Iraq e Guyana, decisero di ritirarsi per protestare contro la partecipazione della Nuova Zelanda accusata di aver mantenuto rapporti sportivi con il Sudafrica, all'epoca sottoposto a un vasto isolamento internazionale a causa del regime di apartheid. Questo boicottaggio mostrò come il movimento olimpico potesse essere utilizzato per sostenere lotte di emancipazione e diritti civili, conferendo legittimità alla causa anti-apartheid.

L'apice della stagione dei grandi boicottaggi fu raggiunto nei due Giochi successivi, dominati dalla contrapposizione tra Stati Uniti e Unione Sovietica. Nel 1980, a Mosca, circa sessantacinque Paesi, guidati da Washington, decisero di non partecipare in segno di protesta contro l'invasione sovietica dell'Afghanistan. La campagna americana fu capillare e mirata a rafforzare l'idea dei Giochi come strumento di pressione politica, sebbene alcuni alleati, come Gran Bretagna, Francia e Italia, optarono per una partecipazione sotto bandiera olimpica piuttosto che nazionale. Quattro anni più tardi, nel 1984 a Los Angeles, fu l'Unione Sovietica a guidare un contro-boicottaggio, ufficialmente per ragioni di sicurezza e per la presunta strumentalizzazione propagandistica dei Giochi da parte statunitense. In realtà, la decisione rappresentava una ritorsione diretta contro il boicottaggio del 1980[58].

Questi episodi segnarono un punto di svolta in quanto mai prima d'allora le Olimpiadi erano state così fortemente politicizzate e mai il principio di universalità era stato messo tanto in discussione. Per la prima volta, la partecipazione olimpica

[58] J. Riordan, *The USSR and Olympic boycotts*, in *The International Journal of the History of Sport*, 5, 1988, pp. 349-359; P. Vonnard, N. Sbetti, G. Quin e W. de Gruiter (a cura di), *Beyond Boycotts: Sport during the Cold War*, Berlin-New York, 2018; S. Rosner e D. Low, *The Efficacy of Olympic Bans and Boycotts on Effectuating International Political and Economic Change*, in *Texas Rev. Ent. Sport L.*, 2009, pp. 27-81.

divenne un indicatore esplicito dell'allineamento politico internazionale, riducendo sensibilmente la credibilità del CIO come garante di neutralità e universalità.

## 5. *Dalla fine della Guerra fredda alla globalizzazione (1990-2000)*

La fine della Guerra fredda modificò profondamente il quadro politico e sportivo internazionale, segnando anche la crisi del boicottaggio olimpico come strumento di confronto tra blocchi ideologici contrapposti. Con la dissoluzione dell'Unione Sovietica e la progressiva apertura delle istituzioni sportive internazionali a nuovi attori globali, i Giochi Olimpici tornarono a essere percepiti come un momento di riconciliazione e cooperazione. I Giochi di Barcellona del 1992 rappresentarono un simbolo di questa nuova fase. In quell'occasione, il Sudafrica fu riammesso nel movimento olimpico dopo trentadue anni di esclusione per l'apartheid, in seguito alla decisione del CIO del 9 luglio 1991. La presenza della delegazione sudafricana, guidata da Nelson Mandela, ebbe un valore altamente simbolico: la riabilitazione olimpica accompagnava la transizione politica verso la democrazia e sanciva la fine dell'isolamento internazionale del Sudafrica[59]. Nella stessa edizione, però, il CIO applicò il principio opposto alla Jugoslavia, esclusa in conformità alla Risoluzione n. 757 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite del 1992, a causa delle guerre balcaniche. Gli atleti jugoslavi poterono partecipare soltanto come indipendenti, senza bandiera né inno nazionale: una misura che inaugurò la pratica della neutralizzazione individuale, divenuta poi una costante dei decenni successivi[60].

Anche altre edizioni rifletterono la nuova geografia politica mondiale. Atlanta 1996 accolse, accanto agli Stati Uniti padroni di casa, gli stati formatisi dalle repubbliche ex sovietiche e la Bosnia-Erzegovina, simbolo della fragilità post-conflitto. A Sydney 2000 si registrarono tensioni legate alla rappresentanza di Taiwan, che competeva sotto il nome di *Chinese Taipei*, e all'ammissione del Comitato Olimpico Palestinese (riconosciuto nel 1995), segnale della crescente sensibilità verso le istanze politiche e identitarie dei popoli non sovrani.

Negli anni Novanta, la progressiva globalizzazione dello sport e la trasformazione economica dei Giochi ridussero la possibilità di ricorrere a boicottaggi su larga scala. L'aumento degli interessi commerciali e mediatici, insieme all'espansione del CIO come attore transnazionale, spostò l'attenzione dalle logiche ideologiche a quelle di governance e regolamentazione. Tuttavia, il conflitto tra i principi del movimento olimpico e le pressioni geopolitiche rimase latente. Le campagne di protesta organizzate da ONG internazionali, come quelle di *Free Tibet* e *Save Darfur* in occasione dei Giochi di Pechino 2008, segnarono il

[59] R.E. Lapchick, *Apartheid sport: South Africa's use of sport in its foreign policy*, in *The World Today*, 1984, 6, pp. 234-243; Id., *The Politics of Race and International Sport: The Case of South Africa*, Westport, 1984.

[60] A. Tomlinson e C. Young, *National Identity and Global Sports Events: Culture, Politics, and Spectacle in the Olympics and the Football World Cup*, New York, 2006.

ritorno del dissenso politico in forma simbolica e non statale, anticipando le strategie di contestazione diplomatica e morale proprie del XXI secolo.

6. *Nuovi modelli: sospensioni e neutralizzazioni (2010-oggi)*

Nel XXI secolo il boicottaggio olimpico ha assunto forme profondamente diverse rispetto al passato. L'attenuarsi delle contrapposizioni ideologiche globali ha ridotto i boicottaggi statali tradizionali, ma ha aperto la strada a nuove modalità di esclusione e sanzione, spesso originate da organismi sportivi internazionali più che da decisioni governative.

Un caso emblematico è rappresentato dalla Russia. Dopo la pubblicazione del *McLaren Independent Investigation Report* (WADA 2016), che rivelò l'esistenza di un sistema di doping di Stato, il CIO adottò una soluzione inedita: consentire la partecipazione solo agli atleti giudicati 'puliti', che gareggiarono ai Giochi invernali di PyeongChang 2018 come *Olympic Athletes from Russia* (OAR), senza bandiera né inno nazionale. Decisioni analoghe furono mantenute per Tokyo 2020 e Pechino 2022, dove i russi parteciparono come *Russian Olympic Committee* (ROC). La sentenza del *Court of Arbitration for Sport* (CAS 2020/A/6689), emessa il 17 dicembre 2020, confermò la squalifica della Russia come entità statale da tutte le competizioni internazionali, inclusi i Giochi Olimpici, per un periodo di due anni, riducendo però la durata originaria della sanzione quadriennale proposta dalla WADA. Tale provvedimento fu adottato a seguito delle accuse secondo cui la RUSADA, l'agenzia antidoping russa, avrebbe manipolato i dati del laboratorio di Mosca per ostacolare le indagini sul doping sistemico nello sport russo. Tuttavia, il CAS ha riconosciuto il diritto degli atleti russi non coinvolti direttamente in casi di doping a partecipare alle competizioni internazionali, purché sotto bandiera neutrale e senza inni o simboli statali; inoltre, il nome "Russia" poteva comparire sulle divise solo se accompagnato da dicitura altrettanto evidente come "Atleta Neutrale" o "Squadra Neutrale". Contestualmente, fu vietato alla Russia di candidarsi come Paese ospitante per eventi sportivi di rilevanza mondiale per tutta la durata della sanzione. La sentenza ha rappresentato una soluzione di compromesso tra le richieste della WADA e le argomentazioni della parte russa, tutelando sia il principio di responsabilità statale sia il diritto individuale degli atleti puliti alla competizione.

L'invasione dell'Ucraina nel febbraio 2022 acuì la tensione tra sport e politica. Il CIO, con la dichiarazione del 28 febbraio 2022, raccomandò l'esclusione di atleti e funzionari russi e bielorussi o, in alternativa, la loro partecipazione come neutrali e individuali. Molti Stati europei, in particolare Polonia, Estonia, Lituania e Norvegia, minacciarono un boicottaggio se la Russia fosse stata reintegrata a Parigi 2024, mentre altri sostennero il compromesso della neutralità, che divenne così un nuovo paradigma di partecipazione condizionata.

Parallelamente, si diffusero i cosiddetti boicottaggi diplomatici, nei quali l'assenza dei rappresentanti ufficiali sostituisce la rinuncia sportiva. Durante i Giochi invernali di Pechino 2022, Stati Uniti, Regno Unito, Canada e Australia decisero di non inviare delegazioni governative in segno di protesta contro le violazioni dei diritti umani nello Xinjiang e la repressione di Hong Kong, pur permettendo agli atleti di gareggiare. In altri casi, come la sospensione del Kuwait (2015-2019) per ingerenze governative, dell'India (2013) per irregolarità elettorali e della Corea del Nord (2021-2022) per violazione della Carta Olimpica, le sanzioni assunsero carattere strettamente istituzionale, confermando il ruolo regolatore del CIO.

Tali trasformazioni mostrano come il boicottaggio olimpico si sia mutato da strumento di pressione politica, volto a manifestare il dissenso statale attraverso l'assenza collettiva dalle competizioni, a una prassi regolata da codici e sanzioni di natura normativa introdotti da organismi sportivi internazionali. Mentre in passato le assenze erano motivate da contrasti ideologici o geopolitici tra Stati, oggi la governance olimpica agisce sempre più autonomamente attraverso procedure formali che stabiliscono criteri oggettivi per l'ammissione o l'esclusione di partecipanti, facendo leva su principi come la neutralità e la lotta contro le interferenze politiche nello sport. L'inserimento esplicito della neutralità politica tra i principi fondamentali della Carta Olimpica e la crescente enfasi su sanzioni individuali e istituzionali – come dimostrato dai casi recenti di esclusione per motivi antidoping o di violazione dei diritti umani – confermano la tendenza all'istituzionalizzazione di un sistema regolatorio che supera la logica della contrapposizione tra blocchi nazionali per affermare nuovi standard internazionali di condotta sportiva. Il principio di neutralità non è più difeso attraverso la non-interferenza, ma tramite un sistema di regole e sanzioni che rispecchia la crescente istituzionalizzazione della politica nello sport globale.

## 7. *Il ruolo del CIO e la trasformazione del principio di neutralità*

Fin dalla sua fondazione, il Comitato Olimpico Internazionale ha rivendicato il principio di autonomia e neutralità dello sport come cardine del movimento olimpico. Tale principio, sancito dagli articoli 1 e 2 della *Carta Olimpica*, mira a preservare i Giochi da ingerenze politiche, religiose o economiche, assicurando universalità e parità tra le nazioni. Tuttavia, la storia dei boicottaggi dimostra come questa neutralità sia sempre stata un obiettivo negoziato piuttosto che un dato di fatto.

Durante la Guerra fredda, il CIO poté solo ribadire la natura apolitica dei Giochi, privo di strumenti per impedire le decisioni statali. Dopo la caduta del Muro di Berlino e la dissoluzione dell'Unione Sovietica invece, assunse un ruolo più attivo, trasformandosi progressivamente da arbitro neutrale a regolatore istituzionale delle

tensioni internazionali. Le esclusioni del Sudafrica (1964–1992), della Jugoslavia (1992) e della Russia (dal 2016) illustrano questa evoluzione: il CIO non si limita più a reagire, ma interviene direttamente nel definire i confini della legittimità politica nello sport[61].

Le versioni della Carta Olimpica che hanno introdotto cambiamenti chiave sul concetto di neutralità sono principalmente le seguenti: Nel 1955 vi fu la prima formulazione di una norma contro l'ingresso di manifestazioni politiche nei Giochi Olimpici, sancita nella Carta come obbligo di assenza di qualsiasi evento estraneo, in particolare di natura politica. Nel 1975: venne introdotta una formulazione più precisa che vietava ogni genere di manifestazione o propaganda, sia politica, religiosa che razziale, nelle aree olimpiche. Questa norma è divenuta l'antenata dell'attuale Regola 50 della Carta Olimpica, in risposta diretta alle proteste degli atleti nel 1968 e 1972. Nel 2011, nel capitolo dei "Principi Fondamentali", venne aggiunto che le attività sportive si svolgevano nel quadro della società e che l'autonomia degli organismi sportivi comportava diritti e doveri, enfatizzando la protezione da interferenze esterne e la neutralità delle organizzazioni. Nel 2018, infine, con la cento trentatreesima sessione Olimpica di Buenos Aires, la Carta aggiunse esplicitamente la neutralità politica tra i Principi Fondamentali dell'Olimpismo. Questo passaggio segna la formalizzazione definitiva della neutralità politica come dovere statutario per tutte le componenti del movimento olimpico.

Questo mutamento di ruolo è stato accompagnato da una serie di documenti programmatici – *Olympic Agenda 2020* (2014) e *Olympic Agenda 2020+5* (2021) – che hanno ridefinito il principio di neutralità alla luce dei valori di sostenibilità, inclusione e diritti umani. La *Declaration on Human Rights and the Olympic Movement* (2023) è un documento adottato dal Comitato Olimpico Internazionale (CIO) che ha esplicitato il legame tra sport e tutela dei diritti fondamentali, rendendo la neutralità un principio valoriale piuttosto che formale all'interno del movimento olimpico. Questa dichiarazione è nata dal riconoscimento del ruolo sociale e culturale dello sport come mezzo per favorire la pace, la dignità e la giustizia globale, estendendo i valori olimpici tradizionali alla tutela universale dei diritti umani. Essa rappresenta un impegno formale del CIO a garantire che le organizzazioni sportive, gli atleti, gli enti organizzatori e gli altri attori coinvolti rispettino e promuovano gli standard internazionali in materia di diritti umani in ogni fase e livello delle attività olimpiche[62].

Questa trasformazione rivela, tuttavia, l'ambiguità: decisioni come la sospensione del Comitato Olimpico bielorusso o la mancata sanzione della Cina mostrano una neutralità selettiva, determinata da equilibri geopolitici e interessi

[61] P. Clastres, *Olympism and the Cold War: From realist perspective to cultural paradigm*, in *Guerres Mondiales et Conflitcts Contemporains*, 2020, 1, pp. 7-25.

[62] J.L. Chappelet e E. Bayle, *From Olympic Administration to Olympic Governance*, in *Sport in Society*, 2015, 6, pp. 1-13.

economici.[63] In tal senso, la neutralità olimpica contemporanea è condizionata, ovvero fondata non sull'assenza di giudizio, ma sulla scelta dei valori ritenuti compatibili con l'etica olimpica – pace, non discriminazione, rispetto dei diritti umani. Essa rappresenta, altresì, una forma di governance globale in cui il CIO, pur non essendo un soggetto politico nel senso tradizionale, esercita un potere "quasi-sovrano" nel definire le regole della convivenza sportiva internazionale.

## 8. *Conclusioni*

Il percorso storico del boicottaggio olimpico rivela la progressiva trasformazione del rapporto tra politica e sport: da espressione diretta di conflitti ideologici tra Stati a strumento di regolazione interna del sistema olimpico. Se nei decenni centrali del Novecento il boicottaggio costituiva una forma esplicita di opposizione diplomatica, oggi esso sopravvive in versioni più sfumate e istituzionalizzate. Le sospensioni, le neutralizzazioni e i boicottaggi diplomatici degli ultimi anni mostrano che la politica non scompare dal movimento olimpico, ma si ridefinisce attraverso nuovi canali di legittimazione. Se nei decenni centrali del Novecento il boicottaggio costituiva una forma esplicita di opposizione diplomatica – utilizzata per affermare valori politici, morali o identitari – oggi esso sopravvive in forme più sottili e istituzionalizzate.

L'evoluzione recente, caratterizzata da sospensioni, neutralizzazioni e boicottaggi diplomatici, riflette un cambiamento profondo: la politica non scompare dal movimento olimpico, ma si ridefinisce attraverso nuovi canali di legittimazione. Il CIO, da destinatario passivo delle tensioni internazionali, è divenuto un attore normativo globale, in grado di sanzionare comportamenti statali e di determinare chi possa o meno rappresentare una nazione sul palcoscenico olimpico.

Questa transizione implica un duplice paradosso. Da un lato, il CIO riafferma la neutralità come principio guida; dall'altro, ne modifica il significato, intervenendo attivamente in nome di valori universali che, inevitabilmente, hanno una dimensione politica[64]. In tale prospettiva, la neutralità olimpica non coincide più con la non-interferenza, ma con la costruzione di un ordine sportivo regolato, dove l'etica e il diritto si intrecciano alla diplomazia[65].

Le discussioni sulla partecipazione di Russia, Bielorussia e, più recentemente, di Israele e Palestina ai Giochi di Parigi 2024 mostrano come le Olimpiadi continuino

[63] J. Boykoff, *Power Games: A Political History of the Olympics*, New York, 2016; H.L. Dichter (a cura di), *Sport and Diplomacy: Games within Games*, Lexington, 2014.

[64] Si veda M.P. Cottrell e T. Nelson, *Not just the Games? Power, protest and politics at the Olympics*, in *Eur. J. Int'l Rel.*, 2010, 4, pp. 54-70. Si veda anche D.R. Black, *Sports mega-events and changing world order*, in *J. Glob. Anal.*, 2023, 4, pp. 4-26.

[65] L. Goretti, *Olympic Neutrality and Norm Emergence in International Sport: A Long-Term Perspective*, in *Int'l J. Sport Soc.,* 2025, 1, pp. 1-18; I. Bantekas, *Political Neutrality in the Rules of Internatioal Sports Federations: Compatible with Fundamental Freedoms?*, in *Ford. Intel. Prop. Med. Ent. L. J.*, 2024, 2.

a costituire un barometro sensibile delle relazioni internazionali. L'arena olimpica, apparentemente separata dalla sfera politica, si rivela in realtà uno spazio in cui si riflettono – e talvolta si anticipano – le tensioni e le riconfigurazioni dell'ordine globale. La sua natura ambivalente, formalmente neutrale ma intrinsecamente politica, emerge con particolare evidenza nei momenti di crisi o conflitto, quando la partecipazione degli Stati, il riconoscimento delle delegazioni o la presenza dei simboli nazionali assumono un significato che va ben oltre la dimensione sportiva. In questo contesto, il boicottaggio olimpico – pur trasformato rispetto alle forme classiche della Guerra fredda – continua a rappresentare un osservatorio privilegiato delle dinamiche di potere e dei mutamenti nella legittimità degli attori internazionali, rivelando quanto lo sport resti intimamente intrecciato alla politica e alla diplomazia nel mondo contemporaneo.

BIBLIOGRAFIA

I. Bantekas, *Political Neutrality in the Rules of Internatioal Sports Federations: Compatible with Fundamental Freedoms?*, in *Ford. Intel. Prop. Med. Ent. L. J.*, 2024, 2.

D.R. Black, *Sports mega-events and changing world order*, in *J. Glob. Anal.*, 2023, 4, pp. 4-26.

J. Boykoff, *Power Games: A Political History of the Olympics*, New York, 2016.

J.L. Chappelet e E. Bayle, *From Olympic Administration to Olympic Governance*, in *Sport in Society*, 2015, 6, pp. 1-13.

P. Clastres, *Olympism and the Cold War: From realist perspective to cultural paradigm*, in *Guerres Mondiales et Conflitcts Contemporains*, 2020, 1, pp. 7-25.

M.P. Cottrell e T. Nelson, *Not just the Games? Power, protest and politics at the Olympics*, in *Eur. J. Int'l Rel.*, 2010, 4, pp. 54-70

H.L. Dichter (a cura di), *Sport and Diplomacy: Games within Games,* Lexington, 2014.

E. Diodato e V. Strina, *Olympic Diplomacy as Contestation: The Legacy of the Beijing Olympics*, in *The International Spectator*, 2023, 2, pp. 1-16.

L. Goretti, *Olympic Neutrality and Norm Emergence in International Sport: A Long-Term Perspective*, in *Int'l J. Sport Soc.,* 2025, 1, pp. 1-18.

A. Guttmann, *The Olympics: A History of the Modern Games*, Champaign, 2002.

R.E. Lapchick, *Apartheid sport: South Africa's use of sport in its foreign policy*, in *The World Today*, 1984, 6, pp. 234-243; Id., *The Politics of Race and International Sport: The Case of South Africa,* Westport, 1984.

L. Melica, *The right to take part in sport as a segment of the right to take part in cultural life. Principi e valori dello sport olimpico a margine della decisione di riammissione degli atleti russi e bielorussi alle Olimpiadi di Parigi del 2024*, in questo volume.

I. V. Ponkin, *Critical Analysis of the Report of Robert Mclaren dated 16.07.2016*, in *Dir. pen. cont.*, 4 ottobre 2016, link https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/d/4988-a-critical-analysis-of-the-report-of-robert-mclaren-dated-16072016 (ultimo accesso 9 ottobre 2025).

J. Riordan, *The USSR and Olympic boycotts*, in *The International Journal of the History of Sport*, 5, 1988, pp. 349-359.

S. Rosner e D. Low, *The Efficacy of Olympic Bans and Boycotts on Effectuating International Political and Economic Change*, in *Texas Rev. Ent. Sport L.*, 2009, pp. 27-81.

A. Tomlinson e C. Young, *National Identity and Global Sports Events: Culture, Politics, and Spectacle in the Olympics and the Football World Cup*, New York, 2006.

P. Vonnard, N. Sbetti, G. Quin e W. de Gruiter (a cura di), *Beyond Boycotts: Sport during the Cold War*, Berlin-New York, 2018.

# Il principio di lealtà nell'ordinamento sportivo

*Mario Luigi Torsello*

*Within the sports legal order, the principle of loyalty is not merely a moral norm but a genuine legal principle that underpins the validity of the entire system, in line with the Olympic Charter, the European Sports Charter, and other internal sources (CONI and the national sports federations). In the sports sanctions framework, alongside specifically defined offenses, open-ended clauses operate that allow the repression of unfair conduct, that are not foreseeable* ex ante*; a breach of the duty of loyalty can therefore be actionable on an independent basis, especially when it affects the integrity of competition. While recalling the category of general clauses, the author distinguishes loyalty: it does not refer back to extra-legal standards, because it is considered an internal and structural principle of the sports legal order – while noting that the sports judge's interpretation must remain within the bounds of reasonableness, proportionality, and the duty to give reasons. On the subjective side, the duty binds all persons "in any way relevant" to the federal order; on the objective side, its extension to the extra-sporting sphere remains controversial, at most confined to cases of final criminal convictions for particularly serious offenses. In conclusion, loyalty takes the form of an "open" typicity that remains compatible with procedural safeguards; its centrality is justified by the autonomy of the sports legal order, further reinforced by the recent constitutionalization of sport in the Italian Constitution.*

Sommario: 1. La lealtà: "l'in sé" dell'ordinamento sportivo. – 2. Principio di lealtà e fattispecie sanzionatoria. – 3. La rilevanza in via autonoma della violazione dei doveri di lealtà. – 4. Dovere generale di lealtà e norma sanzionatoria speciale. – 5. Dovere di lealtà e clausole generali. – 6. I limiti al potere integrativo del giudice. – 7. L'ambito di applicazione soggettivo del principio di lealtà. – 8. L'ambito di applicazione oggettivo del principio di lealtà. – 9. Conclusioni.

## 1. *La lealtà: "l'in sé" dell'ordinamento sportivo*

Il fenomeno sportivo si struttura attorno a un nucleo assiologico non negoziabile, nel quale la lealtà assurge a parametro di legittimità delle condotte e, insieme, a criterio di giudizio per l'interprete[66].

[66] "Lo sport è […] una dimensione della persona attinente alla sua spiritualità; affermazione che può apparire paradossale, se si pensa al rilievo che ha anche la fisicità di un soggetto, l'educazione e il governo che il soggetto esercita sulle proprie forze fisiche. Lo sportivo autentico è, però, prima di tutto, un soggetto virtuoso, nel senso che è chiamato al dovere irrinunciabile di esercitare alcune virtù, ritenute supreme e il cui mancato esercizio lo pone fuori della comunità: il puro agonismo come atteggiamento di fondo, la lealtà. L'etica, una certa etica, un'etica assolutamente specifica è il momento di rilievo — e momento caratterizzante — del fenomeno sportivo." Così: P. Grossi, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.,* 2012, 1-2, pp. 2 ss. Si veda, anche, M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport*, 1949, 1-2, pp. 10-28, secondo cui "Come tutte le normazioni anche quella degli ordinamenti sportivi è ordinata in un 'sistema', con i suoi principi generali. […] Tra essi un ruolo speciale è da attribuirsi al principio di lealtà sportiva. […] che negli ordinamenti sportivi non è solo morale, ma soprattutto giuridico. In tal modo gli ordinamenti giuridici sportivi si aggiungerebbero alla serie già nota, di ordinamenti (religiosi, professionali) nei quali si attribuisce un preciso valore giuridico a norme che

DOI Code: 10.1285/i9788883052385v2p45

L'adesione all'ordinamento sportivo impone, dunque, un dovere che trascende la mera osservanza di regole specifiche: quando i comportamenti travalicano il limite della lealtà, si consuma una lesione dell'ordine sportivo prima ancora che una violazione tipica[67].

Il principio di lealtà è, dunque, una regola morale e nello stesso tempo giuridica, che funge da fondamento di validità dell'intero sistema[68].

Non a caso la Carta olimpica – vera e propria Carta costituzionale dell'ordinamento sportivo – tra i principi fondamentali, prevede, che l'Olimpismo mira "a creare uno stile di vita basato sulla gioia dello sforzo, sul valore educativo del buon esempio, sulla responsabilità sociale e sul rispetto dei diritti umani" riconosciuti a livello internazionale e dei principi etici fondamentali universali.

In questa prospettiva, la missione del Comitato internazionale olimpico (CIO) (paragrafo 2) è, in primo luogo, quella di "incoraggiare e sostenere la promozione dell'etica e della buona governance nello sport, nonché l'educazione della gioventù attraverso lo sport, e dedicare i propri sforzi ad assicurare che, nello sport, prevalga lo spirito del *fair play* e sia bandita la violenza"[69].

---

negli ordinamenti statali sono di etica o di costume. Con la differenza però che la particolare operatività propria delle misure sanzionatorie degli ordinamenti sportivi rende l'osservanza del principio grave e, per più aspetti, anche più effettiva di quella di alcune norme degli ordinamenti statali".

[67] L'espressione "ordinamento sportivo" deve qui essere intesa in senso descrittivo, senza che essa implichi una presa di posizione sulla dibattuta questione riguardante l'esistenza o meno di un ordinamento giuridico sportivo in senso proprio. Analogamente, del resto, all'uso dell'espressione dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

[68] Principio che, già prima della codificazione CONI, possedeva piena valenza giuridica nell'ordinamento sportivo. Così: Collegio di garanzia dello sport, parere n. 5/2017 [ndr: tutte le decisioni e pareri del Collegio di garanzia dello sport sono reperibili sul sito istituzionale del CONI]. Secondo F. Valenti, *Lealtà sportiva. Etica e diritto*, in *Eur. J. Sport Stud.*, 2014, 2, pp. 1 ss., la lealtà sportiva ha sempre configurato una regola di comportamento di indubbio valore giuridico, imponendo un preciso obbligo di condotta leale e corretta. Si tratta di una norma codificata nel Codice di comportamento sportivo, ma che comunque ha sempre tutelato l'ordine giuridico sportivo quale norma fondamentale di tale ordinamento. Anche secondo P. Rubechini, *Un limite esterno all'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dell'ex tesserato: luci e ombre in un caso di archiviazione nonostante la violazione dei principi di lealtà, correttezza e rettitudine morale e sportiva nell'ambito della federazione italiana motonautica*, in *Riv. dir. sport.,* 2017, p. 430, l'enunciazione dei principi di lealtà all'interno dei vari regolamenti sportivi e statuti federali ha semplicemente codificato valori già presenti nell'ordinamento sportivo, il cui significato iniziale evidentemente etico ha sublimato e si è evoluto in clausola giuridica generale. Come è noto, invece, F. Carnelutti, *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.,* 1953, p. 20, affermava l'incompatibilità tra diritto e sport, ritenendo che dovesse essere esclusivamente il *fair play*, e non la norma giuridica, a governare lo sport.

[69] Il riferimento d'obbligo è a de Coubertin, su cui, di recente, L. Melica, "*L'éclairer" dell'Olimpismo. De Coubertin tra i Giganti del metodo comparato*, Modena 2024, pp. 90-91. Della comparazione giuridica de Coubertin si avvarrà nella realizzazione dell'intero progetto olimpico quando, prendendo le mosse dalle rispettive regole nazionali, cercherà, non senza difficoltà, di giungere a sintesi condivise, sino a comporre la prima Carta olimpica; con la comparazione conierà poi il principio della "lealtà sportiva", che inserirà nel giuramento olimpico e che, progressivamente, sarà recepito da diversi statuti delle federazioni sportive, oltre a essere utilizzato con il termine inglese "*fair play*" come parametro di giudizio dalla Corte arbitrale dello sport.

Si devono ricordare anche i lavori della 7ª Conferenza dei ministri europei responsabili dello sport, tenutasi a Rodi dal 13 al 15 maggio 1992. All'esito di tale incontro sono state adottate la Carta europea dello sport ed il Codice europeo di etica sportiva. I testi della Conferenza sono stati poi oggetto delle raccomandazioni del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa numeri 13 e 14 del 24 settembre 1992. Nell'attuale versione della Carta europea dello sport (2021) si legge (art. 8) che: "Sostenere il *fair play* […] è molto più che giocare nel rispetto delle regole. Il *fair play* incorpora i concetti di amicizia, rispetto degli altri e senso di fratellanza. Esso comprende anche le questioni relative all'imbroglio, all'uso di strategie sleali pur nel rispetto formale delle regole, alla manipolazione delle competizioni sportive e al doping".

Nella stessa direzione, il Codice di comportamento sportivo del CONI del 30 ottobre 2012, sotto la rubrica "Principi Fondamentali", stabilisce che i principi cui atleti, affiliati, associati, amministratori devono ispirare la loro condotta sono quelli "inderogabili e obbligatori, di lealtà, correttezza e probità previsti e sanzionati dagli Statuti e dai regolamenti del CONI, delle Federazioni sportive nazionali […]". L'art. 2 riguarda specificamente il principio di lealtà e dispone che "i tesserati, gli affiliati e gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo devono comportarsi secondo i principi di lealtà e correttezza in ogni funzione, prestazione o rapporto comunque riferibile all'attività sportiva. I tesserati e gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo cooperano attivamente alla ordinata e civile convivenza sportiva".

Si rammentano, ancora, i Principi di giustizia sportiva adottati dal Consiglio nazionale del CONI con deliberazione n. 1616 del 26 ottobre 2018, secondo cui "gli Statuti e i regolamenti federali, in particolare, devono assicurare la corretta organizzazione e gestione delle attività sportive, il rispetto del *fair play*, la decisa opposizione a ogni forma di illecito sportivo, frode sportiva, all'uso di sostanze e

---

Nel 1975 il Comitato internazionale *fair play* pubblicò "La Carta del *Fair play*" ove si legge: "Qualunque sia il mio ruolo nello sport, anche quello di spettatore, mi impegno a: 1. Fare di ogni incontro sportivo, poco importa la posta in palio e la rilevanza dell'avvenimento, un momento privilegiato, una sorta di festa. 2. Conformarmi alle regole ed allo spirito dello sport praticato. 3. Rispettare i miei avversari come me stesso. 4. Accettare le decisioni degli arbitri e dei giudici sportivi, sapendo che come me, hanno diritto all'errore, ma fanno di tutto per non commetterlo. 5. Evitare la cattiveria e le aggressioni nei miei atti, parole o scritti. 6. Non usare artifici o inganni per ottenere il successo. 7. Essere degno nella vittoria, come nella sconfitta. 8. Aiutare ognuno, con la mia presenza, la mia esperienza e la mia comprensione. 9. Soccorrere ogni sportivo ferito o la cui vita è in pericolo. 10. Essere realmente un ambasciatore dello sport, aiutando a far rispettare intorno a me i principi qui affermati. Onorando questo impegno, sarò un vero sportivo". Il Comitato nacque a Parigi il 5 dicembre 1963, allorché rappresentanti dell'UNESCO (*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation*), dell'AIPS (*International Sports Press Association*), dell'ICSSPE (*International Committee for Sport Science and Physical Education*) e delle federazioni Internazionali di pallacanestro, calcio, rugby e lotta, fondarono il Comitato internazionale per l'organizzazione dei premi Pierre de Coubertin per il *fair play*. Si veda, anche: F.P. Traisci, *Fair Play e lealtà sportiva: i valori dello sport dall'etica al precetto giuridico per la tutela dell'integrità del movimento*, in S. Mazzamuto, R. Pardolesi e L. Santoro (a cura di), *Scritti di diritto sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, vol. II, Palermo, 2024, p. 1075; si veda anche A. Torrisi, *Il principio di lealtà sportiva*, in S. Mazzamuto, R. Pardolesi e L. Santoro (a cura di), *Scritti di diritto sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, cit., p. 1049.

metodi vietati, alla violenza sia fisica che verbale e alla corruzione" (art. 1, comma 2)[70].

Da tutte le fonti citate discende, dunque, che l'etica sportiva informa e qualifica la giuridicità dell'ordinamento[71].

Dunque, il principio di lealtà costituisce l'in sé dell'ordinamento sportivo: la negazione di quel valore si traduce nella negazione stessa dell'ordinamento medesimo[72].

Ma anche nella prospettiva dell'ordinamento generale, occorre dare atto di un'autorevole interpretazione secondo cui il più profondo significato della recente riforma di cui all'art. 33 Cost. sia stato il riconoscimento della lealtà sportiva nella Costituzione, introducendo all'interno della Carta fondamentale i valori della Carta olimpica.

Entrano pertanto nella Costituzione, e in maniera formale, i valori del CIO, tra i quali campeggia il principio di lealtà sportiva[73].

---

[70] L'art. 13-bis dello Statuto del CONI, istituisce, inoltre, il Garante del Codice di comportamento sportivo, con il compito di segnalare ai competenti organi degli enti di appartenenza i casi di sospetta violazione del Codice, ai fini dell'eventuale giudizio disciplinare. Con delibera del 26 marzo 2012, la Giunta nazionale del CONI ha approvato il regolamento del Garante.

[71] Qualche precisazione terminologica: nel testo, il sintagma "principio di lealtà" è utilizzato in senso onnicomprensivo, esteso, quindi, ai correlati doveri di "correttezza" e "probità". Peraltro, può discutersi se il "principio di lealtà" ricomprenda o meno anche quello di "correttezza" e "probità" e quale sia la differenza tra tali concetti e di essi rispetto al "*fair play*". Orbene, in prima battuta, il concetto di "lealtà" sembra prevalentemente riferirsi al profilo di fedeltà allo spirito e alle regole del gioco e dell'ordinamento; quello di "correttezza" pare richiamare, in termini oggettivi, il dovere di comportamento secondo le regole di condotta previste dall'ordinamento; infine, quello di "probità" evoca il profilo dell'integrità morale, della rettitudine e dell'onorabilità, che può riguardare anche - nei limiti di cui si dirà – comportamenti posti al di fuori dell'attività sportiva strettamente intesa, sempre che, però, siano comunque riferibili all'attività sportiva medesima. Peraltro, con una formulazione parzialmente diversa, l'art. 1, comma 5, dello Statuto della FIGC introduce anche il concetto di "sportività" allorché prevede che "[…] la FIGC, le Leghe, le società, gli atleti, i tecnici, gli ufficiali di gara, i dirigenti e ogni altro soggetto dell'ordinamento federale sono tenuti a: a) osservare i principi di lealtà, probità e sportività secondo i canoni della correttezza […]". Tale concetto sembra riferirsi, più puntualmente, al comportamento da assumere in occasione delle competizioni. Anche l'art. 11 del Regolamento disciplinare UEFA si riferisce, oltre che ai principi di condotta etica, lealtà, integrità, anche a quello di "sportività". Il concetto di integrità, in questo contesto, non pare sostanzialmente diverso da quello di probità, ancorché sembra includere anche profili organizzativi. Quanto al "*fair play*" esso appare un valore guida (una sorta di meta-principio) entro cui trovano spazio "lealtà", "correttezza", "probità" e "sportività". Da segnalare, inoltre, che da tempo si parla anche di "*fair play* finanziario" per indicare l'insieme di regole dettate dalla UEFA per poter salvaguardare la sostenibilità economico-finanziaria del calcio europeo.

[72] Si veda: A. Marini, *Etica e sport,* in Aa.Vv., in *Fenomeno Sportivo e Ordinamento giuridico*, in *Atti del 3° Convegno Nazionale, 27-28-29 marzo 2008*, Capri-Napoli, 2009, p. 53. In questo senso: Collegio di garanzia dello sport, parere n. 5/2017. Sul punto si veda anche: CFA FIGC, SS.UU., n. 4/2021-2022; CFA FIGC, SS.UU., n. 12/2021-2022; CFA FIGC, Sez. I, n. 49/2022-2023; CFA FIGC, Sez. I, n. 50/2022-2023; CFA FIGC, SS.UU., n. 66/2022-2023; CFA FIGC, SS.UU., n. 103/2022-2023; CFA FIGC, Sez. I, n. 37/2023-2024. [ndr: tutte le decisioni della Corte federale d'appello della FIGC sono reperibili sul sito istituzionale della FIGC medesima].

[73] Si veda: G. Liotta, *Lo sport in costituzione: assenza formale e presenza sostanziale*, in *dirittodellosport.it*, 2023, che fa riferimento anche alla legislazione primaria che impone all'ordinamento sportivo di conformarsi "ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale" (art. 2, comma 1, d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242, recante "Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano

## 2. *Principio di lealtà e fattispecie sanzionatoria*

La conseguenza dell'immanenza del principio di lealtà all'ordinamento sportivo è che, sul piano della tecnica normativa, accanto agli illeciti disciplinari tipizzati, operano fattispecie elastiche, riconducibili alla violazione del medesimo principio.

Tali fattispecie, espresse mediante clausole valutative del contegno dei tesserati, non sono suscettibili di puntuale tipizzazione *ex ante*, ma vanno definite caso per caso, alla luce delle specifiche circostanze[74].

Ad esempio, il Codice di giustizia sportiva della FIGC prevede numerose fattispecie tipizzate[75].

Ma prevede anche, all'art. 4, che "I soggetti di cui all'art. 2 … osservano i principi della lealtà, della correttezza e della probità in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva"[76].

È stato evidenziato che in simili norme, oltre a mancare una previsione sanzionatoria specifica, difetta anche un vero e proprio precetto in senso tradizionale: ciò che viene posto a carico dell'incolpato non è la mancata osservanza di un divieto o di un comando specifico, bensì il contrasto con i canoni generali di comportamento posti a base dell'ordinamento[77].

Queste previsioni, quindi, esprimono un obbligo etico-giuridico di carattere generale, lasciando al momento applicativo – e dunque all'interprete e, in primo

– CONI)". In senso analogo, si veda: F.P. Traisci, *Fair Play e lealtà sportiva: i valori dello sport dall'etica al precetto giuridico per la tutela dell'integrità del movimento*, cit., pp. 1100-1101.

[74] Così: Collegio di garanzia dello sport, Sez. IV, n. 76/2017; Collegio di garanzia dello sport, SS.UU., n. 5/2024.

[75] Es. art. 23: "Dichiarazioni lesive"; art. 24: "Divieto di scommesse e obbligo di denuncia"; art. 28: "Comportamenti discriminatori"; art. 30:" Illecito sportivo e obbligo di denuncia", ecc.

[76] Secondo l'art. 13 del *FIFA Disciplinary Code* (ed. 2023), le associazioni e i club, così come i loro giocatori, dirigenti e qualsiasi altro membro e/o persona che svolga una funzione per loro conto, devono rispettare le regole del gioco, nonché gli statuti FIFA e i regolamenti, le direttive, le linee guida, le circolari e le decisioni della FIFA, e "attenersi ai principi di *fair play*, lealtà e integrità". Come detto, secondo l'art. 11 del Regolamento disciplinare UEFA, tutte le entità e le persone soggette a questi regolamenti devono rispettare le regole del gioco, nonché gli statuti, i regolamenti, le direttive e le decisioni della UEFA, e "attenersi ai principi di condotta etica, lealtà, integrità e sportività".

[77] Rileva, in modo efficace, F. Cardarelli, *Morfologia dell'ordinamento sportivo*, in *amministrativamente.com*, 2022, che, in termini metodologici, ciò porta spesso a un giudizio di tipo "pseudosillogistico": la premessa maggiore (la regola tassativa violata) non è data in modo chiuso, ma viene definita alla luce dei valori condivisi dalla comunità sportiva. Ne deriva una casistica che supera la semplice tassonomia del diritto statale: ciò che è lecito nell'ordinamento generale può non esserlo nell'ordinamento sportivo. Questo tratto è, in definitiva, un elemento non riducibile della specificità e dell'autonomia del diritto sportivo. Sul punto si veda, anche, R. Frascaroli, *Sport (dir. pubbl. e dir. priv.),* in *Enc. dir.*, XLIII, 1990. Si veda anche Cons. St., Sez. VI, n. 996/1993, secondo cui il procedimento disciplinare non sempre prende le mosse dalla commissione di un illecito astrattamente predeterminato dalle norme sostanziali. I regolamenti federali, infatti, contengono l'obbligo, per gli affiliati e per chiunque sia tenuto all'osservanza delle norme statutarie e regolamentari, di mantenere una condotta conforme ai principi di lealtà e probità sportiva, e tale dovere di osservanza delle norme e dei provvedimenti federali tende a coincidere con il dovere di lealtà sportiva, considerato principio dominante diffuso e norma informatrice dell'ordinamento sportivo.

luogo, al giudice sportivo – un ampio margine per qualificare i fatti concreti come conformi o contrari a tali canoni e per calibrare le conseguenze disciplinari[78].

La funzione di tali previsioni è, in sostanza, quella di presidiare l'integrità del contesto associativo e la genuinità della competizione, colmando gli spazi che una tipizzazione minuziosa non potrebbe realisticamente coprire[79].

In questo senso, è stato ritenuto che tra i principi ispiratori del processo sportivo, a differenza di quello penale, vi è l'indeterminatezza dell'illecito disciplinare sportivo[80].

In effetti, si tratta di previsioni contenenti precetti aventi una natura che la giurisprudenza del Collegio di garanzia dello sport non ha esitato a definire "volutamente ampia e generale", con conseguente attenuazione nell'ordinamento sportivo dei principi di precisione e determinatezza, che invece impongono, nel diritto penale, una formulazione intellegibile della fattispecie incriminatrice[81].

E ciò in coerenza con l'autorevole tesi secondo cui il diritto disciplinare sostanziale dell'ordinamento sportivo si caratterizza — rispetto al diritto penale statuale — per l'inesistenza del principio *nullum crimen sine lege*[82].

Considerate alla luce dei principi dell'ordinamento generale — e in particolare della legalità in senso formale — le disposizioni in esame possono sollevare taluni

[78] Tale è anche l'orientamento del Tribunale arbitrale dello sport. Si veda, recentemente, ad esempio, la decisione TAS/CAS 2024/A/10384, sul noto caso Luis Rubiales v. Fédération Internationale de Football Association, in *tas-cas.org*. Secondo tale decisione "L'articolo 13 FDC [ndr: *FIFA Disciplinary Code*, sopra citato] sembra essere redatto in modo ampio e generico, così da ricomprendere e sanzionare, sotto un'unica disposizione, condotte vietate variabili, anche nell'ipotesi in cui il divieto di comportamenti imprevedibili non sia previsto da altre norme FIFA. Poiché, in via generale, i regolamenti devono essere interpretati secondo il loro tenore letterale, il Collegio interpreta in modo lineare l'articolo 13 FDC come volto, intenzionalmente, a delineare un ventaglio molto ampio di possibili violazioni e comportamenti, attinenti all'integrità, alla tutela (*safeguarding*), all'etica e alle regole di "elementare decenza", che sono soggetti a disciplina ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, lettera a), FDC".

[79] Al riguardo, è stato sottolineato che la caratteristica dell'ordinamento sportivo, nel suo apparato sanzionatorio, è quella di contenere precetti improntati a direttrici deontologiche espresse in maniera molto ampia, con richiami a valori da rispettare e realizzare (lealtà, correttezza e probità) piuttosto che a ben individuati beni da proteggere (come, ad esempio, accade nell'ordinamento penale: la vita, la libertà personale, il patrimonio ecc.). Conseguentemente, i singoli addebiti devono necessariamente fare riferimento, di volta in volta, ad altre fonti comportamentali (normative o consuetudinarie), altrimenti il perimetro precettivo risulterebbe incerto nei suoi confini e, come tale, inefficace (CFA FIGC, Sez. I, n. 77/2019-2020).

[80] Così: Collegio di garanzia dello sport, Sez. II, n. 70/2015. Tale impostazione è stata ripresa dalla Corte federale d'appello della FIGC secondo cui proprio il carattere necessariamente ampio ed elastico della clausola generale comporta, sul piano della fattispecie astratta, un'attenuazione dei principi di legalità e tipicità dell'illecito sportivo (c.d. "principio di indeterminatezza" dell'illecito sportivo), che richiede l'individuazione volta per volta, in base alle circostanze del caso concreto, del precetto specificamente violato, giuridicamente rilevante, al fine di ricostruire la regola comportamentale che si sarebbe dovuta tenere (CFA FIGC, Sez. I, n. 47/2020-2021).

[81] Così: A. Piazza e A. Zimatore, *Repertorio ragionato del Collegio di garanzia dello sport*, Roma, 2019.

[82] Così: F.P. Luiso, *Giustizia sportiva*, in *Dig. Disc. Priv.*, Torino, 1993.

dubbi circa la compatibilità tra la loro ampiezza applicativa e la certezza del diritto[83].

In realtà, tali disposizioni non possono essere ricostruite e applicate secondo i canoni propri del diritto penale e, in specie, di quelli di determinatezza e tassatività.

Le connotazioni proprie del diritto sportivo e la libera adesione ad esso dei soggetti che ne fanno parte, consentono di dare maggior rilievo a profili valoriali di cui le disposizioni in questione si fanno portatrici, introiettando nell'ordinamento sportivo positivo principi che devono ispirare la stessa pratica sportiva e, inevitabilmente, i comportamenti posti in essere da tutti i soggetti che di quell'ordinamento fanno parte.

Si spiega così la presenza di disposizioni caratterizzate dall'enunciazione di principi e da un certo grado di flessibilità, tale da consentire al giudice di spaziare ampiamente secondo le esigenze del caso concreto e da rendere possibili decisioni che, secondo l'evidenza del caso singolo, completino e integrino la fattispecie sanzionatoria anche attraverso valutazioni e concezioni di comune esperienza[84].

Il che comporta non soltanto una compressione dei principi di materialità e colpevolezza, ma anche una declinazione maggiormente flessibile del principio di legalità, con particolare riguardo ai corollari della tassatività e determinatezza della disposizione sanzionatoria. L'attività sportiva si fonda sul rispetto di canoni comportamentali di correttezza e lealtà, principi questi ultimi non suscettibili di essere circoscritti all'interno di fattispecie descritte secondo i criteri della precisione e della determinatezza[85].

Questo sistema non contrasta con la Costituzione, poiché l'illecito disciplinare sportivo, a differenza delle fattispecie di reato, non è posto a tutela di interessi e beni della vita che nell'ordinamento generale sono considerati di primaria

[83] Secondo la Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport, 25 febbraio 2002, caso Ferrigno/FIGC, la previsione di una norma che descrive in termini assai generali il comportamento doveroso dell'atleta e per la cui violazione si ritiene applicabile una sanzione identificabile solo attraverso il riferimento a disposizioni generali, se può apparire criticabile nell'ottica dell'ordinamento statale, improntato a severe esigenze di certezza del diritto e di tipicizzazione degli illeciti penali (art. 25 Cost.), trova comunque piena giustificazione nell'ambito dell'ordinamento sportivo, in cui manifestano dignità preminente, tra le altre, le esigenze di semplicità (e sinteticità) dei regolamenti e di adeguamento della sanzione al caso giudicato: risultato ottenibile anche attraverso la previsione e la sanzione di "clausole generali".

[84] Si veda: CFA FIGC, Sez. I, n. 70/2021-2022; CFA FIGC, Sez. I, n. 93/2021-2022; CFA FIGC, Sez. I, n. 16/2022-2023; CFA FIGC, Sez. I, n. 23/2022-2023; CFA FIGC, Sez. I, n. 69/2022-2023; CFA FIGC, SS.UU., n. 90/2022-2023; CFA FIGC, SS.UU., n. 110/2022-2023; CFA FIGC, Sez. I, n. 49/2023-2024; CFA FIGC, Sez. I, n. 111/2023-2024. Non è un caso che le sanzioni stesse non siano predeterminate nel minimo e nel massimo, perché è l'elasticità stessa che caratterizza la norma primaria, la sua adattabilità alle situazioni e la sua estrema versatilità ed essere impiegata in combinato disposto con tutta l'altra serie di disposizioni vigenti, a giustificare un sistema sanzionatorio "aperto" e funzionale alle esigenze del caso, naturalmente secondo parametri motivazionali esplicitati e che si attaglino alla singola vicenda. Il ruolo della fattispecie diventa fondamentale per la soluzione del singolo caso e per l'adozione dei provvedimenti sanzionatori (CFA FIGC, SS.UU., n. 113/2020-2021).

[85] *Ex multis*, da ultimo, CFA FIGC, SS.UU., n. 64/2022-2023.

importanza, bensì a presidio di interessi "collettivi" propri dei soli appartenenti agli ordinamenti settoriali-federali[86].

In questo senso occorre rilevare che, seppure nell'ordinamento sportivo non è infrequente l'accostamento della sanzione disciplinare sportiva alla pena vista quale sanzione penale, tale assimilazione si presta ad una serie di equivoci, in quanto non tiene in debito conto la peculiarità di tale ordinamento ed in specie del sistema disciplinare interno ad esso, che ha connotati e caratteristiche diverse dalla pena come viene comunemente intesa[87].

Del resto, nell'ordinamento sportivo il fine principale da perseguire, al di là dell'aspetto giustiziale pur fondamentale, è quello di affermare, sempre e con forza, i principi di lealtà, imparzialità e trasparenza, tipici del movimento sportivo, come pensato sin dalla sua fondazione da Pierre de Coubertin e, quindi, è compito degli organi di giustizia considerare meno stringenti le regole formali rispetto ad aspetti sostanziali, che siano utili all'accertamento dei menzionati valori[88].

---

[86] Così: M. Mancini, *Attività sportive "ufficiali", intervento pubblico e sussidiarietà*, Padova, 2012, p. 250.

[87] Così: CFA FIGC, SS.UU., n. 28/2025-2026. È stato anche considerato che la maggiore ampiezza dell'ambito applicativo dell'illecito sportivo rispetto all'illecito penale è funzionale a perseguire lo scopo specifico della sanzione disciplinare sportiva, ossia la generica prevenzione di condotte suscettibili di alterare il buon andamento della competizione atletica (CFA FIGC, SS.UU., n. 12/2021-2022). Rilevante è anche CFA FIGC, SS.UU. n. 89/2019-2020, secondo cui l'ordinamento sportivo, nella sua parte sanzionatoria, è solo parzialmente e *cum grano salis*, assimilabile a quello penale. Invero, mentre per quest'ultimo, la funzione (non assorbente ma certamente) principale della pena è – per esplicito dettato costituzionale – la rieducazione (*rectius*: risocializzazione) del condannato, per l'ordinamento sportivo la sanzione ha essenzialmente scopo e funzione retributiva, e restauratrice della par condicio nelle competizioni agonistiche. Di talché sembra conseguente ipotizzare, in tale ultimo ordinamento, la sussistenza di una differenza sostanziale tra le sanzioni a carico delle persone e quelle a carico delle società, con specifico riferimento a quelle consistenti nella attribuzione di "punti negativi" in classifica. Le prime, connotate da finalità essenzialmente retributive (ma anche con funzione generalpreventiva), devono essere calibrate in ragione della gravità dell'infrazione, ma anche della personalità dell'agente (desumibile da molteplici indicatori: intensità del dolo, grado della colpa, eventuale recidiva, comportamento post factum ecc.); le seconde non possono non tener conto dell'immanente conflitto (agonistico) di interessi tra i vari attori della competizione. Conseguentemente mentre, nel primo caso, il giudicante certamente può determinare in concreto la sanzione facendo largo uso delle circostanze – tanto aggravanti quanto attenuanti – aumentando notevolmente o diminuendo, anche al di sotto del minimo, la sanzione in concreto da applicare, nel secondo, viceversa, tale potere discrezionale egli deve necessariamente contenere in limiti più angusti, potendo senza dubbio esercitarlo nell'ambito della gamma sanzionatoria prevista dai limiti edittali, ma non oltre, salva esplicita, eventuale (e derogatoria) previsione normativa. La ragione è quella secondo cui la sanzione della penalizzazione in termini di punti di classifica viene certamente ad incidere nella sfera del sanzionato, ma ha un immediato riflesso nei confronti dei competitori, che potranno essere – più o meno – avvantaggiati dall'handicap che il giudice ha decretato nei confronti del trasgressore. E proprio perché, in tal caso, la sanzione si traduce in un danno, in termini di classifica, per una squadra e, conseguentemente, in un vantaggio per le altre, essa deve essere assistita da un maggior grado di certezza in riferimento alla sua graduazione; il che comporta la insormontabilità dei limiti edittali. La giurisprudenza successiva della Corte federale d'appello si è uniformata a tale principio.

[88] Così: Collegio di garanzia dello sport, Sez. I, n. 56/2018.

3. *La rilevanza in via autonoma della violazione dei doveri di lealtà*

Pertanto, per la sottoposizione a sanzione sportiva, è sufficiente la lesione delle norme generali di comportamento relative al principio di lealtà, trattandosi di norma di chiusura volta a ricomprendere tutte le ipotesi, non analiticamente contemplate, nelle quali è ravvisabile una violazione dei doveri che devono essere assolti da tutti coloro che svolgono, con le loro diverse funzioni, un'attività sportiva[89].

In sostanza, la violazione del principio non deve risolversi necessariamente nella violazione di altre prescrizioni ma, proprio per l'elasticità dei parametri valutativi, tale principio ha il suo precipuo ambito applicativo là dove non si ravvisa qualche specifico inadempimento dei doveri previsti dall'ordinamento sportivo[90].

Da questo punto di vista, l'applicazione del principio di lealtà non riveste carattere necessariamente residuale nel giudizio disciplinare sportivo, in quanto tale principio, quale espressione di un'esigenza immanente che rappresenta lo spirito stesso dell'agonismo e dello sport, non si limita a disciplinare fattispecie apparentemente non previste e, comunque, a colorare e conformare l'interpretazione di tutte le regole federali, ma la sua violazione è idonea a mettere capo a fattispecie di responsabilità che possono coesistere con l'accertamento di singole fattispecie di illecito disciplinare.

Con la precisazione che, affinché la condotta sleale possa essere configurata quale illecito disciplinare, deve rivestire tutti i caratteri di un vero e proprio attentato e tradimento allo spirito dello sport e deve, quindi, caratterizzarsi per la sua particolare e accertata gravità, che sostanzialmente la rende incompatibile con l'esercizio della pratica sportiva e, per l'appunto, con lo spirito che la anima[91].

In sostanza, in tutti gli ordinamenti federali la lealtà sportiva assume la portata di un canone generale di comportamento la cui violazione è contestata in due modi: in via indiretta, allorché si sia in presenza di una fattispecie riferibile ad un illecito disciplinare tipico, e in via diretta, nell'ipotesi contraria in cui manchi un illecito disciplinare tipico in relazione ad un comportamento ritenuto sanzionabile. Nella prima ipotesi, in cui viene addebitato uno specifico illecito disciplinare previsto da una data norma federale, viene sovente, altresì, imputata la violazione della lealtà

[89] Così: Collegio di garanzia dello sport, SS.UU., n. 35/2015. Si tratta di principio più volte ribadito successivamente (da ultimo: Collegio di garanzia dello sport, Sez. IV, n. 24/2025).

[90] Così: Collegio di garanzia dello sport, Sez. II, n. 49/2016. Anche in questo caso si tratta di principio più volte ribadito (da ultimo: Collegio di garanzia dello sport, Sez. IV, n. 24/2025; Collegio di garanzia dello sport, SS.UU., n. 10/2024). Secondo A. De Michele, *La "condotta libera" dell'illecito sportivo de iure condendo nella giustizia sportiva della F.I.G.C.*, in *Diritto dello sport*, 2024, pp. 57 ss., si tratta di una fattispecie a casistica aperta, là dove il dovere di osservanza dei principi di lealtà, correttezza e probità, ove non sia possibile riconoscere la sussistenza degli elementi propri di uno specifico illecito, anche ove quest'ultimo sia stato contestato, conserva efficacia di disposizione di chiusura di carattere generale e la cui applicazione non è esclusa necessariamente dalla presenza di una disposizione speciale del Codice di giustizia sportiva nella misura in cui di quest'ultima non venga riconosciuta l'applicabilità ma sussistano i presupposti per riconoscere comunque la violazione del dovere di lealtà.

[91] Si veda: Collegio di garanzia dello sport, Sez. IV, n. 38/2020; si veda anche, *ex multis*, CFA FIGC, SS.UU., n. 32/2023-2024.

per il fatto stesso di aver violato la normativa federale. Nella seconda ipotesi, in cui il fatto non è ascrivibile ad un illecito disciplinare tipico, viene direttamente imputata la sola violazione della lealtà, quale contenitore idoneo a comprendere un'indeterminata serie di condotte[92].

La violazione dei doveri di lealtà, quindi, può essere rilevante in via autonoma.

Non è dunque necessaria alcuna concorrente violazione di altra norma perché possa dirsi violato il dovere di lealtà. Un tale dovere, quindi, è autonomamente e oggettivamente valutabile[93].

---

[92] Si veda: Collegio di garanzia dello sport, Sez. IV, n. 66/2019.

[93] Si veda: CFA FIGC, SS.UU., n. 53/2021-2022; CFA FIGC, Sez. I, n. 59/2023-2024; CFA FIGC, Sez. I, n. 105/2023-2024; si veda, inoltre, la decisione n. 70/2021-2022: la CFA FIGC ha ritenuto che non fosse dimostrato l'illecito di cui all'art. 23 ("Dichiarazioni lesive") ma rimaneva da riscontrare se le dichiarazioni rese potessero costituire l'illecito di cui all'art. 4, comma 1, del Codice. E infatti, l'art. 4, comma 1, del Codice, là dove non sia possibile riconoscere la sussistenza degli elementi propri dell'illecito di cui all'art. 23 del Codice, conserva efficacia di disposizione di chiusura di carattere generale la cui applicazione non è esclusa necessariamente dalla presenza della disposizione speciale del citato art. 23 del Codice, ove di quest'ultima non venga riconosciuta l'applicabilità ma sussistano i presupposti per riconoscere comunque la violazione del dovere di lealtà, correttezza e probità. Inoltre, con decisione CFA FIGC, SS.UU., n. 81/2021-2022, è stato ritenuto che incorre in responsabilità disciplinare, per violazione dei doveri di lealtà, correttezza e probità, il soggetto che, assunto come tecnico titolare della squadra, in quanto munito delle prescritte abilitazioni, consente o non impedisce che un soggetto privo delle prescritte abilitazioni, svolga, in via di fatto, l'attività di allenatore della squadra. Interessante anche la questione recentemente decisa da CFA FIGC, Sez. I, n. 25/2025-2026, che ha sanzionato il comportamento di giocatori che, per un tempo considerevole, avevano rinunciato ad ogni forma di competizione tra loro, passandosi semplicemente il pallone, senza attaccare e addirittura passando deliberatamente il pallone ai calciatori avversari. Tale comportamento - ha ritenuto la Corte – è, tra l'altro, vietato dall'art. 4 del Codice di giustizia sportiva FIGC, contravvenendo al principio fondamentale di lealtà e, nel contempo, incidendo sull'interesse dei fruitori dell'evento, quali gli spettatori presenti od eventualmente collegati tramite piattaforme televisive od altri mezzi di trasmissione, che non avrebbero alcun interesse ad assistere ad una gara priva di ogni competizione fra i giocatori. In ogni pratica sportiva agonistica, la competizione fra gli atleti partecipanti ad una gara risulta l'essenza ed il fondamento stesso della disciplina sportiva. Lo spirito competitivo, naturalmente temperato dal *fair play* e, dunque, dal rispetto delle regole del gioco e dalla necessità di tenere una condotta leale nei confronti degli avversari, assurge pertanto a principio fondamentale dello sport perché stimola atleti e squadre a superare i propri limiti, a ricercare il miglioramento ed a raggiungere l'eccellenza attraverso l'impegno e la disciplina. In tale prospettiva, lo spirito competitivo e il *fair play* costituiscono aspetti del medesimo fenomeno e sono elementi strutturali – non opzionali – dell'agire sportivo, tanto che efficacemente è stato detto che la competizione è l'anima dello sport e il *fair play* ne è la forma. In assenza di impegno agonistico la "gara" degrada a mero simulacro. Il dovere di evitare condotte platealmente non competitive, pur non essendo espressamente sancito dalle norme federali, deve intendersi ricompreso nell'art. 12 della *UEFA Disciplinary Regulations*, che impone di astenersi da qualunque condotta che possa danneggiare "l'integrità delle gare": "All entities and persons bound by UEFA's rules and regulations must refrain from any behaviour that damages or could damage the integrity of matches and competitions […]". E ciò analogamente a quanto previsto, in modo espresso, da altre federazioni internazionali (v. per il tennis: *2025 Official Grand slam rule book*, art. 3, lett. e) e per il badminton: *BWF Statutes*, *Section* 2.2.4: *Code of conduct: players*, art. 4.2.6.) che hanno sancito normativamente l'obbligo del "*best efforts*". In ogni caso, tale comportamento risulta vietato dall'art. 4 del Codice di giustizia sportiva FIGC, contravvenendo al principio fondamentali di lealtà, probità e correttezza e, nel contempo, incidendo sull'interesse dei fruitori dell'evento, quali gli spettatori presenti od eventualmente collegati tramite piattaforme televisive od altri mezzi di trasmissione, che non avrebbero alcun interesse ad assistere ad una gara priva di ogni competizione fra i giocatori. Di rilievo, anche, quanto deciso da CFA FIGC, SS.UU., n. 34/2024-2025, che ha esteso tali doveri anche al difensore dell'incolpato.

L'autonoma portata precettiva dell'art. 4, comma 1, Codice di giustizia sportiva FIGC si desume anche sulla base di una analisi meramente letterale del testo della disposizione ("I soggetti di cui all'art. 2 sono tenuti all'osservanza dello Statuto, del Codice, delle Norme Organizzative Interne FIGC (NOIF) nonché delle altre norme federali e osservano i principi della lealtà, della correttezza e della probità in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva"). Tale disposizione utilizza significativamente la congiunzione "e" (e non già "con"), proprio a valorizzare l'enunciazione di un autonomo e concorrente obbligo per i soggetti parte dell'ordinamento giuridico federale di conformare le proprie condotte non soltanto ai puntuali precetti derivanti dalle disposizioni di settore ma anche ai generali principi etici connotanti l'*agere* nell'ambito dell'ordinamento federale[94].

Con la precisazione che, allorché sussista oltre alla violazione del dovere di lealtà, anche la violazione di specifiche disposizioni del Codice, occorre applicare soltanto le sanzioni previste dalle disposizioni specifiche, dal momento che queste ultime sanzionano specifici comportamenti in contrasto con i doveri generali[95].

## 4. *Dovere generale di lealtà e norma sanzionatoria speciale*

È accaduto che, in occasione di una vicenda relativa alle c.d. plusvalenze fittizie, è stata criticata l'idea – sottesa all'impostazione della Corte federale della FIGC – che, per la soluzione di una fattispecie concreta, possano coesistere e applicarsi due diverse disposizioni, una speciale e una generale[96].

È stato rilevato che, in tal modo, si verificherebbe una doppia - e inammissibile - comminazione sanzionatoria, vale a dire quella specifica prevista dalla norma speciale e quella derivante dall'applicazione dell'art. 4 del Codice di giustizia sportiva FIGC[97].

---

[94] Così: CFA FIGC, SS.UU., n. 64/2022-2023.

[95] Si veda: CFA FIGC, Sez. I, n. 80/2022-2023, riguardante il comportamento discriminatorio ex art. 28, comma 1, del Codice e la condotta violenta ex art. 38, comma 1, del Codice.

[96] Si tratta del reclamo deciso con CFA FIGC, SS.UU., n. 63/2022-2023.

[97] Si veda: P. D'Onofrio, *Il rapporto tra norme sportive speciali e generali*, in *Giur. it.*, 2024, p. 1480, secondo cui non persuade l'idea che la sola *lex specialis* sia inidonea ad assicurare adeguata protezione al sistema federale, con ciò legittimando un affiancamento sanzionatorio che, di fatto, si presenta più realisticamente come una sovrapposizione di difficile convivenza, peraltro, con il principio del *ne bis in idem*. Ogni violazione finirebbe sempre per determinare una doppia comminazione sanzionatoria, vale a dire quella specifica prevista dalla norma tipica, nonché un *quid pluris*, peraltro indeterminato ed assolutamente discrezionale, derivante dall'applicazione aggiuntiva dell'art. 4. Se, pur in presenza di una fattispecie tipica, si giunge alla condanna applicando in alternativa la violazione del principio generale di lealtà sportiva, allora sfugge il senso di corredare i codici di giustizia federali di norme specifiche, ben potendo bastare l'onnicomprensiva ed esclusiva previsione disciplinare sull'antisportività della condotta, attesa l'ampia *vis attractiva* consentita. Si chiede ancora l'autore (P. D'Onofrio, *La discrezionalità della giustizia sportiva*, in S. Mazzamuto, R. Pardolesi e L. Santoro (a cura di), *Scritti di diritto sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, vol. I, Palermo, 2024, p. 243) se l'imprescindibile discrezionalità sindacatoria non rischi di mutare in un esito normativo delle sentenze federali, consentendo di fatto al giudice domestico non solo di condannare quei comportamenti che non configurino esattamente l'illecito tipizzato, ma anche di

Si tratta di una critica di sistema al modello sanzionatorio della giustizia sportiva sopra descritto che impone attenta riflessione, ancor più alla luce della decisione che assumerà la Corte di giustizia dell'Unione europea dopo un'ordinanza di rimessione del TAR Lazio concernente anche l'art. 4, comma 1, del Codice di giustizia sportiva FIGC, ordinanza che giunge dopo ben due sentenze della Corte costituzionale (n. 49/2011 e n. 160/2019) che hanno individuato un punto di equilibrio tra il diritto di azione in giudizio e l'autonomia del fenomeno sportivo[98].

Orbene, si è visto come il principio di lealtà costituisca l'essenza stessa dell'ordinamento sportivo e, quindi, l'art. 4 del Codice di giustizia sportiva FIGC si configura come "disposizione di carattere generale".

Si è visto anche che, in alcuni casi, il legislatore federale ha però ritenuto di sanzionare espressamente taluni comportamenti, ritenendo che gli stessi siano in contrasto con i principi dell'ordinamento sportivo, dando luogo a "disposizioni sanzionatorie speciali".

Esaminando la struttura della norma speciale essa, in primo luogo, si compone di un sostrato comune a tutte le disposizioni sanzionatorie dell'ordinamento, poiché - per quanto sopra detto - tutte sono dirette al rispetto del principio di lealtà.

A questo fondamento comune, a questo nucleo originario, si aggiunge un *quid pluris*, un elemento caratterizzante, tipico, poiché il legislatore federale ha ritenuto – in alcuni casi, ma solo in alcuni casi – di esplicitare la previsione precettiva e sanzionatoria, al fine di sottolineare il disvalore che l'ordinamento annette al compimento di taluni fatti.

Ciò comporta due conseguenze.

---

crearne *ex novo*, in una dimensione applicativa, peraltro, sostanzialmente insindacabile, attesa l'impossibilità per la giustizia statale (segnatamente amministrativa) di annullare le decisioni assunte da quella sportiva.

[98] Si tratta dell'ordinanza del TAR Lazio n. 11559/2024 con la quale, tra l'altro, è stato posto il seguente quesito: se il diritto dell'Unione ed in particolare gli artt. 6 e 19 del TUE, interpretati alla luce degli art. 47, 48 e 49 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e 6 e 7 della CEDU, devono essere interpretati nel senso che, al fine di assicurare il rispetto dei principi di legalità, di tassatività e di sufficiente determinatezza delle fattispecie incriminatrici, nonché del giusto processo, ostano a che: - una normativa nazionale, quale quella di cui all'art. 2 del d.l. 220/2003, convertito dalla legge n. 280/2003 – come interpretata nel diritto vivente italiano – che, in applicazione del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo come sancito dalla legge nazionale ed interpretato nel diritto vivente italiano, consenta agli organi dell'ordinamento sportivo di irrogare ad un dirigente sportivo una sanzione disciplinare a carattere inibitorio dell'attività professionale in conseguenza della violazione di una disposizione dell'ordinamento federale (art. 4, comma 1, del Codice di giustizia sportiva FIGC), la quale stabilisce, con una clausola generale a carattere indeterminato, che tutti i tesserati e dirigenti sono tenuti ad osservare, oltre che lo Statuto e le altre norme federali, i principi di lealtà, correttezza e probità. Su tale ordinanza chi scrive non ritiene di esprimere valutazioni di sorta e si limita a richiamare: A.M. Colarusso, *Regolazione federale, abuso di posizione dominante e specificità della dimensione sportiva*, in *Riv. dir. sport*., 2024, pp. 113 ss., secondo cui, quello che non appare ammissibile in tale ordinanza è ridurre il fenomeno sportivo a mera questione economica o di concorrenza: la trasposizione acritica di categorie economiche nel cuore dell'esperienza sportiva rischia di produrre vuoti di tutela e di trasformare lo sport in uno spazio privo di valori, abitato soltanto da operatori efficienti, ma sprovvisto della sua sostanza etica e comunitaria.

In primo luogo, la norma generale e la norma speciale prefigurano due autonome previsioni sanzionatorie. Tant'è che la Corte federale d'appello della FIGC, in molteplici fattispecie – come si è visto - ha confermato quanto già ritenuto dal Collegio di garanzia dello sport secondo cui la violazione del dovere di lealtà non deve risolversi necessariamente nella violazione di altre prescrizioni ma, proprio per l'elasticità dei parametri valutativi, tale dovere ha il suo precipuo ambito applicativo là dove non si ravvisa qualche specifico inadempimento dei doveri previsti dall'ordinamento sportivo.

In secondo luogo – e conseguenzialmente - là dove non ricorrano gli estremi per applicare la norma speciale, possono ricorrere gli estremi per applicare la norma generale[99].

Alla luce di quanto sopra detto, il rapporto che intercorre tra la disposizione generale (che afferma il principio di lealtà) e la disposizione sanzionatoria speciale, se lo si vuole definire quale "concorso di norme", deve essere inteso in un senso del tutto peculiare.

Si staglia, infatti, da un lato, con la norma di cui all'art. 4 del Codice di giustizia sportiva FIGC, l'essenza stessa dell'ordinamento – diremmo: il sostrato valoriale

[99] Si faccia l'esempio dell'illecito consistente in un comportamento discriminatorio espressamente vietato dall'art. 28 del Codice di giustizia sportiva FIGC. È ovviamente ben possibile che il giudice sportivo si trovi in presenza di una fattispecie tipizzata dalla norma speciale. Ma può anche accadere che il *quid pluris* previsto dalla norma speciale non sia riscontrabile nel comportamento posto in essere. Si veda la decisione CFA FIGC, Sez. I, n. 96/2024-2025. In quella circostanza la Corte ha ritenuto che le espressioni utilizzate dall'incolpato, allenatore di una società sportiva, nel corso di una riunione tra dirigenti e calciatori ("Ma tu che parli a fare? L'altro anno quando giocavi nel […] al tuo posto veniva impiegata una ragazza/femminuccia") non integrassero gli estremi della discriminazione fondata sul sesso di cui all'art. 28, comma 1, Codice di giustizia sportiva, in quanto la qualificazione di una condotta come discriminatoria presuppone la presenza di un'offesa o di un atto che sia inequivocabilmente riconducibile a un pregiudizio basato su fattori protetti, quale quello legato al sesso. Esse erano riconducibili al contesto tipico delle dinamiche di spogliatoio, contrassegnate, ordinariamente, dall'utilizzo di un linguaggio icastico o anche fortemente icastico nella rappresentazione e narrazione della prestazione sportiva. Ma ciò non toglie che tali espressioni fossero sanzionabili ai sensi dell'art. 4 del Codice di giustizia sportiva FIGC in quanto il comportamento posto in essere contrastava, comunque, con i principi di lealtà. In presenza di un comportamento siffatto non sarebbe stato coerente con i principi dell'ordinamento sportivo il proscioglimento dell'incolpato solo perché esso non integrava puntualmente quanto previsto dalla fattispecie speciale. L'autore non si era comportato secondo lo standard di probità e di rettitudine previsto dall'ordinamento sportivo, certamente più elevato rispetto a quello dell'ordinamento generale. Secondo il Collegio di garanzia dello sport, parere n. 7/2016, il richiamo alla lealtà deve considerarsi manifestazione della necessità per l'ordinamento (a maggior ragione quello sportivo) di limitare condotte che, pur formalisticamente espressione di posizioni riconosciute dall'ordinamento, in realtà sono tenute per far valere pretese contrarie ai fini propri dell'ordinamento medesimo. La clausola generale, dunque, introduce un criterio ulteriore di rilevanza giuridica, a stregua del quale il giudice seleziona certi fatti o comportamenti per confrontarli con un determinato parametro e trarre dall'esito del confronto certe conseguenze giuridiche. Si veda anche M. Mancini, *Attività sportive "ufficiali", intervento pubblico e sussidiarietà*, cit., p. 251, nota 261, secondo cui sono i giudici sportivi che decidono di riempire di contenuti la clausola in parola, configurando come violazione del generico principio di lealtà e correttezza sportiva una condotta che, pur apparendo apertamente in contrasto con i valori basilari che debbono informare i rapporti sportivi ed endofederali, non risulta autonomamente configurata quale fattispecie di illecito disciplinare.

dello stesso – e, dall'altro, si pone una fattispecie di illecito disciplinare specificamente individuata dal legislatore federale[100].

Per così dire, siamo in presenza di un concorso di norme "a carattere sistemico", perché il comportamento vietato da una norma speciale è "sempre" sostanzialmente riconducibile alla violazione di due disposizioni: quella che specificamente lo vieta e quella, generale, sottesa, comunque, alla stessa.

Con qualche approssimazione - se proprio volessimo utilizzare categorie penalistiche – saremmo in presenza di una norma generale sussidiaria – quella appunto contenuta nell'art. 4 del Codice di giustizia sportiva FIGC – in quanto con essa si tutela l'identico interesse che è tutelato dalla norma speciale sussidiata.

Con la conseguenza che, quando la fattispecie concreta non sia riconducibile a quest'ultima – perché non si riscontra quel *quid pluris* che la connota in termini di specificità – ben potrà trovare applicazione la norma sussidiaria[101].

## 5. *Dovere di lealtà e clausole generali*

Secondo l'orientamento prevalente, il dovere di lealtà opererebbe, nell'ordinamento sportivo, quale vera e propria clausola generale[102].

È noto che, nell'ordinamento statale, un autorevole studioso, nel riaprire il dibattito sulle clausole generali, le considera strumenti ormai ineliminabili della tecnica legislativa e dell'attività giudiziale, specie dopo l'abbandono di ogni pretesa di disciplina casistica esaustiva[103].

---

[100] Si veda: Collegio di garanzia dello sport, parere n. 5/2017. Ecco perché, come si è visto, la violazione della lealtà sportiva può essere contestata in via indiretta e in via diretta (Collegio di garanzia dello sport, Sez. IV, n. 66/2019).

[101] Non si tratta neanche di un meccanismo simile a quello della c.d. norma penale in bianco in quanto, in questo caso, non si ravvisa una disposizione incompleta nel precetto, che rinvia per l'integrazione del suo contenuto a fonti esterne. In primo luogo, difatti, non c'è alcun meccanismo di integrazione, in quanto l'interprete prende semplicemente atto che il *quid pluris* previsto dalla norma speciale non è rinvenibile nel caso concreto ma che, ciò nonostante, permane la violazione della norma generale. D'altro canto, come si vedrà, la cosiddetta integrazione non avviene attraverso un rinvio – in senso proprio - ma attraverso il richiamo a criteri interni, anzi, richiamando l'essenza stessa dell'ordinamento medesimo. La Corte federale d'appello della FIGC ha sempre escluso, pertanto, che l'art. 4 del Codice di giustizia sportiva FIGC integri una norma sanzionatoria in bianco (si veda, *ex multis*, da ultimo: Sez. I, n. 113/2024-2025).

[102] Si veda: Collegio di garanzia dello sport, parere n. 5/2017; e ciò a prescindere dalle peculiarità delle singole pratiche sportive e dal concreto atteggiarsi delle regole tecniche in ciascuno sport operanti. La lealtà sportiva si sostanzia così, da un lato, in una regola di comportamento oggettivamente valutabile e, dall'altro, in un criterio di valutazione della legittimità del comportamento. Si veda, anche: Collegio di garanzia dello sport, SS.UU., n. 5/2024.

[103] Si veda: P. Rescigno, *Le clausole generali nel diritto privato, Una nuova stagione per le clausole generali*, in *Giur. it.,* 2011, p. 1689 ss., secondo cui in una società pluralista esse non vanno temute come varchi all'arbitrio giudiziale, ma comprese come rimandi a valutazioni socialmente condivise. Egli richiama la storia dei sospetti verso la "fuga nelle clausole generali" (Germania anni '30) e, per converso, la fiducia di una tradizione civilistica che le ha considerate necessarie: l'interpretazione non può essere cieca al contesto valoriale e alle formazioni sociali cui le regole si applicano. Secondo il medesimo autore (P. Rescigno, *Appunti sulle "clausole generali*", in *Riv. dir. comm.,* 1998, pp. 1-8) le clausole generali sono norme nelle quali vi è un'eccedenza di valori di

Per clausola generale deve intendersi una disposizione, operante in un determinato ordinamento giuridico, formulata attraverso espressioni linguistiche indeterminate, sì da esservi implicito il richiamo a valori della morale o del costume, generalmente recepiti in norme o principi dello stesso ordinamento (o comunque sicuramente condivisi), oppure espressi da altri ordinamenti[104].

In questo senso, tale clausola indica una misura di comportamento che il giudice deve concretizzare in forma generalizzabile, cioè in funzione di una tipologia sociale, e impartisce al giudice una direttiva per la ricerca della norma di decisione: essa è una tecnica di formazione giudiziale della regola da applicare al caso concreto, senza un modello di decisione precostituito da una fattispecie normativa astratta[105].

Il carattere di flessibilità o elasticità è, dunque, la caratteristica propria delle clausole generali[106].

Si parla, a tale riguardo, di naturale "estroversione" di tali clausole, poiché esse sono ancorate a valori il cui contenuto non si può esaurire nella valutazione fattane dal legislatore e, quindi, comportano un'attività di "*integrazione valutativa*" da parte del giudice[107].

Quindi, nell'applicazione delle clausole generali, il meccanismo della sussunzione (e quindi il sillogismo giudiziale) opera, per così dire, alla rovescia: mentre per le norme ordinarie è il fatto concreto che va sussunto nella norma già data, in presenza di una clausola generale è il giudizio sul fatto, espresso sulla base di parametri extralegali, a riempire di contenuto e a concretizzare la clausola generale[108].

---

contenuto assiologico rispetto ai contenuti abituali delle regole, sicché nelle clausole generali vi è una delega al giudice a ricercare valori fuori dai rigidi confini dell'ordinamento positivo. Si veda, anche, G. D'amico, *Clausole generali e controllo del giudice*, in *Giur. it.,* 2011, p. 1704, secondo cui nessun ordinamento può fare a meno di ricorrere a clausole generali, ma al contempo nessun ordinamento potrebbe basarsi esclusivamente su clausole generali. Sulle clausole generali in genere, si veda: V. Velluzzi, *Le clausole generali. Semantica e politica del diritto*, Milano, 2010.

[104] Si veda: F. Roselli, *Clausole generali. Iura novit curia. Contraddittorio*, in *Giur. it.,* 2011, p. 1701. Secondo P. Chiassoni, *Le clausole generali tra teoria analitica e dogmatica giuridica*, in *Giur. it.,* 2011, p. 1692, tra le alternative definitorie percorribili, è preferibile la seguente definizione: la clausola generale è un termine o sintagma di natura valutativa caratterizzato da indeterminatezza, per cui il significato di tale termine o sintagma non è determinabile se non facendo ricorso a criteri, parametri di giudizio, interni e/o esterni al diritto tra loro potenzialmente concorrenti.

[105] Così: L. Mengoni, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.,* 1986, p. 10 ss.; si veda, anche G. D'amico, *Clausole generali e controllo del giudice*, cit., p. 1710.

[106] Secondo V. Velluzzi, *Le clausole generali. Semantica e politica del diritto*, in *Giur. it.,* 2011, p. 1722, le clausole generali sono elastiche in una duplice maniera: da un lato, quanto alla determinazione del criterio di concretizzazione o specificazione della clausola generale; dall'altro, sotto il profilo del mutamento del contenuto del criterio di concretizzazione nel tempo.

[107] Così: S. Mazzamuto, *Il rapporto tra clausole generali e valori*, in *Giur. it.,* 2011, p. 1698; si veda anche V. Velluzzi, *Le clausole generali. Semantica e politica del diritto*, Milano, 2010, p. 15 e *passim*.

[108] Si veda: G. D'amico, *Clausole generali e controllo del giudice*, cit., pp. 1704-1713; V. Velluzzi, *Le clausole generali. Semantica e politica del diritto*, in *Giur. it.,* 2011 p. 1720.

Tale clausola sostanzia, dunque, una norma "aperta" sul piano della fattispecie, la cui vaghezza o indeterminatezza implica la necessità di un intervento attivo del giudice.

Pertanto, là dove una disposizione contenga una clausola siffatta, il giudice, per applicarla, deve integrare la norma con un parametro di giudizio esterno al testo normativo stesso, scegliendo un criterio che riempia di contenuto la clausola nel caso concreto e, in tal modo, conferendo concretezza alla clausola medesima.

Orbene, se tali sono i caratteri delle clausole generali nell'ordinamento statale, il meccanismo e le finalità attraverso cui opera il dovere di lealtà nell'ordinamento sportivo appaiono alquanto diversi e, comunque, più intensi rispetto a quelli propri di tali clausole[109].

Difatti, il giudice sportivo, allorché deve applicare il principio di lealtà, diversamente da quanto avverrebbe in presenza di una clausola generale: a) non effettua una integrazione valutativa attraverso il meccanismo del rinvio; b) in ogni caso, non effettua alcun rinvio a criteri extra-testuali di natura morale o sociale.

Non opera alcun rinvio perché, se il principio di lealtà caratterizza, esso stesso, l'intero ordinamento giuridico sportivo, non si tratta di rinviare a criteri esterni alla fattispecie ma di disvelare e rendere operativo il sostrato essenziale, la natura intima della fattispecie medesima; natura caratterizzante tutte le norme dell'ordinamento giuridico sportivo[110].

Non opera alcun rinvio a criteri morali o sociali perché il principio di lealtà è vero e proprio principio giuridico che – come si è visto – costituisce la base valoriale dello stesso sistema normativo[111].

---

[109] Sono note le riflessioni di F. Galgano, *Diritto privato,* Padova, 1983, p. 322. La legge, per analitica che sia non può prevedere tutte le possibili situazioni; non può sempre prevenire, con apposite norme, gli abusi che le parti possono commettere l'una a danno dell'altra. La legge prevede solo le situazioni più frequenti, sventa gli abusi più ricorrenti: molti riprovevoli comportamenti sfuggirebbero alle pur fitte maglie della legge, se si dovesse considerare permesso ogni comportamento che nessuna norma vieta ("la legge non lo vieta, dunque posso farlo"), o solo facoltativo ogni comportamento che nessuna norma di legge rende obbligatorio ("la legge non lo impone, dunque posso non farlo"). Il principio generale della correttezza e della buona fede consente, dunque, di identificare altri divieti e altri obblighi oltre a quelli previsti dalla legge; si realizza, in tal modo, la "chiusura" del sistema legislativo, al fine di colmare le lacune che questo può rivelare nella varietà e molteplicità delle situazioni della vita economica e sociale. A tali riflessioni si ricollega il Collegio di garanzia dello sport allorché ritiene che il dovere di lealtà è assimilabile concettualmente ai principi generali di correttezza e buona fede; la lealtà è clausola di "chiusura" del sistema, poiché evita di dover considerare permesso ogni comportamento che nessuna norma vieta e facoltativo ogni comportamento che nessuna norma rende obbligatorio (Collegio di garanzia dello sport, parere n. 5/2017).

[110] Difatti, secondo G. D'amico, *Clausole generali e controllo del giudice*, cit., p. 1708, l'elasticità delle clausole generali è sempre stata fatta consistere nella possibilità che il sistema evolva, facendo propri in automatico i cambiamenti che si producono nella società, senza bisogno e prima ancora che il legislatore recepisca attraverso le sue norme tali cambiamenti. Caratteristica, quindi, sensibilmente diversa rispetto al dovere di lealtà.

[111] La clausola generale – secondo la prevalente dottrina civilistica - opera invece necessariamente attraverso il rinvio a dati esterni, estranei all'ordinamento giuridico, cioè il criterio di determinazione della clausola generale non può essere costituito da enunciati giuridici del medesimo sistema giuridico cui appartiene l'enunciato normativo che contiene la clausola generale: V. Velluzzi, *Le clausole generali. Semantica e politica del diritto*, Milano, 2010, pp. 41-42 e p. 65.

In questo senso, il ruolo del principio non appare riconducibile ad un fenomeno di mera tecnica normativa destinata a colmare le lacune del sistema.

Del resto, già nella prospettiva dell'ordinamento statale, ridurre le clausole generali a un mero espediente tecnico appare, ad alcuni, fuorviante[112].

Ad ogni modo, visto il ruolo che assume il dovere di lealtà nell'ordinamento sportivo, è tendenzialmente da escludere che nello stesso possano riscontrarsi lacune nel sistema, cioè l'assenza di una regola applicabile a una fattispecie meritevole di disciplina.

Ciò che certamente – ma unicamente - accomuna il principio di lealtà e la clausola generale è l'effetto: la formazione giudiziale della regola.

Ma questo elemento non pare che possa consentire di accomunare il primo all'altra.

## 6. *I limiti al potere integrativo del giudice*

L'ampiezza del potere integrativo riconosciuto al giudice sportivo non significa che l'ordinamento abdichi a ogni vincolo, consentendo un arbitrio assoluto.

Al contrario, una volta riconosciuto al giudice tale ampio potere, si deve escludere un rinvio generico alla sua discrezionalità.

Ed in effetti, anche nel diritto civile è stato chiaramente affermato che il dovere dell'interprete è quello di operare sì discrezionalmente, ma entro confini razionali e controllabili, ancorando la scelta valutativa a parametri oggettivi e condivisi nella comunità di riferimento.

Il giudice deve fare una scelta, ma questa scelta deve essere motivata in modo persuasivo e razionale, appellandosi a principi e valori non meramente soggettivi bensì riconoscibili come parte dell'ordinamento[113].

Il giudice sportivo, pertanto, ha l'obbligo non solo di verificare che la violazione dei suddetti principi rientri nell'ambito dell'attività sportiva o di rapporti ad essa

[112] Secondo P. Campanella, *Clausole generali e obblighi del prestatore di lavoro*, *Giornate di studio AIDLASS 2014*, *Clausole generali e diritto del lavoro*, in *bollettinoadapt.it*, 2015, sarebbe riduttivo intendere le clausole generali come mera tecnica legislativa ossia una tra le tante tecniche che possono adoperarsi dal legislatore per meglio garantire il rapporto tra diritto e realtà sociale. Le *Generalklauseln* assumono i tratti di termini valutativi, contenuti in enunciati normativi e caratterizzati da una forte contaminazione valoriale nonché, per conseguenza, da una naturale estroversione, indirizzando il giudice nella ricerca all'esterno dell'ordine di valori da cui far discendere la decisione del caso concreto.

[113] Si veda: E. Moscati, *Clausole generali e ruolo delle obbligazioni naturali nel diritto vigente*, in *Giur. it.*, 2011, p. 1720. Secondo F. Roselli, *Clausole generali. Iura novit curia. Contraddittorio*, cit., p. 1701, il principale problema pratico posto dall'uso delle clausole generali da parte del legislatore è quello di un'interpretazione-applicazione, ad opera di tutti gli operatori giuridici e in ultima istanza dei giudici, corrispondente a criteri oggettivi e comunemente accettati, sì da renderne plausibile il controllo soprattutto in sede di impugnazione.

riconducibili, ma anche di motivare, nell'ampio spettro della norma, la specifica declinazione cui ricondurre il fatto e la condotta dell'agente al suo esame[114].

In sostanza spetta al prudente apprezzamento degli organi di giustizia sportiva individuare se, nel caso concreto, sussista o meno la violazione della suddetta norma. Il richiamo al prudente apprezzamento dell'organo di giustizia sportiva esprime la necessità che il singolo organo giudicante provveda ad individuare se, nel caso specifico, sia in effetti avvenuta la violazione dei suddetti principi[115].

D'altro canto, un ulteriore limite al potere discrezionale del giudice, al fine di equilibrare le diverse esigenze, è da ravvisarsi nell'elaborazione giurisprudenziale che specifica contenuti e confini dei doveri generali, attraverso criteri di proporzionalità e ragionevolezza nella commisurazione della sanzione e mediante un dovere di motivazione particolarmente accurato da parte degli organi di giustizia.

Anche nell'ordinamento sportivo la funzione nomofilattica si realizza, in assenza di uno *stare decisis* formale, attraverso gli organi di vertice che enunciano principi e li ribadiscono in una serie di decisioni coerenti. Anche qui il valore in gioco è quello della certezza del diritto: il tesserato o l'affiliato devono poter prevedere le conseguenze giuridiche delle proprie condotte, e l'ordinamento deve potersi presentare all'esterno come sistema affidabile e coerente.

In tal modo, il dovere di lealtà conserva la funzione ordinante e di chiusura del sistema sportivo, senza rinunciare alle garanzie minime di prevedibilità e coerenza che la tradizione giuridica esige[116].

---

[114] Così: CFA FIGC, Sez. I, n. 69/2022-2023. In tema di clausole generali si ritiene che, mentre la regola dettata dal legislatore vale, di per sé, a giustificare la soluzione accolta, la soluzione fondata su una clausola generale richiede invece una diversa e più profonda spiegazione, incentrata sul carattere logico, persuasivo, razionale, sulla "giustizia" di "quella" (e non di "altra") soluzione. Così: F. Astone, *Le clausole generali tra diritto civile e filosofia analitica*, in *Giur. it.,* 2011, p. 1716.

[115] Così: CFA FIGC, SS.UU., n. 122/2022-2023. Si veda anche M. MANCINI, *Attività sportive "ufficiali", intervento pubblico e sussidiarietà*, cit., p. 251, nota 261, secondo cui l'inevitabile astrattezza e indeterminatezza delle fattispecie è, in parte, temperata dalle garanzie procedurali federali, segnatamente dall'obbligo di contestazione specifica e tempestiva, che impone agli organi inquirenti di descrivere con precisione le modalità della condotta ritenuta disciplinarmente illecita.

[116] In senso critico: F. Calisai, *Lealtà sportiva e buona fede contrattuale tra "coincidenze semantiche" e simmetrie applicative*, in *Riv. dir. sport.,* 2024, pp. 107 ss., secondo cui la *vis espansiva* che caratterizza l'attività ermeneutica che prevede il ricorso alle clausole generali ha generato, nel caso dell'ordinamento sportivo, un'applicazione non univoca, ma ondivaga, disomogenea e, per certi versi, contraddittoria dell'obbligo di lealtà, che porta con sé il rischio di inficiare la certezza del diritto; analogamente S. Cimini e A. Valentini, *Commento all'art. 4*, in A. Giordano (a cura di), *Commentario al Codice di giustizia sportiva F.I.G.C.,* Roma, 2023, p. 84, secondo cui esprimersi in termini di lealtà, correttezza e probità, equivale ad individuare "un contenitore" che presenta il forte rischio di non essere correttamente e completamente riempito, atteso che l'etica sportiva è un concetto che può assumere pericolose interpretazioni soggettive che variano a seconda di diversi fattori come la cultura derivante dallo Stato da cui si proviene, il luogo e il momento storico in cui si pratica l'attività sportiva, il proprio credo religioso, il fine (lucrativo o non lucrativo) alla base dell'attività sportiva. Invece, secondo F. Valenti, *Lealtà sportiva. Etica e diritto,* cit. p. 1 ss., la lealtà impone correttezza, il cui apprezzamento rimanda al criterio dell'affidamento e si traduce sempre in precisi doveri di fare o non fare.

## 7. *L'ambito di applicazione soggettivo del principio di lealtà*

Occorre ora individuare i soggetti destinatari del dovere di lealtà sportiva[117].

Al riguardo appare dirimente la circostanza che il Codice di comportamento sportivo, all'art. 2, dopo aver disposto che i tesserati, gli affiliati e gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo devono comportarsi secondo il principio di lealtà, specifica che tali doveri sussistono con riferimento ad "ogni funzione, prestazione o rapporto comunque riferibile all'attività sportiva".

Nella medesima direzione, l'art. 2 del Codice di giustizia sportiva FIGC ("Ambito di applicazione soggettivo") prevede che il Codice si applichi alle società, ai dirigenti, agli atleti, ai tecnici, agli ufficiali di gara e ad ogni altro soggetto che svolge attività di carattere agonistico, tecnico, organizzativo, decisionale "o comunque rilevante per l'ordinamento federale" e, come si è visto, l'art. 4 del medesimo Codice dispone che i soggetti di cui all'art. 2 osservano i principi della lealtà, della correttezza e della probità "in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva".

Pertanto è stato ritenuto che il tenore letterale della disposizione sia inequivoco nell'assoggettare alle disposizioni del Codice ogni soggetto che, anche a prescindere da una specifica qualifica (dirigenti, atleti, tecnici, ufficiali di gara), svolga attività di carattere non solo agonistico o tecnico in senso stretto, ma anche organizzativo, decisionale o comunque rilevante per l'ordinamento federale: la norma ha in realtà un'estensione soggettiva ("ogni altro soggetto") e oggettiva/funzionale ("svolgimento di attività comunque rilevante per l'ordinamento federale") tale da escludere che possano esservi soggetti, operanti nell'ambito dell'ordinamento federale, che non siano assoggettabili alle previsione del Codice stesso.

Si tratta di una previsione di chiusura del sistema, di cui non è dubitabile la coerenza e la ragionevolezza, stante la sua evidente strumentalità per l'effettivo perseguimento del principio di lealtà, cui deve essere ispirato ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva[118].

[117] Si veda: F. Valenti, *Lealtà sportiva. Etica e diritto*, cit., pp. 1 ss.

[118] Si veda: CFA FIGC, SS.UU., n. 16/2021-2022, riguardante un soggetto non formalmente tesserato per una società; CFA FIGC, Sez. I, n. 97/2021-2022, riguardante l'applicabilità del Codice ad un consigliere federale indipendente della Lega Serie A; CFA FIGC, SS.UU., n. 29/2022-2023, riguardante un soggetto che, pur in assenza del tesseramento e dell'inserimento nell'organico della società sportiva, aveva una collaborazione soltanto occasionale con la società medesima; CFA FIGC, Sez. I, n. 82/2022-2023, riguardante un soggetto detentore, attraverso una società di cui era amministratore unico e usufruttario dell'intero valore delle relative quote sociali, della quota maggioritaria del capitale sociale della società calcistica; CFA FIGC, SS.UU., n. 14/2023-2024, riguardante un soggetto non tesserato che ha svolto le funzioni di amministratore di fatto.

## 8. *L'ambito di applicazione oggettivo del principio di lealtà*

Qui si apre, però, un altro scenario che riguarda la latitudine del dovere di lealtà, probità e correttezza.

Il caso è purtroppo molto noto. E allo stesso ne sono seguiti altri.

Un calciatore professionista – secondo una sentenza del giudice penale non ancora passata in giudicato - si è reso responsabile di un crimine ignobile: una violenza sessuale perpetrata in una situazione - però - del tutto estranea alla sua attività sportiva.

È sanzionabile tale comportamento anche dal giudice sportivo?

Si tratta di tema delicatissimo ove si scontrano due esigenze.

Da un lato, quella secondo cui il giudice sportivo non può svolgere le funzioni di gendarme nei confronti di tutti i fatti della vita privata del tesserato. E ciò per innumerevoli motivi, anche di carattere pratico, facilmente intuibili. Con la conseguente necessità che occorre, comunque, una "definita" relazione tra il fatto commesso e l'ordinamento sportivo.

Dall'altro, quello dell'indubbio disdoro che viene arrecato all'ordinamento sportivo da comportamenti particolarmente riprovevoli, se non ignominiosi, posti in essere dal tesserato.

Orbene, secondo la giurisprudenza della Corte federale d'appello della FIGC, non sono sanzionabili dal giudice sportivo le condotte, pur molto deprecabili, poste in essere in ambito strettamente privato senza alcun rapporto con l'attività sportiva[119].

Ciò perché l'applicazione dell'art. 4 non può che essere limitata, in quanto la norma lo prevede espressamente, per ogni "rapporto comunque riferibile all'attività sportiva", senza che possa essere esteso, per esempio, ad ogni rapporto sociale; ciò, peraltro, in modo conforme a quanto previsto dall'art. 2 del Codice di comportamento sportivo del CONI.

Tale impostazione non è stata condivisa dal Collegio di garanzia dello sport – che ha annullato, con rinvio, la decisione della Corte federale - poiché i principi di lealtà – secondo il Collegio di garanzia - si estendono anche a condotte che si collocano al di fuori dell'attività sportiva strettamente intesa allorché la condotta implichi - per il modo in cui la persona si è comportata o per il contesto nel quale ha agito - una compromissione di quei valori cui si ispira la pratica sportiva. E ciò "in ogni rapporto non solo di natura agonistica, ma anche economico e/o sociale"[120].

Nel successivo giudizio di rinvio la Corte federale ha dichiarato, però, la sospensione dei termini di conclusione del giudizio disciplinare sino alla formazione del giudicato in sede penale.

---

[119] Si veda: CFA FIGC, SS.UU., n. 98/2022-2023; CGF, Sez. I, 2014-2015, in CU n. 248 del 28 marzo 2014, n. 3.

[120] Così: Collegio di garanzia dello sport n. 10/2024; in senso analogo P. Sandulli, *L'evoluzione e le prospettive della giustizia sportiva*, in *Rass. dir. econ. sport,* 2024, p. 443.

Ciò in quanto ha ritenuto di non poter accertare né valutare i fatti alla luce del parametro normativo individuato dal Collegio di garanzia dello sport, non avendo piena cognizione di tali fatti ed essendo gli stessi ancora *sub judice* nell'ambito di un procedimento penale tuttora in corso[121].

Occorre infatti considerare l'art. 16, comma 5, del d. lgs n. 39/2021, secondo cui i regolamenti delle Federazioni sportive nazionali devono prevedere sanzioni disciplinari, tra l'altro, a carico dei tesserati che "siano stati condannati in via definitiva" per delitti gravissimi contro la libertà e la dignità della persona, con particolare riferimento allo sfruttamento sessuale dei minori, alla pedopornografia, alla violenza sessuale, alla discriminazione razziale, etnica, religiosa o sessuale.

Non è questa la sede per affrontare i temi legati alla possibile incostituzionalità di tale norma: il legislatore nazionale ha determinato direttamente quelli che sono gli effetti – all'interno dell'ordinamento sportivo – di talune fattispecie delittuose, in evidente contrasto con l'autonomia dello stesso.

Ci si limita, sul punto, a ribadire quanto è stato osservato, in occasione di altri provvedimenti statali: ormai il germe della politica riduce sempre più gli spazi di autonomia dell'ordinamento sportivo, a dispetto delle due notissime sentenze della Corte costituzionale[122].

In ogni caso, con la citata disposizione, il legislatore statale, tra una soluzione di non rilevanza nell'ordinamento sportivo di tali comportamenti - fatta propria dalla Corte federale - e di rilevanza generalizzata - fatta propria dal Collegio di garanzia - ha optato per una soluzione intermedia.

Intanto, ha selezionato una serie di delitti particolarmente ignominiosi; in secondo luogo, ha previsto che tali delitti rilevano nell'ordinamento sportivo se sono stati accertati con sentenza definitiva dal giudice penale.

Pertanto, secondo quanto ritenuto dall'ultima decisione della Corte federale (quella, cioè, successiva all'annullamento con rinvio da parte del Collegio di garanzia), ai fini della sanzione di tali comportamenti all'interno dell'ordinamento sportivo, il legislatore statale richiede che sia intervenuta una sentenza definitiva del giudice penale.

Naturalmente permangono diversi problemi interpretativi.

Cosa accade per i reati non previsti espressamente dal decreto legislativo, che pure possono essere particolarmente efferati o comunque moralmente riprovevoli e che, quindi, arrecano disdoro alla Federazione? (pensiamo al reato di omicidio commesso da un tesserato).

Si tratta, in effetti, di una elencazione lacunosa[123].

---

[121] Si veda: CFA FIGC, SS.UU., n. 100/2023-2024.

[122] Si veda: L. Santoro, *Sport, mercato e istanze sociali nei contingenti rapporti di forza*, in S. Mazzamuto, R. Pardolesi e L. Santoro (a cura di), *Scritti di diritto sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, vol. II, cit., p. 980.

[123] Si veda E. Brigandì, *I modelli di organizzazione gestione e controllo tra normativa statale e sportiva: mog 231, mog sportivi e riforma dello sport*, in *giustiziasportiva.it*, 2023, pp. 9 ss., secondo cui non passa inosservata da questo elenco tassativo l'assenza però di molti reati di genere previsti dal Codice Rosso che forse avrebbero meritato più attenzione e che ben possono manifestarsi anche

E cosa accade, poi, per i reati di opinione?

Si ricorda il caso clamoroso di un noto calciatore professionista che, anni fa, inneggiò, in una telefonata intercettata, all'omicidio di Giovanni Falcone.

È evidente che, alla luce del d. lgs n. 39/2021, l'incolpato non potrebbe mai essere sanzionato dal giudice sportivo (come decise, del resto, a suo tempo, la Corte di giustizia federale della FIGC)[124].

## 9. *Conclusioni*

L'adesione all'ordinamento sportivo comporta la condivisione di una serie di principi etici che rendono ben più alto lo standard di condotta da parte del tesserato, al quale si richiede non un generico comportamento conforme ai principi del buon padre di famiglia – tipico dell'ordinamento generale – ma un più alto livello di attenzione e rispetto nei confronti degli altri tesserati e del sistema cui intende partecipare.

In questa prospettiva, l'applicazione del principio di lealtà comporta una forma di tipicità aperta, diversamente modulata rispetto all'ordinamento generale.

Tale principio, in realtà, non deroga al canone di tassatività, ma lo declina mediante standard integrati da garanzie procedimentali (contestazione specifica e tempestiva, motivazione rafforzata, proporzionalità) e dalla funzione nomofilattica degli organi di vertice della giustizia sportiva, assicurando una ragionevole prevedibilità *ex ante* delle conseguenze sanzionatorie.

Tale diversità rispetto all'ordinamento generale si fonda sul principio dell'autonomia dell'ordinamento sportivo.

---

in relazione all'attività sportiva nei rapporti tra tesserati, come ad es. e a mero titolo esemplificativo, il *revenge porn* (art. 612 ter c.p.). Tale limitazione riduce sicuramente la portata applicativa della norma limitando i casi di risposta sanzionatoria in sede sportiva alle solo ipotesi espresse e tipizzate dal comma 5 dell'art. 16.

[124] Si veda: CGF, Sez. I, 2014-2015, in CU n. 248 del 28 marzo 2014, n. 3, secondo cui occorre un collegamento qualificato tra la condotta del soggetto e l'ordinamento di settore, com'è fatto palese dalla specificazione normativa che richiede la sua ascrivibilità a "[…] ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva". Il chiaro contenuto precettivo della disposizione regolamentare in esame, direttamente evincibile dallo stesso valore semantico della relativa proposizione letterale, qualifica la condotta disciplinarmente rilevante (oltre che per il contrasto con i principi di lealtà, correttezza e probità) anche in ragione del suo inquadramento all'interno di rapporti che riflettono, in via obiettiva, un nesso con l'attività sportiva. Tale connotazione, pur non identificandosi con le sole manifestazioni proprie dello specifico ruolo tecnico cui appartiene il singolo soggetto (dirigente, atleta, tecnico, ecc..), evoca, comunque, quale condizione imprescindibile per la sua rilevanza disciplinare, che il singolo addebito possa essere posto in rapporto di connessione quantomeno con la qualità soggettiva di tesserato. Di contro, nel caso di specie, il contesto in cui è maturata la condotta in contestazione consente di assegnare alla suddetta qualità di soggetto tesserato una valenza del tutto neutra venendo in risalto, piuttosto che un rapporto riferibile all'attività sportiva, una conversazione privata tra amici in ambito riservato, seppur esplicatasi in termini obiettivamente deprecabili ed infamanti, dove la stessa appartenenza di uno essi al mondo sportivo non esplicava alcun rilievo.

Sotto questo aspetto, occorre rimarcare che è certamente vero che il fenomeno sportivo, esaminato dalla prospettiva dell'ordinamento generale, dà vita ad un ordinamento di settore e, pertanto, lo Stato si pone in una posizione di preminenza rispetto al (particolare) ordinamento sportivo.

È anche vero, però, che non si tratta di un ordinamento di settore come tanti altri[125].

La costituzionalizzazione del fenomeno sportivo nella sua dimensione collettiva è un dato acclarato, prima per via interpretativa e giurisprudenziale, con specifico riferimento agli artt. 2 e 18 Cost. e, poi per esplicita previsione del nuovo settimo comma dell'art. 33 Cost., che riconosce il valore costituzionale dell'attività sportiva: la nuova disposizione usa l'espressione "in tutte le sue forme", in tal modo volendo confermare la tutela costituzionale dell'ordinamento sportivo anche nelle sue articolazioni organizzative.

Ne discende un *favor* per l'autoregolamentazione e per la funzione sociale delle associazioni sportive, cui corrisponde, sul versante pubblico, un dovere di sostegno coerente con la novella dell'art. 33.

Muovendo dall'art. 2 Cost., inteso come "clausola aperta", lo sport è stato ricondotto ai diritti inviolabili della persona. In parallelo, l'art. 18 Cost. valorizza l'ontologica natura associativa dello sport: la pratica sportiva si esprime entro regole poste dagli enti di vertice e richiede assetti organizzativi che giustificano, entro limiti funzionali, una qualche compressione delle libertà individuali in vista del buon funzionamento del "sistema".

La Corte costituzionale ha fatto propri questi cardini: con le sentenze n. 49/2011 e n. 160/2019 ha riconosciuto ampia tutela all'autonomia sportiva negli artt. 2 e 18 Cost. e, con la più recente sentenza n. 184/2023, ha ribadito la portata della garanzia associativa.

Nella Costituzione nessun diritto fondamentale ivi previsto ha carattere assoluto ma esso è contemperato con gli altri diritti e l'esito del bilanciamento non può mai essere il sacrificio totale di uno dei valori in gioco, altrimenti si darebbe luogo a una tirannia del valore, utilizzando il linguaggio di Carl Schmitt.

D'altro canto, la riforma del Titolo V (l. cost. n. 3/2001) ha introdotto in Costituzione il principio di sussidiarietà: l'art. 118, comma 4, abilita i privati organizzati a curare interessi generali al livello più appropriato.

Le associazioni sportive, quindi, sono soggetti sussidiari portatori di un interesse generale (lo sport) e, come tali, richiedono letture interpretative di favore.

Ne conseguono due effetti: a) il legislatore è chiamato a misurare l'intervento statale sulla capacità regolativa dell'ordinamento sportivo, limitandosi dove l'autoregolamentazione è adeguata; b) il giudice statale è tenuto a rispettare e valorizzare l'autonomia negoziale e organizzativa sportiva.

[125] Sia consentito il rinvio a M.L. Torsello, *Giurisdizione statale e giustizia sportiva*, in *Rass. dir. econ. sport,* 2024, pp. 353 ss.

In tale cornice destano perplessità talune letture che enfatizzano la dimensione pubblicistica del fenomeno sportivo e, correlativamente, sia taluni orientamenti normativi, che restringono gli spazi di autonomia dell'ordinamento sportivo, sia giurisprudenziali, che sembrano ampliare competenze e sindacato del giudice dell'ordinamento generale oltre il perimetro dei casi contemplati in Costituzione, con possibili ricadute in termini di incertezza applicativa e di attenuazione dell'autonomia delle federazioni.

BIBLIOGRAFIA

Aa.Vv., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico. Atti del 3° Convegno nazionale (Capri, 27-29 marzo 2008)*, Napoli, 2009.

F. Astone, *Le clausole generali tra diritto civile e filosofia analitica*, in *Giur. it.*, 2011, pp. 1716 ss.

E. Brigandì, *I modelli di organizzazione gestione e controllo tra normativa statale e sportiva: mog 231, mog sportivi e riforma dello sport*, in *giustiziasportiva.it*., 2023, pp. 9 ss.

F. Calisai, *Lealtà sportiva e buona fede contrattuale tra "coincidenze semantiche" e simmetrie applicative*, in *Riv. dir. sport.*, 2024, pp. 107 ss.

P. Campanella, *Clausole generali e obblighi del prestatore di lavoro, Giornate di studio AIDLASS 2014, Clausole generali e diritto del lavoro*, in *bollettinoadapt.it*, 2015.

F. Cardarelli, *Morfologia dell'ordinamento sportivo*, in *amministrativamente.com*, 2022.

F. Carnelutti, *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.*, 1953, pp. 20 ss.

P. Chiassoni, *Le clausole generali tra teoria analitica e dogmatica giuridica*, in *Giur. it.*, 2011, pp. 1692 ss.

S. Cimini e A. Valentini, *Commento all'art. 4*, in A. Giordano (a cura di), in *Commentario al Codice di giustizia sportiva F.I.G.C.*, Roma, 2023.

A.M. Colarusso, *Regolazione federale, abuso di posizione dominante e specificità della dimensione sportiva*, in *Riv. dir. sport.*, 2024, pp. 113 ss.

G. D'amico, *Clausole generali e controllo del giudice*, in *Giur. it.*, 2011, pp. 1704 ss.

P. D'Onofrio, *Il rapporto tra norme sportive speciali e generali*, in *Giur. it.*, 2024, pp. 1480 ss.

P. D'Onofrio, *La discrezionalità della giustizia sportiva*, in S. Mazzamuto, R. Pardolesi, L. Santoro (a cura di), *Scritti di diritto sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, vol. I, Palermo, 2024, pp. 243 ss.

A. De Michele, *La "condotta libera" dell'illecito sportivo de iure condendo nella giustizia sportiva della F.I.G.C.*, in *Diritto dello sport 2024*, pp. 57 ss.

R. Frascaroli, *Sport (dir. pubbl. e dir. priv.)*, in *Enc. dir.*, vol. XLIII, Milano, 1990.

F. Galgano, *Diritto privato*, Padova, 1983.

M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.*, 1949, 1-2, pp. 10-28.

P. Grossi, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 2012, 1-2, pp. 1-15.

G. Liotta, *Lo sport in Costituzione: assenza formale e presenza sostanziale*, in *dirittodellosport.it*, 2023.

F.P. Luiso, *Giustizia sportiva*, in *Dig. Disc. Priv., Sezione civile*, Torino, 1993.

M. Mancini, *Attività sportive "ufficiali", intervento pubblico e sussidiarietà*, Padova, 2012.

A. Marini, *Etica e sport*, in Aa.Vv., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico. Atti del 3° Convegno nazionale (Capri, 27-29 marzo 2008)*, Napoli, 2009, pp. 53 ss.

S. Mazzamuto, *Il rapporto tra clausole generali e valori*, in *Giur. it.*, 2011, pp. 1698 ss.

L. Melica, *"L'éclairer" dell'Olimpismo. De Coubertin tra i giganti del metodo comparato*, Modena, 2024, pp. 90-91.

L. Mengoni, *Spunti per una teoria delle clausole generali*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1986, pp. 10 ss.

E. Moscati, *Clausole generali e ruolo delle obbligazioni naturali nel diritto vigente*, in *Giur. it.* 2011, p. 1720.

A. Piazza e A. Zimatore, *Repertorio ragionato del Collegio di garanzia dello sport*, Roma, 2019.

P. Rescigno, *Le clausole generali nel diritto privato. Una nuova stagione per le clausole generali*, in *Giur. it.*, 2011, pp. 1689 ss.

P. Rescigno, *Appunti sulle clausole generali*, in *Riv. dir. comm.*, 1998, pp. 1-8.

F. Roselli, *Clausole generali. Iura novit curia. Contraddittorio*, in *Giur. it.*, 2011, p. 1701 ss.

P. Rubechini, *Un limite esterno all'esercizio dell'azione disciplinare nei confronti dell'ex tesserato: luci e ombre in un caso di archiviazione nonostante la violazione dei principi di lealtà, correttezza e rettitudine morale e sportiva nell'ambito della federazione italiana motonautica*, in *Riv. dir. sport.*, 2017, pp. 430 ss.

P. Sandulli, *L'evoluzione e le prospettive della giustizia sportiva*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2024, p. 443.

L. Santoro, *Sport, mercato e istanze sociali nei contingenti rapporti di forza*, in S. Mazzamuto, R. Pardolesi e L. Santoro (a cura di), *Scritti di diritto sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, vol. II, Palermo, 2024, p. 980.

F.P. Traisci, *Fair play e lealtà sportiva: i valori dello sport dall'etica al precetto giuridico per la tutela dell'integrità del movimento*, in S. Mazzamuto, R. Pardolesi e L. Santoro (a cura di), *Scritti di diritto sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, vol. II, Palermo, 2024, pp. 1075 ss.

A. Torrisi, *Il principio di lealtà sportiva*, in S. Mazzamuto, R. Pardolesi e L. Santoro (a cura di), *Scritti di diritto sportivo in onore di Giuseppe Liotta*, vol. II, Palermo, 2024, vol. II, pp. 1049 ss.

M.L. Torsello, *Giurisdizione statale e giustizia sportiva*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2024, pp. 353 ss.

F. Valenti, *Lealtà sportiva. Etica e diritto*, in *Eur. J. Sport Stud.*, 2014, 2, pp. 1 ss.

V. Velluzzi, *Le clausole generali. Semantica e politica del diritto*, Milano, 2010.

V. Velluzzi, *Le clausole generali. Semantica e politica del diritto*, in *Giur. it.*, 2011, pp. 1720 ss.

# L'ultima stagione del diritto europeo dello sport nella giurisprudenza della Corte di giustizia: la faticosa emersione della specificità

*Alberto Orlando*

*The essay reconstructs the most recent season of European sports law in the Court of Justice's case law, showing how the center of gravity has shifted toward a "plain" application of EU law, chiefly as it relates to competition rules and the protection of economic freedoms. Picking up the threads of the Court's jurisprudential evolution from* Walrave *to* Meca-Medina*, it then turns to the most recent decisions (*TopFit*,* European Superleague*,* ISU*,* Antwerp*,* Diarra*,* Seraing*), from which a minimalist reading of Article 165 TFEU emerges, alongside the practical sidelining of sport "specificity" with a consequent erosion of the autonomous space available to sports organizations.*

Sommario: 1. Il recente (e inedito) attivismo della Corte di giustizia nella costruzione del "diritto europeo dello sport". – 2. Da *Walrave* a *Meca-Medina*: evoluzioni, tendenze e "punti fermi". – 3. Il caso *TopFit*: una breccia nell'ambito dell'attività sportiva non economica. – 4. *European Superleague* e *ISU* come questioni di diritto della concorrenza. – 5. Ancora sull'operato delle federazioni calcistiche: i casi *Antwerp* e *Diarra*. – 6. La giurisprudenza europea *vis-à-vis* con il TAS. – 7. Nuove tendenze nella giurisprudenza della Corte tra mancata emersione della specificità ed erosione dell'autonomia.

## 1. *Il recente (e inedito) attivismo della Corte di giustizia nella costruzione del "diritto europeo dello sport"*

Gli interventi della Corte di giustizia non solo hanno segnato la nascita e l'evoluzione del diritto europeo dello sport[126] più di quanto non abbiano fatto gli atti politici dell'UE, ma addirittura hanno influenzato, in generale, la storia dello sport non solo europeo, ma anche mondiale. All'interno dell'ormai mezzo secolo di

[126] Come spiega S. Bastianon, *La lex sportiva*, in *Oss. fonti*, 2021, 1, p. 351, l'espressione «diritto europeo dello sport» appare preferibile rispetto a "diritto sportivo europeo", poiché la prima indica chiaramente che si tratta di norme appartenenti al diritto europeo applicate ai rapporti sportive, mentre la seconda potrebbe lasciare intendere qualcosa che non esiste, ovvero un corpus di regole dedicato al diritto sportivo in territorio europeo. Per questo motivo, in questo lavoro si utilizzerà la locuzione "diritto europeo dello sport".

Sul diritto europeo dello sport, la bibliografia è veramente amplissima. Senza pretesa di esaustività si segnalano: B. Nascimbene e S. Bastianon, *Diritto europeo dello sport*, Torino, 2011; S. Bastianon, *Manuale di diritto europeo dello sport*, Torino, 2025; S. Lamarca, *Sport e diritto europeo*, Torino, 2025; J. Tognon, *Diritto e politiche dello Sport nell'Unione europea*, Padova, 2016; L. Di Nella, *Lo sport nel diritto primario dell'Unione Europea: il nuovo quadro normativo del fenomeno sportivo*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2011, 1, pp. 5-16; R. Mastroianni e F. Ferraro, *Ordinamento sportivo e Diritto dell'Unione europea*, in P. Del Vecchio, L. Giacomardo, M. Sferrazza e R. Stincardini (a cura di), *La giustizia nello sport*, I, Napoli, 2022, pp. 69-86; L. Di Nella, *Il diritto europeo dello sport*, in L. Di Nella, E. Indraccolo, A. Lepore, P. Del Vecchio e S. Palazzi (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, 2021, pp. 79-88; S. Weatherill (a cura di), *European Sports Law*, Den Haag, 2014; R. Parrish, *The birth of European Union Sports Law*, in *Ent. Law*, 2003, 2, pp. 20-39.

DOI Code: 10.1285/i9788883052385v2p71

giurisprudenza della Corte in materia sportiva – inaugurato con il caso *Walrave* – è facile rintracciare *turning point* decisivi come la celeberrima sentenza *Bosman*, che ha aperto la strada ai cc.dd. "parametro zero" nell'ambito dello sport europeo, oppure la sentenza *Meca-Medina*, che ha concluso l'epoca della c.d. "eccezione sportiva"[127]. Sebbene la rilevanza di tali approdi possa considerarsi lampante, l'operato della Corte negli ultimi anni – coincidenti con la durata del progetto EUSportRoL cui è dedicato questo volume (2022-2025)[128] – appare obiettivamente inedito, sia per significatività delle decisioni assunte, sia per la frequenza delle stesse, sia per i toni e le scelte argomentative privilegiate.

Il primo elemento di novità riguarda il mutato quadro normativo, che imporrebbe – il condizionale è d'obbligo – ai giudici di Lussemburgo di confrontarsi con disposizioni dei Trattati prima inesistenti. Come noto, infatti, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona lo sport ha fatto la sua comparsa nei Trattati dell'UE: l'art. 165 TFUE, da un lato, delinea la competenza dell'UE a promuovere azioni in materia di sport e, dall'altro, riconosce la "specificità" del fenomeno sportivo, nell'ambito della promozione dei "profili europei dello sport"[129]. Ai sensi di questa disposizione, l'azione dell'UE in materia di sport 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". Sulla portata di tali formulazioni occorrerebbe muovere riflessioni critiche che non possono trovare spazio in questa sede[130], ma che invece potrebbero benissimo – e, anzi, dovrebbero – formare oggetto di interpretazione da parte della Corte di giustizia, dato che, innegabilmente, non esiste organo più idoneo a "riempire di significato" l'art. 165 TFUE.

[127] Il riferimento è alle celeberrime Corte giust., 15 dicembre 1995, c. 415/93, URBSFA c. Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA c. Jean-Marc Bosman e al. e UEFA c. Jean-Marc Bosman, in *Raccolta*, 1995-1, pp. 5040 ss.; Corte giust., 18 luglio 2006, c. 519/04 P, David Meca-Medina e Igor Majcen c. Commissione, in *Raccolta*, 2006-I, pp. 6991 ss. Di queste decisioni si darà conto *infra*, par. 2.

[128] Il Modulo "Jean Monnet" *Sport Integrity and Rule of Law in the Governance of Sports Authorities as a Priority and Value of European Law* (EuSportRoL), finanziato dall'UE per il triennio 2022-2025 a beneficio del Dipartimento di scienze giuridiche dell'Università del Salento, mira ad analizzare e approfondire il quadro, in costante evoluzione, dei rapporti tra l'ordinamento europeo e l'ordinamento sportivo.

[129] Dato che si farà riferimento più volte all'art. 165 TFUE si reputa opportuno riportarne il contenuto, almeno con riferimento alle parti di nostro interesse: "1. […] L'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa. 2. L'azione dell'Unione è intesa a: […] a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi. 3. L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia […] di sport, in particolare con il Consiglio d'Europa".

[130] Sul percorso seguito per arrivare all'approvazione dell'attuale disposizione, sia consentito il rinvio a A. Orlando, *Ordinamento transnazionale dello sport tra autonomia e modello sportivo europeo*, Napoli, 2025, pp. 180-207.

Il secondo elemento di novità attiene alla frequenza delle decisioni, che dipende da una tendenza sempre più accentuata dei giudici nazionali a operare rinvii pregiudiziali *ex* art. 267 TFUE su controversie aventi ad oggetto la materia sportiva. Che questa tendenza dipenda effettivamente da un mutato atteggiamento dei giudici nazionali o, invece, dall'attraversamento di un'epoca di assestamento e riorganizzazione del movimento sportivo, è tema che meriterebbe di essere discusso a parte. Comunque la si veda, la Corte ha reso tra il 2023 e il 2025 una serie di decisioni che sembrano segnare, a vario titolo, la storia del diritto europeo dello sport (se non dello sport in generale). Il 21 dicembre 2023 sono state pubblicate le decisioni su tre casi differenti (*European Superleague*[131], *ISU*[132] e *Antwerp*[133]), nel 2024 è stata decisa la vicenda *Diarra*[134] ed è invece del 2025 la sentenza *Seraing*[135]. Si tratta di decisioni che riguardano evidentemente profili e questioni differenti, ma presentano un elemento di comunanza, ovvero sembrano contribuire, ognuno per la sua quota parte, a definire – e ridefinire – gli equilibri nel rapporto tra ordinamento sportivo e ordinamento unionale.

In questo senso, quindi, l'operato della Corte degli ultimi anni si caratterizza per un terzo elemento, ovvero il consolidamento, portato all'estremo, della dottrina *Meca-Medina*, secondo cui non esisterebbe questione esentabile di per sé dall'applicazione del diritto dell'UE in virtù della sua natura sportiva o "prettamente sportiva"[136]. In effetti, i giudizi dell'ultimo triennio – ma potremmo includervi anche la decisione *TopFit* di qualche anno prima[137] – trattano anche di questioni che potremmo definire "marcatamente sportive", come l'organizzazione di competizioni alternative (*European Superleague* e *ISU*) o la composizione delle rose (*Antwerp*). D'altronde, anche quando si occupano di temi di più evidente respiro giuridico – come la circolazione degli atleti professionisti (*Diarra*) o la sindacabilità dei lodi TAS (*Seraing*) –, i profili sottesi toccano dinamiche "profondamente sportive", legate alla natura, alla storia, all'organizzazione e quindi alla tenuta generale del movimento.

---

[131] Corte giust., 21 dicembre 2023, c. 333/21, European Super League Company SL c. FIFA e UEFA, in *Raccolta*, 2023, 1011.

[132] Corte giust., 21 dicembre 2023, c. 124/21 P, International Skating Union c. Commissione europea, in *Raccolta*, 2023, 1012.

[133] Corte giust., 21 dicembre 2023, c. 680/21, UL e Royal Antwerp Club c. UBSFA, in *Raccolta*, 2023, 1010.

[134] Corte giust., 4 ottobre 2024, c. 650/22, FIFA c. BZ, in *Raccolta*, 2024, 824.

[135] Corte giust., 1° agosto 2025, c. 600/23, Royal Club Football Seraing SA c. FIFA, UEFA e URBSFA (non ancora pubblicata in raccolta, ma reperibile in *curia.europa.eu*).

[136] Si anticipa qui un estratto della sentenza in oggetto. V. Corte giust., 18 luglio 2006, David Meca-Medina e Igor Majcen c. Commissione, cit., punto 31: "[…] quand'anche si consideri che tali norme non costituiscano restrizioni alla libera circolazione perché riguardano questioni che interessano esclusivamente lo sport e, come tali, sono estranee all'attività economica (citate sentenze Walrave e Koch nonché Donà), tale circostanza non implica né che l'attività sportiva interessata esuli necessariamente dall'ambito di applicazione degli artt. 81 CE e 82 CE [oggi, 101 e 102 TFUE] né che le dette norme non soddisfino i presupposti per l'applicazione propri dei detti articoli".

[137] Corte giust., 13 giugno 2019, c. 22/18, TopFit e,V. e Daniele Biffi c. Deutscher Leichtathletikverband e.V., in *Raccolta*, 2019, 497.

Tutto, quindi, finisce – o è astrattamente destinato a finire – sotto la lente di ingrandimento della Corte di giustizia. Proprio in virtù di tale assunto, che appare incontestabile (*rectius*: non più contestabile[138]), le decisioni di Lussemburgo miranti ad applicare i principi generali di diritto unionale – come le norme sulla libera concorrenza, le libertà economiche fondamentali o i diritti di cittadinanza – potenzialmente possono impattare, ancora più frequentemente e incisivamente di prima, su qualsiasi aspetto inerente all'ambito sportivo.

Tuttavia, l'interventismo della Corte non può non tenere conto del principio cardine attorno a cui ruotano – o dovrebbero ruotare – i rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamenti giuridici di matrice statale, ovvero il principio di autonomia. Se è vero che su questo principio la dottrina si esprime da sempre con posizioni assai diversificate di cui non si può dare conto in questa sede[139], è innegabile che il principio di autonomia risulti oggi affermato non solo in fonti interne all'ordinamento sportivo[140], ma anche nell'ambito del diritto internazionale[141] e, in qualche caso, nazionale[142]. Anche nel diritto primario dell'UE, pur non declinato

[138] Come si vedrà, la prima giurisprudenza della Corte, a prescindere dalla natura economica dell'attività, propendeva per riconoscere un'area regolamentare autonoma per l'ordinamento sportivo, quindi non sindacabile dalla Corte, in quanto inerente a "criteri tecnico-sportivi" o a norme aventi natura "prettamente sportiva". Il primo virgolettato si ritrova in Corte giust., 12 dicembre 1974, c. 36/74, Walrave e Koch c. Association Union cycliste internationale e al., in *Raccolta*, 1974-1, p. 1418; mentre la seconda espressione, già citata *supra* nel testo, è utilizzata in Corte giust., 14 luglio 1976, c. 13/76, Gaetano Donà c. Mario Mantero, in *Raccolta*, 1976-I, p. 1342.

[139] Nel dibattito sull'esistenza e l'autonomia dell'ordinamento sportivo, che nel tempo ha assunto dimensioni smisurate, appare impossibile non citare i contributi di S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1918 (I ed.) e 1946 (II ed.), W. Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, I, 1933, pp. 1381 ss.; Id., *Il diritto dei privati*, in *Riv. it. sc. giur*., 1929, pp. 43 ss.; M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, in *Riv. dir. sport*., 1949, 1-2, pp. 10 ss.; Id., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1996, pp. 672 ss. Più di recente, illuminanti le riflessioni di P. Grossi, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. amm*., 2012, 1-2, pp. 3 ss. In termini sicuramente più scettici, cfr. P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti,* vol. II, Napoli, 2020, p. 96; Id., *Riflessioni conclusive*, in Aa.Vv., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, in *Atti del 3o Convegno Nazionale SISDiC*, Napoli, 2009, pp. 715 ss.

[140] Su tutti, la Carta olimpica, al Principio fondamentale dell'Olimpismo n. 5, introdotto nel 2011: "Recognising that sport occurs within the framework of society, sports organisations within the Olympic Movement shall apply political neutrality. They have the rights and obligations of *autonomy*, which include freely establishing and controlling the rules of sport, determining the structure and governance of their organisations, enjoying the right of elections free from any outside influence and the responsibility for ensuring that principles of good governance be applied" (corsivo aggiunto). Tale principio si aggiunge alla norma che, da molto più tempo, rivendica, invece, l'autonomia dei comitati olimpici nazionali (Carta olimpica, art. 27, comma 6: "The NOCs must preserve their autonomy and resist all pressures of any kind, including but not limited to political, legal, religious or economic pressures which may prevent them from complying with the Olympic Charter").

[141] Cfr. ONU, risoluzione del 31 ottobre 2014, *Sport as a means to promote education, health, development and peace*, A/RES/69/6, punto 8: "The General Assembly […] Supports the independence and *autonomy* of sport […]" (corsivo aggiunto).

[142] L'Italia si distingue sotto questo aspetto, avendo riconosciuto l'autonomia con d.l. 19 agosto 2003, n. 220, conv. con mod. in l. 17 ottobre 2003, n. 280, 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*

come principio di autonomia, è presente il già accennato richiamo alla specificità (*rectius*: alle specificità) dello sport *ex* art. 165 TFUE, così come, in materia, non mancano altri atti e documenti delle Istituzioni UE[143]. D'altronde, la stessa Corte di giustizia, da quando ha iniziato a costruire il diritto europeo dello sport, ha sempre posto – almeno implicitamente – la questione in termini di *actio finium regundorum* di quei margini di autonomia che appaiono essenziali per il funzionamento e l'(auto)organizzazione del sistema sportivo globale[144]. La giurisprudenza degli ultimi anni pone quantomeno il sospetto che la Corte, invece, abbia deciso di accantonare questi elementi di complessità in virtù di una più piana applicazione dei principi di diritto unionale alla "specifica" (ma non troppo) materia sportiva.

## 2. *Da* Walrave *a* Meca-Medina*: evoluzioni, tendenze e "punti fermi"*

La traiettoria con cui la Corte di giustizia è entrata nel perimetro dello sport tra la fine del secolo scorso e l'inizio del Millennio disegna un movimento a cerchi concentrici: un primo avvicinamento prudente, riservato alla attività sportiva avente natura "economica" e assai conservativo rispetto alle regole sportive, ossia diramate dalle istituzioni sportive, in quanto riguardanti questioni "prettamente sportive"; una fase di rottura, segnata dalla vicenda *Bosman*, con cui il diritto comunitario ha fatto irruzione nell'ambito della regolamentazione privata del settore; quindi, l'assestamento in un metodo di controllo funzionale, teorizzato in *Meca-Medina*, che valuta scopi e proporzionalità delle regole sportive caso per caso, ossia a

*autonomia*, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo" (corsivi aggiunti).

[143] Vale la pena citare, a partire dal c.d. rapporto Adonnino (*Ad hoc Committee «on a People's Europe», Report to the European Council*, SN 2536/3/85, 28-29 giugno 1985, punto 5.9): Commissione europea, comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, *The European Community and Sport*, SEC (91) 1438, 31 luglio 1991; Parlamento europeo, *Risoluzione sullo sport nell'Unione europea*, GU C 200 del 30.06.1997, 13 giugno 1997; Commissione europea, *Relazione al Consiglio europeo nell'ottica della salvaguardia delle strutture sportive attuali e del mantenimento della funzione sociale dello sport nel quadro comunitario - Relazione di Helsinki sullo sport*, COM(1999) 644, 10 dicembre 1999; Consiglio europeo, *Conclusioni della Presidenza*, Nizza, 7-10 dicembre 2000, allegato IV, Dichiarazione relativa alle caratteristiche specifiche dello sport e alle sue funzioni sociali in Europa di cui tener conto nell'attuazione delle politiche comuni; Commissione europea, *Libro bianco sullo sport*, COM(2007) 391 def., 11 luglio 2007; Commissione europea, Comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Sviluppare la dimensione europea dello sport*, COM(2011) 12 def., 18 gennaio 2011; Parlamento europeo, *Risoluzione sulla dimensione europea dello sport*, 2011/2087(INI), 2 febbraio 2012; Parlamento europeo, *Risoluzione sulla politica dell'UE in materia di sport: valutazione e possibili vie da seguire*, 2021/2058(INI), 23 novembre 2021; Consiglio UE, *Risoluzione sulle caratteristiche fondamentali del modello europeo dello sport*, 2021/C 501/01, 13 dicembre 2021. In seno al Consiglio d'Europa, cfr. *Recommendation CM/Rec(2011)3 of the Committee of Ministers to member states on the principle of autonomy of sport in Europe*, 2 febbraio 2011; *Recommendation CM/Rec(2021)5 of the Committee of Ministers to member States on the Revised European Sports Charter*, 13 ottobre 2021.

[144] Cfr. *infra*, par. 2.

prescindere dalla natura "sportiva" delle questioni e, quindi, superando la c.d. "eccezione sportiva".

In questo percorso, la Corte ha consolidato alcuni "punti fermi": il diritto dell'Unione si applica quando l'attività sportiva è qualificabile come economica; non esiste un'esenzione generale per le regole "puramente sportive"; sono ammissibili differenziazioni e limiti solo se strettamente connessi a obiettivi legittimi e necessari al funzionamento della competizione, secondo un giudizio di proporzionalità effettivo e in concreto.

Con *Walrave* (1974)[145] la Corte fissa la prima soglia: le libertà del Trattato si applicano allo sport quando esso assume i tratti dell'attività economica[146]; inoltre, i principi dell'allora diritto comunitario vincolano anche gli enti privati che disciplinano lo sport, non solo le autorità statali[147]. Tuttavia, nell'immediato la Corte sceglie di mantenere un profilo minimale di interferenza, riconoscendo margini di autonomia in merito a regole legate alla dimensione tecnico-sportiva delle competizioni, in specie quando la dimensione economica non è dimostrata/dimostrabile o appare recessiva – appunto – rispetto alle finalità tecnico-sportive. Nel caso specifico, respinge il ricorso degli allenatori di ciclismo che lamentavano la illegittima discriminazione della loro condizione di lavoratori sulla base della nazionalità alla luce delle norme stabilite dalla federazione internazionale di ciclismo[148]. In sintesi, per i giudici si tratta di norme relative alla composizione di squadre sportive, le quali operano esclusivamente in base a criteri tecnico-sportivi e non riguardano la dimensione economica dell'attività sportiva, a prescindere dalla natura professionistica della stessa[149].

---

[145] Corte giust., 12 dicembre 1974, Walrave e Koch c. Association Union cycliste internationale e al., cit., pp. 1405 ss. Cfr., in dottrina, B. Nascimbene e S. Bastianon, *Diritto europeo dello sport*, cit., pp. 11-13; R. Parrish, *Case C-36/74 Walrave and Koch [1974] ECR 1405*, in J. Anderson (a cura di), *Leading Cases in Sports Law*, Den Haag, 2013, pp. 45-64.

[146] *Ivi*, pp. 1417-1418: "Considerati gli obbiettivi della Comunità, l'attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario solo in quanto configurabile come attività economica […]. In particolare, quando una simile attività riveste il carattere di una prestazione di lavoro subordinato o di una prestazione di servizio retribuita, essa rientra nell'ambito d'applicazione […] del trattato".

[147] *Ivi*, p. 1419: "Tale divieto riguarda non solo gli atti dell'autorità pubblica, ma le norme di qualsiasi natura dirette a disciplinare collettivamente il lavoro subordinato e la prestazione di servizi. Infatti, l'abolizione fra gli Stati membri degli ostacoli alla libera circolazione delle persone ed alla libera prestazione di servizi […] sarebbe compromessa se oltre alle limitazioni stabilite da norme statali non si eliminassero anche quelle poste da associazioni o organismi non di diritto pubblico nell'esercizio della loro autonomia giuridica. Inoltre, poiché nei vari paesi membri la prestazione del lavoro è disciplinata talvolta da norme emanate dallo Stato, talvolta da contratti o atti di natura privatistica, se il divieto sancito dal diritto comunitario avesse valore unicamente per gli atti della pubblica autorità, potrebbe scaturirne una difformità d'applicazione".

[148] Nel caso specifico, il regolamento della federazione ciclistica internazionale (UCI) prevedeva che l'allenatore dovesse avere la stessa nazionalità del corridore. Gli attori, in qualità di allenatori e cittadini comunitari, ritenevano che una simile norma ledesse il principio di libera prestazione di servizi, riducendo clamorosamente le loro opportunità di lavoro.

[149] *Ivi*, p. 1418: "Esula da tale divieto la composizione di squadre sportive – e in particolare delle rappresentative nazionali – operata esclusivamente in base a criteri tecnico-sportivi; è perciò impossibile configurare tale attività sotto il profilo economico. Tale interpretazione derogatoria, comunque, va intesa molto rigorosamente e non può estendersi oltre i limiti ben precisi del settore cui si riferisce. A questo proposito, è al giudice nazionale che spetta accertare la natura dell'attività

Due anni dopo, in *Donà* (1976)[150], dovendo decidere sulla legittimità della c.d. "chiusura delle frontiere" stabilita dalla federazione calcistica italiana (FIGC)[151], la Corte conferma le premesse e compie un passo ulteriore: ribadisce l'applicabilità del diritto comunitario alle organizzazioni sportive e afferma l'incompatibilità di regole che, per motivi economici, riservino i campionati ai soli cittadini nazionali; al contempo, ammette che talune restrizioni possano essere "salvate" se inerenti alla natura e al contesto specifici di determinate competizioni e dunque dotate di una giustificazione sportiva non economica (si pensi, ad es., alle partite tra rappresentative nazionali)[152]. Ne viene fuori una prima forma di griglia bifasica – regola/eccezione –, anche se non sembra emergere compiutamente la dottrina della c.d. "eccezione sportiva", dal momento che la Corte evita di coniare etichette, ma si limita a suggerire criteri. Il portato operativo resta prudente, oscillando tra applicabilità – almeno astratta – dell'ordinamento comunitario e riconoscimento di spazi di autonomia funzionale.

La cesura giunge nel 1995 con *Bosman*[153]. Chiamata a vagliare il sistema dei trasferimenti e le limitazioni al tesseramento dei calciatori comunitari in ambito

---

oggetto della causa dinanzi a lui promossa, e, in particolare, di decidere se nello sport in questione allenatore e corridore costituiscano una squadra".

[150] Corte giust., 14 luglio 1976, Gaetano Donà c. Mario Mantero, cit., pp. 1333 ss. Cfr., in dottrina, A. Tizzano, *sentenza 14 luglio 1976 (in causa 13/76); Pres. Lecourt, Avv. gen. Trabucchi (concl. conf.); Donà c. Mantero*, in *Foro It.*, 1976, pp. 361-374; B. Nascimbene e S. Bastianon, *Diritto europeo dello sport*, cit., pp. 12-13.

[151] Nel tentativo di risollevare il movimento dopo la débâcle dei Campionati mondiali del 1966 in Inghilterra, la FIGC decise di vietare alle società italiane il tesseramento di calciatori stranieri, a prescindere dal fatto che fossero cittadini comunitari. Cfr. A. Molinari, *Il ritorno dei calciatori stranieri in Italia: la riapertura delle frontiere calcistiche (1976-1980)*, in *Riv. dir. sport.*, 2021, 1, pp. 247 ss.

[152] Corte giust., 14 luglio 1976, Gaetano Donà c. Mario Mantero, cit., p. 1340: "Tali norme tuttavia non sono in contrasto con una disciplina o prassi che escluda i giocatori stranieri da determinati incontri per motivi non economici, ma inerenti al carattere e alla fisionomia specifica di detti incontri, e che hanno quindi natura prettamente sportiva, come ad esempio nel caso di incontri tra rappresentative nazionali di due paesi. Tale restrizione della sfera d'applicazione delle disposizioni di cui trattasi deve essere tuttavia mantenuta rigorosamente entro i limiti del suo specifico oggetto. Spetta al giudice nazionale definire, alla luce dei criteri sopra esposti, la natura dell'attività sottoposta alla sua valutazione".

[153] Corte giust., 15 dicembre 1995, URBSFA c. Jean-Marc Bosman, cit., pp. 5040 ss. Cfr., tra i commenti all'epoca della decisione; M. Clarich, *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?,* in *Riv. dir. sport.*, 1996, 3, pp. 393-408; A. Manzella, *L'Europa e lo sport. Un difficile dialogo dopo Bosman?*, in *Riv. dir. sport*, 1996, 3, pp. 409-415; A. Tizzano e M. De Vita, *Qualche considerazione sul caso Bosman*, in *Riv. dir. sport*., pp. 416-435; A. Anastasi, *Annotazioni sul caso Bosman*, in *Riv. dir. sport*., pp. 458-468; S. Bastianon, *La libera circolazione dei calciatori e il diritto della concorrenza alla luce della sentenza «Bosman»*, in *Riv. dir. sport*., 1996, 3, pp. 508-539; M. Coccia, *La sentenza «Bosman: summum ius, summa iniuria»?*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 3, pp. 650-655; Id., *Il dopo-Bosman e il modello sportivo europeo*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 3-4, pp. 335-350; A. De Silvestri, *Calciatori svincolati portatori di parametro, tipicità degli atti di tesseramento ed effetti nel tempo della sentenza «Bosman»*, in *Riv. dir. sport*., 1996, 3, pp. 800-809; I. Telchini, *Il caso «Bosman»: diritto comunitario e attività calcistica*, in *Dir. com. scam. int*., 1996, pp. 323-335; S. Bastianon, *Bosman, il calcio e il diritto comunitario*, in *Foro it*., 1996, IV, col. 3-13; G. Vidiri, *Il «Caso Bosman» e la circolazione dei calciatori professionisti nell'ambito della Comunità europea*, in *Foro it*., 1996, IV, col. 13-17. Più di recente, cfr. S. Bastianon, *La sentenza Bosman vent'anni dopo*, Torino, 2015; B. Nascimbene e S. Bastianon, *Diritto europeo dello*

calcistico, la Corte abbandona ogni timidezza: considera scrutinabili le regole sportive, addirittura prescindendo dal fatto che esse abbiano inciso nel caso specifico[154], e affronta di petto la questione della loro compatibilità con i principi di libera circolazione e concorrenza. Riconosce, in via di principio, taluni obiettivi legittimi dello sport – equilibrio competitivo, incertezza del risultato, formazione dei giovani –, ma giudica non necessarie e sproporzionate le misure stabilite dalle federazioni sportive: l'indennità dovuta anche a contratto scaduto e i tetti al numero di atleti stranieri (ancorché comunitari) non resistono, appunto, al vaglio dei criteri/principi di proporzionalità e necessità. Ne discendono alcuni effetti sistemici notori, destinati a modificare il quadro sportivo europeo (e non solo): nasce la figura del c.d. "parametro zero" (il *free agent* europeo) e vengono meno i limiti al numero di atleti comunitari tesserabili. Sul piano metodologico, *Bosman* segna il passaggio da un controllo "di soglia" sulla configurabilità o meno di una attività economica – che nel caso specifico era indubbia – ad un vero scrutinio di giustificazione: occorre dimostrare che le norme sportive siano destinate al perseguimento di un obiettivo legittimo e che si dimostrino funzionali, coerenti e proporzionate a questo determinato scopo.

Il post-*Bosman* può essere letto come una stagione di affinamento. In *Agostini*[155] la Corte dichiara addirittura irricevibile il ricorso poiché non rinviene elementi sufficienti per stabilire se la condizione dell'atleta sia quella di professionista o di dilettante, dimostrando così di considerare – in maniera poco convincente – tale distinzione come indice della natura economica dell'attività sportiva. In *Deliège*[156] e *Lehtonen*[157] sembrano emergere i tratti della c.d. "eccezione sportiva", per quanto tale dottrina non risulti granché esplicitata nel *reasoning* della Corte. Superando il problema della qualificazione formale dell'atleta in termini di

*sport*, cit., pp. 14-22; A.G. Parisi, *Manuale di diritto dello sport*, Torino, 2021, pp. 269-275; J. Tognon, *Diritto e politiche dello Sport*, cit., pp. 103-111. In letteratura straniera, cfr., *ex multis*, S. Weatherill*, Annotation (Bosman Case)*, in Id. (a cura di), *European Sports Law*, cit. pp. 101-133; Id.*, Bosman Changed Everything: The Rise of EC Sports Law,* in Id. (a cura di), *European Sports Law*, cit., pp. 497-506.

[154] Da questo punto di vista, preme osservare la differenza di atteggiamento rispetto alla giurisprudenza precedente (e a quella successiva). Dovendo in via preliminare statuire sulla propria competenza a decidere, la Corte non perde tempo a ragionare sul fatto che le norme sui trasferimenti siano state concretamente applicate nel caso specifico: "anche ammesso" che ciò non sia avvenuto "un'interpretazione della Corte circa la compatibilità con il diritto comunitario del sistema di trasferimento istituito dal regolamento dell'UEFA potrebbe essere utile al giudice a quo": cfr. Corte giust., 15 dicembre 1995, URBSFA c. Jean-Marc Bosman, cit., punto 63.

[155] Corte giust., 8 luglio 1998 (ord.), c. 9/98, Ermanno Agostini e Emanuele Agostini c. ASBL, in *Raccolta*, 1998-I, p. 4263 ss. Cfr., in dottrina, J. Tognon, *Diritto e politiche dello Sport*, cit., pp. 114-116; B. Nascimbene e S. Bastianon, *Diritto europeo dello sport*, cit., pp. 22-28; A.G. Parisi, *Manuale di diritto dello sport*, cit., pp. 275-276.

[156] Corte giust., 11 aprile 2000, c. 51/96, Christelle Deliège c. ASBL e al., in *Raccolta*, 2000-I, p. 2549 ss. In dottrina, cfr. B. Nascimbene e S. Bastianon, *Diritto europeo dello sport*, cit., pp. 29-40; S. Van Den Bogaert, *The Court of Justice on the Tatami: Ippon, Waza-Ari or Koka?,* in *Eur. L. Rev*., 2000, pp. 554-563.

[157] Corte giust., 13 aprile 2000, c. 176/96, Jyri Lethonen e al. c. FRBSB, in *Raccolta*, 2000-I, p. 2681 ss. In dottrina, cfr. B. Nascimbene e S. Bastianon, *Diritto europeo dello sport*, cit., pp. 29-40.

professionista/dilettante[158], i giudici comprendono la necessità di riservare al mondo sportivo e alle sue organizzazioni la disciplina e la gestione di alcuni aspetti peculiari, come la selezione degli atleti per le competizioni di alto livello o la fissazione di finestre di mercato per i trasferimenti. Per fare ciò, individuano alcuni tratti caratterizzanti del sistema sportivo, come la centralità delle federazioni o la necessità di assicurare la regolarità e l'equità delle competizioni, ma non riescono a costruire un percorso argomentativo sistematico. I criteri attraverso cui operare queste valutazioni appaiono ancora incerti: la nozione di "obiettivo legittimo", che sarebbe valida a giustificare la regola sportiva, non risulta approfondita; d'altro canto, la natura "prettamente sportiva" della regola appare ormai linguaggio anacronistico. La mancanza di un ancoraggio normativo giustifica, almeno in parte, la cautela della Corte, la quale, alla ricerca di un appiglio, si trova "costretta" a richiamare la concisa e non vincolante Dichiarazione di Amsterdam di qualche anno prima[159]. In tale contesto, la *sporting exception* emerge al più come trama sottile e, a dirla tutta, particolarmente debole.

È su questo sfondo che *Meca-Medina* (2006) imprime un ulteriore scarto concettuale[160]. Il contenzioso riguarda regole antidoping fissate dalla federazione internazionale del nuoto, di cui i ricorrenti denunciano l'illegittimità prima davanti al TAS e poi davanti agli organi dell'UE (Commissione e Tribunale) competenti a giudicare sulla violazione dei principi di libera concorrenza[161]. La Corte di giustizia, questa volta adita come organo di appello, non si rifugia dietro l'etichetta di regola "puramente sportiva", ma preferisce valutare gli effetti economici che la regola può produrre e, soprattutto, impone un test a due stadi, ovvero verifica della legittimità

[158] In effetti, se il cestista Lethonen era professionista, la judoka Deliège non lo era. Corte giust., 11 aprile 2000, Christelle Deliège c. ASBL e al., cit., punto 46: "Al riguardo, occorre rilevare che la semplice circostanza che un'associazione o federazione sportiva qualifichi unilateralmente come dilettanti gli atleti che ne fanno parte non è di per sé tale da escludere che questi ultimi esercitino attività economiche […]".

[159] Cfr. *ivi*, punto 42. Il richiamo è al Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi - Dichiarazioni adottate dalla conferenza - Dichiarazione sullo sport, GU C 340 del 10.11.1997, p. 0136 (anche detta Dichiarazione di Amsterdam), di cui si riporta lo stringato contenuto: "La conferenza sottolinea la rilevanza sociale dello sport, in particolare il ruolo che esso assume nel forgiare l'identità e nel ravvicinare le persone. La conferenza invita pertanto gli organi dell'Unione europea a prestare ascolto alle associazioni sportive laddove trattino questioni importanti che riguardano lo sport. In quest'ottica, un'attenzione particolare dovrebbe essere riservata alle caratteristiche specifiche dello sport dilettantistico".

[160] Corte giust., 18 luglio 2006, David Meca-Medina e Igor Majcen c. Commissione, cit. Cfr., in dottrina, C. Fratea, *I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e organismi sportivi dopo la sentenza "Meca-Medina"*, in *JusOnline*, 2018, 1; S. Bastianon, *Da "Cassis de Dijon a Meca Medina": la specificità dello sport tra divieti e deroghe nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. un. eur.*, 2017, 3, pp. 417-452; S. Weatherill, *Case C-519/04 P Meca-Medina [2006] ECR I-6991*, in J. Anderson (a cura di), *Leading Cases in Sports Law,* cit., pp. 137-151; B. Nascimbene e S. Bastianon, *Diritto europeo dello sport*, cit., pp. 42-46; A.G. Parisi, *Manuale di diritto dello sport*, cit., pp. 276-280.

[161] Per le violazioni delle norme sulla libera concorrenza è consentito presentare ricorso davanti alla Commissione europea, ai sensi del Regolamento (CE) n. 1/2003 del Consiglio del 16 dicembre 2002 concernente l'applicazione delle regole di concorrenza di cui agli articoli 81 e 82 del trattato.

dello scopo e controllo di necessità/proporzionalità della misura. Nel caso specifico, pur evitando di pronunciarsi sulla proporzionalità della sanzione comminata dalle organizzazioni sportive (questione processualmente non devoluta), la Corte reputa giustificate e ragionevoli le soglie antidoping alla luce della tutela dell'integrità della competizione e, più in generale, della salute degli atleti[162]. Ma, sul piano di principio, la sentenza archivia definitivamente la possibilità di ammettere esenzioni per regole tecnico-sportive: se è configurabile attività economica, il diritto dell'UE deve essere applicato e la Corte avrà il potere/dovere di verificare che le regole sportive siano idonee a perseguire un obiettivo legittimo, oltre che proporzionate e necessarie rispetto a tale scopo.

La portata di *Meca-Medina* è duplice. Anzitutto, chiarisce che non conta la natura "sportiva" della materia regolamentata, ma l'effetto che la regola stessa produce sui soggetti interessati, da intendersi come operatori economici all'interno di un settore di mercato sottoposto alla disciplina dell'UE. In secondo luogo, mette in prospettiva la stessa "specificità" dello sport[163]: essa non diventa uno scudo processuale, ma una condizione da dimostrare in termini di coerenza strutturale tra mezzo e fine, nel rispetto della proporzionalità e necessità delle misure adottate. Per questa via, la Corte non demonizza l'autonomia regolatoria degli enti sportivi; la condiziona, però, a un dovere argomentativo stringente e a una verifica empirica dell'indispensabilità delle misure. La conseguenza è un arretramento della tesi di un "recinto" sottratto a controllo giurisdizionale e, allo stesso tempo, la stabilizzazione del solo vero baluardo all'ingresso del diritto dell'Unione: la natura economica dell'attività. Quando essa ricorre, nessuna regola è *ipso iure* insindacabile. In estrema sintesi, tale decisione, per comprensibili ragioni salutata con scarso apprezzamento dalle istituzioni sportive[164], sembra spostare la questione su un altro livello: detto che ogni regola sportiva deve intendersi astrattamente sindacabile, occorre comprendere in quali casi essa possa dirsi "giustificata" e se – e in che misura – la "specificità" del settore sportivo possa condizionare le valutazioni sulla legittimità della disciplina sportiva rispetto ai principi dell'UE.

Guardando retrospettivamente l'arco *Walrave–Meca-Medina* emergono, sommariamente, due linee di tendenza. La prima è la progressiva erosione di letture

[162] Corte giust., 18 luglio 2006, David Meca-Medina e Igor Majcen c. Commissione, cit., punto 43: "[…] obiettivo generale di tale regolamentazione è combattere il doping in vista di uno svolgimento leale della competizione sportiva e include la necessità di assicurare agli atleti pari opportunità, la salute, l'integrità e l'obiettività della competizione nonché i valori etici nello sport […]".

[163] Se è vero che il concetto di specificità dello sport troverà ingresso nei Trattati solo qualche anno più tardi, deve essere evidenziato che il testo della c.d. Costituzione per l'Europa – di poco precedente rispetto alla sentenza, ma mai entrato in vigore per la mancata ratifica di alcuni paesi membri – appariva molto simile a quello dell'attuale art. 165 TFUE. Cfr. Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, 2004/C 310/1, 16 dicembre 2004 (anche detta Costituzione per l'Europa), art. III-282, comma 1.

[164] Cfr. il parere dell'allora Direttore ufficio legale UEFA (oggi Presidente della FIFA): cfr. G. Infantino, *Meca-Medina: un passo indietro per il modello sportivo europeo e la specificità dello sport?*, in *editorial.uefa.com*.

"ontologiche" (regole sportive *vs* regole economiche), volte ad esentare lo sport dall'applicazione del diritto comunitario/unionale, a vantaggio di un controllo "funzionale" e centrato sugli effetti, secondo cui occorre misurare la regola in ordine all'impatto e alla congruenza rispetto al fine perseguito. Tuttavia, un catalogo tipico di obiettivi legittimi, in grado di giustificare regole sportive "in deroga" rispetto al diritto comunitario/unionale non emerge in maniera compiuta, anche se non mancano riferimenti all'integrità della competizione o al benessere psicofisico degli atleti.

La seconda è l'istituzionalizzazione del principio secondo cui anche gli enti privati che governano lo sport sono destinatari delle libertà del Trattato e delle regole di concorrenza. Tale approdo, persistente (fino ai giorni nostri) a partire da *Walrave* lega fin dagli albori il diritto europeo dello sport alle libertà economiche fondamentali e ai principi di libera concorrenza. In assenza di un qualsiasi riferimento alla materia sportiva nei Trattati, essa rischiava di essere trattata come un qualsiasi settore economico, a meno della "sensibilità" della giurisprudenza nei confronti dell'autonomia dello sport. Alla luce dell'intervenuto Trattato di Lisbona e del riconoscimento della (*rectius*: delle) "specificità" dello sport, occorre chiedersi se sia effettivamente cambiato qualcosa.

I "punti fermi" fissati entro il 2006, ovvero fino alla vigilia dell'introduzione dell'art. 165 TFUE, tratteggiano, quindi, la dialettica tra ordinamento sportivo e diritto dell'Unione, impattando, di conseguenza, sui margini di autonomia riconoscibili in capo al primo. Se la qualificazione dell'attività sportiva come attività economica è imposta come condizione di accesso per l'applicabilità delle norme UE, non vi è spazio per una "eccezione sportiva", ma – al più – spazi di differenziazione, la cui giustificabilità e proporzionalità deve essere dimostrata e valutata in concreto.

## 3. *Il caso* TopFit*: una breccia nell'ambito dell'attività sportiva non economica*

La pronuncia resa nel caso *TopFit e.V. e Biffi* merita una trattazione a sé. Sebbene si tratti di una sentenza precedente rispetto al ciclo di decisioni dell'ultimo triennio, essa potrebbe aver segnato, senza particolari proclami, un passaggio in grado di incidere sulla topografia del diritto europeo dello sport[165]. Per la prima volta la Corte di giustizia si occupa, infatti, di sport amatoriale, mettendo in crisi quel principio basilare dell'arco *Walrave/Meca-Medina,* secondo cui l'applicabilità del

[165] Corte giust., 13 giugno 2019, TopFit e,V. e Daniele Biffi c. Deutscher Leichtathletikverband e.V., cit. Cfr., in dottrina, S. Bastianon, *Atleti dilettanti, campioni nazionali e cittadinanza europea: quid novi sub sole?*, in *Riv. dir. sport.*, 2019, 1, pp. 129-158; G. Gattinara*, Lo statuto giuridico dello sportivo dilettante nella sentenza* TopFit eV *e* Biffi *della Corte di giustizia*, in *RDES*, 2020, 1, p. 243 ss.; P. Piccioni, *Lo sport dilettantistico alla luce dello status di cittadino dell'Unione Europea: l'applicabilità del diritto UE e l'accesso indiscriminato alle competizioni per il titolo di campione nazionale*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2020, 2.

diritto dell'Unione riguarda esclusivamente l'attività sportiva qualificabile come economica.

Il contesto fattuale può essere brevemente riassunto in questi termini: un cittadino italiano, residente in Germania da lungo tempo e tesserato presso un'associazione sportiva tedesca, viene escluso – e successivamente ammesso solo come atleta non classificabile – dai campionati nazionali di atletica leggera per atleti non professionisti (categoria *senior*), perché non in possesso della cittadinanza tedesca. Condizione, quest'ultima, che le norme federali prevedono come requisito per la partecipazione. Il giudice del rinvio sottopone a Lussemburgo il quesito se, alla luce del quadro scaturito dal Trattato di Lisbona, l'art. 18 TFUE (divieto di discriminazioni fondate sulla nazionalità), eventualmente in combinato disposto con l'art. 21 TFUE (diritto di libera circolazione e soggiorno nel territorio dell'UE), trovi applicazione anche quando l'attività sportiva non abbia rilievo economico, richiamando a tal fine l'art. 165 TFUE[166].

La Corte, anzitutto, valorizza l'art. 165 TFUE quale indice della rilevanza sociale dello sport nell'Unione, riferendosi in particolare allo sport dilettantistico[167]. In secondo luogo, connette tale considerazione generale ai diritti di cittadinanza sanciti dagli artt. 18 e 21 TFUE: la pratica di uno sport amatoriale, specie in forma associativa, è idonea a creare o consolidare legami con la società di accoglienza e ciò vale per competizioni sportive "di qualunque livello"[168]. Ne deriva, in via di principio, l'illegittimità di regole federali che, per la sola nazionalità, escludono o degradano la partecipazione di cittadini dell'Unione stabilmente residenti nello Stato ospitante. In questa chiave, la Corte fa presente al giudice del rinvio che la regola tedesca che riservava titolo e classifiche ai soli cittadini nazionali deve essere considerata incompatibile con il diritto dell'Unione, salvo che sia sorretta da una specifica e rigorosa giustificazione[169].

L'approdo giurisprudenziale appare assai significativo. Fino a *TopFit*, la porta d'ingresso del diritto dell'Unione nel mondo sportivo era presidiata dalla natura economica dell'attività: le libertà del Trattato – e con esse i principi di libera concorrenza – si applicavano quando l'attività sportiva assumeva i tratti di una prestazione lavorativa o di un servizio. L'asse *Walrave–Bosman–Meca-Medina* aveva consolidato questo approccio, temperandolo con un esame funzionale e proporzionale delle regole sportive, ma senza intaccare il presupposto economico. *TopFit* sembra rovesciare la prospettiva: nel segmento amatoriale, l'applicabilità del diritto dell'Unione non discende dalla natura economica, bensì dalla combinazione tra cittadinanza europea e funzione sociale dello sport, così come

[166] Cfr. Corte giust., TopFit e,V. e Daniele Biffi c. Deutscher Leichtathletikverband e.V., cit., domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'*Amtsgericht Darmstadt* (Germania) l'11 gennaio 2018, 2018/C - 123/17.

[167] Cfr. Corte giust., 13 giugno 2019, TopFit e,V. e Daniele Biffi c. Deutscher Leichtathletikverband e.V., cit., punto 33.

[168] *Ivi*, punto 34.

[169] *Ivi*, punto 67.

letta alla luce dell'art. 165 TFUE. In altri termini, sembra aprirsi un secondo (inedito) varco di accesso, anche in assenza di attività economica. Ciò detto, deve essere notato che la svolta non appare proclamata dai giudici come tale: nella motivazione, anzi, si adotta un tono "di continuità" con la giurisprudenza precedente, quasi a disinnescare la percezione di un cambio di paradigma o l'emersione di profili di novità.

Superato il varco dell'applicabilità, l'analisi si sposta sul merito della regola. Qui l'impostazione è saldamente "*effect-based*" e coerente con il metodo già usato in materia sportiva: la Corte richiama i propri precedenti sulla legittimità delle regole sportive, interrogandosi sulla configurabilità di obiettivi legittimi e sulla proporzionalità e necessità delle misure. Applicando il test, i giudici smontano le giustificazioni prospettate dalla federazione tedesca: l'esigenza di selezionare atleti tedeschi per le competizioni internazionali, la peculiarità della categoria "senior", persino le dinamiche tecnico-sportive della disciplina non sostengono la necessità di un requisito di cittadinanza per partecipare o entrare in classifica nell'ambito di competizioni nazionali di livello amatoriale[170]. L'esame è meticoloso e lascia al giudice del rinvio, pur senza escluderlo, un margine assai limitato per rinvenire altre possibili giustificazioni.

Il confronto con la giurisprudenza precedente accentua la portata dell'intervento. Un quarto di secolo prima, in *Agostini*, il rinvio pregiudiziale su temi simili era stato dichiarato irricevibile anche per l'incertezza sulla condizione professionale dell'atleta: ciò tradiva un ancoraggio alla discriminante professionista/dilettante quale chiave di accesso al diritto dell'UE. *TopFit* ribalta il tavolo: il profilo economico non sembra più decisivo; conta, invece, la cittadinanza europea come fattore di integrazione sociale e, dunque, come titolo di eguaglianza nell'accesso alle competizioni domestiche, salvo che sussistano e possano essere verificate ragioni oggettive e proporzionate. La parabola che da *Agostini* conduce a *TopFit* rafforza l'idea che la "specificità" dello sport non operi affatto come recinto dogmatico, ma, al più, come parametro di giustificazione "da provare" nel concreto.

Al tempo stesso, *TopFit* non sembra archiviare in blocco il paradigma precedente. La Corte evita di affermare una clausola generale di sottoposizione dello sport amatoriale all'intero diritto primario dell'Unione; piuttosto, individua – e persegue – una via di accesso centrata sui diritti di cittadinanza e sul divieto di discriminazioni. La differenza non è di poco conto: la concorrenza tra operatori economici, i mercati di riferimento e i test antitrust restano, in linea di principio, confinati al versante professionale/commerciale; nello spazio amatoriale, l'interazione con il diritto dell'Unione passa invece per le libertà fondamentali del cittadino. Questo consente di tenere distinta, almeno tendenzialmente, la dimensione "economica" dello sport da quella "non economica", mettendo in entrambi i casi in comunicazione l'ordinamento sportivo transnazionale con l'ordinamento unionale.

[170] *Ivi*, punti 41 ss.

Guardando all'inquadramento sistemico e normativo, sembra permanere comunque una zona d'ombra. La sentenza, pur evocando l'art. 165 TFUE, non ne fissa compiutamente il perimetro operativo: il riferimento alla "funzione sociale" dello sport serve a far dialogare l'ordinamento sportivo con i diritti di cittadinanza, ma non chiarisce quanto esteso sia il raggio di quella funzione, né quali siano i limiti oltre i quali la "specificità" sportiva possa – sempreché ciò sia effettivamente possibile – ancora giustificare differenziazioni. La critica di fondo è che la Corte abbia scelto un tono "minimale" proprio nel momento in cui introduceva una potenziale innovazione, aprendo una "breccia" più che proporre una "svolta", evitando, così, di mettere in discussione apertamente il principio stabilito in *Walrave*. Il risultato è un equilibrio mobile: l'attività economica continua a segnare la via maestra; i diritti di cittadinanza aprono una corsia parallela, che potrà essere consolidata o ridimensionata in future applicazioni, senza che però l'art. 165 TFUE ne esca particolarmente valorizzato.

In conclusione, *TopFit* pare innovare la giurisprudenza della Corte, in quanto amplia l'ambito di giustiziabilità delle regole sportiva e mostra che la dialettica tra autonomia sportiva e diritto dell'Unione non è più confinata al settore professionale. La novità, però, è confezionata senza enfasi, quasi a non turbare la continuità diacronica della giurisprudenza. La Corte ribadisce il metodo – scopo legittimo, idoneità, necessità, proporzionalità – e lo applica a una regola di esclusione per cittadinanza che, nel segmento amatoriale, non regge al vaglio. Se questo basterà a ridisegnare in profondità i confini dell'autonomia delle federazioni sportive, ciò dipenderà da come verrà recepita la decisione: se come precedente di principio destinato a espandersi o come intervento mirato su un punto nevralgico.

## 4. *European Superleague* e *ISU* come questioni di diritto della concorrenza

Il 21 dicembre 2023 è data che può considerarsi già parte della storia del diritto europeo dello sport, per quanto i suoi effetti meritino ancora di essere indagati sul piano concreto. In questo giorno, la Corte di giustizia ha reso tre decisioni: la più attesa, relativa al caso *European Superleague*; una vertente su profili similari alla prima, ovvero la sentenza *ISU*; una terza, riguardante la vicenda *Antwerp*[171].

[171] Sui tre casi, cfr. S. Bastianon, *Le sentenze Superlega, ISU e SA Royal Antwerp FC: una prima lettura*, in *Quad. AISDUE*, 2024, 1, pp. 1 ss.; S. Lamarca, *Sport e diritto europeo*, cit., pp. 102 ss.; G. Manfredi, *Il diritto dello sport dopo le sentenze Super League e International Skating Union*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2024, 2, pp. 348-362; R. Landi, *Corte di giustizia europea e giudizio sportivo*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2024, 2, pp. 400-417; A. Merone, *Lo sport sotto la lente del diritto unionale: dalla Superlega all'arbitrato sportivo*, in *Giur. it.*, 2024, 6, pp. 1485-1498; S. Sicilia, *Sport e diritto europeo della concorrenza: quali prospettive di "governance" dopo le recenti sentenze della Corte di Giustizia?*, in *Nuovo Dir. Soc*., 2024, 10, pp. 1765-1785; A. Schettino e A. Coni, *La "governance" dello sport e le regole antitrust alla "VAR" dei giudici UE: i casi "European Superleague Company e International Skating Union"*, in *Dir. un. eur.*, 2024, 2, pp. 383-423.

Con riguardo al caso *European Superleague*, l'innesco è noto[172]: nell'aprile 2021 alcuni club dell'élite calcistica europea annunciano la costituzione di una nuova competizione continentale di vertice, in potenziale concorrenza con la *Champions League* organizzata dalla UEFA. Alla immediata reazione contraria delle istituzioni sportive – e anche politiche – segue un contenzioso, avviato in Spagna e giunto davanti alla Corte di giustizia mediante il meccanismo del rinvio pregiudiziale[173]. La Corte è chiamata a valutare se e come il combinato tra poteri autorizzatori e regimi sanzionatori delle federazioni calcistiche sovranazionali, previsti dagli statuti federali in ordine all'organizzazione di competizioni organizzate al di fuori dell'egida federale, si concili con il divieto di intese restrittive, con il divieto di abuso di posizione dominante e con la libera prestazione dei servizi, ovvero con i principi che informano la libera concorrenza di matrice unionale. Non si tratta – come ricordano i giudici – di giudicare la compatibilità dell'eventuale nuova competizione con il diritto dell'UE[174]: il sindacato attiene, appunto, alla legittimità delle regole federali che subordinano alla previa autorizzazione l'organizzazione di competizioni da parte di terzi e che minacciano sanzioni in caso di inosservanza[175].

Nel caso *ISU*[176], la vicenda prende le mosse da un procedimento avviato da due pattinatori dinanzi alla Commissione europea, secondo un *iter* differente rispetto al "solito" rinvio pregiudiziale[177]. La questione, decisa in primo grado dal Tribunale dell'UE già nel 2020[178] e quindi prima dell'annuncio della *European Superleague*,

[172] Corte giust., 21 dicembre 2023, European Super League Company SL c. FIFA e UEFA, cit. Cfr., anche per approfondire la ricostruzione dei fatti che segue nel testo, S. Bastianon, *Superlega: una lettura della sentenza della Corte di giustizia in chiave prospettica*, in *Riv. dir. sport*., 2024, 1, pp. 19-34; A.M. Benedetti, *La diffidenza dell'Europa verso il diritto privato a partire dal caso Superlega*, in *Riv. dir. sport*., 2024, 1, pp. 35-40; A. Orlando, *La sentenza della Corte di giustizia sulla Superlega: ancora lontani dal triplice fischio*, in *Dir. pubbl. comp. eur.,* 2024, 2, pp. 289-322.

[173] La società *European Superleague Company SL*, avente sede a Madrid, infatti, aveva presentato preventivamente ricorso davanti al Tribunale di Madrid (*Juzgado de lo Mercantil n. 17 de Madrid*), chiedendo, in via cautelare, se fossero legittime le sanzioni delle federazioni sportive.

[174] Corte giust., 21 dicembre 2023, European Super League Company SL c. FIFA e UEFA, cit., punti 71 ss.

[175] A livello statutario, sia FIFA che UEFA prevedono regole simili: v. artt. 22, comma 3, 70, 71 e 72 dello statuto FIFA; v. artt. 49 e 51 dello statuto UEFA. Secondo queste norme, in sintesi, i club non possono organizzare né partecipare a competizioni o leghe che non siano autorizzate da FIFA e UEFA. La controversia, sebbene il ricorrente chiamasse in causa anche la FIFA, ha riguardato soprattutto la UEFA, trasformandosi in una questione di diritto e sport europeo: per questo motivo nel presente lavoro si fa comunemente riferimento alla UEFA.

[176] Corte giust., 21 dicembre 2023, International Skating Union c. Commissione europea, cit. Cfr. F. Corsini, *La risoluzione delle controversie in seno alla Federazione internazionale di sci, tra giustizia endo-associativa e Court of Arbitration for Sport*, in *Riv. dir. sport*., 2024, 1, pp. 91-106.

[177] Come accaduto in *Meca-Medina*, il procedimento è avviato mediante denuncia dei ricorrenti alla Commissione europea. Cfr. *supra*, nota 161.

[178] Trib. UE, 16 dicembre 2020, T-93/18, International Skating Union (ISU) c. Commissione europea, in *Raccolta*, 2020, 610. Cfr., in dottrina, I. Sticchi, *Shall we skate on the ice? Yes, but following the competition rules*, in *RDES*, 2020, 3, pp. 137-150; A. Cattaneo, *International Skating Union v Commission: Pre-authorisation Rules and Competition Law*, in *J. Eur. Comp. L. Pract.*, 2021, 4, pp. 318 ss.; R. Agafonova, *International Skating Union versus European Commission: Is the European Sports Model Under Threat?*, in *Int'l Sp. L. J.*, 2019, pp. 87-101; J. Kornbeck, *Specificity, Monopoly and Solidarity in the European Commission's ISU (International Skating Union) Decision: Anything New Under the Sun?*, in *J. Eur. Comp. L. Pract.*, 2019, 2, pp. 71-79.

condivide con quest'ultimo caso il nocciolo della questione. Anche qui, infatti, lo statuto della federazione internazionale (appunto, *International Skating Union*, ISU) riconosce alla federazione il potere di autorizzare competizioni internazionali organizzate al di fuori dell'ambito federale; a questo consegue la possibilità di sanzionare molto severamente – fino alla squalifica a vita – gli atleti che non rispettino tali disposizioni[179]. *Mutatis mutandis*, la Corte di giustizia, questa volta come organo di appello, è chiamata di nuovo a stabilire la compatibilità di questo meccanismo autorizzatorio e sanzionatorio con i principi di libera concorrenza e le libertà economiche fondamentali consacrate nei Trattati.

Prima di analizzare le sentenze della Corte, appare utile riportare brevemente quanto accaduto negli anni precedenti le decisioni.

Come accennato, il caso *ISU* non soltanto origina prima, ma segue anche un *iter* differente, che porta prima la Commissione europea[180] e poi il Tribunale dell'UE[181] a pronunciarsi sulla questione. Entrambi pervengono alla medesima conclusione. Nonostante una sorta di "ravvedimento operoso" messo in atto dalla federazione[182], viene ravvisata la violazione dei Trattati, in quanto dalle regole federali scaturisce un duplice effetto non ammissibile: da una parte, la lesione delle possibilità dei pattinatori professionisti di partecipare liberamente a gare internazionali organizzate da terzi e, specularmente, il diritto dei terzi di fornire liberamente servizi. In particolare, il Tribunale dell'UE rafforza questo orientamento citando precedenti della Corte di giustizia – come *MOTOE*[183] e *OTOC*[184] – e ricordando che

[179] All'epoca dei fatti, alla partecipazione di un atleta a una competizione non autorizzata conseguiva l'esclusione a vita dalle competizioni; inoltre, si precisava che il meccanismo autorizzatorio era inteso a garantire l'adeguata tutela degli "interessi economici e di altro tipo" dell'ISU (statuto ISU, vers. 2014, artt. 102 e 103).

[180] Commissione europea, 8 dicembre 2017, C(2017) 8240 final, AT. 40208 – Norme dell'Unione internazionale di pattinaggio in materia di ammissibilità.

[181] Cfr. *supra*, nota 178.

[182] L'ISU, nelle more della vicenda, aveva infatti modificato le proprie regole statutarie (cfr. *supra*, nota 179). Dopo l'avvio della procedura di infrazione da parte dei pattinatori olandesi, venivano diminuite le sanzioni previste per la partecipazione a competizioni non autorizzate, limitando l'esclusione a vita dalle competizioni ISU ai casi di violazione "molto gravi"; inoltre, si sostituiva il riferimento agli "interessi economici" della federazione, giustificando invece il meccanismo di ammissibilità sulla base della "adeguata tutela dei valori etici, delle finalità statutarie e di altri interessi legittimi"; infine, accanto alle modifiche statutarie, si pubblicava apposita comunicazione atta a definire la procedura per ottenere l'autorizzazione,, prevedendo il rispetto di una serie di requisiti di ordine generale, finanziario, tecnico, sportivo ed etico ed esplicitando la possibilità di ricorso al TAS in caso di diniego (statuto ISU, vers. 2016, art. 102 e ISU, Comunicazione "Competizioni internazionali aperte", 25 ottobre 2015, n. 1974).

[183] Corte giust., 1° luglio 2008, c. 49/07, MOTOE c. Elliniko Dimosio, in *Raccolta*, 2008-I, pp. 4863 ss. La Corte aveva censurato la normativa greca (codice stradale) relativa all'organizzazione di gare motociclistiche, poiché questa risultava subordinata ad una autorizzazione ministeriale, rilasciata previo parere conforme di un ente (ELPA) in rappresentanza della federazione motociclistica nazionale. I giudici ravvisarono violazione delle norme sulla concorrenza poiché partecipava al meccanismo autorizzatorio un soggetto (ossia, l'ELPA) che pure organizzava e sfruttava commercialmente gare sportive, senza che fossero fissati limiti, obblighi e controlli per il rilascio del parere.

[184] Corte giust., 28 febbraio 2013, c. 1/12, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (OTOC) c. Autoridade da Concorrência, in *Raccolta*, 2013, pp. 127 ss. In questa decisione la Corte qualificava

la federazione internazionale, in quanto contemporaneamente ente regolatore e organizzatore, rischia di trovarsi in posizione di conflitto di interessi: per scongiurare la violazione del diritto unionale, quindi, è chiamata a "garantire […] che gli organizzatori terzi […] non siano indebitamente privati di un accesso al mercato, al punto che la concorrenza su tale mercato ne risulti falsata"[185]. Eppure, il meccanismo autorizzatorio non viene bocciato totalmente: esso deve, però, basarsi su criteri chiaramente definiti, trasparenti, non discriminatori e controllabili, oltre che su misure proporzionate agli scopi. Circostanza che, secondo il Tribunale dell'UE, non si realizza nel caso specifico. Sul punto, si tornerà in sede di commento della decisione della Corte di giustizia, che è stata pronunciata soltanto dopo tre anni rispetto alla sentenza del Tribunale dell'UE.

Nel frattempo, però, esplode il caso *European Superleague*, che assume un'eco mediatica sicuramente imparagonabile alla vicenda del pattinaggio, tanto che sulla questione si pronunciano addirittura le istituzioni politiche dell'UE, le quali "rispolverano" la difesa del c.d. modello sportivo europeo per motivare il proprio sfavore nei confronti del progetto[186]. Sembra interessante accennare, anche in questo caso, all'*iter* processuale. Poche ore dopo l'annuncio della "Superlega", il Tribunale di Madrid, adito preventivamente da alcuni club e competente in virtù della sede scelta per la società *European Superleague Company SL*[187], stabilisce, in via cautelare, che le federazioni non possono sanzionare i club per il loro intento[188]. Neanche un mese dopo, lo stesso Tribunale opta per il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia chiedendo, in sintesi, se, alla luce degli artt. 101 e 102 TFUE sulla libera concorrenza, l'UEFA possa sanzionare i club non autorizzati a organizzare altre competizioni secondo le regole del proprio statuto[189]. Dopo vari ripensamenti[190], il procedimento cautelare si conclude con la decisa presa di

come anticoncorrenziale la pratica degli ordini professionali di organizzare corsi di formazione per i professionisti in via esclusiva o comunque autorizzando l'organizzazione da parte di terzi.

[185] Trib. UE, 16 dicembre 2020, International Skating Union (ISU) c. Commissione europea, cit., punto 75.

[186] Cfr. Parlamento europeo, *Risoluzione sulla politica dell'UE in materia di sport: valutazione e possibili vie da seguire*, 2021/2058(INI), 23 novembre 2021; Consiglio UE, *Risoluzione sulle caratteristiche fondamentali del modello europeo dello sport*, 2021/C 501/01, 13 dicembre 2021. In dottrina, cfr. D. Rapacciuolo, *The European Parliament Resolution of 23 November 2021 on EU Sports Policy: From confrontation to intervention, supervision, and protection of the European model of sport*, in *RDES*, 2021, 3, pp. 9-18.

[187] Cfr. *supra*, nota 173.

[188] *Juzgado de lo Mercantil n. 17 de Madrid*, 20 aprile 2021, 150/2021, n. 14. Nella decisione si riconosceva il *fumus boni iuris*, poiché si qualificava come abuso di posizione dominante l'esercizio del potere regolatorio mediante cui FIFA e UEFA organizzano le competizioni calcistiche professionistiche. In particolare, l'abuso scaturiva dal fatto che il procedimento autorizzatorio, necessario per organizzazione di qualsiasi competizione calcistica, "no esta sometida a ningun tipo de limite ni canon ni procedimiento objetivo y transparente".

[189] Corte giust., European Super League Company SL c. FIFA e UEFA, cit., domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal *Juzgado de lo Mercantil n° 17 de Madrid* (Spagna) il 27 maggio 2021.

[190] Cfr. *Juzgado de lo Mercantil n. 17 de Madrid*, 20 aprile 2022, 150/2021, n. 73, con cui il medesimo tribunale che aveva statuito sul giudizio cautelare, ribaltava ad un anno di distanza la prima decisione, reputando il sistema di autorizzazione preventiva ragionevole e giustificato "al

posizione dell'organo di appello (*Audiencia provincial de Madrid*), che, nel sostenere l'illegittimità delle sanzioni – irrogate o paventate – dalle federazioni sportive, sembra manifestare l'intenzione di dissociarsi dal parere dell'Avvocato generale (di seguito, AG) della Corte di giustizia nel frattempo intervenuto[191].

A questo punto, appare opportuno soffermarsi sulle opinioni dell'AG, rese – come avverrà per le sentenze della Corte – nello stesso giorno sia per *European Superleague*[192] sia per il caso "gemello" *ISU*[193].

Prendendo le mosse da una lettura dell'art. 165 TFUE – non menzionato dal giudice spagnolo nel rinvio pregiudiziale – come norma "orizzontale" e facendo leva sul concetto di specificità in esso contenuto, l'AG propone una interpretazione orientata dei princípi in materia di libera concorrenza. Secondo tale visione, le federazioni sportive sarebbero legittimate a sanzionare i club per perseguire determinati obiettivi legittimi richiamati dallo stesso art. 165 TFUE. In particolare, si propone una interpretazione della disposizione come fondamento "costituzionale" del modello sportivo europeo, basato su tre pilastri: la struttura piramidale, che vede al vertice lo sport professionistico; la promozione di "competizioni aperte", ossia accessibili a tutti in virtù di un sistema trasparente che punti a realizzare equilibrio competitivo e a valorizzare il "merito sportivo" (definito "*key feature*" del modello sportivo europeo); la solidarietà finanziaria, che consente di redistribuire e investire i proventi dell'attività di alto livello anche ai livelli sportivi più bassi. In particolare, l'attenzione si focalizza sul secondo pilastro, ossia il carattere "aperto" delle competizioni sportive[194].

Pertanto, l'art. 165 TFUE, inteso come norma "orizzontale", dovrebbe incidere anche sull'applicazione dei principi di libera concorrenza *ex* artt. 101 e 102 TFUE al settore sportivo. Così, con riguardo all'art. 101 TFUE, l'AG nota, da una parte, come il regime autorizzatorio non possa considerarsi una restrizione della

meno en este momento procesal", poiché necessario a tutelare i "principi sportivi" di cui all'art. 165, par. 2, TFUE in modo che "se conjungen los principios deportivos con los intereses económicos".

[191] Cfr. *Audiencia Provincial de Madrid*, 30 gennaio 2023, 1578/2022, n. 38. Appena un mese dopo le conclusioni dell'AG, di cui si dirà tra poco, il tribunale forniva una lettura completamente opposta, ravvisando abuso di posizione dominante da parte della UEFA: "la decisión de abandonar una competición […] debería ser libre y no impuesta conforme a criterios de un gestor que podría incurrir en arbitrariedad desde la posición de conflicto de interés que se le suscita al monopolista que da signos de que aspira a mantener su privilegiado estatus". Così, obiettare che astrattamente ai club resta comunque consentita, salvo sanzioni, l'organizzazione di competizioni non autorizzate, per il tribunale "revela suma ingenuidad". Infine, sostenere che il comportamento di FIFA e UEFA si renda necessario per tutelare il modello sportivo europeo ai sensi dell'art. 165 TFUE veniva bollata come "excusa endeble".

[192] Corte giust., Conclusioni AG del 15 dicembre 2022, European Superleague Company SL c. FIFA e UEFA, cit.

[193] Corte giust., Conclusioni AG del 15 dicembre 2022, International Skating Union (ISU) c. Commissione europea, cit.

[194] Cfr. P. Sandulli, Electa una via non datur recursus ad alteram. *Prime considerazioni sulla relazione dell'Avvocato generale Rantos alla Corte di giustizia sul caso Super Lega*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2022, 2, pp. 241-245; S. Bastianon, *I casi ISU e Superlega nelle Conclusioni dell'Avvocato generale Rantos. Prime osservazioni*, in *RDES*, 2022, pp. 299-320; A. Orlando, *Il caso Superlega. Tra modello sportivo europeo, diritto concorrenziale e specificità dello sport, in attesa della Corte di giustizia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.,* 2023, 2, pp. 339-382.

concorrenza "per oggetto", poiché in effetti le norme statutarie non vietano di organizzare competizioni alternative, potendo la mancata autorizzazione rilevare soltanto in termini sanzionatori[195]; dall'altra, non si esprime sulla (sospetta) restrizione della concorrenza "per effetto", rimandando a valutazioni in concreto di competenza del giudice del rinvio[196]. Inoltre, si suggerisce di vagliare attentamente le eccezioni previste dal paragrafo 3 dell'art. 101 TFUE rispetto a quegli accordi restrittivi della concorrenza "che contribuiscano a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o a promuovere il progresso tecnico o economico": in questo caso, infatti, il perseguimento di obiettivi legittimi stabiliti dallo stesso Trattato potrebbe costituire elemento decisivo per l'applicabilità dell'eccezione[197]. Infine, con riferimento all'art. 102 TFUE (divieto di abuso di posizione dominante), l'AG non può fare a meno di ammettere la posizione dominante ("*if not a monopoly*") delle federazioni internazionali[198]; tuttavia, pretendere una netta separazione tra ente regolatore e organizzatore di competizioni sportive, smantellando l'organizzazione del sistema sportivo globale, contrasterebbe con il perseguimento degli obiettivi propri del "modello sportivo europeo", poiché da questo deriverebbe l'inevitabile interdipendenza tra compiti regolatori e ruolo economico-commerciale delle medesime istituzioni[199].

Nelle conclusioni al caso *ISU*, dopo aver rilevato le affinità tematiche tra le controversie – collocate "al centro della problematica dei rapporti e dell'interazione tra il diritto della concorrenza e lo sport", nonché di "particolare rilevanza da un punto di vista «esistenziale» per le federazioni sportive"[200] –, le argomentazioni appena prospettate vengono riprese nella quasi totalità, ad eccezione di due aspetti: uno di dettaglio, ovvero le peculiarità e la rilevanza del sistema calcistico, che non trovano evidentemente spazio nell'ambito del pattinaggio; uno maggiormente interessante ai nostri fini, ovvero la scelta di non insistere in *ISU* sulla incidenza dell'art. 165 TFUE in senso orizzontale. In ogni caso, a dispetto delle statuizioni del Tribunale dell'UE, l'AG contesta la qualificazione della normativa ISU come pratica restrittiva della concorrenza almeno "per oggetto", mentre si dimostra anche qui più titubante con riferimento alla restrizione "per effetto"[201]. In particolare, arriva a sostenere che la mancanza di criteri chiari ed adeguati all'esercizio del potere autorizzatorio non può, di per sé, tradursi in una automatica violazione del diritto unionale[202]: ancora una volta, l'organizzazione di competizioni alternative

[195] Corte giust., Conclusioni AG del 15 dicembre 2022, European Superleague Company SL c. FIFA e UEFA, cit., punti 63 ss.

[196] *Ibidem*.

[197] *Ibidem*.

[198] *Ivi*, punto 129.

[199] *Ivi*, punti 93 ss.

[200] Corte giust., Conclusioni AG del 15 dicembre 2022, International Skating Union (ISU) c. Commissione europea, cit., punto 3.

[201] *Ivi*, punti 58 ss.

[202] *Ibidem*.

non risulta vietata in senso assoluto, producendo come conseguenza più sfavorevole "soltanto" l'esclusione degli atleti dalle competizioni organizzate dall'ISU.

La Corte di giustizia, chiamata a dirimere entrambe le controversie, sconfessa totalmente l'orientamento dell'AG, a partire dall'interpretazione dell'art. 165 TFUE, che ne esce assolutamente ridimensionato. Sebbene riconosca allo sport una certa "specificità", non può operare come norma speciale (né "orizzontale") tale da esentare lo sport dall'applicazione del diritto primario dell'UE, potendo al più riconoscersi la rilevanza della specificità in limitate casistiche e con riguardo a determinate interpretazioni del diritto unionale, tenendo in considerazione, per esempio, la natura, l'organizzazione e il funzionamento dello sport, i rapporti tra i soggetti coinvolti, le questioni legate alla pratica dello sport e al professionismo, il ruolo delle istituzioni e degli enti sportivi[203]. La posizione appare certamente più equilibrata rispetto a quella prospettata dall'AG, ma occorre anticipare che, nei casi concreti, la (prudente) apertura alla specificità non assume praticamente alcun valore: le questioni *European Superleague* e *ISU* vengono, infatti, trattate puramente ed esclusivamente come controversie attinenti alla materia concorrenziale e alle libertà economiche fondamentali.

Venendo, appunto, all'applicazione delle disposizioni pertinenti – ovvero artt. 101, 102 e 56 TFUE –, la Corte considera illegittimo il potere autorizzatorio previsto dagli statuti federali, in quanto esercitato in assenza di criteri sostanziali e dettagliate regole procedurali[204]. Inoltre, gli spiragli lasciati al giudice del rinvio per l'applicazione dell'esenzione *ex* art. 101, par. 3, TFUE appaiono sostanzialmente impraticabili[205]. Sia consentito dire che l'esito delle decisioni – e, in particolare, questo assunto – non appare sorprendente, poiché richiama giurisprudenza precedente della stessa Corte. Tuttavia, la sovrapponibilità con alcuni casi citati, come *OTOC* e *MOTOE*, non appare pienamente convincente: in *OTOC*, infatti, trattandosi di controversia non attinente alla materia sportiva, non poteva trovare spazio alcuna discussione sulla specificità del settore; in *MOTOE*, invece, l'autorizzazione dell'ente sportivo valeva come parere vincolante per l'autorità pubblica per lo svolgimento delle gare e, quindi, la mancata autorizzazione comportava automaticamente – a differenza dei casi in questione – l'impossibilità di svolgere la competizione. Di questi elementi differenziali la Corte non sembra tenere conto, appiattendo il sindacato sulla chiarezza e la proporzionalità dei criteri e delle misure alla base del potere autorizzatorio.

Occorre, però, fare notare che non viene esclusa a priori la legittimità del potere autorizzatorio (e sanzionatorio) in capo alle federazioni sportive, ma esso deve basarsi su criteri previamente stabiliti in maniera chiara, trasparente e non discriminatoria, oltre che sostenuto da sanzioni proporzionate. Circostanze che non sono state reputate sussistenti nei casi concreti, ma che in astratto consentirebbe

[203] Corte giust., 21 dicembre 2023, European Superleague Company SL c. FIFA e UEFA, cit., punto 105.

[204] *Ivi*, punti 147 ss.

[205] *Ivi*, punti 189 ss.

l'esercizio legittimo del potere autorizzatorio. Pertanto, disposizioni federali adeguate potrebbero/dovrebbero superare il vaglio del diritto unionale. Su questo punto, però, sembra aprirsi un vero "buco nero". Da una parte, i giudici hanno praticamente ignorato gli adeguamenti tentati dalle federazioni nelle more del giudizio: sia ISU che UEFA, infatti, hanno modificato o integrato i rispettivi statuti nel tentativo di andare incontro alla chiarezza e alla proporzionalità richiesta dalla giurisprudenza europea, senza però sortire alcun effetto[206]. Dall'altra, le sentenze appaiono particolarmente scarne – ancor più di quanto non avesse fatto il Tribunale dell'UE – nel fornire indicazioni sull'ammissibilità dei criteri. D'altronde, l'accento è posto, appunto, sulla fissazione dei criteri per l'esercizio del potere autorizzatorio, mentre sarebbe stato preferibile considerare come punto di partenza gli "obiettivi legittimi" al cui raggiungimento i criteri sarebbero (legittimamente) preordinati. Queste mancanze nel *reasoning* della Corte si giustificano solo in parte per la tendenza a lasciare al giudice del rinvio l'analisi in concreto del contesto fattuale e di mercato. Infatti, nel momento in cui, i giudici scelgono di "sporcarsi le mani" con questioni attinenti alla governance sportiva potrebbero/dovrebbero approfittarne per chiarire i tratti essenziali della questione, a partire dal riempimento di significato della specificità dello sport *ex* art. 165 TFUE.

Nel complesso, *European Superleague* e *ISU* confermano una linea di tendenziale "normalizzazione" del fenomeno sportivo leggendo le questioni come attinenti al diritto della concorrenza e alle libertà economiche fondamentali: operazione che si pone in scia con *Bosman* e, soprattutto, con *Meca-Medina*. Rispetto a quest'ultima, però, l'attenzione nei confronti degli "obiettivi legittimi" come parametro di valutazione delle norme dell'ordinamento sportivo appare strada percorsa meno convintamente: così, mentre si consolida il tramonto della "eccezione sportiva", l'epoca della "specificità" dello sport europeo non sembra ancora pronta a "sorgere".

## 5. *Ancora sull'operato delle federazioni calcistiche: i casi* Antwerp *e* Diarra

Nella stessa data delle sentenze *European Superleague* e *ISU*, è stata pubblicata la decisione del caso *Antwerp*, che presenta alcuni elementi in comune con i primi due, poiché riguarda ancora una volta l'ambito calcistico e la compatibilità della normativa UEFA con i principi posti dai Trattati in materia di libera concorrenza (art. 101 TFUE) e libertà economiche fondamentali (questa volta, come libertà di

[206] Se delle modifiche apportate da ISU si è già dato conto (cfr. *supra*, nota 182), anche l'UEFA, nelle more del giudizio si è dotato di regole maggiormente dettagliate sull'esercizio del potere autorizzatorio. Cfr. UEFA, *UEFA Authorisation Rules Governing International Club Competitions,* 10 giugno 2022. Per approfondire sul punto, cfr. A. Orlando, *La sentenza della Corte di giustizia sulla Superlega: ancora lontani dal triplice fischio*, cit., pp. 303-307.

circolazione dei lavoratori, art. 45 TFUE)[207]. In particolare, la questione riguarda la compatibilità con il diritto unionale di quelle norme federali (a livello europeo e anche nazionale) che impongono ai club alcune limitazioni in ordine alla composizione delle loro rose, volte a garantire un numero minimo di giovani calciatori proveniente dal vivaio della stessa società o da vivai della stessa federazione nazionale[208].

La decisione della Corte conferma, nel suo impianto generale, gli orientamenti espressi nelle altre due sentenze, anche se i toni appaiono ancora più dubitativi e il focus argomentativo leggermente spostato. Infatti, i giudici ricordano che, ai sensi dell'art. 101 TFUE, una pratica restrittiva della concorrenza può anche essere ammessa nell'ambito del diritto unionale, qualora, dato il contesto economico e giuridico di riferimento, tale pratica risulti giustificata per il perseguimento di "obiettivi legittimi di interesse generale", sempreché le misure messe in atto siano necessarie e proporzionate[209]. Se è vero che tale assunto non mancava in *European Superleague* e *ISU*, in questo caso la Corte, rimandando al giudice del rinvio per le valutazioni in concreto, sembra più aperta a possibili giustificazioni della regola sportiva. In questo senso, sembra suggerire – con piglio differente rispetto a *European Superleague* – i profili che dovrebbero essere maggiormente presi in considerazione per compiere la valutazione di legittimità delle norme federali, vale a dire l'esigenza di garantire l'omogeneità delle squadre partecipanti e quella di incentivare la formazione di giovani atleti in ambito professionistico[210]. Eppure, la tendenza generale delle argomentazioni dei giudici non sembra incoraggiare particolarmente la percorribilità di tesi giustificative delle regole sportive in oggetto. Ne esce fuori, al netto delle differenze con le altre due sentenze e di una maggiore insistenza sulla dottrina degli obiettivi legittimi, un quadro similare con riferimento ad almeno tre elementi interdipendenti e consequenziali: l'ininfluenza dell'art. 165 TFUE e l'attrazione pressoché totale nella sfera del diritto concorrenziale; di riflesso, i contorni quantomeno oscuri della "specificità" o di quegli elementi di contesto che dovrebbero/potrebbero portare alla inapplicabilità dei divieti inerenti alla restrizione della concorrenza; da tutto ciò deriva, in conclusione, la tendenziale censura delle normative sportive.

Nel 2024, la Corte si è pronunciata sulla compatibilità di altre norme imposte dalle federazioni di ambito calcistico (questa volta, FIFA) in materia di risoluzione contrattuale degli atleti professionisti[211]. Il calciatore francese Diarra aveva risolto unilateralmente il proprio contratto con un club russo per quelle che riteneva essere gravi inadempienze contrattuali. Stando alle regole FIFA, questa possibilità è

[207] Corte giust., 21 dicembre 2023, UL e Royal Antwerp Club c. URBSFA, cit. Per alcuni commenti, cfr. bibliografia citata *supra*, nota 171.

[208] La normativa in questione è riassunta *ivi*, punto 6 ss.

[209] *Ivi*, punto 113.

[210] *Ivi*, punti 144 ss.

[211] Corte giust., 4 ottobre 2024, FIFA c. BZ, cit.

garantita per "giusta causa"[212]: tuttavia, secondo gli organi di giustizia federale e il TAS[213], nel caso specifico la giusta causa non poteva essere provata. Ne seguiva, come stabilito dalle medesime regole FIFA, la condanna del calciatore ad un ingente risarcimento del danno, oltre che il divieto di tesseramento per un nuovo club, che ne avrebbe risposto solidalmente e con altre sanzioni. Avendo condotto una trattativa, naufragata a causa delle sanzioni pendenti, con un club belga, il calciatore era riuscito a portare la questione davanti alla Corte di giustizia, adita mediante rinvio pregiudiziale dal giudice belga.

Anche in questo caso l'oggetto del giudizio ha riguardato la compatibilità con i princípi della libera circolazione dei lavoratori (art. 45 TFUE) e della libera concorrenza (art. 101 TFUE). Come prevedibile, la normativa FIFA, nel solco di *Bosman* e della giurisprudenza più recente, non supera il vaglio della Corte, che censura il regolamento federale con riferimento a tre profili: in primo luogo, la responsabilità in solido del nuovo club che ingaggia il calciatore con riferimento al pagamento dell'indennità, il cui importo risulta peraltro fissato sulla base di criteri imprecisi, discrezionali, privi di nesso oggettivo con il rapporto di lavoro o sproporzionati; in secondo luogo, la sanzione per il nuovo club consistente nel divieto di tesserare nuovi giocatori per un determinato periodo; in terzo luogo, il divieto, imposto dalla federazione nazionale, di tesserare il calciatore che ha risolto unilateralmente il contratto con altro club senza giusta causa. Le norme che stabiliscono quanto appena detto devono essere considerate incompatibili con il diritto unionale, a meno che si dimostri che esse sono volte a perseguire, secondo misure proporzionate, l'obiettivo legittimo di garantire la regolarità delle competizioni di calcio tra club, mantenendo un certo grado di stabilità nell'organico dei club di calcio professionistico[214]. Si tratta, ancora una volta, di una censura "con via di uscita": pertanto, come ormai abbiamo appreso, la "forza" delle statuizioni della Corte deve essere colta guardando ai toni e alle argomentazioni scelte. A differenza di *Antwerp*, la sentenza *Diarra* non sembra lasciare al giudice del rinvio spazi particolarmente considerevoli per sostenere la legittimità (ovvero, la "giustificabilità") delle norme sportive in questione. Tanto è vero che, appena dopo questa pronuncia, la FIFA ha provveduto a modificare le proprie regole con l'introduzione di un regime provvisorio (*interim regulatory framework*) immediatamente applicabile, con cui si è intervenuti sul concetto di giusta causa, sul calcolo del risarcimento e sulla prova delle responsabilità[215].

*Antwerp* e *Diarra* confermano lo schema argomentativo della Corte, che consiste nel riportare le questioni alla materia concorrenziale e delle libertà economiche

[212] FIFA, *Regulation on the Status and Transfer of Players* (RSTP), art. 17.

[213] TAS, 27 maggio 2016, Lassana Diarra c. FC Lokomotiv Moscow, 2015/A/4094.

[214] Corte giust., 4 ottobre 2024, FIFA c. BZ, cit., punto 114.

[215] In dottrina, cfr. S. Landi, *Il fenomeno sportivo tra autonomia regolamentare e unitarietà ordinamentale multilivello: una rilettura critica alla luce del c.d. «caso Diarra»*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2024, 2, pp. 547-584; S. Bastianon e M. Colucci, *The evolution of FIFA Transfer Football Regulations: Challenges, opportunities, and innovative approaches in the wake of the Diarra judgment*, in *RDES*, 2024, pp. 1 ss.

fondamentali, senza riconoscere alcuno spazio all'art. 165 TFUE e alla "specificità" dello sport in esso considerata. Volendo rintracciare sprazzi di specificità, mai menzionata come tale, bisogna guardare all'applicazione dei principi di libera concorrenza, o meglio alle ipotesi di inapplicabilità di questi principi che i giudici lasciano aperti. Le strade in questo senso sono due, ma nessuna di questa appare congegnata per il settore sportivo, potendo esse trovare applicazione per qualsiasi attività economica: da una parte, è possibile considerare legittima una pratica restrittiva della concorrenza se essa è necessaria e proporzionata per il perseguimento di obiettivi legittimi[216]; dall'altra parte, è possibile che la medesima pratica possa dirsi ammessa alla luce dell'eccezione prevista dal paragrafo 3 dell'art. 101, ma in questo caso devono realizzarsi ben quattro condizioni cumulative che conseguono ad uno scrutinio sicuramente più rigoroso rispetto alla prima ipotesi[217]. Ebbene: la Corte richiama con convinzione questo schema, pronunciandosi, infine, sulla censura (o sul suggerimento di censura) delle regole sportive, "a meno che" il giudice del rinvio non reputi sussistente le condizioni eccettuative di cui sopra. Questo spazio lasciato al giudice nazionale può assumere contorni o dimensioni differenti, che devono essere colti sulla base del tono

[216] In tutte le decisioni in cui la Corte si trova ad applicare i principi di libera concorrenza all'ambito sportivo, essa ricorda quanto segue: "Da una giurisprudenza consolidata della stessa Corte emerge che non ogni accordo tra imprese o ogni decisione di un'associazione di imprese che restringa la libertà di azione delle imprese che ne sono parti o che sono tenute al rispetto di detta decisione ricade necessariamente sotto il divieto sancito all'articolo 101, paragrafo 1, TFUE. Infatti, l'esame del contesto economico e giuridico in cui si inseriscono taluni di tali accordi e talune di tali decisioni può portare a constatare, in primo luogo, che essi sono giustificati dal perseguimento di uno o più obiettivi legittimi d'interesse generale privi, di per sé, di carattere anticoncorrenziale; in secondo luogo, che i mezzi concreti ai quali si fa ricorso per perseguire tali obiettivi sono effettivamente necessari a tal fine e, in terzo luogo, che, anche qualora risulti che tali mezzi hanno l'effetto intrinseco di restringere o falsare, perlomeno potenzialmente, la concorrenza, tale effetto intrinseco non si spinge oltre quanto necessario, in particolare eliminando qualsiasi concorrenza". Per *Diarra*, v. Corte giust., 4 ottobre 2024, FIFA c. BZ, cit., punto 149. Tale principio si ritrova, prima di essere applicato all'ambito sportivo, in Corte giust., 19 febbraio 2002, c. 309/99, Wouters e al. c. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, in *Raccolta*, 2002-I, pp. 1653 ss., punto 97.

[217] Ai sensi dell'art. 101, par. 3, TFUE risulta che qualsiasi accordo, decisione di associazione di imprese o qualsiasi pratica concordata che risulti lesiva dell'art. 101, par. 1, TFUE in ragione del suo oggetto o del suo effetto anticoncorrenziale può beneficiare di un'esenzione se soddisfa tutte le condizioni a tal fine previste, fermo restando che dette condizioni sono più rigorose di quelle richiamate alla nota precedente. Infatti, l'esenzione si realizza al ricorrere di quattro condizioni cumulative. In primo luogo, deve essere dimostrato, con un sufficiente grado di probabilità, che la pratica restrittiva di cui trattasi consente di realizzare incrementi di efficienza, contribuendo a migliorare la produzione o la distribuzione dei prodotti o dei servizi di cui trattasi o a promuovere il progresso tecnico o economico. In secondo luogo, una congrua parte dell'utile che deriva da detti incrementi è riservata agli utilizzatori. In terzo luogo, non devono imporsi alle imprese partecipanti restrizioni che non siano indispensabili per realizzare detti incrementi di efficienza. In quarto luogo, non deve darsi alle imprese la possibilità di eliminare tutta la concorrenza effettiva per una parte sostanziale dei prodotti o dei servizi di cui trattasi. L'inosservanza di una di queste quattro condizioni cumulative è sufficiente per escludere l'esenzione. Per *Diarra*, v. Corte giust., 4 ottobre 2024, FIFA c. BZ, cit., punti 154-155. Tale principio si ritrova, prima di essere applicato all'ambito sportivo, in Corte giust., 11 luglio 1985, c. 42/84, Remia BV e al. c. Commissione europea, in *Raccolta*, 1985, pp. 2566 ss., punto 38; ulteriormente specificato in Corte giust., 11 settembre 2014, c. 382/12 P, MasterCard e al. c. Commissione europea, in *Raccolta*, 2014, 2201, punto 230.

generale e degli elementi di dettaglio evidenziati dai giudici di Lussemburgo. Pur rinviando alla conclusione di questo lavoro per ulteriori commenti, sia consentito notare che tale schema decisorio lascia del tutto – o quasi – irrisolto il nodo della specificità e abbastanza nebulosi i contorni del diritto europeo dello sport, inteso come trama dei rapporti tra ordinamento sportivo transnazionale e ordinamento unionale.

## 6. *La giurisprudenza europea* vis-à-vis *con il TAS*

La recentissima vicenda *Seraing* offre alla Corte di giustizia l'occasione di misurarsi direttamente con uno dei gangli vitali dell'ordinamento sportivo transnazionale, ovvero il Tribunale Arbitrale dello Sport (TAS).

La vicenda prende le mosse da una particolarità del diritto processuale belga: la regola secondo cui un lodo arbitrale, il cui controllo di conformità al diritto UE sia già stato svolto da un giudice di uno Stato non membro, produce autorità di cosa giudicata e, dunque, non può più formare oggetto di rinvio pregiudiziale verso Lussemburgo. Poiché i lodi TAS sono impugnabili dinanzi ai giudici svizzeri, ciò significherebbe che, una volta esaurito questo vaglio giurisdizionale extra-UE, ai giudici belgi non rimarrebbe lo spazio per interrogare la Corte di giustizia: un "cortocircuito" – o presunto tale – che investirebbe le garanzie di cui all'art. 19 TUE e all'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE[218]. È esattamente questa la domanda posta a Lussemburgo nel caso *Seraing*: se una disciplina siffatta sia compatibile con il diritto dell'Unione.

Per comprendere la posta in gioco, conviene ricordare la funzione che il TAS ha progressivamente assunto nell'ecosistema sportivo[219]. Nato nel 1984 su iniziativa del CIO con l'ambizione di offrire un foro rapido, competente e tendenzialmente uniforme per le controversie del settore, il TAS si è affermato come vertice "giustiziale" dell'ordinamento sportivo transnazionale, tanto da essere definita da

[218] L'art. 19, comma 1, TUE impone agli Stati membri di stabilire "i rimedi giurisdizionali necessari per assicurare una tutela giurisdizionale effettiva nei settori disciplinati dal diritto dell'Unione". La Carta dei diritti fondamentali dell'UE, all'art. 47, riconosce a ogni persona il "diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice".

[219] Al riguardo, la bibliografia è copiosa. Cfr., *ex multis*, i contributi in P. Del Vecchio, L. Giacomardo, M. Sferrazza e R. Stincardini (a cura di), *La giustizia nello sport*, cit., cap. XI (*La giustizia sportiva in ambito internazionale*): soprattutto, J. Tognon, *Il Tribunale Arbitrale dello Sport (TAS)*, pp. 1411-1424; F. Iudica, *Il Tribunale arbitrale dello sport*, in V. D'Antonio e V. Zambrano (a cura di), *Diritto sportivo. Principi, norme, istituzioni,* Torino, 2025, pp. 251-272; L. Fumagalli, *La funzione giurisdizionale nell'ordinamento sportivo internazionale tra strumenti privati e funzioni pubbliche*, in C.A. d'Alessandro e C. Marchese (a cura di), *Ius dicere in a Globalized World*, Roma, 2018, pp. 485-496; A. Merone, *Il Tribunale Arbitrale dello Sport*, Torino, 2009; A. Rigozzi, *L'arbitrage international en matière de sport*, Basel, 2005; L. Fumagalli, *La circolazione internazionale dei lodi sportivi: il caso del Tribunale arbitrale dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1995, p. 364 ss.; D. Mavromati e M. Reeb, *The Code of the Court of Arbitration for Sport. Commentary, Cases and Materials*, Den Haag, 2015.

alcuni la "Corte suprema dello sport"[220]. Questo successo è dovuto anche ad una scelta istituzionale calibrata: la sede a Losanna e, con essa, l'attrazione sotto la disciplina svizzera, consente l'applicazione di una disciplina nazionale sull'arbitrato internazionale tradizionalmente attenta a garantire ampia autonomia all'arbitrato e un sindacato giurisdizionale parco e mirato[221]. La combinazione tra accentramento funzionale e localizzazione extraterritoriale rispetto all'UE ha per anni contribuito alla "tenuta" del sistema, tanto più in un contesto nel quale la Carta olimpica e gli statuti federali hanno convogliato sistematicamente al TAS i giudizi di ultima istanza[222]. Questo modello è stato letto come un elemento chiave dell'autonomia "giustiziale" dell'ordinamento sportivo, capace di garantire efficienza e coerenza globale al di fuori delle giurisdizioni statali. Non a caso, la giurisprudenza svizzera ha continuativamente riconosciuto l'autorevolezza delle decisioni del TAS e la sua indipendenza; tra l'altro, questo è avvenuto in maniera non completamente acritica, se è vero che proprio all'intervento del giudice svizzero si deve la riforma istituzionale del 1994 volta a "emancipare" definitivamente il TAS dal CIO mediante la creazione dell'ICAS quale organo indipendente[223].

---

[220] Questa espressione, attribuita dalla letteratura all'ex presidente CIO Saramanch, è stata ripresa molte volte, soprattutto nella letteratura straniera: cfr. K. Foster, *Lex Sportiva and Lex Ludica: the Court Of Arbitration for Sport's Jurisprudence*, in *Ent. Sports L. J.*, 2005, 3, p. 13; R. MacLaren, *Twenty-Five Years of the Court of Arbitration for Sport: A look in the rear-view mirror*, in *Marq. Sp. L. Rev*., 2010, 20, p. 306; L. Reilly, *An introduction to the Court of Arbitration for Sport (CAS) & the role of national courts in international sports disputes*, in *J. Disp. Resol.*, 2012, p. 63 ss.; J. Lindholm, *A legit supreme court of world sports? The CAS(e) for reform*, in *Int'l Sp. L. J.*, 2021, 21, pp. 1-5.

[221] Cfr. M. Baddeley, *The extraordinary autonomy of sports bodies under Swiss law: lessons to be drawn*, in *Int'l Sp. L. J.*, 2020, 20, pp. 3-17.

[222] La prima federazione a provvedere in tal senso è stata la federazione sport equestri (FEI), nel 1991, subito dopo la pubblicazione da parte del TAS della *Guide to Arbitration*, che conteneva il modello di clausola arbitrale da inserire negli statuti o regolamenti delle federazioni internazionali: "Any dispute arising from the present Statutes and Regulations of the […] Federation which cannot be settled amicably shall be settled finally by a tribunal composed in accordance with the Statute and Regulations of the Court of Arbitration for Sport to the exclusion of any recourse to the ordinary courts. The parties undertake to comply with the said Statute and Regulations, and to accept in good faith the award rendered and in no way hinder its execution". A livello CIO, la Carta olimpica ha introdotto il riferimento al TAS nella versione del 1991, prevedendo una clausola in forma attenuata, in base alla quale il ricorso al TAS contro le decisioni del comitato esecutivo era ammesso solo "*in certain cases*" (art. 19, vers. 1991); in aggiunta, dal 1995 la Carta prevede che ogni controversia riguardante o connessa con i Giochi è sottoposta alla giurisdizione esclusiva del CAS (art. 74, vers. 1995; art. 61 vers. 2025). Negli anni successivi, anche molte altre federazioni internazionali, specialmente quelle riconosciute dal CIO, hanno provveduto in tal senso: nello statuto FIFA, la clausola è stata inserita nel 2004 (artt. 59-61; oggi, vers. 2024, artt. 49-51). Clausole simili sono previste, tra gli altri, negli statuti di FIBA (art. 40), ITF (art. 29), IAAF (artt. 76.3 e 84.2), *World Aquatics* (art. 31), nonché negli statuti delle confederazioni (v. statuto UEFA, artt. 61-63).

[223] Il riferimento è al noto caso *Gundel* (Tribunale federale svizzero, sent. 15 marzo 1993, 119 II 271), con cui, pur dichiarando l'indipendenza del TAS dalle federazioni internazionali e – con maggiori esitazioni – dal CIO, i giudici invitavano velatamente il CIO a riformare il sistema in ordine al sistema di nomina degli arbitri. A strettissimo giro, il CIO introdusse il Codice dell'arbitrato in materia di sport e istituì il *Council of Arbitration for Sport* (ICAS), organo «filtro» deputato ad assicurare l'indipendenza degli arbitri del TAS. L'ICAS, composto di venti membri, nominati dalle organizzazioni sportive internazionali, assumeva il compito principale di salvaguardare

Tuttavia, la sentenza *Pechstein*[224], emanata dalla Corte europea dei diritti dell'uomo nel 2018, ha segnato un punto di svolta in ordine alla qualificazione dei lodi TAS. Senza poter approfondire la complessità della vicenda in questa sede[225], basti ricordare che, chiamata a giudicare sulla imparzialità del TAS e sul rispetto del principio del giusto processo *ex* art. 6 CEDU, la Corte di Strasburgo ha qualificato l'arbitrato TAS come "obbligatorio di fatto"[226]. In effetti, secondo i giudici, gli atleti e gli affiliati al Movimento olimpico non dispongono di una reale alternativa, poiché la partecipazione al sistema sportivo è condizionata

l'indipendenza del TAS, disciplinando il procedimento arbitrale attraverso l'approvazione e la modifica del relativo codice (*Code of Sports-related Arbitration*), nominando gli arbitri del TAS e approvandone bilancio e costi. Cfr., in dottrina, L. Primicerio, *Il Tribunale arbitrale dello sport e la creazione di una lex sportiva*, in *RDES*, 2017, 2, pp. 56-62; I.S. Blackshaw, *CAS 92/A/63 Gundel v FEI*, in J. Anderson (a cura di), *Leading Cases in Sports Law*, cit., pp. 65-74; S. Gorbylev, *A short story of an athlete: does he question independence and impartiality of the Court of Arbitration for Sport?*, in *Int'l Sp. L. J.*, 2013, 13, pp. 294-298.

[224] Corte EDU, 2 ottobre 2018, nn. 40575/10 e 67474/10, Mutu e Pechstein c. Svizzera. La dottrina ha commentato abbondantemente questa decisione. Cfr., *ex multis*, L. Di Nella, *Il caso Claudia Pechstein*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2020, 1, pp. 132-164; A. Merone, *Arbitrato sportivo internazionale e garanzie del giusto processo*, in *Riv. dir. sport*., 2020, 1, pp. 87-123; L. Pastore e L. Smacchia, *The Court of Arbitration for Sport: Time for a reform?*, in *RDES*, 2018, 3, p. 79 ss.; A. Duval, *Not in My Name! Claudia Pechstein and the Post-Consensual Foundations of the Court of Arbitration for Sport*, in *MPIL Res. Pap.,* 2017, 1, pp. 1-27; P. Marzolini e 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 *Riv. arbit*., 2018, 4, pp. 655 ss.

[225] Alcuni atleti, tra cui la pattinatrice Claudia Pechstein, pesantemente sanzionati per doping, dopo aver incontrato il giudizio sfavorevole del TAS, avevano presentato ricorso dapprima presso il giudice svizzero competente a valutare l'impugnazione del lodo e poi davanti alla Corte EDU per violazione dell'art. 6 CEDU: in pratica, si sosteneva che il TAS non fosse giudice imparziale e che quindi violasse le garanzie del giusto processo. Parallelamente, la pattinatrice Pechstein ha contestato davanti ai giudici tedeschi la legittimità della clausola compromissoria arbitrale, richiedendo il risarcimento del danno. L'iter, piuttosto travagliato, ha prodotto pronunce di esito non coincidente. Il giudice di prime cure (*Landgericht München*, 26 febbraio 2014, O 28331/12) ha dichiarato nulla la clausola compromissoria a causa dello squilibrio strutturale tra l'atleta e la federazione internazionale, considerata alla stregua di una associazione operante in regime di monopolio; tuttavia, si è ritenuto vincolato al merito della decisione del TAS. La Corte di appello (*OLG München*, 15 gennaio 2015, U 1110/14 Kart.) ha confermato la nullità della clausola, sostenendo per giunta di non essere vincolata dal lodo del TAS. La Corte federale (BGH, 7 giugno 2016, KZR 6/15) ha ribaltato il giudizio, concludendo per l'inammissibilità del ricorso della pattinatrice, precluso dall'esistenza di un accordo arbitrale valido, in quanto contenente garanzie sufficienti a tutelare i diritti degli atleti. La Corte costituzionale (BVerfG, 3 giugno 2022, 1 BvR 2103/16), evitando opportunamente di «nazionalizzare» la questione, si è adeguata all'orientamento nel frattempo espresso dalla Corte EDU, secondo cui la clausola compromissoria deve essere considerata «obbligatoria» e, pertanto, la sua legittimità – pur non esclusa – deve essere vagliata alla luce di questa qualificazione. Cfr. M. Vigna, *La saga Pechstein: tremano le colonne del tempio TAS?*, in *RDES*, 2015, 1, p. 13 ss.; J. Adolphsen, *Sport, Spiel und Schiedszwang: Zum Pechstein-Urteil des Bundesverfassungsgerichts,* in *VerfBlog,* 15 luglio 2022.

[226] Corte EDU, 2 ottobre 2018, Mutu e Pechstein c. Svizzera, cit., punti 95 e 115: "95. […] a distinction must be drawn between voluntary arbitration and compulsory arbitration. If arbitration is compulsory, in the sense of being required by law, the parties have no option but to refer their dispute to an arbitral tribunal, which must afford the safeguards secured by Article 6 § 1 of the Convention. […] 115. The Court thus concludes that, even though it had not been imposed by law but by the ISU regulations, the acceptance of CAS jurisdiction by the second applicant must be regarded as "compulsory" arbitration within the meaning of its case-law […]. The arbitration proceedings therefore had to afford the safeguards secured by Article 6 § 1 of the Convention".

all'accettazione delle clausole arbitrali previste dagli statuti delle federazioni e dalla Carta olimpica. Da qui l'applicazione, in linea di principio, delle garanzie del giusto processo, pur in un contesto che resta formalmente privatistico. Ammessa l'applicabilità dell'art. 6 CEDU, la Corte ha comunque reputato il TAS un sistema arbitrale imparziale e, quindi, rispettoso delle garanzie della Convenzione.

Con riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia, una prima statuizione su questioni inerenti al TAS si è intravista proprio nella sentenza *ISU*, laddove, nel censurare il sistema di pre-autorizzazione e sanzioni della federazione del pattinaggio, la Corte ha affrontato anche il ruolo dell'arbitrato sportivo quale elemento potenzialmente "aggravante" della restrizione concorrenziale. Tale argomentazione appare tanto più interessante se si pensa che questo ha costituito l'unico punto su cui la Corte ha contraddetto il Tribunale dell'UE, il quale, invece, aveva privilegiato l'argomento della "specificità" come salvacondotto sistemico a beneficio del sistema giustiziale TAS, in virtù della sua capacità di rispondere alle esigenze proprie dell'ordinamento sportivo[227]. In *ISU* la Corte ha pienamente accolto l'approdo *Pechstein*, rimarcando che, in caso di arbitrato sostanzialmente "imposto" a una pletora di consociati (ovvero, "obbligatorio"), il sindacato di conformità del lodo al diritto dell'Unione deve restare effettivo[228].

*Pechstein* e *ISU* costituiscono, dunque, il "prologo" di *Seraing*: in quest'ultimo caso, originato ancora una volta dal rinvio di un giudice belga, occupandosi del sistema TAS come oggetto principale del giudizio, la Corte persegue convintamente la strada già tracciata. In via preliminare, si afferma che il TAS, in quanto arbitrato sportivo, presenta tratti peculiari, che derivano dalle "prerogative" delle

[227] Addirittura richiamando la sentenza *Pechstein*, così in Trib. UE, 16 dicembre 2020, International Skating Union (ISU) c. Commissione europea, cit., punto 156: "[…] il carattere obbligatorio dell'arbitrato e il fatto che il regolamento arbitrale della ricorrente conferisca al TAS una competenza esclusiva a conoscere delle controversie relative alle decisioni di inammissibilità della ricorrente possono essere giustificati da *interessi legittimi connessi alla specificità dello sport*" (corsivo aggiunto).

[228] Corte giust., 21 dicembre 2023, International Skating Union c. Commissione europea, cit., punti 193 ss.: "193. […] un controllo giurisdizionale siffatto deve, in ogni caso, poter riguardare la questione se tali lodi rispettino le disposizioni fondamentali che fanno parte dell'ordine pubblico dell'Unione, le quali comprendono gli articoli 101 e 102 TFUE. […] La medesima esigenza s'impone *a maggior ragione* quando un simile meccanismo di arbitrato debba essere considerato imposto, in pratica, da un soggetto di diritto privato, come un'associazione sportiva internazionale, a un altro, come un atleta. 194. Infatti, in assenza di un controllo giurisdizionale siffatto, il ricorso a un meccanismo di arbitrato sarebbe idoneo a pregiudicare la tutela dei diritti spettanti ai singoli in forza dell'effetto diretto del diritto dell'Unione e l'effettiva osservanza degli articoli 101 e 102 TFUE, che devono essere garantiti – e sarebbero quindi garantiti in assenza di un meccanismo del genere – dalle regole nazionali relative ai mezzi di ricorso. 195. Il rispetto di tale esigenza di un controllo giurisdizionale effettivo vale *in particolar modo* per norme arbitrali come quelle imposte dall'ISU. 196. Infatti, la Corte ha già rilevato che, pur disponendo di un'*autonomia* giuridica che consente loro di adottare norme relative, segnatamente, all'organizzazione delle competizioni, al loro regolare svolgimento e alla partecipazione ad esse degli atleti […], le associazioni sportive non possono, nel far ciò, limitare l'esercizio dei diritti e delle libertà che il diritto dell'Unione conferisce ai singoli […], tra cui figurano i diritti derivanti dagli articoli 101 e 102 TFUE" (corsivi aggiunti).

associazioni sportive[229]. Tuttavia, tale premessa si sostanzia, poi, in un solo assorbente tratto distintivo, ovvero quello – appunto, proprio degli arbitrati sportivi – di essere basati su clausole compromissorie che "sono, in realtà, previamente imposte da una normativa adottata dall'associazione interessata e applicabile ai suoi membri e alle persone affiliate a tali membri […]"[230]: in estrema sintesi, per dirla con *Pechstein*, una forma di arbitrato "obbligatorio".

Come nelle altre sentenze, si riconosce che le organizzazioni sportive (per dirla con i giudici: "le associazioni sportive internazionali") dispongono di una certa "autonomia giuridica", che deriva dalle "responsabilità" che sono loro proprie[231], ma, ancora una volta, i cenni al contesto organizzativo (e ordinamentale) del fenomeno sportivo appaiono sporadici, se non del tutto assenti. Così, il richiamo all'autonomia giuridica delle associazioni sportive finisce per assumere le sembianze di una mera clausola di stile, affossata dal consolidato e inappuntabile principio secondo cui "tale autonomia giuridica non può giustificare il fatto che l'esercizio dei poteri detenuti da tali associazioni conduca a limitare la possibilità per i singoli di avvalersi dei diritti e delle libertà loro conferiti dal diritto dell'Unione e che fanno parte dell'ordine pubblico dell'Unione"[232]. In questo contesto, continua a non trovare spazio il concetto di "specificità", che – così come l'art. 165 TFUE – non viene mai menzionato nella sentenza.

Restano, così, fuori dal ragionamento dei giudici quei tratti che potrebbero caratterizzare gli arbitrati sportivi e, in particolare, il TAS: intanto, le esigenze proprie delle forme di risoluzione delle controversie interne al mondo sportivo, in grado di garantire celerità, speditezza, uniformità di giudizio, oltre che un certo grado di *expertise* dei giudici/arbitri; inoltre, il ruolo del TAS, il quale ha assunto una autorevolezza tale da contraddistinguersi come organo di vertice nell'organizzazione globale – e non solo europea – del movimento sportivo, tanto da svolgere una funzione quasi nomofilattica per l'intero ordinamento sportivo.

Tacendo questi aspetti, la conclusione del giudizio non può che essere conseguenza della premessa con cui si qualifica l'arbitrato come obbligatorio. Pertanto, i giudici rimarcano che la conformità dei lodi del TAS ai princípi di ordine pubblico dell'UE deve essere controllata, in modo effettivo, dai giudici degli Stati membri, legittimati ad adire la Corte di giustizia in via pregiudiziale. Infatti, il rispetto dei diritti garantiti agli individui in territorio UE non può che essere oggetto di un controllo giurisdizionale effettivo, "a maggior ragione" quando l'arbitrato risulta "imposto" agli interessati[233]. Se l'arbitrato è "obbligatorio" in fatto, e se i suoi lodi incidono su posizioni giuridiche tutelate dal diritto dell'Unione, non è

[229] Corte giust., 1° agosto 2025, Royal Club Football Seraing SA c. FIFA, UEFA e URBSFA, cit., punto 90: "[…] i meccanismi arbitrali ai quali le associazioni sportive internazionali […] sottopongono la soluzione delle controversie […] sono caratterizzati, in ragione dello statuto e delle *prerogative* di tali associazioni sportive, da un insieme di *elementi loro propri*" (corsivi aggiunti).

[230] *Ivi*, punto 92.

[231] *Ivi*, punto 94.

[232] *Ivi*, punto 95.

[233] *Ibidem*.

ammissibile che il sistema nazionale "schermi" quei lodi dal dialogo pregiudiziale con Lussemburgo per il solo fatto che il primo controllo sia stato affidato a un giudice extra-UE. In termini semplici: la via del rinvio pregiudiziale non può essere preclusa da una scelta di sede che "estragga" l'arbitrato dall'orbita dell'Unione.

Tale approdo, che si inserisce perfettamente nel solco della precedente giurisprudenza, trova forza nella coeva decisione *Semenya*[234], con cui la Corte europea dei diritti dell'uomo ha concluso una lunghissima questione concernente i diritti dell'atleta sudafricana[235]. Come in *Pechstein*, i giudici di Strasburgo si sono trovati a vagliare l'operato dei giudici svizzeri, che, a loro volta, avevano effettuato il controllo sul lodo TAS. Mentre in una prima sentenza (luglio 2023) la Corte EDU aveva ravvisato nel merito la violazione degli artt. 8, 13 e 14 CEDU (diritto al rispetto della vita privata e familiare, diritto ad un ricorso effettivo e divieto di discriminazione)[236], con la decisione di luglio 2025 la Grande Camera ha riconsiderato la questione, escludendo la sindacabilità di questi parametri sulla base della incompetenza del giudice svizzero, dato che i fatti si erano svolti al di fuori del territorio nazionale[237]. Tuttavia, i giudici hanno ravvisato la violazione dell'art. 6 CEDU (diritto a un giusto processo), osservando che il Tribunale federale svizzero non ha svolto quel rigoroso accertamento dei fatti necessario a garantire il rispetto della Convenzione: la scelta di non entrare nel merito, limitandosi a verificare la compatibilità della decisione con una nozione ristretta di ordine pubblico sostanziale, non è ritenuta sufficiente, anche vista e considerata la natura "obbligatoria" dell'arbitrato in questione[238].

---

[234] Corte EDU (*Grand Chamber*), 10 luglio 2025, n. 10934/21, Semenya c. Svizzera.

[235] La vicenda riguarda la mezzofondista sudafricana e campionessa olimpica Caster Semenya. Nel 2009, i medici della federazione internazionale (all'epoca dei fatti, IAAF) hanno sottoposto l'atleta ad esami finalizzati a determinare il suo sesso biologico. A seguito di questi test, la IAAF la informava che avrebbe dovuto ridurre il suo livello di testosterone per continuare a gareggiare nella categoria femminile: così, alla ricorrente venivano prescritti contraccettivi orali per raggiungere il livello consentito. Negli anni successivi la IAAF rivedeva i propri regolamenti, ma la ricorrente si rifiutava di conformarsi ad essi, in quanto le imponevano di sottoporsi a un trattamento ormonale con effetti collaterali scarsamente noti. Il 30 aprile 2019 il TAS respingeva il ricorso di Semenya e della federazione sudafricana contro il regolamento della IAAF, considerando le norme *prima facie* discriminatorie, ma comunque necessarie, ragionevoli e proporzionate per preservare l'integrità delle competizioni femminili (TAS, 30 aprile 2019, CAS 2018/O/5794 Mokgadi Caster Semenya v. International Association of Athletics Federations & CAS 2018/O/5798, Athletics South Africa v. International Association of Athletics Federations). A quel punto, l'atleta impugnava la decisione davanti al Tribunale federale svizzero, il quale respingeva il ricorso perché riteneva il lodo TAS non incompatibile con l'ordine pubblico materiale svizzero, ricordando che, in materia di arbitrato internazionale, il suo controllo è molto limitato (Tribunale federale svizzero, 25 agosto 2020, casi riuniti 4A_248/2019 e 4A_398/2019). Infine, della questione veniva investita la Corte EDU.

[236] Corte EDU, 11 luglio 2023, n. 10934/21, Semenya c. Svizzera.

[237] Corte EDU (*Grand Chamber*), 10 luglio 2025, Semenya c. Svizzera, cit., punti 127 ss.

[238] *Ivi*, punti 155 ss. In sintesi, cfr. punto 238: "In sum, the specific characteristics of the sports arbitration to which the applicant was subject, entailing the mandatory and exclusive jurisdiction of the CAS, required an in-depth judicial review – commensurate with the seriousness of the personal rights at issue – by the only domestic court having jurisdiction to carry out such a task. The review of the applicant's case by the Federal Supreme Court, not least owing to its very restrictive interpretation of the notion of public policy, which it also applied to the review of arbitral awards by

Con riferimento al TAS, la giurisprudenza europea è quindi concorde nel riaffermare la giurisdizione propria e dei giudici nazionali, perseguendo con convinzione un orientamento che appare, da un certo punto di vista, un passo in avanti sotto il profilo dell'accesso alla giustizia. Tuttavia, esso rischia di minare alla base il funzionamento e l'effettività del sistema TAS. Alla luce di tutta la giurisprudenza richiamata, appare difficile negare che mai come ora il sistema TAS sembra sottoposto ad un vaglio giurisdizionale non soltanto inedito, ma anche particolarmente invasivo, che, sul piano fattuale, potrebbe comportare la "retrocessione" dei lodi TAS in ambito UE a grado di giudizio non soltanto non definitivo, ma particolarmente instabile. Sarebbe, a quel punto, compito dei giudici nazionali e del giudice europeo congegnare meccanismi di tutela dei soggetti interni al movimento sportivo in grado di garantire loro l'effettività dei diritti. Se è vero, infatti, che la sentenza *Seraing* persegue la finalità di garantire un controllo giurisdizionale effettivo, è vero pure che questa effettività deve essere osservata e misurata in concreto, alla luce delle esigenze dei soggetti che richiedono tutela: in ambito sportivo, ad esempio, la necessità di procedere con celerità e speditezza appare essenziale per garantire il regolare svolgimento delle competizioni e, soprattutto, la carriera lavorativa degli atleti professionisti. D'altro canto, ridimensionare la tendenziale "definitività" dei lodi TAS significa richiamare quest'ultimo ad uno strettissimo adeguamento al diritto dell'UE, ancor più di quanto già non accadesse[239]: da questo punto di vista, però, per scongiurare il collasso dell'intero sistema nella spirale dell'incertezza del diritto, sarebbe necessario che la Corte di giustizia – e, se del caso, il legislatore dell'UE – fornissero elementi di valutazione quanto più puntuali possibile, evitando di trincerarsi dietro a formulazioni particolarmente prudenti e apodittiche. Tale evoluzione, tuttavia, appare in parte utopistica e in parte non così auspicabile: utopistica, perché richiederebbe alle Istituzioni dell'UE sforzi ed *expertise* che, allo stato, non sembrano voler coltivare; non del tutto auspicabile, perché spingerebbe verso l'annichilimento – più di quanto già non accada – di quel principio di autonomia delle organizzazioni sportive, che gli stessi giudici di Lussemburgo considerano, almeno in enunciato, esistente e che trova riconoscimento, a vario titolo, non solo nelle fonti di diritto sportivo (v. Carta olimpica), ma anche di diritto internazionale e nazionale[240].

---

the CAS, did not satisfy the requirement of particular rigour called for in the circumstances of the case".

[239] Cfr., per l'influenza del diritto e della giurisprudenza europea sul TAS, A. Duval, *The court of arbitration for sport and EU law: chronicle of an encounter*, in *Maast. J. Eur. Comp. Law*, 2015, 2, pp. 224-255; Id., *Seamstress of transnational law: how the court of arbitration for sport weaves the lex sportive*, in *TMC Ass. Inst. Int'l Eur. L.*, 2020, 8, pp. 1 ss.; Id., *Lost in translation? The European Convention on Human Rights at the Court of Arbitration for Sport*, in *In'tl Sp. L. J.*, 2022, 22, pp. 132-151.

[240] Cfr. *supra*, note 140-142.

## 7. *Nuove tendenze nella giurisprudenza della Corte tra mancata emersione della specificità ed erosione dell'autonomia*

L'ultimo ciclo giurisprudenziale della Corte di giustizia, particolarmente intenso a partire dal 2023, restituisce l'immagine di uno sport "normalizzato" entro le categorie e i principi del diritto dell'UE. Quando l'attività sportiva presenta rilievo economico, secondo una giurisprudenza risalente agli albori del diritto europeo dello sport, le norme dei Trattati in materia di concorrenza e libertà fondamentali si applicano senza particolari schermi; addirittura, come dimostra il caso *TopFit*, anche quando il profilo economico manca, l'ingresso del diritto dell'Unione non sembra escluso del tutto, potendo avvenire per la via dei diritti di cittadinanza. In questo contesto, nonostante l'introduzione dell'art. 165 TFUE con il Trattato di Lisbona, la "specificità" dello sport non sembra assurgere a principio capace di modulare l'interpretazione del diritto primario dell'UE né di presidiare margini di autonomia dello sport e/o delle sue organizzazioni in senso forte. Al più, sprazzi di specificità residuano nei richiami al contesto fattuale che, se del caso, potrebbe essere ponderato nella verifica di idoneità e proporzionalità delle regole sportive, dovendosi escludere la forza di un criterio derogatorio *tout court*. Ne discende una doppia tendenza: marginalizzazione della specificità come categoria operativa e progressiva erosione dell'autonomia regolativa e giustiziale degli enti sportivi.

Il punto di frizione più visibile è la lettura minimalista dell'art. 165 TFUE. Tutte le pronunce più recenti – *European Superleague*, *ISU*, *Antwerp, Diarra* e *Seraing* – non solo ribadiscono la soglia "economica" di applicazione del diritto dell'Unione, ma finiscono con il trattare lo sport come un qualsiasi settore produttivo: il baricentro argomentativo è totalmente spostato sul diritto della concorrenza e sulle libertà economiche, mentre l'art. 165 TFUE resta – bene che vada – sullo sfondo, privato di qualsiasi funzione trasversale. La Corte, infatti, rigetta espressamente la tesi – proposta dall'AG in *European Superleague* – che vorrebbe l'art. 165 TFUE norma in grado di incidere sull'interpretazione delle norme "economiche" dei Trattati; anzi, sembra relegare lo stesso art. 165 TFUE al rango di disposizione di scarso valore precettivo, quasi programmatica, dal momento che la considera semplicemente la base per l'esercizio della competenza "di sostegno" dell'UE in materia sportiva, evitando di riempire di significato il concetto di "specificità"[241].

[241] Corte giust., 21 dicembre 2023, European Superleague Company SL c. FIFA e UEFA, cit., punti 95 ss. In particolare, al punto 101: "Ne consegue che, benché le istituzioni competenti dell'Unione debbano tener conto dei diversi elementi e obiettivi elencati all'articolo 165 TFUE quando adottano, sulla base di detto articolo e alle condizioni da esso fissate, azioni di incentivazione o raccomandazioni nel settore dello sport, tali diversi elementi e obiettivi e tali azioni di incentivazione e raccomandazioni non devono essere integrati o presi in considerazione in maniera vincolante in sede di applicazione delle norme sulla cui interpretazione il giudice del rinvio chiede alla Corte di esprimersi, a prescindere dal fatto che queste riguardino le libertà di circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali (articoli 45, 49, 56 e 63 TFUE) o le regole di concorrenza (articoli 101 e 102 TFUE). Più in generale, l'articolo 165 TFUE non può neppure essere considerato una

Se, infatti, è pacifico che la specificità non può servire a legittimare un regime derogatorio in senso assoluto per le regole dell'ordinamento sportivo, appare quantomeno singolare che la recente (e rilevante) giurisprudenza della Corte in materia sportiva praticamente non ne faccia menzione. Questa mancanza stupisce e si considerano due diversi angoli di osservazione, ovvero l'evoluzione della giurisprudenza di Lussemburgo e il percorso seguito dalle istituzioni politiche dell'UE.

In primo luogo, ben prima del Trattato di Lisbona e dell'ingresso dello sport nei Trattati, la Corte di giustizia aveva dato prova di considerare le peculiarità del sistema sportivo, interrogandosi sulla opportunità di applicare il diritto dell'UE "senza eccezioni". In effetti, l'atteggiamento iniziale – spalmato su un arco di tempo considerevole – si caratterizzava come particolarmente prudente: da un lato, stabiliva il criterio della attività economica come porta di ingresso per il diritto dell'UE in ambito sportivo; dall'altro, pur senza brillare per sistematicità, valorizzava quegli elementi di contesto in grado di giustificare l'operatività della regola sportiva. Mentre in un primo momento (*Walrave* e *Donà*), le argomentazioni apparivano in parte "forzate", quasi volte a proteggere ed esentare il sistema sportivo da regole valide per tutti gli altri settori economici, da *Bosman* in poi emergeva lo sforzo di ricercare un equilibrio tra ordinamento sportivo e ordinamento dell'UE, costruendo un quadro che non esentasse il primo dal rispetto dei principi stabiliti dal secondo, senza dimenticare le esigenze e le peculiarità interne al settore. Così, mentre la Corte censurava con assoluta ragionevolezza le limitazioni alla circolazione degli atleti professionisti in *Bosman*, in *Deliège* e *Lethonen* riusciva a trovare la chiave per giustificare le regole sportive. Anche quando, con *Meca-Medina*, superava definitivamente la dottrina della c.d. "eccezione sportiva" tra le proteste delle istituzioni sportive, comunque conservava un "cordone ombelicale" con la specificità (*ante litteram*), dal momento che ammetteva la possibilità – riconosciuta nel caso concreto – che il sistema sportivo potesse sfuggire all'assoggettamento ai principi del diritto unionale nel caso del "perseguimento di obiettivi legittimi". Sebbene si trattasse di una formulazione concepita anche al di fuori dell'ambito sportivo, essa sembrava particolarmente utile all'interno del settore in questione, poiché poteva fungere da grimaldello per l'ingresso della specificità.

Non si può certo dire che la dottrina degli obiettivi legittimi sia scomparsa dalle sentenze più recenti della Corte. Anzi, essa trova comunemente spazio nelle sentenze della Corte come ipotesi astrattamente applicabile (anche in ossequio all'art. 101 TFUE), così come non è mai assente il richiamo alla decisione *Meca-Medina*. Tuttavia, osservando in concreto, la configurabilità degli obiettivi legittimi non appare adeguatamente scandagliata. In *European Superleague* e *ISU*, ad

norma speciale che sottrae lo sport, in tutto o in parte, all'applicazione delle altre disposizioni del diritto primario dell'Unione ad esso potenzialmente applicabili o che impone di riservare ad esso un trattamento particolare nel quadro di detta applicazione".

esempio, il giudizio si focalizza sull'inesistenza di criteri chiari e determinati per l'esercizio del potere autorizzatorio, ma non indaga quali dovrebbero/potrebbero essere gli obiettivi legittimi cui i criteri dovrebbero essere preordinati. In generale, in tutti i casi analizzati, sembra mancare una riflessione compiuta sugli obiettivi legittimi che giustificherebbero – o non sarebbero sufficienti a giustificare – la regola sportiva. Al più, la Corte offre sporadici elementi di contesto, limitandosi a suggerimenti, più o meno rafforzati, al giudice del rinvio per la valutazione in concreto. In effetti, al giudice del rinvio è sempre demandata l'"ultima parola", sia nei casi in cui le censure della Corte appaiono espresse più chiaramente (ad es., *European Superleague* e *Diarra*, ma anche *TopFit*), sia laddove i toni risultano maggiormente dubitativi (ad es., *Antwerp*). Da un punto di vista formale, il giudice del rinvio risulterebbe competente proprio a decidere sulla giustificabilità della regola sportiva attraverso la ponderazione con gli obiettivi legittimi o presunti tali che la regola stessa intende perseguire. Da un lato, tale atteggiamento prudente della Corte appare condivisibile (e non inedito: cfr. caso *Agostini*), poiché riserva la valutazione dei fatti al giudice nazionale. Tuttavia, non si può fare a meno di notare come la "partita" si dovrebbe giocare appunto sulla ponderazione degli obiettivi legittimi. Sotto questo profilo, le decisioni della Corte non convincono pienamente: infatti, alla "audacia" – sempre più frequente e a senso unico – nel censurare norme riguardanti profili "prettamente sportivi" (sia consentito l'anacronismo), come quelle relative all'organizzazione di competizioni professionistiche o alla composizione delle rose, non corrisponde una analisi rigorosa sugli obiettivi legittimi. Come precipitato, ai giudici del rinvio, cui viene riservato il potere di dirimere la controversia in concreto, non vengono fornite indicazioni puntuali sulla rilevanza da attribuire all'uno o all'altro obiettivo legittimo, mentre risulta abbastanza chiaro l'orientamento generale della Corte, sempre più spesso incline a ritenere illegittime le regole sportive alla luce dei principi dell'ordinamento unionale. Nei fatti, ai giudici nazionali non resta che accogliere "passivamente" l'esito suggerito dalla Corte: in questo quadro, l'eventuale ponderazione degli obiettivi legittimi operata in concreto, anche alla luce del contesto fattuale di riferimento, non può che essere fortemente orientata, se non addirittura già "segnata". Sembrerebbe auspicabile, al contrario, che la Corte motivasse il proprio atteggiamento marcatamente intervenzionista ragionando più approfonditamente sugli obiettivi legittimi e sulla loro eventuale rilevanza: solo attribuendo significato a determinati concetti – come ad es., integrità, apertura ed equità delle competizioni, oppure celerità e speditezza nella risoluzione delle controversie sportive, ecc. – potrebbero tratteggiarsi i confini, più o meno ampi, della specificità *ex* art. 165 TFUE. Capovolgendo il percorso argomentativo che la Corte sembra attualmente preferire, questa norma, piuttosto che essere ignorata, potrebbe quindi fungere da lente di osservazione per la valutazione degli obiettivi legittimi in ambito sportivo, senza sottrarre le regole del settore all'applicazione dei principi dell'ordinamento

unionale (soprattutto) in materia di libera concorrenza e libertà economiche fondamentali.

La linea giurisprudenziale a dir poco "minimalista" sul tema della specificità si affianca ad una più generale impressione di scollamento rispetto al discorso portato avanti dalle istituzioni politiche dell'UE. In effetti, non si può ignorare che queste ultime hanno avviato, tra la fine dello scorso secolo e l'inizio del Millennio, una riflessione vivace non solo sul ruolo e la funzione dello sport in ambito europeo, ma addirittura sulla rilevanza del fenomeno sportivo come materia di interesse dei Trattati, arrivando alla più volte citata introduzione dell'art. 165 TFUE con il Trattato di Lisbona[242]. Punto cruciale di queste riflessioni è stato costantemente costituito dal tema della autonomia e della specificità dell'ordinamento sportivo e delle sue organizzazioni: in altri termini, le istituzioni politiche dell'UE, pur declinando questi concetti in modi differenti e attraverso atti di varia natura, hanno comunque sempre ammesso che la regolamentazione pubblicistica del fenomeno sportivo (nel caso specifico: l'applicazione del diritto dell'UE al fenomeno sportivo) deve fare i conti con le peculiarità, la tradizione, la complessità, i valori e la funzione del settore stesso[243]. Questo percorso è stato indubbiamente alimentato e influenzato dall'operato della stessa Corte di giustizia: prova ne sia che il fermento attorno alla rilevanza dello sport europeo è esploso dopo la sentenza *Bosman* e che il Libro bianco[244] propedeutico all'art. 165 TFUE ha seguito quasi immediatamente la decisione *Meca-Medina*. Ebbene: le ultime sentenze della Corte sorprendono proprio per la apparente naturalezza con cui sembrano disfarsi delle riflessioni sulla autonomia e la specificità per abbracciare, forse ancor più rispetto al periodo pre-Lisbona, una visione mercato-centrica del fenomeno sportivo, inteso come settore economico sottoposto – senza particolari remore – all'applicazione delle norme in materia di libera concorrenza.

La stessa Corte, a ben vedere, non può evitare di ricordare, in tutte le sue decisioni, che alle organizzazioni sportive deve essere riconosciuta una certa "autonomia": intanto, merita di essere evidenziato – almeno *en passant* – che la scelta ricade su un concetto (ovvero, "autonomia") che il legislatore dell'UE ha deciso di non utilizzare nei Trattati, privilegiando la specificità, invece ignorata dalla Corte; soprattutto, però, da tale postulato non sembra derivare alcun particolare effetto, sia perché la stessa Corte si affretta comunemente a ribadire che dall'autonomia non può derivare l'inapplicabilità del diritto dell'UE, sia perché le argomentazioni con cui successivamente i giudici si esprimono sulle controversie praticamente non valorizzano mai l'autonomia del sistema sportivo.

D'altra parte, lo scollamento tra parte politica e parte giurisdizionale in seno all'UE appare ancora più evidente se si guarda al caso *European Superleague*. Le istituzioni politiche, infatti, hanno assunto una decisa posizione a sostegno della

[242] Al riguardo, cfr. *supra*, nota 143, ma anche bibliografia citata *supra*, nota 126.
[243] *Ibidem*.
[244] Commissione europea, *Libro bianco sullo sport*, cit.

federazione europea (UEFA), richiamando (e aggiornando *ad hoc* con una buona dose di retorica) le caratteristiche proprie del modello sportivo europeo, come apertura delle competizioni, difesa del merito sportivo e organizzazione fondata sul ruolo apicale delle federazioni sportive[245]: una visione che, alla luce della specificità espressa nel Trattato, avrebbe dovuto consentire di superare le perplessità dettate dai principi in materia di libera concorrenza. Come visto, la Corte non soltanto ha deciso in senso opposto, ma ha sgomberato subito il campo da possibili letture orientate sulla specificità, trattando la controversia come una questione di diritto puramente ed esclusivamente concorrenziale[246].

In conclusione, la recente evoluzione giurisprudenziale seguita dalla Corte di giustizia sembra procedere nel senso di una progressiva erosione dell'autonomia delle istituzioni sportive e dell'ordinamento sportivo in generale. In virtù della rilevanza dello sport europeo nel panorama internazionale, appare assolutamente credibile che gli effetti di questa evoluzione saranno destinati ad influire sul fenomeno sportivo globalmente inteso, nonostante la transnazionalità che connota il fenomeno stesso e il suo ordinamento giuridico. Se ciò appare indubbiamente vero per la vicenda *Diarra*, che già ha portato la FIFA a rivedere le sue norme, sarà particolarmente interessante verificare l'impatto della sentenza *Seraing* – rafforzata dalla Corte EDU con *Semenya* – sul sistema TAS. In questo quadro, gli insistenti orientamenti della Corte di giustizia nel senso dell'erosione dell'autonomia dello sport provocano effetti che rischiano di manifestarsi come dirompenti sul sistema sportivo. Proprio considerando il peso delle proprie statuizioni, sarebbe lecito attendersi dalla Corte di giustizia riflessioni più puntuali su quel principio di autonomia che costituisce da sempre – nelle riflessioni sia giurisprudenziali sia politiche sia legislative – il fulcro dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamenti di matrice statale, compreso quello unionale. Al riguardo, possono essere mosse una critica di metodo e una di merito. Sul metodo, non convince l'appiattimento – se non annichilimento – della specificità sui principi di libera concorrenza e sulle libertà economiche fondamentali. Sul merito, la piega intervenzionista rischia di soffocare l'autonomia di cui le istituzioni sportive hanno bisogno per la gestione e l'organizzazione del fenomeno sportivo: ciò non significa negare l'assoggettamento al diritto unionale, ma invece tenere in debito conto le caratteristiche ("le specificità") storiche e organizzative proprie del sistema sportivo, il quale, oltre a funzionare come settore economico, si distingue – per dirla con i Trattati – in virtù della sua "funzione sociale ed educativa"[247].

[245] Cfr. gli atti citati *supra*, nota 186.

[246] Insieme alle violazioni del diritto concorrenziali, la Corte si è spesso trovata a vagliare il rispetto delle libertà economiche fondamentali.

[247] Art. 165 TFUE, par. 1: "L'Unione contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa".

BIBLIOGRAFIA

J. Adolphsen, *Sport, Spiel und Schiedszwang: Zum Pechstein-Urteil des Bundesverfassungsgerichts,* in *VerfBlog,* 15 luglio 2022.

R. Agafonova, *International Skating Union versus European Commission: Is the European Sports Model Under Threat?*, in *Int'l Sp. L. J.*, 2019, pp. 87-101.

A. Anastasi, *Annotazioni sul caso Bosman*, in *Riv. dir. sport*., pp. 458-468.

J. Anderson (a cura di), *Leading Cases in Sports Law*, Den Haag, 2013.

M. Baddeley, *The extraordinary autonomy of sports bodies under Swiss law: lessons to be drawn*, in *Int'l Sp. L. J.*, 2020, 20, pp. 3-17.

S. Bastianon, *La libera circolazione dei calciatori e il diritto della concorrenza alla luce della sentenza «Bosman»*, in *Riv. dir. sport*., 1996, 3, pp. 508-539.

S. Bastianon, *Bosman, il calcio e il diritto comunitario*, in *Foro it*., 1996, IV, col. 3-13.

S. Bastianon, *La sentenza Bosman vent'anni dopo*, Torino, 2015.

S. Bastianon, *Da "Cassis de Dijon a Meca Medina": la specificità dello sport tra divieti e deroghe nel diritto dell'Unione europea*, in *Dir. un. eur.*, 2017, 3, pp. 417-452.

S. Bastianon, *Atleti dilettanti, campioni nazionali e cittadinanza europea: quid novi sub sole?*, in *Riv. dir. sport.*, 2019, 1, pp. 129-158.

S. Bastianon, *I casi ISU e Superlega nelle Conclusioni dell'Avvocato generale Rantos. Prime osservazioni*, in *RDES*, 2022, pp. 299-320.

S. Bastianon, *Le sentenze Superlega, ISU e SA Royal Antwerp FC: una prima lettura*, in *Quad. AISDUE*, 2024, 1, pp. 1 ss.

S. Bastianon, *Superlega: una lettura della sentenza della Corte di giustizia in chiave prospettica*, in *Riv. dir. sport*., 2024, 1, pp. 19-34.

S. Bastianon, *Manuale di diritto europeo dello sport*, Torino, 2025.

S. Bastianon e M. Colucci, *The European Union and Sport Handbook*, Salerno, 2024.

S. Bastianon e M. Colucci, *The evolution of FIFA Transfer Football Regulations: Challenges, opportunities, and innovative approaches in the wake of the Diarra judgment*, in *RDES*, 2024, pp. 1 ss.

A.M. Benedetti, *La diffidenza dell'Europa verso il diritto privato a partire dal caso Superlega*, in *Riv. dir. sport*., 2024, 1, pp. 35-40.

I.S. Blackshaw, *CAS 92/A/63 Gundel v FEI*, in J. Anderson (a cura di), *Leading Cases in Sports Law*, cit., pp. 65-74.

A. Cattaneo, *International Skating Union v Commission: Pre-authorisation Rules and Competition Law*, in *J. Eur. Comp. L. Pract.*, 2021, 4, pp. 318 ss.

W. Cesarini Sforza, *Il diritto dei privati*, in *Riv. it. sc. giur*., 1929, pp. 43 ss.

W. Cesarini Sforza, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, I, 1933, pp. 1381 ss.

M. Clarich, *La sentenza Bosman: verso il tramonto degli ordinamenti giuridici sportivi?,* in *Riv. dir. sport.*, 1996, 3, pp. 393-408.

M. Coccia, *La sentenza «Bosman: summum ius, summa iniuria»?*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, 3, pp. 650-655.

M. Coccia, *Il dopo-Bosman e il modello sportivo europeo*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 3-4, pp. 335-350.

F. Corsini, *La risoluzione delle controversie in seno alla Federazione internazionale di sci, tra giustizia endo-associativa e Court of Arbitration for Sport*, in *Riv. dir. sport*., 2024, 1, pp. 91-106.

A. De Silvestri, *Calciatori svincolati portatori di parametro, tipicità degli atti di tesseramento ed effetti nel tempo della sentenza «Bosman»*, in *Riv. dir. sport*., 1996, 3, pp. 800-809.

P. Del Vecchio, L. Giacomardo, M. Sferrazza e R. Stincardini (a cura di), *La giustizia nello sport*, Napoli, 2022.

L. Di Nella, *Lo sport nel diritto primario dell'Unione Europea: il nuovo quadro normativo del fenomeno sportivo*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2011, 1, pp. 5-16.

L. Di Nella, *Il caso Claudia Pechstein*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2020, 1, pp. 132-164.

L. Di Nella, *Il diritto europeo dello sport*, in L. Di Nella, E. Indraccolo, A. Lepore, P. Del Vecchio e S. Palazzi (a cura di), *Manuale di diritto dello sport*, Napoli, 2021, pp. 79-88.

A. Duval, *The court of arbitration for sport and EU law: chronicle of an encounter*, in *Maast. J. Eur. Comp. Law*, 2015, 2, pp. 224-255.

A. Duval, *Not in My Name! Claudia Pechstein and the Post-Consensual Foundations of the Court of Arbitration for Sport*, in *MPIL Res. Pap.,* 2017, 1, pp. 1-27.

A. Duval, *Seamstress of transnational law: how the court of arbitration for sport weaves the lex sportive*, in *TMC Ass. Inst. Int'l Eur. L*., 2020, 8, pp. 1 ss.

A. Duval, *Lost in translation? The European Convention on Human Rights at the Court of Arbitration for Sport*, in *In'tl Sp. L. J.*, 2022, 22, pp. 132-151.

K. Foster, *Lex Sportiva and Lex Ludica: the Court Of Arbitration for Sport's Jurisprudence*, in *Ent. Sports L. J.*, 2005, 3, p. 13.

C. Fratea, *I rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e organismi sportivi dopo la sentenza "Meca-Medina"*, in *JusOnline*, 2018.

L. Fumagalli, *La circolazione internazionale dei lodi sportivi: il caso del Tribunale arbitrale dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1995, p. 364 ss.

L. Fumagalli, *La funzione giurisdizionale nell'ordinamento sportivo internazionale tra strumenti privati e funzioni pubbliche*, in C.A. d'Alessandro e C. Marchese (a cura di), *Ius dicere in a Globalized World*, Roma, 2018, pp. 485-496.

G. Gattinara*, Lo statuto giuridico dello sportivo dilettante nella sentenza* TopFit eV *e* Biffi *della Corte di giustizia*, in *RDES*, 2020, 1, p. 243 ss.

M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti sportivi*, in *Riv. dir. sport*., 1949, 1-2, pp. 10 ss.

M.S. Giannini, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl*., 1996, pp. 672 ss.

S. Gorbylev, *A short story of an athlete: does he question independence and impartiality of the Court of Arbitration for Sport?*, in *Int'l Sp. L. J.*, 2013, 13, pp. 294-298.

P. Grossi, *Sui rapporti tra ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in *Dir. amm*., 2012, 1-2, pp. 3 ss.

G. Infantino, *Meca-Medina: un passo indietro per il modello sportivo europeo e la specificità dello sport?*, in *editorial.uefa.com*.

F. Iudica, *Il Tribunale arbitrale dello sport*, in V. D'Antonio e V. Zambrano (a cura di), *Diritto sportivo. Principi, norme, istituzioni,* Torino, 2025, pp. 251-272.

J. Kornbeck, *Specificity, Monopoly and Solidarity in the European Commission's ISU (International Skating Union) Decision: Anything New Under the Sun?*, in *J. Eur. Comp. L. Pract.*, 2019, 2, pp. 71-79.

S. Lamarca, *Sport e diritto europeo*, Torino, 2025.

R. Landi, *Corte di giustizia europea e giudizio sportivo*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2024, 2, pp. 400-417.

S. Landi, *Il fenomeno sportivo tra autonomia regolamentare e unitarietà ordinamentale multilivello: una rilettura critica alla luce del c.d. «caso Diarra»*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2024, 2, pp. 547-584.

J. Lindholm, *A legit supreme court of world sports? The CAS(e) for reform*, in *Int'l Sp. L. J.*, 2021, 21, pp. 1-5.

R. MacLaren, *Twenty-Five Years of the Court of Arbitration for Sport: A look in the rear-view mirror*, in *Marq. Sp. L. Rev.*, 2010, 20, p. 306.

G. Manfredi, *Il diritto dello sport dopo le sentenze Super League e International Skating Union*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2024, 2, pp. 348-362.

A. Manzella, *L'Europa e lo sport. Un difficile dialogo dopo Bosman?*, in *Riv. dir. sport*, 1996, 3, pp. 409-415.

P. Marzolini e 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 *Riv. arbit.*, 2018, 4, p. 655 ss.

D. Mavromati e M. Reeb, *The Code of the Court of Arbitration for Sport. Commentary, Cases and Materials*, Den Haag, 2015.

A. Merone, *Il Tribunale Arbitrale dello Sport*, Torino, 2009.

A. Merone, *Arbitrato sportivo internazionale e garanzie del giusto processo*, in *Riv. dir. sport.*, 2020, 1, pp. 87-123.

A. Merone, *Lo sport sotto la lente del diritto unionale: dalla Superlega all'arbitrato sportivo*, in *Giur. it.*, 2024, 6, pp. 1485-1498.

A. Molinari, *Il ritorno dei calciatori stranieri in Italia: la riapertura delle frontiere calcistiche (1976-1980)*, in *Riv. dir. sport.*, 2021, 1, pp. 247 ss.

B. Nascimbene e S. Bastianon, *Diritto europeo dello sport*, Torino, 2011.

A. Orlando, *Il caso Superlega. Tra modello sportivo europeo, diritto concorrenziale e specificità dello sport, in attesa della Corte di giustizia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.,* 2023, 2, pp. 339-382.

A. Orlando, *La sentenza della Corte di giustizia sulla Superlega: ancora lontani dal triplice fischio*, in *Dir. pubbl. comp. eur.,* 2024, 2, pp. 289-322.

A. Orlando, *Ordinamento transnazionale dello sport tra autonomia e modello sportivo europeo*, Napoli, 2025.

A.G. Parisi, *Manuale di diritto dello sport*, Torino, 2021.

R. Parrish, *The birth of European Union Sports Law*, in *Ent. Law*, 2003, 2, pp. 20-39.

L. Pastore e L. Smacchia, *The Court of Arbitration for Sport: Time for a reform?*, in *RDES*, 2018, 3, p. 79 ss.

P. Perlingieri, *Riflessioni conclusive*, in Aa.Vv., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, in *Atti del 3o Convegno Nazionale SISDiC*, Napoli, 2009, pp. 715 ss.

P. Perlingieri, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-europeo delle fonti,* vol. II, Napoli, 2020.

P. Piccioni, *Lo sport dilettantistico alla luce dello status di cittadino dell'Unione Europea: l'applicabilità del diritto UE e l'accesso indiscriminato alle competizioni per il titolo di campione nazionale*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2020, 2.

L. Primicerio, *Il Tribunale arbitrale dello sport e la creazione di una lex sportiva*, in *RDES*, 2017, 2, pp. 56-62.

D. Rapacciuolo, *The European Parliament Resolution of 23 November 2021 on EU Sports Policy: From confrontation to intervention, supervision, and protection of the European model of sport*, in *RDES*, 2021, 3, pp. 9-18.

L. Reilly, *An introduction to the Court of Arbitration for Sport (CAS) & the role of national courts in international sports disputes*, in *J. Disp. Resol.*, 2012, p. 63 ss.

A. Rigozzi, *L'arbitrage international en matière de sport*, Basel, 2005.

S. Romano, *L'ordinamento giuridico*, Firenze, 1918 (I ed.) e 1946 (II ed.).

P. Sandulli, Electa una via non datur recursus ad alteram*. Prime considerazioni sulla relazione dell'Avvocato generale Rantos alla Corte di giustizia sul caso Super Lega*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2022, 2, pp. 241-245.

A. Schettino e A. Coni*, La "governance" dello sport e le regole antitrust alla "VAR" dei giudici UE: i casi "European Superleague Company e International Skating Union"*, in *Dir. un. eur.*, 2024, 2, pp. 383-423.

S. Sicilia, *Sport e diritto europeo della concorrenza: quali prospettive di "governance" dopo le recenti sentenze della Corte di Giustizia?*, in *Nuovo Dir. Soc*., 2024, 10, pp. 1765-1785.

I. Sticchi, *Shall we skate on the ice? Yes, but following the competition rules*, in *RDES*, 2020, 3, pp. 137-150.

I. Telchini, *Il caso «Bosman»: diritto comunitario e attività calcistica*, in *Dir. com. scam. int*., 1996, pp. 323-335.

A. Tizzano, *sentenza 14 luglio 1976 (in causa 13/76); Pres. Lecourt, Avv. gen. Trabucchi (concl. conf.); Donà c. Mantero*, in *Foro It.*, 1976, pp. 361-374.

A. Tizzano e M. De Vita, *Qualche considerazione sul caso Bosman*, in *Riv. dir. sport*., pp. 416-435.

J. Tognon, *Diritto e politiche dello Sport nell'Unione europea*, Padova, 2016.

S. Van Den Bogaert, *The Court of Justice on the Tatami: Ippon, Waza-Ari or Koka?,* in *Eur. L. Rev*., 2000, pp. 554-563.

G. Vidiri, *Il «Caso Bosman» e la circolazione dei calciatori professionisti nell'ambito della Comunità europea*, in *Foro it*., 1996, IV, col. 13-17.

M. Vigna, *La saga Pechstein: tremano le colonne del tempio TAS?*, in *RDES*, 2015, 1, p. 13 ss.

S. Weatherill (a cura di), *European Sports Law*, Den Haag, 2014.

# Il modello sportivo europeo in cerca d'autore

*Alberto Orlando*

*The article investigates whether a distinctive "European model of sport" truly exists and, if so, what practical and legal content it entails. It reconstructs the model's genealogy from the EU initiatives of the late 1990s, through the introduction of Article 165 TFEU, up to the recent "revival" of the model following the European Super League affair, in which it proved functional to defending the status quo, grounded in the pyramidal structure of European sport, the central role of federations, and a preference for open competitions. The notion of a "European model of sport" is then re-examined by surveying the national contexts of Italy, France, Germany, and the United Kingdom, highlighting differences among national sports-governance systems, any points of convergence emerging from recent reforms, and, finally, considering a possible reframing of the concept that is less rhetorical and nebulous yet more useful*.

Sommario: 1. La dimensione "geneticamente europea" dello sport. – 2. Alle origini del modello sportivo europeo. – 3. La reviviscenza del modello sportivo europeo a margine del caso *European Superleague*. – 4. Il modello sportivo europeo dall'angolo di osservazione delle esperienze nazionali. – 5. Recenti tendenze di riforma nei sistemi di *sports governance* nazionali. – 6. L'utilità del concetto di "modello sportivo europeo".

## 1. *La dimensione "geneticamente europea" dello sport*

Il rapporto tra fenomeno sportivo e continente europeo può essere descritto – non certo da oggi – in termini di incidenza reciproca: se appare intuitivo considerare lo sport parte integrante del tessuto sociale ed economico europeo, altrettanto incontestabile è l'influenza dell'Europa sulla costruzione e l'evoluzione dell'intero movimento sportivo in termini di valori, norme, principi etici e giuridici.

A dispetto della dimensione "globale" del fenomeno sportivo e della sua organizzazione, sembra possibile descrivere senza patema di smentita la storia dello sport moderno – intendendo per tale lo sport auto-organizzatosi a partire dalla metà del XIX secolo – come "geneticamente europea"[248]. Sul piano dei principi, i valori olimpici trovano origine nell'*humus* culturale europeo di fine Ottocento, al netto di una visione certamente eurocentrica (se non proprio "coloniale"[249]), salvo poi

[248] Cfr. A. Tomlinson, C. Young e R. Holt (a cura di), *Sport and the transformation of modern Europe*, London, 2011, *passim*; M. Dyreson, *Mapping sport history and the history of sport in Europe*, in *J. Sport Hist.*, 2011, 3, pp. 397-405; A. Tomlinson e C. Young, *Sport in Modern European History: Trajectories, Constellations, Conjunctures*, in *J. Hist. Sociology,* 2011, 4, pp. 409-427; C. Eisenberg, *Towards a New History of European Sport?*, in *Eur. Rev.,* 2011, 4, pp. 617-622; A. Krüger, J.K. Rhuel e A. Teja (a cura di), *La comune eredità dello sport in Europa. L'importanza della storia dello sport per la cultura dello sport*, Roma, 1996, *passim*.

[249] Cfr. A. Guttmann, *Games and empires. Modern sport and cultural imperialism*, New York, 1994, *passim*.

DOI Code: 10.1285/i9788883052385v2p111

diventare capisaldi dell'intero movimento sportivo globale[250]. Sul piano dell'organizzazione, i modelli di governance sportiva più comuni traggono comunemente origine dalle esperienze europee. Ciò vale sia per il modello "federale", che vede – appunto – le federazioni sportive (di livello nazionale, sovranazionale e internazionale) come istituzioni di vertice investite di poteri regolamentari e gestionali inerenti ai singoli sport. Ma vale anche per altri modelli di gestione, in cui le leghe professionistiche surclassano, sorpassano o erodono il potere delle federazioni: ad es., il modello statunitense, incentrato sullo strapotere delle leghe professionistiche, è comunque figlio delle esperienze di leghe professionistiche maturate nel Regno Unito nel XIX secolo[251]. Sul piano socioeconomico, infine, la crescita dello sport nel corso del XX e XXI secolo ha interessato soprattutto lo spazio europeo[252].

Non a caso, infatti, la prima organizzazione internazionale ad essersi occupata di sport è stato il Consiglio d'Europa[253], così come le prime rilevanti pronunce giurisprudenziali in materia sono state rese dalla Corte di giustizia[254].

Come organizzazione sovranazionale volta a perseguire l'integrazione economica tra gli Stati membri, la CEE/CE – poi UE – ha riconosciuto la rilevanza dello sport nel proprio ordinamento solo se e in quanto qualificabile come "attività economica": così, gli interventi delle Istituzioni europee, in particolare della Corte di giustizia, hanno riguardato di frequente la compatibilità delle regole sportive con

---

[250] In tal senso, centrale la figura di Pierre de Coubertin: cfr. L. Melica, *«L'éclairer dell'Olimpismo». De Coubertin tra i giganti del metodo comparato*, Modena, 2024.

[251] Cfr. B. Garcia e V. Smokvina (a cura di), *The European Model of Sport: Myth or Reality?*, New York, 2025, *passim*, per altri modelli di organizzazione dello sport – come quello cinese, arabo o africano – che ritornano frequentemente su quello europeo. Per un approfondimento del sistema nordamericano, cfr. G. Gems e G. Pfister, *Understanding American Sports*, London, 2009, spec. cap. 8. Per un confronto con lo sport europeo, cfr. J.A. Nafziger, *A comparison of the European and North American models of sports organisation*, in *Int'l Sp. L. J.*, 2008, 3-4, pp. 100-109; S. Weatherill, *European sports law: a comparative analysis of the European and American models of sport*, in *Int'l Sp. L. J.,* 2006, 3-4, pp. 128-131; D. Filosa e A. Ferrari, *Spunti di analisi comparativa tra il sistema sportivo Nord-Americano e quello europeo. Gli istituti del "Salary Cap" e della "Luxury Tax" negli Stati Uniti e "UEFA Financial fair Play" in Europa*, in *RDES*, 2017, 2, pp. 83 ss.; G. Mazzei, *Insospettate convergenze tra le esperienze giuridiche di Stati Uniti e Unione europea in materia di sport*, in *Amministrativ@mente*, 2015, pp. 10-12.

[252] Se consideriamo l'apporto regionale al volume dell'industria globale dello sport, gli Stati Uniti guidano la classifica (circa il 44% dell'intero settore), ma l'Europa segue in seconda posizione (circa il 33%). Cfr. dati su statista.com e thebusinessresearchcompany.com (*Sports Global Market Report 2025*).

[253] Il riferimento è alla Carta europea dello Sport per tutti (*European Sport for All Charter*), risoluzione (76)41 sui princípi per una politica per lo sport per tutti (*Principles for a Policy for Sport for All*), definiti dalla 1^ Conferenza dei Ministri responsabili per lo Sport, Bruxelles, 20-21 marzo 1975.

[254] Il riferimento è a Consiglio d'Europa, *European Sport for All Charter*, Resolution (76)41, 24 settembre 1976, artt. I e II, preceduta da altre raccomandazioni (Consiglio d'Europa, *Recommendation 588 (1970) of the Consultative Assembly on the development of sport for all and the creation of co-ordinating structures*; *Recommendation 682 (1972) on a European Sport for All Charter*). Il documento ha ispirato la prima versione della Carta Internazionale dell'UNESCO in materia (*International Charter of Physical Education and Sport*, 20C Resolution 1.5-4.2, 21 novembre 1978).

i principi dell'UE in materia economica, ovvero – soprattutto – libera circolazione di lavoratori e servizi e libera concorrenza[255].

Pur con la dovuta e necessaria cautela, in questo modo l'UE ha cominciato a costruire il "diritto europeo dello sport" – riguardante almeno lo sport di rilevanza "economica" – in assenza di una qualsiasi competenza specifica inserita nei Trattati. Tuttavia, con il Trattato di Lisbona è stato introdotto l'art. 165 TFUE, che, da un lato, delinea la competenza dell'UE a promuovere azioni in materia di sport e, dall'altro, riconosce la "funzione sociale ed educativa" dello sport, oltre alla sua "specificità"[256]: al di là della portata della disposizione, appare indubbio che lo sport abbia fatto ingresso – come fino ad allora non era accaduto – nel diritto primario dell'UE. Così come appare evidente che l'attivismo della Corte di giustizia e delle Istituzioni politiche dell'UE in materia sportiva sia cresciuto notevolmente, raggiungendo il proprio picco negli ultimi anni[257].

Oggi, l'UE si contraddistingue sempre più come attore giuridico e politico capace di incidere significativamente sulle dinamiche regolative del sistema sportivo globale. Ciò accade nonostante il territorio su cui insiste l'UE costituisca soltanto una porzione piuttosto ridotta rispetto alla dimensione praticamente globale dello sport e del suo ordinamento[258]. Ordinamento che nasce e si evolve, come noto, con la caratteristica della transnazionalità, ovvero la capacità di gestire il fenomeno sportivo "al di là" dei confini nazionali e, anzi, prescindendo da questi[259]. Inoltre, merita di essere menzionato il fatto che il territorio dell'UE (*rectius*: dei paesi membri dell'UE) non corrisponde neanche al "territorio dello sport europeo", considerato come tale l'insieme di quei paesi in cui operano istituzioni sportive nazionali che fanno capo, comunemente, ad organizzazioni sportive (specialmente, federazioni) riconosciute come "europee". Queste ultime, infatti, ricomprendono, oltre alla Svizzera, in cui hanno sede la maggior parte delle istituzioni sportive operanti a livello europeo e mondiale[260], anche altri paesi europei (e non solo) non aderenti all'UE[261]; in aggiunta, il Regno Unito, fuoriuscito

[255] Cfr., *ex multis*, B. Nascimbene e S. Bastianon, *Diritto europeo dello sport*, Torino, 2011; S. Bastianon e M. Colucci, *The European Union and Sport Handbook*, Salerno, 2024.

[256] Sul punto, la bibliografia è amplissima. Cfr., *ex multis*, J. Tognon, *Diritto e politiche dello Sport nell'Unione europea*, Padova, 2016; L. Di Nella, *Lo sport nel diritto primario dell'Unione Europea: il nuovo quadro normativo del fenomeno sportivo*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2011, 1, pp. 5-16; S. Weatherill (a cura di), *European Sports Law*, Den Haag, 2014; A. Orlando, *Ordinamento transnazionale dello sport tra autonomia e modello sportivo europeo*, Napoli, 2025, pp. 201 ss.

[257] Si consenta il rinvio a A. Orlando, *L'ultima stagione del diritto europeo dello sport nella giurisprudenza della Corte di giustizia: la faticosa emersione della specificità*, in questo volume.

[258] Sulla dimensione globale dello sport, cfr. L. Casini, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010.

[259] Su questa caratteristica, propria degli ordinamenti transnazionali, cfr. Cfr. S. Sassi, *Diritto transnazionale e legittimazione democratica*, Milano, 2018, pp. 3-7, e bibliografia *ivi* citata.

[260] In Svizzera, e in particolar modo a Losanna, hanno sede, oltre al CIO, circa sessanta federazioni internazionali.

[261] Molti paesi inclusi nell'ambito delle federazioni sportive europee non sono paesi membri dell'UE. Ad es., all'UEFA, federazione europea del calcio, sono affiliate federazioni sportive di cinquantacinque paesi differenti: tra queste sono incluse tutte le ventisette federazioni nazionali dei

dall'UE, continua a distinguersi come una delle realtà maggiormente rilevanti nell'ambito del movimento sportivo europeo[262]. In questo contesto, l'ordinamento dell'UE è chiamato a raccogliere una sfida assai difficile: da un lato, deve assicurare che gli interventi delle sue istituzioni possano risultare efficaci anche in un contesto transnazionale[263]; dall'altro, deve portare avanti le proprie posizioni nel rispetto dell'unitarietà del movimento sportivo globale, evitando di provocare "fratture" tra lo sport europeo e non europeo, nonché di frenare la crescita dell'industria sportiva all'interno dell'UE.

Tuttavia, la indubbia centralità dei paesi UE nel panorama sportivo globale – unitamente alla *vis espansiva* del diritto unionale anche nei confronti di operatori economici extra-UE – porta le organizzazioni sportive alla necessità di dialogare – e "negoziare" la propria autonomia[264] – con le Istituzioni dell'UE, fino a doverne "interiorizzare" i principi[265].

In particolare, quella che solitamente è considerata una debolezza dell'UE, ovvero la sua natura ibrida di Stato federale "incompiuto"[266], sembra costituire un vantaggio nella governance pubblico-privata e multilivello dello sport, poiché le determinazioni vincolano organizzazioni sportive (su tutti, federazioni, comitati olimpici e leghe) operanti in ben ventisette paesi differenti, molti dei quali assolutamente rilevanti nel contesto dello sport d'élite: ciò porta le istituzioni sportive a scongiurare conflitti con le Istituzioni dell'UE, non potendo agevolmente immaginare sanzioni contro così tanti – e importanti – soggetti del movimento sportivo[267].

Accanto all'emersione del diritto europeo dello sport, le Istituzioni dell'UE hanno portato avanti la riflessione sulla configurabilità e – quindi – sulle caratteristiche di un c.d. "modello sportivo europeo", ovvero di un modello valoriale e organizzativo in grado di distinguere – in sintesi – lo sport europeo (o addirittura interno all'UE?) dal resto dello sport mondiale. Qualora esso esistesse,

---

paesi UE, ma anche molte altre, tra cui, a titolo di esempio e per varie ragioni, Israele, Russia, Turchia, Azerbaigian, Kazakistan.

[262] La rilevanza del Regno Unito nel contesto sportivo europeo appare evidente. Nell'ambito dello sport più seguito – il calcio – la massima competizione inglese (*Premier League*) produce su base annuale ricavi praticamente doppi (oltre sette miliardi di euro) rispetto alle altre più rilevanti leghe europee (Spagna, Germania, Italia, Francia). Cfr. Deloitte, *Annual Review of Football Finance 2025*, in *deloitte.com.*

[263] Cfr., sul punto, M. Avbelj, *The European Union under transnational law: A pluralist appraisal*, Oxford, 2018, *passim*.

[264] Cfr. J. Chappelet, *Autonomy of sport in Europe*, Strasbourg, 2010, p. 53.

[265] Cfr. A. Duval, *The court of arbitration for sport and EU law: chronicle of an encounter*, in *Maast. J. Eur. Comp. Law*, 2015, 2, pp. 224-255.

[266] Cfr. L. Melica, *L'unione incompiuta*, Napoli, 2015, spec. pp. 149 ss.

[267] D'altronde, la natura privatistica e settoriale delle norme dell'ordinamento sportivo, le sanzioni possono arrivare a colpire soltanto i soggetti interni allo stesso ordinamento, ovvero federazioni, comitati olimpici nazionali, società, associazioni, atleti, ecc. Pertanto, la reazione al comportamento delle istituzioni pubbliche finisce, paradossalmente, per ricadere sui soggetti del movimento sportivo che le organizzazioni sportive vorrebbero proteggere. In questo quadro, è evidente che la "negoziazione" dell'autonomia deve avvenire primariamente – se non esclusivamente – su un piano politico e quanto più possibile preventivo.

bisognerebbe inoltre interrogarsi sulla sua convivenza, quale modello di regolamentazione/gestione a dimensione regionale e sotto un ombrello pubblicistico più o meno "ingombrante", con il sistema di governance transnazionale di matrice privatistica portato avanti dalle organizzazioni sportive.

In via preliminare, occorre sgomberare il campo da un possibile equivoco: con l'espressione "modello sportivo europeo" non può e non deve intendersi l'adesione di tutti gli ordinamenti nazionali europei ad un unico modello di governance del fenomeno sportivo. Questa eventualità deve essere esclusa sul piano pratico, vista la differenza di identità storico-culturale che riguarda l'organizzazione dello sport nelle esperienze nazionali, ma anche sul piano teorico, poiché l'omologazione non sembra condizione essenziale per poter riconoscere un modello europeo, ossia un modello con caratteristiche comuni e distintive.

D'altro canto, in un contesto in cui l'UE non vanta neanche una competenza piena in materia di sport[268], costruire una nozione di modello sportivo europeo ignorando il livello di analisi degli ordinamenti nazionali e focalizzandosi esclusivamente sull'ordinamento unionale appare soluzione poco convincente. Se, quindi, esiste un modello sportivo europeo, questo deve trovare forma quantomeno in una visione condivisa dagli Stati membri dell'UE – o da almeno una parte degli Stati membri – in termini di valori fondanti, principi, regole e/o organizzazione del sistema sportivo.

Per tali motivi, nel corso di questo lavoro, il concetto di "modello sportivo europeo" sarà osservato secondo due prospettive differenti: da una parte, quella propria del diritto unionale; dall'altra, quella di alcune esperienze nazionali particolarmente rilevanti, ovvero quella italiana, francese, tedesca e – nonostante la fuoriuscita dall'UE – britannica[269]. Guardando soprattutto agli interventi e alle riforme più recenti, si cercherà di fotografare lo stato dell'arte del modello sportivo europeo, evidenziandone prospettive, potenzialità e – lo si anticipa – qualche criticità.

[268] Come noto, l'art. 165 TFUE prevede l'azione dell'UE a sostegno dello sport e non una competenza legislativa in materia.

[269] Sembra opportuno riferirsi all'esperienza britannica, nonostante la *Brexit,* per la rilevanza che lo sport britannico assume, da sempre, nell'ecosistema sportivo europeo. Guardando, ad es., al progetto *European Superleague*, che, come si vedrà, ha certamente contribuito a "risvegliare" le coscienze delle Istituzioni dell'UE sul modello sportivo europeo, è apparsa cruciale la posizione dei club inglesi: essi costituivano il maggior numero di club aderenti al progetto e la loro immediata fuoriuscita, caldeggiata dalle autorità politiche del paese e dall'opinione pubblica, ha praticamente portato al naufragio – almeno momentaneo – del progetto. Tale esempio porta a pensare che ogni atto delle Istituzioni dell'UE attinente al diritto europeo dello sport – comprese le decisioni della Corte di giustizia – non possa facilmente ignorare il contesto britannico.

## 2. *Alle origini del modello sportivo europeo*

La genesi del "modello sportivo europeo" si colloca in una stagione – a cavallo tra anni Novanta e Duemila – in cui le Istituzioni dell'UE, probabilmente consapevoli del ritardo accumulato, imprimono una decisa accelerazione alla riflessione sulla materia sportiva[270]. Nel 1998, la Commissione presenta la relazione "*The Development and Prospects for Community Action in the Field of Sport*", individuando cinque funzioni fondamentali dello sport (educativa, di benessere pubblico, sociale, culturale e ludica), mettendo in guardia su tre rischi specifici per lo sport europeo (commercializzazione eccessiva, tutela insufficiente dei giovani nello sport d'élite, scarsa efficacia della normativa antidoping) e segnalando i nodi d'intreccio con le competenze comunitarie (libera circolazione dei servizi e delle persone, libera concorrenza, con particolare riguardo alla commercializzazione dei diritti televisivi)[271]. Poche settimane più tardi, il Consiglio europeo di Vienna invita la Commissione a presentare a Helsinki un rapporto volto a "salvaguardare le strutture sportive esistenti e il ruolo sociale dello sport" nel quadro del diritto comunitario[272].

In parallelo a questi documenti, che costituiranno la base per quelle riflessioni più mature destinate ad introdurre lo sport nei Trattati, un documento interno della Commissione si sforza di immaginare per la prima volta il "modello sportivo europeo"[273]. L'analisi, focalizzata sulla tradizione dell'Europa occidentale (nettamente distinta, almeno all'epoca, dalle esperienze dell'Europa orientale), qualifica il modello come "misto" (*mixed model*), per l'intreccio di attori governativi e non governativi; sottolinea, inoltre, una dicotomia geografica: regolamentazione pubblicistica tendenzialmente assente nei paesi del Nord, mentre maggior interventismo dello Stato in Europa meridionale[274]. Di rilievo, nel documento, anche la ricostruzione della struttura gerarchico-piramidale del sistema sportivo, la distinzione funzionale tra sport d'élite e sport di base, nonché l'attenzione – accanto ai dossier più classici su diritti televisivi, rapporto con l'istruzione e lotta al doping – verso temi allora emergenti come multiproprietà e progetti embrionali di "Superlega" calcistica[275]. Tuttavia, dal punto di vista della

[270] Già negli anni precedenti, a parte l'operato della Corte di giustizia, l'UE aveva avviato il suo percorso: cfr. *Ad hoc Committee «on a People's Europe»*, *Report to the European Council*, SN 2536/3/85, 28-29 giugno 1985 (rapporto Adonnino): sullo sport, v. punto 5.9 del report; Commissione europea, comunicazione al Consiglio e al Parlamento europeo, *The European Community and Sport*, SEC (91) 1438, 31 luglio 1991; anche Parlamento europeo, *Risoluzione sullo sport nell'Unione europea*, GU C 200 del 30.06.1997, 13 giugno 1997. Fino ad arrivare al Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi - Dichiarazioni adottate dalla conferenza – Dichiarazione sullo sport, GU C 340 del 10.11.1997, p. 0136 (Dichiarazione di Amsterdam).

[271] Commissione europea, *The Development and Prospects for Community Action in the Field of Sport*, Staff Working Paper, 29 settembre 1998.

[272] Consiglio Europeo, *Conclusioni della presidenza*, C/98/500, Vienna, 11-12 dicembre 1998.

[273] Commissione europea, *The European Model of Sport*, DG X Consultation Paper, 1998.

[274] *Ivi*, p. 2.

[275] *Ivi*, p. 7 ss.

comparazione, sarebbe stato lecito attendersi qualcosa in più da un documento dedicato – appunto – alla descrizione del modello sportivo europeo: sul piano della comparazione "interna" si presentano le accennate (e sintetiche) distinzioni tra paesi settentrionali e meridionali, mentre sono sporadici i riferimenti alle singole realtà nazionali; soprattutto, sul piano della comparazione "esterna", il modello europeo non viene contrapposto ad altri modelli esistenti, ritrovandosi solo episodici rimandi al sistema statunitense[276].

Sul modello sportivo europeo si ritorna nel Libro bianco sullo sport (2007)[277], con un certo grado di realismo. Sebbene tale concetto sia riconosciuto come centrale nel dibattito, esso deve essere inteso nel senso della promozione di determinati "valori e tradizioni" comuni all'ambito europeo, non reputandosi realistica la definizione di un "modello unico di organizzazione dello sport in Europa"[278].

La cautela sul modello sportivo europeo porta, in effetti, ad evitare riferimenti a questo concetto all'interno del Trattato di Lisbona e, segnatamente, dell'art. 165 TFUE. L'impegno dell'Unione, infatti, resta circoscritto alla promozione dei "profili europei" dello sport, che deve avvenire tenendo conto delle "specificità" del settore, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa. Il riferimento ai "profili europei" – confermato rispetto al progetto di Costituzione per l'Europa[279] – sembra restare in una terra di mezzo, tra il riconoscimento di un modello sportivo europeo e la presa d'atto della non riconducibilità delle esperienze nazionali ad un modello comune, già sottolineata nel Libro bianco. Tuttavia, tali "profili europei" restano tutti da determinare. Mentre la Commissione aveva cercato di restringere il campo, suggerendo la promozione di "valori e tradizioni" comuni all'ambito europeo, l'espressione "profili" sembra fare riferimento ad un ventaglio più ampio di caratteristiche, che potrebbero magari spingersi oltre rispetto al nocciolo valoriale e riguardare, per esempio, l'organizzazione e la governance del sistema sportivo, ovvero il quadro dei rapporti tra istituzioni sportive e statali.

A tal riguardo, potrebbe venire in soccorso la parte successiva dello stesso art. 165 TFUE, laddove, nel considerare come obiettivo dell'UE lo sviluppo della "dimensione europea" dello sport, evidenzia la necessità di promuovere "l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive", di incoraggiare la "cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport" e di proteggere "l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani". Sarebbero questi – almeno parzialmente – i "profili" europei dello sport o, addirittura, le caratteristiche del "modello sportivo europeo"? Il testo della disposizione non incoraggia una risposta certamente affermativa. In primo luogo, questi profili/caratteristiche sembrano presentati come

[276] *Ivi*, pp. 4-5.

[277] Commissione europea, *Libro bianco sullo sport*, COM(2007) 391 def., 11 luglio 2007 (Libro bianco sullo sport).

[278] *Ivi*, p. 13.

[279] Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, 2004/C 310/1, 16 dicembre 2004 (Costituzione per l'Europa), art. III-282.

"obiettivi" cui l'azione dell'UE dovrebbe tendere, più che come elementi identificativi da proteggere e valorizzare. In secondo luogo, attraverso essi l'UE intende sviluppare la "dimensione" europea dello sport: sembra quindi alludere al "volume" del fenomeno più che al suo "DNA". In terzo luogo, se si eccettua il riferimento particolarmente oscuro alla "apertura" delle competizioni[280], i punti evidenziati sembrano propri dello sport globalmente (e "olimpicamente") inteso e non distintivi dello sport europeo.

A seguito del Trattato di Lisbona, si susseguono atti che contribuiscono alla riflessione sul modello sportivo europeo, i quali, però, restano nell'alveo del *soft law*. Intanto, la comunicazione della Commissione "Sviluppare la dimensione europea dello sport" (2011)[281], riprendendo lo schema (e lo scetticismo) del Libro bianco, resta silente sul modello sportivo europeo, quasi a riprova del fatto che lo sviluppo della dimensione europea – cui si riferisce il titolo della comunicazione – *ex* art. 165 TFUE non passa dal riconoscimento di questo modello. Contrariamente, la seguente risoluzione del Parlamento europeo sulla dimensione europea dello sport (2012) richiama l'impegno "a favore del modello sportivo europeo", aggiungendo che in tale modello "le federazioni svolgono un ruolo centrale"[282].

Quella che potrebbe essere definita la "prima stagione" del modello sportivo europeo sembra chiudersi qui, senza aver registrato particolare successo. Innanzitutto, il concetto non ha trovato spazio – almeno in forma chiara ed esplicita – nei Trattati; in secondo luogo, mai la giurisprudenza della Corte di giustizia ha reputato opportuni riferimenti in tal senso; in terzo luogo, non esiste ordinamento nazionale in cui esistano richiami a tale modello; in quarto luogo, le Istituzioni dell'UE, pur menzionando il modello, non sono riuscite a enuclearne le caratteristiche principali e/o distintive; infine, negli anni successivi alla risoluzione del 2012 non sono seguiti altri atti, neanche di *soft law*, dedicati al modello sportivo europeo, facendo quasi propendere per un abbandono del concetto da parte delle stesse Istituzioni dell'UE.

## 3. *La reviviscenza del modello sportivo europeo a margine del caso* European Superleague

Quasi dieci anni dopo, poco dopo lo scoppio della vicenda *European Superleague*, il Parlamento europeo è tornato sul modello sportivo europeo con la

[280] Su questo concetto, le Istituzioni dell'UE – e anche l'Avvocato generale nel caso di riferimento – hanno costruito la linea argomentativa avversa al progetto *European Superleague*, accusato di promuovere organizzazioni sportive – appunto – "chiuse" e quindi osteggiate dal Trattato. Su tale lettura, che probabilmente estremizza la portata dell'art. 165 TFUE, si tornerà anche in sede di conclusioni.

[281] Commissione europea, *Sviluppare la dimensione europea dello sport*, COM(2011) 12 def., 18 gennaio 2011.

[282] Parlamento europeo, *Risoluzione sulla dimensione europea dello sport*, 2011/2087(INI), 2 febbraio 2012, punto 65.

risoluzione del 2021 sulla politica dell'UE in materia di sport[283]. Tra le tante considerazioni, spicca l'insistenza – per certi versi inedita – sul modello sportivo europeo. Al netto della "diversità di approcci tra i diversi sport e paesi", viene ribadita l'importanza di un modello europeo "basato su valori, attività volontarie e solidarietà", oltre che intriso dei "principi di solidarietà, sostenibilità, inclusività per tutti, competizione aperta, merito sportivo ed equità", che sarebbero – a detta del Parlamento – del tutto incompatibili con l'organizzazione di "competizioni separatiste che pregiudicano tali principi e mettono a repentaglio la stabilità dell'intero ecosistema sportivo"[284]: il riferimento alla vicenda "Superlega" non appare neanche tanto velato. Nonostante il faro acceso sul concetto, i suoi contorni restano ancora sfumati e, anzi, il focus non appare particolarmente centrato. Soprassedendo sul generico richiamo al rispetto delle tradizioni dei singoli sport e paesi, la centralità delle federazioni sportive non è ribadita, differentemente dalla risoluzione del 2012, come caratteristica essenziale del modello sportivo europeo: tale mancanza stupisce tanto più alla luce dell'obiettivo "politico" della risoluzione. Inoltre, le basi su cui dovrebbe fondarsi tale modello appaiono ammantate di una certa dose di retorica, poiché si riferiscono a valori che, in realtà, non sembrano distinguere lo sport europeo rispetto a quello organizzato e praticato nel resto del mondo. Ancora, l'incompatibilità di eventuali "competizioni separatiste" con il quadro valoriale prospettato sarebbe tutto da dimostrare in concreto. Altrettanto in concreto dovrebbero essere, poi, vagliati i paventati rischi per la "stabilità dell'intero ecosistema sportivo". Infine, pur ammettendo che la difesa di questo ecosistema – e, quindi, dello *status quo* – significhi tutelare il modello sportivo europeo, si dovrebbe comunque chiarire se questa azione possa rientrare tra quelle che l'art. 165 TFUE riconosce di competenza dell'Unione. Si dovrebbe, in altri termini, giustificare l'avversione rispetto alle "competizioni separatiste" – ovvero, organizzate al di fuori dell'egida federale – alla luce dell'obiettivo di promuovere i "profili europei" dello sport.

Poche settimane dopo rispetto al Parlamento europeo, il Consiglio dell'UE ha approvato una risoluzione sulle "caratteristiche fondamentali del modello europeo dello sport"[285]: anche in questo caso, l'atto ha assunto più le sembianze di una pronta risposta al caso *European Superleague* che una matura riflessione sul tema.

---

[283] Parlamento europeo, *Risoluzione sulla politica dell'UE in materia di sport: valutazione e possibili vie da seguire*, 2021/2058(INI), 23 novembre 2021. Cfr., in dottrina, D. Rapacciuolo, *The European Parliament Resolution of 23 November 2021 on EU Sports Policy: From confrontation to intervention, supervision, and protection of the European model of sport*, in *RDES*, 2021, 3, pp. 9-18. In merito all'incidenza del modello sportivo europeo nel caso *European Superleague*, cfr. S. Bastianon, *La Superlega e il modello sportivo europeo*, in *Riv. dir. sport*., 2021, 2, pp. 288-315; F. Panetosto, *Il caso* European Super League *e il* modello sportivo europeo*: l'evoluzione dello sport a livello europeo in nome della sua specificità*, in *RDES*, 2022, pp. 13-22; D. Rapacciuolo, *The European Super League saga, the future of the European model of sport and the football business in Europe*, in *RDES*, 2021, 1, pp. 9-16.

[284] Parlamento europeo, *Risoluzione sulla politica dell'UE in materia di sport*, cit.

[285] Consiglio UE, *Risoluzione sulle caratteristiche fondamentali del modello europeo dello sport*, 2021/C 501/01, 13 dicembre 2021.

Con buona pace del titolo stesso della risoluzione, il Consiglio è costretto ad ammettere il fatto che "a causa della diversità delle strutture sportive europee non esist[e] una definizione comune di modello europeo dello sport"[286]: tuttavia, in parziale contraddizione con quanto affermato, possono enuclearsi "alcune caratteristiche fondamentali" che "lo rendono riconoscibile"[287]. Fra queste rientrano la struttura piramidale, il sistema aperto di promozione e retrocessione, l'approccio dal basso e la solidarietà, il ruolo nella definizione dell'identità nazionale, le strutture basate sul volontariato e la sua funzione sociale ed educativa. Pur dovendosi riconoscere lo sforzo di produrre un elenco abbastanza dettagliato rispetto a prese di posizioni precedenti sicuramente più generiche, comunque sembrano potersi muovere alcune critiche. Appare, intanto, singolare che l'ordine scelto inizi dalle caratteristiche "strutturali" (ad es., struttura piramidale e sistema "aperto", ovvero basato su promozioni/retrocessioni) e si chiuda con caratteristiche "valoriali" (ad es., funzione sociale ed educativa). Questa scelta sembra in contraddizione con uno dei punti cardine del Trattato, in cui è esplicitamente riconosciuta, come base di partenza, la funzione sociale ed educativa dello sport. Tuttavia, essa tradisce le reali convinzioni e intenzioni del Consiglio: da una parte, forse, si reputa poco convincente fondare i tratti fondamentali del modello sportivo europeo su un contenuto valoriale che non sembra distinguerlo dal resto dello sport mondiale; dall'altra, invece, la priorità riconosciuta alla struttura piramidale e alla "apertura" del sistema risulta servente rispetto al vero scopo dei redattori, ovvero la presa di posizione contraria al progetto "Superlega". In ogni caso, il Consiglio invita gli Stati membri, la Commissione europea e il movimento sportivo a sostenere il modello europeo dello sport, ritornando – guarda caso – sul ruolo centrale delle federazioni sportive "nella supervisione dell'organizzazione e funzionamento della rispettiva disciplina sportiva"[288].

Infine, a margine delle riflessioni sul modello europeo dello sport, il Consiglio offe una definizione di "sport organizzato basato sui valori in Europa". Questo, ai sensi dell'allegato I alla risoluzione, "si fonda sulla libertà di associazione e su valori quali la buona governance, la sicurezza, l'integrità, la solidarietà, compresa la solidarietà finanziaria, la salute e la sicurezza degli atleti, il rispetto dei diritti umani e fondamentali, la parità di genere, nonché sul volontariato. È generalmente strutturato su base nazionale e, in linea di principio, è organizzato da una federazione sportiva per ciascuna disciplina sportiva, il che consente un approccio globale in materia di norme, regolamenti e standard, così come in materia di calendari e qualifiche per le competizioni"[289]. Tale nozione sembra sovrapporsi a quella di modello europeo dello sport, perché ne richiama alcune caratteristiche, ma qui per esempio non si ritrova l'enfasi sull'apertura delle competizioni e sui sistemi di promozione e retrocessione. Il concetto di "sport organizzato basato sui valori in

[286] *Ivi*, nota 1.
[287] *Ibidem*.
[288] *Ivi*, punto 11.
[289] *Ivi*, allegato I.

Europa" costituisce una novità nel panorama delle fonti unionali, che spinge a interrogarsi sui suoi rapporti con i più frequenti riferimenti al "modello sportivo europeo". Se la risoluzione del Consiglio costituisca il primo passo di una transizione dal modello sportivo europeo al (più prudente?) concetto di "sport organizzato basato sui valori in Europa" è circostanza che appare al momento non indagabile, data la scarsità e l'approssimazione delle fonti. Tuttalpiù, sembra svelare, ancora una volta, la difficile emersione e la precarietà del modello sportivo europeo.

In sintesi, le reazioni che hanno seguito l'annuncio della – mai nata – *European Superleague* hanno assunto la forma di atti di *soft law* aventi la pretesa di ragionare sul modello sportivo europeo, ma hanno tradito la reale intenzione di avversare, dal punto di vista politico, il progetto. Vale la pena evidenziare che tale orientamento è stato seguito dall'Avvocato generale del caso *European Superleague*: senza insistere sulle risoluzioni di cui sopra, ma suggerendo invece una lettura "orizzontale" dell'art. 165 TFUE, l'AG ha tentato di giustificare le condotte delle federazioni sportive alla luce della difesa di un modello sportivo europeo, che sarebbe stata incompatibile con l'organizzazione di competizioni non autorizzate dalle federazioni stesse[290]. La Corte di giustizia ha completamente disatteso questo orientamento, ridimensionando la portata dell'art. 165 TFUE, ignorando esistenza ed eventuali caratteristiche del modello sportivo europeo e trattando la questione come attinenti al diritto della concorrenza e alle libertà economiche fondamentali[291].

## 4. *Il modello sportivo europeo dall'angolo di osservazione delle esperienze nazionali*

Come accennato in apertura, la configurabilità di un modello sportivo europeo merita di essere indagata anche dall'angolo di osservazione delle esperienze nazionali in Europa. Tale prospettiva appare particolarmente utile per tentare di conferire concretezza ad un concetto che altrimenti rischia di restare in mezzo al guado, tra il richiamo ad un quadro valoriale solo vagamente distintivo e l'insistenza su caratteri strutturali e organizzativi su cui l'ingerenza del regolatore

[290] Corte giust., Conclusioni AG del 15 dicembre 2022, European Superleague Company SL c. FIFA e UEFA, c. 333/21. Su queste argomentazioni, cfr. in dottrina P. Sandulli, Electa una via non datur recursus ad alteram*. Prime considerazioni sulla relazione dell'Avvocato generale Rantos alla Corte di giustizia sul caso Super Lega*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2022, 2, pp. 241-245; S. Bastianon, *I casi ISU e Superlega nelle Conclusioni dell'Avvocato generale Rantos. Prime osservazioni*, in *RDES*, 2022, pp. 299-320; A. Orlando, *Il caso Superlega. Tra modello sportivo europeo, diritto concorrenziale e specificità dello sport, in attesa della Corte di giustizia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.,* 2023, 2, pp. 339-382.

[291] Corte giust., 21 dicembre 2023, c. 333/21, European Super League Company SL c. FIFA e UEFA, in *Raccolta*, 2023, 1011. Cfr., sul punto, A. Orlando, *L'ultima stagione del diritto europeo dello sport nella giurisprudenza della Corte di giustizia: la faticosa emersione della specificità*, in questo volume, par. 4, e bibliografia *ivi* citata.

pubblico rischia di creare qualche imbarazzo. Invece, osservare il modello sportivo europeo dal lato delle esperienze nazionali consente di approfondire il quadro dei rapporti tra ordinamenti statali e ordinamento sportivo e quindi di ragionare sui margini di autonomia che spettano a quest'ultimo. Si tratta di una scelta metodologica che risulta quasi del tutto assente nei documenti dell'UE sul modello sportivo europeo, ad eccezione di qualche sporadico riferimento a esperienze nazionali assai diversificate, che ha portato, ad es., a contrapporre sommariamente modelli statali "astensionisti" o "interventisti" sotto il profilo della regolamentazione pubblica del settore sportivo[292]. Considerare la questione dell'autonomia al di fuori del discorso sul modello sportivo europeo appare, però, una occasione sprecata, dato che le riflessioni dell'UE – comprese le sentenze della Corte di giustizia – ruotano appunto attorno a quei margini di "autonomia" che, in certa misura, meritano di essere riconosciuti in capo alle organizzazioni sportive. Rintracciare dei capisaldi comuni relativi all'autonomia nelle varie esperienze nazionali e alla luce del quadro di riferimento unionale potrebbe conferire pregnanza al concetto di modello sportivo europeo.

Nel presente lavoro si scelgono di analizzare, come esperienze nazionali, quella italiana, francese, tedesca e britannica, considerate tra le più significative per dimensione sportiva nazionale, risultati raggiunti nello sport d'élite, attenzione del tessuto imprenditoriale e sociale per il fenomeno, oltre che per numero di abitanti e praticanti attività sportiva.

In premessa, deve essere detto che, tra questi ordinamenti, soltanto quello italiano accorda allo sport (*rectius*: alla "attività sportiva in tutte le sue forme") valenza costituzionale, per via del novellato art. 33 Cost., con cui se ne dichiara il "valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico"[293]. Così, bisogna dire che è sempre soltanto l'ordinamento italiano che, a livello legislativo, riconosce – e si impegna a favorire – la "autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato olimpico internazionale", arrivando a stabilire che "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"[294]. Infine, rispetto alle Corti omologhe, la Corte costituzionale italiana si

[292] Cfr. Commissione europea, *The European Model of Sport*, cit., p. 2, cui si è fatto riferimento *supra*, par. 2.

[293] Cfr., in dottrina, L. Melica, *Attività sportiva e persona umana: una riforma ambiziosa e lungimirante*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2023, 4, pp. 5-10; L. Santoro, *L'inserimento dello sport in Costituzione: prime osservazioni*, in *Diritto dello sport*, 2023, 2, pp. 9 ss.; E. Battelli, *Una lettura assiologicamente orientata del fenomeno sportivo alla luce del riconoscimento costituzionale dello sport*, in *Riv. dir. sport*., 2023, 2, pp. 299-320; L. Ferrara, *Lo sport in Costituzione*, in *Riv. dir. sport*., 2023, 2, pp. 431-438; A. Vuolo, *Lo sport e la modifica dell'art. 33 della Costituzione*, in *Dir. pub. eur. rass. online*, 2024, 2; C. Sagone, *La costituzionalizzazione dell'attività sportiva: alla ricerca di nuovi traguardi (di tutela)*, in *Dirittiregionali.it,* 2, 2023, pp. 380 ss.

[294] D.l. 19 agosto 2003, n. 220, conv. con mod. in l. 17 ottobre 2003, n. 280, art. 1. Cfr. M.R. Spasiano, *La legge 17 ottobre 2003, n. 280 e i complessi rapporti tra giustizia sportiva e giustizia*

è distinta per l'attenzione rispetto al tema dei rapporti tra ordinamenti, fornendo indicazioni assai significative in ordine all'*actio finium regundorum* dell'autonomia nel contesto nazionale[295].

Sul piano legislativo, considerando gli altri ordinamenti presi in esame, l'ordinamento francese è l'unico ad occuparsi organicamente della materia sportiva[296], mentre in Germania e nel Regno Unito la regolamentazione pubblica è ridotta ai minimi termini, legata al più alla tutela dell'ordine pubblico[297]. In Italia, gli interventi del legislatore non sono certo mancati[298], ma mai lo sport ha trovato una regolamentazione organica: neanche la importante riforma dello sport, avviata tra la fine del 2018 e il 2019, sembra aver raggiunto questo obiettivo[299].

Quale che sia il quadro delle fonti normative di riferimento, occorre dire fin da subito che, in assenza di puntuali specificazioni sull'autonomia dell'ordinamento sportivo e delle sue istituzioni, occorre ricostruire i rapporti tra queste ultime e le istituzioni statali (e, quindi, tra i rispettivi ordinamenti) guardando al quadro fattuale. In sintesi, occorre ricostruire le modalità attraverso cui "convivono" le istituzioni sportive e statali, alla ricerca di elementi comuni che possano servire – eventualmente – a delineare un modello sportivo europeo.

A ben vedere, il quadro – come accennato fugacemente dalle stesse Istituzioni dell'UE[300] – appare assai diversificato. In questa sede, si sceglie di esaminarlo sotto

---

*statale*, in P. Del Vecchio, L. Giacomardo, M. Sferrazza e R. Stincardini (a cura di), *La giustizia nello sport*, Napoli, 2022, pp. 337-352.

[295] Il riferimento è alle sentenze Corte cost., 7 febbraio 2011, n. 49 e Corte cost., 17 aprile 2019, n. 160. Cfr., in dottrina, A. Giordano, *L'intervento della Corte costituzionale: la sentenza n. 49 del 2011*, in P. Del Vecchio, L. Giacomardo, M. Sferrazza e R. Stincardini (a cura di), *La giustizia nello sport*, cit., pp. 433-442; E. Lubrano, *La corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in *RDES*, 2011, 1, p. 63 ss.; M.R. Spasiano, *La sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale: un'analisi critica e un tentativo di «riconduzione a sistema»*, in *Riv. dir. sport*., 2012, 2, pp. 209-216; F. Borriello, *L'accertamento incidentale del giudice amministrativo sulla legittimità delle sanzioni disciplinari sportive nella tutela risarcitoria e il nuovo intervento della Consulta: la sentenza n. 160 del 2019*, in P. Del Vecchio, L. Giacomardo, M. Sferrazza e R. Stincardini (a cura di), *La giustizia nello sport*, cit., pp. 447-476.

[296] Il *Code du sport* è stato istituito con *ordonnance* del Presidente della Repubblica 23 maggio 2006, n. 596, *relative à la partie législative du code du sport* (di seguito, *Code du sport*). Si compone di una parte legislativa e di una regolamentare ed è diviso in quattro libri dedicati rispettivamente all'organizzazione delle attività fisiche e sportive, agli attori dello sport, alla pratica sportiva e a disposizioni varie.

[297] In particolare, il legislatore britannico si è occupato diffusamente del contrasto alla violenza e della sicurezza negli stadi, con specifico riferimento al calcio e al fenomeno *hooligan*: si tratta evidentemente di profili attinenti all'ordine pubblico e non alla regolamentazione della materia sportiva. Cfr. *Safety of Sports Ground Act* del 1975; *Sporting Events (Control of Alcohol* etc.*) Act* del 1985; *Public Order Act* del 1986; *Football Spectators Act* del 1989; *Football Offences Act* del 1991; *Football Disorder Act* del 2000.

[298] Non possono tacersi i richiami, quantomeno, a d.lgs. 23 luglio 1999, n. 242; d.l. 220/2003, conv. in l. 180/2003, cit.; d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15.

[299] Sulla riforma, il suo iter travagliato e le sue criticità, cfr. G. Liotta e L. Santoro, *Lezioni di Diritto sportivo*, Milano, 2023.

[300] Cfr. Commissione europea, Libro bianco sullo sport, cit., p. 13, già richiamato *supra*, par. 2.

tre profili in particolare[301]: le competenze governative in materia di sport; i rapporti tra governo e federazioni nazionali; i rapporti tra governo e comitati olimpici nazionali.

Le strutture governative competenti in materia sportiva hanno natura e organizzazione differente: in Francia opera un vero e proprio ministero[302]; in Italia il ministro dello sport è ministro senza portafoglio alla guida di un dipartimento[303]; in Inghilterra esiste un ministero (*Secretary of State*) e un dipartimento, che però sono dedicati complessivamente alla cultura (di cui lo sport fa parte), mentre lo sport è guidato da un *under-secretary* (ministro di "terza fascia")[304]; infine, in Germania è addirittura il ministero degli interni a conservare la competenza in materia, esercitata in concreto da un dipartimento sport inquadrato nello stesso

[301] Da non sottovalutare l'utilità della comparazione in merito ai sistemi di giustizia sportiva. Sul punto, non potendo trattarne in questa sede, si rimanda ai contributi in M. Colucci e S. Civale (a cura di), *La giustizia sportiva. Internazionale e comparata*, Nocera Inferiore, 2015.

[302] In Francia, l'istituzione di una figura/struttura responsabile della materia sportiva nella compagine di governo è una scelta assai risalente nel tempo, consolidatasi nella figura del ministro dello sport durante la Quinta Repubblica: questi guida un vero e proprio ministero. L'organizzazione ministeriale francese prevede l'esistenza di un Dipartimento per lo sport (*Direction des sports*): a questa struttura dipartimentale è assegnata, con formulazione particolarmente ampia, una competenza "*en matière de sport civil national et international*". In linea generale, il Dipartimento si pone come obiettivo la promozione delle attività sportive al pubblico, in coerenza con la funzione sociale ed educativa dello sport; tuttavia, esso esercita funzioni più specifiche che attengono sia a profili indubbiamente connessi all'ordine e all'interesse pubblico (sicurezza, tutela della salute degli atleti, lotta al doping, ecc.), sia a profili di rilievo marcatamente sportivo con particolare attenzione allo sport d'élite. Ad esempio, esso sviluppa le regole per la supervisione della pratica sportiva professionistica all'interno delle federazioni, elabora testi normativi relativi allo sport di alto livello e, infine, assicura il controllo delle federazioni sportive. Dal canto suo, il ministro elabora e attua la politica governativa in materia, sia sotto il profilo dell'accesso per tutti alla pratica sportiva sia sotto il profilo dello sviluppo dello sport di alto livello, anche in vista della preparazione degli atleti alle manifestazioni olimpiche. Cfr. decr. 17 febbraio 2014, n. 133, art. 1.II, modificato dal decr. 28 dicembre 2020, n. 1727 e decr. 8 gennaio 2025, n. 32.

[303] In Italia, la competenza governativa in ambito sportivo è esercitata attraverso il Dipartimento per lo Sport, che opera attualmente nell'àmbito della Presidenza del Consiglio dei Ministri. A partire dal 2006, spesso il Presidente delega ad un ministro senza portafoglio le competenze in materia, nella maggior parte dei casi assommandole con altre (politiche giovanili, turismo, affari regionali, pari opportunità). Attualmente le funzioni del Dipartimento per lo sport sono stabilite all'art. 26 del DPCM 1° ottobre 2012, che organizza le strutture della Presidenza del Consiglio, da ultimo modificato dal DPCM 27 luglio 2023. Tra i suoi compiti più rilevanti vi sono l'esercizio di "poteri di indirizzo, di direttiva e di controllo nei confronti di Sport e Salute S.p.a.", l'esercizio di "poteri di vigilanza" sui comitati olimpici nazionali (CONI per lo sport olimpico e CIP per lo sport paralimpico), nonché la "cura dei rapporti internazionali con enti e istituzioni che hanno competenza in materia di sport, con particolare riguardo all'Unione europea, al Consiglio d'Europa e, in particolare, all'*Enlarged partial agreement on sport* (EPAS), all'UNESCO, all'Agenzia mondiale antidoping (WADA), e agli organismi sportivi e ai soggetti operanti nel settore dello sport".

[304] All'interno del governo britannico, allo sport non è mai stato dedicato un *department* esclusivo. A partire dal 1997, ad occuparsene è il *Department for Culture, Media and Sport* (DCMS). Tuttavia, già a partire dagli anni Sessanta un membro del governo è stato sempre nominato come responsabile: spesso questa figura è stata inquadrata come *Parliamentary Under-secretary of State* – ovvero al terzo livello della gerarchia ministeriale –, mentre meno comunemente ha ricoperto il ruolo di *Minister of State*. All'interno del Gabinetto (*Cabinet*) lo sport è rappresentato dal *Secretary of State for Culture, Media and Sport*, che è a capo dell'omonimo dipartimento.

ministero[305]. Da questo quadro deriva inevitabilmente una diversità di ruoli e compiti. Il sistema (e il legislatore) francese tende a riservare al governo un compito generale di gestione e controllo del fenomeno e delle istituzioni sportive (federazioni, ma anche leghe)[306]. In Italia il potere del governo è "condiviso" con altri enti comunque legati all'ambito governativo, ossia CONI, ente pubblico sotto la vigilanza del Presidente del consiglio o di autorità delegata (oggi: ministro dello sport), e *Sport e Salute S.p.A*., interamente partecipata da ministeri[307]. Nel sistema britannico, invece, il governo ha di fatto "affidato" le proprie competenze ad enti "quasi-non-governativi" (*Sport England* e *UK Sport*), che finanzia e con cui condivide (più che imporre) obiettivi e strategie per mezzo di accordi[308]. In Germania, agli antipodi del sistema francese, il compito del governo appare confinato ad assicurare il sostegno economico necessario al sistema sportivo, cui è riconosciuta ampia autonomia in ordine alla gestione del fenomeno, alla pianificazione e al raggiungimento di obiettivi.

Con riferimento al ruolo, alla natura e all'autonomia delle federazioni sportive nazionali, gli estremi sono rappresentati ancora una volta dal modello francese, da una parte, e da quello tedesco e inglese dall'altra. In Francia, infatti, le federazioni operano sotto la disciplina legislativa e il controllo ministeriale, dovendo non soltanto essere riconosciute, ma anche delegate a svolgere la loro attività[309]. In Germania e nel Regno Unito, invece, non esiste un meccanismo di riconoscimento da parte di soggetti pubblici, benché il rispetto di determinati parametri sia

[305] In Germania, a livello federale, non esiste un ministero esclusivamente dedicato allo sport, ma in materia la competenza è attribuita *al Bundesministerium des Innern und für Heimat* (BMI), ovvero il Ministero degli interni, che è dotato di un Dipartimento sport (*Directorate-General SP – Sport*). Questa struttura è responsabile della politica sportiva, ma con particolare attenzione alla promozione degli sport d'élite, compresi gli sport per persone con disabilità e la lotta al doping.

[306] Le disposizioni del *Code du Sport* in questo senso sono molte: cfr., ad es., art. L131.

[307] Come noto, la legge di bilancio 2019 (l. 145/2018, cit.) ha istituito *Sport e Salute S.p.a*., in sostituzione di *Coni e servizi S.p.a.* (a sua volta istituita dal d.l. 8 luglio 2002, n. 138, conv. in l. 8 agosto 2002, n. 178). Il governo, oltre a detenere le quote della società, come logico, nomina i cinque componenti del CdA.

[308] Questi enti sono finanziati dal governo nazionale, anche mediante i proventi derivanti dalla *National Lottery*. Sono stati istituiti con *Royal charter* a seguito della delusione della selezione britannica ai Giochi olimpici di Atlanta 1996. Cfr. *Royal Charter of English Sports Council (Sport England)*, 23 luglio 1996.

[309] Innanzitutto, le federazioni devono essere riconosciute dal ministro dello sport per un periodo rinnovabile di otto anni: in queste modo essere sono qualificate come associazioni di «pubblica utilità» e possono beneficiare dei vantaggi connessi, che, tra le altre cose, riguardano la possibilità di ottenere finanziamenti pubblici. Il riconoscimento è concesso sulla base di una valutazione in parte oggettiva e in parte discrezionale: da un lato, occorre verificare che le federazioni abbiano adottato statuti e regolamenti conformi alla normativa tipo; inoltre, il ministro è chiamato a valutare discrezionalmente la capacità della federazione a partecipare all'attuazione della politica sportiva pubblica. Ogni modifica di statuto o norme regolamentari delle federazioni, sebbene non debba essere specificamente vistata dal ministro, comunque potrebbe costituire motivo per la revoca o la sospensione del riconoscimento. Oltre ad essere riconosciute (*agréées*), le federazioni devono essere "delegate" (*délégataire*) dal ministro, secondo una procedura stabilita con decreto del Consiglio di Stato, previa consultazione del comitato olimpico nazionale, per poter organizzare competizioni sportive che assegnino titoli internazionali, nazionali, regionali o locali, oltre che per poter selezionare e incentivare i migliori atleti. Cfr. *Code du sport*, cit., art. L131-8 e L131-14.

necessario per l'accesso ai finanziamenti pubblici. Tuttavia, mentre nel Regno Unito le regole sono dettate da enti intermedi (di nuovo, *Sport England* e *UK Sport*) e appaiono abbastanza stringenti[310], in Germania è il comitato olimpico (*Deutsche Olympische Sportbund*, DOSB) ad occuparsi dell'ammissione delle federazioni al finanziamento secondo parametri abbastanza inclusivi[311]. In Italia, le federazioni, oltre che essere riconosciute, sono anche sottoposte a controllo, ma ad occuparsi di queste procedure è il CONI, nella doppia veste di comitato olimpico nazionale e di ente pubblico[312]: circostanza che ha portato dottrina e giurisprudenza a dibattere sulla natura privatistica o pubblicistica delle stesse federazioni[313].

[310] In particolare, il *Code for Sports Governance* dal 2016, approvato da *Sport England* e *UK Sport*, impone alle organizzazioni sportive britanniche il rispetto di principi e standard relativi alla *good governance*, in assenza dei quali esse rischiano di perdere l'accesso al finanziamento pubblico. Il *Code* prevede cinque principi generali riguardanti: a) la struttura di governance, che deve essere chiara, appropriata e guidata da un *Board* "effettivamente" responsabile; b) i membri, che devono assicurare diversità di *background*, indipendenza e competenze; c) la comunicazione, che deve essere perseguita attraverso una organizzazione trasparente, responsabile e democratica al suo interno; d) standard etici di inclusione e integrità, da monitorarsi costantemente; e) il rispetto del quadro normativo, nonché l'analisi dell'impatto e dei rischi connessi alle proprie azioni. Per ognuno di questi princípi, sono previsti tre diversi livelli di soddisfazione: minimo, intermedio e massimo. Una organizzazione sportiva in grado di soddisfare gli standard minimi avrà diritto a finanziamenti di importo e durata ridotte, mentre solo le organizzazioni in grado di soddisfare il terzo livello degli standard avranno accesso ai finanziamenti più importanti.

[311] Per l'accesso ai finanziamenti pubblici da parte delle federazioni tedesche, risulta vitale l'ammissione al comitato olimpico nazionale (DOSB). Tuttavia, analizzando lo statuto del DOSB, le federazioni "olimpiche" – ossia a capo di sport facenti parte del programma dei Giochi olimpici – sembrano quasi ammesse "di diritto" in qualità di membri. Inoltre, il regolamento di ammissione – la cui ultima versione non opera per le federazioni già ammesse prima della sua entrata in vigore (2018) – non sembra prevedere criteri particolarmente stringenti: di fatto, è sufficiente che l'organizzazione dimostri una apprezzabile diffusione nei vari *Länder*, rappresenti un numero minimo di 10.000 membri e svolga attività a favore dei giovani «in misura non trascurabile". Il soddisfacimento di questi requisiti può comportare l'ammissione come membro del DOSB, mentre per essere ammesso con la qualifica di federazione nazionale è necessario dare prova di curare la gestione dello sport a livello federale, oltre ad essere affiliati ad una federazione internazionale riconosciuta dal CIO. Cfr. DOSB, *Satzung des DOSB*, approvato il 7 dicembre 2024, art. 7; DOSB, *Aufnahme-Ordnung des DOSB*, 1° dicembre 2018, art. 4.

[312] In Italia, le federazioni sportive nazionali rispondono storicamente al CONI, di cui per molto tempo sono state considerate "organi" (l. 16 febbraio 1942, n. 426, art. 5). Solo con il d.lgs. 242/1999, cit., i rapporti sono stati ridefiniti: oggi le federazioni "svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI" e, a differenza del CONI stesso, "hanno natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato" (art. 15). Queste disposizioni sono riportate identicamente nello Statuto CONI, in cui si aggiunge che "nell'ambito dell'ordinamento sportivo, alle Federazioni sportive nazionali è riconosciuta l'autonomia tecnica, organizzativa e di gestione, sotto la vigilanza del CONI" (statuto CONI, modificato dal Consiglio nazionale il 21 novembre 2023 con deliberazione n. 1745, approvato con DPCM del 20 dicembre 2023, art. 20).

[313] Sul punto, di cui si è occupata anche la Corte di giustizia (Corte giust., 3 febbraio 2021, c. 155/19 e 156/19, FIGC e al. c. De Vellis Servizi Globali Srl, in *Raccolta*, 2021, 88), cfr. L. Giacomardo, *Breve analisi sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali e la riforma del 1999 (D.lgs. 242/99)*, in P. Del Vecchio, L. Giacomardo, M. Sferrazza e R. Stincardini (a cura di), *La giustizia nello sport*, cit., pp. 111-120; F. Borriello, *Il coast to coast della giurisprudenza italiana sulla qualificazione delle Federazioni Sportive Nazionali come organismo di diritto pubblico. Fin de partie fischiato dall'arbitro comunitario?*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2022, 1, pp. 8-43; L. Parona, *Nota a Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. IV, 3 febbraio 2021 – Gli incerti confini dell'organismo di diritto pubblico alla luce della controversa qualificazione giuridica delle*

Infine, con riferimento alla natura e al ruolo dei comitati, il sistema italiano è evidentemente il più peculiare, data la natura pubblicistica dell'ente e i compiti che, in virtù di questa qualificazione e nonostante le recenti riforme, sono ad esso assegnati[314]. Negli altri paesi, l'elemento di comunanza è dato dalla natura dei comitati, tutti costituiti come associazioni private, anche se con regimi e ruoli differenti. Mentre nel Regno Unito l'indipendenza della *British Olympic Association* (BOA) è talmente indiscutibile dal renderlo esente da finanziamenti pubblici[315], i comitati francese e tedesco mantengono una certa "coloritura" pubblicistica, che porta il legislatore a riconoscerli come associazioni meritevoli di agevolazioni, in virtù dell'attività socialmente utile che svolgono[316]. Detto ciò, la centralità dei comitati non appare paragonabile: mentre il DOSB opera tradizionalmente come interlocutore privilegiato del governo nella gestione dei finanziamenti pubblici destinati al fenomeno sportivo[317], il CNOSF sembra relegato ad assumere un ruolo marginale rispetto agli enti governativi competenti in materia[318].

Le significative differenze che caratterizzano i sistemi nazionali non costituiscono certamente una novità, dato che già uno studio del 2004 commissionato dalla Commissione europea proponeva una classificazione dei modelli di *sports governance* in Europa che posizionava Germania, Francia, Regno Unito e Italia in categorie differenti[319]. Nella quadripartizione proposta nello

*federazioni sportive*, in *Riv. dir. sport.,* 2021, 2, pp. 397-434; S. Bastianon, *La FIGC non è un organismo di diritto pubblico. E adesso?*, in *RDES*, 2021, 2, pp. 13-20.

[314] Ad oggi, il CONI resta una struttura assai complessa: esso resta qualificato come ente pubblico, ma la legge di bilancio 2019 ha trasferito molte delle sue funzioni alla società *Sport e Salute S.p.A*., interamente partecipata dal governo, alla quale, tra le altre cose, è affidata la gestione dei finanziamenti pubblici alle federazioni. Questo travaso di competenze (e di fondi pubblici) è avvenuto, in realtà, senza che sia significante mutato l'assetto del CONI, il quale continua a detenere rilevanti poteri di controllo sulle federazioni (v. statuto CONI, cit., art. 16 e CONI, Principi fondamentali degli statuti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate, approvati con deliberazione n. 1773 del Consiglio Nazionale del 17 dicembre 2024) e a giocare un ruolo fondamentale nel sistema di giustizia sportiva soprattutto attraverso l'operato del Collegio di garanzia.

[315] Sul proprio sito ufficiale (*teamgb.com*, *About us*), il BOA rivendica orgogliosamente di essere indipendente, di non avere interessi politici e soprattutto di non ricevere alcun finanziamento pubblico.

[316] In Francia, cfr. cfr. decr. 18 luglio 1921 e decr. 6 marzo 1922; in Germania, cfr. DOSB, *Satzung des DOSB*, cit., art. 5, in cui si dichiara che gli scopi perseguiti dal comitato comportano esenzioni fiscali ai sensi del codice tributario tedesco (*Abgabenordnung*, art. 52)

[317] Cfr. C. Breuer e T. Nowy, *Germany: Autonomy, Partnership and Subsidiarity*, in J. Scheerder, A. Willem e E. Claes (a cura di), *Sport Policy Systems and Sport Federations*, London, 2017, pp. 157-174.

[318] Per realizzare la subalternità del comitato olimpico francese (CNOSF) rispetto a federazioni (e leghe), è sufficiente osservare l'impianto del *Code du sport*, che riserva al primo assai meno spazio (parte I, Titolo IV) rispetto alle seconde (parte I, Titolo III). Cfr. anche N. Scelles, *France: Organisation of Sport and Policy Towards Sport Federations*, in J. Scheerder, A. Willem e E. Claes (a cura di), *Sport Policy Systems,* cit., pp. 135-153.

[319] J. Camy, L. Clijsen, A. Madella e 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 *Hits. J. Arts Scien*., 2009, pp. 41-52.

studio[320], la Francia veniva considerata a configurazione "burocratica" – largamente la più diffusa nel continente –, ovvero contraddistinta dal ruolo particolarmente attivo giocato dal potere pubblico nella regolamentazione del fenomeno sportivo, che si traduce, oltre che in un rilevante intervenzionismo sul piano normativo, nella scarsa negoziazione dell'autorità pubblica con gli enti sportivi, a cui i poteri in materia verrebbero al più "delegati". Sul versante opposto, veniva collocata la Germania, considerata a configurazione "missionaria", ovvero caratterizzata – come qualche altro paese, specialmente nordeuropeo – da importanti margini di autonomia decisionale riservati alle organizzazioni sportive: in questi sistemi, l'autorità pubblica si astiene tendenzialmente dalla regolamentazione del fenomeno sportivo, ma non viene meno l'interesse pubblico per il fenomeno, che comporta lo stanziamento di ingenti finanziamenti pubblici. Assolutamente peculiare – e quasi unica[321] – la collocazione del sistema britannico, denominato a configurazione "imprenditoriale", laddove la regolamentazione pubblica resta sporadica e funzionale a favorire l'espressione delle logiche di mercato, in virtù delle quali gli operatori economici sono chiamati a soddisfare la domanda socioeconomica di sport e le organizzazioni sportive si vedono costrette ad adattare le proprie esigenze. Infine, in Italia, si notano caratteristiche proprie della configurazione missionaria, come l'accentuata autonomia decisionale delle organizzazioni sportive, ma l'intervento statale non appare certamente trascurabile, come accade nella configurazione burocratica. Tale regime ibrido[322] dipende soprattutto dalla peculiare natura del CONI, che assume storicamente il ruolo di "guida" del movimento sportivo italiano, operando nella doppia veste di comitato olimpico ed ente pubblico.

Nonostante lo studio di cui sopra sia ormai abbastanza datato, le classificazioni ivi riportate appaiono ancora valide, oltre che sicuramente in sintonia con gli atti – anche recenti – dell'UE, in cui si riconosce la diversità di approcci negli Stati membri come ostacolo – che però non sembra considerato insormontabile – all'emersione di un modello sportivo europeo. Tuttavia, soprattutto negli ultimi anni qualcosa sembra muoversi praticamente in tutte le esperienze nazionali prese in

[320] A parte le configurazioni burocratica, missionaria e imprenditoriale, di cui si dirà, nello studio viene osservata, con riferimento esclusivo ai Paesi Bassi, anche una quarta configurazione, definita "sociale". A differenza della configurazione missionaria, che prevede una sorta di "delega" al movimento sportivo, la configurazione sociale si basa sul coinvolgimento della società civile in senso più generale: essa presenta elevati livelli di interazione con partner quali sindacati, operatori del settore del volontariato e del commercio. Cfr. [320] J. Camy, L. Clijsen, A. Madella e A. Pilkington, *Improving in the field of sport in Europe through vocational training*, cit., pp. 53 ss.

[321] La medesima configurazione si riscontra soltanto in Irlanda. Cfr. *ibidem*.

[322] Sul punto, vale la pena riportare le parole contenute nel documento (*ivi*, p. 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".

esame: al riguardo, sempre in funzione "servente" rispetto alla configurabilità del modello sportivo europeo, occorre interrogarsi sull'esistenza di possibili convergenze rispetto a punti di partenza così distanti.

## 5. *Recenti tendenze di riforma nei sistemi di* sports governance *nazionali*

Partendo dalla situazione italiana, devono essere menzionate, nel rispetto del grado di dettaglio che è consentito in questa sede, due epocali riforme. In ordine di gerarchia delle fonti (e non cronologico), bisogna ricordare di nuovo la novella dell'art. 33 Cost. che ha ritagliato lo spazio per l'attività sportiva in Costituzione[323]. Se gli effetti concreti di questa riforma sul piano dei rapporti tra istituzioni sportive e statali non sembrano *ictu oculi* così evidenti, lo stesso non può dirsi con riferimento alla riforma dello sport, avviata nel 2018-2019. Con la legge di bilancio per il 2019, il Parlamento italiano ha sostituito la società *CONI Servizi S.p.A.* con una nuova entità giuridica denominata *Sport e Salute S.p.A*., interamente partecipata dallo Stato e con nomine di vertice governative: a questa società è stato attribuito il controllo della quasi totalità delle risorse economiche precedentemente gestite dal CONI, da destinare alle federazioni sportive e al finanziamento delle attività sportive professionistiche, dilettantistiche e scolastiche. Tale scelta ha comportato un corposo svuotamento delle funzioni operative del CONI, rischiando di relegarne il ruolo a una funzione di indirizzo e coordinamento delle federazioni, oltre che di preparazione della rappresentativa olimpica nazionale. Con la legge delega 8 agosto 2019, n. 86 si è conferito poi al governo il compito di adottare uno o più decreti legislativi "per il riordino del CONI e della disciplina di settore". Se i decreti legislativi sulla disciplina di settore sono stati approvati e sono – faticosamente – diventati operativi, la riforma del CONI ha subito una battuta d'arresto, anche perché avversata apertamente dal CIO. Di fatto, fermo quanto previsto nella legge di bilancio 2019, la delega è rimasta inattuata e, sul punto, in via di compromesso e in prossimità dei Giochi di Tokyo (svoltisi nel 2021), si è provveduto ad adottare il d.l. 29 gennaio 2021, n. 5, per scongiurare sanzioni contro il CONI e gli atleti italiani per violazione del principio di autonomia delle organizzazioni sportive stabilito dalla Carta olimpica[324].

In Francia, in vista dei Giochi olimpici di Parigi (2024), sono state approvate varie modifiche normative, che hanno innovato soprattutto il *Code du Sport* in favore di un intervenzionismo statale più accentuato. Ad esempio, al comitato

[323] Cfr. *supra*, par. precedente e nota 293.

[324] Per la *querelle* tra CIO e governo italiano in merito al "riordino" del CONI, cfr. L. Melica, *Sport e «diritti» in Italia e nel mondo*, Bologna, 2022, pp. 5-10 e p. 68 ss.; G. Liotta e L. Santoro, *Lezioni di Diritto sportivo*, cit., pp. 1-10; A. Marchetti, *The autonomy of sport and the case of the Italian reform*, in *RDES*, 2022, pp. 213-240; G.G. Carboni, *L'ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato*, in *federalismi.it*, 2021, 12, pp. 49-50; D. Rapacciuolo, *La riforma italiana dello sport fra critiche, paventate illegittimità, paure e best practices*, in *RDES*, 2019, 2, pp. 9-13.

olimpico nazionale (*Comité national olympique et sportif français*, CNOSF) è stata affiancata la *Agence Nationale du Sport* (ANS), qualificata come "gruppo di interesse pubblico", responsabile dello sviluppo dell'accesso allo sport per tutti e della promozione dello sport di alto livello e di alto rendimento, in particolare nelle discipline olimpiche e paralimpiche, nel quadro di una strategia definita per mezzo di accordo con lo Stato[325]. Benché nata per superare il modello centralizzato del suo predecessore – il *Centre National pour le Développement du Sport* (CNDS), ente pubblico sotto il controllo ministeriale –, tale riforma rischia di comportare un appiattimento del ruolo del CNOSF su quello dell'ASN, alla cui governance il primo partecipa e da cui riceve anche sovvenzioni. D'altro canto, venendo alle federazioni sportive nazionali (e, in buona misura, anche alle leghe professionistiche), il decreto 4 agosto 2023, n. 726, prevede oggi che esse siano sottoposte non più alla "tutela" (tutelle), ma al "controllo" (*contrôle*) del Dipartimento per lo sport (*Direction des sports*) e del ministro dello sport. Da questa modifica lessicale derivano una serie di nuove misure: il limite di tre mandati per i presidenti federali e di lega[326]; il contratto di "impegno repubblicano" sottoscritto dalle federazioni riconosciute alle condizioni stabilite dal Consiglio di Stato, volto a tutelare l'integrità fisica e morale delle persone, specialmente dei minori[327]; la valutazione discrezionale del ministro dello sport sulla capacità della federazione di partecipare alla politica sportiva pubblica[328]; l'introduzione del rinnovo per il riconoscimento delle federazioni, che, in caso di silenzio degli enti governativi entro il termine previsto, si sostanzia in un rigetto[329].

Persino in Germania, laddove l'interventismo statale in materia sportiva è storicamente minimale, è al vaglio del parlamento un disegno di legge avente ad oggetto, in generale, la promozione dello sport (*Sportfördergesetz*), con cui si punta a fornire una base giuridica uniforme per il sostegno allo sport di alto livello in tutto il paese[330]. Questo disegno di legge prevederebbe l'istituzione di un'agenzia indipendente per il coordinamento e la gestione dei finanziamenti destinati allo sport d'élite, che sarebbe responsabile del sostegno finanziario e della promozione delle associazioni sportive e degli atleti, garantendo un'assegnazione più rapida dei fondi e aprendo a nuove opportunità per finanziamenti aggiuntivi. Si tratterebbe di una svolta rilevante per il sistema, che al momento prevede l'erogazione di finanziamenti pubblici alle federazioni sportive "per mediazione" del comitato olimpico nazionale (DOSB), il quale, però, almeno da chi vuole la riforma, è

[325] L. 1° agosto 2019, n. 812, *relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024*.

[326] L. 2 marzo 2022, n. 296, che ha modificato il *Code du sport*.

[327] L. 24 agosto 2021, n. 1109, che ha modificato il *Code du sport*.

[328] L. 296/2022, cit.

[329] Decr. 10 giugno 2022, n. 877, che ha modificato il *Code du sport*.

[330] *Gesetz zur Regelung der Förderung des Spitzensports und weiterer Maßnahmen gesamtstaatlicher Bedeutung im Sport sowie zur Errichtung der Spitzensport-Agentur*, 14 agosto 2024, in *bmi.bund.de*.

considerato un "mediatore" tra governo e federazioni sbilanciato a favore delle seconde.

Soprattutto, data la natura e l'identità del sistema sportivo britannico, appare sorprendente il recentissimo intervento legislativo, che prende il nome di *Football Governance Act* (2025), con cui il parlamento mira a proteggere la sostenibilità del sistema calcistico inglese[331]. Con questo atto è stato istituito l'*Independent Football Regulator* (IFR), ovvero un organismo di controllo volto ad assicurare la solidità finanziaria dei club calcistici e salvaguardare il patrimonio identitario del calcio inglese. Tale organismo, portato a regime, si compone di un *Board* e di un *panel* di esperti. Il *Chair* del *Board*, membro non esecutivo, è nominato dal *Secretary of State*, che deve essere consultato anche per la nomina degli altri membri non esecutivi da parte del *Chair*; i membri esecutivi e i componenti del *panel* di esperti vengono invece nominati dal *Chief Executive Officer*, a sua volta nominato dal *Chair* previa consultazione con il *Secretary of State* e i membri non esecutivi. Si tratta di un sistema di nomine che mira a non intaccare l'indipendenza dell'organismo, ma che, almeno indirettamente, lega l'operatività dell'IFR all'impulso governativo. Venendo ai compiti, l'IFR è investito della funzione di concedere licenze ai club per la partecipazione a determinate competizioni (*specified competitions*) individuate dal *Secretary of State*, a seguito di positiva verifica, tra le altre cose, della conformità sul piano finanziario, della struttura di governance societaria, dell'impegno al dialogo con i tifosi. Inoltre, la legge introduce un rigoroso test di idoneità per l'acquisizione delle quote societarie da parte di nuovi investitori, atto a garantire l'integrità e la solidità finanziaria di proprietari e dirigenti. Ancora, al fine di tutelare l'identità dei club e del calcio inglese, prevede che modifiche sostanziali – come quelle riguardanti nome, stemma, colori sociali o sede – siano sottoposte all'autorizzazione dell'IFR e/o a consultazione con i sostenitori. Addirittura, l'IFR, previa consultazione con la federazione e con altri attori reputati rilevanti, può individuare "competizioni proibite" ai club. Infine, all'IFR sono assegnati ampi poteri investigativi, che includono la facoltà di acquisire informazioni, accedere a documenti e intraprendere procedimenti sanzionatori contro i club. Se è vero che l'istituzione dell'IFR rappresenta un tentativo di risposta ad alcune problematiche del calcio inglese, come le difficoltà finanziarie di alcuni importanti club, nonché al progetto *European Superleague*, gli oneri burocratici che ne deriverebbero potrebbero risultare disincentivanti per investitori stranieri, con esiti tutti da verificare sul piano della sostenibilità del sistema stesso. In ogni caso, in attesa di verificare in concreto come impatterà questa disciplina sul sistema calcistico inglese, è possibile evidenziare l'assoluta novità del *Football Governance Act* nel sistema di governance sportiva britannico.

[331] *Football Governance Act 2025*, 21 luglio 2025. Le riflessioni su questo intervento legislativo sono nate qualche anno prima con la pubblicazione di un documento da parte del Governo Sunak (2023) denominato «*A sustainable future - reforming club football governance*» e dedicato, appunto, ad una possibile riforma riguardante il calcio inglese di alto livello.

Guardando alle novità appena descritte – tutte realizzate negli ultimi anni in contesti profondamenti differenti ma facenti capo all'ambito dello sport europeo – sembra potersi scorgere un certo trend verso forme di regolamentazione pubblica del fenomeno sportivo.

Se in Francia – e in Italia – sembra rafforzarsi il modello di configurazione burocratica, le riforme paventate o realizzate in Germania e nel Regno Unito svelano quantomeno la messa in discussione di modelli meno intervenzionisti, come quello missionario e quello imprenditoriale, che pure sembravano particolarmente in salute fino a poco tempo fa. Tutto ciò si aggiunge ad un contesto continentale in cui il modello "burocratico", ossia caratterizzato da spiccato interventismo statale, costituiva già la configurazione largamente più diffusa.

Tuttavia, a ben vedere, la tendenza appena descritta non deve essere sopravvalutata, a tal punto da assurgere a caratteristica comune alle esperienze nazionali e quindi distintiva del modello sportivo europeo. Infatti, continua a permanere grande differenza tra i vari sistemi nazionali, in ordine al grado e alla misura dell'interventismo statale, oltre che in merito ai rapporti tra istituzioni sportive e autorità pubbliche. Ma soprattutto, ciò che non appare esistente è una riflessione puntuale e condivisa sulla autonomia dell'ordinamento sportivo. Anzi, da questo punto di vista permane un silenzio sul piano legislativo, giurisprudenziale e istituzionale, tale da rendere ambigua la definizione dei contorni dell'ordinamento sportivo a livello nazionale e tale, quindi, da rendere problematica l'emersione di tratti distintivi della governance pubblico-privata del settore. Ciò vale sia che si guardi al quadro valoriale, sia al contesto organizzativo.

Volendo, quindi, tentare una lettura delle recenti tendenze, si può comunque evidenziare un clima di non trascurabile instabilità, da cui scaturisce l'esigenza di ridisegnare i rapporti tra potere pubblico e settore sportivo. Questa necessità scaturisce probabilmente dalla presa d'atto che lo sport del nuovo millennio – specialmente d'élite – impatta sul sistema socioeconomico in una maniera nuova, che chiama in causa il regolatore pubblico più di quanto non accadesse in passato.

## 6. *L'utilità del concetto di "modello sportivo europeo"*

Come visto, le Istituzioni dell'UE – con la rilevante eccezione della Corte di giustizia – hanno dimostrato di voler rispolverare periodicamente il concetto di "modello sportivo europeo", che proprio negli ultimi anni è ritornato in auge per difendere un certo tipo di organizzazione del fenomeno sportivo, basato, in estrema sintesi, sulla centralità delle federazioni sportive. Tuttavia, allo stato, sembra potersi sostenere che esso non appare in grado di assumere una effettiva consistenza, dato che continua ad essere richiamato nell'ambito di fonti di *soft law* dell'UE, ma non trova ingresso né nelle fonti vincolanti, né nella giurisprudenza della Corte di giustizia, né – ad alcun titolo – negli ordinamenti nazionali degli Stati membri. Tale

inconsistenza del modello sportivo europeo si deve probabilmente a tre ordini di ragioni[332].

In primo luogo, non sembra emergere un *corpus* valoriale secondo cui distinguere lo sport europeo da quello globale. Le stesse fonti apicali dell'ordinamento sportivo, infatti, mettono al centro – molto più esplicitamente di quanto non facciano le fonti europee – il rispetto dei diritti fondamentali, il principio di non discriminazione e di integrità dello sport, nonché il suo valore educativo. Per quanto la promozione e l'osservanza di questi principi debba essere verificata in concreto e non manchino certamente contraddizioni interne al sistema, comunque appare eccentrico il tentativo di distinguere lo sport europeo da quello globalmente inteso sotto il profilo della base valoriale.

In secondo luogo, la condivisione di un modello sportivo europeo non trova sponda negli ordinamenti nazionali, né esplicitamente né implicitamente. Nel panorama europeo si ritrovano esperienze e tradizioni sportive e culturali talmente differenti che si fatica a rintracciare punti in comune, con riferimento all'inquadramento valoriale del fenomeno sportivo, al riconoscimento della sua autonomia, all'organizzazione del settore, ai rapporti delle istituzioni sportive con le autorità pubbliche. Queste profonde differenze non possono dirsi appianate neanche alla luce delle tendenze più recenti, che – come visto – spingono verso forme di regolamentazione pubblica più accentuata. D'altronde, questo dato è ammesso pacificamente dalle stesse Istituzioni dell'UE, che appunto rinunciano a costruire un modello sportivo europeo sulla base di un sostrato comune risultante dalle esperienze nazionali. Tuttavia, la difficoltà di rintracciare tratti comuni non può che incidere sulla debolezza del concetto di modello sportivo europeo, poiché appare quantomeno complicato immaginare un modello valido per un ordinamento sovranazionale che non si fondi sulla condivisione di alcuni elementi da parte degli ordinamenti nazionali, tanto più per il fatto che la competenza in materia sportiva continua – legittimamente – ad essere detenuta dagli Stati membri, spettando all'UE soltanto la possibilità di promuovere azioni a sostegno dello sport.

Infine, non pare per niente convincente sostenere l'esistenza di un modello sportivo europeo contrapposto ad altri (per es., quello nordamericano) sotto il profilo dell'organizzazione del movimento. Se è vero che nell'ambito dello sport europeo si può continuare a riconoscere in buona misura la centralità delle federazioni sportive, questo assunto non appare né così forte, né immutabile e, pertanto, non può essere considerato decisivo. Da un lato, bisogna riconoscere che anche in Europa l'emersione delle leghe professionistiche sta portando sempre più all'organizzazione di competizioni autogestite (o quasi) dai club e/o progettate in forma "chiusa"[333], oltre al fatto che non si conta il numero di atleti e

[332] Cfr. anche A. Merone, *La cedevolezza del modello sportivo europeo*, in *Riv. dir. sport*., 2024, 1, pp. 1-10.

[333] A parte l'incompiuto progetto *European Super League*, sembra semplice fare l'esempio del basket, che vede come competizioni continentale di vertice la *Euroleague Basketball*, cui si accede non per meriti sportivi (*rectius*: per piazzamento nei campionati nazionali), ma a seguito di

associazioni/società sportive europee che competono in circuiti internazionali rispondenti ad altre logiche organizzative (come il tennis, l'automobilismo o le leghe professionistiche statunitensi[334]). D'altro lato, non può essere negato il fatto che il modello europeo incentrato sulle federazioni, pur ammesso, è destinato a "durare finché dura", dato che non si capisce in quale modo le istituzioni pubbliche potrebbero vietare agli attori del movimento di percorrere altre strade, come confermato – in estrema sintesi – dalle sentenze *ISU* e *European Super League*.

Ma quale utilità può assumere, allora, il concetto di "modello sportivo europeo"? In termini operativi, esso potrebbe essere utile come cornice dialogica per varie ragioni. In primo luogo, può servire ad orientare le politiche di buona governance e a legittimare standard minimi (trasparenza, democrazia interna, *accountability*) come condizione dell'autonomia delle organizzazioni sportive, pur senza pretendere un'unificazione organizzativa. In secondo luogo, può favorire il coordinamento multilivello tra UE, Stati membri e istituzioni sportive. In terzo luogo, può consentire di leggere le differenze nazionali come variazioni su un tema comune, invece che come ostacoli all'integrazione. Tutte queste funzioni renderebbero il concetto, più che formula normativa, uno strumento retorico-politico utile per "negoziare" standard e per ripensare il rapporto pubblico-privato alla luce delle trasformazioni economiche e sociali dello sport.

Questa visione può, però, essere portata avanti a due condizioni.

Innanzitutto, bisogna evitare di confondere il modello con un'improbabile (e impossibile) uniformazione: il valore aggiunto europeo risiede, infatti, proprio nella capacità di armonizzare senza omologare, riconoscendo margini di pluralismo istituzionale entro parametri condivisi di integrità, concorrenza leale e tutela dei diritti.

In secondo luogo, per riempire di significato il modello sportivo europeo, occorre ripensare le basi del diritto europeo dello sport, che, ancora oggi, vede irrisolto il nodo della "specificità" *ex* art. 165 TFUE e risulta quasi esclusivamente frutto degli orientamenti della Corte di giustizia. In questo contesto, il nodo centrale della questione, ovvero l'autonomia (con una cerata audacia: il principio di autonomia) dell'ordinamento sportivo, resta ancora sommerso. Soltanto da una riflessione sul concetto di autonomia in chiave europea, potrebbe derivare la costruzione di una nozione "utile" di "modello sportivo europeo".

---

sottoscrizione di contratto di licenza con la società organizzatrice. Cfr. anche Cfr. F. Laus, *Lo sport tra concorrenza, competitività e professionismo*, in *federalismi.it*, 2021, 18, pp. 143-149. D'altro canto, sono altrettanto note le vicende che hanno portato alla emancipazione della *Premier League* inglese dalla federazione calcistica nazionale e l'assetto di governance (di grande successo) che ne è conseguito: cfr. R. Elliot (a cura di), *The English Premier League. A Socio-Cultural Analysis*, London, 2017, pp. 1-32; A. Calò, *La nascita della Premier League*, in *ultimouomo.com*, 2018.

[334] Per un quadro d'insieme, cfr. B. Li e O. Scott, *Governance in Professional Individual Sports*, in *Adm. Gov. Glob. Sport Bus*., 2021, pp. 229-246.

BIBLIOGRAFIA

M. Avbelj, *The European Union under transnational law: A pluralist appraisal*, Oxford, 2018.

S. Bastianon, *La Superlega e il modello sportivo europeo*, in *Riv. dir. sport*., 2021, 2, pp. 288-315.

S. Bastianon, *La FIGC non è un organismo di diritto pubblico. E adesso?*, in *RDES*, 2021, 2, pp. 13-20.

S. Bastianon, *I casi ISU e Superlega nelle Conclusioni dell'Avvocato generale Rantos. Prime osservazioni*, in *RDES*, 2022, pp. 299-320.

S. Bastianon e M. Colucci, *The European Union and Sport Handbook*, Salerno, 2024.

E. Battelli, *Una lettura assiologicamente orientata del fenomeno sportivo alla luce del riconoscimento costituzionale dello sport*, in *Riv. dir. sport*., 2023, 2, pp. 299-320.

F. Borriello, *Il coast to coast della giurisprudenza italiana sulla qualificazione delle Federazioni Sportive Nazionali come organismo di diritto pubblico. Fin de partie fischiato dall'arbitro comunitario?*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2022, 1, pp. 8-43.

F. Borriello, *L'accertamento incidentale del giudice amministrativo sulla legittimità delle sanzioni disciplinari sportive nella tutela risarcitoria e il nuovo intervento della Consulta: la sentenza n. 160 del 2019*, in P. Del Vecchio, L. Giacomardo, M. Sferrazza e R. Stincardini (a cura di), *La giustizia nello sport*, Napoli, 2022, pp. 447-476.

C. Breuer e T. Nowy, *Germany: Autonomy, Partnership and Subsidiarity*, in J. Scheerder, A. Willem e E. Claes (a cura di), *Sport Policy Systems and Sport Federations*, London, 2017, pp. 157-174.

A. Calò, *La nascita della Premier League*, in *ultimouomo.com*, 2018.

J. Camy, L. Clijsen, A. Madella e A. Pilkington, *Improving in the field of sport in Europe through vocational training* (*VOCASPORT Project*), Bruxelles, 2004.

G.G. Carboni, *L'ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato*, in *federalismi.it*, 2021, 12, pp. 49 ss.

L. Casini, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010.

J. Chappelet, *Autonomy of sport in Europe*, Strasbourg, 2010.

M. Colucci e S. Civale (a cura di), *La giustizia sportiva. Internazionale e comparata*, Nocera Inferiore, 2015.

L. Di Nella, *Lo sport nel diritto primario dell'Unione Europea: il nuovo quadro normativo del fenomeno sportivo*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2011, 1, pp. 5-16.

A. Duval, *The court of arbitration for sport and EU law: chronicle of an encounter*, in *Maast. J. Eur. Comp. Law*, 2015, 2, pp. 224-255.

M. Dyreson, *Mapping sport history and the history of sport in Europe*, in *J. Sport Hist.*, 2011, 3, pp. 397-405.

C. Eisenberg, *Towards a New History of European Sport?*, in *Eur. Rev.,* 2011, 4, pp. 617-622.

R. Elliot (a cura di), *The English Premier League. A Socio-Cultural Analysis*, London, 2017, pp. 1-32.

L. Ferrara, *Lo sport in Costituzione*, in *Riv. dir. sport*., 2023, 2, pp. 431-438; A. Vuolo, *Lo sport e la modifica dell'art. 33 della Costituzione*, in *Dir. pub. eur. rass. online*, 2024, 2.

D. Filosa e A. Ferrari, *Spunti di analisi comparativa tra il sistema sportivo Nord-Americano e quello europeo. Gli istituti del "Salary Cap" e della "Luxury Tax" negli Stati Uniti e "UEFA Financial fair Play" in Europa*, in *RDES*, 2017, 2, pp. 83 ss.

B. Garcia e V. Smokvina (a cura di), *The European Model of Sport: Myth or Reality?*, New York, 2025.

G. Gems e G. Pfister, *Understanding American Sports*, London, 2009.

L. Giacomardo, *Breve analisi sulla natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali e la riforma del 1999 (D.lgs. 242/99)*, in P. Del Vecchio, L. Giacomardo, M. Sferrazza e R. Stincardini (a cura di), *La giustizia nello sport*, Napoli, 2022, pp. 111-120

A. Giordano, *L'intervento della Corte costituzionale: la sentenza n. 49 del 2011*, in P. Del Vecchio, L. Giacomardo, M. Sferrazza e R. Stincardini (a cura di), *La giustizia nello sport*, Napoli, 2022, pp. 433-442.

A. Guttmann, *Games and empires. Modern sport and cultural imperialism*, New York, 1994.

I. Henry, *European models of sport. Governance, organisational change and sport policy in the EU*, in *Hits. J. Arts Scien*., 2009, pp. 41-52.

A. Krüger, J.K. Rhuel e A. Teja (a cura di), *La comune eredità dello sport in Europa. L'importanza della storia dello sport per la cultura dello sport*, Roma, 1996.

F. Laus, *Lo sport tra concorrenza, competitività e professionismo*, in *federalismi.it*, 2021, 18, pp. 134 ss.

B. Li e O. Scott, *Governance in Professional Individual Sports*, in *Adm. Gov. Glob. Sport Bus*., 2021, pp. 229-246.

G. Liotta e L. Santoro, *Lezioni di Diritto sportivo*, Milano, 2023.

E. Lubrano, *La corte costituzionale n. 49/2011: nascita della giurisdizione meramente risarcitoria o fine della giurisdizione amministrativa in materia disciplinare sportiva?*, in *RDES*, 2011, 1, p. 63 ss.

A. Marchetti, *The autonomy of sport and the case of the Italian reform*, in *RDES*, 2022, pp. 213-240.

G. Mazzei, *Insospettate convergenze tra le esperienze giuridiche di Stati Uniti e Unione europea in materia di sport*, in *Amministrativ@mente*, 2015, pp. 10-12.

L. Melica, *L'unione incompiuta*, Napoli, 2015.

L. Melica, *Sport e «diritti» in Italia e nel mondo*, Bologna, 2022.

L. Melica, *Attività sportiva e persona umana: una riforma ambiziosa e lungimirante*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2023, 4, pp. 5-10.

L. Melica, *«L'éclairer dell'Olimpismo». De Coubertin tra i giganti del metodo comparato*, Modena, 2024.

A. Merone, *La cedevolezza del modello sportivo europeo*, in *Riv. dir. sport*., 2024, 1, pp. 1-10.

J.A. Nafziger, *A comparison of the European and North American models of sports organisation*, in *Int'l Sp. L. J.*, 2008, 3-4, pp. 100-109.

B. Nascimbene e S. Bastianon, *Diritto europeo dello sport*, Torino, 2011.

A. Orlando, *Il caso Superlega. Tra modello sportivo europeo, diritto concorrenziale e specificità dello sport, in attesa della Corte di giustizia*, in *Dir. pubbl. comp. eur.,* 2023, 2, pp. 339-382.

A. Orlando, *Ordinamento transnazionale dello sport tra autonomia e modello sportivo europeo*, Napoli, 2025.

A. Orlando, *L'ultima stagione del diritto europeo dello sport nella giurisprudenza della Corte di giustizia: la faticosa emersione della specificità*, in questo volume.

F. Panetosto, *Il caso* European Super League *e il* modello sportivo europeo*: l'evoluzione dello sport a livello europeo in nome della sua specificità*, in *RDES*, 2022, pp. 13-22.

L. Parona, *Nota a Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. IV, 3 febbraio 2021 – Gli incerti confini dell'organismo di diritto pubblico alla luce della controversa qualificazione giuridica delle federazioni sportive*, in *Riv. dir. sport.,* 2021, 2, pp. 397-434.

D. Rapacciuolo, *La riforma italiana dello sport fra critiche, paventate illegittimità, paure e best practices*, in *RDES*, 2019, 2, pp. 9-13.

D. Rapacciuolo, *The European Super League saga, the future of the European model of sport and the football business in Europe*, in *RDES*, 2021, 1, pp. 9-16.

D. Rapacciuolo, *The European Parliament Resolution of 23 November 2021 on EU Sports Policy: From confrontation to intervention, supervision, and protection of the European model of sport*, in *RDES*, 2021, 3, pp. 9-18.

P. Sandulli, Electa una via non datur recursus ad alteram*. Prime considerazioni sulla relazione dell'Avvocato generale Rantos alla Corte di giustizia sul caso Super Lega*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2022, 2, pp. 241-245.

L. Santoro, *L'inserimento dello sport in Costituzione: prime osservazioni*, in *Diritto dello sport*, 2023, 2, pp. 9 ss.

S. Sassi, *Diritto transnazionale e legittimazione democratica*, Milano, 2018.

M.R. Spasiano, *La sentenza n. 49/2011 della Corte Costituzionale: un'analisi critica e un tentativo di «riconduzione a sistema»*, in *Riv. dir. sport*., 2012, 2, pp. 209-216.

M.R. Spasiano, *La legge 17 ottobre 2003, n. 280 e i complessi rapporti tra giustizia sportiva e giustizia statale*, in P. Del Vecchio, L. Giacomardo, M. Sferrazza e R. Stincardini (a cura di), *La giustizia nello sport*, Napoli, 2022, pp. 337-352.

N. Scelles, *France: Organisation of Sport and Policy Towards Sport Federations*, in J. Scheerder, A. Willem e E. Claes (a cura di), *Sport Policy Systems,* London, 2017, pp. 135-153.

J. Tognon, *Diritto e politiche dello Sport nell'Unione europea*, Padova, 2016.

A. Tomlinson e C. Young, *Sport in Modern European History: Trajectories, Constellations, Conjunctures*, in *J. Hist. Sociology,* 2011, 4, pp. 409-427.

A. Tomlinson, C. Young e R. Holt (a cura di), *Sport and the transformation of modern Europe*, London, 2011.

S. Weatherill, *European sports law: a comparative analysis of the European and American models of sport*, in *Int'l Sp. L. J.,* 2006, 3-4, pp. 128-131.

S. Weatherill (a cura di), *European Sports Law*, Den Haag, 2014.

# I Modelli Organizzativi e di Controllo (MOC) nel sistema di *safeguarding* nello sport

*Paolo Mormando*

*This paper analyzes the Organizational and Control Model (MOC) envisaged by the safeguarding system introduced in Italy by Legislative Decree No. 39 of 2021 as a fundamental tool for preventing abuse, violence, and discrimination in sport. The analysis examines the relevant regulatory framework, the guidelines issued by CONI (the Italian National Olympic Committee), and the implementation of the models required to adapt to the specific circumstances of individual sports organizations, highlighting how this instrument is not merely a formal compliance requirement but a concrete opportunity to promote a culture of respect and the protection of human dignity in sport. The paper also explores the role of the safeguarding officer and the liability implications for sports organizations, underscoring the importance of ongoing training and the periodic updating of the models to ensure the effectiveness of the prevention system.*

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il quadro normativo di riferimento: il decreto legislativo n. 39 del 2021. – 3. Le linee guida del CONI e l'attuazione federale. – 4. Struttura e contenuti dei Modelli Organizzativi e di Controllo. – 5. La formazione come elemento cardine del sistema. – 6. Responsabilità delle società sportive e funzione esimente dei Modelli Organizzativi e di Controllo.

## 1. *Introduzione*

Lo sport rappresenta uno dei più significativi ed importanti veicoli di crescita personale e sociale, un ambito privilegiato nel quale si formano gli individui, si sviluppano competenze, si incrementano abilità psico fisiche e, soprattutto, si trasmettono valori fondamentali per la formazione e la vita. Non a caso la Costituzione Italiana, all'art. 33, riconosce espressamente "il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme", elevando così lo sport a strumento di interesse costituzionale per lo sviluppo della persona.

L'ambiente sportivo, pertanto, proprio in ragione di questa sua centralità educativa e sociale, deve essere assolutamente difeso dal rischio di divenire terreno fertile per comportamenti lesivi della dignità personale, in special modo, quando coinvolge soggetti particolarmente vulnerabili come minori o persone appartenenti a categorie socialmente svantaggiate.

La consapevolezza di tale rischio latente ha spinto il legislatore ad intervenire con strumenti normativi specifici volti a preservare l'integrità educativa e sociale dell'attività sportiva.

In questo contesto si inserisce l'introduzione del sistema di *safeguarding* ed al suo interno dei Modelli Organizzativi e di Controllo, che rappresentano non solo

DOI Code: 10.1285/i9788883052385v2p139

una risposta ad esigenze di tutela, ma soprattutto un'opportunità per le società sportive di trasformare la prevenzione in cultura organizzativa, facendo dell'ambiente sportivo un luogo dove la dignità della persona costituisce il valore fondante di ogni attività ed assicurando così all'ambito sportivo le prerogative che lo rendono unico ed attrattivo per la realizzazione del benessere e della crescita della persona.

## 2. *Il quadro normativo di riferimento: il decreto legislativo n. 39 del 2021*

I Modelli Organizzativi e di Controllo (MOC) rappresentano lo strumento fondamentale, individuato e disciplinato dall'art. 16, comma 1, del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 39, finalizzato alla prevenzione delle molestie, della violenza di genere e di ogni altra forma di discriminazione, come specificato dal d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198, o derivante da condizioni personali quali etnia, religione, convinzioni personali, disabilità, età od orientamento sessuale.

La norma attribuisce un ruolo centrale ai MOC quali strumenti di tutela per le società e le associazioni sportive, evidenziando come la prevenzione di comportamenti discriminatori e violenti sia una responsabilità condivisa tra lo Stato, le federazioni sportive e le singole società affiliate.

Il legislatore, in particolare, ha inteso con questa disposizione determinare un vincolo operativo alle Federazioni Sportive Nazionali (FSN), alle Discipline Sportive Associate (DSA), agli Enti di Promozione Sportiva (EPS) ed alle Associazioni Benemerite (AB), obbligandole a redigere linee guida che possano orientare le società ed associazioni affiliate nella predisposizione dei propri Modelli Organizzativi e di Controllo[335].

Il comma 2 della stessa disposizione normativa, poi, statuisce un obbligo diretto in capo a ciascuna società sportiva di predisposizione ed adozione dei MOC entro dodici mesi dalla comunicazione delle linee guida emanate dall'ente affiliante.

Tale termine di adeguamento della posizione della singola società o associazione sottolinea l'urgenza e l'importanza che ha attribuito la normativa in vigore affinché si realizzi nel più breve tempo possibile la diffusione uniforme di procedure organizzative finalizzate alla prevenzione di molestie, violenze e discriminazioni.

La stessa disposizione normativa, inoltre, al comma 3 sancisce l'obbligo per gli enti affilianti di introdurre sanzioni disciplinari nei confronti delle società o associazioni inadempienti, attribuendo in tal modo rilevanza significativa nell'ambito dell'ordinamento settoriale sportivo all'inosservanza del dovere di adozione del MOC.

Non è frequente nel quadro normativo italiano che una norma primaria imponga direttamente alle federazioni sportive di prevedere specifiche sanzioni per

[335] Sul punto si veda l'analisi del sistema di competenze delineato dall'art. 16 del d.lgs. 39/2021 in relazione al riparto di funzioni tra Stato, CONI e federazioni sportive.

determinati comportamenti, con la conseguenza che la valutazione che deve essere data alla disposizione introdotta è quella di espressione di una precisa sensibilità dell'ordinamento nei confronti della tutela della persona e della prevenzione di comportamenti lesivi nel contesto sportivo.

Sul piano sistematico, poi, la previsione legislativa pone in evidenza un nuovo piano di interazione tra l'ordinamento statuale e l'ordinamento settoriale sportivo.

Se da un lato, infatti, la norma manifesta un livello di ingerenza dello Stato nell'autonomia regolamentare delle federazioni, dall'altro sottolinea come nel caso di specie le ragioni di interesse pubblico primario siano così pervadenti da giustificare un sacrificio, peraltro minimo, dell'autonomia dell'ordinamento settoriale sportivo con particolare riferimento alla tutela dei soggetti più vulnerabili all'interno delle attività sportive, siano essi minorenni, donne o persone appartenenti a categorie socialmente svantaggiate.

## 3. *Le linee guida del CONI e l'attuazione federale*

In attuazione della normativa statuale, poi, il CONI ha adottato le linee guida applicabili a tutte le Federazioni Sportive Nazionali (FSN), Discipline Sportive Associate (DSA), Enti di Promozione Sportiva (EPS) ed Associazioni Benemerite (AB), che sono contenute nella deliberazione della Giunta di tale Ente n. 255 del 23 luglio 2023[336].

Tali linee guida includono, tra l'altro, un "Modello di regolamento per la prevenzione e il contrasto ad abusi, violenze e discriminazioni sui tesserati (regolamento *safeguarding*)", che costituisce il riferimento operativo per la predisposizione dei MOC da parte delle società affiliate.

Tale modello fornisce indicazioni dettagliate su contenuti, modalità di aggiornamento, pubblicazione e diffusione dei modelli, indicando altresì i soggetti responsabili della supervisione e del controllo.

Deve evidenziarsi, poi, che il comma 2 dell'art. 2 delle linee guida del CONI prescrive che i Modelli Organizzativi e di Controllo debbano essere aggiornati almeno con cadenza quadriennale, tenendo chiaramente conto delle caratteristiche specifiche di ciascuna affiliata e dei tesserati coinvolti.

L'aggiornamento periodico rappresenta un elemento fondamentale per garantire l'efficacia delle misure preventive, consentendo l'adattamento dei modelli alle mutate condizioni operative, normative o sociali.

Al fine di rapportare la disposizione ad un possibile scenario concreto, poi, si pensi al caso di una società che, in occasione del rinnovo quadriennale, rileva un incremento significativo di tesserate donne e decide di integrare nel proprio MOC

[336] Le linee guida del CONI rappresentano il primo atto di attuazione concreta del sistema di *safeguarding* previsto dal decreto legislativo, fornendo un modello uniforme per tutte le federazioni sportive.

nuove misure specifiche per la tutela della parità di genere. Tra queste, ad esempio, vengono introdotti corsi di formazione per gli allenatori sulla prevenzione del linguaggio sessista e la nomina di una figura femminile di riferimento nel *team* tecnico. Il dovere di aggiornamento del MOC, pertanto, si risolve nell'opportunità costante per una società di modificare le proprie misure di tutela in ragione del mutare della sua situazione interna o del quadro di riferimento nel quale la stessa è chiamata ad operare, come ad esempio può avvenire in ipotesi di modifiche normative, di competizioni alle quali la compagine è chiamata a partecipare oppure, molto più semplicemente, di cambio dell'impianto sportivo nel quale l'attività sportiva viene svolta.

Il quarto comma dello stesso articolo 2 delle Linee Guida CONI, inoltre, prevede che il MOC debba essere pubblicato sul sito internet della società e che debba essere affisso nella sede della compagine, garantendo così accessibilità e conoscibilità a tutti i componenti, a qualsiasi titolo, della società o dell'associazione, ivi inclusi ovviamente gli atleti, i genitori degli atleti minori di età, i dirigenti ed i tecnici.

L'adozione e l'aggiornamento dei MOC, poi, devono essere oggetto di pubblicazione anche nella home page del sito web della società od associazione e devono essere trasmessi al Responsabile Federale per le Politiche di *safeguarding*.

La previsione appena citata deve essere posta in correlazione con l'art. 4, comma 3 lett. *a* dell'allegato alle Linee Guida del CONI, che attribuisce al Responsabile Federale per le Politiche di *safeguarding* il compito di verificare l'avvenuta adozione dei MOC da parte delle società affiliate e di segnalare eventuali inadempienze al Segretario Generale ed alla Procura Federale ai fini dell'instaurazione dei procedimenti disciplinari volti a pervenire alla sanzione dei comportamenti.

## 4. *Struttura e contenuti dei Modelli Organizzativi e di Controllo*

Il quadro normativo è delineato dalle Linee Guida del CONI, poi, ciascuna Federazione Sportiva Nazionale (FSN), Disciplina Sportiva Associata (DSA), Ente di Promozione Sportiva (EPS) ed Associazione Benemerita (AB) costituisce il quadro di riferimento nell'ambito del quale, logicamente, possono essere dettate norme più stringenti e possono essere sviluppati modelli più articolati e rigorosi; tutto ciò, evidentemente, anche in ragione della specificità di ciascuna disciplina sportiva, delle dimensioni delle società e delle associazioni affiliate, nonché delle caratteristiche dei tesserati.

Un siffatto assetto normativo, inoltre, consente di poter delineare un equilibrio tra uniformità normativa dettata dall'ente pubblico la cui funzione è quella di presiedere e controllare lo svolgimento di tutte le attività sportive all'interno del paese e specificità operativa che rimane propria di ogni singola federazione e che deve essere calibrata dal soggetto istituzionale.

Le singole Federazioni Sportive Nazionali (FSN), Discipline Sportive Associate (DSA), Enti di Promozione Sportiva (EPS) ed Associazioni Benemerite (AB), pertanto, hanno a loro volta adottato le proprie linee guida ed i propri regolamenti prevedendo obblighi più stringenti rispetto a quelli indicati dalle linee guida CONI.

L'adozione dei MOC e la loro efficace implementazione rappresentano, pertanto, lo strumento attraverso il quale la norma generale contenuta nella legge dello Stato, prima, e le norme secondarie di attuazione delineate dal CONI assicurano una sinergia che garantisce la tutela dei diritti dei tesserati, promuovono la cultura del rispetto all'interno delle società e delle associazioni sportive e contribuiscono a rafforzare la credibilità e l'integrità del sistema sportivo nazionale.

Nel contesto calcistico, poi, la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) ha recepito le disposizioni del D. Lgs. 39/2021 e delle Linee Guida CONI attraverso l'adozione del proprio Regolamento per la prevenzione e il contrasto ad abusi, violenze e discriminazioni, approvato con il Comunicato Ufficiale n. 274/A del 29 giugno 2023[337].

Tale regolamento, pienamente conforme ai principi sanciti dal decreto legislativo e dalla Linee Guida del CONI, rappresenta il quadro normativo di riferimento in materia di *safeguarding* per le società e le associazioni affiliate alla FIGC.

L'articolo 2 del Regolamento appena citato, poi, dispone che le società affiliate debbano adottare, entro dodici mesi dalla pubblicazione, un Modello Organizzativo e di Controllo conforme alle linee guida federali.

Tale modello deve individuare procedure idonee a prevenire, rilevare e gestire comportamenti contrari ai principi di tutela della dignità della persona, nonché istituire specifici meccanismi di segnalazione tutelata interna.

Il Modello Organizzativo e di Controllo (MOC) previsto nelle linee Guida prevede la necessità di valutare specifici presupposti al fine di poter, poi, dettare una disciplina delle misure adottate da ciascuna compagine che assicurino effettiva tutela ad una specifica società secondo le sue peculiari caratteristiche; il Modello Organizzativo e di Controllo, in altri termini non può e non deve mai trasformarsi in un adempimento formale e nell'adozione di un testo qualunque che possa adempiere formalmente alle prescrizioni normative.

Assolutamente preliminare all'adozione di qualsiasi misura specifica, pertanto, sarà un'analisi delle aree di rischio, volta ad individuare i momenti ed i luoghi nei quali possono verificarsi condotte discriminatorie o violente; tutto ciò al fine di pianificare misure preventive mirate da porre in essere in quegli specifici luoghi e nei momenti propri dell'attività di una determinata squadra di una individuata categoria.

Una volta individuati i rischi, poi, il Modello Organizzativo e di Controllo dovrà, chiaramente, contenere l'indicazione specifica delle procedure di prevenzione che

[337] Il regolamento FIGC costituisce un esempio paradigmatico di come le federazioni abbiano recepito e implementato le disposizioni normative statali e le linee guida del CONI.

la società o l'associazione intendono adottare comprendenti le regole di condotta, i protocolli operativi e le attività di formazione obbligatoria per dirigenti, tecnici e tesserati; tutto ciò al fine di creare all'interno della compagine sociale la conoscenza delle tematiche e favorire il formarsi di una cultura del benessere degli atleti e di qualsiasi altro soggetto che opera all'interno della compagine ed evitare che possano verificarsi nell'ambito dello svolgimento dell'attività sportiva episodi di abuso, violenza o discriminazione.

Lo stesso Modello Operativo e di controllo, poi, dovrà contenere una specifica parte dedicata agli strumenti ed alle modalità di segnalazione.

E' assolutamente indispensabile, infatti, che ciascuna società od associazione si doti di modalità chiare e semplici per comunicare episodi di abuso, violenza o discriminazione che assicurino piena protezione a chi effettua la segnalazione ed a colui o colei che ha subito la condotta rilevante.

Le modalità di denuncia di episodi rilevanti, in particolare, dovranno essere messe a conoscenza di tutti i tesserati e di tutti gli operatori della società, che devono poter accedere alle stesse in maniera diretta e costante; per adempiere a tale compito le modalità di denuncia dovrebbero essere rese note attraverso tutti gli strumenti di comunicazione, anche informatica, della società o dell'associazione e dovrebbero essere consultabili anche fisicamente in uno spazio accessibile a tutti della sede sociale e degli impianti nei quali l'attività sportiva viene svolta.

Lo stesso Modello Organizzativo e di Controllo, poi, deve prevedere interventi tempestivi e coordinati nel caso di verificarsi di episodi rilevanti oggetto di segnalazione.

L'obiettivo principale ed immediato in tali casi, in particolare, è la protezione della persona che ha subito le condotte, che deve essere posta immediatamente nelle condizioni che quanto perpetrato nei suoi confronti non possa essere reiterato; allo stesso tempo, poi, affinché il sistema di tutela possa essere efficace è necessario che anche il denunciante sia tutelato a fronte di possibili ritorsioni o conseguenze rispetto al proprio corretto agire.

Il Modello Organizzativo e di controllo, poi, non può non prevedere la cadenza del proprio aggiornamento periodico.

Ciò che caratterizza la portata del documento ed è contenuto proprio nella sua stessa denominazione, però, è la previsione di un sistema di controllo che consenta alla singola società od associazione di verificare l'eventuale compimento di condotte rilevanti e di accertare anche il livello di applicazione delle misure nello stesso contenute.

Al fine di dare un contenuto più concreto alle misure che un Modello Organizzativo e di Controllo può prevedere per assicurare una tutela effettiva degli atleti, per esempio, si può pensare ad una società calcistica femminile che, nella sezione riguardante le "aree di rischio" del proprio documento, individua come fattori di rischio le trasferte e gli alloggi condivisi in tali occasioni dalle atlete.

Una concreta attività preventiva che in tal caso potrebbe essere prevista dal Modello Organizzativo e di Controllo dovrebbe essere quella di prevedere che l'assegnazione delle camere alle atlete durante le trasferte debba avvenire ad opera di un dirigente che conosca le atlete e possa, pertanto, valutare la idoneità di ciascuna alla condivisione della stanza con un'altra; lo stesso dirigente, infatti, in ogni caso dovrebbe svolgere un'attività di supervisione delle atlete e dovrebbe essere alloggiato in una stanza adiacente a quelle che saranno occupate dalle stesse.

## 5. *La formazione come elemento cardine del sistema*

Nel Modello Organizzativo e di Controllo, pertanto, dovranno essere previsti gli strumenti attraverso i quali i soggetti qualificati presenti all'interno della società o dell'associazione formeranno tutti gli altri, ed in particolar modo gli atleti, al fine di far sì che si passi dalla previsione normativa degli strumenti di tutela alla formazione di una cultura del rispetto reciproco, che costituisce sempre ed in ogni caso il miglior strumento di tutela contro qualsiasi abuso, violenza o discriminazione.

La vera e propria creazione all'interno della società o dell'associazione di una vera e propria cultura del rispetto, unitamente alla predisposizione delle regole di comportamento e delle modalità operative, poi, costituisce il miglior strumento sostanziale di tutela contro qualsiasi episodio di abuso, tutela o discriminazione; tanto in considerazione del fatto che se il corpo è sano e vigoroso qualsiasi elemento estraneo o distonico al suo funzionamento viene espulso o, comunque, allerta immediatamente tutte le altre componenti che ne avvertono subito la presenza, anche prima che possa verificarsi qualsiasi episodio spiacevole.

Le figure di una società o di un'associazione che, invece, sono chiamate a gestire il sistema di *safeguarding*, ed in particolare il vertice societario ed il responsabile contro abusi, violenze e discriminazioni (il *safeguarding officer*), hanno il dovere specifico di formazione continua onde poter far sì che la compagine sia in ogni momento in possesso delle cognizioni migliori per poter fronteggiare un quadro che è costantemente in evoluzione sia sotto il profilo normativo che dei comportamenti e delle azioni di contrasto.

Come qualsiasi fenomeno umano anche l'ambiente sportivo risente, con ogni evidenza, di quanto accade negli altri ambienti di vita dei suoi componenti con la conseguenza che lo stesso dovrà adeguarsi quanto più velocemente possibile ai mutamenti continui che tutto ciò comporta.

Non si può pensare, infatti, che una volta entrati nell'ambiente sportivo tutti i praticanti si trovino d'incanto in una bolla spazio-temporale separata dalla realtà che vivono quotidianamente ed impermeabile rispetto a tutto quanto di negativo possa provenire dalla stessa.

L'auspicio ed il fine è, evidentemente, quello di fare dell'ambiente sportivo uno spazio nel quale la personalità umana trovi l'occasione di crescita e di benessere ma per poter giungere a tanto è necessario che tutte le componenti dello stesso, nessuna esclusa, siano in costante movimento, anche attraverso una formazione continua e costante, per avere piena contezza dei comportamenti e dei fenomeni negativi che possono essere mutuati da altri sistemi o che possano permeare nell'ambito sportivo, al fine di predisporre le misure idonee affinché tanto non accada.

Ed è proprio questo il fine per il cui raggiungimento è previsto che i Modelli Organizzativi e di Controllo debbano essere aggiornati almeno ogni quattro anni o in occasione di modifiche significative dell'organigramma o delle attività svolte dalla società o dall'associazione.

È proprio questa disposizione che rende il Modello Organizzativo e di Controllo uno strumento dinamico di tutela e non un mero adempimento formale che una volta adempiuto determina la cessazione di qualsiasi forma di attività volta alla previsione ed al contrasto di abusi, violenze o discriminazioni.

E l'obbligo di verifica del rispetto di tale adempimento è posto in capo al *safeguarding officer*, che a sua volta costituisce l'ulteriore strumento essenziale per l'attuazione delle politiche di *safeguarding* all'interno di ogni singola compagine.

È bene evidenziare, perché costituisce elemento essenziale ai fini della corretta disamina del sistema di *safeguarding* nello sport, che il *safeguarding officer* è una figura che è sì nominata dalla società, ma che deve conservare rispetto alla stessa l'autonomia necessaria a consentirgli di esercitare i propri compiti e le proprie prerogative, si ribadisce, in totale autonomia.

Proprio in ragione di tale peculiare prerogativa del *safeguarding officer*, poi, costituisce preciso dovere dello stesso segnalare alla Procura Federale ed al Responsabile per le Politiche di *safeguarding* dell'ente affiliante la mancata adozione del Modello Organizzativo e di controllo o il suo mancato aggiornamento.

Si è già accennato alla funzione non meramente formale del Modello Organizzativo e di Controllo, ma in questa sede è opportuno tornare su tale fondamentale aspetto, perché costituisce la sostanza dell'intero sistema di *safeguarding* nello sport.

L'ambiente sportivo, infatti, costituisce l'ambito nel quale l'essere umano coltiva la propria crescita ed una parte importante della propria educazione e del proprio benessere psico fisico.

Affinché l'ambiente sportivo sia idoneo ad assicurare la realizzazione di tali obiettivi, che costituiscono la ragione intrinseca della sua stessa esistenza, poi, è necessario che nel suo ambito la dignità e la sicurezza di ogni individuo siano priorità assolute.

I principi che assicurano tali prerogative all'ambiente sportivo discendono direttamente dalla Carta Olimpica, che costituisce sempre il paradigma identitario di tutto il movimento sportivo, ma necessitano di attuazione concreta attraverso l'attività di tutte le componenti, che non possono non essere sempre di più in

ragione della complessità che il mondo moderno impone alla vita degli esseri umani.

L'inciso appena fatto potrebbe apparire troppo distante rispetto alle vicende ed alle prerogative del Modello Organizzativo e di Controllo, ma è fondamentale rapportare lo strumento ai principi, perché soltanto così può tenersi sempre presente il rilievo che assume nell'ambito dell'intero ambiente sportivo al fine di realizzarne gli scopi principali; senza questa operazione di rapportazione sistematica dell'adempimento ai principi, infatti, il soggetto tenuto all'adempimento non ne comprende né la necessità né l'importanza, vivendo l'onere soltanto come ennesimo peso da sostenere.

Il Modello Organizzativo e di Controllo, pertanto, costituisce lo strumento essenziale attraverso il quale il sistema di *safeguarding* delineato dalle norme generali dell'ordinamento settoriale sportivo diviene concreta tutela attraverso la previsione di misure e prassi concrete, attagliate alla realtà di ogni singola società od associazione.

L'importanza di tale strumento nella realizzazione di un fine fondamentale per l'ordinamento settoriale sportivo, poi, inevitabilmente comporta la previsione di una disciplina sanzionatoria nel caso di mancata adozione o rinnovo dei Modelli Organizzativi e di Controllo nonché, ed è questo l'aspetto più importante e delicato, in caso di mancata attuazione degli stessi.

Come si è già avuto modo di evidenziare nella prima parte di questo scritto, poi, la previsione che l'ordinamento settoriale sportivo debba necessariamente prevedere sanzioni per la mancata adozione, rinnovo o applicazione dei Modelli Organizzativi e di Controllo discende dallo specifico disposto dell'art. 16, comma 3, del D. Lgs. 39/2021.

Come sottolineato in precedenza, non sono molti i casi nei quali una norma contenuta in una legge dello stato imponga ad un ordinamento settoriale riconosciuto come autonomo di sanzionare specifici atti o comportamenti nel suo ambito, ma al di là di qualsiasi valutazione sulla ingerenza o meno di un sistema nell'altro ciò che conta è il rilevare l'importanza che viene data al benessere dell'individuo nell'ambito di un sistema che, anche alla luce dell'integrazione dell'art. 33 della Costituzione, deve assicurare la crescita ed il benessere psico fisico.

A sua volta, poi, l'ordinamento settoriale sportivo si è adeguato a tale disposizione di legge, con la conseguenza che i singoli regolamenti per il *safeguarding* dei diversi enti affilianti prevedono specifiche sanzioni per quelle società od associazioni che non adottano o non applicano il Modello Organizzativo e di controllo.

A tanto deve aggiungersi che, come si è già detto, la normativa sancisce non soltanto l'obbligo di adozione del Modello Organizzativo e di Controllo, ma anche il dovere di sua concreta attuazione dell'ambito di ciascuna società od associazione.

È necessario, pertanto, individuare all'interno di ciascuna compagine quale sia o quali siano i soggetti la cui attività deve essere rivolta all'attuazione del Modello Organizzativo e di controllo.

In assenza di specifica individuazione delle figure che devono provvedere a dare concreta attuazione alle procedure ed alle modalità operative sancite nel Modello Organizzativo e di Controllo, infatti, si giungerebbe alla sostanziale frustrazione dell'obiettivo di effettività operatività del contenuto di tale fondamentale strumento di tutela.

Con riguardo a tale aspetto, in particolare, non può evidentemente non riconoscersi ed evidenziarsi il ruolo preminente che deve avere nell'attuazione del Modello Organizzativo e di Controllo il *safeguarding officer*, che come già evidenziato costituisce l'altro strumento essenziale previsto dall'ordinamento al fine di assicurare l'effettività delle tutele nel sistema di *safeguarding*.

Costituisce dovere peculiare di tale figura, pertanto, l'accertamento costante che la società stia provvedendo all'attuazione delle previsioni del Modello Organizzativo e di Controllo, così come costituisce preciso obbligo dello stesso quello di monitorare costantemente l'efficacia delle misure previste al fine di provvedere, se del caso, all'integrazione o alla modifica del modello stesso.

In altri termini, pertanto, il *safeguarding officer* costituisce lo strumento di rilevazione principale dello stato di salute del Modello Organizzativo e di Controllo della società, nel senso che a tale figura è demandato il controllo costante dei parametri vitali dell'operatività delle misure di prevenzione nell'ambito di una compagine, così come l'effettuazione degli interventi immediati o programmati al fine di assicurare vigore all'azione di prevenzione e sostanziale tutela del benessere di tutti i componenti di una società o di un'associazione, qualsiasi funzione svolgano.

Sarebbe troppo semplicistico e riduttivo ritenere che la tutela del benessere psico fisico sia rivolta esclusivamente agli atleti, in quanto sono loro che pongono in essere la prestazione fisica.

In realtà il mondo e gli ambienti sportivi a tutti i livelli, si compongono di moltissime figure che contribuiscono, ciascuna con la propria dose di passione talvolta grandissima rispetto a compiti che apparirebbero insignificanti, a rendere l'ambito della pratica di una disciplina accogliente, empatico ed educativo; l'ambito sportivo, infatti, è connotato e caratterizzato dalla prestazione fisica, ma non si esaurisce in essa.

Al fine di creare un ambiente di difesa da abusi, violenze e discriminazioni, pertanto, non possono non essere prese in considerazione tutte tali figure perché è dai loro occhi e dalla loro pratica costante e quotidiana degli ambienti nei quali si svolge concretamente la vita di una compagine che discende la possibilità di dare concreta attuazione alle disposizioni del Modello Organizzativo e di Controllo, che, pertanto, dovrà immancabilmente prevedere sia il loro coinvolgimento che

l'adozione di misure idonee alla loro formazione e, non ultimo, anche la tutela del loro autonomo diritto al benessere psico fisico.

Da tanto discende, però, un'ulteriore esigenza imprescindibile ai fini della possibilità concreta di attuare le misure e le procedure contenute nel Modello Organizzativo e di Controllo, costituita dalla necessità che il contenuto del Modello Organizzativo e di Controllo sia a perfetta conoscenza di tutti i componenti della compagine per la quale lo stesso è stato previsto.

Non è pensabile, infatti, che soggetti in capo ai quali potrebbe gravare, anche soltanto in via indiretta, un qualsiasi onere sancito nel Modello Organizzativo e di Controllo non siano a conoscenza del contenuto dello stesso e non lo abbiano a costante disposizione per poterlo agevolmente consultare.

Anche qualora, poi, su alcuni dei componenti della compagine non gravassero oneri, con ogni evidenza gli stessi dovrebbero, in ogni caso, conoscere quali sono le modalità operative della società o dell'associazione in materia di *safeguarding*, anche soltanto al fine di sapere come comportarsi in ipotesi in cui dovessero rilevare elementi che facciano ipotizzare il compimento di atti di violenza, abuso o discriminazione; in tali casi, infatti, è di fondamentale importanza l'utilizzo dei canali attraverso i quali la società o l'associazione ha previsto la possibilità di segnalazione nel rispetto di tutte le accortezze ed impiegando gli strumenti di tutela sia del soggetto denunciante che di quello che ha subito i comportamenti rilevanti.

Assumono fondamentale importanza, pertanto, i doveri di formazione evidenziati in precedenza, che devono estrinsecarsi, in una prima fase, proprio nella divulgazione del contenuto del Modello Organizzativo e di Controllo.

Sul punto, in particolare, anche per quanto si dirà con riferimento alle responsabilità della società o dell'associazione nel caso del verificarsi di episodi di violenza, abuso o discriminazione, è opportuno che la società o l'associazione si faccia parte attiva nel divulgare, in occasione di appositi incontri, il contenuto dei Modelli Operativi e di Controllo con specificazione a ciascun operatore, sia esso atleta, dirigente, dipendente, addetto o volontario, degli oneri e delle prerogative che con lo stesso vengono attribuite a ciascuno, nonché dei doveri che incombono in maniera indistinta su ciascuno di loro delle possibilità di segnalazione protetta che assicurano il pronto intervento e la salvaguardia nel caso del verificarsi di episodi rilevanti.

Soltanto così, il ruolo della società e del suo *safeguarding officer* diviene attività e questo costituisce con ogni evidenza soltanto un primo passo che ciascuna compagine può porre in essere, in quanto le iniziative formative devono susseguirsi nel corso del tempo in tempi e modi diversi e con il coinvolgimento anche di soggetti esterni che possano portare valore aggiunto al patrimonio conoscitivo endoassociativo.

Più che previsione formale dell'obbligo di conoscere al fine di adempiere all'onere altrettanto formale normativamente previsto, pertanto, la società può ottenere l'effettiva tutela divulgando accuratamente, oltre che con competenza e

completezza, i principi del sistema di *safeguarding* e le misure specifiche di prevenzione, oltre che di denuncia.

Sotto l'aspetto strettamente formale è, chiaramente, opportuno che le società facciano sottoscrivere a tutti gli atleti, i dirigenti, gli operatori ed i volontari la ricevuta di copia del Modello di Organizzazione e Controllo specificando l'obbligo di ciascuno a leggerne il contenuto ed a rispettarne le previsioni, ma tale adempimento formale rischia soltanto di implementare la mole di documenti che ormai accompagna l'instaurazione di qualsiasi rapporto sul piano privatistico e può essere valutato soltanto per quello che è, cioè l'adempimento di un onere puramente formale.

Altrettanto importante, invece, è la possibilità per ciascun componente della società o dell'associazione di avere immediato, libero e non controllato accesso al Modello Organizzativo e di Controllo presso la sede della società e presso l'impianto sportivo; tanto al fine di consentire a ciascuno, in caso di necessità, di poter avere contezza immediata del comportamento da tenere, ferma restando la semplicità di interlocuzione immediata che dovrebbe esserci con il *safeguarding officer* della società.

Particolarmente importante sul punto, poi, è che la società renda disponibili, con modalità anche grafiche di immediata percezione, il recapito telefonico del *safeguarding officer* e di qualsiasi ulteriore soggetto delegato alla tutela attiva ed alla ricezione di segnalazioni presso la sede della società e negli impianti sportivi nei quali si svolge l'attività, possibilmente nei luoghi di maggior frequentazione di atleti e di addetti allo svolgimento dell'attività sportiva.

## 6. *Responsabilità delle società sportive e funzione esimente dei MOC*

Da ultimo, nella trattazione degli aspetti correlati all'adozione ed all'operatività dei Modelli Organizzativi e di Controllo nell'ambito dell'attività di una società o di un'associazione al fine di assicurare la piena tutela correlata al sistema di *safeguarding*, non può non evidenziarsi la valenza di tale strumento operativo ai fini dell'esclusione di responsabilità della società nel caso di verificarsi di episodi di abuso, violenza o discriminazione.

Uno degli aspetti più innovativi dell'introduzione dei Modelli Operativi e di Controllo, infatti, è la possibilità per gli stessi, in analogia con quanto previsto dal d.lgs.8 giugno 2001, n. 231[338], per la responsabilità amministrativa degli enti, di costituire per la società o l'associazione una esimente dalla propria eventuale responsabilità nel caso in cui si dovessero verificare episodi di violenza, abuso e sopraffazione ad opera di propri tesserati o di soggetti che svolgono al suo interno e nel suo ambito attività rilevante per l'ordinamento settoriale sportivo.

[338] Il richiamo al d.lgs. 231/2001 evidenzia l'analogia sistematica tra i modelli organizzativi previsti per la responsabilità amministrativa degli enti e quelli introdotti per il *safeguarding* sportivo.

Notoriamente, infatti, le norme che sanciscono le responsabilità delle società e delle associazioni nell'ambito settoriale sportivo, preminentemente sotto l'aspetto disciplinare, prevedono che le società rispondano per gli atti ed i comportamenti posti in essere dai propri tesserati, con responsabilità aggravata nel caso in cui a commettere gli atti o a porre in essere i comportamenti siano coloro che hanno poteri di rappresentanza della compagine.

Tali previsioni normative sono sempre state considerate un caposaldo dell'ordinamento settoriale e la giurisprudenza delle singole federazioni e degli organi esofederali, nel corso del tempo, hanno emesso varie pronunce che hanno portato nel corso del tempo alla maturazione dell'orientamento, nel caso di alcune federazioni o altri enti affilianti nelle more codificato, secondo il quale la responsabilità delle compagini costituisce una presunzione suscettibile di essere vinta attraverso la dimostrazione che la società o l'associazione abbiano posto in essere tutti gli strumenti nella propria disponibilità per evitare che episodi quali quelli oggetto di valutazione potessero verificarsi.

In tale prospettiva, pertanto, è estremamente chiaro che il Modello Organizzativo e di Controllo in materia di *safeguarding*, nel caso di verificarsi di episodi di violenza, abuso o discriminazione, possa costituire per la società o l'associazione elemento che possa portare l'Organo di Giustizia Sportiva chiamato a pronunciarsi sulla sua responsabilità a valutare la non sussistenza della stessa.

Tanto, tuttavia, potrà avvenire soltanto se il Modello Organizzativo e di Controllo sia attagliato alla situazione concreta della società o dell'associazione, con previsione specifica di compiti da svolgere per ciascuno dei componenti della stessa, sia concretamente attuato, non costituisca conseguentemente soltanto un documento formale privo di riscontri reali sull'attività della compagine, e sia stato oggetto di divulgazione e conoscenza da parte dell'intero ambiente societario o associativo.

In altri termini, pertanto, il Modello Operativo e di Controllo potrà assurgere a motivo di valutazione positiva del comportamento attivo della società nel caso in cui lo stesso abbia pienamente svolto la propria funzione, che come più volte evidenziato è costituita dal fatto di essere diventato un vero e proprio statuto etico operativo che si è concretamente tradotto in attività diuturne che rendono prassi operative i principi di rispetto, inclusione e tutela della persona; in altri termini, pertanto, misure e prassi che assicurino la tutela di tutti gli aspetti di interesse generale connessi allo svolgimento dell'attività sportiva.

In tal caso, pertanto, la formalità da adempiere diviene opportunità per la società di ottenere un beneficio nella denegata ipotesi in cui si verifichino atti o fatti rilevanti.

Tutto ciò anche se, ovviamente, il beneficio primario ed imprescindibile per ciascuna società od associazione rimarrà sempre quello di avere creato un ambiente idoneo a svolgere il ruolo che chiunque pratica lo sport è chiamato ad assicurare, e

cioè che lo stesso sia veicolo di benessere psico fisico per ciascun praticante e di crescita costante di chiunque partecipa a qualsiasi titolo ad un evento sportivo.

BIBLIOGRAFIA

A. Attanasio, *Il D.lgs. 231/2001 e le società di calcio: analisi e prospettive future*, in *RDES*, 2014, 2, pp. 83 ss.

F. Bof e P. Previtali, *Codice etico, modelli organizzativi e responsabilità amministrativa: l'applicazione del D.lgs, 231/2001 alle società di calcio professionistiche*, in *RDES*, 2008, 1, pp. 89 ss.

A. Breda, S. Furlan e L. Zanellato, *Modelli organizzativi e compliance aziendale: una nuova spinta verso modelli di organizzazione efficienti*, in *RDES*, 2025.

E. Brigandì, *I modelli di organizzazione gestione e controllo tra normativa statale e sportiva: MOG 231, MOG sportivi e riforma dello sport*, in giustiziasportiva.it, 2023, 3.

C. Cupelli, *Problemi e prospettive di una responsabilità da reato degli enti in materia di illeciti sportivi*, in *Dir. pen. cont*., 2013, pp. 1 ss.

M. Foti, *La responsabilità delle società calcistiche nel nuovo codice di giustizia sportiva*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2020, 1, pp. 165 ss.

R. Grillo, *Abusi sessuali e bullismo nello sport*, in *RDES*, 2020, 1, pp. 31 ss.

E. Jacovitti, *La responsabilità oggettiva delle società di calcio nel nuovo codice di giustizia FIGC*, in *Riv. dir. sport*., 2019, 2, pp. 354 ss.

U. Taucer, *Nuovi scenari di rilevanza per la giustizia disciplinare sportiva, tra mutamenti del costume sociale e evoluzione normativa statale*, in *Rass. dir. econ. sport*, 2024, 1, pp. 46 ss.

# La traiettoria della sostenibilità nel calcio europeo

*Alessandra Dell'Aquila*

*In recent decades, sustainability in sport has undergone a progressive process of institutionalization, evolving from philanthropic initiatives and corporate social responsibility (CSR) to a multidimensional approach that integrates environmental, social, governance, and economic dimensions (Moon et al., 2023). In European football, this trajectory has been shaped by several factors: on the one hand, the case law of the Court of Justice of the European Union and the regulatory evolution in non-financial disclosure (NFRD, CSRD); on the other hand, the action of central organizations, particularly UEFA, which has assumed a leadership role through programs, regulations, and dedicated strategies, culminating in the UEFA Sustainability Strategy 2030 – Strength Through Unity. This multi-level framework, further enriched by international standards such as the Ruggie Principles and the ISSB, has progressively turned sustainability into a regulated and standardized domain, imposing increasing obligations on football clubs. Nevertheless, the sector remains characterized by structural contradictions and strong heterogeneity, resulting in a fragmented ecosystem where advanced practices coexist with outdated approaches.*

Sommario: 1. Premessa e chiarimenti terminologici. – 1.1. (*Segue*) Lo sport come contesto naturale di responsabilità. – 2. Dalle origini alla svolta istituzionale nello sport e nel calcio. – 3. Il quadro normativo e regolamentare europeo. – 3.1. (*Segue*) Giurisprudenza della Corte di giustizia e autonomia sportiva. – 3.2. (*Segue*) Direttive europee e standard internazionali in materia di sostenibilità. – 4. La sostenibilità nel calcio europeo: attori, programmi e strategie. – 5. L'architettura della sostenibilità nel calcio europeo. – 6. Conclusioni.

## 1. *Premessa e chiarimenti terminologici*

Il dibattito sulla sostenibilità è contraddistinto da una certa ambiguità terminologica, che si riflette anche nel settore sportivo. I termini *sustainability* e *sustainable development* vengono infatti spesso utilizzati come sinonimi, pur avendo origini concettuali differenti. Come osserva Lozano, lo "sviluppo sostenibile" si riferisce al processo o al percorso attraverso il quale si tende a raggiungere la sostenibilità, mentre quest'ultima rappresenta una condizione ideale, dinamica e in continua evoluzione[339]. In termini applicativi, lo sviluppo sostenibile è più comunemente utilizzato in contesti istituzionali, mentre la sostenibilità viene

[339] Cfr. R. Lozano, *Sustainable Development and Sustainability*, in Id. (a cura di), *Toward Sustainable Organisations*, Cham 2022, pp. 5-17.

DOI Code: 10.1285/i9788883052385v2p155

adottata a livello organizzativo, per indicare pratiche orientate a garantire nel tempo la tenuta dei processi e dei risultati[340].

Un altro concetto frequentemente impiegato nel dibattito è quello di *Corporate Social Responsibility* (CSR). La CSR non ha una definizione univoca: come notano Walters e Tacon, "persino il termine stesso non è stabilizzato e altre espressioni, quali *corporate social performance*, *corporate social responsiveness* e *corporate citizenship*, vengono spesso utilizzate per descrivere gli stessi o simili fenomeni"[341]. Storicamente, CSR e sostenibilità hanno seguito percorsi paralleli: la prima orientata soprattutto alle questioni sociali (es. diritti umani, inclusione, rapporti con le comunità), la seconda inizialmente associata alle problematiche ambientali. Col tempo, tuttavia, si è assistito a un progressivo avvicinamento dei due concetti. Van Marrewijk evidenzia, ad esempio, che la CSR riguarda fenomeni come la trasparenza, il dialogo con gli *stakeholder* e la rendicontazione, mentre la *corporate sustainability* si concentra sulla creazione di valore e sulla gestione responsabile delle risorse ambientali e umane[342]. Non sorprende quindi che parte della letteratura contemporanea li consideri ormai strettamente intrecciati, se non addirittura sovrapponibili[343].

Nel contesto sportivo, questa distinzione è stata inizialmente ancora più marcata. La CSR ha rappresentato il primo linguaggio con cui le organizzazioni sportive hanno espresso il proprio impegno sociale, attraverso attività filantropiche, programmi di inclusione e iniziative a favore delle comunità locali. Solo in tempi più recenti, in linea con l'evoluzione del dibattito accademico e con la crescente influenza delle istituzioni europee e delle politiche globali (Agenda 2030, SDGs), la nozione di sostenibilità ha preso piede anche nello sport, includendo in modo più sistematico le dimensioni ambientali e di governance accanto a quella sociale.

Questa evoluzione terminologica non è un mero esercizio semantico: riflette il progressivo ampliamento degli obblighi e delle aspettative a carico delle organizzazioni sportive. Se le prime iniziative erano di natura volontaria e prevalentemente orientate alla filantropia, oggi la sostenibilità tende a configurarsi

---

[340] Cfr. K. Kundu, *Sustainability and sustainable development*, in N.R. Madhu e B.K. Behera (a cura di), *A Basic Overview of Environment and Sustainable Development*, 1ª ed., Amsterdam, 2022, pp. 92-97.

[341] G. Walters e R. Tacon, *Corporate social responsibility in European football. A report funded by the UEFA Research Grant Programme*, London, 2011, p. 7. Traduzione nostra, con corsivi aggiunti, dall'originale: "[…] even the term itself is not settled and other terms, such as corporate social performance, corporate social responsiveness and corporate citizenship, are often used to describe the same or similar things".

[342] Cfr. M. van Marrewijk, *Concepts and Definitions of CSR and Corporate Sustainability: Between Agency and Communion*, in A. C. Michalos e D. C. Poff (a cura di), *Citation Classics from the Journal of Business Ethics: Celebrating the First Thirty Years of Publication*, Dordrecht, 2013, pp. 641-655.

[343] Cfr. K. Dhingra, *Corporate Social Responsibility and Sustainability of Corporate Performance*, in *Jindal J. Bus. Res.*, 2023, 1, pp. 19-29; E.M. Sánchez-Teba, M.D. Benítez-Márquez, G. Bermúdez-González e M. Luna-Pereira, *Mapping the Knowledge of CSR and Sustainability*, in *Sustainability*, 2021, 13.

come un quadro integrato e regolato, in cui federazioni, club e stakeholder sono chiamati a garantire trasparenza, accountability e coerenza strategica.

1.1. (Segue) *Lo sport come contesto naturale di responsabilità*

Nata inizialmente in ambito *for-profit*, l'idea di responsabilità sociale e di accountability si è progressivamente estesa anche alle organizzazioni non profit di diversa natura e dimensione, incluse quelle operanti nel settore sportivo[344].

Lo sport, per sua stessa essenza, incarna un insieme ampio di valori positivi che trovano una naturale convergenza con i principi della sostenibilità. Salute e benessere, fair play, rispetto, inclusione, spirito di squadra, solidarietà e resilienza rappresentano dimensioni che dialogano direttamente con le componenti sociale, ambientale ed economica della responsabilità. Inoltre, le organizzazioni sportive – molte delle quali strutturate come enti non profit – sono implicitamente chiamate a dare prova di responsabilità sociale, in virtù delle caratteristiche stesse che contraddistinguono il settore non profit[345]. Questi fattori, singolarmente o congiuntamente, hanno da tempo spinto il mondo dello sport a promuovere iniziative sociali di vario genere, frequentemente orientate ai giovani o al radicamento nelle comunità locali.

La crescente professionalizzazione dell'industria sportiva, l'esplosione delle trasmissioni televisive e dei diritti media, nonché la progressiva commercializzazione del settore, hanno favorito l'adozione di pratiche manageriali di tipo aziendalistico[346], tra cui la responsabilità sociale d'impresa (CSR). Di conseguenza, il ruolo dello sport nella società si è rafforzato, con le organizzazioni sportive sempre più riconosciute come attori influenti nel panorama globale[347]. Come osservano Smith e Westerbeek, "la natura stessa dello sport lo rende un contesto unicamente posizionato per influenzare la società in generale e le comunità in particolare"[348].

Non sorprende, allora, che figure istituzionali di primo piano abbiano sottolineato la capacità dello sport di generare impatti positivi. L'ex Segretario Generale delle Nazioni Unite, Kofi Annan, ha messo in evidenza il potere del calcio

[344] G. Zeimers, A. Lefebvre, M. Winand, C. Anagnostopoulos, T. Zintz e A. Willem, *Organisational factors for corporate social responsibility implementation in sport federations: a qualitative comparative analysis*, in *Euro. Sport Manage. Q.* 2021, 21, pp. 173-193.

[345] Cfr. P. Moon, E. Bayle e A. François, *Assessing International Sport Federations' Sustainability Practices: Toward Integrating Sustainability in Their Main Sports Events*, in *Frontiers in Sports and Active Living*, 2022, 3; Id., *Challenges and Limitations of the Implementation of Sustainability Practices in International Sports Federations*, in B. Basu, M. Desbordes e S. Sarkar (a cura di), *Sports Management in an Uncertain Environment*, Singapore, 2023, pp. 77-105.

[346] Cfr. P. Moon, E. Bayle e A. François, *Challenges and Limitations of the Implementation of Sustainability Practices in International Sports Federations*, cit., pp. 77-105.

[347] Cfr. G. Walters e R. Tacon, *Corporate social responsibility in European football,* cit.

[348] A C.T. Smith e H. Westerbeek, *Sport as a Vehicle for Deploying Corporate Social Responsibility*, in *J. Corp. Citiz.*, 2007, 25, p. 48. Traduzione nostra dall'originale: "[…] the nature of sport lends itself to being uniquely positioned to influence society in general and communities in particular".

di trasmettere lezioni di vita, insegnando ad affrontare gli avversari come rivali e non come nemici[349]. Un messaggio ripreso dall'allora Presidente della FIFA[350], Joseph S. Blatter, secondo cui il gioco, dopo essere stato sviluppato e diffuso in tutto il mondo, può oggi essere messo al servizio di un obiettivo ancora più ambizioso: "rendere il mondo un posto migliore"[351].

### *2. Dalle origini alla svolta istituzionale nello sport e nel calcio*

I primi approcci sistematici alla responsabilità sociale nello sport risalgono alla fine degli anni Ottanta e ai primi anni Novanta (Babiak & Wolfe, 2013; Kott, 2005; Moon, et al., 2022; Robinson, 2005 in Moon et al., 2023), quando le organizzazioni sportive iniziarono a sviluppare iniziative filantropiche e comunitarie, in gran parte volontarie e frammentate. Questi programmi, ancora distanti da un'idea compiuta di sostenibilità, riflettevano due direttrici principali. Da un lato, forme embrionali di CSR orientate alla beneficenza, al sostegno dei giovani e all'inclusione sociale. Dall'altro, un'attenzione crescente alle problematiche ambientali, legata agli impatti delle infrastrutture sportive, dei grandi eventi e della mobilità connessa alle competizioni internazionali, pur senza trascurare i benefici economici che tali eventi garantivano a città e Paesi ospitanti[352].

Con la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) del 1992, nota come "Summit della Terra", la tutela ambientale è stata definitivamente riconosciuta come necessità imprescindibile, e non più come scelta opzionale[353]. Da quel momento le organizzazioni sportive – in primis CIO[354] e FIFA – hanno assunto un ruolo più attivo nel rispondere alle sfide ambientali[355], segnando una chiara "tendenza evolutiva verso l'eco-compatibilità"[356]. Come sottolineano gli stessi autori Lim e Park: "se in passato le strutture sportive eco-compatibili si

[349] *Ibidem*

[350] Acronimo di *Fédération Internationale de Football Association*, fondata a Parigi nel 1904 e con sede a Zurigo. È l'organismo di governo del calcio mondiale, responsabile dell'organizzazione dei Mondiali e della definizione delle regole e strategie globali del gioco.

[351] A C.T. Smith e H. Westerbeek, *Sport as a Vehicle for Deploying Corporate Social Responsibility*, cit.

[352] L'impatto economico dei mega-eventi è diventato sempre più controverso. Sebbene vengano spesso presentati come occasioni di rilevanti benefici economici, sono sempre più percepiti come dannosi per le comunità locali, in quanto aggravano problematiche legate all'accessibilità abitativa, all'equità sociale e al benessere collettivo. In molti casi contribuiscono inoltre al fenomeno dell'overtourism, mettendo ulteriormente sotto pressione le infrastrutture e le risorse locali. Un esempio recente è rappresentato dalla forte opposizione dei residenti di Barcellona all'America's Cup del 2024.

[353] Cfr. D. Lim e S. Park, *A Study of Measures for Sustainable Sport*, in *Sustainability*, 2023, 15.

[354] Acronimo di Comitato Olimpico Internazionale (in inglese IOC – *International Olympic Committee*), organismo con sede a Losanna che dal 1894 è responsabile dell'organizzazione dei Giochi Olimpici e della promozione dei valori olimpici a livello globale.

[355] Cfr. D. Lim e S. Park, *A Study of Measures for Sustainable Sport*, cit.

[356] *Ivi*, p. 9. Traduzione nostra dall'originale: "[…] demonstrating a clear «evolutionary trend of eco-friendliness»".

focalizzavano sull'utilizzo dell'ambiente naturale senza danneggiarlo o sulla minimizzazione degli input materiali e sul riciclo delle risorse, i progressi scientifici e tecnologici hanno progressivamente spostato l'attenzione verso l'impiego di nuove tipologie di materiali e verso la generazione e l'uso di fonti energetiche alternative"[357].

Il Comitato Olimpico Internazionale fu la prima grande istituzione sportiva a inserire criteri ambientali nella valutazione delle città candidate a ospitare i Giochi, ponendo così le basi per una maggiore integrazione della dimensione ecologica nella governance dello sport globale.

Un passaggio simbolico di questa evoluzione fu rappresentato dalle Olimpiadi invernali di Lillehammer del 1994, spesso ricordate come i primi "Giochi verdi"[358], nei quali la dimensione ambientale venne per la prima volta posta al centro della progettazione e della gestione dell'evento. Non è un caso che siano stati proprio i Giochi invernali ad anticipare tale sensibilità[359]: la fragilità degli ecosistemi montani era da tempo evidente e la costruzione di nuove infrastrutture aveva spesso alimentato critiche e mobilitazioni.

Dopo Lillehammer, l'attenzione alla sostenibilità ha continuato a crescere, trovando nuove forme di istituzionalizzazione. Un ulteriore punto di svolta si ebbe con i Giochi Olimpici di Vancouver 2010, quando il comitato organizzatore (VANOC) istituì un dipartimento interamente dedicato alla sostenibilità, incaricato di gestire in maniera integrata gli impatti ambientali, sociali ed economici[360]. Da Londra 2012 in avanti, la sostenibilità è diventata parte integrante della pianificazione olimpica, consolidandosi come requisito strutturale nei processi organizzativi dei grandi eventi sportivi.

Parallelamente, anche il calcio iniziava a muovere i primi passi in questo ambito, inizialmente con un orientamento spiccatamente sociale. Nel 1995 la FIFA avviò i propri programmi umanitari[361] e, a partire dal 1997, intraprese una collaborazione con l'Organizzazione Internazionale del Lavoro per contrastare il lavoro minorile nell'industria manifatturiera dei palloni[362]. Due anni più tardi, nel 1999, FIFA e Nazioni Unite firmarono un'alleanza strategica volta a sfruttare il potere del calcio per promuovere lo sviluppo sociale e affrontare sfide globali.

---

[357] *Ibidem*. Traduzione nostra dall'originale: "[…] whereas eco-friendly sports facilities formerly focused on utilizing the natural environment as much as possible without damaging it or on minimizing material inputs and recycling resources, scientific and technological advances have meant that this focus has gradually shifted to construction using new types of materials and the generation and use of new sources of energy".

[358] Cfr. CIO, *Lillehammer 1994 set the stage for sustainable Games legacies,* in *Olympic News*, 7 gennaio 2014.

[359] Cfr. J.H. Lesjø e E.A. Gulbrandsen, *The Olympics: Institutionalization and standardization of sustainability*, in B.P. McCullogh e T.B Kellison (a cura di), *Routledge Handbook of Sport and the Environment*, New York, 2018, pp. 109 ss.

[360] Cfr. P. Moon, E. Bayle e A. François, *Challenges and Limitations of the Implementation of Sustainability Practices in International Sports Federations*, cit.

[361] A. Sadecky, *FIFA and the United Nations Educating the Most Underprivileged Through Sport*, in *un.org*, 9 settembre 2015.

[362] *Ibidem*.

Un ulteriore passo avanti fu compiuto con i Mondiali di Germania 2006, i primi a considerare in modo sistematico le questioni ambientali, pur in un linguaggio ancora dominato dai riferimenti a "*green*" e "CSR". Solo nel 2012 la FIFA adottò una strategia di sostenibilità organica e comprensiva[363], segnando il passaggio a un approccio più integrato e multilivello. La Figura 1 illustra la transizione della FIFA verso la sostenibilità.

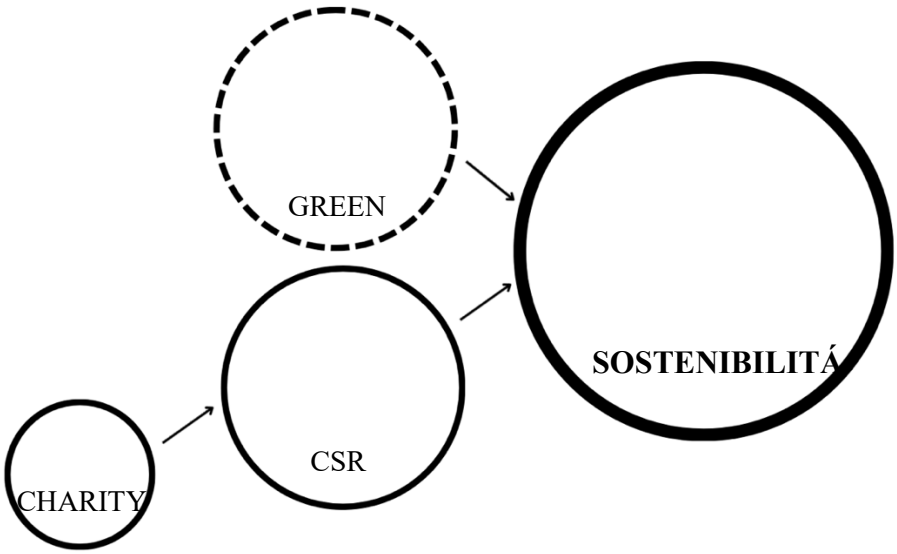



Figura 1[364]
*Dalla beneficenza alla CSR fino alla sostenibilità: l'evoluzione della FIFA*

Sia il CIO sia la FIFA hanno dunque svolto un ruolo di apripista nell'introdurre la sostenibilità nell'agenda sportiva[365], sebbene l'uso esplicito del termine si sia diffuso solo a partire dagli anni 2010, sostituendo gradualmente la più tradizionale nozione di "responsabilità sociale"[366]. Una sostituzione che, peraltro, non è ancora stata uniformemente recepita all'interno dell'ecosistema sportivo.

## 3. *Il quadro normativo e regolamentare europeo*

Il percorso della sostenibilità nel calcio europeo non può essere compreso senza considerare il quadro giuridico e regolamentare entro cui esso si sviluppa. Accanto alle iniziative volontarie di federazioni e club, infatti, il settore è stato plasmato da una duplice dinamica: da un lato, le norme e la giurisprudenza dell'Unione Europea, che hanno progressivamente ridefinito i margini di autonomia dello sport; dall'altro,

[363] Cfr. P. Moon, E. Bayle e A. François, *Challenges and Limitations of the Implementation of Sustainability Practices in International Sports Federations*, cit.
[364] *Ibidem*.
[365] Cfr. *ibidem*.
[366] Cfr. *ibidem*.

l'affermazione di cornici normative e standard internazionali, che hanno contribuito a consolidare aspettative e obblighi in materia di sostenibilità. Questi sviluppi hanno inciso tanto sugli equilibri economici e competitivi quanto sugli obblighi di trasparenza e di rendicontazione, fornendo il contesto entro cui si collocano le strategie di UEFA[367], ECA[368] e degli altri attori calcistici.

### 3.1. (Segue) *Giurisprudenza della Corte di giustizia e autonomia sportiva*

Il quadro normativo del calcio europeo è stato profondamente influenzato dall'Unione europea, le cui norme e pronunce giurisprudenziali hanno progressivamente ridisegnato i confini dell'autonomia sportiva[369].

Un primo intervento risale al caso *Walrave e Koch*[370], in cui la Corte di giustizia precisò che le regole concernenti questioni puramente sportive – come i regolamenti di gioco – possono restare escluse dall'ambito del diritto dell'Unione, mentre gli aspetti economici e commerciali dello sport vi rientrano pienamente.

Successivamente, con la sentenza *Bosman*[371], applicando l'art. 45 TFUE sulla libera circolazione dei lavoratori agli atleti professionisti, la Corte abolì le indennità di trasferimento per i giocatori svincolati all'interno dell'UE e dichiarò illegittime le quote federali sul numero di calciatori stranieri provenienti da Paesi membri. Si trattò di una decisione che trasformò in profondità l'assetto del calcio europeo, incidendo sugli equilibri contrattuali e finanziari e aprendo la strada a dinamiche di crescente mobilità e globalizzazione del mercato calcistico.

La linea interpretativa fu poi confermata e ampliata con la sentenza *Meca-Medina*[372], che riconobbe esplicitamente come lo sport costituisca anche un settore economico e sia quindi soggetto al diritto della concorrenza quando produce effetti economici. Più recentemente, nel caso *European Superleague*[373], la Corte ha ribadito che gli organismi di governo sportivo sono veri e propri attori economici, tenuti al rispetto della normativa antitrust, rafforzando così l'idea che lo sport, pur

[367] Acronimo di *Union of European Football Associations*, fondata a Basilea nel 1954 e con sede a Nyon (Svizzera).

[368] Acronimo di *European Club Associations*, fondata a Ginevra nel 2008 e con sede attuale a Nyon (Svizzera).

[369] Sul tema si rimanda al contributo di A. Orlando, *L'ultima stagione del diritto europeo dello sport nella giurisprudenza della Corte di giustizia: la faticosa emersione della specificità*, contenuto in questo volume, e alla bibliografia *ivi* citata.

[370] Corte giust., 12 dicembre 1974, Walrave e Koch c. Association Union cycliste internationale e al., cit., pp. 1405 ss.

[371] Corte giust., 15 dicembre 1995, c. 415/93, URBSFA c. Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA c. Jean-Marc Bosman e al. e UEFA c. Jean-Marc Bosman, in *Raccolta*, 1995-1, pp. 5040 ss.

[372] Corte giust., 18 luglio 2006, c. 519/04 P, David Meca-Medina e Igor Majcen c. Commissione, in *Raccolta*, 2006-I, pp. 6991 ss.

[373] Corte giust., 21 dicembre 2023, c. 333/21, European Super League Company SL c. FIFA e UEFA, in *Raccolta*, 2023, 1011.

nella sua specificità, non possa sottrarsi ai principi fondamentali del diritto dell'Unione.

Tra queste pronunce, la sentenza *Bosman* è universalmente considerata un vero spartiacque: ha trasformato in modo radicale e irreversibile l'economia del calcio europeo, ridefinendo le regole del gioco e aprendo una nuova fase nei rapporti contrattuali e finanziari. In un contesto in cui l'industria sportiva era andata progressivamente professionalizzandosi e commercializzandosi sin dall'abolizione del codice olimpico dell'amatorialità (1981), tale decisione incrementò la mobilità e il potere contrattuale dei calciatori, provocando un aumento rapido di stipendi e valori di mercato. Allo stesso tempo, contribuì alla globalizzazione del calcio per club, consentendo alle società più ricche di attrarre i migliori talenti e accentuando così gli squilibri competitivi. Parallelamente, tutti gli attori dell'industria evolvevano nella stessa direzione: i *top player* inseguivano premi e ingaggi sempre più elevati, il pubblico richiedeva spettacolo, e broadcaster e sponsor puntavano al ritorno sull'investimento.

### 3.2. (Segue) *Direttive europee e standard internazionali in materia di sostenibilità*

All'impianto giurisprudenziale descritto al paragrafo precedente si è affiancato un crescente intervento del legislatore europeo in materia di sostenibilità, con effetti diretti anche sugli operatori calcistici organizzati in forma societaria. Un passo decisivo verso l'armonizzazione della rendicontazione non finanziaria è stata la Direttiva 2014/95/UE (NFRD[374]), che ha richiesto agli enti di interesse pubblico di rendicontare, almeno, su tematiche ambientali, sociali e attinenti al personale, sul rispetto dei diritti umani e sulla lotta alla corruzione e alla concussione[375].

La portata della NFRD è stata significativamente ampliata dalla Direttiva 2022/2464/UE (CSRD[376]), applicabile a una platea più ampia di imprese — incluse le grandi imprese di interesse pubblico, tutte le grandi imprese e le PMI quotate. La CSRD introduce obblighi informativi più estesi, imponendo la rendicontazione in conformità agli European Sustainability Reporting Standards (ESRS): le informative includono dettagli ambientali, sociali e di governance, tra cui le emissioni di gas serra (*scope 1*, *scope 2* e, ove rilevante, *scope 3*)[377], nonché fattori

[374] NFRD: *Non-Financial Reporting Directive*.

[375] Cfr. F. Manes-Rossi, A. Tiron-Tudor, G. Nicolò e G. Zanellato, *Ensuring More Sustainable Reporting in Europe Using Non-Financial Disclosure – De Facto and De Jure Evidence*, in *Sustainability*, 2018, 4, p. 6.

[376] CSRD: *Corporate Sustainability Reporting Directive.*

[377] Gli standard di rendicontazione distinguono tre categorie di emissioni di gas serra (GHG): *scope 1* – emissioni dirette da fonti possedute o controllate dall'organizzazione (es. combustione di carburanti in impianti o veicoli); *scope 2* – emissioni indirette derivanti dalla produzione di energia acquistata e consumata (es. elettricità, calore, vapore); *scope 3* – tutte le altre emissioni indirette generate lungo la catena del valore, a monte e a valle (es. fornitori, trasporti, viaggi, utilizzo e smaltimento dei prodotti). Lo Scope 3 è generalmente il più rilevante e complesso da misurare,

relativi ai diritti umani e agli aspetti sociali. Un elemento distintivo della CSRD è, infatti, l'introduzione del principio di "doppia materialità", che impone alle imprese di considerare non solo gli impatti della sostenibilità sulle loro performance finanziarie, ma anche gli effetti delle proprie attività sull'ambiente e sulla società, secondo un approccio già promosso dal *Global Reporting Initiative* e ora divenuto vincolante a livello europeo[378].

È importante sottolineare che le direttive europee vengono recepite a livello nazionale con tempi e modalità differenti. Nel settore calcistico europeo ciò rileva in modo concreto, poiché numerosi club, in quanto società, rientrano nell'ambito soggettivo di applicazione e sono quindi tenuti a rafforzare processi, misurazioni e sistemi di reporting. La Spagna, ad esempio, ha recepito la NFRD con il *Real Decreto-ley* 18/2017, ma è stata la successiva *Ley* 11/2018 a estenderne in modo significativo l'ambito, includendo anche grandi imprese private e gruppi societari non quotati o non qualificati come enti di interesse pubblico, con un meccanismo progressivo che ha ricompreso, nell'arco di tre anni, anche le imprese con più di 250 dipendenti. Di conseguenza, come emerge da una ricerca condotta sulla transizione ESG nei club partecipanti alla Serie A e a LaLiga[379], già nel 2021 circa dieci club professionistici spagnoli erano soggetti a obblighi di rendicontazione non finanziaria. In Italia, invece, nessun club risulta, alla data di scrittura, direttamente obbligato: le pratiche di disclosure in ambito ESG restano prevalentemente volontarie, con la Juventus come principale eccezione. Tuttavia, con l'entrata in vigore della CSRD, la maggior parte dei club professionistici italiani sarà chiamata ad adottare sistemi strutturati di rendicontazione.

---

soprattutto in settori caratterizzati da ampie catene di fornitura e da elevata mobilità, come quello calcistico.

[378] Il concetto di materialità affonda le sue radici nella prassi contabile e finanziaria, ma con l'emergere della sostenibilità e la crescente attenzione agli stakeholder ha progressivamente oltrepassato i confini del reporting economico. La materialità è oggi un principio cardine che consente alle organizzazioni di stabilire quali informazioni rendicontare, fungendo al tempo stesso da meccanismo di selezione e da strumento strategico, modellato dalle dinamiche istituzionali. Cfr. D. Giacomini, L. Rocca e D. Tonoli, *Exploring Materiality and Stakeholder Engagement in European Water Utilities' Sustainability Strategies, Organizational Practices, and Reporting*, in *Business Strategy and the Environment*, 2025, 2, p. 2607. Come osservato in letteratura, essa "riguarda la questione fondamentale di quali informazioni di sostenibilità contino, e per chi": cfr. J. Oll, T. Spandel, F. Schiemann e J. Akkermann, *The concept of materiality in sustainability reporting: From essential contestation to research opportunities*, in *Man. Pol. J.,* 2024, 2, pp. 321-350. Una questione di sostenibilità è considerata materiale quando rappresenta un tema economico, ambientale o sociale sul quale un'impresa esercita un impatto o da cui può essere a sua volta influenzata: cfr. NYU Stern Center for Sustainable Business, *Sustainability Materiality: Matrices Explained*, 2019, p. 2. Attualmente la materialità nella rendicontazione di sostenibilità viene declinata in due dimensioni: la materialità singola, che considera l'impatto delle questioni ESG sul valore economico dell'organizzazione (prospettiva *outside-in*), e la doppia materialità, che include anche gli effetti delle attività aziendali sull'ambiente e sulla società (prospettiva *inside-out*). Quest'ultima rappresenta il principio fondante delle normative europee in materia di rendicontazione non finanziaria: cfr. M. Mitrović, *Materiality concept(s) in the EU sustainability (non-financial) reporting: The challenge of equivalence*, in *Law & Econ.* 2024, 4.

[379] A. Dell'Aquila, *The ESG transition in football: Examining club strategies in Serie A (Italy) and LaLiga (Spain)*, Tesi dottorale, Università del Salento, 2025.

Il percorso è stato recentemente interessato da ulteriori aggiustamenti normativi: nell'aprile 2025 la Commissione europea ha adottato il "Pacchetto Omnibus"[380], un insieme di emendamenti al quadro di attuazione della CSRD in risposta alle preoccupazioni espresse dalle piccole e medie imprese e dalle associazioni di categoria. Il pacchetto ha previsto, tra l'altro, un rinvio di un anno per l'applicazione degli standard settoriali europei (ESRS), semplificazioni per le PMI e un approccio più snello alla valutazione di materialità. Tali modifiche non incidono sull'architettura di fondo della direttiva, ma segnano un passaggio dall'accelerazione alla consolidazione, con l'obiettivo di rendere l'attuazione più proporzionata ed efficace, riducendo gli oneri amministrativi senza comprometterne le finalità di lungo periodo.

Se le direttive europee costituiscono oggi il quadro giuridico vincolante entro cui si muovono le organizzazioni, non meno rilevante è stato l'apporto degli standard e delle cornici internazionali, che hanno contribuito a plasmare le agende politiche e le pratiche aziendali. Nel 2011 le Nazioni Unite hanno lanciato i Principi guida su imprese e diritti umani (*Ruggie Principles*), lo standard globale per prevenire e affrontare i rischi di impatti negativi sui diritti umani connessi alle attività d'impresa[381]. I Principi si applicano agli Stati e a tutte le imprese, transnazionali e non, indipendentemente da dimensioni, settore, sede, assetto proprietario e struttura[382], e sono ampiamente considerati "il precursore di tutte le regolazioni globali in materia di *due diligence* (inclusa la Direttiva UE 2024/1760 sulla *due diligence*)"[383]. Un ulteriore traguardo è l'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile, adottata nel settembre 2015, che introduce i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) e 169 target da raggiungere entro il 2030, orientando progressivamente politiche nazionali, strategie aziendali e cooperazione internazionale. A livello globale, nel 2021 la *IFRS Foundation* ha istituito l'*International Sustainability Standards Board* (ISSB)[384] per sviluppare un quadro standardizzato di informativa sulla sostenibilità[385].

[380] Commissione europea, *La Commissione semplifica le norme sulla sostenibilità e sugli investimenti dell'UE e riduce le spese amministrative delle imprese di oltre 6 miliardi di Euro*, comunicato stampa, 26 febbraio 2025.

[381] Cfr. ONU, *Guiding Principles on Business and Human Rights. Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, New York-Ginevra, in *ohchr.org*, 2011.

[382] *Ivi*, p. 1.

[383] Così, A. Andreu Pinillos e I. García Tejerina, *Historia y génesis de la sostenibilidad*, in *Monografías del Master de Sostenibilidad*, 2024, p. 13.

[384] La *IFRS Foundation* è un'organizzazione senza fini di lucro con sede a Londra, responsabile della definizione degli standard contabili internazionali (*International Financial Reporting Standards*, IFRS). Nel 2021, nell'ambito della Conferenza ONU sul clima (COP26) di Glasgow, la Fondazione ha istituito l'International Sustainability Standards Board (ISSB), con l'obiettivo di sviluppare un quadro globale e standardizzato per la rendicontazione di sostenibilità. L'ISSB ha il compito di elaborare principi comuni che consentano alle imprese di fornire informazioni comparabili, affidabili e trasparenti su rischi e opportunità legati alla sostenibilità, in stretta connessione con il reporting finanziario tradizionale.

[385] Cfr. A. Andreu Pinillos e I. García Tejerina, *Historia y génesis de la sostenibilidad,* cit., p. 14.

In sintesi, la giurisprudenza della Corte di giustizia, le direttive europee sulla rendicontazione di sostenibilità e gli standard internazionali hanno progressivamente trasformato la sostenibilità in un ambito sempre più regolato e standardizzato, delineando una cornice vincolante e convergente. Questo quadro incide direttamente sul calcio europeo: non solo sulle regole di concorrenza e sul mercato del lavoro sportivo, ma anche sugli obblighi di disclosure e sui sistemi di governance cui club e organismi del settore sono chiamati ad adeguarsi. Ne deriva un contesto multilivello di vincoli giuridici e aspettative sociali che impone al calcio di ripensare il proprio posizionamento strategico nel lungo periodo.

## 4. *La sostenibilità nel calcio europeo: attori, programmi e strategie*

Il percorso intrapreso da UEFA in materia di sostenibilità riflette in larga misura l'esperienza di FIFA, pur presentando alcune caratteristiche peculiari dovute alla presenza dell'Unione Europea, al grado di maturità del mercato e ad altri fattori strutturali. UEFA è l'organismo di vertice del calcio europeo, incaricato di organizzare le competizioni per club e squadre nazionali e di definire il quadro regolatorio complessivo del settore. Accanto ad essa operano altre organizzazioni che svolgono un ruolo rilevante nell'assetto del calcio continentale, tra cui ECA, *European Leagues*[386] e FIFPRO[387], ciascuna con un proprio ambito di competenza.

ECA rappresenta i club professionistici e, come dichiarato sul proprio sito ufficiale, "sin dalla sua fondazione nel 2008 lavora per tutelare, rafforzare e sviluppare gli interessi dei club europei", sottolineando "il ruolo centrale che i club svolgono nello sviluppo, nella sostenibilità e nel successo del calcio". Con una base associativa che supera i 700 club professionistici[388], ECA mira a consolidare la propria influenza nei processi di governance calcistica europea.

*European Leagues* si definisce sul proprio sito come "la voce delle leghe calcistiche professionistiche in Europa su tutte le questioni di interesse comune", rappresentando "la stragrande maggioranza dei datori di lavoro nel dialogo sociale europeo per il settore calcistico professionistico". Secondo la stessa fonte, comprende 39 leghe nazionali e oltre 1.130 club in 33 Paesi, con la missione dichiarata di "valorizzare e tutelare le competizioni nazionali, affinché possano

[386] Organizzazione fondata nel 2005, con sede a Nyon (Svizzera), che rappresenta le leghe calcistiche professionistiche in Europa. Riunisce 39 leghe nazionali in 33 Paesi, dando voce alla maggior parte dei club nel dialogo sociale europeo e tutelando le competizioni domestiche.

[387] Acronimo di *Fédération Internationale des Associations de Footballeurs Professionnels*, fondata nel 1965 e con sede a Hoofddorp (Paesi Bassi). È il sindacato mondiale dei calciatori professionisti, attivo nella tutela dei diritti, della salute e dello sviluppo di carriera degli atleti.

[388] L'adesione all'ECA è volontaria, il che significa che, nonostante la sua ampia base associativa, non tutti i club professionistici ne fanno parte. Ad esempio, il Barcellona ha scelto di lasciare l'ECA a seguito del suo coinvolgimento nel progetto "Superlega" – una competizione separata proposta nella primavera del 2021 da diversi top club europei, molti dei quali si sono rapidamente ritirati.

permettere ai club di competere al massimo livello sportivo in un contesto sostenibile ed equilibrato".

FIFPRO tutela invece i diritti dei calciatori, con particolare attenzione alle condizioni di lavoro, alla salute e allo sviluppo di carriera.

Nonostante ognuna delle sopracitate organizzazioni operi con finalità e in ambiti diversi, UEFA ha storicamente mantenuto la leadership nella definizione delle politiche, incluse quelle relative alla sostenibilità. Negli ultimi anni, tuttavia, anche ECA ha assunto un ruolo sempre più attivo in questo campo, segnando un progressivo processo di convergenza tra gli attori del sistema europeo.

In questo contesto, l'evoluzione della sostenibilità nel calcio europeo ha seguito un percorso di progressiva istituzionalizzazione, passando da iniziative volontarie di responsabilità sociale d'impresa a un approccio strutturato e multidimensionale. Inizialmente, UEFA e altri organismi di governo si concentravano soprattutto su attività filantropiche e comunitarie, sfruttando la forza del calcio per promuovere cambiamenti sociali. Con l'acuirsi della commercializzazione e il crescente divario finanziario tra club, si è reso necessario introdurre meccanismi regolatori in grado di garantire stabilità e correttezza competitiva.

Il primo passo concreto verso un quadro sistematico è stato l'avvio di regolamentazioni finanziarie, finalizzate ad assicurare la solidità economica dei club e delle leghe. Più recentemente, anche la sostenibilità sociale e ambientale ha acquisito crescente rilevanza, venendo progressivamente integrata nelle strutture di governance e nei quadri regolatori. Questi sviluppi hanno segnato il passaggio da attività sporadiche meramente filantropiche a un approccio più organico e istituzionalizzato.

I primi interventi di UEFA in materia di sostenibilità affondano le radici nella responsabilità sociale, attraverso programmi di sviluppo calcistico e iniziative rivolte alle comunità, in linea con l'approccio generale adottato dal settore[389]. Sin dagli anni iniziali, UEFA ha collaborato con organizzazioni internazionali quali UNHCR[390], OMS[391], OIL[392], Commissione europea, *Fare Network*[393], CAFE[394], WWF e Comitato Internazionale della Croce Rossa. Se in un primo momento tali partnership avevano soprattutto una funzione di sensibilizzazione, nel tempo si sono

[389] Cfr. G. Walters e R. Tacon, *Corporate social responsibility in European football*, cit.

[390] Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i Rifugiati (*United Nations High Commissioner for Refugees*), organismo delle Nazioni Unite con mandato di protezione internazionale dei rifugiati e degli sfollati.

[391] Organizzazione Mondiale della Sanità (*World Health Organization*), agenzia delle Nazioni Unite specializzata in salute pubblica, fondata nel 1948.

[392] Organizzazione Internazionale del Lavoro (*International Labour Organization*), agenzia delle Nazioni Unite creata nel 1919, con sede a Ginevra, che promuove diritti sociali e del lavoro a livello globale.

[393] Rete internazionale nata nel 1999 per combattere il razzismo e la discriminazione nel calcio (*Football Against Racism in Europe*).

[394] *Centre for Access to Football in Europe*, organizzazione fondata nel 2009 con il supporto UEFA per promuovere l'accessibilità e l'inclusione delle persone con disabilità negli stadi e nelle competizioni calcistiche.

trasformate in strumenti di sostegno economico strutturato, rafforzando il ruolo di UEFA nella promozione dell'inclusione e della buona governance nello sport.

In questa stessa direzione si collocano i programmi più strutturali lanciati dall'organizzazione. Tra questi vi è *HatTrick*, lanciato nel 2004 come strumento di solidarietà volto a finanziare infrastrutture e a supportare varie iniziative, comprese quelle relative a *match-fixing*, formazione, licenze per club, sviluppo del calcio giovanile d'élite, calcio femminile e di base, arbitraggio e responsabilità sociale[395].

Un impegno più formale alla CSR si ebbe nel 2007 con l'istituzione della *Football and Social Responsibility (FSR) Unit*, incaricata di "rafforzare la capacità della UEFA di contribuire allo sviluppo sostenibile della società europea attraverso il calcio, con particolare attenzione ai bambini"[396]. In quell'occasione, il *Comitato Fair Play* fu rinominato *Fair Play and Social Responsibility Committee*, con competenze strategiche sulle attività della nuova unità FSR[397].

Il processo di istituzionalizzazione proseguì: nel 2014 fu pubblicato il primo *Football and Social Responsibility Report*, relativo alla stagione 2012/13. Nello stesso anno, il Congresso UEFA approvò la creazione della *UEFA Foundation for Children*, proposta dall'allora presidente Michel Platini, che divenne la principale piattaforma filantropica dell'organizzazione[398], distinta dalle attività di CSR.

Nel 2018 UEFA lanciò *Respect*, il suo primo programma organico di responsabilità sociale, con l'obiettivo di sostenere le comunità locali, affrontare problematiche sociali e promuovere rispetto e unità al di là delle differenze di genere, etnia, religione e abilità[399]. Sia *HatTrick* che *Respect* hanno progressivamente ampliato il loro raggio d'azione e risultano tuttora operativi.

Se le suddette iniziative di responsabilità sociale hanno posto le basi per l'impegno di UEFA in materia di sostenibilità, il primo pilastro ad essere disciplinato in maniera vincolante è stato quello della sostenibilità finanziaria.

Di fronte alle criticità generate da oltre due decenni di liberalismo economico e di commercializzazione del calcio che aveva portato ad una situazione di importanti disparità economiche tra i club e pesanti situazioni di indebitamento, UEFA intervenne nel 2010 introducendo le regole del *Financial Fair Play* (FFP) all'interno del sistema di licenze per club[400]. Il FFP imponeva alle società l'obbligo di pareggio di bilancio, vietando che le spese superassero le entrate, con l'obiettivo

[395] Cfr. UEFA, *UEFA HatTrick*, in *uefa.com*, 2 giugno 2022.

[396] Cfr. UEFA, *UEFA Football and Social Responsibility report 2012/13*, 2014, p. 6.

[397] *Ibidem*.

[398] Cfr. R. Schwery, D. Cade e M. Zarco, *UEFA's Social Responsibility. Strategy review*, Biel, 2011.

[399] Cfr. UEFA, *EURO Respect campaign launched,* in *uefa.com*, 16 giugno 2012.

[400] Introdotto nel 2004, il sistema di licenze per club costituisce un quadro regolatorio che stabilisce gli standard minimi che le società devono rispettare per poter partecipare alle competizioni UEFA. Tali standard hanno svolto un ruolo fondamentale nella progressiva professionalizzazione del calcio europeo, imponendo vincoli stringenti in materia di infrastrutture, staff tecnico e medico, trasparenza e gestione finanziaria.

di prevenire l'accumulo di debiti insostenibili e promuovere una gestione finanziaria orientata al lungo periodo[401].

Consolidato il pilastro economico, UEFA avviò un percorso di progressiva estensione verso i pilastri sociale e ambientale, non più intesi soltanto come iniziative di responsabilità sociale, ma come dimensioni strategiche della sostenibilità in chiave ESG, integrate nelle proprie strutture di governance. Nel 2017 il portafoglio FSR fu esteso a nuove aree chiave, tra cui diritti umani, tutela dei minori e inclusione dei rifugiati attraverso il calcio. Tale ampliamento fu il risultato di una revisione strategica che, a seguito di un ampio processo di consultazione con gli stakeholder, mise in luce l'importanza crescente di questi temi per l'intero settore[402].

Il 2021 segnò un passaggio cruciale. Con il Congresso di Montreux la "Responsibility" fu ufficialmente riconosciuta come uno dei pilastri strategici della UEFA, all'interno della cornice *Together for the Future of Football*, e venne istituita una Divisione dedicata alla *Football Social Responsibility*[403]. Questo atto non solo consolidò l'impegno già avviato, ma aprì la strada alla definizione di una vera e propria strategia di sostenibilità a lungo termine, che prese forma nel 2022 con il lancio della *UEFA Sustainability Strategy 2030 – Strength Through Unity*[404].

In parallelo, anche sul piano regolamentare si compì un salto di qualità. Il *Financial Fair Play*, la cui effettiva efficacia è stata ripetutamente messa in discussione[405], si è evoluto fino a culminare, nel 2022, nelle *UEFA Club Licensing and Financial Sustainability Regulations*. Queste hanno introdotto un modello di controllo dei costi mirato a bilanciare il rigore della supervisione economica con una maggiore flessibilità negli investimenti. Al tempo stesso, per la prima volta, hanno richiesto ai club di compiere passi concreti anche sugli altri due pilastri della sostenibilità, imponendo la nomina di *sustainability manager* e l'adozione di strategie proprie in materia sociale e ambientale[406].

Sebbene rappresentino un passo avanti verso la buona governance e una sostenibilità intesa in senso olistico, queste norme si inseriscono in un contesto contraddittorio: da un lato, l'ambizione di UEFA di porsi come motore propulsore della transizione sostenibile; dall'altro, la realtà di un'istituzione che continua a

[401] Il sistema si è dimostrato efficace nel limitare le perdite, almeno sotto il profilo formale, ma è stato oggetto di numerose critiche. Alcuni osservano che, nel tentativo di preservare la stabilità complessiva del settore, i club di maggior rilievo abbiano ricevuto sanzioni meno severe rispetto alle società minori. Altri sottolineano come abbia limitato l'afflusso di capitale esterno nei club più piccoli, ostacolandone i processi di crescita e consolidando privilegi strutturali già esistenti. Ulteriori critiche riguardano le difficoltà di controllo: alcuni club sono stati accusati di aggirare le regole attraverso operazioni contabili complesse o sponsorizzazioni gonfiate, mentre l'applicazione delle sanzioni è apparsa incerta e spesso insufficiente a scoraggiare comportamenti opportunistici. La letteratura accademica sull'argomento è ampia, e un'analisi specifica sarebbe necessaria per valutarne appieno le implicazioni.

[402] Cfr. UEFA, *UEFA Football and Social Responsibility Report 2017/18*, 2019.

[403] Cfr. UEFA, *UEFA Respect Report 2020/21*, 2022.

[404] Cfr. *infra*, par. 5.

[405] Cfr. *supra*, nota 400.

[406] Cfr. *infra*, par. 5.

mostrare lacune, resistenze interne e una limitata capacità di incidere su un settore segnato da profonde disparità strutturali e da pressioni competitive sempre più intense.

Parallelamente, anche il resto della famiglia calcistica europea iniziò ad adeguare le proprie politiche, spinte dalle pressioni provenienti da UEFA e dalla società civile.

Nel 2010 ECA introdusse l'*ECA CSR Award*, con l'obiettivo di riconoscere ogni anno un club membro per un progetto di responsabilità sociale particolarmente significativo. Il premio mirava a "incoraggiare le buone pratiche tra i club associati"[407]. In quella fase, tuttavia, l'associazione non aveva ancora sviluppato una propria iniziativa strutturata in materia di CSR. Piuttosto, come dichiarato in un documento ufficiale, aveva "deciso di concentrare i propri sforzi sulla promozione delle attività di CSR nel loro complesso tra i club membri – non con l'obiettivo di darne pubblicità, ma con quello di incoraggiare tutti i club a essere attivi in questo ambito"[408].

Le prime iniziative furono guidate dal *Marketing & Communication Working Group*, che pubblicò il primo *ECA Community & Social Responsibility Report*, una raccolta di progetti realizzati dai club membri. Nel 2016 seguì un secondo rapporto, *CSR in European Club Football – Best Practices from ECA Member Clubs*, che, come la pubblicazione precedente, presentava una selezione di esperienze concrete sviluppate a livello associativo. In quel documento ECA sottolineava come il proprio coinvolgimento in questo ambito fosse una risposta "alle richieste provenienti dai club membri, dettata dal desiderio di servire meglio i loro interessi"[409]. Per rafforzare il proprio ruolo nella CSR, l'associazione istituì una *CSR Task Force*, composta da esperti dei club, e alla fine del 2015 lanciò la sua prima iniziativa benefica ufficiale, *90 Minutes for Hope*, volta a sostenere i bambini rifugiati in Europa[410].

Entro il 2023, l'ECA aveva adottato un approccio più strutturato alla sostenibilità. Fu istituito un *Sustainability Working Group* e venne nominata Gaia Pretner come *Head of Sustainability*. Nel gennaio 2024, in occasione della riunione del Comitato Esecutivo a Doha, fu condotta una revisione del grado di allineamento degli sforzi di sostenibilità dei club con le *UEFA Club Licensing and Financial Sustainability Regulations* e con la *Corporate Sustainability Reporting Directive* (CSRD) dell'Unione Europea. Pochi mesi dopo, nell'aprile 2024, ECA pubblicò la sua prima *Sustainability Strategy*, garantendo la coerenza dei propri obiettivi con il quadro strategico *UEFA Strength Through Unity*. Per armonizzare l'approccio, l'associazione adottò le categorie di politica sociale e ambientale di UEFA,

[407] Cfr. ECA, *Community & Social Responsibility. A collection of ECA Member Clubs' CSR Projects*, 2011, p. 2.
[408] *Ibidem*.
[409] Cfr. ECA, *CSR in European Club Football – Best Practices from ECA Member Clubs*, 2016, p. 8.
[410] Cfr. *ibidem*.

introducendo al contempo quattro ulteriori politiche di governance[411]. In qualità di partner strategico di UEFA, ECA collabora attivamente allo sviluppo di iniziative congiunte, offrendo supporto e orientamento ai propri club membri e ad altri stakeholder del settore[412].

Nel complesso, la traiettoria della sostenibilità nel calcio europeo si è evoluta da iniziative volontarie a un approccio multipolare che integra dimensioni ambientali, sociali e di governance accanto alla sostenibilità economica e finanziaria. Questi aspetti, tuttavia, restano gestiti al di fuori delle divisioni di sostenibilità, così come attualmente concepite[413]. Se la stabilità finanziaria è stata il primo aspetto ad essere disciplinato in modo sistematico, UEFA e i principali stakeholder stanno progressivamente incorporando i principi di sostenibilità nelle proprie strutture di governance, contribuendo a plasmare il futuro di lungo periodo del calcio europeo. La Tabella 1 riporta i principali passaggi che hanno segnato l'evoluzione del settore, dal paradigma della beneficenza a quello della sostenibilità.

Man mano che la sostenibilità assume il ruolo di priorità strategica, e non più di preoccupazione marginale, il crescente allineamento tra UEFA, ECA e i club lascia intendere che il calcio europeo voglia proseguire sulla strada di un modello più equilibrato e responsabile. Ciò non significa, tuttavia, che l'industria non incontri difficoltà o che tutti gli attori procedano allo stesso ritmo.

Tabella 1
*Principali tappe della sostenibilità nel calcio europeo*

| ***Anno*** | ***Descrizione*** |
|---|---|
| **1971** | Prima partita internazionale di calcio femminile<br>Hazenbrouck – 17 aprile: Francia–Paesi Bassi 4-0 |
| **1997** | UEFA nomina il Comitato Internazionale della Croce Rossa come proprio partner benefico |
| **1998** | Prima edizione del *Monaco Charity Award* assegnato a Special Olympics<br>Justin Fashanu, primo calciatore dichiaratamente omosessuale, muore tragicamente suicida |
| **1999** | UEFA avvia la cooperazione con la rete *Football Against Racism in Europe* (FARE) |
| **2004** | UEFA lancia il programma *HatTrick* come strumento di solidarietà per il finanziamento delle federazioni nazionali<br>La piattaforma di UEFA EURO 2004 è utilizzata per sostenere la campagna *Let Us Play* del CICR |

[411] Cfr. ECA, *Sustainability Strategy*, 2024.
[412] Cfr. *ibidem*.
[413] La sostenibilità finanziaria ed economica non rientra nelle strategie di sostenibilità di UEFA ed ECA, ma è solitamente attribuita alle competenze dei dipartimenti di finanza, amministrazione, contabilità o legale, a seconda della struttura organizzativa. Tale distinzione è dovuta anche al fatto che le questioni finanziarie e contabili sono soggette a normative specifiche dei singoli ordinamenti nazionali.

| | |
|---|---|
| **2007** | UEFA rinomina il *Fair Play Committee* in *Fair Play and Social Responsibility Committee* e istituisce l'unità Football Social Responsibility (FSR) |
| **2008** | Pubblicato per la prima volta un rapporto di sostenibilità relativo a un torneo, dopo UEFA EURO 2008, con il supporto dei governi di Austria e Svizzera |
| **2009** | UEFA inizia a compensare le emissioni di $CO_2$ derivanti dai viaggi aerei |
| **2010** | UEFA istituisce il *Social Responsibility Working Group* per UEFA EURO 2012<br>ECA introduce il *CSR Award* per i risultati fuori dal campo<br>UEFA adotta il *Financial Fair Play* per ridurre le perdite finanziarie dei club |
| **2011** | ECA pubblica il primo *Community and Social Responsibility Report*<br>Karen Espelund diventa la prima donna cooptata nel Comitato Esecutivo UEFA |
| **2012** | Viene condotto un audit indipendente sulla strategia del *Football Social Responsibility (FSR)* della UEFA<br>Tutte le partite di EURO 2012 offrono il servizio di telecronaca audio-descrittiva tramite CAFE |
| **2013** | Pubblicato il UEFA EURO 2012 Social Responsibility Report |

| ***Anno*** | *Descrizione* |
|---|---|
| **2014** | UEFA pubblica il primo rapporto annuale *Football and Social Responsibility*<br>Viene ufficialmente istituita la *UEFA Foundation for Children* |
| **2015** | Ai club è richiesto di nominare un *Disability Access Officer* nell'ambito delle norme di licensing e FFP<br>ECA lancia la sua prima iniziativa benefica ufficiale, *90 minutes for hope*, a sostegno dei bambini rifugiati |
| **2016** | Dopo EURO 2016 viene pubblicato il rapporto di sostenibilità e responsabilità sociale post-evento<br>ECA pubblica le prime raccolte di buone pratiche di CSR dei club membri e istituisce la *CSR Task Force* |
| **2017** | *Terre des hommes* diventa partner ufficiale UEFA FSR<br>UEFA adotta la nuova *Social Responsibility Strategy* per il ciclo 2017–2021 |
| **2018** | UEFA pubblica la Guida ai diritti umani per le organizzazioni sportive e co-fonda il *Centre for Sport and Human Rights*<br>Lancia il programma *#Respect*, primo progetto organico di responsabilità sociale, e assegna il primo *#EqualGame Award* |
| **2019** | Introduzione di un formato di rendicontazione rafforzato, con inclusione di dati più estesi sulla sostenibilità |
| **2020** | *Terre des hommes* lancia, con il supporto UEFA, una piattaforma e un toolkit per la protezione dei minori<br>UEFA sostiene le iniziative del *Green Deal europeo* |
| **2021** | La responsabilità diventa un pilastro centrale del modello di governance UEFA<br>UEFA istituisce la *Football Social Responsibility (FSR) Division* |

| | |
|---|---|
| | UEFA lancia la sua prima campagna ambientale, *Cleaner air, better game*<br>UEFA firma una lettera d'intenti con le Nazioni Unite a supporto degli Obiettivi di sviluppo sostenibile<br>UEFA presentata la prima strategia di sostenibilità, *Strength Through Unity* |
| **2022** | Federazioni nazionali obbligate a nominare Sustainability Manager e responsabili per la tutela dei minori/giovani<br>UEFA emana linee guida su infrastrutture sostenibili, economia circolare e buone pratiche ambientali. Nello stesso anno diventa membro fondatore di *UN Football for the Goals*, aderisce alla campagna *Race to Zero* e firma importanti accordi ONU |
| **2023** | UEFA lancia la campagna *#FootbALL* per promuovere inclusione e cambiamento positivo nel calcio europeo<br>L'*ESG framework* viene applicato a tutte le finali UEFA<br>Viene istituito un *Climate Investment Fund* a sostegno di iniziative legate al clima<br>ECA crea il *Sustainability Working Group*, nomina un *Head of Sustainability*<br>I club partecipanti alle competizioni UEFA sono obbligati a nominare un Sustainability Manager |
| **2024** | UEFA EURO 2024 è il primo evento UEFA con una strategia ESG pienamente integrata<br>UEFA lancia il *Carbon Footprint Calculator*, strumento open access per misurare e monitorare le emissioni di carbonio legate ai viaggi<br>ECA pubblica la sua prima Sustainability Strategy, in linea con il quadro *UEFA Strength Through Unity* |

*Nota: elaborazione propria*

## 5. *L'architettura della sostenibilità nel calcio europeo*

L'ultima tappa di un percorso avviato circa vent'anni fa è rappresentata dal lancio della prima strategia organica di sostenibilità 2030 di UEFA, *Strength Through Unity*, presentata nel. Tale strategia mira a integrare pratiche sostenibili in tutti gli aspetti del calcio europeo, allineandosi con gli Obiettivi di sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite e ispirandosi al concetto olistico di sostenibilità introdotto dal Rapporto Brundtland[414].

[414] Pubblicato nel 1987 dalla *World Commission on Environment and Development* (WCED), il rapporto fu il risultato di un'iniziativa delle Nazioni Unite avviata nel 1983 per affrontare le sfide ambientali e di sviluppo a livello globale. Presieduta dall'ex Primo Ministro norvegese Gro Harlem Brundtland, la Commissione ebbe un ruolo determinante nel definire il dibattito sullo sviluppo sostenibile.

*Strength Through Unity* consolida numerose iniziative – fino ad allora sviluppate in modo frammentario – all'interno di un quadro comune, rispondendo alle crescenti aspettative dei tifosi e degli stakeholder. Un'indagine commissionata da UEFA ha infatti rilevato che il 70% dei tifosi europei si aspetta dall'organizzazione un ruolo attivo nella promozione della sostenibilità[415]. Il documento strategico delinea "la via da seguire", passando "dalla strategia all'azione", e riconosce che "potrebbe essere necessario discutere e affrontare difficili compromessi riguardanti breve e lungo termine, profitto e valori, rischi e opportunità, nonché la definizione delle priorità"[416]. In questo contesto, UEFA si è posta come acceleratore di processo, individuando cinque step prioritari, illustrate nella Tabella 2.

La strategia si articola in 11 policy, distribuite lungo i due pilastri dei diritti umani e dell'ambiente (Figura 2). Ciascuna *policy* è accompagnata da una chiara ambizione al 2030, da 34 aree tematiche specifiche collegate a 57 obiettivi tramite un piano d'azione, e da 74 indicatori di performance (KPI) destinati a misurarne l'attuazione[417]. Gli obiettivi sono inoltre classificati in base all'orizzonte temporale (breve, medio o lungo periodo) e al livello di difficoltà, graduato su una scala da 1 a 5.

Tabella 2
*Dalla strategia all'azione: i passi prioritari secondo UEFA*

| |
|---|
| Piani di azione specifici per ciascuna policy |
| Una comunità di sustainability managers connessi attraverso un processo comune e una terminologia condivisa. |
| Linee guida e programmi di supporto per sviluppare strategie di sostenibilità presso le federazioni nazionali e altri stakeholder. |
| Misurazione e monitoraggio per la rendicontazione (annuale) delle azioni e dei risultati. |
| Criteri ESG (ambientali, sociali e di governance) che collegano sostenibilità, strategie operative e di finanziamento. |

*Nota: elaborazione propria da UEFA*, Strength through Unity. UEFA Football Sustainability Strategy 2030*, 2021.*

Tra i cinque step prioritari, la creazione di una comunità di *sustainability manager* rappresenta l'iniziativa di maggiore impatto, con implicazioni significative per le strutture organizzative di club e federazioni nazionali.

[415] Cfr. UEFA, *Strength through Unity*. *UEFA Football Sustainability Strategy 2030*, 2021.

[416] *Ivi*, p. 48. Traduzione nostra dall'originale: "[…] difficult trade-offs might have to be discussed and made concerning short term versus long term, profit versus purpose, risks versus opportunities and priority setting".

[417] *Ibidem*.

A seguito del lancio della strategia, alle federazioni è stato imposto di nominare un sustainability manager a partire dalla stagione 2022-2023, e di adottare una strategia di sostenibilità entro la stagione 2023-2024. Questa previsione obbligatoria ha dato avvio a un percorso in cui tutte le associazioni nazionali hanno dovuto elaborare e ottenere l'approvazione interna della propria *Football Sustainability Strategy*, con il supporto e l'orientamento forniti da UEFA in coerenza con il quadro strategico delineato in *Strength through Unity*. Secondo il *Respect Report* per la stagione 2023/24, tutte le 55 federazioni affiliate a UEFA dispongono ora di una strategia di sostenibilità e di un responsabile dedicato.

Diverso il discorso per i club, che restano soggetti privati e non rientrano automaticamente sotto la regolamentazione UEFA. Gli obblighi valgono infatti solo per le società partecipanti alle competizioni UEFA (*Champions League*, *Europa League*, *Conference League*). Dal 2022, tuttavia, tutte le prescrizioni in materia di sostenibilità sono state incorporate nel sistema delle licenze per club, con le *UEFA Club Licensing and Financial Sustainability Regulations*[418]. In base a tali norme, i club impegnati nelle competizioni europee sono tenuti a nominare un *sustainability manager* e ad adottare una strategia di sostenibilità in linea con la strategia UEFA 2030 entro la stagione 2023-2024. A differenza delle federazioni, tenute a coprire le 11 policy della strategia UEFA, i club al momento possono adottare una strategia più ridotta, coprendo solo 4 policy: uguaglianza e inclusione, lotta al razzismo, tutela di bambini e giovani, calcio per tutte le abilità e protezione ambientale[419].

Figura 2
*Le 11 policy di sostenibilità UEFA*




*Nota: UEFA*, Strength through Unity. UEFA Football Sustainability Strategy 2030*, 2021.*

[418] Cfr. *supra*, par. 4.
[419] UEFA, *UEFA Club Licensing and Financial Sustainability Regulations*, 2024, art. 28, 29, 30 e 31.

Accanto al potere regolatorio diretto, UEFA ha avviato una cooperazione con ECA ed European Leagues per ampliare l'impatto della propria strategia. Tali collaborazioni hanno l'obiettivo di promuovere la consapevolezza e sviluppare azioni comuni in materia di sostenibilità sociale e ambientale, diffondere strumenti e buone pratiche, rafforzare la rete dei sustainability manager e valorizzare l'attuazione del quadro regolamentare europeo.

In questo percorso, ECA ha da un lato svolto la funzione di cerniera tra UEFA e i club membri, dall'altro ha progressivamente ritagliato un proprio spazio, dotandosi di una strategia e di una struttura dedicate alla sostenibilità. Nel 2024 ha adottato la sua prima strategia di sostenibilità, espressamente allineata a *Strength Through Unity* e fondata sulle stesse 11 policy di UEFA (Figura 2), cui ha aggiunto quattro ulteriori *policy* incentrate sulla governance (Figura 3).

Le quattro *policy* introdotte da ECA riguardano innanzitutto la Gestione del rischio, per identificare, valutare, prioritizzare e mitigare i rischi ambientali, sociali e di governance che possono incidere sul successo a lungo termine di un club, sulla sua stabilità finanziaria, sulla reputazione e sul rapporto con la comunità[420].

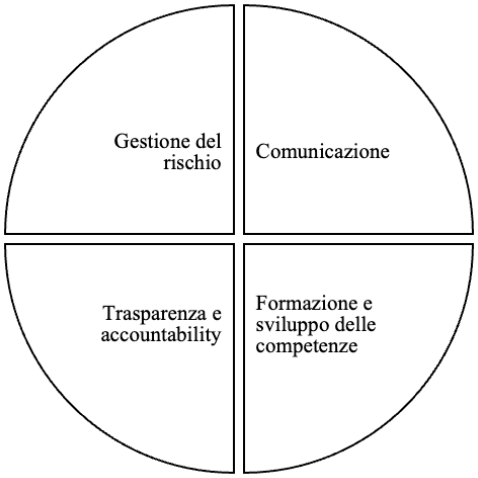
La seconda *policy* è la Trasparenza, che implica la raccolta e la condivisione sicura dei dati organizzativi su richiesta, ma anche la pubblicazione proattiva e costante di informazioni interne, rese visibili e accessibili agli *stakeholder*[421]. Tale *policy* assume un rilievo particolare per i circa 150 club soggetti agli obblighi di disclosure non finanziaria previsti dalla recente CSRD, poiché trasparenza e *accountability* si configurano come strumenti anticorruzione e contribuiscono a rafforzare la percezione pubblica dei club.

La terza *policy*, Formazione e sviluppo delle competenze, pone l'accento sulla necessità di ampliare le conoscenze in materia di sostenibilità sia tra i club sia all'interno dello staff ECA, riconoscendo che una buona governance si fonda sulla collaborazione e che l'integrazione orizzontale della sostenibilità rappresenta un elemento imprescindibile.

Infine, la *policy* dedicata alla Comunicazione sottolinea l'importanza di rendere pubblici impegni, azioni e risultati raggiunti da ECA, incoraggiando allo stesso tempo i club a mostrare i propri progressi e a farsi promotori del messaggio di sostenibilità, fungendo così da amplificatori della sua diffusione[422].

[420] ECA, *Sustainability Strategy*, 2024, p. 31.
[421] *Ivi*, p. 34.
[422] *Ivi*, p. 45.

Figura 3
*Le quattro policy di governance ECA*




*Nota: da ECA,* Sustainability Strategy*, 2024.*

Le *policy* ESG di ECA prevedono azioni a breve (2025), medio (2027) e lungo termine (2030), con indicatori di monitoraggio distinti per i club membri e per l'associazione stessa. Esse si concentrano su sensibilizzazione, *advocacy*, formazione e supporto operativo, coerentemente con la missione di ECA. La Tabella 3 illustra i cinque step previsti per accompagnare le organizzazioni sportive – inclusi ECA e i club associati – nell'integrazione della sostenibilità (ECA, 2024).

Tabella 3
*L'approccio in cinque fasi di ECA per una riuscita integrazione della sostenibilità*

| ***Step*** | ***Descrizione*** |
|---|---|
| **Step 1** | Istituire una struttura o una funzione dedicata alla sostenibilità. |
| **Step 2** | Definire una visione che allinei le pratiche di sostenibilità con la buona governance, su iniziativa della dirigenza. |
| **Step 3** | Valutare impatti, rischi e opportunità del club, passaggio cruciale per stabilire priorità, obiettivi e KPI. |
| **Step 4** | Diffondere la strategia di sostenibilità attraverso un report annuale, promuovendo trasparenza e accountability. |
| **Step 5** | Adottare iniziative trasversali per la formazione, lo sviluppo delle competenze e la comunicazione sui principi di sostenibilità. |

*Nota*: *da ECA,* Sustainability Strategy*, 2024.*

La cooperazione tra UEFA, ECA ed European Leagues è strategica per dare concretezza alla *UEFA Sustainability Strategy 2030*. Solo attraverso un linguaggio

comune, la costruzione della comunità dei sustainability manager e la diffusione di strumenti condivisi è possibile estendere la cultura della sostenibilità oltre il perimetro delle competizioni UEFA, raggiungendo l'intero ecosistema calcistico europeo. Tale comunità, infatti, non rappresenta soltanto un meccanismo di coordinamento, ma ha il potenziale di diventare un vero catalizzatore di cambiamento sistemico per le organizzazioni calcistiche. Favorendo la collaborazione, rafforzando le capacità organizzative e promuovendo l'allineamento, i passi delineati nella Tabella 3 mirano a mettere club e federazioni nazionali nelle condizioni di integrare la sostenibilità nelle proprie operazioni e strategie, ponendo così le basi per un impatto duraturo.

## 6. *Conclusioni*

Le grandi organizzazioni sportive hanno intrapreso percorsi diversi verso la sostenibilità: le discipline più legate alla natura hanno abbracciato per prime le iniziative ambientali, mentre l'intero universo sportivo ha progressivamente incorporato dimensioni di responsabilità sociale, seppur con livelli variabili di formalizzazione e impegno. Col tempo, queste esperienze si sono trasformate in un approccio sempre più ampio e integrato, che riconosce la necessità di un quadro olistico per garantire la sostenibilità di lungo periodo. Ne emerge l'immagine di un imperativo complesso e multidimensionale, che intreccia obiettivi economici, sociali e ambientali, riaffermando la sostenibilità come un imperativo multifattoriale e non come un obiettivo isolato.

UEFA, nella sua doppia veste di organo regolatore del calcio europeo e di organizzatore di eventi, ha assunto un ruolo fondamentale nel guidare questa transizione, definendo strategie e imponendo obblighi minimi con l'obiettivo di uniformare le pratiche e di diffondere un linguaggio comune. Tuttavia, essa stessa, come ECA, le Leghe e le Federazioni, si trovano a fare i conti con difficoltà strutturali e contraddizioni interne: da un lato, l'ambizione di porsi come motore della sostenibilità; dall'altro, la lentezza dei processi decisionali, le resistenze culturali e i limiti nel tradurre gli impegni dichiarati in cambiamenti concreti.

I club, dal canto loro, si collocano su punti molto diversi nella "scalata della sostenibilità"[423]. Alcuni hanno già intrapreso percorsi strutturati, dotandosi di strategie, manager e sistemi di reporting; altri rimangono ancorati a iniziative di tipo filantropico o comunicativo, seppur in totale buona fede; altri ancora potrebbero facilmente essere tacciati di *greenwashing*. Questa eterogeneità dipende da molteplici fattori: non tutti i club sono soggetti agli stessi obblighi normativi europei, né tutti partecipano alle competizioni UEFA e quindi al sistema di licenze; le risorse economiche e organizzative variano enormemente; così come le comunità

[423] Cfr. A. Dell'Aquila, *The ESG transition in football: Examining club strategies in Serie A (Italy) and LaLiga (Spain)*, cit.

di riferimento, le priorità locali e la sensibilità dei leader o della proprietà. In questo quadro emerge con forza la necessità che le leghe nazionali assumano un ruolo più centrale, guidando in modo sistemico il percorso verso la sostenibilità e sostenendo anche i club meno strutturati, affinché l'avanzamento non resti prerogativa esclusiva delle società più blasonate e internazionali. Non si può tuttavia dimenticare che molti club, persino nelle massime competizioni nazionali, lottano quotidianamente per la sopravvivenza economica: senza una base di sostenibilità finanziaria solida, risulta spesso difficile dedicare risorse e attenzione alle dimensioni sociale e ambientale.

Ne risulta un mosaico frammentato, in cui coesistono eccellenze, ritardi e approcci ibridi, a conferma che la sostenibilità, più che uno stato raggiunto, rappresenta un percorso in continuo divenire.

BIBLIOGRAFIA

A. Aagaard e W. Vanhaverbeke, *The Twin Advantage: Leveraging Digital for Sustainability in Business Models*, in A. Aagaard (a cura di), *Business Model Innovation: Game Changers and Contemporary Issues*, Cham, 2024, pp. 227-262.

A. Andreu Pinillos e I. García Tejerina, *Historia y génesis de la sostenibilidad*, in *Monografías del Master de Sostenibilidad*, 2024, pp. 13 ss.

A. Dell'Aquila, *The ESG transition in football: Examining club strategies in Serie A (Italy) and LaLiga (Spain)*, Tesi dottorale, Università del Salento, 2025.

K. Dhingra, *Corporate Social Responsibility and Sustainability of Corporate Performance*, in *Jindal J. Bus. Res.*, 2023, 1, pp. 19-29.

D. Giacomini, L. Rocca e D. Tonoli, *Exploring Materiality and Stakeholder Engagement in European Water Utilities' Sustainability Strategies, Organizational Practices, and Reporting*, in *Business Strategy and the Environment*, 2025, 2, pp. 2607 ss.

K. Kundu, *Sustainability and sustainable development*, in N.R. Madhu e B.K. Behera (a cura di), *A Basic Overview of Environment and Sustainable Development*, 1ª ed., Amsterdam, 2022, pp. 92-97.

J.H. Lesjø e E.A. Gulbrandsen, *The Olympics: Institutionalization and standardization of sustainability*, in B.P. McCullogh e T.B Kellison (a cura di), *Routledge Handbook of Sport and the Environment*, New York, 2018, pp. 109 ss.

D. Lim e S. Park, *A Study of Measures for Sustainable Sport*, in *Sustainability*, 2023, 15.

R. Lozano, *Sustainable Development and Sustainability*, in Id. (a cura di), *Toward Sustainable Organisations*, Cham, 2022.

F. Manes-Rossi, A. Tiron-Tudor, G. Nicolò e G. Zanellato, *Ensuring More Sustainable Reporting in Europe Using Non-Financial Disclosure – De Facto and De Jure Evidence*, in *Sustainability*, 2018, 4, pp. 6 ss.

M. Mitrović, *Materiality concept(s) in the EU sustainability (non-financial) reporting: The challenge of equivalence*, in *Law & Econ.* 2024, 4.

P. Moon, E. Bayle e A. François, *Assessing International Sport Federations' Sustainability Practices: Toward Integrating Sustainability in Their Main Sports Events*, in *Frontiers in Sports and Active Living*, 2022, 3.

P. Moon, E. Bayle e A. François, *Challenges and Limitations of the Implementation of Sustainability Practices in International Sports Federations*, in B. Basu, M. Desbordes e S. Sarkar (a cura di), *Sports Management in an Uncertain Environment*, Singapore, 2023, pp. 77-105.

J. Oll, T. Spandel, F. Schiemann e J. Akkermann, *The concept of materiality in sustainability reporting: From essential contestation to research opportunities*, in *Man. Pol. J.,* 2024, 2, pp. 321-350.

A. Orlando, *L'ultima stagione del diritto europeo dello sport nella giurisprudenza della Corte di giustizia: la faticosa emersione della specificità*, in questo volume.

A. Sadecky, *FIFA and the United Nations Educating the Most Underprivileged Through Sport*, in *un.org*, 9 settembre 2015.

E.M. Sánchez-Teba, M.D. Benítez-Márquez, G. Bermúdez-González e M. Luna-Pereira, *Mapping the Knowledge of CSR and Sustainability*, in *Sustainability*, 2021, 13.

R. Schwery, D. Cade e M. Zarco, *UEFA's Social Responsibility. Strategy review*, Biel, 2011.

A C.T. Smith e H. Westerbeek, *Sport as a Vehicle for Deploying Corporate Social Responsibility*, in *J. Corp. Citiz.*, 2007, 25, pp. 48 ss.

M. van Marrewijk, *Concepts and Definitions of CSR and Corporate Sustainability: Between Agency and Communion*, in A. C. Michalos e D. C. Poff (a cura di), *Citation Classics from the Journal of Business Ethics: Celebrating the First Thirty Years of Publication*, Dordrecht, 2013, pp. 641-655.

G. Walters e R. Tacon, *Corporate social responsibility in European football. A report funded by the UEFA Research Grant Programme*, London, 2011.

G. Zeimers, A. Lefebvre, M. Winand, C. Anagnostopoulos, T. Zintz e A. Willem, *Organisational factors for corporate social responsibility implementation in sport federations: a qualitative comparative analysis*, in *Euro. Sport Manage. Q.* 2021, 21, pp. 173-193.

# *ESports* e *Gaming* Competitivo nell'era dell'IA: regime giuridico, tutela dei dati e responsabilità alla luce della normativa italiana e internazionale

*Emanuela Mirella De Leo*

*This work examines, from a systematic and comparative perspective, the phenomenon of eSports – professional video game competitions – analyzing civil, labor, and criminal law aspects, with particular attention to the protection of minors and practitioners, as well as the implications arising from the use of artificial intelligence and from personal data protection rules.*

*On the civil-law level, the video game is qualified as a complex work of authorship within the meaning of the Copyright Law and Directive (EU) 2019/790, in which software, artistic, and narrative components coexist. The analysis addresses end-user license agreements (EULAs), the disposition of virtual assets, and competitive licenses, highlighting how the absence of a unified regulatory framework generates uncertainty regarding economic rights, intellectual property, and freedom of contract.*

*From a labor-law perspective, the continuing fragmentation of the Italian system is evident: only certain video game disciplines fall within the scope of Legislative Decree 36/2021, while most players operate outside the recognized sports legal order. The analysis considers the recent recognition of the Italian eSports Federation (FIES) as a "meritorious association" of CONI (2024) and the most relevant legislative proposals – Bills No. 3626/2022 and No. 970/2023 – which aim to define the legal status of the eSports player, the regulation of employment relationships, and social security protections, with specific attention to the protection of minors and practitioners within academies and amateur circuits.*

*In criminal law, the paper investigates unlawful conduct typical of the sector: cognitive doping, match-fixing, computer fraud, cheating software, skin betting, and money laundering through virtual currencies. Particular emphasis is placed on the risks of grooming and the exploitation of minors, the protection of players' mental health, and the use of artificial intelligence as a tool for monitoring and preventing fraudulent behavior, with reference to the new Regulation (EU) 2024/1689 (AI Act).*

*The work also explores the protection of personal data in the competitive and educational context of eSports, in light of Regulation (EU) 2016/679 (GDPR), Legislative Decree 196/2003 as amended, the Digital Services Act (Reg. EU 2022/2065), and specific Italian provisions on the digital consent of minors.*

*In conclusion, the paper identifies three fundamental lines of development for eSports law: the establishment of an autonomous legal framework capable of recognizing the specificity of the phenomenon compared to traditional sport; international harmonization of contracts and labor protections, with particular regard to minors, practitioners, and hybrid roles in the sector; the definition of techno-legal protocols and responsible artificial intelligence, aimed at preventing unlawful conduct, safeguarding personal data, and protecting the psycho-physical health of players.*

*The approaching eSports Olympics scheduled for 2027 in Riyadh represents a moment of historical and legal transition, in which the legislator is called upon to combine technological innovation, legal certainty, and protection of the person, striking a new balance between sport, ethics, and digital society*.

DOI Code: 10.1285/i9788883052385v2p181

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Profili civilistici. I videogiochi nel diritto civile italiano: inquadramento come opere creative, la dimensione sportiva degli *eSports* e le relative dinamiche negoziali. – 2.1. (*Segue*) Inquadramento giuridico degli *eSports*: profili critici tra diritto dello sport e industria dell'intrattenimento. – 2.2. (*Segue*) Strutture a confronto: l'organizzazione degli sport tradizionali e degli *eSports.* – 2.3. (*Segue*) La dinamica negoziale nel mercato: tra spinte innovative e squilibri da correggere. – 2.4. (*Segue*) Diritti di sfruttamento. – 2.5. (*Segue*) La gestione del rischio: infortuni, risarcimento danni e strumenti assicurativi. – 3. Profili giuslavoristici. – 4. Profili penalistici: cenni – 5. L'impatto del *framework* digitale europeo sugli *eSports*: *compliance* multilivello tra GDPR, *AI Act* e *Digital Markets Act*. – 6. Conclusioni analitiche e prospettive di ricerca.

## 1. *Introduzione*

Le competizioni di videogiochi a livello professionistico, note come *eSports*, hanno acquisito una posizione di primo piano a livello mondiale nell'ambito dello sport e dell'intrattenimento. Il mercato, stimato in milioni di euro, conta un audience annuo che supera i 500 milioni di spettatori[424]. Originatosi all'interno di *community* online, il fenomeno si è trasformato in un'industria organizzata, caratterizzata da squadre professionali, sponsorizzazioni di grande rilievo economico ed eventi che riempiono gli stadi[425]. Ciononostante, l'assenza di una normativa dedicata in numerosi Stati, Italia inclusa, crea incertezze giuridiche in materia contrattuale, di diritti dei lavoratori e di proprietà intellettuale. Il presente contributo analizza le implicazioni civilistiche e giuslavoristiche, con accenni al diritto penale, legate agli *eSports*, esaminando le difficoltà della loro assimilazione nel sistema sportivo tradizionale, sia in Italia che a livello globale. Sarà posta enfasi sui progetti di legge italiani, sulla funzione del CONI e del CIO, nonché sulle ricadute della circolare INPS 44/2025, che rappresenta un iniziale tentativo di regolamentazione del settore.

## 2. *Profili civilistici. I videogiochi nel diritto civile italiano: inquadramento come opere creative, la dimensione sportiva degli* eSports *e le relative dinamiche negoziali*

Il videogioco, frutto della combinazione di codici informatici, espressività artistica e interattività, ricopre attualmente un ruolo significativo nell'ambito delle opere dell'ingegno protette dall'ordinamento italiano[426]. Sebbene la legge sul diritto d'autore (di seguito, LDA) non lo citi in modo espresso, la sua collocazione giuridica si è affermata grazie a un'interpretazione estensiva delle categorie

[424] Newzoo, *Global Esports Market Report 2023*, in *newzoo.com*.

[425] Cfr. Parlamento europeo, *Risoluzione su sport elettronici e videogiochi*, 10 novembre 2022, 2022/2027(INI), Considerando A.

[426] L. 22 aprile 1941, n. 633 (LDA), art. 1: tutela delle "opere dell'ingegno di carattere creativo".

normative vigenti[427][428]. La sua natura composita – a metà tra *software*, opera narrativa e prodotto interattivo – lo avvicina alla nozione di "opera multimediale"[429], nella quale confluiscono componenti eterogenee (testi, immagini, suoni) coordinate in un'unità creativa. In alcuni casi si è proposto di classificarlo come "opera collettiva" laddove la realizzazione sia opera di *software house* (art. 3 LDA)[430], ma prevale l'interpretazione che lo considera un'opera complessa (art. 10 LDA)[431], in cui i singoli apporti (programmatori, sceneggiatori, musicisti) conservano una propria autonomia giuridica, pur confluendo in un prodotto unitario. La protezione legale si sviluppa su più piani. Il "codice sorgente" gode della stessa tutela accordata alle opere letterarie[432], con espressi divieti di decompilazione non autorizzata[433]. Contemporaneamente, componenti quali personaggi, trame e design godono di protezioni distinte: un *character* di successo può essere tutelato come opera figurativa[434], mentre una colonna sonora originale rientra tra le composizioni musicali[435]. La "interattività", in passato ritenuta un potenziale ostacolo alla tutela, non ne preclude la qualificazione come opera creativa, come precisato dalla Corte di Giustizia UE nella causa *Nintendo c. PC Box*[436].

Sul versante contrattuale, i rapporti tra utenti e sviluppatori sono regolati dagli *End-User License Agreement* (EULA), contratti di adesione soggetti ai requisiti di trasparenza del Codice del consumo[437]. Tali accordi, frequentemente squilibrati a vantaggio delle aziende, trovano un limite nelle clausole vessatorie: divieti assoluti di rivendita o trasferimento dell'account possono essere dichiarati nulli se in contrasto con i principi di correttezza[438]. La questione più delicata concerne gli asset virtuali (*skin*, valute digitali): se la giurisprudenza ha cominciato a considerarli

[427] La sentenza della Corte cass., sez. III pen., 26 marzo 1999, n. 1204, segna un punto fermo in giurisprudenza, definendo i videogiochi come "programmi per elaboratori" contenenti immagini in movimento, e non escludendo l'obbligo della vidimazione SIAE.

[428] Trib. Milano, sez. IX civile, sent. n. 2742/2020 riporta una interpretazione estensiva delle categorie LDA per includere opere digitali.

[429] I videogiochi sono menzionati nell'art. 171-ter per quanto riguarda l'illecito penale e l'art. 181-bis LDA che prevede l'obbligo del bollino SIAE sia per i software che per le opere multimediali al fine di garantire la loro originalità.

[430] Art. 3 LDA: definizione di "opera collettiva" come creazione coordinata da un organizzatore.

[431] Art. 10 e art. 34, comma 5, LDA: riconoscimento delle "opere complesse" con contributi autonomi identificabili.

[432] Art. 2, comma 8, LDA: inclusione dei "programmi per elaboratore" tra le opere letterarie.

[433] Art. 64-quater LDA.

[434] Trib. Milano, sent. n. 12/2018: tutela del design di un personaggio come opera figurativa autonoma.

[435] Art. 2, comma 2, LDA: protezione delle "composizioni musicali, con o senza parole".

[436] Corte giust. UE, 23 gennaio 2014, c. 355/12, Nintendo Co. Ltd e al. c. PC Box Srl e 9Net Srl, in *Raccolta*, 2014, 25: riconoscimento del videogioco come un materiale complesso che comprende non solo un software, ma anche elementi grafici e sonori che, sebbene codificati nel linguaggio informatico, hanno un valore creativo proprio che non può essere ridotto a tale codifica

[437] Art. 35 d.lgs. 6 settembre 2005, n. 206 (Codice cons.).

[438] *Ivi*, artt. 33 e 34.

alla stregua di "beni dematerializzati"[439], gli EULA ne riducono notevolmente la disponibilità, trattandoli come semplici licenze revocabili[440]. Ne deriva un contrasto tra le legittime aspettative patrimoniali dei giocatori e il controllo detenuto dalle piattaforme, con interventi giurisprudenziali volti a contemperare la tutela del consumatore e l'autonomia negoziale[441].

La Direttiva UE 2019/790 in materia di *copyright* digitale[442] e l'evoluzione giurisprudenziale indicano una tendenza verso forme di protezione più agili, in grado di adeguarsi alla natura mutevole dei beni digitali. Restano tuttavia ambiti non chiariti, come la qualificazione degli asset virtuali[443] o i diritti morali degli autori nelle opere complesse[444]. La sfida per il legislatore consisterà nel contemperare l'innovazione tecnologica con la previsione di garanzie giuridiche certe, impedendo che il videogioco – punto d'incontro tra arte, tecnologia e diritto – rimanga vincolato a categorie normative ideate per contesti analogici.

### 2.1. (Segue) *Inquadramento giuridico degli* eSports*: profili critici tra diritto dello sport e industria dell'intrattenimento*

Dai videogiochi in generale agli *eSports*, intesi come competizioni videoludiche strutturate, la qualificazione giuridica di questi ultimi è incerta, collocandosi tra lo spettacolo e la competizione sportiva. In mancanza di una definizione legislativa univoca, tale ambiguità incide sull'applicazione di normative difformi. Ad esempio, in Italia, se considerati "spettacolo", gli *eSports* sarebbero assoggettati alle norme sul diritto d'autore e sulle licenze commerciali; se invece riconosciuti come "sport", consentirebbero l'accesso a tutele previdenziali e diritti degli atleti propri sia dell'ordinamento statale che di quello sportivo[445]. La risoluzione del Parlamento europeo del 2022 ha cercato di colmare questa lacuna, descrivendo gli *eSports* come "attività competitive organizzate basate su videogiochi", differenziandoli dagli sport tradizionali per la dimensione digitale e il minore rilievo attribuito all'attività fisica[446]. Tuttavia, la mancata armonizzazione legislativa a livello europeo e nazionale lascia adito a letture divergenti, come evidenziato dal caso italiano, in cui il CONI riconosce solo alcune discipline *eSports* tramite federazioni affiliate, nel

[439] Cfr. M.L. Borghese, *Le esigenze di tutela dei consumatori nel contesto del gaming online*, in *ratioiuris.it*, 24 agosto 2023.

[440] AGCM, PS11179/2021: sanzione per clausole EULA limitative della rivendita di asset.

[441] Corte cass., sez. un., sent. 6 aprile 2023, n. 9479.

[442] Direttiva (UE) 2019/790 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 aprile 2019 sul diritto d'autore e sui diritti connessi nel mercato unico digitale e che modifica le direttive 96/9/CE e 2001/29/CE: introduzione di eccezioni al copyright per contenuti digitali.

[443] Sul punto, la dottrina è divisa: cfr. G. Pascuzzi, *Il diritto dell'era digitale*, Bologna, 2024, cap. X.

[444] Art. 20 LDA: diritti morali inalienabili degli autori su opere complesse.

[445] D.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, artt. 25 ss.

[446] Parlamento europeo, *Risoluzione su sport elettronici e videogiochi*, cit., punto 12.

rispetto della Carta Olimpica[447]. Questo stallo potrebbe comunque essere superato dalla nuova disciplina introdotta dall'art. 5 del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 39, che consente agli enti sportivi che svolgono attività non inquadrate in una Federazione sportiva nazionale, una Disciplina sportiva associata o un Ente di promozione sportiva riconosciuti dal CONI o dal CIP, di richiedere il riconoscimento come disciplina sportiva e l'iscrizione al Registro Nazionale delle Attività sportive dilettantistiche.

Rimane un'area d'incertezza interpretativa riguardo agli *eSports*, poiché per il riconoscimento è richiesto che la domanda illustri dettagliatamente i caratteri sportivi dell'attività, la quale deve possedere tutti gli elementi della definizione di "sport" di cui al d. lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, ossia "qualsiasi forma di attività fisica fondata sul rispetto di regole che, attraverso una partecipazione organizzata o non organizzata, ha 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"[448]. È evidente come il requisito della "attività fisica" possa rappresentare un limite per l'inquadramento delle attività e-sportive.

### 2.2. (Segue) *Strutture a confronto: l'organizzazione degli sport tradizionali e degli* eSports

Quanto emerso dalla trattazione solleva un interrogativo fondamentale: se gli *eSports* possano essere assimilati allo sport tradizionale o se, piuttosto, le loro peculiarità impongano un quadro regolatorio autonomo, sia esso di natura statale o sportiva. Se da un lato è innegabile che i due settori condividano tratti comuni come la competitività, il professionismo e un vasto seguito di pubblico, dall'altro le divergenze strutturali risultano profonde e decisive.

- Competenze richieste: gli sport tradizionali (calcio, tennis) si basano su resistenza fisica e coordinazione motoria; gli *eSports* (*League of Legends*, *Counter-Strike*, ecc.) valorizzano abilità cognitive, prontezza di riflessi e strategia di gruppo[449].

- Accessibilità e globalizzazione: mentre gli eventi sportivi tradizionali sono legati a luoghi fisici e comunità territoriali, gli *eSports* si svolgono principalmente in ambienti digitali, raggiungendo un pubblico globale attraverso piattaforme come

[447] CONI, *Relazione annuale 2023*, in *coni.it*.

[448] Cfr. Dipartimento per lo Sport, *Ministro Abodi annuncia a EPS novità per il riconoscimento della natura sportiva delle attività*, in *sport.governo.it*, 15 novembre 2024.

[449] Parlamento europeo, *Risoluzione su sport elettronici e videogiochi*, cit., punto 5.

*Twitch* e *YouTube Gaming*[450]. Ciò riduce gli oneri logistici ma incrementa i rischi di cyberattacchi e violazioni della privacy.

- Radici culturali: Gli sport tradizionali affondano le radici in secoli di storia e tradizione "spontanea"; gli *eSports* sono il prodotto della "rivoluzione tecnologica" e della cultura *millennial*, con dinamiche commerciali più aggressive[451].

- Interessi privati: gli *eSports* e gli sport tradizionali costituiscono settori distinti, soprattutto perché i videogiochi utilizzati in competizioni digitali operano in un ambiente virtuale e sono di proprietà di soggetti privati. Questi detengono il controllo legale assoluto e tutti i diritti esclusivi e inalienabili sui titoli, influenzandone regolamenti, accesso e utilizzo[452].

Nonostante tali differenze, esistono elementi comuni che, veicolati dal mondo degli sport tradizionali a quello delle competizioni videoludiche, possono favorire una sinergia tra i due settori, promuovendo principi e abilità condivisi, come il rispetto delle regole, l'equità, la cooperazione, la leadership, il mutuo sostegno, l'onestà, la lotta alle discriminazioni razziali, l'inclusione sociale e la parità di genere[453].

### 2.3. (Segue) *La dinamica negoziale nel mercato: tra spinte innovative e squilibri da correggere*

I contratti costituiscono il fondamento dei rapporti giuridici nell'universo degli *eSports*, un ambito dove sviluppo costante, dinamismo e competizione si mescolano a questioni legali ancora irrisolte. Questa situazione deriva da strumenti giuridici spesso inadeguati a fronteggiare un settore in evoluzione accelerata, intrinsecamente resistente a forme di regolamentazione rigide e istituzionalizzate[454]. La carenza di standardizzazione contrattuale, specialmente in un ambito internazionale come quello degli *eSports*, crea le condizioni per l'insorgere di criticità, in un settore globale e multidisciplinare come quello dei videogiochi competitivi.

I contratti di rappresentanza, ad esempio, disciplinano i delicati rapporti tra giocatori e agenti, figure sempre più rilevanti nella gestione delle carriere degli atleti digitali. Spesso, tuttavia, questi accordi includono clausole di esclusiva che legano i giocatori a un singolo agente o a un *team*, limitando la loro possibilità di

[450] G. Scarchillo e A.M. Quondamstefano, *E-sport tra Francia e Repubblica di san Marino: un modello per l'Italia? Ipotesi e prospettive di diritto comparato*, in *Riv. dir. sport*., 2023, 2, pp. 573 ss.

[451] Parlamento europeo, *Risoluzione su sport elettronici e videogiochi*, cit., punto 20.

[452] *Ivi*, punto 28.

[453] *Ibidem*.

[454] Cfr. E.M. De Leo, *Relazione su "Esport: l'attuale situazione normativa in Italia e nel mondo"*, Convegno "L'intelligenza artificiale cambia le regole del gioco – *Esport*, *gaming* e tutela dei minori nell'Era digitale, Roma, 13 novembre 2024.

cogliere opportunità più vantaggiose[455]. Questo squilibrio di potere, unito alla giovane età media dei professionisti, rischia di trasformare accordi paritetici in strumenti di controllo, anziché in garanzie per entrambe le parti.

Un'ulteriore questione centrale riguarda i contratti di sponsorizzazione. Le aziende investono negli *eSports* per garantirsi visibilità durante gli *stream* o le competizioni; tuttavia, questi accordi raramente stabiliscono un compenso proporzionale ai ricavi effettivamente generati. Accade così il paradosso per cui un giocatore potrebbe promuovere un marchio durante una diretta seguita da milioni di utenti, senza percepire un corrispettivo commisurato all'impatto economico effettivamente prodotto[456]. Questa opacità solleva dubbi sulla sostenibilità a lungo termine di tali partnership, specialmente per atleti sprovvisti di un supporto legale dedicato.

Un altro snodo centrale concerne i trasferimenti degli atleti, divenuti tra le dinamiche più dibattute del settore, con meccanismi assimilabili a quelli del calciomercato. Le trattative sono dominate da clausole di risoluzione che raggiungono valori milionari: emblematico il caso del 2023 riguardante il passaggio di Jian "Uzi" Zihao, leggenda cinese di *League of Legends*, a una nuova squadra, che ha fruttato ben due milioni di dollari, sottolineando così il considerevole valore commerciale dei giocatori di massimo livello[457].

Tuttavia, l'assenza di norme e regole che certifichino i trasferimenti rende i processi difficilmente verificabili. In mancanza di trasparenza, i giocatori – specialmente quelli meno affermati – rischiano di subire pressioni per accettare condizioni svantaggiose o di non accedere a informazioni cruciali sul proprio valore di mercato. Il quadro descritto sottolinea la necessità di un quadro normativo organico che, data la specificità del settore, promuova la sinergia tra soggetti istituzionali, rappresentanti dei giocatori e organizzazioni per delineare regole condivise. Tale coordinamento è indispensabile per garantire equità e tutele giuridiche in un ambito che, nonostante la relativa giovinezza, mobilita flussi finanziari equiparabili a quelli degli sport tradizionali.

### 2.4. (Segue) *Diritti di sfruttamento*

I videogiochi, poiché opere creative dell'ingegno, beneficiano della protezione accordata dal diritto d'autore secondo quanto disposto dall'art. 2575 c.c., e dalla Direttiva 2001/29/CE, che riconosce ai detentori dei diritti le facoltà esclusive di riproduzione, diffusione al pubblico e organizzazione delle relative manifestazioni. Tale impianto normativo, pur rivestendo carattere fondamentale per la tutela degli

[455] Cfr. E. Windholz, *Governing Esports: Public Policy, Regulation and the Law*, in *Sports L. Gov. J*., 2020, 1, pp. 1-37.

[456] Cfr. J. Tang, *Live-Streamer as Digital Labor: A Systematic Review*, in *Int'l J. Soc. Sc. Human*., 2023, 4, pp. 260-267.

[457] Dati pubblicati su *esportsearning.com*, Rapporto annuale 2023.

investimenti nel settore creativo, determina significative criticità nell'ambito degli *eSports*, ove l'utilizzo competitivo dei titoli videoludici richiederebbe un contemperamento tra le prerogative dei titolari dei diritti e le necessità proprie della comunità competitiva[458].

*Riot Games,* titolare dei diritti su *League of Legends,* ha implementato un sistema di licenze esclusive per il circuito *LoL eSports* che, di fatto, emargina gli organizzatori indipendenti[459]. Questi ultimi non possono stipulare partnership con sponsor concorrenti a quelli ufficiali, né modificare i formati competitivi senza esplicita autorizzazione[460].

Un approccio simile è adottato da *Nintendo,* particolarmente restrittiva nell'autorizzare l'uso dei suoi *franchisee* in eventi competitivi[461], e da *Blizzard Entertainment,* che esercita un controllo stringente persino sull'utilizzo di elementi accessori del gioco[462].

Il profilo critico emerge con particolare evidenza nell'ambito della monetizzazione dei contenuti trasmessi sulle piattaforme di streaming. Un caso emblematico si è verificato nel 2022, quando *Twitch* ha proceduto alla rimozione massiva di canali dedicati a titoli come *Valorant* e *Super Smash Bros.*, applicando le disposizioni del *Digital Millennium Copyright Act* (DMCA)[463] e suscitando vive proteste da parte della comunità degli *streamer.* Se da un lato le società titolari invocano la necessità di proteggere i propri asset[464], dall'altro si registra una crescente domanda di flessibilità per non ostacolare lo sviluppo di circuiti non ufficiali[465].

Alcuni soggetti hanno proposto l'adozione di licenze aperte per eventi non commerciali[466], mentre altri auspicano l'introduzione di eccezioni simili al *fair use*, sebbene quest'ultimo istituto trovi scarsa applicazione nell'ordinamento europeo[467]. Significativo è il caso della Francia, dove la *loi n. 2022-296*, partendo dallo sport tradizionale, ha iniziato a sperimentare un modello ispirato a quest'ultimo, seppur con limitazioni evidenti.[468]

---

[458] Si veda la discussione in M.L Montagnani, *Il diritto d'autore nell'era digitale: la distribuzione online delle opere dell'ingegno*, Milano, 2012, cap. V.

[459] Cfr. *LoL Esports Official Rulebook*, sez. 3.1, in *lolesports.com.*

[460] Cfr. la controversia *Echo Fox v. Riot Games* (2019), in A. Cohen, *Echo Fox Esports Organization Dissolved Amid Financial and Legal Troubles*, in *sportsbusinessjournal.com*, 11 novembre 2019.

[461] Cfr. *Nintendo frena gli Esports: regole restrittive per l'utilizzo dei suoi giochi nei tornei*, in *youmark.it*, 20 novembre 2023.

[462] *Blizzard Entertainment*, *Overwatch League License Agreement*, art. 5.3, in *blizzard.com*.

[463] Sul tema del copyright e Twitch, cfr. *Non solo videogiochi: Twitch e il problema del copyright*, in *dirittodellinformatica.it*, 21 gennaio 2021.

[464] Cfr. *VALORANT Champions Tour Roster Construction Rules*, in *cdn.sanity.io,* 17 ottobre 2025.

[465] V. Karhulahti, *Reconsidering Esport: Economics and Executive Ownership*, in *Phys. Cul. Sport*, 2017, 1, pp. 43-53.

[466] Proposta avanzata da KeSPA (*Korean e-Sports Association*) nel 2022.

[467] Cfr. Corte giust,, sent. 29 luglio 2019, c. 516/17, Spiegel Online GmbH c. Volker Beck, in *Raccolta*, 2019, 625.

[468] L. 2 marzo 2022, n. 296, *visant à démocratiser le sport en France*.

*Valve Corporation* rappresenta un'eccezione virtuosa, avendo adottato per *Counter-Strike* e *Dota 2* un sistema di tornei comunitari con minori restrizioni[469]. Tuttavia, anche in quest'ambito, l'assenza di un quadro normativo armonizzato a livello europeo mantiene una situazione di incertezza giuridica,[470] particolarmente gravosa per gli organizzatori minori.

Alla luce della situazione italiana, analizzata in recenti rapporti sul settore degli *eSports* nel 2024,[471] appare sempre più urgente un intervento legislativo e non solo di stampo nazionale, che, nel rispetto della Direttiva 2019/790/UE,[472] sappia contemperare la tutela del diritto d'autore con le peculiarità del fenomeno e-sportivo.

### 2.5. (Segue) *La gestione del rischio: infortuni, risarcimento danni e strumenti assicurativi*

Nel corso degli ultimi dieci anni, mentre gli *eSports* acquisivano una platea globale di milioni di appassionati, un fenomeno parallelo andava delineandosi in secondo piano: il costo fisico e psicologico sopportato dagli atleti digitali. Quella che per molti rimane una mera attività ludica si è rivelata in realtà un'attività ad elevato impatto sulla salute, alla stregua delle discipline sportive convenzionali[473].

Un elemento di particolare allarme è rappresentato dall'incidenza delle patologie muscolo-scheletriche. Ricerche recenti evidenziano come circa il 65% dei giocatori professionisti sviluppi disturbi cronici a carico di polsi, mani o colonna vertebrale già nei primi cinque anni di attività agonistica[474].

La situazione è particolarmente severa per i *player* più giovani, con problemi articolari tipici di cinquantenni la cui crescita ossea viene compromessa dalle posture scorrette mantenute per ore[475].

Fortunatamente, la tecnologia sta offrendo alcune soluzioni promettenti: dispositivi indossabili che monitorano la postura e avvisano quando si superano soglie pericolose, software di analisi che suggeriscono pause ottimali basate sull'affaticamento muscolare e periferiche rivoluzionarie come mouse che cambiano resistenza per ridurre lo stress articolare. Tuttavia, come sottolinea la ricercatrice tedesca Anna Müller, "queste tecnologie restano accessibili solo ai team

---

[469] Cfr. *Valve unveils rulebook for hosting licensed events from 2025*, in *hltv.org*, 17 luglio 2024.

[470] Parlamento europeo, *European Parliamentary Research Service*, *Developing the video games and e-sports sector in the EU*, PE 749.808, giugno 2023.

[471] Cfr. *Italian Interactive Digital Entertainment Association* (IIDEA), *2024 Italian Esports Report: Market & Streaming Trends*, in *iideassociation.com*, novembre 2024.

[472] Direttiva (UE) 2019/790, cit.

[473] OMS, *Gaming disorders and physical health risks*, in *who.int*, 2023.

[474] Cfr. C. McNulty, S.E. Jenny, O. Leis, D. Poulus, P. Sondergeld e M. Nicholson, *Physical Exercise and Performance in Esports Players: An Initial Systematic Review*, in *J. Elec. Gam. Esports*, 2023, 1, pp. 1-11.

[475] Cfr. M. Hodes e P.J. de Vries (a cura di), *Shaping the Future of Child and Adolescent Mental Health: Towards a Digital, Equitable, and Interdisciplinary Approach*, London, 2023.

più ricchi, creando un divario preoccupante nella tutela della salute"[476]. Dal punto di vista normativo il rapido consolidamento degli *eSports* come fenomeno sportivo e mediatico di prima grandezza ha portato con sé una serie di interrogativi giuridici ancora privi di risposte univoche anche in materia di responsabilità civile e tutela assicurativa[477]; se da un lato il settore ha raggiunto livelli professionali e commerciali paragonabili agli sport tradizionali, dall'altro persiste un preoccupante ritardo nell'elaborazione di un adeguato quadro normativo.

Uno degli aspetti più problematici riguarda l'individuazione dei soggetti giuridicamente responsabili in caso di infortuni o patologie professionali. Come evidenziato da recenti studi comparativi[478], la natura peculiare degli *eSports* determina una complessa catena di soggetti potenzialmente obbligati: dalle squadre e organizzazioni che ingaggiano i giocatori, agli enti organizzatori di eventi, fino ai produttori di hardware e periferiche di gioco. In assenza di una disciplina settoriale, i giudici devono applicare per analogia principi giuridici concepiti per realtà sostanzialmente differenti, con esiti non sempre adeguati alle peculiarità del settore.

La situazione si rivela particolarmente problematica nel campo delle coperture assicurative. Se gli atleti tradizionali godono generalmente di tutele ben definite, i professionisti degli *eSports* frequentemente versano in una condizione di incertezza giuridica. Le polizze attualmente disponibili tendono infatti a escludere proprio quelle patologie più tipiche dell'attività videoludica intensiva, come le lesioni da movimenti ripetitivi o i disturbi visivi di carattere cronico[479]. Questo vuoto protettivo risulta tanto più grave se si considera che, secondo recenti ricerche mediche, oltre il 60% dei giocatori professionisti sviluppa problemi fisici significativi entro i primi cinque anni di carriera[480].

Alcuni ordinamenti giuridici hanno avviato i primi tentativi di riconoscimento strutturale di queste problematiche. Particolarmente rilevante è l'esempio della Corea del Sud, dove la *Korean e-Sports Association* ha recentemente introdotto specifici obblighi di protezione della salute per le squadre professionistiche, stabilendo limiti orari agli allenamenti per i giocatori minorenni[481]. Analoghi sviluppi si registrano in Svezia, dove le autorità competenti hanno esteso, sebbene solo con accenni non ben strutturati, ai giocatori di *eSports* alcune tutele previste per i lavoratori tradizionali[482].

---

[476] Cfr. C. Ball e J. Fordham, *Lagging Behind: An Examination of Digital Inequality in Gaming and Esports*, in *Proceedings of DiGRA 2020*, 2020.

[477] Cfr. T.M. Scholz*, eSports is Business: Management in the World of Competitive Gaming*, Cham, 2019, pp. 112-115.

[478] S. Abu Bakar e al., *Safeguarding Competitive Gamers: A Review of Esports Governance and Regulatory Frameworks*, in *Int'l J. Res. Inn. Soc. Sc*., 2025, pp. 5731 ss.

[479] Cfr. M. Kowal e al. , *Gaming Your Mental Health: A Narrative Review on Mitigating Symptoms of Depression and Anxiety Using Commercial Video Games*, in *JMIR Ser. Gam*., 2021, 2.

[480] J. Di Francisco-Donoghue, J. Balentine, G. Schmidt e H. Zwibel, *Managing the health of the eSport athlete: an integrated health management model*, in *BMJ Op. Sport Exerc. Med*., 2019, 5.

[481] *Korean e-Sports Association Act*, art. 12-bis, introdotto con la riforma del 2020.

[482]Cfr. Consiglio d'Europa, La Svezia adotta misure per combattere la manipolazione delle competizioni sportive e proteggere l'integrità dello sport, in coe.int, 19 dicembre 2024.

Tuttavia, questi interventi restano frammentari e disomogenei. Come sottolineato in un rapporto del Parlamento Europeo[483], la mancanza di standard internazionali condivisi crea pericolose disparità di trattamento tra i professionisti del settore. Urge pertanto un'armonizzazione normativa che, da un lato, definisca con chiarezza i doveri e le responsabilità dei vari attori coinvolti, e dall'altro garantisca ai giocatori tutele assicurative adeguate ai rischi specifici della loro professione. Come dimostra l'esperienza di altri ambiti sportivi[484], solo un approccio multidisciplinare che coinvolga legislatori, associazioni di categoria e esperti medici potrà produrre soluzioni davvero efficaci anche in considerazione del fatto che l'OMS prepara le prime linee guida globali[485].

## 3. *Profili giuslavoristici*

Sul versante dei rapporti di lavoro, il panorama e-sportivo permane caratterizzato da un disallineamento regolatorio su scala globale. Nel contesto italiano, tale frammentazione genera una bipolarità che incide sostanzialmente sulla governance dei contratti professionali. Da un estremo, specifiche categorie – come i simulatori sportivi (tra cui le corse virtuali) integrate sotto l'egida di federazioni consolidate – fruiscono dell'applicazione del d.lgs. 36/2021. I relativi atleti possono pertanto ottenere il riconoscimento di atleti-lavoratori *ex* artt. 25 ss., accedendo al sistema di garanzie previsto.

In seguito alla 1153a riunione dell'11 luglio 2024, la Giunta Nazionale del CONI ha deliberato il riconoscimento della Federazione italiana *e-sport* (FIES) in qualità di associazione benemerita, con effetto a partire dal 1° gennaio 2025[486]. Tale decisione costituisce una prima tappa significativa verso il pieno inserimento istituzionale degli *eSports* all'interno del sistema sportivo nazionale, sebbene di natura ancora preliminare. L'iniziativa del CONI giunge, peraltro, a seguito dell'annuncio da parte del CIO e del suo Presidente Thomas Bach della prima Olimpiade degli *eSports,* inizialmente prevista per il 2025 a Riyadh e

[483] Cfr. Parlamento europeo, *Developing the video games and e-sports sector in the EU*, cit.

[484] Interessanti spunti possono essere tratti dall'evoluzione della normativa sul calcio professionistico. Per un quadro dell'evoluzione normativa del calcio professionistico italiano, fondamentale riferimento rimane la l. 23 marzo 1981, n. 91, la quale, con il suo regolamento di attuazione, il D.P.R. 20 dicembre 1991, definì l'assetto del professionismo sportivo in Italia. A livello sovranazionale, la sentenza *Bosman* della Corte di Giustizia (celeberrime Corte giust., 15 dicembre 1995, c. 415/93, URBSFA c. Jean-Marc Bosman, Royal club liégeois SA c. Jean-Marc Bosman e al. e UEFA c. Jean-Marc Bosman, in *Raccolta*, 1995-1, pp. 5040 ss.) impose, a metà degli anni '90, una revisione dei sistemi di trasferimento dei calciatori e delle quote per gli stranieri, rivoluzionando di fatto il mercato sportivo europeo.

[485] OMS, *WHO guidelines on physical activity and sedentary behaviour*, in *who.int*, 25 novembre 2020. In questo senso anche altri Paesi hanno adottato normative a tutela dei *pro-players*. In Portogallo, vedi l. 6 settembre 2023, n. 52 *Estabelece o regime de apoio à saúde visual infantil*).

[486]Cfr. CONI, *Comunicato della Giunta Nazionale*, in *coni.it*, 11 luglio 2024. L'associazione benemerita succede al Comitato promotore *eSport*, presieduto da Michele Barbone, che aveva stipulato un protocollo d'intesa con il CONI nel 2022 con scadenza 31 dicembre 2024.

successivamente posticipata al 2027[487][488].Sebbene il conferimento dello status di associazione benemerita alla FIES rappresenti un momento cruciale nel percorso di legittimazione degli *eSports* in Italia, esso conserva un carattere prevalentemente formale. Questo riconoscimento, infatti, non si traduce in un'attribuzione di poteri normativi o rappresentativi effettivi. La limitazione ha una diretta ricaduta sul piano giuslavoristico: come sottolineato dal Presidente FIES Di Lorenzo durante un'audizione parlamentare, la nuova qualifica non altera la natura civilistica dei rapporti di lavoro nel settore[489]. Pertanto, la disciplina dei contratti tra atleti (*players*) e le organizzazioni e-sportive continua a caratterizzarsi per una sostanziale ambiguità, oscillando fra la qualifica di lavoro autonomo e quella subordinato, in assenza di tutele specifiche.

La proposta di legge n. 3626, presentata alla Camera nel 2022[490], mira a istituire un primo quadro normativo definendo il "contratto di prestazione e-sportiva": un accordo a tempo determinato, da formalizzare per iscritto e soggetto a rinnovo, ricondotto all'ambito del lavoro autonomo[491]. Tuttavia, la stessa disposizione riconosce l'obbligo per il giocatore di attenersi alle direttive tecniche e organizzative del *team*, avvicinando, di fatto, la figura a quella tipica del lavoro parasubordinato. Questa indeterminatezza normativa riflette fedelmente la realtà operativa del settore, dove numerosi giocatori operano all'interno di strutture rigidamente gerarchiche e fortemente organizzate. Obblighi di presenza, programmi di allenamento inflessibili e clausole di esclusiva rappresentano elementi tipici di un rapporto di lavoro subordinato. La carenza di una disciplina chiara espone gli atleti a consistenti pericoli di sfruttamento, comprendendo compensi sproporzionati rispetto all'impegno richiesto, mancanza di adeguate tutele previdenziali e l'imposizione di condizioni contrattuali sostanzialmente inique[492]. Sebbene gli *eSports* non implichino lo stesso impego fisico degli sport tradizionali, richiedono un intenso sforzo cognitivo ed emotivo, con sessioni di gioco prolungate che possono causare stress, esaurimento mentale e patologie associate alla sedentarietà[493]. La proposta di legge n. 3626, all'art. 52, tenta di affrontare il problema prevedendo la possibilità di controlli periodici sull'idoneità

[487] F. Lombardo, *Coni, la Federazione Esports sarà Associazione Benemerita*, in *esportsmag.it*, 11 luglio 2024.

[488] CONI, *I Giochi Olimpici Esports si terranno a Riyadh nel 2027*, in *coni.it*, 11 febbraio 2025.

[489] Audizione informale di rappresentanti della FIES nell'ambito della discussione della risoluzione 7-00178 (introduzione di una disciplina degli *e-sports*), 25 maggio 2022.

[490] Proposta di legge n. 3626, *Disciplina degli sport elettronici o virtuali (*e-sport*) e delle connesse attività professionali ed economiche,* presentata alla Camera dei deputati il 24 maggio 2022. La proposta è sostanzialmente sovrapponibile alla proposta di legge n. 3679, *Disciplina delle competizioni di videogiochi (*e-sport*) e delle connesse attività professionali*, presentata alla Camera dei deputati il 13 luglio 2022.

[491] Proposta di legge n. 3626/2022, cit., art. 9, comma 2.

[492]Cfr. A. Maietta, *Gli* e-sports*: stato attuale e prospettive di inquadramento normativo*, in *Riv. dir. sport.*, 2022, pp. 1 ss.

[493] Cfr. P. Diacci, *Il doping negli sport elettronici,* in Comm. lav. eSports AIAS, *Report 1/2020. Criticità legali degli esports in Italia,* 2020, p. 30.

psicofisica dei giocatori, ma li configura come facoltativi, rinviando a futuri standard internazionali una regolamentazione vincolante[494].

Il disegno di legge n. 970, presentato al Senato[495] e ispirato alla normativa francese[496], istituisce un quadro normativo specializzato per l'ambito delle competizioni digitali, concentrandosi in modo specifico sull'inquadramento professionale dei giocatori e degli addetti ai lavori. L'obiettivo fondamentale consiste nel riconoscimento giuridico di queste figure, garantendo simultaneamente protezioni adeguate e modelli contrattuali flessibili in grado di conformarsi alle peculiarità di un settore in costante evoluzione[497].

Il testo normativo prevede l'utilizzo di formule contrattuali diversificate per atleti e professionisti del settore, comprendendo sia rapporti di lavoro subordinato che forme di collaborazione coordinata, lavoro autonomo e prestazioni occasionali. Questa varietà di soluzioni rispecchia la natura composita del comparto, contraddistinto da percorsi professionali spesso frammentari e vincolati a circuiti competitivi, accordi di sponsorizzazione e collaborazioni temporanee. La scelta di mantenere un ventaglio di opzioni contrattuali risulta funzionale a cogliere le peculiarità di un ecosistema che comprende sia ambiti amatoriali che professionali, con impegni differenziati per durata e intensità, nel rigoroso rispetto della vigente disciplina giuslavoristica.

Al fine di definire un assetto regolatorio trasparente ed equilibrato, la proposta legislativa stabilisce l'istituzione di un tavolo di confronto tecnico da convocarsi entro sessanta giorni dalla promulgazione della norma[498]. Sotto il coordinamento congiunto del Ministro della cultura, in collaborazione con i Ministeri del lavoro e dell'economia, il tavolo di consultazione riunirà i principali attori del settore: sviluppatori di software ludico, enti organizzativi di eventi, formazioni competitive e rappresentanze categoriali. L'iniziativa mira all'elaborazione di protocolli settoriali specifici, concentrandosi in particolare sulla regolamentazione degli accordi professionali e sui meccanismi di salvaguardia per i minori partecipanti alle competizioni[499].

Proprio la tutela dei giocatori minorenni costituisce uno degli aspetti più delicati e significativi della proposta.[500]In considerazione dell'elevata partecipazione di adolescenti alle competizioni, il testo sottolinea la necessità di un rigoroso rispetto della normativa sul lavoro minorile, al fine di garantire che l'attività dei giovani

[494] Proposta di legge n. 3626/2022, cit., art. 52.

[495] Disegno di legge n. 970, *Regolamentazione delle competizioni videoludiche*, presentato al Senato della Repubblica il 19 dicembre 2023.

[496] L. 7 ottobre 2016, n. 1321, *pour une République numérique*, artt. 101 e 102 e successivi decreti attuativi (d. 9 maggio 2017, n. 2017, *relatif à l'organisation des compétitions de jeux vidéo* e d. 9 maggio 2017, n. 872, *relatif au statut des joueurs professionnels salariés de jeux vidéo compétitifs*).

[497] Disegno di legge n. 970/2023, cit., art. 8, comma 1.

[498] *Ivi,* art. 8, comma 2.

[499] *Ivi,* art. 8, comma 3.

[500] *Ivi*, art. 4.

atleti si svolga in condizioni di sicurezza e sia adeguatamente regolamentata, scongiurando qualsiasi rischio di sfruttamento.

Questo approccio riflette una visione responsabile del fenomeno, che ne riconosce le potenzialità educative e professionali senza trascurare gli obblighi di protezione verso i partecipanti più giovani.

La potenziale approvazione di questo disegno di legge segnerebbe un passo decisivo verso il pieno riconoscimento giuridico del lavoro nel settore videoludico in Italia,[501]colmando l'attuale divario tra i videogiocatori già inquadrati come lavoratori sportivi e i colleghi impegnati in discipline non ancora ricondotte all'ordinamento sportivo, come esplicitamente evidenziato nel testo della proposta stessa[502]. La combinazione di flessibilità contrattuale e tutele mirate creerebbe le condizioni per uno sviluppo ordinato del settore, allineando l'Italia agli standard già adottati in altre nazioni, dove gli *eSports* sono ormai considerati una forma consolidata di sport e intrattenimento.

## 4. *Profili penalistici: cenni*

Il doping, fenomeno intimamente legato alla salvaguardia dell'integrità psico-fisica degli atleti professionisti, viene regolamentato nell'ordinamento italiano attraverso un sistema triadico di interventi normativi[503]: la qualifica di illecito sportivo (sanzionato autonomamente dalle federazioni); la configurazione di frode sportiva (*ex* l. 13 dicembre 1989, n. 401, a tutela della correttezza della gara); la rilevanza penale, ora codificata nell'art. 586-bis c.p., introdotto dal d.lgs. 1° marzo 2018, n. 21, nell'alveo della l. 14 dicembre 2000, n. 376. In passato, la giurisprudenza aveva fatto ricorso in via analogica alla frode sportiva per colpire il fenomeno dell'"autodoping",[504]prima che l'intervento legislativo del 2000 introducesse una tutela specificamente incentrata sulla salvaguardia della salute. La Corte costituzionale, tuttavia, ha espresso critiche in merito all'eccessiva rigidità dell'elemento soggettivo richiesto per il reato di commercio di sostanze dopanti, ritenendolo potenzialmente lesivo del principio di legalità[505].

Negli *eSports*, la finalità del doping si sposta dal potenziamento delle capacità fisiche a quello delle funzioni cognitive (quali attenzione e tempi di reazione). Sostanze come *Adderall* – un'amfetamina impiegata nella terapia dell'ADHD –

[501] *Ivi*, art. 1, comma 3.
[502] *Ivi*, art .13, comma 3.
[503] F. De Simone, *La rilevanza penale delle condotte di doping negli e-sports*, in *Arch. pen*., 2024, 3, pp. 1-15.
[504] Corte cass., sez. II, sent. 31 maggio 2007, n. 21324.
[505] Corte cost., sent. 9 marzo 2022, n. 105.

sono assunte da giocatori sani, come emerso nel noto caso della squadra *Cloud9*[506]. I rischi per la salute comprendono dipendenza, disturbi del sonno, depressione e sindrome da *burnout,* situazioni aggravate dalla giovane età dei giocatori, spesso minorenni[507]. La pressione competitiva è ulteriormente esasperata da dinamiche di gioco che tendono a normalizzare l'uso di sostanze stimolanti, instaurando un pericoloso circolo vizioso tra dimensione virtuale e reale.

L'intelligenza artificiale offre strumenti per individuare il doping digitale, attraverso l'analisi delle performance e dei dati biometrici, come già sperimentato dalla ESL con protocolli mutuati dalla WADA[508]. Tuttavia, l'impiego di algoritmi predittivi solleva interrogativi in merito alla trasparenza delle decisioni e all'effettività del diritto alla difesa,[509] rendendo necessaria una regolamentazione chiara del loro utilizzo.

La proposta di legge italiana del 2022, pur vietando esplicitamente sostanze e software dopanti, non prevede un apparato sanzionatorio penale, relegando la materia nell'ambito del *soft law*[510]. Si rende invece necessaria l'introduzione di una fattispecie autonoma che tuteli efficacemente la salute mentale dei giocatori e l'integrità delle competizioni, superando l'attuale ambiguità tra tutela della persona e giustizia sportiva. È fondamentale un approccio penale specifico per il settore, che protegga gli atleti senza dover ricorrere a logiche di carattere privatistico.

Parallelamente al doping digitale, l'universo degli *eSports* manifesta ulteriori profili di criticità penalistica, connessi alla sua essenza tecnologica e alla carenza di una regolamentazione specifica. Accanto al fenomeno del doping digitale, emergono con sempre maggiore evidenza tutta una serie di illeciti connessi alla natura tecnologica di questo settore. Il reato di frode informatica e le manipolazioni illecite delle competizioni trovano purtroppo terreno fertile in quest'ambiente. Si pensi alla pratica del match-fixing, dove accordi illeciti tra giocatori o team distorcono deliberatamente l'esito delle gare, spesso per favorire scommesse clandestine. Allo stesso modo, l'utilizzo di software fraudolenti come *aimbot* o *wallhack* rappresenta una forma di alterazione artificiale delle prestazioni che potrebbe configurare la frode sportiva. La dimensione digitale degli *eSports* apre poi la porta a ulteriori condotte illecite: gli attacchi di *phishing* e le intrusioni

[506] E. Maiberg, *Un giocatore professionista di Counter-Strike: "eravamo tutti sotto Adderall"*, in *vice.com*, 27 luglio 2015.

[507] A. Wattanapisit, S. Wattanapisit e P. Wongsiri, *Public Health Perspectives on Esports*, in *Pub. Health Rep*., 2020, 3, pp. 295-298.

[508] ESL introduces anti-doping policy, in gosugamers.net, 2015.

[509] Sulle criticità degli algoritmi predittivi in relazione ai diritti fondamentali, cfr. in particolare Comm. europea, High-Level Expert Group on Artificial Intelligence (AI HLEG), *Ethics Guidelines for Trustworthy AI*, 2019, pp. 16 ss.; nonché, S. Wachter, B. Mittelstadt e L. Floridi, *Why a right to explanation of automated decision-making does not exist in the general data protection regulation*, in *Int'l Data Priv. L.,* 2017, 2, pp. 76-99. Per un'analisi degli impatti sociali: C. O'Neil, *Weapons of Math Destruction*, New York, 2016, pp. 21-85; F. Pasquale, *The Black Box Society*, Cambridge (MA), 2015, pp. 127-189.

[510] Cfr. Disegno di legge n. 2624, *Regolamentazione delle attività relative agli sport elettronici o virtuali (e-sport)*, presentato al Senato della Repubblica il 23 maggio 2022.

informatiche finalizzate a sottrarre account di giocatori, sia per sabotare gli avversari che per appropriarsi di dati sensibili. Gli ambienti competitivi online diventano purtroppo anche teatro di minacce e molestie tra giocatori, veicolate attraverso le chat di gioco o i social media, spesso accompagnate dalla diffusione illecita di dati personali.

Particolare preoccupazione desta la giovane età di molti atleti, che iniziano a competere già nella prima adolescenza, esponendoli al rischio di adescamento online da parte di organizzazioni o sponsor senza scrupoli. Il settore si dimostra vulnerabile anche al fenomeno dello *skin betting*, dove le scommesse effettuate con oggetti di gioco virtuali creano un circuito economico non regolamentato, potenzialmente funzionale al riciclaggio di denaro. A questo si aggiunge la proliferazione di piattaforme illegali che operano eludendo le autorizzazioni dell'ADM, configurando veri e propri reati connessi al gioco d'azzardo clandestino. Questa molteplicità di illeciti evidenzia l'urgente necessità di un intervento legislativo specifico che sappia coniugare la tutela dei minori, la protezione dei dati personali e la repressione delle frodi, senza per questo ostacolare lo sviluppo di un settore in piena evoluzione[511].

## 5. *L'impatto del* framework *digitale europeo sugli* eSports*:* compliance *multilivello tra GDPR,* AI Act *e* Digital Markets Act

L'evoluzione normativa digitale dell'Unione europea, insieme al recente intervento del legislatore italiano, sta tracciando un perimetro giuridico inedito per il settore degli *eSports*, tradizionalmente caratterizzato da un approccio *laissez-faire*. L'applicazione del Regolamento (UE) 2016/679 (GDPR)[512] impone una riflessione sulla liceità del trattamento di categorie particolari di dati, come quelli biometrici e relativi alla salute dei giocatori, raccolti sia per fini di *player performance analysis* che per il contrasto al doping digitale. La profilazione degli atleti e dei fan, fondamentale per il marketing e l'*engagement*, deve ora conformarsi ai rigorosi principi di limitazione della finalità e di minimizzazione dei dati. L'entrata in vigore del *Digital Services Act*[513] e del *Digital Markets Act*[514] introduce obblighi di trasparenza e accountability per le piattaforme digitali che ospitano competizioni e contenuti e-sportivi, con implicazioni dirette sulla moderazione dei contenuti illeciti (dall'*hate speech* al *doxing*) e sulle pratiche di intermediazione dei

[511] Art. 718 c.p. e l. 401/1989, cit.

[512] Regolamento (UE) 2016/679, cit.

[513] Regolamento (UE) 2022/2065 del Parlamento europeo e del Consiglio del 19 ottobre 2022 relativo a un mercato unico dei servizi digitali e che modifica la direttiva 2000/31/CE (regolamento sui servizi digitali).

[514] Regolamento (UE) 2022/1925 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 settembre 2022 relativo a mercati equi e contendibili nel settore digitale e che modifica le direttive (UE) 2019/1937 e (UE) 2020/1828 (regolamento sui mercati digitali).

cosiddetti *gatekeeper*. In parallelo, l'*AI Act*[515], la cui applicazione completa è prevista per il 2 agosto 2027, coniugato con la legge delega italiana sull'Intelligenza Artificiale[516], determina un quadro complesso per l'utilizzo di sistemi di IA ad alto rischio nel settore, come gli algoritmi di analisi predittiva delle prestazioni o quelli di rilevamento automatico di comportamenti illeciti (*cheating*). La previsione di una valutazione di conformità e di obblighi specifici di trasparenza per tali sistemi si scontra con le esigenze competitive e proprietarie degli sviluppatori e degli organizzatori di leghe, ponendo il dilemma tra innovazione tecnologica e tutela dei diritti fondamentali dei giocatori, incluso il diritto alla non discriminazione e a un equo processo. L'interazione di questo ecosistema normativo richiederà al settore degli *eSports* un significativo adeguamento strutturale, spostando il baricentro dalla mera autoregolamentazione a una compliance stringente e multistrato.

All'interno di questo quadro normativo, la tutela dei giocatori minorenni emerge come criticità prioritaria, che interpella direttamente le nuove discipline. L'art. 8 GDPR[517] stabilisce infatti condizioni specifiche per il consenso al trattamento dei dati dei minori, richiedendo per i soggetti al di sotto dei 16 anni (se non diversamente specificato dagli Stati membri)[518] l'autorizzazione di chi esercita la responsabilità genitoriale. Questo principio si scontra con le pratiche diffuse nel settore *eSports*, dove l'iscrizione a piattaforme e la partecipazione a competizioni avvengono spesso senza adeguati meccanismi di verifica del consenso parentale. La profilazione a fini commerciali e il trattamento di dati relativi alle prestazioni e alle abitudini di gioco dei minori pongono serie questioni di conformità, aggravate dall'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale per l'analisi delle performance. L'*AI Act*,[519] nel classificare come ad alto rischio i sistemi di IA utilizzati per l'accesso ai servizi educativi o per la determinazione dell'accesso ai concorsi, impone obblighi rafforzati di valutazione e mitigazione dei rischi, con particolare attenzione alle vulnerabilità dei minori[520].

Il *Digital Services Act*[521] completa questo quadro, introducendo specifici doveri di protezione per gli utenti minorenni, tra cui il divieto di profilazione mirata basata su dati sensibili e l'obbligo di impostazioni *privacy-oriented by default*.

La recentissima legge delega italiana sull'IA del 2025[522] ha recepito queste istanze con l'approvazione del primo quadro normativo nazionale europeo

[515] Regolamento (UE) 2024/1689 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 giugno 2024, che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale e modifica i regolamenti (CE) n, 300/2008, (UE) n, 167/2013, (UE) n, 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1139 e (UE) 2019/2144 e le direttive 2014/90/UE, (UE) 2016/797 e (UE) 2020/1828 (regolamento sull'intelligenza artificiale).

[516] L. 23 settembre 2025, n. 132.

[517] Regolamento (UE) 2016/679, cit.

[518] In Italia, il d.lgs. 10 agosto 2018, n. 101, ha fissato la soglia a 14 anni.

[519] Regolamento (UE) 2024/1689, cit., all. III, punto 5.

[520] *Ivi*, punti 4 e 8.

[521] Regolamento (UE) 2022/2065, cit., art.28.

[522] L. 132/2025, cit.

sull'Intelligenza Artificiale, allineato all'*AI Act*. La legge, d'impronta antropocentrica, stabilisce principi di trasparenza, sicurezza e tutela dei diritti, intervenendo in settori chiave come sanità, lavoro e PA. La governance è affidata ad ACN, per la vigilanza sulla sicurezza, e ad AgID, per la promozione degli usi sicuri, con una Strategia nazionale aggiornata biennalmente. È previsto un investimento da 1 miliardo di euro per startup e PMI, con l'obiettivo di posizionare l'Italia come un ecosistema affidabile e pro-innovazione.

## 6. *Conclusioni analitiche e prospettive di ricerca*

L'indagine giuridica sul mondo degli *eSports*, condotta alla luce della recente normativa in materia di IA, ha messo in luce un'interazione profonda tra evoluzione tecnologica e *framework* giuridici consolidati, rendendo necessaria una ricognizione organica delle criticità emerse. Sul piano civilistico, l'inquadramento del videogioco come opera intellettuale composita ha dato vita a un modello di protezione duale, ove la salvaguardia del codice sorgente ai sensi della LDA coesiste con la tutela distinta degli aspetti creativi e narrativi. Tale impostazione, sebbene giustificata dalla natura poliedrica del prodotto, può condurre a contraddizioni nell'applicazione pratica, specialmente in tema di beni virtuali. La giurisprudenza sulle licenze d'uso (EULA) mostra soluzioni disomogenee, segnalando l'esigenza di una disciplina specifica che vada oltre il ricorso analogico a istituti preesistenti.

La definizione della natura giuridica degli *eSports* si inserisce nel dibattito più ampio sul superamento della dicotomia classica tra attività sportiva e performance spettacolare. La risoluzione del Parlamento europeo del 2022 sottolinea come tentare di far rientrare il fenomeno in schemi predefiniti sia limitante. In Italia, il riconoscimento parziale da parte del CONI, con l'inserimento della FIES, costituisce al momento una soluzione transitoria; l'obiettivo futuro dovrebbe essere la creazione di una categoria giuridica *sui generis*. In ambito giuslavoristico, la mancanza di una disciplina organica genera squilibri nel mercato del lavoro e-sportivo. I disegni di legge 3626/2022 e 970/2023, sebbene rappresentino un primo lodevole tentativo di colmare il vuoto, risultano troppo focalizzati sugli aspetti tecnici e non considerano appieno la dimensione globale del settore.

L'ipotesi di un tavolo interministeriale potrebbe gettare le basi per un modello regolatorio agile, a condizione che sia affiancato da strumenti di *soft law* internazionale e dal coinvolgimento degli attori principali.

Le problematiche di diritto penale emerse – dal cosiddetto doping informatico alle manipolazioni competitive – evidenziano l'inadeguatezza degli strumenti sanzionatori tradizionali. L'esperienza comparata indica che solo un approccio proattivo, basato su sistemi di rilevamento algoritmico, può contrastare efficacemente pratiche illecite come le combine. In questo contesto, la recente

rivoluzione dell'intelligenza artificiale introduce sia potenzialità inedite che rischi specifici, soprattutto in tema di tutela dei giocatori, minorenni e maggiorenni. L'IA può essere determinante per monitorare i tempi di gioco, rilevare comportamenti tossici o potenzialmente dannosi e garantire l'equità competitiva, ma richiede l'elaborazione di apposite tutele per prevenire abusi e proteggere i dati personali e il benessere psicofisico dei *player*. La protezione della salute mentale degli atleti virtuali, in particolare, richiederebbe l'introduzione di apposite figure criminose. Prospettando interventi *de iure condendo*, la riflessione dovrebbe orientarsi su tre direttrici principali: la definizione di uno status giuridico autonomo per gli *eSports*; l'avvio di un processo di armonizzazione sovranazionale della regolamentazione contrattuale; l'ideazione di protocolli tecnico-giuridici per la prevenzione delle ipotesi delittuose.

Il prossimo riconoscimento olimpico, con il debutto delle e-Olimpiadi nel 2027, potrebbe fungere da catalizzatore per questo percorso di evoluzione normativa, a condizione che il legislatore nazionale dimostri di saper bilanciare efficacemente la tutela degli interessi con la necessaria adattabilità regolatoria.

BIBLIOGRAFIA

S. Abu Bakar e al., *Safeguarding Competitive Gamers: A Review of Esports Governance and Regulatory Frameworks*, in *Int'l J. Res. Inn. Soc. Sc*., 2025, pp. 5731 ss.

C. Ball e J. Fordham, *Lagging Behind: An Examination of Digital Inequality in Gaming and Esports*, in *Proceedings of DiGRA 2020*, 2020.

M.L. Borghese, *Le esigenze di tutela dei consumatori nel contesto del gaming online*, in *ratioiuris.it*, 24 agosto 2023.

E.M. De Leo, *Relazione su "Esport: l'attuale situazione normativa in Italia e nel mondo"*, Convegno "L'intelligenza artificiale cambia le regole del gioco – *Esport*, *gaming* e tutela dei minori nell'Era digitale, Roma, 13 novembre 2024.

F. De Simone, *La rilevanza penale delle condotte di doping negli e-sports*, in *Arch. pen*., 2024, 3, pp. 1-15.

J. Di Francisco-Donoghue, J. Balentine, G. Schmidt e H. Zwibel, *Managing the health of the eSport athlete: an integrated health management model*, in *BMJ Op. Sport Exerc. Med*., 2019, 5.

P. Diacci, *Il doping negli sport elettronici*, in Comm. lav. eSports AIAS, *Report 1/2020. Criticità legali degli esports in Italia*, 2020.

V. Karhulahti, *Reconsidering Esport: Economics and Executive Ownership*, in *Phys. Cul. Sport*, 2017, 1, pp. 43-53.

F. Lombardo, *Coni, la Federazione Esports sarà Associazione Benemerita*, in *esportsmag.it*, 11 luglio 2024.

E. Maiberg, *Un giocatore professionista di Counter-Strike: "eravamo tutti sotto Adderall"*, in *vice.com*, 27 luglio 2015.

A. Maietta, *Gli* e-sports*: stato attuale e prospettive di inquadramento normativo*, in *Riv. dir. sport.*, 2022, pp. 1 ss.

C. McNulty, S.E. Jenny, O. Leis, D. Poulus, P. Sondergeld e M. Nicholson, *Physical Exercise and Performance in Esports Players: An Initial Systematic Review*, in *J. Elec. Gam. Esports*, 2023, 1, pp. 1-11.

M.L Montagnani, *Il diritto d'autore nell'era digitale: la distribuzione online delle opere dell'ingegno*, Milano, 2012.

G. Pascuzzi, *Il diritto dell'era digitale*, Bologna, 2024.

G. Scarchillo e A.M. Quondamstefano, *E-sport tra Francia e Repubblica di san Marino: un modello per l'Italia? Ipotesi e prospettive di diritto comparato*, in *Riv. dir. sport*., 2023, 2, pp. 573 ss.

J. Tang, *Live-Streamer as Digital Labor: A Systematic Review*, in *Int'l J. Soc. Sc. Human*., 2023, 4, pp. 260-267.

A. Wattanapisit, S. Wattanapisit e P. Wongsiri, *Public Health Perspectives on Esports*, in *Pub. Health Rep*., 2020, 3, pp. 295-298.

E. Windholz, *Governing Esports: Public Policy, Regulation and the Law*, in *Sports L. Gov. J*., 2020, 1.

**SCIENZE DELLO SPORT**

*Sport integrity* e *Rule of law* nelle attività sportive:
itinerari e prospettive per un modello di sport europeo

http://siba-ese.unisalento.it/index.php/scienzedellosport

© 2025 Università del Salento