

## SPORT E DIRITTO\*

Antonella Simone\*\*

Il giorno 19 marzo 2021 si è tenuto, in modalità online, il Seminario *Sport e Diritto*, promosso dall'Università degli Studi di Salerno, con il patrocinio del Dipartimento di Scienze Giuridiche nel corso del Dottorato di ricerca in Scienze Giuridiche.

Il tema *Giurisdizione statale e giurisdizione sportiva: problematiche, prospettive, criticità*, indicato come sottotitolo dal Prof. Francesco Lucrezi, primario ideatore ed artefice dell'incontro, è stato affrontato con contributi multidisciplinari che hanno lumeggiato i profili teorici e pratici del complesso sistema sportivo. Attraverso l'autorevole voce di esperti giuristi e studiosi, la ricostruzione delle riflessioni e delle vicende istituzionali-normative, incidenti sul graduale riconoscimento dell'ordinamento settoriale, ha evidenziato gli aspetti storico-culturali, ma anche sociali e valoriali ad esso legati.

Dopo i saluti istituzionali del Direttore di Dipartimento Prof. Giovanni Sciancalepore e del Presidente del Consiglio didattico Prof. Francesco Fasolino, la relazione di chi scrive ha tracciato un profilo storico-giuridico del fenomeno, illustrando come nell'Italia postunitaria l'attività ginnica, superando pregiudizi diffusi, fosse divenuta una sorgente di potenti opportunità che ne modificarono l'iniziale percezione. Rappresentata come impegno circense e segno di eccessiva secolarizzazione, capace di celare fini sediziosi e fonte di devianze nonché di aggregazione sociale di difficile controllo, cominciò ad essere impiegata per fini curativi, rivelandosi ben presto utile strumento per superare le problematiche sanitarie delle classi popolari. Inducendo stili di vita sani, poteva favorire il progresso morale, civile ed economico del Paese. La pratica motoria, attraverso uno sviluppo quantitativo (con la sua inclusione nella scuola) e qualitativo (non più solo addestrativa, ma anche ludica tramite attività propriamente 'sportive'), ha stimolato un impegnato dialogo che, registrando le ripercussioni scaturite da tale circuito e dai suoi protagonisti, ha colto la necessità di fornire le risposte che in concreto tante situazioni cominciavano a reclamare.

Dall'evoluzione strutturale e culturale è derivata l'esigenza di un efficace intervento normativo che tenesse conto dei 'fatti' sportivi e delle loro ripercussioni nel sistema generale. Se illustri autori hanno a lungo sostenuto l'incompatibilità tra diritto e sport, ritenendo che il *fair play* e non il precetto giuridico dovesse governarlo, l'evoluzione e la dilatazione del fenomeno, specie durante la dittatura, hanno mostrato l'esigenza di un'apertura al mondo del *jus* attraverso un varco scientifico che regolamentasse tanto gli aspetti istitutivi e gestionali che i rapporti interni, soffermandosi sul rapporto con l'ordinamento giuridico. La l. 426/1942 elevò il Coni ad ente pubblico con organi territoriali e compiti di organizzazione e potenziamento dello sport nazionale.

Fin dagli anni '30 Widar Cesarini Sforza intuì l'utilità di interrogarsi in merito alla collocazione, nello Stato ed oltre lo stesso, dell'organizzazione sportiva e dei suoi enti, sul fondamento delle loro facoltà e del loro diritto, in termini di efficacia e coattività. Rispetto ai 'corpi sociali', la teoria della pluralità degli ordinamenti e la massima giurisprudenza espressa dalla Cassazione non intendevano prescindere dallo Stato. Vennero affrontate la questione della legittimità del loro potere disciplinare e di riflesso quella dell'autonomia del relativo sistema di giustizia, la fattispecie degli 'arbitrati liberi' e del compromesso irrituale.

---

\* Seminario "Sport e diritto. Giurisdizione statale e giurisdizione sportiva: problematiche, prospettive, criticità"

\*\* Assegnista di ricerca, SSD IUS/19.

L'impegno nella costruzione di strumenti e dissertazioni capaci di conciliare una pluralità ed un'autonomia di fatto esistente con uno Stato accentratore determinò la istituzione di riviste specialistiche e sin dal 1940 *Il diritto sportivo* fu sede privilegiata di un intenso e costruttivo dibattito che sollecitava una legislazione puntuale, strumentale al raggiungimento di fini di pubblico interesse. Pur evidenziando la singolarità del sistema sportivo, non potevano oscurarsi le inesorabili relazioni/sovrapposizioni con quello comune, occorrevano scelte di equilibrio. I

diversi formanti dovevano fornire il loro apporto, spiegando ed avvicinando usi, adattando categorie concettuali esistenti e se necessario plasmandone nuove.

Per concludere, con un richiamo alle *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi* di Massimo Severo Giannini (1949), si è messo in risalto che tra gli ordinamenti non sovrani quelli sportivi occupavano un posto di sommo interesse, per il loro carattere diffuso, per la loro superstatualità, «per la penetrante effettività di talune misure e atti giuridici che vengono posti in essere nel loro ambito». Supplendo ad incertezze e ritardi legislativi, dipesi anche da una scelta di politica del diritto, le Corti di giustizia e l'apporto dottrinale, pur in presenza di orientamenti contrastanti, hanno razionalizzato la materia individuando criteri e principi di possibile convivenza, formalizzati solo nella l. 280/2003. Con reciproche contaminazioni sono divenuti centrali, nel discorso giuridico, il 'corretto modello sportivo' ed il fine di prevenzione attribuito alle sanzioni (settoriali o comuni) che seguono ad un contegno indebito. Proprio l'assimilazione dei fini dei due apparati, ispirati al concetto di lealtà agonistica, potrebbe indurre ad una maggiore armonia-integrazione tra i due ordinamenti anche in termini di scelte compiute e di misure, di volta in volta, adottate.

L'intervento del prof. Luis Vizzino ha acclarato l'assetto giuridico istituzionale dello sport ed i rapporti intercorrenti tra i due sistemi di giustizia alla luce del quadro normativo attuale e della gerarchia delle fonti in materia. Soffermandosi specialmente sulla l. 280/2003 che ha codificato in termini generali la c.d. pregiudiziale sportiva ed ha riconosciuto il sistema settoriale ed i suoi organi di giustizia, prevedendo che «la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico internazionale. I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati dal principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni soggettive connesse con quello sportivo» (art. 1). La normativa ha dunque dato formalmente atto dell'esistenza di un ulteriore ordinamento giuridico, accreditato come autonomo e con la possibilità di determinare le sue regole di funzionamento e di gestione, anche per quanto attiene alle forme di giustizia in esso operanti a garanzia dell'ordine costituito. I rapporti tra i due sistemi sono regolati dal principio di autonomia salvi però, i casi di rilevanza per l'apparato generale di situazioni soggettive connesse o scaturenti dal circuito settoriale.

Una volta disegnati normativamente i confini tra la tutela interna al sistema delle federazioni e discipline associate e quella del Coni, per l'autonomia dell'organizzazione sportiva e della sua giustizia è apparso fondamentale il riparto tra le materie; per quelle richiamate dall'art. 2 (questioni tecniche e disciplinari) non è stato dunque previsto l'intervento del giudice statale, se considerate irrilevanti per la tutela garantita dall'art. 24 Cost. Il ricorso invece è ammesso per gli altri ambiti non riservati alla giustizia settoriale, dopo aver esperito i suoi gradi interni e fatte salve le clausole compromissorie previste da statuti e regolamenti del Coni e delle federazioni. Dalla relazione è emerso il tenore di conflitti e sconfinamenti, richiamando vicende e pronunce che hanno prodotto scalpore

mediatico per la molteplicità di interessi, soprattutto economici, ad esse legati. Così è affiorato che la formale ripartizione di competenze in ragione della materia trattata, la distinzione di diversi tipi di contese con relative discipline sostanziali e processuali, la creazione di clausole ed organi ad *hoc*, l'elaborazione dell'inedita figura dell'illecito sportivo ed i chiarimenti di dottrina e giurisprudenza rispetto ai confini della giustizia settoriale, pur non eliminando le criticità, hanno comunque attenuato le tensioni di un fenomeno che coinvolge plurimi soggetti ed interessi, con la Costituzione chiamata ad illuminare, attraverso le sue scelte valoriali, il cammino degli interpreti ed interlocutori del dato normativo e fattuale.

La dimensione sopranazionale dello sport e la ricchezza organizzativa e regolamentare che lo contraddistingue sono state magnificamente descritte dal Dr. Stefano Palazzi che, ricoprendo da alto magistrato ruoli di spicco nella FIGC, ha sottolineato l'opportunità di tracciare, piuttosto che le vie dell'autonomia del mondo sportivo, i sentieri che possono favorire il coordinamento e la collaborazione con gli ordinamenti giuridici e valoriali con cui inesorabilmente deve interfacciarsi.

Investito di indagini attinenti a gravi fatti di cronaca, relative a pratiche illecite portate dinanzi agli organi di giustizia sportiva e ordinaria, nazionale ed internazionale ('calciopoli', *doping* addirittura di Stato), ha indicato il verificarsi di profondi mutamenti culturali e giuridici che hanno indotto il legislatore ad intervenire sulla regolamentazione mostratasi drammaticamente inadeguata. Le condotte truffaldine e sleali, intensificatesi negli ultimi anni, hanno svelato il perseguimento, ai vari livelli, di risultati che difficilmente potevano dirsi ispirati a correttezza, lealtà e probità, principi che devono governare lo svolgimento di ogni competizione ed il comportamento di tutti i soggetti coinvolti. Al contrario hanno messo a nudo un incrocio perverso di interessi con violazione di leggi federali e ordinarie, così denunciando l'urgenza di un avvicinamento/collegamento tra le relative normative. In tal senso la l. n. 491/1989, *Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestini e tutela della correttezza nello svolgimento di manifestazioni sportive*, è intervenuta a colmare la lacuna statutale rispetto a tali fattispecie. La l. n. 376/2000 sul *doping*, descritto come illecito plurioffensivo che lede il dovere giuridico della lealtà nelle competizioni e la salute, sottopone il trasgressore alle squalifiche previste dalla giustizia sportiva ed alle sanzioni detentive e pecuniarie irrogate dalla giustizia ordinaria (art. 9).

È in questa chiave di lettura, evidenziata dalla consolidata esperienza tecnico-giuridica del Dr. Palazzi, che vanno colte le innovazioni apportate al Codice di Giustizia Sportiva nel 2007 con l'inclusione di disposizioni proprie dell'ambito penalistico. Fermo il principio di responsabilità oggettiva, che sorregge l'ordinamento di giustizia del calcio, è emerso l'intento del legislatore federale di identificare taluni atteggiamenti individuali ai quali ricondurre precise responsabilità personali. Gli addebiti di 'dichiarazioni lesive' evocano gli artt. 595 e 596 c.p., l'associazione finalizzata alla commissione di illeciti riproduce l'analoga contemplata dall'art. 416 c.p. Altrettanto significative le regole inerenti al procedimento per illecito, l'applicazione di sanzioni su richiesta delle parti o ancora la collaborazione degli incolpati, che alludono agli istituti del c.d. patteggiamento ed a talune disposizioni di natura premiale, operanti in sede di giurisdizione ordinaria. Di impianto penalistico è stato anche il riordino degli organi di giustizia sportiva inquirenti e giudicanti come la creazione della Procura Federale, quale organo unico, inquirente e requirente, e della Corte di Giustizia Federale.

La giustizia sportiva ha avvertito l'esigenza di avvicinarsi non solo ai principi, ma anche alle tecniche di normazione e alle garanzie proprie dell'ordinamento statale. In essa sono confluiti i valori fondamentali del diritto alla difesa dettati dalla Costituzione. È stato pertanto assicurato il diritto del singolo ad essere informato e giudicato da un soggetto

terzo ed imparziale, in condizioni di parità ed eguaglianza. Tale assunto rimanda all'art. 111 Cost. a tenore del quale il processo deve svolgersi nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti ad un giudice imparziale e terzo. Tra i principi mutuati dalla Carta sicuramente il diritto di difesa in ogni stato e grado del procedimento (art. 24 Cost.), che si concreta nel rispetto della garanzia del contraddittorio, nella possibilità di richiedere il gratuito patrocinio, nel limite del giudice di pronunciarsi solo su ciò che è stato espressamente domandato, nella previsione di almeno un grado di impugnazione. È richiesta, inoltre, la motivazione, anche succinta, dei provvedimenti giurisdizionali (art. 111 Cost.): il fine ultimo anche nella giurisdizione sportiva è comunque la tutela dell'uomo, dei suoi diritti e della sua dignità.

Quanto sin qui esposto (gli esempi potrebbero essere molti altri) è frutto della interferenza che molte vicende ed istituti, coinvolgendo molteplici interessi, determinano tra giustizia sportiva ed ordinaria. Spesso gli operatori sono chiamati in entrambe le sedi processuali a misurarsi con figure, regole, principi e riti che hanno accompagnato soggetti divenuti il segno di un inimmaginabile degrado comportamentale nel mondo dello sport, ma non solo. Tale circostanza comporta l'esigenza di spaziare nella conoscenza di regolamenti di settore, ma anche in materia di normazione ordinaria, passando tra codici e legislazioni specifiche. Valga menzionare la l. 401/1989 (in riferimento al raccordo che essa ha assicurato tra procedimento penale e procedimento sportivo) o la l. 231/2001 (sulla responsabilità amministrativa degli enti), tenendo sempre in conto l'esistenza dell'istituto della pregiudiziale sportiva di cui occorre fare buon uso.

Nel 2003 una deliberazione del Consiglio nazionale del Coni ha enunciato i principi della giustizia sportiva cui tutte le federazioni devono conformarsi: essi riguardano anche gli scopi di quella, nel senso che tutti gli statuti ed i regolamenti federali devono assicurare una corretta organizzazione e gestione delle attività sportive, il rispetto del *fair play*, nonché la decisa opposizione ad ogni forma di illecito sportivo con particolare riguardo all'uso di sostanze e metodi vietati, alla violenza e alla corruzione. In tale sede è stato redatto il Codice di Comportamento Sportivo, che ha fornito importanti linee guida per l'interprete, in particolare quando è chiamato ad affrontare vicende che implicano valutazioni etiche. Tale documento specifica i doveri fondamentali (inderogabili e obbligatori) di lealtà, correttezza e probità, i quali sono previsti e sanzionati dagli statuti e dai regolamenti del Coni, delle federazioni sportive nazionali, ivi compresi quelli degli organismi rappresentativi delle società, delle discipline associate e di enti di grado inferiore; chiarisce che i tesserati, a qualunque titolo, soci inclusi, sono tenuti all'osservanza del Codice. L'ignoranza di tale testo non può essere invocata a nessun effetto ed i soggetti dell'ordinamento sportivo cooperano attivamente all'ordinata e civile convivenza sportiva. Presso il Coni, fermi restando il suo potere di controllo, è istituito, altresì, un Garante che adotta istruzioni, vigila sulla corretta attuazione del Codice e segnala i casi di sospetta violazione, ai fini del conseguente giudizio disciplinare.

Messi in risalto i tratti fondamentali della nuova realtà giuridico-sportiva, è emerso come alla base della giustizia sportiva vi siano quei principi generali finalizzati al corretto svolgimento dell'attività agonistica ed al necessario raccordo con le esigenze di tutela dell'ordinamento statale. Essi sono enunciati in testa a tutti i regolamenti federali che trattano della giustizia. Nell'art. 1 del regolamento della F.I.G.C. si legge: «Coloro i quali sono tenuti all'osservanza delle norme federali devono comportarsi secondo i principi di lealtà, correttezza e probità in ogni rapporto comunque riferibile all'attività sportiva». Non si può tacere che analogamente il regolamento di giustizia della Federazione ciclistica italiana (F.C.I.) sancisce: «Le società, le associazioni ed altri organismi affiliati alla F.C.I. e i tesserati tutti, sono tenuti ad osservare una condotta conforme ai principi della lealtà, della rettitudine e della correttezza morale in tutti i rapporti riguardanti

l'attività federale, nonché nell'ambito più generale dei rapporti sociali ed economici. Agli stessi è fatto obbligo della più scrupolosa osservanza delle norme statuarie e regolamentari della F.C.I., dei deliberati assunti e delle disposizioni di volta in volta emanate dagli organi federali».

Dalle diverse enunciazioni e dalle riflessioni sviluppate sulle stesse risulta che tali pilastri fungono da impalcatura per la lotta contro l'esclusione, la disuguaglianza, ogni forma di violenza fisica e psicologica, nonché la frode. Tutti i soggetti del mondo sportivo si devono ispirare ad essi in ogni rapporto di natura agonistica, sociale ed economica. Mostrando che l'ordinamento sportivo ritiene che l'esercizio dell'attività fisica non deve essere fine a se stesso, ma piuttosto debba costituire il momento centrale di una più ampia valorizzazione del soggetto come persona inserita in un contesto sociale. In virtù di queste considerazioni, lo statuto del Coni prevede la massima diffusione della pratica sportiva in ogni fascia di età e di popolazione, con particolare riferimento allo sport giovanile, dettando anch'esso i valori guida per la lotta contro l'esclusione ed il razzismo, ovvero ogni grave forma di illecito o violenza. Questi principi di altissimo valore morale hanno un sapore universale secondo il quale la persona in ogni sua azione, agonistica o relazionale, dovrà sempre comportarsi lealmente, improntando la sua esperienza non solo al risultato sportivo, ma alla crescita umana: lo sport va inteso come pratica di inclusione con la quale è più agevole inserire ogni uomo nella dimensione relazionale della vita.

La Prof.ssa Ileana Del Bagno ha impreziosito il dibattito sottolineando l'importanza della contestualizzazione storica e della riflessione critica di una 'manifestazione' socio-culturale e giuridica quale la sportiva, tanto travolgente ed affascinante, quanto esposta a facili strumentalizzazioni, salutando pertanto con entusiasmo l'attuale più qualificata presenza nella ricerca e nei lavori scientifici di Storia del diritto moderno e contemporaneo. Attraverso il suo consueto colloquio con le fonti, ha confermato che il lemma 'sport' risultava pressoché sconosciuto in Italia sino a tutto il XIX secolo e che la successiva diffusione terminologica e pratica testimonia che le attività motorie ed i loro scopi riflettono e vivono i modelli culturali e le concezioni dell'uomo (e del suo corpo), divenendo specchio dei valori trasmessi e degli interessi perseguiti anche dalle scelte politiche ed economiche. Come fenomeno in continua evoluzione ed espansione urge di un costante ausilio dei diversi formanti del diritto, senza trascurare poi, che la tanto ambita etica sportiva deve essere vissuta come etica della 'responsabilità' verso sé e gli altri, rispetto all'universo sportivo e alla comunità in generale, efficace antidoto ai mali che minacciano ed infettano lo sport, ma anche la società.

Il Prof. Francesco Lucrezi, da sensibile moderatore della discussione, con piacere ha ricordato gli anni della sua docenza teramana e come l'interesse per la materia sportiva gli sia derivata dalla partecipazione a quel cenacolo di studiosi lì attivamente operativo, concentrato nella speculazione tematica ed a incentivare la progressione scientifica di ricerche e dibattiti. Con i suoi ragguardevoli e raffinati interventi ha spinto a meditare opportunamente su problematiche basilari, quali la presunzione di liceità dello sport e la sua connaturale pericolosità, i confini dell'illecito sportivo e del rischio consentito, le scriminanti ed il bilanciamento dei beni da tutelare e promuovere anche nella pratica agonistica. Alla luce dei poliedrici contenuti dello sport, nonché delle sue enormi potenzialità relazionali, comunicative, mediatiche e pedagogiche, ha svelato l'importanza dell'esempio e dei corretti modelli sportivi. A conferma che lo sport è luogo di autorealizzazione, di elevazione fisica e sociale, palestra di vita e laboratorio di valori, pertanto chiamato ad elaborare soluzioni ed effettuare scelte utili anche per la società civile.

Il Prof. Salvatore Sica, Maestro ed interprete fecondo degli avvenimenti giuridici sportivi, anche in qualità di membro della Corte Federale d'Appello della F.G.C.I., ha

concluso il seminario consapevole che l'interazione tra interessi e principi agonistici e comuni e l'inevitabile interferenza tra i due apparati e relative regolamentazioni ha generato tensioni e scontri, ma ha anche stimolato costruttivi dibattiti e condotto a fecondi avanzamenti, ampliando fini. Basti pensare alle nuove frontiere della disciplina dello sport telematico, ma anche all'estensione delle garanzie costituzionali all'interno della giustizia sportiva. La prospettiva internazionale è quella che nell'attualità ne accresce la complessa dimensione aperta e fluida, acquisendo una rilevanza sempre più di primo piano ed imponendo soluzioni di compromesso di volta in volta congegnate per gestirne il divenire, nel quadro delle implicazioni giuridiche, istituzionali e valoriali. Riempendo di sé la vita e le menti delle persone, lo sport ha trovato accesso nei salotti colti, nelle aule dei tribunali, nelle sedi del Parlamento e come prodigioso fenomeno culturale ha poi legittimamente reclamato ed ottenuto il suo posto nelle aule e nelle cattedre universitarie.