

INTRODUZIONE AL FASCICOLO

Paco D'Onofrio

Professore di diritto dello sport e Direttore del corso di laurea magistrale in Management delle attività motorie e sportive nell'Università degli Studi di Bologna

Questo volume monografico, muovendo dall'analisi del sistema calcio, da sempre espressione paradigmatica di tutto il movimento sportivo, ospita le riflessioni delle massime cariche istituzionali, di studiosi ed osservatori attenti a cogliere i segnali di un momento indiscutibilmente decisivo per le sorti di un poliedrico settore che è contemporaneamente attività fisica, fenomeno sociale ed industria.

Il mondo dello sport è stato recentemente attraversato in Italia da un vento riformista, emblematicamente rappresentato dalla legge n. 86 dell'8 agosto 2019, con la quale sono state conferite deleghe al Governo in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive, nonché di semplificazione, in ossequio alla quale, il 28 febbraio del 2021 sono stati deliberati cinque decreti legislativi attuativi dell'ambiziosa Riforma dello sport, imponendo un riassetto ordinamentale a tutt'oggi non ancora interamente compiuto.

Un tale massivo intervento normativo non ha mancato di suscitare sin da subito significative perplessità, in considerazione dell'ampiezza della sua portata riformista e della capacità di incidenza sul delicato equilibrio istituzionale su cui poggia l'essenziale autonomia dell'ordinamento sportivo, anche per la sua irrinunciabile vocazione sovranazionale.

Tale riforma, per alcuni profili sostanziali della disciplina che ospita, rappresenta un'ingiustificata ingerenza del potere politico nell'ambito dello sport, che s'infrange fatalmente contro un vizio logico-giuridico di fondo, vale a dire quello di aver considerato la materia *de qua* come altre attività statali (quali, ad esempio, la sanità o la previdenza), colpevolmente ignorando che si tratta, per converso, di un'attività sociale, dotata di un autonomo ordinamento, protetto dal combinato disposto degli artt. 3 e 18 della Costituzione.

Peraltro, già la legge di bilancio 2019, incideva in maniera rilevante sulla *governance* del Coni, provvedendo ad istituire la società Sport e Salute (i cui vertici sarebbero stati di nomina governativa), con conseguente impoverimento strutturale, organico e funzionale del Coni ed un'indignata reazione muscolare da parte del Cio, in difesa della necessaria distanza del poter politico dalla materia sportiva.

In effetti, anche per una doverosa contestualizzazione storica, si ricordi che all'indomani dell'approvazione della prefata legge delega, il Cio, con una lettera inviata simbolicamente al Coni (unico effettivo interlocutore) e non già al Governo italiano, evidenziava una violazione dei principi della Carta Olimpica, giungendo ad ipotizzare un'esclusione della squadra olimpica

italiana dai Giochi di Tokyo 2020 (poi svoltisi nel 2021), residuando la possibilità per gli atleti nazionali di parteciparvi come indipendenti.

Com'è noto, anche in considerazione dell'intervenuto avvicendamento politico al Governo, fu frettolosamente adottato un decreto-legge con cui si restituiva al Coni parte del patrimonio e del personale che era stato acquisito dalla Società Sport e Salute nel 2019, comunque ritenuto sufficiente dal Cio per l'espletamento dei compiti attribuiti al Coni.

In vero, dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 23 luglio 1999 n. 242, titolato "Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – Coni (c.d. decreto Melandri), che ebbe il merito di far chiarezza in ordine alla natura giuridica e soprattutto al rapporto tra Coni e Federazioni Sportive Nazionali, l'ordinamento giuridico statale e quello sportivo sono stati caratterizzati da una significativa produzione normativa, non sempre coerente ed uniforme, che ha evidentemente suggerito al Legislatore di intervenire nuovamente sulla materia, come assevera, appunto l'approvazione della legge 86/2019.

La questione, per un suo corretto inquadramento, muove da lontano ed in particolare dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, allorquando il novellato comma 3 dell'art. 117 ha elencato le materie di legislazione concorrente, per le quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato e tra le quali è stato compreso anche l'ordinamento sportivo.

È stata la prima volta che la Costituzione ha preso in considerazione lo sport: fino all'8 novembre 2001, data in cui è entrata in vigore la prefata legge costituzionale, la Carta costituzionale non conteneva, a differenza di altre Costituzioni europee più recenti, alcun riferimento allo sport, come se il Costituente, pur così attento ai diversi modi di esplicarsi della personalità umana, che riconosce e tutela nelle sue diverse forme, lo avesse intenzionalmente trascurato.

La ragione di questa scelta andava ricercata, piuttosto, nel periodo storico nel quale nasceva lo Stato democratico repubblicano e, in particolare, nel generale atteggiamento di ripudio verso ogni riferimento all'epoca fascista.

È probabile che l'Assemblea costituente, investita del compito di rifondare radicalmente l'assetto dello Stato nelle sue strutture organizzative e, soprattutto, nei suoi principi fondamentali, avesse preferito ignorare lo sport, la cui esaltazione, come strumento di formazione della gioventù per la valorizzazione della razza ed il rafforzamento sul piano bellico dello Stato, aveva rappresentato uno dei valori tipici dell'ideologia autoritaria.

Il silenzio della Costituzione assumeva, allora, un significato ben preciso, quale volontà di escludere che il fenomeno sportivo rappresentasse un bene di cui lo Stato potesse appropriarsi o che potesse gestire per potenziare il proprio dominio militare o perseguire un interesse che non fosse solo quello del suo legittimo fruitore.

Con il progressivo allontanamento da quel contesto storico, il ruolo dello Stato rispetto allo Sport è apparso sempre più effettivamente concreto, anche per gli interessi economici e costituzionalmente rilevanti che progressivamente emergevano, sino ad animare il dibattito

dottrinale ed istituzionale circa la compatibilità di un'attività regolatoria, principalmente del Governo, rispetto alla più volte ricordata autonomia dell'ordinamento sportivo.

Non pare possa revocarsi in dubbio che la conseguente politicizzazione della gestione finanziaria dello sport comporti quantomeno il rischio di un condizionamento dell'ordinamento sportivo che, per converso, è strutturato in modo irrinunciabilmente globale e comunque sovranazionale, sotto l'egida del Comitato Olimpico Internazionale. La questione non appare di scarso momento e coinvolge il concetto stesso di ordinamento giuridico derivato, nonché l'effettiva autonomia di cui lo stesso dovrebbe godere anche ai sensi di un inequivoco dettato costituzionale, orientato nel senso di consentire allo Stato un generico potere di controllo, ma non certo di condizionamento, come già nel lontano 1949 teorizzava Giannini in ordine al rapporto tra i diversi ordinamenti, asseverato oggi ulteriormente dall'inserimento dello sport, in senso ampio, all'interno del recentemente (settembre 2023) novellato art. 33 della Costituzione, per il quale *“La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme”*.

Sul punto, si ricordi il lapidario intervento della Corte costituzionale che giunge a considerare insuperabile e meritevole di protezione la ricordata autonomia dell'ordinamento sportivo, tant'è che a seguito della pronuncia n. 49/2011, i rapporti tra la giustizia sportiva e quella statale (precisamente amministrativa, in ragione della riservata operata dalla legge 280/03), ma più in generale tra l'ordinamento giuridico sportivo e quello statale, si sarebbero dovuti caratterizzare per una più spiccata autonomia della dimensione associativa endofederale, in un quadro di ampio riconoscimento sostenuto da solide basi costituzionali.

In effetti, l'intervento della Corte costituzionale finì per considerare illegittimo, proprio in quanto violativo della prefata autonomia dell'ordinamento sportivo, l'intervento demolitorio del Giudice amministrativo nei confronti di sentenze della giustizia sportiva, poiché quei provvedimenti, sarebbero impugnabili solo per finalità risarcitorie, in tal mondo assicurando effettività ed invulnerabilità al giudicato federale.

In questo contesto, lo sport (ed il calcio in particolare) presenta fatalmente una duplice declinazione fenomenologica, forse talvolta trascurata, vale a dire il suo valore oggi costituzionalmente protetto di veicolo di promozione sociale, inclusione e promozione del benessere, nonché la sua endemica vocazione ad essere spettacolo, mercato regolato dalle regole del *business*.

Pensare di governare la prima prospettiva con gli ingombranti strumenti finanziari della seconda, nonché, per converso, di disciplinare la dimensione agonistico-competitiva illudendosi di conciliarla con l'idea evocativa di un campo di calcio di periferia, rischia probabilmente di non garantire un reale sviluppo, ma solo inutile demagogia.

Esistono fatalmente due sport, pur all'interno della stessa disciplina calcistica: v'è quello coincidente con l'attività motoria, con l'idea di un rettangolo d'erba, ma anche di terra polverosa, in grado di generare sogni, includere ed educare, che necessita di adeguate risorse, soprattutto pubbliche, per l'irrinunciabile funzione sociale, quindi a rilevanza pubblicistica, a cui assolve, al pari della scuola, perché, in fondo, si tratta pur sempre di istruzione e formazione.

Poi, v'è lo sport inteso come attività agonistica, come competitività che si fa industria e che si muove all'interno di un perimetro giuridico assolutamente diverso, quello del mercato e delle attività economicamente rilevanti, nell'ambito delle quali l'autonomia dell'ordinamento sportivo dovrà necessariamente confrontarsi con le regole vigenti per tutti i settori produttivi, non potendo rivendicare un'*autodichia* priva di ragionevolezza, anche considerando norme e principi di carattere sovranazionale.

Questa ormai irrinunciabile prospettiva dovrà portare a considerare che le regole di funzionamento e gestione del fenomeno sportivo sono destinate a non esaurire la propria efficacia nell'ambito della competizione di afferenza, poiché, non limitandosi ad essere soltanto una questione di classifica, quelle stesse regole incideranno, altresì, anche sulla dimensione economica nella quale operano gli stessi protagonisti, atleti o *club* che siano, imponendosi, in tal senso, un più prudente ed uniforme esercizio della discrezionalità decisionale, a presidio effettivo della *par condicio competitorum*.

In assenza di tali presupposti, sarà sempre più accidentata l'ambizione di attrarre i capitali, leciti e di trasparente origine, necessari per consentire il mantenimento ed il funzionamento del sistema sportivo, vulnerato altrimenti dal rischio reale di allontanare investitori spaventati dall'ingresso in un ambito nel quale le regole non siano chiare, certe ed uniformemente applicate e conseguentemente diventando, invece, terreno elettivo per protagonismi discutibili.