



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PALERMO

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA  
DOTTORATO DI RICERCA IN INTEGRAZIONE EUROPEA,  
DIRTTO SPORTIVO E GLOBALIZZAZIONE GIURIDICA  
XXII CICLO – IUS/01

## **DISCRIMINAZIONI NELLO SPORT E AUTONOMIA DEI PRIVATI**

Tutor:  
Chiar.mo Prof. GIUSEPPE LIOTTA

Tesi di dottorato del  
Dott. VINCENZO COSTA

Coordinatore:  
Chiar.ma Prof.ssa LAURA SANTORO

# INDICE

<b>PREMESSA</b>	<b>4</b>
<b>CAPITOLO PRIMO</b>	
<b>IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NELL'ORDINAMENTO STATALE</b>	<b>13</b>
<b>1. NOZIONE ED ORIGINE STORICA</b>	<b>13</b>
<b>2. LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE</b>	<b>18</b>
I. L'attenzione per lo sport	<b>22</b>
<b>3. L'ORDINAMENTO COMUNITARIO</b>	<b>26</b>
I. Le azioni nei confronti dello sport	<b>34</b>
II. Il Libro bianco sullo sport	<b>38</b>
III. Il parere del Comitato delle Regioni	<b>43</b>
IV. La risoluzione del Parlamento Europeo sul Libro bianco sullo sport	<b>49</b>
V. Il Trattato di Lisbona	<b>54</b>
<b>4. L'ORDINAMENTO ITALIANO</b>	<b>55</b>
I. La legislazione italiana in materia di discriminazione nello sport	<b>62</b>
II. Le risposte della giurisprudenza. Il caso " <i>Hernandez</i> "	<b>64</b>
III. Il caso " <i>Khazari</i> "	<b>69</b>
IV. Il caso " <i>Sokolov</i> "	<b>75</b>
V. Un orientamento timidamente prevalente	<b>84</b>
<b>CAPITOLO SECONDO</b>	
<b>IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NELL'ORDINAMENTO SPORTIVO</b>	<b>95</b>
<b>1. IL CIO</b>	<b>95</b>
I. La Carta Olimpica	<b>95</b>
II. Il Codice Etico	<b>101</b>
III. Le sanzioni	<b>104</b>

<b>2. IL CONI ED I SOGGETTI DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO ITALIANO</b>	<b>113</b>
I. Lo Statuto del CONI	<b>113</b>
II. I principi fondamentali degli statuti dei soggetti dell'ordinamento sportivo	<b>117</b>
III. Gli Statuti dei soggetti dell'ordinamento sportivo italiano	<b>128</b>
IV. Il Codice di comportamento sportivo	<b>137</b>
<b>3. LE FEDERAZIONI E LE TUTELE CONTRO LE DISCRIMINAZIONI: L'ESPERIENZA DELLA FEDERAZIONE ITALIANA GIOCO CALCIO</b>	<b>146</b>
I. La normativa antidiscriminatoria della FIGC	<b>146</b>
II. Gli interventi della giustizia sportiva federale	<b>155</b>
III. Il sistema sanzionatorio precedente alla riforma del Codice di giustizia sportiva	<b>157</b>
IV. Le sanzioni successive alla riforma del Codice di giustizia sportiva	<b>162</b>
V. L'intervento dell'Alta Corte di Giustizia presso il CONI	<b>168</b>
VI. Un regime particolarmente duro: il sistema della responsabilità oggettiva	<b>170</b>
<b>CAPITOLO TERZO</b>	
<b>GLI ESITI DEL CONFRONTO: TRA PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E AUTONOMIA DEI PRIVATI</b>	<b>182</b>
<b>1. IL RACCONTO DI UN "DERBY": UGUAGLIANZA VS LIBERTA'</b>	<b>182</b>
<b>2. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE</b>	<b>203</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	<b>206</b>
<b>INDICE DELLA GIURISPRUDENZA CITATA</b>	<b>225</b>

## **DISCRIMINAZIONI NELLO SPORT E AUTONOMIA DEI PRIVATI**

*“Esiste una sola razza: l’Umanità”, M. K. Gandhi.*

### **PREMESSA**

Lo sport, nella comunità internazionale, ha assunto sempre più un ruolo di primo piano nella promozione dei diritti umani, nella diffusione di modelli positivi e nell’esaltazione del valore delle diversità in un contesto di regole universali.

Le squadre sportive sono molto spesso composte da persone di origine diversa, per provenienza geografica, cultura, lingua e religione, così come il pubblico dello sport è multietnico ed estremamente eterogeneo. È di grande evidenza che lo sport contribuisca idealmente al superamento delle differenze ed incoraggi al dialogo, favorendo l’eliminazione dei pregiudizi, degli stereotipi, dell’ignoranza e dell’intolleranza.

D’altro canto, è pur vero che all’interno del mondo dello sport non sempre tutti gli attori lavorano nel senso dell’integrazione e del dialogo.

In passato, come ai giorni nostri, sono stati e sono numerosi gli episodi di discriminazione che hanno, come scenario, lo spettacolo sportivo. In particolare, il mondo del calcio è spesso contrassegnato da gravi manifestazioni di razzismo ed intolleranza, soprattutto sugli spalti e sugli striscioni esposti dai tifosi.

Affrontare la problematica delle discriminazioni, proprio attraverso lo sport, significa, dunque, scegliere una prospettiva che consenta di approfondire questioni strettamente aderenti all'attualità.

Inoltre, lo sport, nel corso della storia, ha più volte contribuito ad alimentare il dibattito intorno ai diritti umani, fungendo da fattore positivo di promozione degli stessi, o semplicemente costituendo l'occasione mediatica in grado di amplificare i problemi connessi alla discriminazione.

Tale dibattito evidenzia l'attitudine del fenomeno sportivo di favorire, con valori propri, la convivenza civile dei popoli e di contribuire positivamente al progresso dell'umanità, offrendo spesso lo spunto per porre l'attenzione su antiche, ma sempre attuali problematiche come il rispetto per i diritti umani.

Ovviamente, tra le Olimpiadi di Berlino del 1936 e quelle di Pechino del 2008, le differenze, nonostante le indubbe analogie<sup>1</sup>, sono profonde e traggono la loro origine soprattutto

---

<sup>1</sup> Le Olimpiadi - evento cruciale nella storia dello sport – videro, nell'edizione tedesca, la discriminazione degli atleti ebrei, non ammessi a gareggiare per la Germania, ma solo per gli altri Paesi, così come degli atleti afroamericani, che, sebbene facessero parte della squadra statunitense per ragioni di opportunità relative al risultato, in patria furono soggetti a pesantissime discriminazioni (autobus separati per bianchi e neri, scuole diverse, ecc.). Nonostante ciò, lo sport, diede sorprendentemente un contributo al principio di non discriminazione. La macchina propagandistica messa in funzione dal regime nazionalsocialista, al fine di esaltare la forza fisica tedesca e la superiorità della razza ariana, subì, infatti, un durissimo colpo grazie al "nero" del Michigan, Jesse Owens, che in pista conquistò ben quattro

da un crescente intervento della comunità internazionale, ed in particolare della comunità europea, nei confronti del fenomeno sportivo.

Richiamando brevemente le tappe più significative di tale percorso, hanno certamente contribuito, in maniera determinante, nel senso di una maggiore attenzione per i diritti dell'uomo anche nell'ambito dello sport, alcuni atti approvati dall'Assemblea Generale dell'ONU<sup>2</sup>: la Dichiarazione

---

medaglie d'oro, tutte a suon di primati del mondo, al "giallo" Kitei Son, vincitore della maratona, ed ai giapponesi dominatori incontrastati in piscina. Certo, molte cose sono cambiate, si sono evolute, dalle Olimpiadi di Berlino del 1936 ad oggi, ma lo spettro dell'antisemitismo si è manifestato ancora, anche alle Olimpiadi di Pechino del 2008, allorché un nuotatore iraniano, Mohammad Alirezaie, ha deciso di non scendere in vasca, per la batteria dei 100 mt. rana, a causa della presenza di un atleta israeliano, Tom Beer. Ma, così come avvenne a Berlino, anche l'edizione di Pechino ha consacrato un'immagine dello sport che fa da contraltare all'episodio appena descritto ed è quella della tiratrice georgiana Nino Salukvadze, che, classificatasi terza nella gara di pistola da 10 metri femminile, dietro la russa Natalia Paderina, sul podio si è lasciata andare a baci ed abbracci con la rivale, nonostante i loro due paesi fossero appena entrati in guerra. Dal podio, dunque, di un'anonima (o quasi) gara femminile di bersagli, i Giochi Olimpici hanno regalato, ancora una volta, un momento degno dello spirito che li ha contraddistinti nei secoli e che nell'antichità riusciva finanche a fermare i conflitti. L'edizione cinese ha suscitato innumerevoli polemiche, e molte volte sono state richiamate le Olimpiadi di Berlino, proprio con riferimento alla violazione dei diritti umani da parte del governo di Pechino, sia nei confronti della popolazione tibetana, sia nei confronti della stessa popolazione cinese.

<sup>2</sup> Significativo in tal senso il testo delle premesse della Convenzione del 1985 contro l'Apartheid nello sport: *“Recalling the provisions of the Charter of the United Nations, in which all Members pledged themselves to take joint and separate action, in co-operation with the Organization, for the achievement of universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion [...] Considering that the Universal Declaration of Human Rights proclaims that all human beings are born free and equal in dignity and rights and that everyone is entitled to all the rights and freedoms set forth in the Declaration without distinction of any kind, particularly in regard to race, colour or national origin [...] Observing that the General Assembly of the United Nations has adopted a number of resolutions condemning the practice of apartheid in sports and has affirmed its unqualified support for the Olympic principle that no discrimination be allowed on the grounds of race, religion or political affiliation and that merit should be the sole criterion for participation in sports activities”*.

contro l'*Apartheid* nello sport, approvata nel 1977, la Convenzione contro le discriminazioni nei confronti della donna<sup>3</sup>, approvata nel 1979, nonché la Convenzione contro l'*Apartheid* nello sport adottata nel 1985<sup>4</sup>.

Ma è soprattutto in ambito europeo che si sono registrati numerosi interventi nei confronti del settore sportivo: dalla Carta Europea dello Sport<sup>5</sup> al Codice Europeo di etica sportiva<sup>6</sup>, alla Dichiarazione di Nizza<sup>7</sup>, al Libro Bianco

---

<sup>3</sup> In particolare si fa riferimento agli artt.10 e 13 della Convenzione contro le discriminazioni nei confronti della donna, i quali stabiliscono rispettivamente che: “*Gli Stati parte prendono tutte le misure adeguate per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne al fine di assicurare loro gli stessi diritti degli uomini per quanto concerne l'educazione e, in particolare, per garantire, su basi uguali tra l'uomo e la donna: [...] le medesime possibilità di partecipare attivamente agli sports e all'educazione fisica*”; “*Gli Stati parte si impegnano a prendere tutte le misure adeguate per eliminare la discriminazione nei confronti delle donne negli altri campi della vita economica e sociale, al fine di assicurare, sulla base dell'uguaglianza tra l'uomo e la donna, i medesimi diritti ed in particolare: [...] il diritto di partecipare alle attività ricreative, agli sports ed a tutte le forme di vita culturale*”.

<sup>4</sup> Per avere contezza della portata della Convenzione contro l'*Apartheid* nello sport, si faccia riferimento all'art.2 che recita: “*States Parties strongly condemn apartheid and undertake to pursue immediately by all appropriate means the policy of eliminating the practice of apartheid in all its forms from sports*”; all'art.3 che stabilisce: “*States Parties shall not permit sports contact with a country practising apartheid and shall take appropriate action to ensure that their sports bodies, teams, and individual sportsmen do not have such contact*”; ed all'art.7 che addirittura prescrive: “*States Parties shall deny visas and/or entry to representatives of sports bodies, teams and individual sportsmen representing a country practising apartheid*”.

<sup>5</sup> La Carta Europea dello Sport è stata approvata dai Ministri europei per lo Sport, riuniti a Rodi per la loro VII Conferenza (13-15 maggio 1992) con le Risoluzioni n. 1/92 e n. 2/92. Essa riprende ed amplia i principi della “*Carta Europea dello Sport per Tutti*”, approvata nel 1975 a Bruxelles, che furono poi recepiti nella “*Carta Internazionale per l'Educazione Fisica e lo Sport*”, adottata dalla Conferenza Generale dell'Unesco nel 1978 a Parigi.

<sup>6</sup> Approvato unitamente alla Carta Europea dello Sport. Si veda la nota precedente.

<sup>7</sup> Il riferimento è alla “*Dichiarazione relativa alle caratteristiche specifiche dello sport e delle sue funzioni sociali in Europa di cui tener conto nell'attuazione delle politiche comuni*”, resa dal Consiglio Europeo, a Nizza nel dicembre del 2000, che al punto tre sancisce: “*Lo sport è un'attività umana che si fonda su valori sociali,*

sullo sport<sup>8</sup>, nonché alle numerose risoluzioni del Parlamento Europeo in materia sportiva<sup>9</sup>, quale quella sul Libro Bianco sullo sport<sup>10</sup>. Non va, infine, trascurato il contributo fornito dalle decisioni della Corte di giustizia delle Comunità europee soprattutto all'elaborazione del principio di non discriminazione dei lavoratori sportivi in base alla nazionalità ed in tema di libera circolazione degli stessi<sup>11</sup>.

---

*educativi e culturali essenziali. È un fattore di inserimento, di partecipazione alla vita sociale, di tolleranza, di accettazione delle differenze e di rispetto delle regole”.*

<sup>8</sup> Il Libro Bianco sullo Sport, redatto dalla Commissione Europea, a Bruxelles, l'11 luglio 2007, nella parte introduttiva evidenzia la contiguità tra le strategie politiche comunitarie ed i valori di già espressi in atti precedenti del movimento olimpico: *“Sport is a growing social and economic phenomenon which makes an important contribution to the European Union's strategic objectives of solidarity and prosperity. The Olympic ideal of developing sport to promote peace and understanding among nations and cultures as well as the education of young people was born in Europe and has been fostered by the International Olympic Committee and the European Olympic Committees. Sport attracts European citizens, with a majority of people taking part in sporting activities on a regular basis. It generates important values such as team spirit, solidarity, tolerance and fair play, contributing to personal development and fulfilment. It promotes the active contribution of EU citizens to society and thereby helps to foster active citizenship. The Commission acknowledges the essential role of sport in European society, in particular when it needs to bring itself closer to citizens and to tackle issues that matter directly to them”.*

<sup>9</sup> In particolare: risoluzione del 13 giugno 1997 sul ruolo dell'Unione europea nel settore dello Sport (GU C 200 del 30.6.1997, pag. 252); risoluzione del 3 giugno 2003 sulle donne e lo sport (GU C 68 E del 18.3.2004, pag. 605.); risoluzione del 14 aprile 2005 sul doping nello sport (GU C 33 E del 9.2.2006, pag. 590); risoluzione del 14 marzo 2006 sulla lotta al razzismo nel calcio (GU C 291 E del 30.11.2006, pag. 143); risoluzione del 29 marzo 2007 sul futuro del calcio professionistico in Europa; risoluzione del 13 novembre 2007 sul ruolo dello sport nell'istruzione.

<sup>10</sup> La risoluzione sul Libro bianco sullo sport è stata approvata dal Parlamento Europeo l'8 maggio 2008.

<sup>11</sup> Per avere un'idea della rilevanza delle pronunce della Corte di Giustizia delle Comunità europee e sui loro effetti si faccia riferimento, fra le altre: CGCE, 14 luglio 1976, causa 13/76 G. Donà contro M. Mantero, in *Racc. Giurispr.*, 1976, p. 1333; ed ancora CGCE, 15 dicembre 1995, causa C-415/93, in *Foro it.*, 1996, IV, p. 1 ss. Nella prima causa, la Corte accertò il contrasto, con gli articoli 7, 48 e 59 del Trattato, degli articoli 16 e 28, lett.g) del *“Regolamento organico della Federazione italiana giuoco calcio”*, che ammettevano al tesseramento i soli cittadini italiani. Nella seconda,

Questi atti hanno, spesso, preso spunto dalle norme elaborate dall'ordinamento sportivo, in molti casi facendo riferimento diretto alla Carta Olimpica, alle risoluzioni e alle raccomandazioni del CIO, o alla normativa prodotta dagli organismi collegati al CIO (Comitati olimpici nazionali e Federazioni internazionali), soprattutto in materia di principi fondamentali e di difesa dei diritti umani.

Tra i principi che più di sovente vengono richiamati in materia di sport, negli ultimi anni, vi è certamente, accanto a quello di lealtà sportiva, il principio di non discriminazione. Tale principio ha avuto un'elaborazione molto complessa ed articolata nell'ultimo decennio, ad opera soprattutto del legislatore comunitario.

Lo scopo della presente ricerca è di effettuare un confronto fra l'ordinamento statale e quello sportivo, in relazione all'applicazione ed alla tutela del principio di non discriminazione<sup>12</sup>, per verificare quali effetti, questo principio, produca sull'autonomia dei privati.

---

relativa al noto caso "*Bosman*", la Corte ha dichiarato che le limitazioni numeriche all'utilizzo in campo di calciatori stranieri provenienti dagli Stati membri sono discriminatorie ed in contrasto con la libertà di circolazione di lavoratori e prestatori di servizi sul mercato interno.

<sup>12</sup> La configurazione del sistema sportivo come ordinamento giuridico è la diretta conseguenza dell'affermarsi, nella teoria generale del diritto, della cosiddetta dottrina istituzionalistica di SANTI ROMANO, secondo la quale gli elementi della "*plurisoggettività*" (ovvero il tessuto sociale) e della "*organizzazione*" (ovvero l'insieme delle Istituzioni politiche) preesistono e producono l'elemento della "*normazione*", con la conseguenza che deve individuarsi un ordinamento giuridico in ogni espressione associazionistica che abbia i caratteri della plurisoggettività, organizzazione e normazione. Il superamento della cosiddetta dottrina normativistica - che ha il suo massimo esponente in HANS KELSEN, per il quale l'"*ordinamento giuridico*" altro non è se non il sistema di norme poste dallo Stato - comporta il riconoscimento dell'esistenza di una "*pluralità di ordinamenti giuridici*": nell'ambito ed all'interno dell'ordinamento statale, cioè, vi sono tutta una serie di "*sotto-sistemi*", qualificabili come "*ordinamenti settoriali*", i quali perseguono ciascuno la realizzazione di interessi di un determinato settore. Dell'esistenza di un pluralismo giuridico-sociale si prende atto anche nella Carta Costituzionale, con il

A tal fine si è ritenuto di procedere nel seguente modo.

Dapprima, ci si è soffermati su una breve introduzione utile ad inquadrare la nozione e l'origine storica del principio di non discriminazione. Dopo un rapido esame delle fonti normative internazionali, comunitarie e statali che hanno introdotto o rafforzato tale principio all'interno

---

riconoscimento del valore positivo delle “*formazioni sociali*” come momento di espressione della personalità dell'individuo (art. 2), dei principi di “*autonomia*” e “*decentramento*” (art. 5), del diritto di associazione in generale (art. 18). Tali “*ordinamenti settoriali*” (ordinamento militare, ordinamento delle varie professioni, ordinamento ecclesiastico, ordinamento universitario, ordinamento sportivo ecc.) “*vivono*” ed esistono all'interno dell'ordinamento statale, del quale fanno parte come “*ordinamenti derivati*”, svolgendo la propria attività con una certa autonomia, che si concreta nella facoltà di stabilire un'organizzazione propria (auto-organizzazione) e di porre in essere una normazione propria (auto-normazione). Per l'inquadramento del concetto di ordinamento giuridico si veda, tra gli altri: M. BARILLARI, *Considerazioni sulla dottrina dell'Ordinamento giuridico*, in *Scritti Giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Cedam, Padova 1940 p. 65 ss.; F. BENTIVOGLIO, *Ordinamento giuridico e sistema di diritto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 873 ss.; F. CARNELUTTI, *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, p. 361 ss.; A. CATANIA, *Argomenti per una teoria dell'ordinamento giuridico*, Iovene, Napoli, 1976; R. MENEGHELLI, *Validità giuridica nel normativismo e nell'istituzionalismo*, in *Dir. e società*, 1991, p. 1 ss., e ID., *Di alcune applicazioni del concetto di validità giuridica nel normativismo e nell'istituzionalismo*, in *Dir. e società*, 1991, p. 381 ss.; V. CRISAFULLI, *Sulla teoria della norma giuridica*, Roma 1985; N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Giappichelli, Torino, 1960; P. PIOVANI, *Normatività e società*, Jovene, Napoli, 1949; F. RICCOBONO, *Idealismo e istituzionalismo nella cultura giuridica italiana del Novecento*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1981, p. 877 ss. Sulla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, si vedano tra gli altri in particolare: E. ALLORIO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'accertamento giudiziale*, in *Riv. dir. civ.*, 1955, p. 247 ss.; G. BOSCO, *La pluralità degli ordinamenti giuridici nell'unità del diritto delle genti*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 93 ss.; A.E. CAMMARATA, *Formalismo e sapere giuridico. Studi*, Giuffrè, Milano, 1963, p. 185 ss.; G. CAPOGRASSI, *Note sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici*, in *Opere*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p.181 ss.; M.S. GIANNINI, *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Atti del XIV Congresso internazionale di sociologia*, vol. IV, Società italiana di sociologia, Roma, 1950; V. GUELI, *Pluralità degli ordinamenti e condizioni della loro consistenza*, Giuffrè, Milano, 1949; L. PICCARDI, *La pluralità degli ordinamenti giuridici e il concetto di rinvio*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Cedam, Padova, 1940, p. 249 ss.; F. SATTA, *Introduzione ad un corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1980.

dell'ordinamento comunitario e statale, si è, quindi, limitata l'indagine alle vicende sportive.

Stante le interferenze tra diversi ordinamenti giuridici, di plurime fonti normative e di molteplici autorità giudiziarie intervenute sulla materia, l'indagine si è, quindi, dovuta sviluppare su due distinti, ma non separati, piani ordinamentali, cercando di mettere in evidenza i punti di contatto, le divergenze, le tensioni e, a volte, le decise contrapposizioni: ordinamento statale da una parte, sportivo dall'altra.

Sul piano dell'ordinamento dello stato, si è reso necessario un ulteriore approfondimento tendente a ricostruire il complesso delle norme, prodotte a livello internazionale, comunitario e statale, riguardanti, nello specifico, la tutela del principio di non discriminazione in ambito sportivo. Questa ricostruzione ha reso più agevole anche la verifica dei risultati giurisprudenziali e l'individuazione delle dinamiche e dell'evoluzione dei rapporti fra stato e comunità sportiva.

Le medesime operazioni sono state, poi, condotte in relazione all'ordinamento sportivo.

Dopo aver esaminato le norme, prodotte dalle Istituzioni Sportive e poste a presidio del principio di non discriminazione, si è ristretto ulteriormente il campo di azione, circoscrivendolo alle singole esperienze federali. Analizzando l'attività degli organi di giustizia sportiva delle Federazioni è stato possibile misurare il grado di penetrazione del principio di non discriminazione all'interno dell'ordinamento sportivo.

Il confronto fra i risultati dei diversi piani di indagine ha, infine, consentito di fare un bilancio e di individuare alcune linee di tendenza nel difficile rapporto fra lo sport e lo stato,

*PREMESSA*

nonché di valutare l'incidenza del principio di non discriminazione sull'autonomia dei privati.

## **CAPITOLO PRIMO**

### **IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NELL'ORDINAMENTO STATALE**

#### **1. NOZIONE ED ORIGINE STORICA.**

Il principio di uguaglianza rappresenta il presupposto ed il fondamento del divieto di discriminazione<sup>13</sup>. Al fine di avere reale contezza della genesi del divieto di discriminazione appare opportuno, dunque, analizzarne i rapporti con il suddetto principio.

Va, innanzi tutto, evidenziato che il principio di eguaglianza e quello di non discriminazione esprimono un bisogno etico di eguale trattamento degli individui<sup>14</sup>, la cui *ratio* più profonda si ricollega alla tutela dei diritti fondamentali della persona, dato comune all'esperienza storica di tutti gli ordinamenti occidentali<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> Per un primo approccio sulle principali problematiche concernenti il principio di uguaglianza cfr: P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Uguaglianza (Principio di)*, in *Noviss. Digesto. it.*, vol. XIX, Utet, Torino, 1973, p. 1088 ss.; T. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 347 ss.; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965; E. RESTA, *Il diritto fraterno*, in *Disuguaglianze ed equità in Europa*, a cura di L. GALLINO, Laterza, Roma, 1993.

<sup>14</sup> F. AMATUCCI, *Il principio di non discriminazione fiscale*, in *Il diritto tributario commentato*, coordinato da A. UCKMAR, vol. LXXXVII, Cedam, Padova, 1998, p. 11.

<sup>15</sup> M. BARBERA, *Discriminazioni ed eguaglianza nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1991, p. 191.

Il principio di eguaglianza trova, infatti, le sue radici più profonde nel rispetto della dignità umana e nel momento in cui viene riletto in base al criterio di ragionevolezza, consente una comprensione più chiara della genesi del principio di non discriminazione.

Il divieto di discriminazione rappresenta, difatti, l'espressione specifica del più generale principio di uguaglianza, temperato dal criterio di ragionevolezza che impone di non trattare in modo diverso situazioni analoghe, salvo che una differenza di trattamento sia obiettivamente giustificata.

Ed, infatti, non sarebbe rispettoso del principio di uguaglianza, né tanto meno ragionevole, trattare diversamente situazioni analoghe o all'opposto pretendere di uniformare situazioni differenti<sup>16</sup>.

Non risulta difficile rintracciare in quest'ultima affermazione l'enunciazione aristotelica del principio di giustizia, secondo la quale l'eguale va trattato in modo eguale e il diseguale in modo diseguale<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Si confronti: B. CARAVITA, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'articolo 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984, p. 150 ss. Va evidenziato inoltre che, chiamata a confrontarsi con i concetti di eguaglianza e non discriminazione, la Corte Costituzionale italiana ha modellato il suo sindacato sull'articolo 3 secondo il modulo dell'eguale trattamento a situazioni eguali, e del razionalmente diverso a situazioni diverse. Secondo la Corte, infatti, l'interpretazione del principio di eguaglianza contiene l'implicita affermazione che a situazioni diverse non può essere imposta un'identica disciplina legislativa. Sul punto di confronti F. SORRENTINO, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin*, Cedam, Padova, 2002, p. 125 ss.

<sup>17</sup> Cfr. M. D'AMICO, in *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, Il Mulino, Bologna, 2001, p. 329. Ed ancora: G. DE SIMONE, *Dai principi alle regole. Eguaglianza e divieti di discriminazione nella disciplina del rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2001, p. 6.

La rilevanza giuridica del principio di uguaglianza non si può di certo ritenere una conquista degli ordinamenti moderni. Anche il diritto romano, nelle varie fasi della sua evoluzione, ha conosciuto tale principio<sup>18</sup>.

È, però, il consolidarsi dello Stato di diritto, nella prima metà del 1800, che fornisce, finalmente, una solida base normativa al principio di eguaglianza<sup>19</sup>.

Le Costituzioni liberali dell'epoca, infatti, lo sanciscono espressamente, accogliendo tuttavia l'accezione esclusivamente sul piano formale del principio, e cioè quella che consacra l'uguaglianza dei cittadini nei diritti e nei confronti della legge, ma che non considera le diverse situazioni di fatto nelle quali i consociati possono trovarsi nella realtà socioeconomica<sup>20</sup>.

Secondo tale impostazione, i pubblici poteri non possono fare discriminazioni fra i cittadini e la legge non può distinguere irragionevolmente le persone in base al sesso, alla razza o all'origine etnica, alla lingua, alla religione, alle opinioni politiche o alle condizioni personali e sociali.

Solo con il passaggio alla concezione dello Stato sociale si elabora, invece, il principio di uguaglianza sostanziale. Al fine di garantire a tutti i cittadini almeno gli stessi "*punti di partenza*", tale nuova impostazione impone, all'ordinamento

---

<sup>18</sup> Cfr. A. CERRI, *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc. giur.*, vol. XXXII, Treccani, Roma, 1994, p. 3.

<sup>19</sup> Cfr. P. BISCARETTI DI RUFFIA, *op. cit.*, p. 1088.

<sup>20</sup> Nel 1848, in Italia, ad esempio, lo Statuto albertino recava "*l'affermazione dell'uguaglianza di tutti "i regnicoli" di fronte alla legge, nonché della parità nel godimento dei diritti civili e politici e nell'accesso alle cariche civili e militari.*". Sul punto cfr. L. CIAURRO (a cura di), *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1996, p. 179.

statale, il compito di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando, di fatto, la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona.

Il contrasto apparente o reale tra le due concezioni di eguaglianza, formale e sostanziale<sup>21</sup>, consente un ulteriore irrobustimento del principio di non discriminazione che amplia notevolmente il raggio di azione.

Ed, infatti, è proprio l'evoluzione del concetto di eguaglianza, da formale a sostanziale, che apre nuovi spazi consentendo, nell'ambito del sistema del diritto antidiscriminatorio, il passaggio dalla logica della tutela della parità di trattamento a quella delle pari opportunità<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> In dottrina si registrano opinioni molto diverse sul significato da attribuire ad entrambi i termini. G. DE SIMONE, *op.cit.*, ad esempio, sostiene che il rapporto tra l'eguaglianza formale e l'eguaglianza sostanziale è controverso e che tra i due principi vi è un potenziale conflitto: se l'uguaglianza sostanziale costituisce un obiettivo del legislatore, lo strumento per raggiungerlo è un diritto diseguale, un diritto che sacrifica l'eguaglianza formale. M. AINIS ritiene tra l'altro che, tra eguaglianza formale ed eguaglianza sostanziale, ci sarebbe lo stesso rapporto che corre tra regola ed eccezione, sicché l'eccezione, formulata dopo, si impone sulla regola. Secondo un'altra impostazione di L. GIANFORMAGGIO, invece i due valori sarebbero pienamente coerenti tra loro e l'eguaglianza sostanziale, definita anche come pari opportunità di perseguire i progetti di vita e di partecipare all'organizzazione delle società, costituirebbe uno sviluppo dell'eguaglianza formale. Per un confronto di queste opinioni si veda: G. AMATO - A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 1997, p. 324 s.

<sup>22</sup> È quello che avviene, ad esempio, in Italia, nell'ambito del diritto del lavoro. Mentre la legge n.903 del 1977 garantiva una tutela paritaria delle donne lavoratrici rispetto agli uomini, mirando a realizzare una parità retributiva ed una parità di diritti fra i sessi, sia nell'accesso, sia nello svolgimento, sia nell'estinzione del rapporto di lavoro, con l'emanazione della legge 10 aprile 1991, n.125, si elaborava, invece, una politica di pari opportunità fra i due sessi. La sola imposizione del divieto di determinati comportamenti discriminatori, tipica espressione della politica della parità di trattamento, non garantisce la rimozione degli ostacoli che, il mercato del lavoro e la società in generale, frappongono al raggiungimento di una reale parità e di una sostanziale eguaglianza fra lavoratori e lavoratrici. Si ritenne, pertanto, necessario promuovere l'attuazione di misure finalizzate alla rimozione dei suddetti ostacoli: tali misure, come è noto, sono denominate *azioni positive*. Per far fronte a tale esigenza la legge in oggetto ha previsto la definizione di programmi rivolti a consentire alle

Mentre il principio di eguaglianza in senso formale ha un contenuto essenzialmente negativo ed impone che le scelte vengano fatte a prescindere dai fattori di differenziazione vietati, il principio di eguaglianza in senso sostanziale ha contenuto positivo ed impone che le scelte vengano fatte dando rilevanza proprio agli stessi fattori di discriminazione, al fine di rimuovere le conseguenze sfavorevoli che da essi possono derivare.

Questo percorso logico spiega anche il progressivo allargamento della nozione di discriminazione sino a ricompredervi quella indiretta<sup>23</sup>.

In buona sostanza, il divieto di discriminazione, pur rappresentando un baluardo a difesa del principio di eguaglianza formale, ne consente, grazie ad un mutamento di prospettiva, l'evoluzione di fronte all'incalzare del "precetto programmatico" dell'eguaglianza sostanziale, facilitandone così una rilettura finalmente unitaria.

Nell'ordinamento italiano, all'articolo 3 della Costituzione, sono presenti attualmente entrambe le nozioni di eguaglianza: da un lato, il comma 1, riafferma l'uguaglianza

---

donne di godere effettivamente di pari opportunità rispetto agli uomini nel campo del lavoro. Si confronti: A. FASANO – P. MANCARELLI, *Parità e pari opportunità uomo – donna. Profili di diritto comunitario e nazionale*, Giappichelli, 2001.

<sup>23</sup> Diverse sono le definizioni del concetto di discriminazione indiretta elaborate a livello normativo. In generale, per discriminazione indiretta si intende ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri, apparentemente neutri, che avvantaggino o svantaggino in modo particolare i soggetti appartenenti ad una determinata razza, ad un determinato gruppo etnico o linguistico, ad una determinata confessione religiosa o ad una cittadinanza e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività nell'ambito della quale tali criteri vengano inseriti.

formale e ne specifica la portata; dall'altro, il comma 2 introduce, appunto, l'uguaglianza in senso sostanziale<sup>24</sup>.

## 2. LA COMUNITA' INTERNAZIONALE

L'elaborazione del principio di non discriminazione ha ricevuto numerosi e sempre più puntuali contributi dall'attività della comunità internazionale ed, in particolar modo, del legislatore comunitario.

La maggior parte degli interventi si è registrata nell'ambito del diritto di lavoro e con riferimento alle

---

<sup>24</sup> Sul rapporto tra il concetto di eguaglianza formale e sostanziale, oltre gli autori già citati, si veda anche: R. DE GIORGI, *Modelli giuridici dell'eguaglianza e dell'equità*, in *Disuguaglianze ed equità in Europa*, a cura di L. GALLINO, Laterza, Roma, 1993, p. 359 ss.; A. PACE, *Eguaglianza e libertà*, in *Pol. Dir.*, 2001, p. 155 ss.; L. PALADIN, *Eguaglianza (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 519 ss. L'articolo 3 della Costituzione, al primo comma, stabilisce che: "Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali"; al secondo comma invece recita: "E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese". Il primo comma sancisce il principio di uguaglianza formale mettendo in evidenza tre aspetti strettamente connessi con l'uguaglianza sostanziale, quali: a) pari dignità sociale; b) uguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge; c) divieti di distinzione per sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche, condizioni personali e sociali. Questo precetto, così formulato, vincola anche l'azione del legislatore statale, che non potrà, senza valide ragioni, trattare diversamente situazioni analoghe o trattare in maniera uniforme situazioni differenti. Entra in gioco il cosiddetto criterio di ragionevolezza che consente alla Corte costituzionale di valutare la legittimità delle leggi sulla base del rispetto al principio di uguaglianza. Il secondo comma, invece, introduce, nell'ordinamento italiano, il principio di uguaglianza sostanziale. Il secondo comma va oltre il divieto di distinzione imposto dal primo comma, giungendo ad assegnare allo Stato l'obbligo di un comportamento, di un *facere*, quello cioè di garantire l'effettiva fruizione della libertà e l'effettiva sussistenza dell'eguaglianza, affidando alla Repubblica il compito di rimuovere quegli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana; ciò rappresenta la cosiddetta eguaglianza in senso sostanziale.

discriminazioni di genere, mentre il problema delle discriminazioni negli altri ambiti della vita sociale e per altri "fattori di rischio"<sup>25</sup> è stato affrontato meno frequentemente e soltanto per contaminazioni successive.

La normativa di tutela contro le varie fattispecie discriminatorie, infatti, si è arricchita e si modificata attraverso progressive interazioni, contaminazioni e sovrapposizioni, secondo un processo di reciproca influenza tra le discipline attinenti diversi fattori di discriminazione. Si tratta di un percorso di graduale avvicinamento, nel quale le modifiche normative introdotte con riferimento ad uno specifico fattore di rischio si ripercuotono inevitabilmente sulle altre. La dottrina ha parlato, in proposito, di fenomeno delle "transizioni"<sup>26</sup>.

Con la creazione delle Nazioni Unite, è stato innalzato notevolmente il livello di attenzione riguardo alle discriminazioni fondate sulla diversità di razza<sup>27</sup>. L'organizzazione internazionale ha, infatti, fornito notevoli contributi in proposito<sup>28</sup> e, tra questi, merita di essere

---

<sup>25</sup> Con questa espressione si intende fare riferimento ai fattori di diversità (sesso, razza, religione, ecc...) considerati dalle normative antidiscriminatorie che espongono al rischio di discriminazione. In tal senso G. DE SIMONE, *op.cit.*, p. 48 ss.

<sup>26</sup> Per un approfondimento sul fenomeno delle transizioni, soprattutto in Italia, si confronti: D. GOTTARDI, *Dalle discriminazioni di genere alle discriminazioni doppie o sovrapposte*, in *Giornale del diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2003, p. 447 ss.; A. LO FARO, *Immigrazione, lavoro, cittadinanza: appunti per una ricerca*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1996, p. 216 ss.

<sup>27</sup> Cfr: B. NASCIMBENE, *Lo straniero nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1988, p.181.

<sup>28</sup> La Carta istitutiva dell'Organizzazione, nel 1945, infatti, impegnava gli Stati membri a "promuovere ed incoraggiare la realizzazione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti, senza distinzioni di razza, di sesso, di lingua o di religione" (art. 1, paragrafo 3; si veda anche, nello stesso senso, l'art. 55 lettera c e l'art. 76 lettera c).

menzionata la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948<sup>29</sup>.

Quest'ultima, sull'assunto che tutti gli esseri umani sono dotati di ragione e di coscienza, che essi nascano liberi ed uguali e, di conseguenza, debbano godere dei medesimi diritti, dichiara inammissibile ogni forma di discriminazione, fatte salve esclusivamente le distinzioni legittime comunemente ammesse per far fronte a situazioni effettivamente differenti<sup>30</sup>.

Sempre su queste basi, l'Assemblea Generale dell'ONU, in data 21 dicembre 1965<sup>31</sup>, ha adottato la Convenzione

<sup>29</sup> L'art. 13 della Carta istitutiva dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, demanda, all'Assemblea Generale dell'ONU il compito di intraprendere studi e far raccomandazioni allo scopo di *"promuovere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali per tutti senza distinzione di razza, di sesso, di lingua, o di religione"*. Tra queste "raccomandazioni" adottate dall'Assemblea Generale, merita particolare rilievo l'art.1. della *"Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo"* del 1948 (ris. 10.12.1948, nr. 217-III), il quale proclama che *"Tutti gli esseri umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti"*. Mentre nell'art. 2, ancora più precisamente, si legge: *"Ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciati nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o di altro genere, di origine nazionale o sociale, di ricchezza, di nascita o di altra condizione"*.

<sup>30</sup> La Dichiarazione, peraltro, ha portata generale, essendo rivolta a tutti gli Stati, e interviene in una materia che concerne i rapporti interni alle varie comunità nazionali. Pur essendo solamente una *"dichiarazione di principi"*, che non ha pertanto diretta efficacia obbligatoria, ha svolto un ruolo propulsivo per lo sviluppo del diritto internazionale, consuetudinario e pattizio, in conformità ai valori ivi dichiarati.

<sup>31</sup> In base all'art. 1 di tale accordo, si configura una responsabilità dello Stato, ogniqualvolta una sua autorità proceda a una distinzione, una preferenza, un'esclusione o una restrizione fondata su un motivo illecito, avente come oggetto o come effetto la violazione del principio di uguaglianza nel godimento dei diritti umani e delle libertà fondamentali, in ogni ambito della vita pubblica. All'art. 2 s'impone agli Stati l'adozione: di *"misure efficaci per rivedere le politiche governative nazionali e locali, per modificare, abrogare o annullare ogni legge o disposizione regolamentare avente per effetto la creazione della discriminazione razziale o di perpetuarla là dove esiste"*; di *"misure legislative dirette a proibire la discriminazione razziale praticata dalle persone, gruppi od organizzazioni"*; nonché di *"misure speciali e concrete per assicurare un adeguato sviluppo o protezione di*

internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale<sup>32</sup>.

Un altro particolare impulso allo sviluppo e all'affermazione dell'attuale sistema dei diritti umani e all'eliminazione delle discriminazioni è scaturito dall'esperienza dell'Organizzazione Internazionale del lavoro<sup>33</sup>, creata nel 1919 a tutela dei diritti dei lavoratori con l'obiettivo di migliorarne le condizioni di vita e di lavoro<sup>34</sup>.

Come dimostra l'intensa attività della comunità internazionale appena evidenziata, l'attenzione nei confronti del fenomeno della discriminazione è cresciuta soprattutto a partire dalla fine della seconda guerra mondiale. Tale attività ha progressivamente investito diversi ambiti della vita sociale ed ha cercato di contemplare, di volta in volta, il maggior numero di fattori di rischio. Il processo ha ovviamente avuto sviluppi diversi a seconda del luogo al quale si fa riferimento, ed è stato caratterizzato, come si è già avuto modo di sottolineare, dal susseguirsi di progressive contaminazioni.

---

*certi gruppi razziali o di individui appartenenti ad essi per garantire loro, in condizioni di eguaglianza, il pieno esercizio dei diritti umani e delle libertà fondamentali”.*

<sup>32</sup> Vedasi: F. SEATZU, *Il protocollo n. 12 alla Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo: uno strumento efficace per la tutela dell'eguaglianza e l'eliminazione delle discriminazioni?*, in *Jus*, 2002, p. 509 ss.

<sup>33</sup> Si confronti: R. BORTONE, *Discriminazione (divieto di)*, in *Dig. IV sez. comm.*, vol. V, Utet, Torino, 1990, p. 16 ss.

<sup>34</sup> In particolare ci si riferisce: alla Convenzione n. 100 del 1951, che per prima ha imposto la parità di trattamento retributivo tra uomini e donne; alla Convenzione n. 111 del 1958, con la quale si introdusse un divieto di discriminazione così ampio da “sfumare quasi nel principio di parità di trattamento” operante sia nel settore pubblico che in quello privato; alla Convenzione n. 117 che introduce un divieto di discriminazione tra lavoratori fondato esclusivamente sulla “razza, il colore, il sesso, la fede, l'appartenenza ad un gruppo tradizionale o iscrizione sindacale”.

In particolare, nel sistema nordamericano è avvenuto che la legislazione relativa alla tutela delle discriminazioni basate sul fattore della razza abbia successivamente dato spunto ad altre normative relative al genere; nel sistema europeo, invece, la disciplina relativa alla protezione dei lavoratori ha, dapprima, aperto la strada a quella sul genere, per poi cedere il passo a quella sugli altri fattori di rischio, che a loro volta hanno modificato l'assetto di quella relative al genere<sup>35</sup>, secondo un processo che è stato definito "circolare"<sup>36</sup>.

**I. L'ATTENZIONE PER LO SPORT.** In questo sforzo, che possiamo definire "orizzontale"<sup>37</sup>, volto ad espandere la tutela contro le discriminazioni nei differenti settori sociali e per i diversi fattori di rischio, e sull'assunto che ormai il principio di non discriminazione sia un principio fondamentale, discendente direttamente dalla tutela della dignità umana per il tramite del principio di eguaglianza, sono stati emanati diversi atti che tendono ad estendere il principio, oggetto di questa ricerca, anche al campo delle attività sportive.

Anche in questo caso, va evidenziato che la normativa inerente allo sport è stata influenzata ed ha, a sua volta, influenzato la normativa di matrice prettamente sportiva,

---

<sup>35</sup> Nello stesso senso: D. GOTTARDI, *op.cit.*, p. 453. Viene sostenuto che il motivo di queste differenze vada ricercato, probabilmente, "nel diverso momento di emersione della tensione sociale sottostante".

<sup>36</sup> L'espressione si trova in: F. GUARRIELLO, *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2003, p. 342.

<sup>37</sup> L'aggettivo si ricava dalla locuzione con la quale si suole tradurre il principio di mainstreaming che sarà trattato successivamente, ossia: "integrazione orizzontale delle pari opportunità in tutti i settori di azione".

secondo tempistiche e modalità che non è sempre facile ricostruire.

Sembrerebbe, però, che la normativa di matrice sportiva sia più refrattaria ad innovazioni provenienti dall'esterno (ad esempio dalla normativa statale e dal diritto comunitario) di quanto, invece, non avvenga al contrario e, sebbene il principio di non discriminazione, come vedremo, non abbia avuto nell'ordinamento sportivo lo stesso approfondimento che si è registrato in ambito statale e comunitario, va pur tuttavia evidenziato che è proprio la Carta Olimpica a porlo come principio fondamentale del Movimento Olimpico.

Questo rapporto asimmetrico è dovuto ad una certa "vischiosità"<sup>38</sup> del mondo sportivo, molto tradizionalista ed autoreferenziale, con una capacità di coesione tale da mettere in crisi anche uno stato sovrano, costretto, in molti casi, a cedere di fronte alle decise pressioni del mondo sportivo<sup>39</sup>.

Non è certamente casuale che si usino spesso le locuzioni "mondo sportivo" o "mondo dello sport", anche solo per riferirsi ad una piccola comunità sportiva provinciale o regionale; lo sport, cioè, a qualunque livello organizzativo, si rappresenta spesso, anche nel linguaggio, come una compagine monolitica legittimata dal CIO, che trae la propria forza da una base di valori e principi universalmente riconosciuti, in grado di richiamare il "mondo sportivo" a combattere qualunque battaglia anche a livello locale.

---

<sup>38</sup> Il termine viene usato nel suo significato figurato, cioè come la tendenza a rimanere stabile nel tempo.

<sup>39</sup> La FIFA, ad esempio, il 3 luglio del 2006, aveva sospeso da tutte le competizioni europee la Federazione calcistica della Grecia a causa dell'incompatibilità tra la legge approvata dal Parlamento greco e le norme della FIFA. La sospensione venne annullata il 12 luglio, solo dopo che la legge greca fu emendata per venire incontro alle obiezioni della FIFA.

Per ricostruire brevemente, seppur parzialmente, il quadro dei rapporti tra la normativa di matrice sportiva e il diritto internazionale, occorre partire dalla *“International Convention against Apartheid in Sports”*, adottata dall'Assemblea generale dell'ONU, con la risoluzione 40/64, del 10 dicembre 1985, la quale nelle premesse fa, per ben tre volte, espresso riferimento ai principi olimpici ed in particolare a quello di non discriminazione, ribadendo che l'unico metodo di selezione nello sport è dato dal merito<sup>40</sup>. Il principio viene, poi, richiamato ripetutamente nel corpo della Convenzione.

È dunque possibile rintracciare una relazione tra il diritto internazionale ed il diritto prodotto dalle Istituzioni sportive, nella quale il secondo si atteggia a modello del primo.

Non può, infatti, non riconoscersi che la normativa di matrice sportiva abbia fornito uno stimolo, oltre che un saldo riferimento, per gli interventi della Comunità internazionale volti ad incentivare le azioni dei singoli stati sia all'interno del proprio territorio<sup>41</sup>, sia nei confronti di altri stati<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Si citano tali premesse: *“Observing that the General Assembly of the United Nations has adopted a number of resolutions condemning the practice of apartheid in sports and has affirmed its unqualified support for the Olympic principle that no discrimination be allowed on the grounds of race, religion or political affiliation and that merit should be the sole criterion for participation in sports activities”*; ed ancora: *“Resolved to adopt all necessary measures to eradicate the practice of apartheid in sports and to promote international sports contacts based on the Olympic principle;”* ed infine: *“Recognizing that sports contact with any country practising apartheid in sports condones and strengthens apartheid in violation of the Olympic principle and thereby becomes the legitimate concern of all Governments”*. Il principio viene espressamente richiamato anche all'articolo 10 che recita: *“States Parties shall use their best endeavours to ensure universal compliance with the Olympic principles of non-discrimination and the provisions of the present Convention”*.

<sup>41</sup> Nel corpo della Convenzione citata si osservino, in particolare: l'art.2 che recita: *“States Parties strongly condemn apartheid and undertake to pursue immediately by all appropriate means the policy of eliminating the practice of apartheid in all its forms from sports”*; l'art. 3 che stabilisce: *“States Parties shall not permit sports*

Bisogna, dunque, rilevare un certo primato, almeno temporale, dell'ordinamento sportivo con riguardo al principio di non discriminazione: mentre la dottrina dibatteva sulla natura di principio o di criterio all'interno dei diversi ordinamenti, ed alcuni stati fondavano, addirittura, la loro politica sulla discriminazione per razza, l'ordinamento sportivo aveva già elaborato il divieto di discriminazione, ponendolo tra i principi fondamentali dell'intero Movimento Olimpico e prevedendo, in caso di violazione dello stesso, appositi rimedi.

---

*contact with a country practising apartheid and shall take appropriate action to ensure that their sports bodies, teams, and individual sportsmen do not have such contact*"; l'art.4 che indica: "*States Parties shall take all possible measures to prevent sports contact with a country practising apartheid and shall ensure that effective means exist for bringing about compliance with such measures*"; l'art.5 che sancisce: "*States Parties shall refuse to provide financial or other assistance to enable their sports bodies, teams and individual sportsmen to participate in sports activities in a country practising apartheid or with teams or individual sportsmen selected on the basis of apartheid*"; l'art.6 che prescrive: "*Each State Party shall take appropriate action against its sports bodies, teams and individual sportsmen that participate in sports activities in a country practising apartheid or with teams representing a country practising apartheid, which in particular shall include: (a) Refusal to provide financial or other assistance for any purpose to such sports bodies, teams and individual sportsmen; (b) Restriction of access to national sports facilities by such sports bodies, teams and individual sportsmen; (c) Non-enforceability of all sports contracts which involve sports activities in a country practising apartheid or with teams or individual sportsmen selected on the basis of apartheid; (d) Denial and withdrawal of national honours or awards in sports to such teams and individual sportsmen; (e) Denial of official receptions in honour of such teams or sportsmen*".

<sup>42</sup> In tal senso l'art.7: "*States Parties shall deny visas and/or entry to representatives of sports bodies, teams and individual sportsmen representing a country practising apartheid*"; ed ancora l'art.8: "*States Parties shall take all appropriate action to secure the expulsion of a country practising apartheid from international and regional sports bodies*"; nonché l'art.9: "*States Parties shall take all appropriate measures to prevent international sports bodies from imposing financial or other penalties on affiliated bodies which, in accordance with United Nations resolutions, the provisions of the present Convention and the spirit of the Olympic principle, refuse to participate in sports with a country practising apartheid*".

### 3. L'ORDINAMENTO COMUNITARIO

Mantendendo le scelte metodologiche effettuate nell'esaminare gli interventi della Comunità internazionale, si ritiene utile richiamare, brevemente, tutti gli atti prodotti dal legislatore comunitario che abbiano qualche rilievo in ordine al consolidarsi del principio di non discriminazione, per soffermarsi, più approfonditamente, su quelli che hanno riguardato direttamente lo sport.

Il Consiglio d'Europa, nell'affrontare problemi sociali di notevole importanza, quali il razzismo, la xenofobia, l'intolleranza, l'antisemitismo, nonché la protezione delle minoranze, ha sottolineato che ogni forma di discriminazione deve essere considerata come una violazione dei fondamentali diritti e libertà di cui l'individuo è titolare.

Il frutto più evidente di tale convinzione, unanimemente condivisa, è rappresentato dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, adottata a Roma il 4 novembre del 1950<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Pur richiamando le disposizioni della “*Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo*”, se ne differenzia, sotto il profilo giuridico, avendo un'efficacia obbligatoria e non meramente programmatica. I diritti, da essa protetti, possono, infatti, essere difesi, da parte degli Stati e di singoli individui, dinanzi ad un'autorità sovranazionale, la Corte europea dei diritti dell'uomo. Nella Carta tuttavia non si rinviene un generale divieto di discriminazione, ma un divieto limitato al compimento di atti discriminatori con esclusivo riferimento ai diritti garantiti dalla medesima Convenzione. L'Articolo 14, infatti, recita: “*Divieto di discriminazione. Il godimento dei diritti e delle libertà riconosciuti nella presente Convenzione deve essere assicurato senza nessuna discriminazione, in particolare quelle fondate sul sesso, la razza, il colore, la lingua, la religione, le opinioni politiche o di altro genere, l'origine nazionale o sociale, l'appartenenza a una minoranza nazionale, la ricchezza, la nascita o ogni altra condizione*”. Bisogna attendere gli anni novanta per avere un'estensione delle garanzie in tema di discriminazione. Il Protocollo n.12 interviene, infatti, per stabilire un generale divieto di discriminazione, esteso a tutti i campi e settori (art 1). Con l'entrata in vigore di tale atto, risulta possibile azionare i meccanismi di tutela istituiti dalla Convenzione ed in particolare il ricorso alla Corte europea, qualora sussista una discriminazione, a prescindere dal contenuto del diritto su cui questa incida.

Solo di recente, invero, è possibile rintracciare gli elementi distintivi di una concreta politica comunitaria di lotta alla discriminazione, che, invece, mancava nella prima versione del Trattato istitutivo della Comunità economica europea.

Il Trattato, infatti, non faceva alcun riferimento né ai diritti fondamentali dell'uomo, né alla necessità di tutelarli affinché ciascun individuo ne goda senza discriminazioni. Le ragioni di tale evidente omissione sono probabilmente dovute alla primordiale dimensione "mercantilistica" della Comunità europea<sup>44</sup>.

Questo iniziale disimpegno, però, non ha inficiato la salvaguardia di tali diritti per altre vie. In assenza di chiari riferimenti normativi a protezione delle libertà e dei diritti fondamentali dei cittadini europei, è intervenuta la Corte di giustizia delle Comunità, la quale ha fornito risposte in termini di tutela di posizioni giuridiche particolarmente rilevanti, riconducendo i diritti fondamentali dell'uomo nell'alveo della categoria dei principi generali del diritto, fonte non scritta del diritto comunitario<sup>45</sup>.

---

<sup>44</sup> Le norme del Trattato che, per prime, introducono un divieto di discriminazione, sono l'art.7 Trattato CEE (poi art.112 Trattato CE), che sanziona ogni forma di discriminazione fondata sulla nazionalità, e l'art.119, par. 1 Trattato CEE (141 par. 1 Trattato CE), il quale sancisce il principio di parità di retribuzione tra uomo e donna. Tali norme vanno lette in chiave di difesa del buon funzionamento del mercato.

<sup>45</sup> Il compito attribuito dal Trattato alla Corte è quello di "assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione ed applicazione del Trattato". Mediante il riferimento ai principi generali del diritto, alle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri ed ai trattati internazionali in materia di diritti dell'uomo (ai quali gli Stati membri abbiano aderito), tra i quali, in particolare, la Convenzione europea per i diritti dell'uomo, la Corte è riuscita a garantire la tutela dei diritti fondamentali, nonostante l'assenza di una loro ufficiale catalogazione nell'ambito delle fonti normative europee.

Nel corso degli anni sono state adottate molteplici direttive comunitarie che si possono definire antidiscriminatorie.

Le prime due direttive nascono dall'esigenza di dare concretezza al principio di parità di trattamento tra uomini e donne. In particolare, la direttiva n. 117 del 10 febbraio 1975 affronta il problema del ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri con particolare attenzione per la realizzazione del principio di parità di retribuzione tra lavoratori e lavoratrici, mentre la direttiva n. 207 del 12 febbraio 1976 è finalizzata alla salvaguardia del principio di parità di trattamento tra uomini e donne nell'accesso al lavoro, nella formazione e promozione professionale, e nelle condizioni di lavoro<sup>46</sup>.

L'azione comunitaria si è intensificata, in particolare nell'ultimo ventennio, a partire dalle Risoluzioni del Consiglio d'Europa del 1985 e dalla Dichiarazione interistituzionale contro il razzismo e la xenofobia del giugno 1986.

Tuttavia, il divieto di alcune specifiche forme di discriminazione viene introdotto esplicitamente solo dal Trattato di Amsterdam del 1997 che, entrato in vigore il primo maggio 1999, riforma il Trattato istitutivo della Comunità Europea<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> Per comprendere quale sia la prospettiva nella quale le due direttive sono state adottate bisogna tener conto del fatto che, mentre, la direttiva 75/117 è finalizzata a garantire il buon funzionamento del mercato unico, attraverso l'eliminazione delle distorsioni della concorrenza tra imprese situate in Stati membri diversi, la direttiva 76/207, invece, sembra perseguire l'obiettivo dell'integrazione sociale, e non semplicemente quello dello sviluppo dell'unione economica.

<sup>47</sup> Con l'introduzione dell'articolo 13, infatti, il Trattato di Amsterdam conferisce, per la prima volta, alla Comunità gli strumenti per contrastare "le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali". In particolare dall'analisi della norma emerge che l'articolo non contiene l'affermazione formale del principio di non

Il Trattato di Amsterdam, infatti, modifica l'assetto delle tradizionali competenze comunitarie in materia antidiscriminatoria e dà l'avvio alla realizzazione di un imponente sistema di tutele contro le discriminazioni che si fondano su una più ampia gamma di elementi discriminatori, oltre il ristretto ambito della differenza di genere dei lavoratori<sup>48</sup>.

È possibile affermare che l'art.13 del Trattato "*erige il principio antidiscriminatorio a principio fondamentale dell'ordinamento giuridico comunitario*"<sup>49</sup>.

Sul presupposto di tale ampliamento sono state adottate la direttiva 2000/78/CE, relativa alle discriminazioni fondate sulla religione, le convinzioni personali, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali, nell'ambito dell'occupazione e delle condizioni di lavoro, e la direttiva 2000/43/CE, sulla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica<sup>50</sup>.

---

discriminazione, ma attribuisce al Consiglio il potere normativo necessario per combattere le discriminazioni vietate e delinea la procedura da seguire a tale scopo.

<sup>48</sup> G. CHITI, *Il principio di non discriminazione e il Trattato di Amsterdam*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2000, p. 862 e ss.

<sup>49</sup> L'espressione si trova in: F. GUARRIELLO, *op.cit.*, p. 341. Si parla addirittura di una nuova "*età dell'oro*" del diritto antidiscriminatorio, proprio per sottolineare la portata fortemente innovativa della riforma del Trattato.

<sup>50</sup> Un esame attento delle direttive evidenzia notevoli elementi di continuità con l'esperienza normativa e applicativa pregressa. Molti elementi vengono mutuati dalle direttive sul genere e dal contributo dell'elaborazione giurisprudenziale ad opera della Corte di Giustizia europea. Per approfondimenti sul tema: F. AMATO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione. Riflessioni e prospettive per la realizzazione di una società multietnica*, in *LD*, 2003, p.127 ss.; M. BARBERA, *L'eguaglianza come scudo e l'eguaglianza come spada*, in *RGL*, 2002, I, p. 805; P. CHIECO, *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2002, p. 75 ss.

Le direttive mostrano una tendenza ad un allargamento di tipo universalistico della tutela antidiscriminatoria<sup>51</sup>, utilizzando più concetti di discriminazione, talché la fattispecie discriminatoria appare ampia ed articolata, a dimostrazione dell'intento del legislatore di dettare una disciplina capace di "colpire" ogni manifestazione del fenomeno<sup>52</sup>.

Ed ancora sull'eco dell'art 13 del Trattato di Amsterdam, viene redatta la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>53</sup>, proclamata nel vertice di Nizza del 7 dicembre 2000; tale atto fornisce un'ulteriore conferma della generale sensibilizzazione delle istituzioni comunitarie alla problematica della discriminazione.

Successivamente, il legislatore comunitario è nuovamente intervenuto per modificare la direttiva n. 207 del 1976 attraverso la direttiva n. 73 del 23 settembre 2002<sup>54</sup>, ed

---

<sup>51</sup> Sul corretto significato da attribuirsi al termine "universalistico" nell'ampliamento delle prospettive offerto dall'art.13 del Trattato di Amsterdam: D. IZZI, *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro. Il diritto antidiscriminatorio tra genere e fattori di rischio emergenti*, Jovene, Napoli, 2005, p. 379.

<sup>52</sup> Vengono individuate, infatti, quattro forme di discriminazione: la discriminazione diretta, quella indiretta, l'ordine di discriminare ed, infine, le molestie.

<sup>53</sup> L'art. 21.1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sancisce il divieto di "qualunque forma di discriminazione fondata, in particolare, sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali".

<sup>54</sup> Viene così recepito il principio di eguaglianza sostanziale. Questo recepimento consente di superare gli angusti limiti del divieto di discriminazione, espresso in termini negativi, per giungere all'affermazione positiva del principio di parità di trattamento, come conferma la previsione dell'art. 1, comma 1, il quale prevede che "gli Stati membri tengono conto dell'obiettivo della parità tra gli uomini e le donne nel formulare ed attuare leggi, regolamenti, atti amministrativi, politiche ed attività dei settori di cui al paragrafo 1". Viene, inoltre, introdotta una definizione di discriminazione indiretta, individuata in una "situazione nella quale una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere in una situazione di particolare svantaggio le persone di un determinato sesso, rispetto a persone

ancora una volta per emanare la direttiva n. 54 del 5 luglio 2006, *“riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego”*, che sostituisce le precedenti direttive in materia.

Il sofisticato apparato normativo che viene così a delinearsi è stato ulteriormente arricchito dall'emanazione della direttiva del 13 dicembre 2004 n. 113, la quale, intervenendo in materia di accesso e fornitura di beni e servizi, predispone un apposito sistema di tutele finalizzato a garantire la parità di trattamento tra uomini e donne in settori diversi da quello tradizionale dell'occupazione<sup>55</sup>.

Infine, occorre menzionare le strategie operative attivate dall'UE in relazione al cosiddetto *“principio di mainstreaming”*<sup>56</sup>, che viene comunemente tradotto con la

---

*dell'altro sesso, a meno che detta disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima ed i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari”*. In merito alla direttiva: E. SIGNORINI, *La parità di trattamento alla luce della recente direttiva comunitaria*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, 2002, p. 3102 ss.

<sup>55</sup> La direttiva 2004/113/CE ribadisce la portata generale del principio di non discriminazione e, nonostante attinga alle direttive antecedenti sia per le definizioni, sia per l'apparato di tutele predisposto, assume una valenza innovativa per il suo ruolo, per così dire, *“sistematico”*. Viene in tal modo completato il sistema delle tutele antidiscriminatorie, attraverso l'intervento del legislatore in un settore non ancora disciplinato.

<sup>56</sup> Il concetto di *mainstreaming*, il cui significato letterale è *“corpo principale di un fiume”*, viene elaborato, per la prima volta, a Pechino, in occasione della Quarta Conferenza Mondiale delle N.U. sulle donne nel 1995, nel corso della quale si afferma che esso consiste nella promozione *“da parte dei governi e degli altri soggetti attivi, di una politica attiva e visibile di mainstreaming, in una prospettiva di genere in tutte le politiche ed i programmi per assicurare che, prima di prendere decisioni, sia effettuata un'analisi degli effetti che essi hanno sulle donne e sugli uomini rispettivamente”*. Tale strategia antidiscriminatoria è stata, dapprima, elaborata nell'ambito della discriminazione di genere, e progressivamente estesa anche agli altri motivi di discriminazione. La Commissione, già nel 1995, aveva sottolineato l'opportunità di adottare una politica di *mainstreaming* anche nella lotta contro la discriminazione razziale. Nel 1998, tale intuizione si è concretizzata nella

locuzione "*integrazione orizzontale delle pari opportunità in tutti i settori di azione*".

Della precedente elaborazione di principi e concetti, sin qui esposta, tiene conto il Trattato di Lisbona<sup>57</sup>, nel corpo del quale sono rintracciabili diverse norme che ribadiscono espressamente ed inequivocabilmente i principi di uguaglianza e di non discriminazione.

Il legislatore comunitario, confermando che il rispetto della dignità umana e dell'eguaglianza sono valori fondanti dell'Unione, osservando che la non discriminazione è un valore condiviso fra gli Stati membri<sup>58</sup>, sposa pienamente il principio

---

formulazione del Piano d'azione contro il razzismo, con l'obiettivo di coniugare la lotta contro il razzismo con l'insieme delle altre politiche antidiscriminatorie comunitarie. Con riferimento al settore sportivo ed alle discriminazioni di genere, risulta interessante analizzare i documenti preparatori alla redazione del "*Libro bianco sullo sport*" "*Commission staff working document background and context*" che, al punto 2.5.3, sotto il titolo "*The gender dimension*", così recitano: "*The gender dimension of equal opportunities is mainstreamed into all EU policies. The Commission adopted its Roadmap for equality between women and men 2006-2010 in March 2006. Although figures differ and are not available in all Member States, there is a general impression of under-representation, to varying degrees, of women in sport, in terms of participation in sport, the organisation and management of sport activities, leadership positions in sport, and media coverage of competitions involving sportswomen*".

<sup>57</sup> Il Trattato di Lisbona modifica i due principali trattati dell'UE: il Trattato sull'Unione europea e il Trattato che istituisce la Comunità europea. Quest'ultimo viene rinominato "*Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*". Il testo al quale si è fatto riferimento è la "*versione consolidata*" del "*Trattato sull'Unione europea*" e del "*Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea*", entrambi riportati nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, in data 9 maggio 2008. Il Trattato è stato approvato dalla Conferenza intergovernativa, il 18 ottobre 2007.

<sup>58</sup> Si confronti l'art. 2 del "*Trattato sull'Unione europea*" che espressamente sancisce: "*L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'eguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini*".

di eguaglianza sostanziale<sup>59</sup> ed individua la lotta alle discriminazioni come “*must*” trasversale nell'impostazione delle azioni e delle politiche comunitarie<sup>60</sup> in ossequio al principio di *mainstreaming* sopra menzionato.

Il trattato di Lisbona ripropone poi, agli articoli 18 e 19, due norme già previste nel Trattato di Amsterdam<sup>61</sup>.

Medesima riproposizione anche per la norma relativa alla libera circolazione delle persone, in particolare dei lavoratori<sup>62</sup>.

Infine, anche in considerazione del fatto che gli strumenti contro le discriminazioni delle lavoratrici hanno

---

<sup>59</sup> Si veda, a tal proposito, l'articolo 8 (ex articolo 3, paragrafo 2, del TCE): “*Nelle sue azioni l'Unione mira ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità, tra uomini e donne*”.

<sup>60</sup> In tal senso, l'articolo 10: “*Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale*”.

<sup>61</sup> L'articolo 18, che sostituisce l'articolo 12 del TCE, stabilisce: “*Nel campo di applicazione dei trattati, e senza pregiudizio delle disposizioni particolari dagli stessi previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire regole volte a vietare tali discriminazioni*”. L'articolo 19 sostituisce, invece, l'articolo 13 del TCE e recita: “*1. Fatte salve le altre disposizioni dei trattati e nell'ambito delle competenze da essi conferite all'Unione, il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa approvazione del Parlamento europeo, può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale*”.

<sup>62</sup> Si fa riferimento al Titolo IV, che si occupa di “*Libera circolazione delle persone, dei servizi e dei capitali*”, nel quale al Capo 1, è presente l'articolo 45 (ex articolo 39 del TCE) che sancisce: “*1. La libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione è assicurata. 2. Essa implica l'abolizione di qualsiasi discriminazione, fondata sulla nazionalità, tra i lavoratori degli Stati membri, per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro*”.

rappresentato il modello<sup>63</sup> sul quale si è sviluppato il diritto antidiscriminatorio, il Trattato prevede norme specifiche a salvaguardia della parità di trattamento e delle pari opportunità fra uomini e donne sul lavoro<sup>64</sup>.

## **I. LE AZIONI NEI CONFRONTI DELLO SPORT.**

Terminata questa breve rassegna dei provvedimenti comunitari che hanno progressivamente innalzato il livello di guardia del sistema antidiscriminatorio europeo, è giunto il momento di entrare nel merito della “*normativa esogena*”<sup>65</sup> rispetto al sistema sportivo, che ha prodotto degli effetti,

---

<sup>63</sup> Di estremo interesse sull'argomento si confronti: G. DE SIMONE, *op. cit.*, p. 44 ss. In particolare si sostiene che “*ogni fase è caratterizzata, in modo quasi naturale, dalla prevalenza di un certo modello di regolamentazione: la fase dei divieti dal modello del divieto di discriminazione; la fase delle pari opportunità dal modello delle azioni positive, la fase dell'integrazione delle differenze dal modello del mainstreaming. Attraversa trasversalmente questi modelli il modello della regolamentazione delle discriminazioni di genere, che ha innegabilmente giocato il ruolo di modello dei modelli, per ragioni che si possono, senza retorica, definire storiche*”.

<sup>64</sup> L'articolo 157 (ex articolo 141 del TCE) prevede che: “*1. Ciascuno Stato membro assicura l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore. La parità di retribuzione, senza discriminazione fondata sul sesso, implica: [...] 3. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale, adottano misure che assicurino l'applicazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego, ivi compreso il principio della parità delle retribuzioni per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore. 4. Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità tra uomini e donne nella vita lavorativa, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure che prevedano vantaggi specifici diretti a facilitare l'esercizio di un'attività professionale da parte del sesso sottorappresentato ovvero a evitare o compensare svantaggi nelle carriere professionali*”.

<sup>65</sup> Con tale espressione ci si vuole riferire agli atti normativi prodotti da organismi e soggetti posti al di fuori dell'ordinamento sportivo, vale a dire tutti gli atti normativi statali, comunitari ed internazionali.

diretti ed indiretti, nei confronti di questo sistema con riferimento al principio di non discriminazione.

La prima attenzione che viene riservata nello specifico ad una tutela antidiscriminatoria, a livello comunitario, la si ritrova nella “*Carta europea dello sport*”<sup>66</sup> del 1992 che, all’art.4<sup>67</sup>, in materia di accesso agli impianti sportivi, stabilisce un generale divieto di discriminazione individuando, con un’ampia ed esaustiva elencazione, i fattori di rischio.

Il testo non ha, peraltro, un contenuto solamente negativo, non si esprime cioè esclusivamente in termini di divieto, ma enuclea anche la necessità di realizzare alcune

---

<sup>66</sup> La Carta Europea dello Sport è stata approvata dai Ministri europei per lo Sport, riuniti a Rodi per la loro 7° Conferenza (13-15 maggio 1992), con le Risoluzioni n. 1/92 e 2/92. Essa riprende ed amplia i principi della “*Carta Europea dello Sport per Tutti*” approvata nel 1975 a Bruxelles, già recepiti nella “*Carta Internazionale per l’Educazione Fisica e lo Sport*”, adottata dalla Conferenza Generale dell’Unesco nel 1978 a Parigi. Il 24 settembre 1992, il Comitato dei Ministri degli Esteri dei Paesi membri ha adottato la Raccomandazione R(92)13, con la quale il Consiglio d’Europa raccomanda ai Governi di tener conto dei principi contenuti nella Carta per la definizione delle norme legislative e delle politiche nazionali sullo sport. Il testo, al quale si è fatto riferimento, è quello derivato dalla traduzione, mediata tra il testo francese e quello inglese, realizzata a cura di CONI Servizi - Ufficio Osservatori Statistici.

<sup>67</sup> L’articolo 4, sotto la rubrica “*Impianti Sportivi e Attività*”, stabilisce che: “1. L’accesso agli impianti o alle attività sportive sarà garantito senza alcuna distinzione di sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o qualsiasi altra opinione, origine nazionale o sociale, appartenenza ad una minoranza nazionale, ricchezza, nascita o qualsiasi altro status. 2. Saranno presi provvedimenti affinché tutti i cittadini abbiano la possibilità di praticare lo sport; altre misure supplementari saranno prese – ove necessario – al fine di consentire sia ai giovani più dotati, sia ai disabili e ai gruppi più svantaggiati, di beneficiare realmente di tali possibilità. 3. Poiché la pratica dello sport dipende in parte, dal numero, dalla varietà e dalla accessibilità degli impianti sportivi, la loro pianificazione globale è di competenza dei poteri politici. Questi terranno conto delle esigenze nazionali, regionali e locali, nonché degli impianti pubblici, privati e commerciali già esistenti. I responsabili prenderanno provvedimenti per assicurare la buona gestione e la piena utilizzazione degli impianti, in tutta sicurezza. 4. I proprietari di impianti sportivi prenderanno le misure necessarie per facilitarne l’accesso da parte di gruppi svantaggiati, compresi coloro che soffrono di handicap fisici e mentali”.

azioni per favorire l'integrazione. Il principio di non discriminazione, discendendo immediatamente dal principio di uguaglianza sostanziale, possiede, difatti, per sua natura, anche un contenuto positivo che va oltre il semplice divieto, mirando a rimuovere gli ostacoli che di fatto creano una situazione di discriminazione in partenza. Non basta, cioè, garantire che non vengano posti divieti all'accesso negli impianti sportivi sulla base di "sesso, razza, colore, lingua, religione, opinioni politiche o qualsiasi altra opinione, origine nazionale o sociale, appartenenza ad una minoranza nazionale, ricchezza, nascita o qualsiasi altro status", ma, come nel caso dell'handicap, è necessario anche rimuovere quegli ostacoli che ne renderebbero comunque difficile o impossibile la fruizione e che andrebbero così a realizzare una discriminazione indiretta.

Nello stesso periodo viene approvato il "Codice europeo di etica sportiva"<sup>68</sup> che, sulla stessa lunghezza d'onda della "Carta europea dello Sport", introducendo il concetto di "fair play", lo qualifica come "modo di pensare" che "comprende la lotta alla disuguaglianza delle opportunità". Siamo ancora una volta giunti al concetto di parità delle opportunità. L'ennesima

---

<sup>68</sup> Approvato dai Ministri europei responsabili per lo Sport, riuniti a Rodi per la loro 7<sup>a</sup> conferenza, 13-15 maggio 1992. Il "Codice di Etica Sportiva" del Consiglio d'Europa è una dichiarazione di intenti, adottata dai Ministri europei responsabili per lo Sport. Il Codice richiama sia il diritto dei bambini e dei giovani a praticare uno sport e a trarne soddisfazione, sia le responsabilità delle istituzioni e degli adulti nel promuovere il fair play e nel garantire che questi diritti vengano rispettati. "Fair play significa molto di più che giocare nel rispetto delle regole. Esso incorpora i concetti di amicizia, di rispetto degli altri e di spirito sportivo. Il fair play è un modo di pensare, non solo un modo di comportarsi. Esso comprende la lotta contro l'imbroglio, contro le astuzie al limite della regola, la lotta al doping, alla violenza (sia fisica che verbale), allo sfruttamento, alla commercializzazione eccessiva e alla corruzione".

spinta evolutiva verso il raggiungimento di risultati conseguiti già con riferimento ad altri ambiti sociali rispetto allo sport.

Che il sistema sportivo, ancora prima del legislatore comunitario, come si avrà modo di verificare successivamente, abbia costruito un sistema a difesa del principio di non discriminazione viene, poi, espressamente riconosciuto nella *“Dichiarazione relativa alle caratteristiche specifiche dello sport e alle sue funzioni sociali in Europa di cui tener conto nell’attuazione delle politiche comuni”*<sup>69</sup>. In tale documento, il Consiglio europeo, dopo aver ribadito che *“in applicazione delle differenti disposizioni del trattato”* (allora vigenti), *“la Comunità deve tener conto, anche se non dispone di competenze dirette in questo settore, delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport, che ne costituiscono la specificità, al fine di rispettare e di promuovere l’etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale”*, riconosce espressamente, al punto 8, che *“le federazioni sportive svolgono un ruolo centrale nella solidarietà necessaria fra i vari livelli di attività”*, consentendo *“l’accesso di un vasto pubblico alle manifestazioni sportive, il sostegno umano e finanziario alle pratiche dilettantistiche, la promozione della parità di accesso da parte delle donne e degli uomini all’attività sportiva a tutti i livelli, la formazione dei giovani, la tutela della salute degli sportivi, la lotta contro il doping, la lotta contro la violenza e le manifestazioni razziste o xenofobe”*.

---

<sup>69</sup> Al punto 3 della *“Dichiarazione relativa alle caratteristiche specifiche dello sport e alle sue funzioni sociali in Europa di cui tener conto nell’attuazione delle politiche comuni”* si fa espresso riferimento al concetto di accettazione delle differenze: *“Lo sport è un’attività umana che si fonda su valori sociali, educativi e culturali essenziali. È un fattore di inserimento, di partecipazione alla vita sociale, di tolleranza, di accettazione delle differenze e di rispetto delle regole”*.

Siamo ancora in una fase in cui l'Europa è fortemente impegnata a costruire le regole di un mercato; lo si percepisce chiaramente negli accenni limitati a questioni politiche che vadano oltre le ragioni del mercato, nonché negli interventi blandi nei vari ambiti d'azione<sup>70</sup>, sebbene, con l'approvazione del Trattato di Amsterdam del 1997, la prospettiva cominci, più che sensibilmente, a mutare, come testimoniano le direttive del duemila precedentemente esaminate.

**II. IL LIBRO BIANCO SULLO SPORT.** È certamente con la presentazione del "*Libro bianco sullo sport*"<sup>71</sup>, e con la successiva approvazione del "Trattato di Lisbona"<sup>72</sup>, che l'Unione Europea assume un impegno più ampio nei confronti del fenomeno sportivo e delle questioni discriminatorie ad

---

<sup>70</sup> Nello stesso senso si può leggere la "*Dichiarazione relativa alle caratteristiche specifiche dello sport e alle sue funzioni sociali in Europa di cui tener conto nell'attuazione delle politiche comuni*" che esordisce nel seguente modo: "1. Il Consiglio europeo ha preso atto della relazione sullo sport presentata dalla Commissione europea al Consiglio europeo a Helsinki, nel dicembre 1999, nell'ottica di salvaguardare le strutture sportive attuali e di mantenere la funzione sociale dello sport in seno all'Unione europea. Le associazioni sportive e gli Stati membri hanno una responsabilità fondamentale nella conduzione delle questioni inerenti allo sport. Nell'azione che esplica in applicazione delle differenti disposizioni del trattato, la Comunità deve tener conto, anche se non dispone di competenze dirette in questo settore, delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport, che ne costituiscono la specificità, al fine di rispettare e di promuovere l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale". Mentre conclude con un generico invito al punto 17: "Le istituzioni comunitarie e gli Stati membri sono invitati a proseguire l'esame delle loro politiche, nel rispetto del trattato e in base alle rispettive competenze, secondo detti principi generali".

<sup>71</sup> Presentato dalla Commissione Europea, in data 11 luglio 2007, al fine di fornire un orientamento strategico che si basi su un esame globale dei vari aspetti legati al settore sportivo. Al fine di un ulteriore approfondimento della materia si può fare riferimento al Dossier n. 73, del 22 novembre 2007, sul "*Libro bianco sullo sport*", Atto comunitario n.31, predisposto dal "*Servizio affari internazionali del Senato – Ufficio per i rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea*", consultabile presso il sito: <http://senato.it/documenti/repository/lavori/affarieuropei/dossier/XV/73.pdf>

<sup>72</sup> Approvato dalla Conferenza intergovernativa, il 18-19 ottobre 2007.

esso connesse, in linea con una nuova strategia di allargamento progressivo delle competenze e delle linee di intervento<sup>73</sup>.

Tralasciando l'esame specifico di atti così importanti, soprattutto per le conseguenze ulteriori che ancora potranno produrre, si limiterà l'analisi a quelle determinazioni rilevanti in ordine al problema della discriminazione nello sport, che costituisce l'oggetto del presente lavoro di ricerca.

Il "*Libro bianco sullo sport*" rappresenta l'ennesima occasione per ribadire l'importanza dello sport ai fini dell'inclusione sociale, dell'integrazione e delle pari opportunità<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Nello stesso senso può leggersi l'incipit della Risoluzione approvata l'8 maggio 2008 sul "*Libro bianco sullo sport*", la quale esordisce dichiarando che il Parlamento europeo: "1. *plauda alla pubblicazione del Libro bianco sullo sport e spera che serva da base perché il mondo sportivo e la Commissione possano avviare un dialogo fruttuoso e continuo; apprezza l'importanza che attribuisce la Commissione allo sport adottando questo Libro bianco; 2. si compiace del fatto che gli Stati membri abbiano ufficialmente riconosciuto lo sport nel trattato di Lisbona allo scopo di adottare in avvenire una politica europea coerente in questo campo, tenendo conto, al contempo, della specifica natura dello sport, delle sue strutture basate sull'attività volontaria e della sua funzione sociale ed educativa permettendo alla Commissione di promuovere e completare, ma non di regolamentare, le iniziative degli Stati membri e delle organizzazioni sportive; rileva che le attuali strutture europee per lo sport si basano sul principio della nazionalità*".

<sup>74</sup> Al punto 2.5, sotto il titolo "*Using the potential of sport for social inclusion, integration and equal opportunities*" si legge: "*Sport makes an important contribution to economic and social cohesion and more integrated societies. All residents should have access to sport. The specific needs and situation of under-represented groups therefore need to be addressed, and the special role that sport can play for young people, people with disabilities and people from less privileged backgrounds must be taken into account. Sport can also facilitate the integration into society of migrants and persons of foreign origin as well as support inter-cultural dialogue. Sport promotes a shared sense of belonging and participation and may therefore also be an important tool for the integration of immigrants. It is in this context that making available spaces for sport and supporting sport-related activities is important for allowing immigrants and the host society to interact together in a positive way*".

La Commissione ritiene, infatti, che sfruttare maggiormente le potenzialità dello sport risulti estremamente utile al fine di conseguire gli obiettivi appena individuati<sup>75</sup>, soprattutto con riferimento alle categorie cosiddette "svantaggiate"<sup>76</sup>, nonché per creare idonee strategie di prevenzione contro la discriminazione, il razzismo e la violenza<sup>77</sup>. Nel testo viene, inoltre, rivolto un invito diretto agli Stati Membri<sup>78</sup> affinché utilizzino gli strumenti già offerti dalla

---

<sup>75</sup> Al punto 2.5, in tal senso: *"The Commission believes that better use can be made of the potential of sport as an instrument for social inclusion in the policies, actions and programmes of the European Union and of Member States. This includes the contribution of sport to job creation and to economic growth and revitalisation, particularly in disadvantaged areas. Non-profit sport activities contributing to social cohesion and social inclusion of vulnerable groups can be considered as social services of general interest. The Open Method of Coordination on social protection and social inclusion will continue to include sport as a tool and indicator. Studies, seminars, conferences, policy proposals and action plans will include access to sport and/or belonging to social sport structures as a key element for analysis of social exclusion"*.

<sup>76</sup> Con questa espressione ci si vuole riferire a quegli individui che più facilmente sono vittime di forme di discriminazione nell'ambito della società contemporanea, ad esempio: le donne, gli omosessuali, ai disabili, alla gente di colore, ecc. Il concetto è ovviamente un concetto relativo. Le categorie svantaggiate, infatti, variano, aumentano o diminuiscono, in base al luogo, all'ambito sociale e al periodo cui si fa riferimento.

<sup>77</sup> A tal proposito si confronti il punto 2.6 *"Strengthening the prevention of and fight against racism and violence"* che così recita: [...] *"Sport involves all citizens regardless of gender, race, age, disability, religion and belief, sexual orientation and social or economic background. The Commission has repeatedly condemned all manifestations of racism and xenophobia, which are incompatible with the values of the EU [...]. [...]The Commission recommends sport federations to have procedures for dealing with racist abuse during matches, based on existing initiatives. It also recommends strengthening provisions regarding discrimination in licensing systems for clubs"*.

<sup>78</sup> Sempre al punto 2.5: [...] *"The Commission will suggest to Member States that the PROGRESS programme and the Lifelong Learning, Youth in Action and Europe for Citizens programmes support actions promoting social inclusion through sport and combating discrimination in sport. In the context of cohesion policy, Member States should consider the role of sports in the field of social inclusion, integration and equal opportunities as part of their programming of the European Social Fund and*

legislazione comunitaria per migliorare il sistema sportivo, anche attraverso interventi destinati agli impianti sportivi, al fine di garantirne l'accessibilità a tutti. Tale invito innova profondamente, anche nella programmazione delle azioni comunitarie per il periodo 2007 – 2013, l'approccio che gli Enti Locali devono tenere nei confronti delle politiche territoriali, soprattutto con riguardo ai fondi messi a disposizione dalla Comunità Europea, ampliando l'orizzonte degli interventi fino a ricomprendervi anche lo sport, settore che, ad esempio in Italia, era invece rimasto pressoché inesplorato nella precedente programmazione per il periodo 2000-2006.

Per avere, però, una corretta percezione della portata del “*Libro bianco sullo sport*”, e prima di esaminare brevemente le disposizioni del Trattato di Lisbona rilevanti per il sistema sportivo, occorre accennare brevemente al parere<sup>79</sup> fornito dal Comitato delle Regioni (CdR)<sup>80</sup>, nonché alla

---

*the European Regional Development Fund, and they are encouraged to promote action under the European Integration Fund. The Commission furthermore encourages Member States and sport organisations to adapt sport infrastructure to take into account the needs of people with disabilities. Member States and local authorities should ensure that sport venues and accommodations are accessible for people with disabilities. Specific criteria should be adopted for ensuring equal access to sport for all pupils, and specifically for children with disabilities. Training of monitors, volunteers and host staff of clubs and organisations for the purpose of welcoming people with disabilities will be promoted. In its consultations with sport stakeholders, the Commission takes special care to maintain a dialogue with representatives of sportspeople with disabilities”.*

<sup>79</sup> Progetto di parere adottato in Sessione Plenaria il 10-11 ottobre 2007, il cui relatore Peter Moore era Consigliere comunale di Sheffield.

<sup>80</sup> Istituito nel 1994 dal trattato sull'Unione europea, il Comitato delle regioni (CdR) è un organo consultivo costituito da rappresentanti degli enti locali e regionali d'Europa. Nel quadro del processo decisionale dell'UE, il CdR deve essere consultato su questioni di politica regionale, ambiente, istruzione e trasporti, tutti settori di cui sono competenti i governi locali e regionali. Il Comitato è costituito da 344 membri. I suoi membri sono rappresentanti politici eletti nell'ambito di enti municipali o

recentissima risoluzione del Parlamento Europeo, atti entrambi relativi al “*Libro bianco sullo sport*”.

Tali atti introducono, infatti, elementi di riflessione utili al corretto inquadramento del principio di non discriminazione nello sport.

Volendo, peraltro, intuire i probabili e futuri scenari normativi, merita particolare attenzione il parere reso dal CdR, stante anche il ruolo che hanno assunto le Regioni e gli Enti locali nell'ambito comunitario e statale<sup>81</sup>.

### **III. IL PARERE DEL COMITATO DELLE REGIONI. Il CdR, mosso dall'intendimento di sollevare anche nello sport la**

---

regionali, spesso a capo di governi regionali o di amministrazioni comunali cittadine. Il Comitato designa il presidente tra i suoi membri per un mandato biennale. Il ruolo del CdR si sostanzia nel verificare che la legislazione dell'UE tenga conto della prospettiva locale e regionale. A tal fine formula pareri sulle proposte della Commissione. La Commissione e il Consiglio hanno l'obbligo di consultare il Comitato delle regioni ogni volta che vengono presentate nuove proposte in settori che interessano la realtà locale e regionale e in tutti i casi in cui lo ritengano opportuno. Dal canto suo il Comitato può adottare pareri di sua iniziativa e presentarli alla Commissione, al Consiglio e al Parlamento.

<sup>81</sup> In Italia, in particolare, i processi di riarticolazione dello Stato in senso federale, la conseguente progressiva crescita delle funzioni attribuite alle Regioni e alle Autonomie locali ed il riconoscimento della materia dell'ordinamento sportivo come materia di legislazione concorrente, si aggiungono al complesso periodo di riassetto normativo delle Istituzioni dello Sport. La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione, all'articolo 117, comma 2, ha, difatti, individuato l'ordinamento sportivo come materia di legislazione concorrente tra Stato e Regioni, nel senso che esso, seppur ordinamento “*particolare o di settore*” deve comunque soggiacere all'ordinamento statale. L'attuazione del Titolo V della Costituzione pone, difatti, numerosi problemi interpretativi nel definire l'ambito e le competenze dell'ordinamento sportivo. Le modifiche costituzionali riconoscono e generano un nuovo ruolo e nuovo protagonismo delle Regioni e delle Autonomie locali. Sono in atto, difatti, numerose trasformazioni che conducono a nuove dinamiche nei rapporti istituzionali che devono però tenere conto di una nuova logica di sistema, ispirata ai principi costituzionali del federalismo solidale, in considerazione dei diversi piani di responsabilità “pubblicistica” e di specifica autonomia dei mondi sportivi, nonché di auto-organizzazione dei soggetti associativi e aggregativi della società.

questione delle pari opportunità<sup>82</sup>, evidenzia la criticità e l'ambivalenza del fenomeno sportivo<sup>83</sup>, soffermando la propria attenzione su quegli aspetti della pratica sportiva dove si annidano più subdolamente fenomeni di discriminazione spesso trascurati dalla legislazione, dalla giurisprudenza e dalla dottrina.

Percorrendo questa strada, il CdR si imbatte nuovamente nella cosiddetta "vischiosità"<sup>84</sup> del mondo sportivo, restio ai mutamenti, soprattutto a livello di vertici. Il CdR osserva, infatti, che, ai livelli dirigenziali, pochi sono i casi in cui si è riconosciuto un fenomeno di discriminazione e pochi sono stati gli sforzi per cambiare una realtà che vede la dirigenza sportiva composta principalmente da persone di mezza età, di sana costituzione, bianche, eterosessuali e prevalentemente di sesso maschile. Manca quasi del tutto la presenza di soggetti appartenenti ad alcune categorie cosiddette "svantaggiate"<sup>85</sup>.

---

<sup>82</sup> Nel corpo del parere il principio viene richiamato ben due volte: *“Il CdR esorta gli organizzatori dei principali eventi sportivi internazionali a sollevare la questione delle pari opportunità nelle rispettive discipline e invita gli enti locali e regionali a predisporre politiche e apprendere disposizioni sul piano sportivo che tengano conto in misura equilibrata di tutte le fasce d'età e che attribuiscono pari valore agli sport meno fisici e non competitivi, maggiormente alla portata degli anziani”*; ed ancora: *“Inoltre, il CdR, chiede all'UE di definire uno standard per la promozione, da parte degli enti locali e regionali, delle pari opportunità nello sport e nell'offerta sportiva, e di fornire un adeguato riconoscimento ufficiale”*.

<sup>83</sup> In tal senso il parere recita:[...] *“Il CdR considera che lo sport, pur presentando, al suo interno, casi di discriminazione e ineguaglianza, promuove valori sociali quali lo spirito di gruppo, la concorrenza leale, lo spirito di collaborazione, la tolleranza e la solidarietà”*.

<sup>84</sup> Anche in questo caso il termine viene usato nel suo significato figurato, cioè come la tendenza a rimanere stabile nel tempo.

<sup>85</sup> Si pensi alle donne, ai disabili, ai giovani, alla gente di colore ecc...

Di certo non è facile contrastare un fenomeno silenzioso e strisciante che affonda le proprie radici nel tempo ed in sistemi che, agendo attraverso meccanismi apparentemente neutri, finiscono con l'agevolare la consumazione di discriminazioni indirette. Anche in questo caso, come avvenuto per altri rami del diritto, le strade che si aprono di fronte alla comunità sportiva sono due.

La prima possibilità è rappresentata dall'attendere il passaggio del tempo ed il conseguente mutamento dei costumi, nella convinzione che ciò determini un naturale riequilibrio delle posizioni. È questo, fino ad oggi, l'atteggiamento assunto da gran parte del mondo dello sport.

L'altra possibilità è di prevedere azioni positive e di rivedere il sistema di selezione, introducendo magari delle norme di protezione che facilitino l'accesso nelle posizioni apicali di quelle categorie di persone oggi sottorappresentate tra le figure di vertice degli apparati sportivi. Si tratta dell'impostazione, sottesa al ragionamento portato avanti dal CdR<sup>86</sup>, cui tende, invece, l'ordinamento comunitario.

Il CdR prosegue ancora la sua analisi mettendo in rassegna i diversi fattori di rischio con particolare attenzione alla disabilità, al genere, al colore, alla razza, all'etnia, alla religione ed all'orientamento sessuale ed osservando il

---

<sup>86</sup> Sul punto il parere prosegue: *“Il CdR riconosce che alcune categorie sociali tendono a partecipare meno alla vita sportiva, e per una serie di motivi non hanno accesso ad alcuni impianti sportivi, inoltre sottolinea che la dirigenza sportiva è composta principalmente da persone di mezza età, di sana costituzione, bianche, eterosessuali e prevalentemente di sesso maschile. Ai livelli dirigenziali, soprattutto, il fenomeno della discriminazione è scarsamente riconosciuto, pochi sono i casi ufficialmente dichiarati come pochi sono anche gli sforzi intrapresi per combatterli. Il CdR fa presente che spesso questi dirigenti sono occupati presso enti locali e regionali oppure dipendono dal sostegno finanziario di questi ultimi”*.

fenomeno della discriminazione sia con riferimento alla pratica ed all'offerta dell'attività sportiva sia con riferimento alla dirigenza ed ai tecnici, che rappresentano le posizioni apicali o di vertice dell'intero sistema sportivo<sup>87</sup>.

Particolare considerazione viene, poi, riservata alla questione del trattamento degli omosessuali nell'ambito sportivo<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Sui fattori di discriminazione: *“Il CdR ritiene, inoltre, che occorranza iniziative per garantire che i disabili di entrambi i sessi possano esercitare pienamente il loro diritto a praticare qualsiasi forma di sport e pertanto chiede agli enti locali e regionali di mettere a punto politiche e di prendere disposizioni sul piano sportivo che tengano conto delle persone con disabilità. Il CdR invita gli enti locali e regionali ad orientare le ragazze alle attività sportive evitando i tradizionali stereotipi basati sul genere e esorta gli enti locali e regionali a garantire un equilibrio tra i due sessi nella scelta dei dirigenti sportivi e degli allenatori. Il CdR Riconosce inoltre che i livelli di partecipazione ad attività sportive non sono uguali per tutte le razze o i gruppi etnici. In molti sport di squadra i giocatori neri sono spesso vittime di una segregazione informale attraverso il cosiddetto "stacking", che consiste nell'assegnare ai giocatori bianchi un ruolo centrale associato all'intelligenza, alla capacità decisionale, alla leadership, alla calma e all'affidabilità, mentre chi non è di razza bianca viene relegato a funzioni marginali che richiedono un'enorme energia fisica. Il CdR chiede pertanto agli enti locali e regionali di orientare i gruppi etnici o razziali verso alcuni sport, ruoli o posizioni senza tener conto degli stereotipi e di garantire un equilibrio tra i vari gruppi etnici e razziali nella scelta di dirigenti sportivi e allenatori. Il CdR chiede agli enti locali e regionali di promuovere il dialogo tra i gruppi appartenenti a religioni minoritarie e gli organizzatori sportivi al fine di esaminare in che modo è possibile tener conto delle pratiche e delle abitudini specifiche alle varie confessioni”*.

<sup>88</sup> Nel parere è possibile leggere: *“Il CdR ritiene che il trattamento riservato ai gay e alle lesbiche nello sport sia causa di particolare preoccupazione. Spesso gli omosessuali sono costretti ad una scelta difficile, quella di nascondere la propria sessualità, oppure di creare gruppi sportivi ed organizzare eventi pensati appositamente per loro. Riconosce che nonostante una buona percentuale della popolazione europea sia omosessuale, attualmente nessun calciatore professionista è apertamente gay. L'occultamento e la segregazione non possono essere soluzioni valide a lungo termine: l'obiettivo è far sì che tutti, uomini e donne, indipendentemente dal loro orientamento sessuale, possano entrare a far parte di qualsiasi gruppo sportivo. Il CdR chiede pertanto agli enti locali e regionali di collaborare con le associazioni gay, lesbiche, bisessuali e transessuali per trovare una soluzione a questi problemi e sottoscrive i cinque punti della guida FARE 2006 per combattere l'omofobia nel calcio”*.

Anche questo argomento, alla stregua dei fenomeni di discriminazione inerenti la dirigenza sportiva, risulta di grande attualità.

In considerazione di quanto appena detto, va dato atto al CdR di aver analizzato con grande profondità la realtà contemporanea e di aver affondato il bisturi nelle viscere più profonde del sistema sportivo dove si annidano le questioni più spinose e meno dibattute<sup>89</sup>. Il trattamento degli omosessuali, delle lesbiche, dei "trans"<sup>90</sup>, meriterebbe un

---

<sup>89</sup> Fermo restando il principio di non discriminazione, bisogna tenere distinte, le questioni riguardanti il rispetto del principio di eguaglianza con riferimento agli omosessuali, da quelle inerenti la partecipazione allo sport dei "transessuali". Le discriminazioni riguardanti i primi, infatti, non sono dissimili da quelle riguardanti altri fattori di rischio, mentre, nel caso dei "transessuali", la problematica è più ampia, dovendosi avere riguardo anche a considerazioni mediche che possono spesso avere refluenze in materia di antidoping. La società che cambia la si ritrova in piscina, sul tatami, al poligono del tiro, sotto il canestro e dentro le corsie dell'atletica, la disciplina più praticata nel mondo, quella con la casistica più ampia, prima, durante e dopo le mostruose donne-uomo plasmate dal doping della Ddr. Alle Olimpiadi di Pechino del 2008 hanno gareggiato trans, omosessuali e lesbiche e, fra questi, 14 atleti hanno apertamente dichiarato la loro omosessualità. Ben sei, tra di loro, hanno vinto medaglie nei seguenti sport: pallamano, calcio e softball. Si tratta di: Gro Hammerseng e Katja Nyberg che hanno condotto la Norvegia alla medaglia d'oro nella pallamano; Natasha Kay, militante nella nazionale di calcio femminile statunitense, che ha vinto la medaglia d'oro; Vicky Galindo e Lauren Lappin vincitrici con la squadra statunitense di softball; Linda Bresonik vincitrice della medaglia di bronzo nel calcio con la squadra tedesca.

<sup>90</sup> Lo sport olimpico, ogni quattro anni, s'interroga se sia giusto che chi ha la barba e il pomo d'Adamo s'isciva a tornei da femmina. Tra i casi più recenti vi è la storia di Edinanci da Silva, brasiliana, ermafrodita che, alle recenti Olimpiadi di Pechino, ha gareggiato nella categoria 78 kg donne, judo, battendo l'azzurra Lucia Morico che aveva vinto il bronzo ad Atene. Edinanci si è operata prima dei Giochi di Atlanta 1996 e nel 2007 ha vinto l'oro a Rio i Giochi Panamericani. Ancora aperto è il caso della keniana Pamela Jelimo, vincitrice della medaglia d'oro negli 800 m. Nella storia delle Olimpiadi son diverse le storie relative a persone che hanno chiesto, hanno voluto o addirittura hanno cambiato sesso. Le questioni ebbero inizio ben prima che il Cio decidesse di occuparsene. Nel 1936, a Berlino, la sprinter polacca Stella Walsh venne sconfitta dall'americana Helen Stephens, che fissò il nuovo record del mondo sui 100 metri in 11"4. Dopo la gara, la Polonia protestò sostenendo che la Helen fosse un maschio. Il conseguente test della femminilità provò che era tutto regolare, ma 44 anni dopo, l'autopsia del coroner sul corpo di Stella Walsh, trovato senza vita in un posteggio di un discount di Cleveland, dimostrò che la confusione delle idee, e dei

approfondimento *ad hoc*<sup>91</sup>, alla stregua delle questioni attinenti le discriminazioni nella dirigenza sportiva, che per

---

sessi, viaggiava molto più veloce dello sport, dal momento che ad essere un uomo, era proprio Stella. Oggi Parinya Kiatbusaba e Michelle Dumaresq sono campionesse transessuali di kickboxing e mountain bike, mentre Mianne Bagger, operata nel '95, gioca a golf nel pro Tour.

<sup>91</sup> Per una ricostruzione storica si può fare riferimento alla “*Explanatory note to the recommendation on sex reassignment and sports*” redatta da Arne Ljungqvist, IOC Medical Committee Chairman, che così recita: “*With the arrival of improved methods for the identification of transsexual individuals, and improved possibilities to rectify any sexual ambiguity, the number of individuals undergoing sex reassignment has increased. The increase has become particularly significant after the introduction of legislation with respect to sex reassignment in many countries. The increasing number of cases of sex reassignment has also come to affect sport. Although individuals who undergo sex reassignment usually have personal problems that make sports competition an unlikely activity for them, there are some for whom the participation in sport is important. Thus, the question has been raised whether specific requirements for their participation in sport can be introduced, and what any such requirements should be. The first international sports organization to address the issue was IAAF in 1990. An expert seminar unanimously recommended that any person who has undergone sex reassignment before puberty should be accepted in sport under the assigned gender. Individuals who have undergone sex reassignment after puberty were considered to represent a more complex problem, since they have been under the influence of hormones under their former gender during their puberty. In particular, a male puberty would mean an influence of testosterone, which could, in theory, be of importance even after a reassignment to female gender. It was, therefore, recommended that any such case be evaluated on an individual basis by competent experts before a decision be taken by the relevant sports authority. These recommendations have served as guiding principles also by the IOC when questions have been asked*”. E, con riferimento alla raccomandazione riportata nella nota successivamente afferma: “*In recent years it has become apparent that the recommendation to make a case-by-case evaluation of athletes who have undergone sex reassignment after puberty is insufficient. The IOC has been asked to explain what such an evaluation should include. What requirements should be fulfilled before the athlete be allowed to compete under the new gender? The present recommendation is the result of an updating of the IAAF guidelines by a panel of experts and to which clear requirements have been added with respect to eligibility for competition under the new gender following sex reassignment after puberty. The most debated aspects have been: (A) For how long will the hormonal influence of the earlier puberty be of importance? (B) Will the testosterone influence on the muscular strength during male puberty ever disappear? (C) For how long should the treatment with female hormones last in order to be considered sufficient? (D) How can one make sure that the required treatment with female hormone does really take place? All those questions were addressed by the panel, which also sought advice from further outside experts, before the enclosed recommendations were agreed upon*”. La

ragioni di economia, dovute alla scelta di fondo che ispira il presente lavoro, sono state solamente accennate<sup>92</sup>.

Le conclusioni formulate dal CdR attengono, infine, ad una richiesta di sanzioni esemplari rivolte agli organismi

---

versione integrale del testo sopra riportato si può consultare presso il sito: [http://www.olympic.org/uk/includes/common/article\\_print\\_uk.asp?id=841](http://www.olympic.org/uk/includes/common/article_print_uk.asp?id=841).

<sup>92</sup> Nel novembre 2003, pressato dall'incalzare degli eventi, il Comitato olimpico internazionale ha aperto le porte dei Giochi ai transessuali. «*Non ci saranno discriminazioni: il Cio rispetta i diritti dell'uomo*» afferma il direttore medico Patrick Schamasch. Così il 17 maggio 2004, l'Executive Board dell'International Olympic Committee approva la raccomandazione, redatta dalla Commissione medica appositamente riunitasi il 28 ottobre 2003 a Stoccolma. La proposta stabilisce le condizioni da rispettare, per una persona che ha cambiato sesso, al fine di partecipare alle competizioni sportive. Tali regole saranno applicate a partire dalla XXVIII Olimpiade di Atene 2004. Diverse le condizioni se il cambiamento di sesso avviene prima o dopo la pubertà. La commissione stabilisce infatti: “*The group confirms the previous recommendation that any individuals undergoing sex reassignment of male to female before puberty should be regarded as girls and women (female). This also applies to individuals undergoing female to male reassignment, who should be regarded as boys and men (male)*”; ed ancora: “*The group recommends that individuals undergoing sex reassignment from male to female after puberty (and vice versa) be eligible for participation in female or male competitions, respectively, under the following conditions: - Surgical anatomical changes have been completed, including external genitalia changes and gonadectomy - Legal recognition of their assigned sex has been conferred by the appropriate official authorities - Hormonal therapy appropriate for the assigned sex has been administered in a verifiable manner and for a sufficient length of time to minimise gender-related advantages in sport competitions*”; ed infine: “*In the opinion of the group, eligibility should begin no sooner than two years after gonadectomy. It is understood that a confidential case-by-case evaluation will occur. In the event that the gender of a competing athlete is questioned, the medical delegate (or equivalent) of the relevant sporting body shall have the authority to take all appropriate measures for the determination of the gender of a competitor*”.

sportivi<sup>93</sup>, ed alla predisposizione della “*Carta del CdR per l’uguaglianza nello sport*”<sup>94</sup>.

**IV. LA RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO SUL LIBRO BIANCO SULLO SPORT.** Passando adesso all’esame della risoluzione del Parlamento Europeo sul “*Libro bianco sullo sport*”<sup>95</sup>, si precisa che la risoluzione risulta molto interessante in quanto richiama il quadro degli interventi precedenti<sup>96</sup>, facendo una disamina del contesto attuale.

---

<sup>93</sup> Nel corpo del parere si può leggere che: “*Il CdR esorta gli organismi sportivi su scala europea, in particolare l’UEFA, ad applicare sanzioni esemplari ed efficaci in caso di abusi razziali o altre forme di discriminazione ed esorta in particolar modo l’UEFA a trasmettere una relazione al CdR al termine dei campionati europei di calcio 2008*”.

<sup>94</sup> Sul punto: “*Inoltre, il CdR, chiede all’UE di definire uno standard per la promozione, da parte degli enti locali e regionali, delle pari opportunità nello sport e nell’offerta sportiva, e di fornire un adeguato riconoscimento ufficiale. Il CdR elabora una “Carta del CdR per l’uguaglianza nello sport” inserita al termine del parere stesso, chiede agli enti locali e regionali di firmarla e si impegna ad istituire un premio annuale del CdR da assegnare agli enti locali e regionali che meglio applicheranno la Carta*”.

<sup>95</sup> Risoluzione, inerente al “Libro bianco sullo sport”, approvata dal Parlamento europeo, l’8 maggio 2008, sulla base della relazione di Manolis Mavrommatis.

<sup>96</sup> Fra gli altri si fa espresso riferimento ai seguenti documenti: il Libro bianco sullo sport (COM(2007)0391); la relazione di Helsinki del dicembre 1999 e la dichiarazione di Nizza del dicembre 2000 sulle caratteristiche specifiche dello sport e la sua missione sociale in Europa; la direttiva 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica (GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22.), che vieta qualsiasi forma di discriminazione razziale nei settori dell’occupazione, dell’istruzione, dalla protezione sociale, dell’assistenza sanitaria e dell’accesso a beni e servizi; la direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16), le sue risoluzioni del 13 giugno 1997 sul ruolo dell’Unione europea nel settore dello Sport (GU C 200 del 30.6.1997, pag. 252) e del 3 giugno 2003 sulle donne e lo sport (GU C 68 E del 18.3.2004, pag. 605.); la sua risoluzione del 14 marzo 2006 sulla lotta al razzismo nel calcio (GU C 291 E del 30.11.2006, pag. 143), per i problemi economici e monetari, della commissione per l’occupazione e gli affari sociali, della

Nelle considerazioni iniziali viene, ancora una volta, esaltato il ruolo che lo sport può avere nel senso di una maggiore integrazione sociale e di una lotta concreta alle discriminazioni<sup>97</sup>; vengono nuovamente ribaditi alcuni principi ormai fondanti dell'azione comunitaria, e fra questi il principio di pari opportunità, di eguaglianza e di non discriminazione<sup>98</sup> con particolare attenzione alle categorie di persone maggiormente svantaggiate (disabili<sup>99</sup>, donne<sup>100</sup>, migranti).

---

commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori, della commissione per lo sviluppo regionale, della commissione giuridica, della commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni e della commissione per i diritti della donna e l'uguaglianza di genere (A6-0149/2008).

<sup>97</sup> In particolare, al punto D, si legge: *“considerando che lo sport deve svolgere un particolare ruolo nella società quale strumento di inclusione e di integrazione sociale e considerando che lo sport rappresenta un importante strumento per la promozione di un dialogo interculturale e fornisce un eccezionale contributo allo sviluppo e alla promozione di importanti valori sociali, culturali ed educativi come la lealtà, la tolleranza e il reciproco rispetto, la solidarietà, il rispetto delle regole, lo spirito di squadra e l'autodisciplina; considerando il ruolo particolare dello sport nella società europea in termini di salute, istruzione, integrazione sociale e valori culturali grazie a organizzazioni basate sul volontariato”*; al punto K, sempre nello stesso senso: *“considerando che le attività di volontariato nel settore dello sport rafforzano la coesione e l'inclusione sociale e promuovono la democrazia locale e la cittadinanza attiva, e inoltre hanno un valore economico implicito, poiché senza volontari le attività sportive diventerebbero molto più costose e molte delle attività sociali legate allo sport scomparirebbero”*; e infine al punto S: *considerando che lo sport si rivolge a tutti i cittadini indipendentemente dal sesso, dalla razza, dall'età, dalla disabilità, dalla religione, dalla nazionalità, dall'orientamento sessuale e dal contesto sociale o economico e che lo sport può rappresentare una forza di inclusione e integrazione sociale, e considerando che il Parlamento e la Commissione hanno più volte condannato ogni forma di violenza, razzismo e xenofobia”*.

<sup>98</sup> Con riferimento al principio di non discriminazione si confronti il punto J: *“considerando che lo sport rientra nel campo di applicazione della legislazione dell'Unione europea, in particolare per quanto riguarda il principio di democrazia rappresentativa e partecipativa in seno agli organi decisionali delle istituzioni sportive europee e l'articolo 13 del trattato CE, che vieta le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età o l'orientamento sessuale”*.

<sup>99</sup> Ci si riferisce, in particolare, al punto R: *“considerando che tutti i residenti devono avere accesso allo sport e che occorre pertanto tenere conto delle specifiche esigenze di determinati gruppi come i disabili, i migranti e le persone provenienti da ambienti*

---

*svantaggiati, e che in particolare gli sportivi disabili non devono subire discriminazioni rispetto ai non disabili per quanto riguarda la parità di accesso allo sport negli Stati membri*". La questione relativa alla disabilità viene poi ripresa anche nel corpo della risoluzione e, nello specifico, ai punti di seguito riportati nei quali il Parlamento: "47. *invita la Commissione e gli Stati membri a considerare lo sport non solo come prerogativa per le persone normodotate, ma anche come un importante strumento di riscatto ed inclusione sociale dei soggetti con forme di disabilità; a questo proposito, sollecita la Commissione e gli Stati membri a sostenere azioni e iniziative concrete per promuovere una maggiore integrazione dei soggetti disabili nelle discipline sportive tradizionali; 48. si compiace dell'iniziativa della Commissione di incoraggiare le organizzazioni sportive e gli Stati membri ad adeguare le infrastrutture sportive e scolastiche alle esigenze dei disabili e chiede un modo più agevole perché gli insegnanti di educazione fisica possano intraprendere studi nozioni di kinesiterapia e terapia fisica, consentendo quindi loro di lavorare con allievi parzialmente disabili, a seconda della condizione in cui si trovano; 49. plaude alla decisione della Commissione e degli Stati membri di sostenere ulteriori misure per le persone con disabilità; esorta la Commissione a garantire che tutti i diritti sociali riconosciuti agli atleti siano ugualmente accessibili agli atleti disabili*".

<sup>100</sup> Con riferimento al principio di uguaglianza ed alle discriminazioni di genere si osservi il punto Q: "*considerando che, nonostante taluni progressi conseguiti nel settore dell'uguaglianza di genere a livello europeo, continuano a persistere ineguaglianze tra uomini e donne nello sport; che i programmi di allenamento destinati ai giovani atleti di talento, uomini e donne, devono essere aperti a tutti e non devono creare discriminazioni basate sulla nazionalità o sul genere tra cittadini e residenti europei*". Anche in questo caso, così come per il fattore della disabilità, la questione viene riproposta ed approfondita ulteriormente nel corpo della relazione ai seguenti punti nei quali il Parlamento: "50. *si compiace del Libro bianco sullo sport della Commissione; deplora però che l'aspetto di genere non sia adeguatamente tenuto in considerazione, soprattutto per quanto riguarda la parità di retribuzione per lavoro di pari valore, e il fatto che le atlete guadagnino meno dei loro omologhi maschili; 51. si compiace dell'intenzione della Commissione di integrare la questione del genere in tutte le sue attività collegate con lo sport, annettendo particolare attenzione all'accesso allo sport dei migranti e delle donne appartenenti a minoranze etniche, all'accesso delle donne a posti decisionali nel settore dello sport e alla visibilità mediatica delle donne che si occupano di sport; 52. invita gli Stati membri a valorizzare di più i successi conseguiti dalle donne nelle discipline sportive, prevedendo fin dall'inizio un riconoscimento di tipo economico e introducendo disposizioni legali onde impedire che siano realizzate competizioni sportive che assegnino alle donne premi monetari o di altro tipo a livello inferiore; 53. invita gli Stati Membri a promuovere una copertura mediatica delle attività sportive femminili per consentire la proposta di personalità di riferimento femminili e il superamento di stereotipi di genere, nonché ad offrire opportunità di carriera alle donne in settori legati al mondo dello sport, anche in funzioni decisionali*".

Nel corpo della risoluzione, poi, vengono più volte richiamati gli obiettivi cui deve tendere l'azione comunitaria, e vengono approfonditi e ulteriormente ribaditi concetti già espressi nelle considerazioni preliminari, tanto che il testo risulta un po' ridondante e, a volte, ripetitivo.

In particolare nel paragrafo dal titolo "*Inclusione sociale e antidiscriminazione*", si insiste sulle capacità dello sport di essere un valido strumento ai fini dell'integrazione<sup>101</sup>, facendo un espresso accenno all'"Anno europeo del dialogo interculturale" individuato proprio nel 2008<sup>102</sup>.

---

<sup>101</sup> Nello specifico si abbia riguardo: al punto 45, nel quale il Parlamento europeo "*sottolinea che lo sport è uno degli strumenti più efficaci per l'integrazione sociale e, in quanto tale, dovrebbe essere promosso e sostenuto in maggior misura dall'Unione europea, ad esempio attraverso programmi speciali destinati agli organizzatori di eventi sportivi e ricreativi a livello europeo, nazionale e locale; ritiene che tali opportunità debbano essere estese in particolare agli organizzatori di eventi sportivi che promuovano l'integrazione e coinvolgano i disabili; ritiene che, nel quadro dell'Anno europeo del dialogo interculturale 2008 si debba accordare particolare attenzione al ruolo dello sport quale luogo per eccellenza della coesistenza interculturale nonché elemento costitutivo del dialogo e della cooperazione con i paesi terzi*"; al punto 55, nel quale si "*segnala il ruolo particolarmente significativo dello sport nel settore dell'inclusione sociale di persone provenienti da ambienti non privilegiati, in particolare i migranti; invita, in tale ambito, gli Stati membri ad inserire attività sportive e programmi nelle azioni finanziate dal Fondo sociale europeo allo scopo di conseguire l'integrazione sociale e l'inclusione dei gruppi svantaggiati*"; ed infine al punto 56, nel quale il Parlamento "*valuta positivamente l'orientamento della Commissione nel riconoscere il ruolo dello sport come utile strumento d'integrazione della popolazione migrante e, più in generale, come strumento d'inclusione sociale e propone che l'accesso allo sport e l'integrazione nelle infrastrutture sportive sociali debbano essere considerati come un indicatore dell'integrazione sociale e come un fattore per l'analisi del fenomeno dell'esclusione sociale*".

<sup>102</sup> Segnali indiscutibili di una crescente attenzione nei confronti dello sport e del principio di non discriminazione sono rappresentati, infine, dalle individuazioni dell'"Anno europeo dell'educazione attraverso lo sport" e dell'"Anno europeo delle pari opportunità", rispettivamente nel 2004 e nel 2007. Il primo è stato istituito con la decisione n.291/2003/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, il 6 febbraio 2003, pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 18 febbraio 2003, L43/1. Il secondo, invece, è stato istituito con la decisione n.771/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, il 17 maggio 2006, pubblicata in Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea del 31 maggio 2006, L146/1.

In altra parte, viene nuovamente sottolineato il principio della parità delle opportunità anche nell'accesso allo sport<sup>103</sup> per poi stimolare ulteriori specifiche strategie di intervento<sup>104</sup> che riguardino non solo l'individuazione di misure repressive nei confronti dei fenomeni di discriminazione, ma anche l'attuazione di azioni positive volte ad aumentare la coscienza e la consapevolezza della comunità nei confronti di tali problematiche<sup>105</sup>.

Di estrema rilevanza, al fine di cogliere i rapporti intercorrenti tra la normativa comunitaria e la normativa di matrice prettamente sportiva, risulta poi la considerazione che il Parlamento svolge, al punto 96, affermando che *“la legislazione antidiscriminatoria UE fondamentale è applicabile al campo dello sport in Europa”*, e richiedendo *“alla Commissione europea di vegliare affinché eventuali deroghe dovute alla specificità di talune discipline sportive siano legali e di portata limitata”*; altrettanto importanti risultano, ancora, sia la successiva apertura, nei confronti del sistema sportivo,

---

<sup>103</sup> Il tal senso il punto 46: *“sottolinea l'importanza di promuovere la pratica sportiva, garantendo l'accesso allo sport per tutti e la parità di opportunità, investendo nella formazione di insegnanti e tecnici sportivi e di più negli impianti pubblici sportivi”*.

<sup>104</sup> Fra queste merita particolare attenzione quella prevista al punto 98, nel quale il Parlamento: *“appoggia il dialogo politico con gli Stati membri quale mezzo per combattere la discriminazione nello sport attraverso raccomandazioni, il dialogo strutturato con le parti sportive interessate e, qualora opportuno, attraverso procedure di infrazione”*.

<sup>105</sup> Ed, infatti, al punto 58 il Parlamento: *“invita le organizzazioni sportive e gli Stati membri ad adottare le più rigorose misure per combattere il razzismo e la discriminazione nello sport; ritiene che l'arena sportiva sia il luogo di lavoro dell'atleta professionista e invita la Commissione e gli Stati membri a garantire un luogo di lavoro libero da discriminazioni”*; mentre al punto 60: *“invita le organizzazioni sportive professionali e i club sportivi ad avviare campagne per affrontare tutte le forme di discriminazione, razzismo e xenofobia prima, durante e dopo le attività sportive e gli incontri sportivi, operati dai partecipanti agli incontri e dagli spettatori, sia all'interno, sia all'esterno degli stadi”*.

alla possibilità di realizzare un sistema normativo speciale con l'obiettivo di favorire lo sviluppo dello sport negli Stati membri<sup>106</sup>, sia l'espresso richiamo alle direttive emanate nel duemila, cui si è già fatto cenno<sup>107</sup>.

**V. IL TRATTATO DI LISBONA.** Con il Trattato di Lisbona, si accelera ulteriormente il processo di maggiore attenzione nei confronti del settore sportivo.

Con questo atto, l'Unione europea adotta una concezione interventista nei confronti di ambiti dapprima negletti dal diritto comunitario, mutando profondamente la prospettiva proposta dalla *"Dichiarazione relativa alle caratteristiche specifiche dello sport e alle sue funzioni sociali in Europa di cui tener conto nell'attuazione delle politiche comuni"*, resa nel 2000, e nella quale ci si limitava a prendere atto del fatto che la Comunità, pur non disponendo *"di competenze dirette in questo settore"*, deve tener conto *"delle funzioni sociali, educative e culturali dello sport, che ne costituiscono la specificità, al fine di rispettare e di*

---

<sup>106</sup> Il Parlamento al punto 96 afferma che: *"la legislazione antidiscriminatoria UE fondamentale è applicabile al campo dello sport in Europa e chiede alla Commissione europea di vegliare affinché eventuali deroghe dovute alla specificità di talune discipline sportive siano legali e di portata limitata"*; prosegue poi affermando che *"reputa che vi siano casi in cui, tenuto conto delle caratteristiche specifiche dello sport, restrizioni limitate e proporzionate alla libera circolazione possono essere adeguate, utili e necessarie al fine di favorire lo sport negli Stati membri"*.

<sup>107</sup> Al punto 59 il Parlamento *"invita la Commissione e tutti gli Stati membri a trasporre ed attuare con efficacia le direttive 2000/43/CE del Consiglio, del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica (GU L 180 del 19.7.2000, pag. 22) e 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro (GU L 303 del 2.12.2000, pag. 16)"*.

*promuovere l'etica e la solidarietà necessarie a preservarne il ruolo sociale”.*

Come previsto dall'art.6, l'Unione amplia le sue competenze, fino a ricomprendersi *“le azioni tese a sostenere coordinare o completare l'azione degli Stati membri nel campo dello sport”*<sup>108</sup>, e *“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. L'azione dell'Unione è intesa a sviluppare la dimensione europea dello sport, promuovendo l'equità e l'apertura nelle competizioni sportive e la cooperazione tra gli organismi responsabili dello sport e proteggendo l'integrità fisica e morale degli sportivi, in particolare dei più giovani tra di essi. L'Unione e gli Stati membri favoriscono la cooperazione con i paesi terzi e le organizzazioni internazionali competenti in materia di istruzione e di sport, in particolare con il Consiglio d'Europa”*<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Articolo 6 del Trattato di Lisbona: *“L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti: a) tutela e miglioramento della salute umana, b) industria, c) cultura, d) turismo, e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport, f) protezione civile, g) cooperazione amministrativa”.*

<sup>109</sup> Articolo 165 del Trattato di Lisbona (ex articolo 149 del TCE): *“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 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 istruzione e di sport, in particolare con il Consiglio d'Europa. 4. Per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dal presente articolo: — il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando in conformità della procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, adottano azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, — il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta raccomandazioni”.*

#### 4. L'ORDINAMENTO ITALIANO.

Nel tracciare un quadro dei rimedi apprestati dal nostro ordinamento contro le discriminazioni, prima di entrare nel merito della materia sportiva, appare opportuno analizzare, succintamente, la complessa normativa antidiscriminatoria predisposta dal legislatore statale, partendo dalle tutele predisposte nell'ambito del diritto del lavoro.

L'attenzione del legislatore italiano si è concentrata, in particolare, sul fattore di discriminazione legato al genere, in quanto l'evoluzione della tutela antidiscriminatoria correlata all'appartenenza al sesso maschile o femminile del "lavoratore" ha rappresentato il "meta modello"<sup>110</sup>, ovvero il riferimento al quale sono state ispirate le normative antidiscriminatorie concernenti gli altri "fattori di rischio".

Ciò premesso, risulta ovvio che il diritto del lavoro sia stato tra le prime branche del diritto ad imporre, anche nei rapporti tra privati, il rispetto del principio dell'eguaglianza attraverso la previsione dei primi divieti di discriminazione che hanno trovato il loro fondamento costituzionale nell'art.3<sup>111</sup>. In tal senso, innanzitutto, va letto l'articolo 4 della legge 15 luglio 1966 n. 604, il quale, restringendo notevolmente il potere imprenditoriale, sancisce la nullità del licenziamento intimato in violazione del principio di eguaglianza; ed ancora,

---

<sup>110</sup> Cfr: G. DE SIMONE, *op. cit.*, p. 45.

<sup>111</sup> Il principio di uguaglianza sancito dall'art.3 Cost. è un principio di portata generale che ha, per sua stessa natura, la tendenza a pervadere qualsiasi ramo del diritto positivo. Tale principio ha condizionato e condiziona fortemente il diritto del lavoro, a tal punto che l'intera materia si modella sui contenuti dello stesso; ne scaturisce così una disciplina che tende a proteggere la parte "debole" del rapporto.

il disposto dell'articolo 13 della legge del 9 dicembre 1977, n.903, che introduce anche le ragioni razziali, di lingua e di sesso come motivazioni discriminanti<sup>112</sup>.

Con l'emanazione della legge n.125/1991<sup>113</sup>, viene traslata, anche nell'ordinamento italiano, la politica antidiscriminatoria sviluppata a livello comunitario dalla Commissione della Comunità europea e dalla Corte di Giustizia, ispirata dal tentativo di realizzare l'eguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro<sup>114</sup>. Il legislatore chiarisce esplicitamente l'obiettivo della normativa, enunciando la volontà di dare concreta attuazione al principio

---

<sup>112</sup> La L. 903/1977, relativa alla "*Parità di trattamento tra uomini e donne in materia di lavoro*", dà attuazione alle citate direttive comunitarie n.117 del 1975 e n.207 del 1976.

<sup>113</sup> L'articolo 4 della L. 125 /1991, al fine di colmare una grave lacuna strutturale della legge 903/1977, ai commi 1 e 2, ha introdotto una definizione di discriminazione diretta ed indiretta. In particolare, il secondo comma stabilisce che "*costituisce discriminazione indiretta ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che svantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori dell'uno o dell'altro sesso e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa*". Da ciò emerge che, mentre presupposto della discriminazione diretta è una disparità di trattamento fondata sui fattori vietati, la discriminazione indiretta si verifica nei casi in cui un trattamento omogeneo produce conseguenze diverse sui gruppi individuati dal legislatore. Il legislatore ha voluto, inoltre, rafforzare la tutela dei diritti di parità anche sul piano processuale mediante la previsione di una redistribuzione dei carichi probatori.

<sup>114</sup> L'art.1 prevede, infatti: "*Le disposizioni della presente legge hanno lo scopo di favorire l'occupazione femminile e di realizzare l'eguaglianza sostanziale tra uomini e donne nel lavoro, anche mediante l'adozione di misure denominate azioni positive per le donne, al fine di rimuovere gli ostacoli che di fatto impediscono la realizzazione di pari opportunità*". Per approfondimenti, fra gli altri: M.V. BALLESTRERO, *La nozione di discriminazione nella legge n.125/91*, in *D&L. Rivista critica di diritto del lavoro*, 1992, 773 ss.; ID. *Le azioni positive tra eguaglianza e diritto diseguale*, in *L.10 aprile 1991, n.125. Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*, Commentario sistematico a cura di T. TREU e M.V. BALLESTRERO, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1994, p. 11 ss.; M. BARBERA, *La nozione di discriminazione*, *ivi*, 1994, p. 46 ss.

di eguaglianza sostanziale contenuto nel secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione.

L'ordinamento italiano di allora era, però, ancora carente di un'efficace forma di tutela generale contro la discriminazione basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose. A colmare una tale lacuna è intervenuto il legislatore con il decreto legislativo n.286 del 25 luglio 1998, il cosiddetto Testo Unico "Immigrazione"<sup>115</sup>, introducendo *sub* art.44, un apposito procedimento speciale, caratterizzato da particolare informalità e celerità volto a contrastare questo tipo di atti discriminatori. In particolare, si tratta di una tutela giurisdizionale ripristinatoria e risarcitoria, improntata ai caratteri dell'incisività, dell'immediatezza e dell'urgenza, assistita dal processo di esecuzione forzata e ulteriormente presidiata da norme penali<sup>116</sup>.

---

<sup>115</sup> L'articolo 43 del d. lgs. 25 luglio 1998, n.286, al primo comma, definisce, infatti, come discriminazione, "ogni comportamento che direttamente o indirettamente, comporti una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla razza, il colore, l'ascendenza o l'origine nazionale o etnica, le convinzioni e le pratiche religiose, e che abbia lo scopo o l'effetto di distruggere o di compromettere il riconoscimento, il godimento o l'esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo politico, economico, sociale e culturale e in ogni altro settore della vita pubblica". Tale formulazione pare ispirarsi a quelle rinvenibili in alcune fonti internazionali, quali la Convenzione sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1966 e la Convenzione O.I.L. n.111./1958, nonché alla disposizione contenuta nell'articolo 4 della L. 125/1991, in materia di discriminazione sessuale, che ha introdotto nel nostro ordinamento la prima compiuta definizione di discriminazione. Una definizione di discriminazione indiretta è rinvenibile invece alla lettera e) del secondo comma, con riferimento alle fattispecie che si realizzano nell'ambito del rapporto di lavoro: "Ogni trattamento pregiudizievole conseguente all'adozione di criteri che avvantaggino in modo proporzionalmente maggiore i lavoratori appartenenti ad una determinata razza, ad un determinato gruppo etnico o linguistico, ad una determinata confessione religiosa o ad una cittadinanza e riguardino requisiti non essenziali allo svolgimento della attività lavorativa".

<sup>116</sup> Il legislatore del 1998 ha difatti previsto che la domanda sia proposta con ricorso, anche dalla parte personalmente 'senza l'ausilio di difensore', che il giudice, sentite le parti ed assunte le informazioni necessarie ed indispensabili ai fini dell'adozione del

Successivamente, è stata adottata, anche nel nostro sistema giuridico, la distinzione fra la nozione di “discriminazione diretta” e quella di “discriminazione indiretta”, contenuta nel testo della direttiva comunitaria n.2000/43/CE. Al fine di dare attuazione alla suddetta direttiva, infatti, è stato emanato il d. lgs. n. 215/2003, che ha riproposto, con espressioni pressoché coincidenti, i due distinti concetti di discriminazione<sup>117</sup>.

Nello stesso anno, è stata recepita in Italia, con il d. lgs. n. 216 del 9 luglio 2003, anche la direttiva 2000/78/CE, che ha sancito il divieto di discriminazione fondata sulla religione, sulle convinzioni personali, sulla presenza di un handicap, sull'età, e sull'orientamento sessuale dei lavoratori nel momento dell'assunzione e durante la vigenza del contratto, sia nel settore pubblico, che in quello privato<sup>118</sup>.

---

provvedimento, emette ordinanza. Avverso tale provvedimento è possibile proporre reclamo dinanzi al Tribunale in composizione collegiale. L'art.44 ha specificamente riconosciuto al giudice il potere di “ordinare la cessazione del comportamento pregiudizievole e adottare ogni altro provvedimento idoneo secondo le circostanze a rimuovere gli effetti della discriminazione”, garantendo, in tal modo, non solo una tutela giurisdizionale per equivalente monetario, ma anche in forma specifica. Infine il legislatore ha stabilito che al ricorrente, accanto alla tutela in forma specifica, possa essere riconosciuto il diritto al risarcimento del danno, anche quello non patrimoniale. A ciò si aggiunga la sanzione amministrativa, prevista dal comma 11 dell'articolo 44, della perdita dei benefici pubblici accordati alle imprese, con la revoca di tali benefici e, nei casi più gravi, l'esclusione del responsabile per due anni da qualsiasi ulteriore concessione di agevolazioni finanziarie o creditizie.

<sup>117</sup> Si veda in particolare l'art. 2, comma 2, lettere a e b. Si ha discriminazione diretta quando a causa di uno dei fattori di rischio “una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga”. La discriminazione indiretta viene, invece, qualificata come “una posizione di particolare svantaggio rispetto alle altre persone”, attuale o potenziale, prodotta da “una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri”.

<sup>118</sup> Per avere contezza della definizione della nozione di discriminazione bisogna fare riferimento all'art. 2. Ci si trova in presenza di una discriminazione diretta quando per uno dei fattori sopra considerati, una persona é trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra in una situazione analoga. Si ha, invece,

Nel complesso quadro normativo sopra delineato si è inserito il d. lgs. n. 145 del 2005, attuativo della direttiva 2002/73/CE in materia di parità di trattamento tra uomini e donne, che ha armonizzato le definizioni di discriminazione diretta ed indiretta, modellandole sulle previsioni dei decreti legislativi n.215/2003 e 216/2003<sup>119</sup>.

Infine, va ricordata la direttiva la direttiva 113/2004/CE, recepita nel nostro ordinamento mediante il d. lgs. 6 novembre 2007, n.196<sup>120</sup>, che va interpretata nel senso di

---

discriminazione indiretta *"quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri possono mettere le persone(...)"*, sempre in presenza di uno dei caratteri di cui all'art.1, *"in una situazione di particolare svantaggio rispetto ad altre persone"*. Sull'ampliamento della fattispecie discriminatoria: R. NUNIN, *Recepiti le direttive comunitarie in materia di lotta contro le discriminazioni*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2003, p. 905 ss. Sulla tutela giurisdizionale del diritto a non essere discriminato: F. BILOTTA, *Le discriminazioni nel diritto civile*, in *Persona e danno. Le categorie generali del danno alla persona verso nuovi profili disciplinari, tutele emergenti della persona*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2004, p. 941 ss.

<sup>119</sup> L'art. 2, comma 1 del decreto, integrando la definizione previgente, stabilisce, infatti, che *"costituisce discriminazione diretta, qualsiasi atto, patto o comportamento che produca un effetto pregiudizievole discriminando le lavoratrici o i lavoratori in ragione del sesso e, comunque, il trattamento meno favorevole rispetto a quello di un'altra lavoratrice o di un altro lavoratore in una situazione analoga"*. Al comma 2 viene, invece, si prevede che si ha discriminazione indiretta, *"quando una disposizione, un criterio, una prassi, un atto, un patto o un comportamento apparentemente neutri mettono o possono mettere i lavoratori di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto a lavoratori dell'altro sesso, salvo che riguardino requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo ed i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari"*.

<sup>120</sup> Tale direttiva si pone l'obiettivo di attuare il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto riguarda l'accesso e la fornitura di beni e servizi, modificando il decreto legislativo 11 aprile 2006, n.198, recante il Codice delle pari opportunità tra uomo e donna. Risulta interessante la nozione di discriminazione che si rinviene all'articolo 55-bis, cod. p.o. e che si riporta di seguito: *"1.Sussiste discriminazione diretta, ai sensi del presente titolo, quando, a causa del suo sesso, una persona è trattata meno favorevolmente di quanto sia, sia stata o sarebbe trattata un'altra persona per una situazione analoga. 2.sussiste discriminazione indiretta, ai sensi del presente titolo, quando una disposizione, un criterio o una prassi apparentemente neutri possono mettere le persone di un determinato sesso in una"*

una progressiva estensione delle politiche comunitarie di promozione della parità fra i sessi al di fuori del mercato del lavoro e di una conseguente limitazione della libertà contrattuale in ambito civilistico.

A fronte dei numerosi interventi legislativi nel settore dell'occupazione, non è corrisposta, però, un'altrettanto accurata attività normativa riguardante le discriminazioni che si possono verificare negli altri ambiti della vita sociale.

In senso opposto a tale tendenza si colloca la legge n. 67/2006, che risulta di grande rilievo in quanto introduce una legislazione specificamente volta a garantire un apparato di tutele per i disabili vittime di discriminazioni, colmando la lacuna lasciata dal d. lgs. 216/2003<sup>121</sup>.

---

*posizione di particolare svantaggio rispetto a persone dell'altro sesso, a meno che tale disposizione, criterio o prassi siano oggettivamente giustificati da una finalità legittima e i mezzi impiegati per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari. 3. Ogni trattamento meno favorevole della donna in ragione della gravidanza e della maternità costituisce discriminazione diretta, ai sensi del presente titolo. 4. Sono considerate come discriminazioni, ai sensi del presente titolo, anche le molestie, ovvero quei comportamenti indesiderati, fondati sul sesso, aventi come oggetto o conseguenza la lesione della dignità di una persona e la creazione di un ambiente intimidatorio, ostile, degradante, umiliante o offensivo. 5. Sono considerati come discriminazioni, ai sensi del presente titolo, anche le molestie sessuali, ovvero quei comportamenti indesiderati con connotazioni sessuali, espressi a livello fisico, verbale, aventi come oggetto o conseguenza la lesione della dignità di una persona, in particolare con la creazione di un ambiente intimidatorio, ostile, degradante, umiliante, o offensivo. 6. L'ordine di discriminare persone direttamente o indirettamente a motivo del sesso è considerato una discriminazione, ai sensi del presente titolo. 7. Non costituiscono discriminazione, ai sensi del presente titolo, le differenze di trattamento nella fornitura di beni e servizi destinati esclusivamente o principalmente a persone di un solo sesso, qualora siano giustificate da finalità legittime perseguite con mezzi appropriati e necessari". Per approfondimenti: D. LA ROCCA, *Le discriminazioni nei contratti di scambio di beni e servizi*, in *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, a cura di M. BARBERA, Giuffrè, Milano, 2007, p. 319 ss.*

<sup>121</sup> Il d. lgs. 216/2003, come si è detto, attua il principio di parità di trattamento in relazione a svariati fattori di rischio, tra i quali l'handicap, ma tale intervento è limitato solamente al contesto lavorativo. La legge n. 67/2006, invece, affronta il problema della tutela delle persone disabili in una prospettiva generale,

Per completezza vanno, infine, citati anche gli interventi del legislatore diretti a sanzionare penalmente la discriminazione razziale. Si tratta della Legge 13 ottobre 1975, n. 654 che ha ratificato e dato esecuzione alla Convenzione internazionale sull'eliminazione di tutte le forme di discriminazione razziale del 1966, e della Legge 25 giugno 1993, n. 205, che ha convertito, con modificazioni, il d. l. 26 aprile 1993, n. 122, recante misure urgenti in materia di discriminazione razziale, etnica e religiosa.

**I. LA LEGISLAZIONE ITALIANA IN MATERIA DI DISCRIMINAZIONE NELLO SPORT.** Rispetto alla copiosa legislazione antidiscriminatoria che regola i rapporti di lavoro, sono ben pochi gli interventi normativi che abbiano ad oggetto l'attività sportiva. La produzione normativa statale, peraltro, ha poca attinenza con il principio di non discriminazione, fatta eccezione per il d.lgs. del 23 luglio 1999, n. 242, e le sue successive modifiche, con il quale si è provveduto al riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI).

L'art. 2 del citato decreto legislativo, occupandosi dello statuto, sancisce espressamente che il CONI *“assume e promuove le opportune iniziative contro ogni forma di discriminazione e di violenza nello sport”*<sup>122</sup>.

---

predisponendo un sistema di strumenti giuridici volti a garantire l'effettività della parità di trattamento e a promuovere le pari opportunità in tutti i settori della vita.

<sup>122</sup> Si riporta il testo integrale dell'articolo 2 dello Statuto del CONI: *“1. Il CONI è la Confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline Sportive Associate e si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale, di seguito denominato CIO. L'ente cura l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale, ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali. Cura inoltre, nell'ambito dell'ordinamento*

Il legislatore, lungi dall'aver delegato interamente le azioni antidiscriminatorie in ambito sportivo al CONI, ha, in questo modo, voluto assicurarsi che il Comitato Olimpico si facesse promotore di azioni positive nella lotta alle discriminazioni nello sport, cercando così di amplificare l'efficacia della normativa statale e comunitaria già presente, che, pur non avendo contenuti di specificità rispetto al settore sportivo, trova certamente applicazione anche nell'ambito delle questioni riguardanti lo sport, in ossequio all'assunto che l'"antidiscrimination law" ha oggi una portata generale e rappresenta uno dei cardini fondamentali di qualsiasi ordinamento giuridico.

Rintracciare le risposte apprestate dall'ordinamento sportivo italiano alla richiesta formulata dal legislatore statale nell'art.2, proprio con riferimento alle discriminazioni, sarà oggetto di approfondimento nei successivi capitoli. Ciò che al momento interessa è completare il quadro di riferimento prendendo in considerazione le conseguenze che le normative

---

*sportivo, anche d'intesa con la Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive, istituita ai sensi dell'articolo 3, della legge 14 dicembre 2000, n. 376, l'adozione di misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività sportive, nonché la promozione della massima diffusione della pratica sportiva, sia per i normodotati che, di concerto con il Comitato italiano paraolimpico, per i disabili, nei limiti di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Il CONI, inoltre, assume e promuove le opportune iniziative contro ogni forma di discriminazione e di violenza nello sport. 2. Lo statuto è adottato a maggioranza dei componenti del consiglio nazionale, su proposta della giunta nazionale, ed è approvato, entro sessanta giorni dalla sua ricezione, dal Ministro per i beni e le attività culturali, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica. 3. L'organizzazione periferica del CONI è disciplinata dallo statuto dell'ente. 4. Restano ferme le competenze riconosciute alle regioni a statuto speciale e quelle attribuite alle province autonome di Trento e Bolzano, in base al decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1975, n. 475. 4 bis. Lo statuto disciplina le procedure per l'elezione del Presidente e della Giunta nazionale".*

comunitarie e statali antidiscriminatorie, finora descritte, possono produrre nell'ambito dello sport, nonostante le resistenze del mondo sportivo ad accettare interventi esterni.

Utile strumento al fine di comprendere la dinamica, spesso conflittuale, che anima i rapporti fra la legislazione statale-comunitaria e la normativa prodotta dall'ordinamento sportivo, è l'analisi di casi specifici.

Ed, infatti, per valutare l'impatto che, nella vita concreta, ha la sussistenza di diversi piani ordinamentali, bisogna tener conto anche dell'attività ermeneutica della giurisprudenza, e della sua continua evoluzione dovuta al contributo costante e, spesso, determinante fornito dalla dottrina.

**II. LE RISPOSTE DELLA GIURISPRUDENZA. IL CASO "HERNANDEZ".** Un primo esempio, di come la conflittualità che può intercorrere tra norme prodotte a livello statale-comunitario e norme emanate dall'ordinamento sportivo conduca a contrastanti soluzioni, è costituito dalla vicenda che ha visto per protagonista il campione del mondo di pallanuoto, Gabriel Hernandez Paz.

Il caso in esame si inserisce nel dibattito giurisprudenziale volto a stabilire se il procedimento speciale previsto dall'art. 44 del d. lgs. n. 286/98, precedentemente citato, è azionabile anche da chi lamenta il fatto di non potere partecipare al campionato organizzato da una Federazione sportiva nazionale, a causa delle restrizioni imposte da norme federali alla presenza degli stranieri nelle squadre partecipanti a tale campionato.

L'atleta Hernandez, cittadino spagnolo, si era rivolto al Tribunale di Pescara affinché ordinasse alla Federazione

italiana nuoto di consentirgli lo svolgimento dell'attività sportiva agonistica, fondando le sue pretese sugli articoli 43 e 44 del d. lgs. 25 luglio 1998, n.286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Ebbene la questione riguardava l'applicabilità o meno di tali norme al caso di specie.

In prima battuta il Tribunale di Pescara, con provvedimento del 18 ottobre 2001, aveva ordinato alla Federazione di tesserare il soggetto, sancendo che *"il divieto imposto dalla Federazione italiana nuoto di tesserare più di tre atleti non italiani per ciascuna squadra di pallanuoto viola il principio di ordine pubblico di non discriminazione"*<sup>123</sup>; successivamente, in data 14 dicembre 2001<sup>124</sup>, lo stesso Tribunale di Pescara, aveva però accolto il reclamo della Federazione, stabilendo che *"l'interesse a far pratica sportiva non rientra tra le libertà fondamentali"*, cosicché *"la sua eventuale lesione non legittima il ricorso alla tutela prevista dagli articoli 43 e 44 d. lgs. n.286 del 1998"*.

Il Tribunale di Pescara, in sede di reclamo, è così pervenuto a conclusioni diverse, sia rispetto al giudizio interinale, sia rispetto ad altri tribunali intervenuti su casi analoghi<sup>125</sup>, prestando il fianco a numerose critiche.

---

<sup>123</sup> Cfr. Trib. Pescara, ordinanza 18 ottobre 2001, in *Foro it.*, 2002, I, 897, con nota F. AGNINO, *Statuti sportivi discriminatori ed attività sportiva: quale futuro?*.

<sup>124</sup> Trib. Pescara, ordinanza 14 dicembre 2001, con nota di E. CALÒ, *Sport e diritti fondamentali*, in *Corr. Giur.*, 2002, p. 223 ss.

<sup>125</sup> Cfr. Tribunale Reggio Emilia, 02 novembre 2000, in *Corr. Giur.*, 2001, p. 236 ss. Anche in *Foro it.*, 2002, I, p. 897, con nota F. AGNINO, *Statuti sportivi discriminatori ed attività sportiva: quale futuro?*. Il Tribunale, a proposito della vicenda che aveva coinvolto il giocatore Ekong, stabilisce che *"è illegittimo l'art.40 delle norme organizzative interne federali della Federazione Italiana Giuoco Calcio, nella parte in cui non consente alle società calcistiche di serie C il tesseramento di calciatori"*.

Tralasciando volutamente sia le riflessioni sulla ricostruzione dell'azione civile anti-discriminazione proposta dal Tribunale, che non risulta del tutto aderente al dettato normativo, sia i dubbi sulla corretta qualificazione del rapporto di lavoro dello sportivo dilettante<sup>126</sup>, in questa sede, sono

---

*extracomunitari, perché determina una discriminazione sulla base della nazionalità vietata dall'art.43 d.lgs. 25 luglio 1998, n.286*". Sull'argomento anche: C. ALVISI, *Principio di uguaglianza e autonomia privata nell'ordinamento federale*, in *Calcio professionistico e diritto*, a cura di I. DEMURO T.E. FROSINI, Giuffrè, Milano, 2009, p. 129; D. MEMMO, *I calciatori e il problema delle clausole di cittadinanza*, *ivi*, p. 152. Ed ancora Tribunale Teramo, 04 dicembre 2000, in *Corr. Giur.*, 2001, p. 238 ss. In questo caso il Tribunale afferma: "È illegittimo l'art.12 del Regolamento esecutivo della Federazione Italiana Pallacanestro, laddove pone limiti al tesseramento di giocatori extracomunitari, perché determina una discriminazione sulla base della nazionalità, vietata dall'art.43 d.lgs. 25 luglio 1998, n.286". Successivamente, invece, sempre in senso contrario alla pronuncia del Tribunale di Pescara: Trib. Verona, ordinanza 23 luglio 2002, citata da E. CROCETTI BERNARDI, *Le discriminazioni nei confronti di atleti stranieri*, in *Vincolo sportivo e diritti fondamentali*, a cura di P. MORO, Euro 92 Editrice, Pordenone, 2002, p. 78. Il Tribunale chiamato a pronunciarsi sul caso di Ismael Gato Moya affermò la sussistenza di un comportamento discriminatorio ravvisabile nella condotta della Federazione Italiana Pallavolo che aveva negato il tesseramento. Sempre da E. CROCETTI BERNARDI, *Le discriminazioni nei confronti di atleti stranieri*, *cit.*, p. 81 viene citata una pronuncia stavolta di segno contrario alla precedente resa dal Tribunale di Verona. Trattasi del Tribunale di Roma, ordinanza 20 luglio 2002.

<sup>126</sup> Per approfondimenti sul tema della qualificazione del rapporto di lavoro dello sportivo dilettante si segnalano: L. MUSUMARRA – E. CROCETTI BERNARDI (a cura di), *Il rapporto di lavoro dello sportivo*, Expert, Forlì, 2007; J.TOGNON (a cura di), *Diritto comunitario dello sport*, Giappichelli, Torino, 2009; G. LIOTTA – L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2009 p. 53 ss.; G. LIOTTA, *La gratuità nello sport*, in *Temi di diritto sportivo*, a cura di L. SANTORO, Edizioni Leopardi, Palermo, 2006, p. 111 ss.; L. MUSUMARRA, *Il rapporto di lavoro sportivo*, in *Diritto dello Sport*, Le Monnier, Firenze, 2008; A. DE SILVESTRI, *Il lavoro nello sport dilettantistico*, in *giustiziasportiva.it*, 2006, n. 1, p. 4 ss.; G.ALLEGRO, *Sport dilettantistico e rapporti di lavoro*, in *Lineamenti di diritto sportivo* a cura di L. CANTAMESSA, G.M. RICCIO, G.SCIANCALEPORE, Giuffrè, Milano, 2008, p. 171 ss.; E. INDRACCOLO, *Rapporti e tutele nel dilettantismo sportivo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008; A. DEL VECCHIO, *Il caso Mastrangelo: luci e ombre della qualificazione giuridica dell'atleta dilettante*, in *giustiziasportiva.it*, 2008, n.3, p. 59 ss.

essenzialmente due i rilievi che si vogliono muovere al provvedimento<sup>127</sup>.

Il primo rilievo riguarda la parte dell'ordinanza in cui il Tribunale sostiene che *“la lamentela del giocatore Hernandez è diretta a far eliminare un pregiudizio ad un bene della vita che non forma oggetto di alcuna delle libertà fondamentali perché né l'art. 2 Cost. né le ulteriori fonti normative di diritto internazionale convenzionale e consuetudinario annoverano l'interesse alla pratica sportiva e ad impiegare in tal modo il tempo libero tra le libertà fondamentali dell'individuo”*.

Si può, infatti, contestare che il Tribunale non abbia correttamente interpretato il citato Testo Unico dichiarando che esso avrebbe ad oggetto la tutela dei soli diritti e libertà fondamentali e che tra questi non vi rientri il diritto a svolgere l'attività sportiva dilettantistica.

---

<sup>127</sup> Cfr. Ordinanza del Tribunale di Trento, 27 ottobre 2008, con nota di D. ZINNARI, *Lavoratori sportivi senza troppi “formalismi”*, in *giustiziasportiva.it*, 2009, n.1, p. 92 ss. Sono molteplici le critiche che vengono formulate sul provvedimento del Tribunale di Pescara. Si evidenzia che *“Sfuggono al Collegio alcune circostanze di fondamentale rilevanza; la cittadinanza comunitaria dell'atleta in virtù della quale egli dovrebbe godere ai sensi dell'art. 16 del Trattato del diritto di “circolare e soggiornare liberamente nel territorio di uno Stato membro”, la rilevanza, anche sul piano costituzionale dell'attività sportiva, nonché il rilievo patrimoniale delle prestazioni dell'atleta. Pur ammettendo infatti la natura meramente amatoriale e dilettantistica dell'attività, la nozione di cittadinanza europea introdotta dal Trattato di Maastricht, implicando su un piano politico l'abbandono del carattere meramente economico della costruzione europea e riferendo il diritto di circolazione e soggiorno al cittadino europeo invece che al lavoratore al cittadino, dovrebbe comportare la considerazione nel novero dei diritti fondamentali non più soltanto il diritto di stipulare contratti di lavoro, d'opera ma più in generale, qualsiasi diritto connesso all'esercizio del diritto di circolazione e di stabilimento. Se il diritto di stabilimento e circolazione non designa rigorosamente e chiaramente le situazioni soggettive riferite al cittadino comunitario, ma sembra garantire piuttosto lo svolgersi di determinati comportamenti, la realizzazione di tale situazione di fatto passa attraverso il riconoscimento di situazioni soggettive più puntualmente descritte come ad esempio il diritto di non esser discriminato, in base all'origine nazionale, nell'accesso alla pratica di attività sportiva, quale espressione del più generale diritto di associazione”*.

Tale affermazione pecca sotto un duplice profilo. Innanzi tutto non interpreta correttamente il decreto in questione, in quanto la normativa *de quo* ha ad oggetto non questo o quel diritto specifico, ma il più generale diritto all'eguaglianza ed alla parità di trattamento, che si esprime attraverso gli appositi rimedi predisposti dal Testo Unico di fronte alle discriminazioni ingiustificate<sup>128</sup>. Sotto il profilo ontologico, il diritto a non essere discriminati, discendendo direttamente dal diritto all'eguaglianza, è ovviamente un diritto fondamentale, che va pertanto difeso in ogni campo e la cui violazione implica la limitazione di libertà fondamentali dell'individuo. Il bene giuridico protetto dalla normativa antidiscriminatoria non è solo l'efficienza del mercato, né solo la difesa di un ristretto e ben individuato catalogo di diritti e libertà fondamentali, bensì la dignità dell'essere umano<sup>129</sup>.

Prescindendo, pertanto, dal bene giuridico leso, è noto che la violazione di un diritto fondamentale comporta almeno il risarcimento del danno anche non patrimoniale del soggetto offeso.

Una discriminazione dovuta a ragioni di razza, infatti, viola per definizione il diritto a non essere discriminati, come peraltro sancisce chiaramente l'art.13 del Trattato di Amsterdam, che eleva il principio di non discriminazione a principio fondante del diritto comunitario<sup>130</sup>.

Ma, se anche si volesse aderire all'impianto logico costruito dal Tribunale, accettando che si debba limitare

---

<sup>128</sup> L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali*, Laterza, Roma, 2002, p. 280.

<sup>129</sup> Cfr. anche M.G. GAROFALO – M. MC BRITTON, *Immigrazione e lavoro: note al T.U. 286/1998*, in *Riv. giur. lav e prev. soc.*, 2000, p. 505 ss.

<sup>130</sup> G. TESAURO, *Diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2001, p. 97 ss.

l'intervento di cui agli artt. 43 e 44 del Testo Unico ai soli casi di violazione di diritti e libertà fondamentali, da individuare caso per caso, possono nutrirsi seri dubbi che, facendo riferimento al quadro normativo come prima delineato dalle fonti comunitarie e statali, e come successivamente verrà descritto con riferimento all'ordinamento sportivo, si possa escludere il diritto alla pratica sportiva dal novero dei diritti fondamentali dell'uomo, almeno sotto il profilo del suo essere espressione della più generale libertà di associazione, che rappresenta al contempo una delle modalità più comuni di esplicazione della personalità umana<sup>131</sup>.

Il secondo rilievo critico riguarda, invece, l'atto di difesa della Federazione che, sul presupposto della natura privatistica della stessa, ritiene che il giudice non possa incidere sugli accordi degli associati.

Tale impostazione, sempre difesa dall'ordinamento sportivo, risulta oggi particolarmente stridente con il quadro ordinamentale statale e comunitario tratteggiato nelle pagine precedenti. Basti fare riferimento, in proposito, alla normativa riguardante il settore dello scambio della fornitura di beni e servizi, che ha tratto origine dalla direttiva 114/2004/CE, recepita nel nostro ordinamento mediante il d. lgs. 6 novembre 2007, n.196, la quale eleva il genere a fattore di rischio rilevante ai fini dell'operatività del divieto di discriminazione anche in ambito civilistico.

Nonostante le precedenti considerazioni, sta di fatto che l'ordinamento sportivo sia riuscito, ancora una volta e

---

<sup>131</sup> Il richiamo è, chiaramente, agli articoli 2 e 18 della Costituzione. Il primo, inserito tra i principi fondamentali, recita, nella prima parte del primo comma, che: *“La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità”*. Il secondo, invece, inserito fra i diritti ed i doveri del cittadino, nella prima parte del primo comma, stabilisce che: *“I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente”*.

paradossalmente con la complicità dei giudici dello stato, a mettersi al riparo dall'impatto che l'impianto legislativo statale avrebbe dovuto avere e che sarebbe stato fortemente invasivo.

**III. LA VICENDA "KHAZARI".** Se per il Tribunale di Pescara la lesione dell'interesse di uno straniero a far pratica sportiva non legittimerebbe il ricorso alla tutela prevista dagli articoli 43 e 44 del d. lgs. n.286 del 1998, di contrario avviso è il Tribunale di Bolzano che, pronunciandosi sul ricorso prodotto dai genitori di un minore di origine marocchina, perviene ad una soluzione diversa.

Questo giudice, nel 2006 si è trovato a dovere decidere sulla cosiddetta vicenda "Khazari"<sup>132</sup>, un minore nato in Marocco, ma residente in Bolzano, al quale era stato negato il tesseramento in una società di serie C.

I genitori del ragazzo, reputando ingiusto e discriminatorio il rifiuto opposto al tesseramento del figlio, avevano proposto ricorso ex art. 44 del T.U. n.286/1998, al fine di ottenere il tesseramento del giovane ed il risarcimento dei danni<sup>133</sup>.

In particolare, la difesa del minore sosteneva che il diniego di tesseramento opposto dalla Lega e dalla Figc comportasse *"una discriminatoria compressione del diritto del minore allo svolgimento di un'attività sportiva, una limitazione della libertà del minore di associarsi liberamente, nonché una*

---

<sup>132</sup> Si confronti: C. ALVISI, *Principio di uguaglianza e autonomia privata nell'ordinamento federale*, cit., p. 129.

<sup>133</sup> Trib. Bolzano, 26 Gennaio 2006, con nota di A. BELLOMO, *L'ordinamento calcistico italiano e la discriminazione dello straniero*, in *giustiziasportiva.it*, 2006, n.3, p.116 ss. In senso conforme anche Trib. Verona, ordinanza 14 luglio 2006; mentre di avviso contrario Trib. Treviso, ordinanza 27 agosto 2004.

*violazione della Convenzione del 1989 sui diritti dell'infanzia". Ed ancora di fronte alla contemporanea esistenza di interessi confliggenti, quale, ad esempio, quello rappresentato dall'interesse alla tutela dei vivai giovanili, espressamente menzionato dal comma 5 bis dell'art. 27 del Testo Unico n. 286/1998, la difesa sosteneva che "se anche tale interesse potesse prevalere rispetto all'interesse di un giovane calciatore residente all'estero", nel caso di specie, "non potrebbe invece che cedere di fronte al diritto del minore cittadino extracomunitario, già regolarmente soggiornate nel territorio dello Stato Italiano, a svolgere attività sportiva senza discriminazioni e che un diverso giudizio di bilanciamento comporterebbe una significativa limitazione dei diritti di partecipazione alla vita civile e sociale dei cittadini stranieri".*

Di diverso avviso la Lega Professionisti di Serie C e la Federazione Italiana Giuoco Calcio che, dopo aver preliminarmente eccepito il difetto di giurisdizione dell'Autorità Giudiziaria Ordinaria<sup>134</sup>, nel merito sostenevano che non era possibile configurare alcuna condotta discriminatoria, tanto meno una violazione della Convenzione del 1989 sui diritti dell'infanzia, in quanto "il Comunicato Ufficiale n.133/A del 14 marzo 2003 della Federazione Italiana Giuoco Calcio, con cui era stata stabilita la limitazione al tesseramento dei calciatori non comunitari, era stato emanato in applicazione del dettato normativo stabilito dal comma 5 bis dell'art.27 del T.U.

---

<sup>134</sup> Per gli avvocati della Lega Professionisti di Serie C e della Federazione Italiana Giuoco Calcio, la vertenza doveva essere decisa dagli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo, ai sensi della legge n.280/2003, stante anche la sottoscrizione della specifica clausola compromissoria da parte dei ricorrenti.

286/98", e quindi in stretta osservanza di disposizioni di legge<sup>135</sup>.

In prima istanza, ed all'esito della fase sommaria del giudizio, il Giudice dichiarava *"il diritto dei ricorrenti ad ottenere per il proprio figlio minore dalla F.I.G.C. e dalla Lega Professionisti di Serie C il tesseramento (...), previa incidentale declaratoria di illegittimità dell'art.40, comma 7, N.O.I.F. per contrasto con l'art.43 del d.lgs. 286/1998"*<sup>136</sup>. Alla stessa conclusione giungeva successivamente il Tribunale in composizione collegiale, il cui iter logico merita un approfondimento.

Dopo aver ribadito la propria giurisdizione, rigettando l'eccezione sollevata dalla Federazione<sup>137</sup>, il Tribunale nel

---

<sup>135</sup> Le resistenti per di più sostenevano che il minore avrebbe potuto continuare ad essere tesserato quale dilettante e mettevano in evidenza che la società sportiva, volendolo tesserare come "giovane di serie", *"avrebbe teso eludere le disposizioni dettate dal d.lgs 286/1998, avendo verosimilmente inteso al termine della stagione tesserare il giovane come professionista, eludendo le disposizioni di legge in materia in forza del diritto potestativo riconosciute dall'art. 33 N.O.I.F."*.

<sup>136</sup> Ordinanza del 24 febbraio 2004.

<sup>137</sup> Il Tribunale ha ritenuto insussistente il difetto di giurisdizione eccepito dalle resistenti sulla scorta di tre differenti considerazioni. La prima riguardava l'attuale vigenza dall'art.44 del d.lgs. n. 286/1998, norma in base alla quale i ricorrenti hanno promosso l'azione civile contro la discriminazione; essendo tale norma pienamente vigente, non si può negare l'azione ai ricorrenti. La seconda considerazione riguardava, invece, la riserva in favore della giustizia sportiva prevista dalla legge n. 280/2003; né i ricorrenti (i genitori), tanto meno il figlio, risultavano tesserati alla F.I.G.C., ne consegue che, non rientrando tra i soggetti individuati dall'art. 2 della legge n. 280/2003, i ricorrenti non hanno l'onere di adire preventivamente gli organi di giustizia dell'ordinamento sportivo e la vertenza, dunque, non può ritenersi riservata agli organi di giustizia sportiva. La terza, infine, investiva la presunta accettazione della clausola compromissoria di cui all'art.27 dello Statuto della F.I.G.C.; anche in questo caso la mancanza della qualifica di tesserato in capo al minore ed ai suoi genitori, fa venire meno il dovere di rispettare le norme dello Statuto; per di più, a parere del Tribunale, anche volendo accettare l'operatività di tale clausola nel caso di specie, questa comunque non poteva essere ritenuta valida, in quanto, trattandosi di clausola dal contenuto vessatorio, necessitava di apposita approvazione per iscritto, non essendo sufficiente l'unica firma sul contratto; la

merito precisava che *"il mancato tesseramento del minore ha trovato unico fondamento normativo nel disposto dell'art.40, comma 7°, delle N.O.I.F., il quale non ammette che le società partecipanti ai campionati professionisti diversi dalla serie A e B (...) possano tesserare calciatori cittadini di Paesi non aderenti all'U.E. (indipendentemente dal fatto che l'atleta extracomunitario provenga direttamente dall'estero o sia domiciliato a qualsiasi titolo in Italia) e non direttamente nel dettato normativo dell'art. 27, comma V, del D.Lgs. 286/1998 (che si limita a prescrivere la possibilità in ambito sportivo di fissare annualmente criteri generali per il tesseramento di sportivi stranieri, come ben messo in risalto nel C.U. n. 133/A della FIGC)"*.

Per i giudici, quindi, il minore era stato escluso *"solo sulla base della sua origine nazionale essendo cittadino di un Paese non aderente all'U.E"*. La Lega e la F.I.G.C. avevano, dunque, posto in essere *"un illecito"* che si sostanzia nella condotta discriminatoria così come definita dal legislatore nell'art. 43 del d. lgs. n.286/98, avendo negato il tesseramento unicamente per una motivazione basata sull'origine nazionale e compromettendo di fatto *"l'esercizio di una libertà fondamentale in campo economico"*.

Secondo il ragionamento proposto dal Tribunale non hanno rilevanza, infatti, le giustificazioni addotte dalle resistenti e derivanti dal fatto che il minore avrebbe potuto *"continuare a svolgere attività sportiva quale giovane dilettante"*, perché, in questo modo, non si terrebbero nel dovuto conto le aspirazioni del giovane di voler diventare un professionista, e la sua conseguente libertà di realizzazione in

---

clausola compromissoria richiamata dalle convenute risultava dunque soggetta a nullità rilevabile d'ufficio.

campo economico, tanto meno possono soccorrere ragioni legate alla *“specialità e l'autonomia dell'ordinamento sportivo, in quanto l'ordinamento sportivo, come ben messo in risalto in altre pronunce di giurisprudenza di merito (vedi Tribunale di Teramo ord. 04 dicembre 2000)*<sup>138</sup>, *non può derogare a fondamentali principi di ordine pubblico internazionale (...) desumibili dalla Costituzione e dagli accordi internazionali in materie attinenti alla libertà, uguaglianza, rispetto delle origini nazionali (vedi Convenzione delle Nazioni Unite per l'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, ratificata dall'Italia con la L.n. 654/75)”*.

L'aver configurato il diniego al tesseramento del minore come *“una condotta discriminatoria e quindi un illecito”* determina il sorgere del diritto dei ricorrenti ad *“ottenere il tesseramento per il proprio congiunto”*, nonché l'accoglimento della domanda proposta e tesa ad ottenere anche il risarcimento dei danni, limitati, nella fattispecie, a quelli non patrimoniali.

Nel caso di specie, infatti, anche a seguito delle acquisizioni probatorie, non è stato possibile configurare alcun danno patrimoniale<sup>139</sup>, limitandosi l'accoglimento della

---

<sup>138</sup> Il riferimento è al *“caso Sheppard”*, Tribunale di Teramo, sez. distaccata di Giulianova, 4 dicembre 2000, ord., in *Corriere Giuridico*, 2001, n.2, 238 ss. Il Tribunale ha dichiarato illegittimo l'art.12 del Regolamento esecutivo della Federazione Italiana Pallacanestro per contrasto con l'art.43 del d. lgs. 25 luglio 1998, n.286.

<sup>139</sup> Il Tribunale esclude così che possa configurarsi un danno patrimoniale: *“Al fine di determinare il quantum debeatur, occorre esaminare il contenuto della deposizione del teste (...), soggetto responsabile a partire dall'anno 2000 del settore giovanile della società calcistica Y, che ha riferito quanto segue: “(...) quale calciatore giovane di serie senza contratto, anche se fosse stato tesserato subito, non avrebbe avuto diritto a rimborsi spese, essendo di Bolzano, né a compensi. Tenuto conto delle suddette dichiarazioni, da cui emerge che il minore, ove fosse stato tesserato, non avrebbe avuto diritto ad ottenere né compensi né rimborsi spese, e considerato il fatto che i ricorrenti non hanno né allegato né dimostrato che il minore abbia nel*

domanda di risarcimento proposta da parte ricorrente, pertanto, unicamente alla voce di danno non patrimoniale, stante che, in forza del disposto normativo dell'art. 44 d.lgs n. 286/1998, il risarcimento del danno non patrimoniale risulta dovuto a prescindere dalla commissione di un fatto di reato, essendo bastevole, a tal fine, il mero accertamento di una condotta discriminatoria<sup>140</sup>.

**IV. IL CASO "SOKOLOV"**. Il caso "Sokolov" mette a nudo, ancora una volta, le incertezze della giurisprudenza rispetto all'operatività delle tutele civilistiche previste dalla normativa in materia di immigrazione con riferimento ai soggetti dell'ordinamento sportivo, confermando in un caso e smentendo nell'altro, quanto abbiamo avuto modo di constatare nei due precedenti giurisprudenziali appena esaminati.

---

*frattempo a causa del diniego de quo subito pregiudizi di carattere patrimoniale, non può essere riconosciuto a parte ricorrente alcun importo a titolo di danno patrimoniale"*.

<sup>140</sup> Il Tribunale, con riferimento alla individuazione e quantificazione del danno non patrimoniale, stabilisce: *"sotto tale profilo di danno, è anche da sottolineare il comportamento processuale tenuto dalle convenute, che non solo si sono opposte alle domande attoree, ma anche e soprattutto non hanno prontamente ottemperato all'ordinanza di questo Giudice d.d. 24 febbraio 2004, provvedendo ad adeguarsi solo in data 18 maggio 2004, quando ormai il campionato era terminato (essendosi il campionato concluso il 2 maggio 2004). Valutandosi tali circostanze fattuali (condotta discriminatoria protratta nel tempo dalle convenute del tutto ingiustificatamente, visto che era già emessa declaratoria di illiceità, condotta che ha comportato sofferenze, perdita ingiustificata di un anno di formazione e negazione di una libertà tutelata al minore, minore che si era già fatto notare quale giocatore per le sue buone qualità tecnico-atletiche), i ricorrenti hanno diritto ad ottenere dalle convenute un risarcimento, che pare equo determinare nella misura di € 8.500,00 in moneta attuale"*.

Con ordinanza del 27 ottobre 2008<sup>141</sup>, il Tribunale di Trento, in composizione monocratica, interveniva sul ricorso presentato da Tsevan Sokolov, giocatore di pallavolo di nazionalità bulgara, il quale lamentava che la sua richiesta di tesseramento fosse stata ingiustamente rigettata dalla Federazione Italiana di Pallavolo (Fipav), sulla base del divieto di tesseramento degli atleti stranieri under 23, introdotto con delibera del Consiglio Federale del 9 febbraio 2008. Il ricorrente chiedeva che la Fipav provvedesse immediatamente al suo tesseramento, sostenendo che la delibera del Consiglio Federale fosse in contrasto con le norme comunitarie e con quelle statali. In particolare, invocava la tutela accordata dall'art.44 del d.lgs. n. 286/98, argomentando che il comportamento tenuto dalla Federazione produceva un'ingiusta discriminazione basata unicamente sulla nazionalità.

La Federazione resistente eccepiva, preliminarmente, il difetto di giurisdizione dell'autorità ordinaria<sup>142</sup>, e sosteneva, nel merito, che *"l'attività sportiva della pallavolo era espressamente qualificata dilettantistica e che pertanto non veniva in rilievo un diritto tutelato dall'art. 43 del d. lgs. 286/98"*.

Il Tribunale dichiarava prive di fondamento le eccezioni pregiudiziali sollevate dalla Fipav in ordine al difetto di giurisdizione, sostenendo l'inderogabilità della disciplina statale prevista dalla normativa sull'immigrazione. L'azione

---

<sup>141</sup> Tribunale Trento, 27 ottobre 2008, in *giustiziasportiva.it*, 2009, n.1, p. 92 ss., con nota di D. ZINNARI, *op.cit.*

<sup>142</sup> La resistente, infatti, richiamava il disposto della legge n. 280/2003 e contestava, inoltre, che, in forza della *"clausola compromissoria di cui all'art. 58 dello statuto federale, non poteva essere adita la giustizia ordinaria, essendo prevista una incondizionata deroga in favore della giurisdizione sportiva"*.

proposta da Sokolov, ai sensi degli articoli 43 e 44 del d.lgs. n.286/98, costituisce, infatti, a parere del Tribunale, una *"speciale azione civile"*, per la quale sussiste sempre la giurisdizione del giudice ordinario, anche nel caso in cui la condotta discriminatoria derivi da atti amministrativi.

La *ratio* di tale rigida riserva giurisdizionale, a parere del Tribunale, risiede nel fatto che, di fronte ad una qualunque fattispecie discriminatoria, vengono in rilievo *"i diritti fondamentali della persona"*. La previsione normativa relativa ai rimedi previsti dagli articoli 43 e 44 del d.lgs. n. 286/98, inoltre, è talmente chiara da non poter essere interpretata diversamente o restrittivamente. Ne consegue che, trattandosi di *"posizioni giuridiche di rilievo costituzionale che sono espressione di principi fondamentali di ordine pubblico internazionale"*, non è consentito all'ordinamento sportivo derogare, in alcun modo, alla tutela giurisdizionale ordinaria<sup>143</sup>.

Entrando poi nel merito della questione, il Giudice, riteneva fondata la richiesta di tesseramento del giocatore bulgaro e ne accoglieva il ricorso, affermando l'irrilevanza della qualificazione di attività sportiva dilettantistica della prestazione sportiva richiesta al Sokolov ai fini dell'applicazione della tutela prevista dagli articoli 43 e 44 del d. lgs. n.286/98<sup>144</sup>.

---

<sup>143</sup> Secondo il Tribunale di Trento, neanche il richiamo alla clausola compromissoria prevista dallo statuto federale Fipav consente una diversa soluzione per due ordini di motivi, uno specifico ed uno generale. Nello specifico il Sokolov non risultava tesserato ed a lui, pertanto, non poteva essere richiesto il rispetto dello Statuto che impegna solo i tesserati. In generale, poi, *"la natura del diritto alla non discriminazione è in ogni caso ostativa alla preventiva rinuncia alla tutela davanti al giudice ordinario"*.

<sup>144</sup> Così nell'ordinanza in esame: *"Tale soluzione, che attribuisce una valenza dirimente alla qualificazione dell'attività (professionistica o dilettantistica) dei propri*

Sulla scia di un noto orientamento della giurisprudenza della Corte di Giustizia, infatti, il Tribunale stabilisce che *“è priva di fondamento, ad avviso di questo giudicante, l’obiezione della resistente secondo cui essendo la pallavolo un’attività sportiva dilettantistica non potrebbe configurarsi un rapporto di lavoro con la conseguente inoperatività delle disposizioni anti discriminatorie che non tutelano il diritto alla pratica sportiva tout court”*<sup>145</sup>.

Il Giudice tridentino giungeva, così, alla conclusione che l’inibizione all’esercizio di un’attività sportiva remunerata, sebbene venga formalmente qualificata come dilettantistica, configuri, in ogni caso, una compromissione sostanziale di una delle posizioni giuridiche tutelate dall’articolo 43 del d. lgs. n. 286/98 <sup>146</sup>, che protegge da *“ogni comportamento che direttamente o indirettamente compori una distinzione, esclusione, restrizione o preferenza basata sulla origine nazionale o etnica e che produca l’effetto di impedire o compromettere il riconoscimento, il godimento o l’esercizio, in condizioni di parità, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo economico”*. In particolare, il divieto di tesseramento opposto dalla Fipav integrava gli estremi di una condotta discriminatoria, perché ledeva una fondamentale

---

*tesserati da parte delle singole federazioni sportive, non è condivisibile e si scontra con l’orientamento formatosi nella giurisprudenza della Corte di Giustizia CE”*.

<sup>145</sup> Sempre secondo il Tribunale di Trento: *“Dopo avere affermato che l’attività sportiva è disciplinata dal diritto comunitario in quanto sia configurabile come attività economica (v. Corte Giustizia sentenza 15.12.1995 Bosman ) i giudici comunitari hanno enunciato il principio che la sola qualificazione di una disciplina sportiva come dilettantistica da parte delle federazioni nazionali non è idonea ad escludere che gli atleti tesserati svolgano in concreto un’attività economica quando percepiscono per le loro prestazioni un corrispettivo, anche se di entità modesta, che non sia limitato al semplice rimborso delle spese (v. sentenze Corte di Giustizia CE datate 11.4.2000 Deliege e dd. 13.4.2000 Lehtonen)”*.

libertà in campo economico, quale è quella di esercitare un'attività lavorativa in condizioni di parità, essendo *"configurabile un rapporto di lavoro sportivo quando, come nel caso in esame, l'attività dell'atleta sia remunerata"*<sup>147</sup>.

Gli effetti di tale provvedimento venivano, però, successivamente rimossi dall'ordinanza emessa dallo stesso Tribunale di Trento, in composizione collegiale<sup>148</sup>.

Infatti, intervenuto in seguito al reclamo proposto avverso la decisione del Giudice monocratico, il Tribunale attribuiva valore determinante all'eccezione formulata dal reclamante in ordine *"all'inammissibilità del rimedio azionato dal ricorrente"*. La controversia, a parere dell'Organo Giudicante, si doveva necessariamente instaurare innanzi al Tribunale Amministrativo del Lazio.

Dopo aver effettuato una ricostruzione storica dell'orientamento giurisprudenziale e dei rapporti fra ordinamento statale ed ordinamento sportivo relativamente al fenomeno della discriminazione, il Tribunale affermava che il ricorso alle norme, previste dal combinato disposto degli artt. 43 e 44 del d. lgs. n.286/98, poteva considerarsi una soluzione corretta solo prima dell'emanazione della legge n.280/2003. Tale legge, infatti, avrebbe introdotto *"un*

---

<sup>147</sup> Sul punto, l'ordinanza del Tribunale di Trento: *"Stante la prevalenza del diritto comunitario sugli ordinamenti nazionali in materia di attività economiche, fra le quali rientrano le prestazioni di lavoro subordinato e le prestazioni di servizi remunerate, deve concludersi che sia configurabile un rapporto di lavoro sportivo quando, come nel caso in esame, l'attività dell'atleta sia remunerata anche in quelle discipline formalmente qualificate dilettantistiche. La conseguenza è che il divieto di tesseramento previsto per gli atleti stranieri under 23 viola una libertà fondamentale in campo economico qual è quella di esercitare un'attività lavorativa in condizioni di parità e pertanto il diniego opposto dalla FIPAV ha portata discriminatoria"*.

<sup>148</sup> Ordinanza del Tribunale di Trento, con nota di F. GALLANA, *Una discriminazione nella discriminazione: il caso Sokolov*, in *giustiziasportiva.it*, 2009, n.1, p. 112 ss.

*elemento di novità” rispetto al passato, disciplinando “in maniera esaustiva e completa il sistema dei rapporti fra detti ordinamenti”<sup>149</sup>.*

Secondo i Giudici, deporrebbero in tal senso sia la *ratio legis* sia gli antecedenti fatti storici che avrebbero indotto il legislatore ad introdurre la normativa in questione proprio per porre un freno alla schizofrenia dell'ordinamento statale che aveva prodotto, in moltissimi casi, pronunce giurisprudenziali profondamente contrastanti<sup>150</sup>.

---

<sup>149</sup> L'ordinanza del Tribunale di Trento, sul punto: *“La disciplina sopra brevemente tratteggiata ha costituito, in un recente passato, in assenza di alcuna specifica normativa in materia di rapporti tra l'ordinamento statale e l'ordinamento sportivo, un'intuitiva soluzione dei casi di discriminazione sportiva fondata sulla nazionalità del tesserando nei quali, secondo l'orientamento prevalente dei giudici di merito, coniugandosi la discriminazione alla limitazione del diritto al lavoro ed alla libera circolazione dei lavoratori, sulla base della giurisprudenza comunitaria risultava del tutto piana la soluzione positiva. In tale filone si inquadrano le decisioni giurisdizionali segnalate dalle parti del giudizio, che sono tutte anteriori all'entrata in vigore della legge 17 ottobre 2003 n. 280. Un elemento di novità è stato, peraltro, introdotto, a parere del Tribunale, sul piano delle discriminazioni che si collegano ai rapporti tra ordinamento sportivo ed ordinamento statale, dalle legge 280/2003 che ha disciplinato esaustivamente e specificamente la materia dei rapporti di interferenza tra ordinamento statale ed ordinamenti sportivi. La normativa in esame, muovendo dall'esigenza di contemperare il riconoscimento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo con la delimitazione degli ambiti di detta autonomia, ha tracciato in via esaustiva e completa il sistema dei rapporti tra detti ordinamenti introducendo una disciplina speciale che, per i suoi obiettivi e la sua connotazione, si colloca in un evidente rapporto di “competenza” ovvero, in subordine, di “specialità” con le altre normative generali con essa interferenti”.*

<sup>150</sup> Nell'ordinanza, il Tribunale di Trento così argomenta: *“Che il legislatore abbia inteso sottoporre in via esclusiva alla disciplina della legge n. 280/2003 ogni situazione che attinga ai rapporti tra ordinamento statale ed ordinamenti sportivi si evince chiaramente dalla ratio della legge, esaminata alla luce delle ragioni che hanno indotto il legislatore ad introdurla, le quali trovano fondamento nelle plurime tensioni tra l'ordinamento statale e quello sportivo, per lo più emerse in sede di contenzioso giudiziario, con precipuo riferimento all'istituto del cosiddetto “vincolo di giustizia”, la conformità del quale all'ordinamento statale è stata, invero, contestata dalla prevalente dottrina e giurisprudenza, perchè in conflitto con i principi sanciti dagli artt. 24, 103 e 113 Cost.. L'antecedente storico immediato della disciplina è costituito dalla vicenda dell'iscrizione delle squadre professionistiche al campionato di calcio di serie A dell'anno 2003 che aveva visto i diversi Tribunali aditi assumere decisioni contrastanti, con un conseguente, innegabile, negativo*

Il ragionamento si basa sulla considerazione che la pluralità degli orientamenti giurisprudenziali rappresenterebbe un attentato per la sopravvivenza stessa dell'ordinamento sportivo; la contemporanea esistenza di pronunce contrastanti potrebbe, difatti, irrimediabilmente falsare i risultati della pratica sportiva agonistica, incidendo sul principio base della parità di trattamento delle società e dei tesserati, che rappresenta un valore essenziale ed ontologicamente imprescindibile per il regolare svolgimento delle competizioni e del corretto estrinsecarsi dell'attività sportiva associata, protetta anche dall'art. 18 della Carta Costituzionale.

L'introduzione, dunque, della disciplina speciale prevista dalla legge n. 280/2003 creerebbe una riserva, non soltanto sul piano sostanziale, regolando la giurisdizione con riferimento alle interferenze tra i due ordinamenti, ma anche sul piano, per così dire, procedimentale attraverso la predisposizione di regole dirette all'individuazione del giudice competente. Il Tribunale sostiene, infine, che la tutela apprestata dal Giudice Amministrativo non affievolirebbe la difesa dei diritti soggettivi fondamentali<sup>151</sup>, dal momento che i

---

*riflesso sul regolare svolgimento del campionato. L'exkursus della legge consente di ritenere, in definitiva, che il legislatore, alla luce del precedente storico immediato, abbia inteso individuare l'area di intervento del giudice statale nella materia sportiva assicurando, nel contempo, l'uniformità delle decisioni giurisdizionali che, si badi bene, nella materia sportiva è un valore essenziale poichè consente il paritario trattamento di analoghe situazioni e garantisce, quindi, il regolare svolgimento dei campionati e delle singole competizioni”.*

<sup>151</sup> Il Tribunale di Trento afferma che: “non si registra, peraltro, a seguito dell'interpretazione del sistema dei rapporti tra art. 44 D. Lgs. 286/98 ed art. 3 L. 280/2003, alcun vuoto di tutela giurisdizionale, essendo assicurata al ricorrente ogni idonea tutela avverso gli atti discriminatori “sportivi” anche nell'ambito della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Si osserva, anzitutto, che in sede di giurisdizione esclusiva al giudice amministrativo è riconosciuta la facoltà di assicurare la tutela dei diritti soggettivi fondamentali (quale è quello alla non discriminazione per motivi di nazionalità), ove la loro lesione sia dedotta come effetto di un comportamento materiale espressione di poteri autoritativi ovvero di atti della

---

*P.A., in materie riservate alla giurisdizione esclusiva dei giudici amministrativi (da ultimo e per tutte si veda Cass. S.U. 28 dicembre 2007 n. 27187), con conseguente facoltà di emissione dei provvedimenti cautelari che siano necessari per assicurare provvisoriamente gli effetti della futura decisione finale sulle richieste inibitorie, demolitorie ed eventualmente risarcitorie dei soggetti che deducono di essere danneggiati da detti comportamenti o provvedimenti. D'altro canto, non appare superfluo ricordare che il diritto alla non discriminazione non è stato introdotto nell'ordinamento dall'art. 43 del D. Lgs. 286/98, ma preesiste ad esso essendo garantito e tutelato dalla Costituzione della Repubblica (art. 3 Cost.). La Corte Costituzionale si è, infatti, espressamente pronunciata, sin dalla sua prima giurisprudenza, nel senso della illegittimità, in generale, dei trattamenti discriminatori fondati su distinzioni di sesso, razza, lingua, religione, opinioni politiche e condizioni personali e sociali evidenziando che l'art. 3 Cost. contiene un precetto di fronte al quale non sono ammesse deroghe da parte del legislatore ordinario (Corte Cost., n. 56 del 1958). La Corte ha inoltre ritenuto di individuare una serie di libertà costituzionali intangibili, siano esse o meno di titolarità di cittadini, in relazione alle quali non è tollerata alcuna discriminazione ed in relazione alle quali la valutazione di ragionevolezza di un eventuale trattamento discriminatorio deve esser condotta in modo severo, risultando interdotta qualunque opzione che fondi e giustifichi la differenza di trattamento sulla base di un generico riferimento alla nazionalità ed alla cittadinanza. Nell'ambito dei diritti fondamentali il giudice delle leggi ha, peraltro, da tempo affermato che il principio costituzionale di uguaglianza non tollera discriminazioni fondate sulla nazionalità (Corte Cost. n. 452 del 2005). La nozione del principio di uguaglianza è, infatti, inclusiva della condizione dei non cittadini posto che l'art. 3 Cost. deve leggersi in combinato disposto con l'art. 2 Cost., con il rafforzamento della riserva di legge derivante dall'obbligo di conformità ai trattati internazionali di cui all'art. 10 cpv. Cost.. Ne consegue che l'art. 3 sebbene si riferisca espressamente ai soli cittadini, deve ritenersi esteso anche agli stranieri allorchè si tratti della tutela di diritti inviolabili dell'uomo, garantiti allo straniero anche in conformità all'ordinamento internazionale (in questo senso, Corte Cost. n. 290 del 1995; Corte Cost. n. 34 del 1995; Corte Cost. n. 62 del 1994; Corte Cost. n. 120 del 1967). In tale quadro debbono, ulteriormente, richiamarsi quali norme fondanti il divieto di discriminazione per nazionalità sia le previsioni generali del Trattato CE (art. 12) che quelle speciali del medesimo Trattato in materia di libera circolazione dei lavoratori e di libertà di stabilimento (art. 39 e 43), le convenzioni internazionali ed europee (art. 2 della Dichiarazione Universale dei diritti dell'uomo; art. 14 della Convenzione Europea dei diritti umani; art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea) oltre alle numerose decisioni della Corte di Giustizia CE nella materia del diritto al lavoro e di stabilimento, anche in materia sportiva (per tutte Corte di Giustizia CE, 11 settembre 2008, Rozet + altri / Repubblica Italiana; Corte Giustizia CE, sentenza 8 maggio 2003 Deutscher Handballbund / Maros Kolpak; Corte Giustizia CE, sentenza 15 dicembre 1995 Bosman). Si vuole, in sostanza, evidenziare che il diritto alla non discriminazione non nasce con il D. Lgs. 286/98 nè con il successivo D. Lgs. 215/2003 (che peraltro, a norma dell'art. 3 comma 2, non riguarda la tutela della discriminazione per nazionalità) ma è consacrato da norme costituzionali od a copertura costituzionale: la disciplina del 1998 si limita, quindi, ad individuare una modalità di tutela della discriminazione, peraltro non esclusiva.*

provvedimenti adottabili sono analoghi a quelli consentiti al giudice ordinario, ma giungerebbe addirittura a rafforzarla, dal momento che consente l'annullamento con efficacia *erga omnes* degli atti amministrativi<sup>152</sup>.

Sulla scorta di tali argomentazioni il Tribunale accoglieva il reclamo, dichiarava inammissibile il ricorso e revocava il provvedimento cautelare emesso dal Giudice monocratico.

Anche in questo caso, esattamente come avvenuto per la vicenda "Hernandez", ma attraverso un diverso impianto argomentativo, si perviene al risultato di preservare l'ordinamento sportivo dagli effetti della normativa statale e comunitaria in materia di discriminazione. Nella vicenda "Sokolov", la questione attiene ai profili di competenza del Giudice adito, nella vicenda "Hernandez", la questione attiene a profili di diritto sostanziale, ma il risultato è il medesimo.

Anche la decisione del Tribunale di Trento, così come quella del Tribunale di Pescara, è stata sottoposta a diverse critiche<sup>153</sup>.

---

*La tutela della discriminazione per nazionalità non si esaurisce, infatti, negli ambiti e secondo le procedure definite da detta normativa, posto che il diritto alla non discriminazione trova il proprio fondamento in molteplici fonti, anche anteriori, ed il legislatore non riserva espressamente ed in via esclusiva al giudice ordinario ed alla procedura speciale dell'art. 44 la tutela antidiscriminatoria".*

<sup>152</sup> La sentenza in oggetto così conclude: "Alla luce di tali considerazioni può, ulteriormente, affermarsi che la tutela assicurata dal giudice amministrativo nella materia delle situazioni giuridiche incise dalle Federazioni Sportive non solo è equivalente a quella assicurata dal giudice ordinario, ma è, addirittura, più completa e stabile posto che – ove siano rispettati i termini di decadenza per l'impugnazione degli atti amministrativi e salva la facoltà di disapplicazione dei provvedimenti da parte dello stesso giudice amministrativo nel caso di lesione di diritti fondamentali ed incompressibili – essa consente – nei limiti sopra evidenziati, l'annullamento con efficacia *erga omnes*, dell'atto generale di natura amministrativa, unitamente all'annullamento del provvedimento applicativo negativo".

<sup>153</sup> Decisi rilievi critici in: F. GALLANA, *op.cit.*, p. 122 ss.

In particolare è stata contestata la possibilità di attrarre, alla sfera di competenza esclusiva del giudice amministrativo, i casi di presunte discriminazioni fondate sulla nazionalità, sol che tali fatti vengano a concretarsi nell'ambito di un'esperienza sportiva.

Secondo gli autori di tali critiche, così operando, si verrebbe a creare una disparità di trattamento, addirittura una doppia discriminazione. La prima risiederebbe, ovviamente, nello stesso comportamento discriminatorio, la seconda, stavolta, risiederebbe nello strumento processuale azionabile, che verrebbe ad essere diverso nel caso in cui la controversia sia ascrivibile ad una vertenza di carattere sportivo. Tale "*diverso canale processuale*" sarebbe inammissibile, implicando la garanzia di una minore tutela rispetto all'efficace e specifico rimedio previsto dall'art.44 del T.U. sull'immigrazione, laddove, invece, è in gioco la probabile compromissione di diritti e libertà fondamentali della persona umana. Lo sportivo avrebbe così un rimedio in meno e certamente meno efficace.

Un ulteriore rilievo, nei confronti della seconda decisione del Tribunale di Trento, è stato mosso partendo dalla considerazione che la causa verte proprio sul diniego di tesseramento opposto al Sokolov dalla Federazione.

Risultando pacifico, pertanto, che l'atleta non era tesserato per alcuna società sportiva italiana al momento della proposizione del ricorso, verrebbe a mancare un requisito fondamentale affinché operi la riserva di giurisdizione prevista dalla legge n. 280/2003.

Mancherebbe, infatti, il requisito dell'appartenenza del Sokolov ai soggetti dell'ordinamento sportivo italiano, imposto dagli articoli 2 e 3 della legge n.280/2003, perché sia

configurabile, dapprima, la riserva di giurisdizione in favore degli organi di giustizia sportiva e, immediatamente dopo, la competenza del T.A.R. del Lazio.

Mentre la prima critica risulta superata dalle stesse argomentazioni del Tribunale di Trento, quest'ultima sembra essere davvero insuperabile.

## **V. UN ORIENTAMENTO TIMIDAMENTE PREVALENTE.**

Concludendo l'analisi condotta sull'ordinamento statale, nonostante la profonda incertezza mostrata dai precedenti giurisprudenziali richiamati, si ritiene che si possa rintracciare un orientamento "*timidamente prevalente*" nelle pronunce che risultano maggiormente invasive per l'ordinamento sportivo.

In tali pronunce i Giudici, che appaiono particolarmente attenti al dettato normativo statale e comunitario, sostenengono che un diniego di tesseramento, basato sulla sola nazionalità dell'atleta, sia lesivo di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, quali: il diritto alla libera estrinsecazione della propria personalità nelle formazioni sociali (art.2 Cost.), il diritto di associazione (art.18 Cost.), il diritto alla salute (art.32 Cost.).

La violazione maggiormente contestata riguarda, ovviamente, il principio di uguaglianza sancito all'art. 3 della Costituzione<sup>154</sup>.

In particolare, con riferimento alle restrizioni relative al tesseramento degli atleti stranieri, molte pronunce mettono in rilievo che non è sufficiente il generale richiamo al principio della tutela dei vivai giovanili - sancito dal CONI, recepito nelle normative federali e protetto dall'art. 27, comma 5- bis,

---

<sup>154</sup> In tal senso si confronti: A. BELLOMO, *op.cit.*, p. 131 ss.

del Testo Unico 286/1998<sup>155</sup> - per far sì che la bilancia del giudizio, in sede di verifica giurisprudenziale dei comportamenti, propenda in favore di tale tutela, quando di fronte vi sia la compromissione di beni e diritti fondamentali ed irrinunciabili, strettamente correlati alla difesa della dignità umana.

Una diversa opera di bilanciamento sarebbe in contrasto, innanzitutto, con l'art.2 della Costituzione, che protegge l'estrinsecarsi della personalità umana negli ambiti sociali, quale è certamente il contesto sportivo, dall'aggressione nei confronti dei diritti inviolabili dei singoli.

Molti ritengono, inoltre, che le attuali misure predisposte dall'ordinamento sportivo per tutelare i "vivai nazionali" incidano gravemente su diritti costituzionalmente garantiti agli stranieri e, per tale motivo, ne auspicano una sostanziale modifica.

Particolarmente interessante, a tal proposito, risulta la recente ordinanza del Tribunale di Lodi<sup>156</sup> sul caso di un

---

<sup>155</sup> L'art. 27, comma 5-bis del Testo Unico 286/1998 stabilisce che: *“con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali, su proposta del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), sentiti i Ministri dell'interno e del lavoro e delle politiche sociali, è determinato il limite massimo annuale d'ingresso degli sportivi stranieri che svolgono attività sportiva a titolo professionistico o comunque retribuita, da ripartire tra le federazioni sportive nazionali. Tale ripartizione è effettuata dal CONI con delibera da sottoporre all'approvazione del Ministro vigilante. Con la stessa delibera sono stabiliti i criteri generali di assegnazione e di tesseramento per ogni stagione agonistica anche al fine di assicurare la tutela dei vivai giovanili”*. Lo Stato italiano ha, dunque, delegato al CONI il compito di ripartire tra le diverse federazioni sportive il numero *“massimo annuale d'ingresso di sportivi stranieri che svolgono attività sportiva a titolo professionistico o comunque retribuita”*, nonché *“i criteri generali di tesseramento per ogni stagione agonistica”*. Solo in tale ambito, un diniego di tesseramento dovrebbe potersi considerarsi legittimo. Interessanti spunti si ritrovano anche in: C. ALVISI, *Principio di uguaglianza e autonomia privata nell'ordinamento federale*, cit., p. 123 ss.; D. MEMMO, *op.cit.*, p. 143 ss.

<sup>156</sup> Ordinanza del Tribunale di Lodi, del 13 maggio 2010, reperita sul sito: [www.cirdi.org/primo-piano/tesseramento-negato-a-un-togolese-figc-condannata-per-discriminazione](http://www.cirdi.org/primo-piano/tesseramento-negato-a-un-togolese-figc-condannata-per-discriminazione)

giocatore togolese, residente in Italia, al quale era stato rifiutato il tesseramento da parte della FIGC.

La motivazione del rifiuto risiedeva nel fatto che il giocatore fosse in possesso di un permesso di soggiorno della durata di soli cinque mesi, quando l'art.40, comma 11 bis delle N.O.I.F. (Norme organizzative interne della FIGC) prescrive che il permesso di soggiorno debba essere valido almeno fino al termine della stagione sportiva corrente<sup>157</sup>.

L'atleta aveva proposto ricorso ai sensi dell'art.44 del d.lgs. 286/98, ritenendo che il requisito temporale di cui sopra (validità del permesso di soggiorno fino al termine della stagione sportiva) fosse di natura discriminatoria, e conseguentemente lo fosse anche il comportamento tenuto dalla FIGC che aveva negato il tesseramento.

La Federazione aveva, preliminarmente, sostenuto che la cognizione della controversia spettasse alla cosiddetta Giustizia sportiva ed in subordine al giudice amministrativo ai sensi della legge n. 280/2003.

Nel merito, poi, aveva contestato la sussistenza di comportamenti discriminatori, in quanto la stessa si era limitata ad applicare una norma, l'art. 40 delle NOIF, che richiede ai giocatori di essere in regola con il permesso di soggiorno.

---

<sup>157</sup> L'art.40, comma 11 bis, delle Norme Organizzative Interne della FIGC (NOIF), recita: *“i calciatori di cittadinanza non italiana, residenti in Italia, di età superiore ai 16 anni che non siano mai stati tesserati per Federazione estera e che richiedono il tesseramento per società della Lega Nazionale Dilettanti, devono presentare la dichiarazione di non essere mai stati tesserati per Federazione estera, il certificato di residenza anagrafica attestante la residenza in Italia da almeno dodici mesi e, qualora fossero di nazionalità extracomunitaria, devono presentare anche il permesso di soggiorno valido almeno fino al termine della stagione sportiva corrente”*.

Tale permesso, secondo la FIGC, deve necessariamente *“essere valido fino al termine della stagione sportiva, in quanto certamente la FIGC non può avallare la presenza di un extracomunitario nel nostro Paese, in una condizione di irregolarità”*.

Inoltre, *“consentendo la permanenza di un extracomunitario privo del permesso di soggiorno la Federazione potrebbe incorrere in un reato di correttezza”*. Tale disposizione, che pone limiti al tesseramento di calciatori stranieri, peraltro, a parere della resistente, sarebbe sorretta e giustificata dalla necessità e dall'interesse di tutelare i *“vivaisti nostrani”*.

Ancora una volta, come già evidenziato nei casi precedentemente esaminati, sono essenzialmente due le questioni che vengono richiamate negli atti difensivi delle Federazioni e che rappresentano terreno di confronto e scontro fra l'ordinamento statale e quello sportivo.

La prima, riguarda la giurisdizione o la competenza dei giudici chiamati a decidere la controversia, questione non ancora risolta nonostante l'emanazione della legge n.280/2003<sup>158</sup>.

---

<sup>158</sup> Intervento normativo oggetto di ampissimo dibattito, su cui, di recente v. L. CIMELLARO, *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Danno e resp.*, 2009, p. 612 ss. La giustizia sportiva, nel corso degli anni, ha visto minacciata la sua autonomia ed efficacia sul doppio fronte dell'intervento della magistratura ordinaria e di quella amministrativa. Da un lato, la Suprema Corte, con una pronuncia a sezioni unite, ha ribadito che, mentre la giustizia sportiva si riferisce alle ipotesi in cui si discute dell'applicazione delle regole sportive, quella statale è chiamata a risolvere le controversie che, concernendo la violazione di diritti soggettivi o interessi legittimi, devono considerarsi rilevanti per l'ordinamento generale (Cass. Sez. un., 23 marzo 2004, n.5775, in *Foro it.*, Rep. 2005, voce *Sport*, n.93). Dall'altro lato, il Consiglio di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n.5782, in *Foro it.*, 2009, III, p. 195 ss., con osservazioni di A. PALMERI, che, *“pur riconoscendo la spettanza all'ordinamento sportivo delle controversie concernenti l'osservanza delle norme regolamentari, organizzative e statutarie, e la valutazione dei comportamenti rilevanti sul piano disciplinare, compresa*

La seconda questione è relativa al merito delle vicende e comporta articolate operazioni di bilanciamento fra i diritti ed i beni che, di volta in volta, vengono richiamati dalle parti.

Su entrambe le questioni non si è ancora formato un orientamento giurisprudenziale sicuro e di riferimento, giungendosi a risultati alquanto incerti e contraddittori.

La partita non si è ancora conclusa, per dirla in termini sportivi. Tra un "set" ed un altro, si assiste ad un avvincente "match" nel quale, l'ordinamento sportivo e quello statale, hanno alternativamente la meglio a seconda che a prevalere siano le ragioni, i principi, i diritti ed i beni difesi dalle Federazioni in rappresentanza dell'ordinamento sportivo, o, di contro, le ragioni, i principi, i diritti ed i beni difesi dai singoli ricorrenti e tutelati dai Giudici come ragioni dell'ordinamento statale che devono necessariamente prevalere su quelle dello sport.

A volte è bastato eccepire il difetto di competenza del giudice (caso "Sokolov"), altre volte è stato necessario contrapporre un sofisticato ragionamento nel merito (vicenda "Hernandez"), altre volte ancora, invece, non è bastato né l'uno, né l'altro per porre al riparo l'ordinamento sportivo dalle ingerenze dello Stato (come nel caso "Khazari" ed in quello del calciatore togolese, ora in esame). Ingerenze che sembrano destinate ad aumentare se, come si ritiene, si consoliderà quell'orientamento che abbiamo definito "timidamente prevalente" e che, proprio dall'ordinanza del Tribunale di Lodi, riceve un notevole contributo.

---

*l'irrogazione delle relative sanzioni, riserva invece alla giurisdizione del giudice amministrativo le controversie relative al risarcimento del danno subito da una società in conseguenza delle decisioni adottate da una federazione sportiva o dagli organi della giustizia sportiva".*

Il provvedimento del Tribunale, difatti, annichisce entrambe le difese spiegate dalla Federazione Italiana Gioco Calcio mediante un articolato ragionamento giuridico che merita un, seppur breve, approfondimento.

Viene, innanzi tutto, dichiarata priva di fondamento l'eccezione sulla giurisdizione del giudice ordinario per la cognizione della causa sollevata dalla Federazione. Secondo il Tribunale, il comportamento della resistente avrebbe *"l'effetto di ledere direttamente il diritto soggettivo alla parità di trattamento"*, finendo *"conseguentemente per investire la tutela di diritti fondamentali dell'individuo"*, riconosciuti dall'ordinamento italiano, comunitario ed internazionale.

Queste considerazioni inducono il Giudice ad affermare che la giurisdizione spetti all'Autorità giudiziaria ordinaria proprio in virtù *"dell'applicazione dei principi generali in tema di riparto della giurisdizione (contenuti negli artt. 102 e 103 Cost., nonché nell'art.2 All. E. L. 2248/1865)"*. La legislazione italiana prevede, peraltro, un rimedio specifico, nei casi di violazione del diritto a non subire discriminazioni, azionabile ai sensi del d.lgs. n.286/1998 proprio dinanzi al Giudice ordinario. Sulla scorta di queste argomentazioni viene dichiarata la giurisdizione del Giudice adito.

Decisamente più complesso e ricercato, invece, risulta il ragionamento formulato nel merito.

Il Tribunale, al fine di accertare se le condotte imposte dall'art.40 delle NOIF abbiano o meno natura discriminatoria, afferma che *"il concetto di discriminazione generalmente implica una disuguaglianza nel trattamento di situazioni simili ovvero una uguaglianza nel trattamento di situazioni dissimili"*.

Il percorso argomentativo parte, ancora una volta, dalla citazione dell'art. 3 della Costituzione e dell'art.43 del d. lgs. n. 286/1998 e, dopo un lungo *excursus* sulle fonti applicabili in caso di violazione del diritto alla non discriminazione, giunge ad affermare il carattere discriminatorio del comportamento tenuto dalla FIGC <sup>159</sup>.

Secondo l'organo giudicante, prevedere il possesso di un titolo di soggiorno valido almeno fino al termine della stagione

---

<sup>159</sup> Il Tribunale, “*rilevato che lo Stato di diritto, cui il nostro ordinamento si ispira, impone alla collettività, agli enti pubblici e privati di conformarsi al rispetto delle norme che si vanno a citare e di promuovere la tutela dei diritti inviolabili della persona*”, ritiene opportuno indicare specificamente la normativa nazionale e internazionale più significativa ed in particolare: 1) La Dichiarazione universale dei diritti umani, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 10 dicembre 1948; 2) La Dichiarazione sull'eliminazione di tutte le forme di intolleranza e discriminazione basate sulla religione o sul credo, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 25 novembre 1981; 3) La Dichiarazione sulla razza e sui pregiudizi razziali, adottata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), il 27 novembre 1978; 4) Il Patto internazionale sui diritti civili e politici, adottato dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 16 dicembre 1966; 5) La Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, adottata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, il 21 dicembre 1965; 6) La Convenzione contro la discriminazione nell'educazione, adottata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), il 14 dicembre 1960; 7) La Convenzione n.111 sulla discriminazione in materia di impiego e nelle professioni, adottata dalla Conferenza Generale dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), il 28 giugno 1958; 8) La Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, adottata dall'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura (UNESCO), il 20 ottobre 2005; 9) La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, Roma, 4 novembre 1950; 10) La Carta sociale europea, adottata a Strasburgo il 3 maggio 1996; 11) La Convenzione quadro per la protezione delle minoranze nazionali, adottata a Strasburgo il 1 febbraio 1995; 12) La Risoluzione n. (2002) 8, recante lo Statuto della Commissione europea contro il razzismo e l'intolleranza (ECRI) adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 13 giugno 2002; 13) La Raccomandazione n.20 “On hate speech” (1997) del Comitato dei Ministri; 14) La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, adottata a Nizza, il 7 dicembre 2000; 15) La Direttiva 2000/43/CE del Consiglio, 29 giugno 2000; 16) La Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, 27 novembre 2000; 17) La Decisione 1672/2006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, 24 ottobre 2006; 18) Il Decreto legislativo, 9 luglio 2003, n.215; 19) Il Decreto legislativo, 9 luglio 2003, n.216; 20) Il Decreto legislativo, 25 luglio 1998, 286.

sportiva corrente, tra i requisiti per il tesseramento dei calciatori, costituirebbe una *“condizione illogica, irragionevole, non giustificata, incoerente e contraria ai principi di parità di trattamento a parità di condizioni”*. Non si potrebbe ravvisare, infatti, alcun interesse pubblico, né della FIGC, né delle società sportive e l'unica *ratio* di tale restrizione risulterebbe quella di *“introdurre una preclusione destinata a scriminare gli aspiranti calciatori extracomunitari in quanto tali”*, ponendosi perciò in contrasto con tutte le norme richiamate.

Le ragioni addotte dalla Federazione, al fine di giustificare l'introduzione di tale requisito, non solo non convincono il Tribunale, ma addirittura, con riferimento alla tutela dei vivai, divengono motivo di ulteriore censura. Difendersi, chiamando in causa il *“rischio di incorrere in un reato di correttezza”* e la necessità di *“tutelare i vivai nostrani”*, rappresenta, per il Giudice, una sostanziale ammissione di colpa rispetto alla volontà di preferire i giocatori italiani *“in aperto spregio a tutte le norme nazionali ed internazionali ampiamente sopra riportate che impongono il rispetto dell'indefettibile principio di parità di trattamento cui si informano le odierne società civili”*, ed un maldestro tentativo di nascondere *“un sostanziale fenomeno di etnocentrismo, modello sociale eticamente inaccettabile”*.

Secondo il Tribunale, *“lo svolgimento di un'attività sportiva alla quale un calciatore professionista dedica le proprie energie ed il proprio tempo in maniera consistente non può che costituire ex se esplicazione della propria personalità”*.

Il comportamento tenuto dalla Federazione violerebbe, innanzi tutto, *“il primario principio di uguaglianza e di parità di trattamento”* ed, impedendo lo sviluppo della personalità, si

porrebbe in aperto contrasto con gli sforzi e le azioni della Comunità internazionale, della Comunità Europea, dell'ordinamento italiano, e di gran parte della giurisprudenza nazionale ed europea, finalizzate alla tutela della *"dignità umana sotto ogni sua forma ed espressione"*, fine non raggiungibile senza un'adeguata difesa della libertà dello sviluppo della personalità.

Ed ancora, dal momento che un giocatore di calcio deve anche essere considerato come un lavoratore, il regolamento federale avrebbe negato *"il riconoscimento, il godimento e l'esercizio, in parità di condizioni con altri giocatori, dei diritti umani e delle libertà fondamentali in campo economico, sociale e culturale ed in ogni altro settore della vita pubblica ad essi collegati"*, impedendo al giocatore togolese di *"beneficiare di un reddito"*, nonché di godere *"delle uguali chances"*, rispetto ai giocatori italiani e comunitari, *"di porsi in evidenza tra i giovani talenti agli occhi delle grandi squadre"*.

Dopo aver sottolineato l'importanza dello sport per favorire i processi di integrazione multietnica e il dialogo interculturale, il Tribunale torna a condannare duramente il comportamento della Federazione che, di fatto, andrebbe in senso opposto, emanando norme discriminatorie e violando, così, il proprio *"dovere di terzietà"* che le imporrebbe di difendere *"interessi pubblici"* e non certamente quelli *"nostrani"*.

Infine, la particolare gravità di tale comportamento, senza *"alcuna giustificazione giuridicamente e socialmente apprezzabile"*, a parere del Giudice, comporta la necessità di pubblicare il provvedimento su un quotidiano a diffusione nazionale.

Il provvedimento in esame rappresenta una sonora bocciatura per le ragioni del mondo dello sport e consuma, per l'ennesima volta, il sacrificio dell'autonomia e della specificità dell'ordinamento sportivo sul sacro altare della difesa della dignità umana, incidendo profondamente sugli assetti e sulle prassi dei rapporti fra soggetti dell'ordinamento sportivo.

La linea di tendenza emersa è chiara e sembra indicare un progressivo allargamento delle tutele previste dal principio di non discriminazione in ambito sportivo.

Tutte le pronunce esaminate riguardano atleti stranieri extracomunitari e/o dilettanti. Dopo la "sentenza Bosman"<sup>160</sup>, le limitazioni federali relative al tesseramento dei cittadini comunitari sono sostanzialmente scomparse per i giocatori professionisti. I problemi permangono invece per i dilettanti e per gli stranieri extracomunitari. È questa la nuova frontiera di conquista del diritto antidiscriminatorio<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> Particolare interesse rivestono ancora alcuni commenti apparsi al momento dell'emanazione della sentenza, tra cui v. A. MANZELLA, *L'Europa e lo sport: un difficile dialogo dopo Bosman?*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1996, p. 409 ss.; M. COCCIA – C. NIZZO, *Il dopo-Bosman e il modello sportivo europeo*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, p. 335 ss.

<sup>161</sup> Con riferimento a cittadini extracomunitari, vanno, poi, distinti i cittadini provenienti da paesi che hanno accordi associativi con l'Unione Europea. A tal proposito si confronti: Corte di Giustizia, ordinanza 25 luglio 2008, con nota di M. TOCCI, *Status civitatis comunitario dei calciatori cittadini di Stati extracomunitari associati all'Unione Europea* in *Giustizia Sportiva.it*, 2009, n.1, p. 133 ss. La Corte ha affermato il principio che i calciatori che siano cittadini di Stati extracomunitari associati all'Unione Europea godono dello *status civitatis* comunitario. Il caso riguardava un calciatore turco della squadra Real Sociedad de Futbol Sad. Precedenti dello stesso avviso si rintracciano in: Corte di Giustizia, 12 aprile 2005, causa C-265/2003, in *Guida al diritto*, 2005, n.20, 111 ss. La causa riguardava il giocatore russo Simutenkov. Ed ancora: Corte di Giustizia, 8 maggio 2003, causa C-438/2000, in *Guida al diritto*, 2003, n.20, 111 ss. Parla espressamente di "una nuova stagione per il principio di non discriminazione riferito ai giocatori non comunitari" C. ALVISI, *Principio di uguaglianza e autonomia privata nell'ordinamento federale*, cit., p. 127. Quest'ultima A. conclude il saggio appena citato affermando che: "resta aperto il dibattito circa l'ammissibilità di una pretesa al tesseramento e circa il suo riconoscimento nell'ambito dell'ordinamento statale quale situazione di diritto

---

*soggettivo o di semplice interesse legittimo*". Interessanti rilievi sull'argomento si trovano anche in D. MEMMO, *op.cit.*, p. 143 ss.

## CAPITOLO SECONDO

### IL PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE NELL'ORDINAMENTO SPORTIVO

#### 1. IL CIO.

**I. LA CARTA OLIMPICA.** L'analisi della normativa interna all'ordinamento sportivo, in considerazione della struttura verticistica che caratterizza l'organizzazione sportiva mondiale al cui apice si è posto il CIO, non può che partire dalla "Carta Olimpica"<sup>162</sup>, per valutare, che acquisisce un peso specifico determinante per ricostruire il principio di non discriminazione<sup>163</sup>.

Nella parte introduttiva vengono individuati la natura e gli obiettivi principali del Movimento olimpico. Considerata strumento fondante e fondamentale, con valore costituzionale,

---

<sup>162</sup> La "Carta Olimpica" rappresenta il più importante fenomeno di codificazione prodotto dall'ordinamento sportivo, nella sua parte introduttiva è possibile leggere: "The Olympic Charter (OC) is the codification of the Fundamental Principles of Olympism, Rules and Bye-Laws adopted by the International Olympic Committee (IOC). It governs the organisation, action and operation of the Olympic Movement and sets forth the conditions for the celebration of the Olympic Games". Il testo esaminato è quello in vigore dal 7 luglio 2007.

<sup>163</sup> Per approfondimenti sul sistema sportivo è possibile riferirsi ai seguenti recenti contributi: G. LIOTTA – L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, cit.; M. COCCIA, *Codice di diritto sportivo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009; M. SANINO – F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Cedam, Padova, 2008; G. VALORI, *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, Giappichelli, Torino, 2009; AA.VV., *Diritto dello Sport*, Le Monnier, Firenze, 2008; L. CANTAMESSA, G.M. RICCIO, G.SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2008.

nella Carta sono condensati i valori ed i principi fondamentali dell'Olimpismo<sup>164</sup>; la Carta funge anche da statuto per il CIO e rappresenta il riferimento per definire e strutturare i rapporti tra le componenti principali del Movimento Olimpico, vale a dire il CIO stesso, le Federazioni internazionali, i Comitati olimpici nazionali, cui si affiancano di volta in volta i Comitati organizzatori dei Giochi olimpici in sede locale<sup>165</sup>.

Già in questa parte introduttiva è possibile rintracciare una particolare attenzione nei confronti della problematica della discriminazione, quanto meno di genere; il “*costituente olimpico*” si muove, infatti, con grande circospezione anche nell'impiego delle parole, e, in omaggio al principio di uguaglianza, ma soprattutto rispettoso del principio delle pari opportunità fra generi, si affretta a specificare che nella Carta Olimpica il genere maschile, usato con riferimento a figure specifiche (ad es. presidente, membro, ecc.), deve essere

---

<sup>164</sup> Per fissare alcuni tappe fondamentali nella storia del “Moderno Olimpismo” basta fare riferimento all'introduzione della “Carta Olimpica” che così recita: “*Modern Olympism was conceived by Pierre de Coubertin, on whose initiative the International Athletic Congress of Paris was held in June 1894. The International Olympic Committee (IOC) constituted itself on 23 June 1894. The first Olympic Games (Games of the Olympiad) of modern times were celebrated in Athens, Greece, in 1896. In 1914, the Olympic flag presented by Pierre de Coubertin at the Paris Congress was adopted. It includes the five interlaced rings, which represent the union of the five continents and the meeting of athletes from throughout the world at the Olympic Games. The first Olympic Winter Games were celebrated in Chamonix, France, in 1924*”.

<sup>165</sup> Sul punto, sempre nella parte introduttiva della Carta, si legga: “*In essence, the Olympic Charter serves three main purposes: a) The Olympic Charter, as a basic instrument of a constitutional nature, sets forth and recalls the Fundamental Principles and essential values of Olympism. b) The Olympic Charter also serves as statutes for the International Olympic Committee. c) In addition, the Olympic Charter defines the main reciprocal rights and obligations of the three main constituents of the Olympic Movement, namely the International Olympic Committee, the International Federations and the National Olympic Committees, as well as the Organising Committees for the Olympic Games, all of which are required to comply with the Olympic Charter*”.

inteso, a meno che non ci siano previsioni contrarie, come riferito anche al genere femminile<sup>166</sup>.

La Carta presenta, subito dopo la parte introduttiva, l'enunciazione dei principi fondamentali dell'Olimpismo; al punto 1, dopo avere dichiarato che l'Olimpismo è essenzialmente una filosofia di vita che si basa sull'esaltazione e sulla combinazione bilanciata delle qualità del corpo, dello spirito e della mente, fissa come obiettivo dell'intero movimento la realizzazione di un modello di vita basato sul piacere di impegnarsi, sul valore educativo dei buoni esempi e sul rispetto per i principi etici fondamentali ed universalmente riconosciuti<sup>167</sup>.

In questo richiamo finale ai principi etici, si può leggere un riconoscimento, sebbene indiretto, anche ai principi di non discriminazione e di uguaglianza, come prodotti dell'evoluzione normativa e sociale descritta nelle pagine precedenti.

Proseguendo al punto 2, la Carta prescrive, come ulteriore obiettivo specifico dell'Olimpismo, quello di porre lo sport al servizio di uno sviluppo armonioso dell'uomo, al fine

---

<sup>166</sup> Nella nota di chiusura della parte introduttiva della Carta si chiarisce: “*In the Olympic Charter, the masculine gender used in relation to any physical person (for example, names such as president, vice-president, chairman, member, leader, official, chef de mission, participant, competitor, athlete, judge, referee, member of a jury, attaché, candidate or personnel, or pronouns such as he, they or them) shall, unless there is a specific provision to the contrary, be understood as including the feminine gender*”.

<sup>167</sup> Tra i principi fondamentali, al punto 1: “*Olympism is a philosophy of life, exalting and combining in a balanced whole the qualities of body, will and mind. Blending sport with culture and education, Olympism seeks to create a way of life based on the joy of effort, the educational value of good example and respect for universal fundamental ethical principles*”.

di promuovere una società pacifica basata sul rispetto della dignità umana<sup>168</sup>.

Non poteva certo mancare un diretto ed esplicito riferimento alla dignità umana che, come chiarito precedentemente, rappresenta il bene giuridico protetto dalla normativa antidiscriminatoria.

Ma se nel caso del richiamo al rispetto della dignità umana ed ai principi etici universalmente riconosciuti, l'ordinamento sportivo è costretto ad attingere a concetti e principi elaborati dalla Comunità internazionale con il concorso dei legislatori nazionali, della dottrina e della giurisprudenza, al punto 4, invece il rapporto si inverte, e l'ordinamento sportivo finisce col fornire l'unico riferimento normativo nel quale lo sport viene sancito espressamente come diritto umano<sup>169</sup>, fatto salvo qualche raro caso rintracciabile in alcune normative nazionali<sup>170</sup>; si tratta indubbiamente di una disposizione fondamentale, la "pietra angolare" sulla quale costruire e modellare i rapporti con gli altri ordinamenti. Si è già avuto modo di notare come sia importante ai fini dell'applicazione di talune fattispecie normative stabilire se il

---

<sup>168</sup> Sempre tra i principi fondamentali, al punto 2: *"The goal of Olympism is to place sport at the service of the harmonious development of man, with a view to promoting a peaceful society concerned with the preservation of human dignity"*.

<sup>169</sup> Interessanti spunti sull'argomento si rintracciano in: F. BLANDO, *Il ruolo dello sport nella costruzione della "nuova Europa": ideologie e sfide*, in *Rassegna amministrativa siciliana*, 2009, p. 345 ss. L'autore, a proposito della presenza dello sport nelle carte costituzionali europee, al fine di evidenziare la scarsa intensità dei riferimenti costituzionali, usa l'espressione di *"sparse membra"*, affermando che lo sport *"non appartiene alle tradizioni costituzionali dei paesi membri"*. Lo sport, sempre secondo l'autore, *"sconta da tempo questo paradosso – il più imbarazzante – tra centralità culturale e irrilevanza costituzionale"*.

<sup>170</sup> Si confronti l'art. 16.9 della Costituzione greca del 1975; gli artt. 64 e 79 della Costituzione portoghese del 1976; l'art. 43.3 della Costituzione spagnola del 1978.

diritto allo sport sia o meno un diritto umano fondamentale (ad es. si veda il caso “*Hernandez*”, cit.)<sup>171</sup>.

A tale risultato non è ancora pervenuto, ad esempio, l'ordinamento comunitario, neanche con il recente Trattato di Lisbona, che si è limitato ad indicare le competenze dell'Unione europea in materia di sport, senza però ampliare la “*Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*”, nella quale manca qualsiasi riferimento al diritto allo sport, che partecipa in parte ad altri diritti, invece, espressamente riconosciuti (diritto alla salute, all'istruzione, alla libertà di associazione, ecc.)<sup>172</sup>.

Tale diritto, per la “*Carta Olimpica*”, invece, deve essere garantito a qualunque individuo, senza discriminazioni di alcun genere, nel rispetto del principio olimpico che impone un atteggiamento di mutua comprensione basato su uno spirito di amicizia, solidarietà e lealtà.

Al fine di garantire i principi su cui si basa il moderno olimpismo la Carta prescrive, inoltre, che lo sport debba essere gestito tramite strumenti amministrativi e manageriali indipendenti<sup>173</sup>.

Il principio di non discriminazione rappresenta un pilastro fondante l'intero Movimento Olimpico, a tal punto che

---

<sup>171</sup> Con riferimento all'ordinamento italiano: V. SANNONER, *La Costituzione italiana e lo sport*, in *Aspetti giuspubblicistici dello sport*, a cura di D. MASTRANGELO, Cacucci, Bari, 1994, p. 13 s.; F. MODUGNO, *La tutela dei “nuovi diritti”*, in *Nuovi diritti dell'età tecnologica*, a cura di F. RICCOBONO, Giuffrè, Milano, 1991, p. 89 ss.;

<sup>172</sup> Sulla creazione di una nuova “era costituzionale”: P. HÄBERLE, *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo. Saggi*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 127 s.

<sup>173</sup> Questo il dato testuale del punto 4: “*The practice of sport is a human right. Every individual must have the possibility of practising sport, without discrimination of any kind and in the Olympic spirit, which requires mutual understanding with a spirit of friendship, solidarity and fair play. The organisation, administration and management of sport must be controlled by independent sports organisations*”.

il suo mancato rispetto è incompatibile addirittura con la stessa appartenenza al Movimento Olimpico, vale a dire che se un soggetto dell'ordinamento sportivo che realizzasse qualsivoglia atto discriminatorio nei confronti di uno stato, o di una persona, in ragione della razza, della religione, delle opinioni politiche, del genere o di qualunque altra ragione, si porrebbe al di fuori del consesso olimpico, venendo meno un requisito considerato essenziale e cioè l'assoluto rispetto del principio di non discriminazione<sup>174</sup>. Per di più, l'elencazione attraverso la quale si individuano i fattori a rischio di discriminazione rilevanti per l'ordinamento sportivo, contiene una descrizione talmente ampia da coprire gran parte delle ipotesi di fattispecie discriminatorie; difatti dopo un'elencazione specifica, al punto 5, si utilizza il termine "otherwise", come a dire che risulta rilevante ogni forma di discriminazione basata su qualunque altra ragione oltre quelle espressamente elencate.

Dopo il riconoscimento, nella parte introduttiva, del principio di non discriminazione come principio fondamentale del sistema sportivo mondiale, nella seconda parte, relativa invece al Movimento Olimpico ed alle sue azioni, la regola 2, punto 6, realizza un passo ulteriore nella lotta alla discriminazione, attraverso una formulazione che va ben oltre la semplice affermazione del principio *de quo*, impegnando l'intera organizzazione al conseguimento dello stesso, attraverso azioni concrete.

---

<sup>174</sup> Al punto 5: "Any form of discrimination with regard to a country or a person on grounds of race, religion, politics, gender or otherwise is incompatible with belonging to the Olympic Movement".

Il ruolo del CIO si sostanzia, quindi, nel promuovere azioni contro ogni forma di discriminazione che affligge il Movimento Olimpico<sup>175</sup>.

Al punto 7, poi, con riferimento alle donne, viene invocato il principio di eguaglianza, ed il CIO è chiamato ad incoraggiare e supportare la promozione delle donne nello sport a tutti i livelli ed in tutte le strutture con l'obiettivo di raggiungere l'eguaglianza fra uomini e donne.

**II. IL CODICE ETICO.** Al fine di rafforzare ulteriormente la tenuta dei principi su cui si basa il Movimento Olimpico, i nuovi membri del CIO, nel corso della cerimonia di ammissione, sono obbligati a prestare giuramento attraverso una formula, espressamente indicata, che li impegna ad attenersi al "Codice etico" ed a combattere ogni forma di discriminazione, mantenendosi al di sopra di qualunque influenza di tipo politico e commerciale, o derivante da considerazioni razziali o religiose<sup>176</sup>.

---

<sup>175</sup> La regola 2, nel descrivere la missione ed il ruolo del CIO, in particolare al punto 6, stabilisce: "*The mission of the IOC is to promote Olympism throughout the world and to lead the Olympic Movement. The IOC's role is: [...]. to act against any form of discrimination affecting the Olympic Movement*"; mentre con riferimento alle donne al punto 7, prosegue: "*to encourage and support the promotion of women in sport at all levels and in all structures with a view to implementing the principle of equality of men and women*".

<sup>176</sup> La regola 16 riguarda i nuovi membri ed il giuramento che questi dovranno prestare seguendo la seguente formula prevista al punto 1.3: "*Granted the honour of becoming a member of the International Olympic Committee, and declaring myself aware of my responsibilities in such capacity, I undertake to serve the Olympic Movement to the very best of my ability; to respect and ensure the respect of all the provisions of the Olympic Charter and the The International Olympic Committee (IOC) decisions of the International Olympic Committee, which I consider as not subject to appeal on my part; to comply with the Code of Ethics; to keep myself free from any political or commercial influence and from any racial or religious consideration; to fight against all other forms of discrimination; and to promote in all circumstances the interests of the International Olympic Committee and those of the Olympic Movement.*"

Prima di proseguire l'analisi delle norme della Carta Olimpica e del "Codice etico" che riguardano le sanzioni, si vuole dare contezza di alcune regole, particolarmente interessanti in materia antidiscriminatoria, che attengono, però, ai singoli comitati olimpici nazionali.

Nel definire la missione ed il ruolo dei comitati olimpici nazionali, difatti, alla regola 28, punto 2.5, la Carta Olimpica specifica che tra i compiti dei singoli comitati, oltre quello di diffondere i principi fondamentali ed i valori dell'Olimpismo, vi è quello di promuovere azioni contro ogni forma di discriminazione e violenza nello sport<sup>177</sup>.

Sarebbe bastato il richiamo operato ai principi fondamentali ed ai valori dell'Olimpismo, perché il principio di non discriminazione, come già detto, posto tra i principi fondanti del CIO, divenisse un cardine anche delle azioni dei singoli comitati olimpici nazionali, ma l'espressa previsione, quasi ultronea<sup>178</sup>, testimonia ancora una volta l'attenzione che il movimento olimpico presta a questa problematica.

I comitati olimpici nazionali hanno, poi, l'obbligo di verificare che, nell'ambito della partecipazione ai Giochi Olimpici, nessuno sia stato escluso per motivi razziali, religiosi, per ragioni politiche o per ragioni cui è sottesa

---

<sup>177</sup> La regola 28 individua la missione ed il ruolo dei singoli comitati olimpici nazionali, di seguito si riporta il testo che risulta pertinente al ragionamento suesposto: "1. *The mission of the NOCs is to develop, promote and protect the Olympic Movement in their respective countries, in accordance with the Olympic Charter.* 2. *The NOCs' role is: 2.1 to promote the fundamental principles and values of Olympism in their countries, [...] 2.5 to take action against any form of discrimination and violence in sport*".

<sup>178</sup> L'aggettivo che letteralmente significa spontaneo, viene, invece, usato nell'accezione tipica del linguaggio forense, venendo ad indicare qualcosa che va oltre i limiti del necessario o del richiesto, rasentando il superfluo.

qualunque altra forma di discriminazione<sup>179</sup>. Anche in questo caso l'elencazione delle motivazioni che rendono rilevante una discriminazione prevede una formula di chiusura talmente ampia da abbracciare qualsiasi possibile discriminazione.

Ad ampliare il quadro di riferimento interviene la regola 22 che prevede una specifica Commissione etica, il cui compito è quello di definire e sviluppare un impianto di principi etici, partendo dai valori e dai principi che hanno ispirato la Carta Olimpica; la Commissione deve, difatti, integrare la Carta Olimpica attraverso la redazione di un apposito "Codice etico"<sup>180</sup>. Proprio nel "Codice etico" viene espressamente individuato il bene giuridico protetto dai divieti di discriminazione. Come già riferito nelle pagine precedenti, tali divieti trovano il loro fondamento ed il loro obiettivo nella tutela della dignità umana. Tutti i soggetti partecipanti ai Giochi Olimpici, devono accettare ed assicurare il rispetto al Codice e ad alcuni principi appositamente richiamati; fra

---

<sup>179</sup> La regola 45, in tema di "Invitations and Entries", stabilisce: "1. The invitations to take part in the Olympic Games shall be sent out by the IOC to all NOCs one year before the opening ceremony. 2. Only NOCs recognised by the IOC may enter competitors in the Olympic Games. Any entry is subject to acceptance by the IOC, which may at its discretion, at any time, refuse any entry, without indication of grounds. Nobody is entitled to any right of any kind to participate in the Olympic Games. 3. An NOC shall only enter competitors upon the recommendations for entries given by national federations. If the NOC approves thereof, it shall transmit such entries to the OCOG. The OCOG must acknowledge their receipt. NOCs must investigate the validity of the entries proposed by the national federations and ensure that no one has been excluded for racial, religious or political reasons or by reason of other forms of discrimination".

<sup>180</sup> La regola 22 recita: "The IOC Ethics Commission is charged with defining and updating a framework of ethical principles, including a Code of Ethics, based upon the values and principles enshrined in the Olympic Charter of which the said Code forms an integral part. In addition, it investigates complaints raised in relation to the non-respect of such ethical principles, including breaches of the Code of Ethics and, if necessary, proposes sanctions to the IOC Executive Board. Commission is submitted for the approval of the IOC Executive Board".

questi, figura al primo posto il rispetto della dignità degli individui. Da ciò scaturisce il successivo divieto di discriminazione che si basi sulla razza, genere, origini etniche, religione, opinioni filosofiche o politiche, stato coniugale o su altre ragioni ancora<sup>181</sup>.

Ancora una volta la formulazione del divieto risulta molto ampia, contemplando appositamente, oltre ad una formula di chiusura che chiarisce che trattasi di elencazione esemplificativa e non tassativa, anche ragioni che non erano state indicate nelle norme relative alla problematica discriminatoria, previste nel corpo della Carta e già analizzate.

**III. LE SANZIONI.** Logicamente, l'affermazione di qualunque principio rischia di restare esercizio di pura retorica se, la sua salvaguardia, non è assistita da un apparato sanzionatorio pronto ad intervenire in caso di violazione. A tal fine è preposta la regola 23 della Carta Olimpica, che, in materia di provvedimenti e sanzioni, individua il procedimento e le sanzioni differenziandole in base ai soggetti destinatari

---

<sup>181</sup> Il Codice etico stabilisce che: *“The International Olympic Committee and each of its members, the cities wishing to organise the Olympic Games, the Organising Committees of the Olympic Games and the National Olympic Committees (hereinafter “the Olympic parties”)* restate their commitment to the Olympic Charter and in particular its Fundamental Principles. *The Olympic parties affirm their loyalty to the Olympic ideal inspired by Pierre de Coubertin*”. Con riferimento ai partecipanti viene chiarito che: *“The participants in the Olympic Games, to whom paragraph 2 of the preamble of the IOC Code of Ethics refers, are all the persons indicated in Rule 23.2 of the Olympic Charter, namely: individual and team competitors, officials, leaders and other members of any delegation, judges and jury members, all other accredited people”*. *“Consequently, at all times the Olympic parties and, in the framework of the Olympic Games, the participants, undertake to respect and ensure respect of the present Code and the following principles: Dignity - 1. Safeguarding the dignity of the individual is a fundamental requirement of Olympism. 2. There shall be no discrimination between the participants on the basis of race, gender, ethnic origin, religion, philosophical or political opinion, marital status or other grounds”*.

dei singoli provvedimenti<sup>182</sup>. Compito di irrogare le sanzioni spetta all'Assemblea, al Comitato Esecutivo o alla Commissione disciplinare appositamente delegata, secondo il procedimento all'uopo indicato dalla norma, tranne che per l'espulsione dei membri del CIO, per la quale si prevede una procedura aggravata ai sensi della regola 16.3.8. E così per i membri del CIO si va da un ammonimento all'espulsione<sup>183</sup>,

---

<sup>182</sup> A proposito del procedimento la regola 23 stabilisce che: *“the IOC Executive Board may delegate its power to a disciplinary commission. Before applying any measure or sanction, the competent IOC body may issue a warning. All sanctions and measures are taken without prejudice to any other rights of the IOC and of any other body, including but not limited to NOCs and Ifs”*. La norma integrativa alla regola 23 prevede inoltre che: *“Any inquiry relating to facts that may lead to any measure or sanction is conducted under the authority of the IOC Executive Board, which may delegate all or part of its authority to that effect. Throughout any inquiry, the IOC Executive Board may provisionally withdraw from any concerned person or organisation all or part of the rights, prerogatives and functions deriving from such person's or organisation's membership or status. Any individual, team or any other individual or legal entity has the right to be heard by the IOC body competent to apply a measure or sanction to such individual, team or legal entity. The right to be heard in the sense of this provision includes the right to be acquainted with the charges and the right to appear personally or to submit a defence in writing. Any measure or sanction decided by the Session, the IOC Executive Board or the disciplinary commission referred to in Rule 23.2.4 shall be communicated in writing to the party concerned. All measures or sanctions shall be effective forthwith unless the competent body decides otherwise”*.

<sup>183</sup> A tal proposito è previsto che: *“In the case of any violation of the Olympic Charter, the World Anti-Doping Code, or any other regulation, as the case may be, the measures or sanctions which may be taken by the Session, the IOC Executive Board or the disciplinary commission referred to under 2.4 below are: In the context of the Olympic Movement: with regard to IOC members, the Honorary President, honorary members and honour members: a) a reprimand, pronounced by the IOC Executive Board; b) suspension, for a specific period, pronounced by the IOC Executive Board. The suspension may be extended to all or part of the rights, prerogatives and functions deriving from the membership of the person concerned. The above-mentioned sanctions may be combined. They may be imposed on IOC members, the Honorary President, honorary members or honour members who, by their conduct, jeopardise the interests of the IOC, also regardless of any specific violation of the Olympic Charter or any other regulation”*.

per le Federazioni internazionali<sup>184</sup> dalla cancellazione di uno sport o di una disciplina sportiva dal programma olimpico fino alla revoca del riconoscimento del CIO, per le associazioni di Federazioni internazionali<sup>185</sup> e di comitati olimpici nazionali<sup>186</sup> le sanzioni arrivano fino alla revoca del riconoscimento del CIO, mentre per i singoli comitati olimpici nazionali<sup>187</sup> vanno dalla sospensione alla revoca del riconoscimento o del diritto ad organizzare una Sessione o un congresso olimpico, per le città ospitanti i Giochi Olimpici nonché per i loro comitati organizzatori locali ed olimpici nazionali <sup>188</sup> la sanzione comporta la perdita del diritto ad organizzare i Giochi olimpici, per le città aspiranti o candidate ad ospitare i Giochi<sup>189</sup>,

---

<sup>184</sup> Per le Federazioni internazionali le sanzioni previste e gli organi competenti sono: “*a) withdrawal from the programme of the Olympic Games of: a sport (Session), a discipline (IOC Executive Board), an event (IOC Executive Board); b) withdrawal of provisional recognition (IOC Executive Board); c) withdrawal of full recognition (Session)*”.

<sup>185</sup> Per le Associazioni di Federazioni internazionali le sanzioni previste e gli organi competenti sono: “*a) withdrawal of provisional recognition (IOC Executive Board); b) withdrawal of full recognition (Session)*”.

<sup>186</sup> Per le Associazioni dei Comitati olimpici nazionali le sanzioni previste e gli organi competenti sono: “*a) withdrawal of provisional recognition (IOC Executive Board); b) withdrawal of full recognition (Session)*”.

<sup>187</sup> Per i singoli Comitati olimpici nazionali le sanzioni previste e gli organi competenti sono: “*a) suspension (IOC Executive Board); in such event, the IOC Executive Board determines in each case the consequences for the NOC concerned and its athletes; b) withdrawal of provisional recognition (IOC Executive Board); c) withdrawal of full recognition (Session); in such a case, the NOC forfeits all rights conferred upon it in accordance with the Olympic Charter; d) withdrawal of the right to organise a Session or an Olympic Congress (Session)*”.

<sup>188</sup> Per le città ospitanti, i Comitati organizzatori locali ed i Comitati olimpici, la sanzione prevista e l'organo competente sono: “*withdrawal of the right to organise the Olympic Games (Session)*”.

<sup>189</sup> Per le città aspiranti o candidate ad ospitare i Giochi e per i loro Comitati olimpici la sanzione prevista e l'organo competente sono: “*withdrawal of the right to be an applicant or a candidate city to host the Olympic Games (IOC Executive Board)*”.

invece, la sanzione implica la perdita del diritto ad essere città aspirante o candidata ad ospitare i Giochi, infine per tutte le altre associazioni ed organizzazioni riconosciute<sup>190</sup> il procedimento sanzionatorio si può concludere con la revoca del riconoscimento.

Nel contesto dei Giochi olimpici, poi, vi sono apposite sanzioni previste per le squadre e gli atleti<sup>191</sup>, per gli ufficiali, i dirigenti ed i membri delle delegazioni ufficiali<sup>192</sup>, nonché per tutte le altre persone accreditate<sup>193</sup>.

Nonostante la varietà di sanzioni previste, in questa sede, ci sembra utile evidenziare una certa resistenza all'applicazione delle stesse. Il CIO si è spesso limitato ad interventi morbidi che hanno assunto la forma di raccomandazione piuttosto che di sanzione, anche nel caso di

---

<sup>190</sup> Con riguardo alle altre associazioni ed organizzazioni riconosciute: “*a) withdrawal of provisional recognition (IOC Executive Board); b) withdrawal of full recognition (Session)*”.

<sup>191</sup> Con riferimento agli atleti e alle squadre viene previsto che. “*In the context of the Olympic Games, in the case of any violation of the Olympic Charter, of the World Anti-Doping Code, or of any other decision or applicable regulation issued by the IOC or any IF or NOC, including but not limited to the IOC Code of Ethics, or of any applicable public law or regulation, or in case of any form of misbehaviour: with regard to individual competitors and teams: temporary or permanent ineligibility or exclusion from the Olympic Games, disqualification or withdrawal of accreditation; in the case of disqualification or exclusion, the medals and diplomas obtained in relation to the relevant infringement of the Olympic Charter shall be returned to the IOC. In addition, at the discretion of the IOC Executive Board, a competitor or a team may lose the benefit of any ranking obtained in relation to other events at the Olympic Games at which he or it was disqualified or excluded; in such case the medals and diplomas won by him or it shall be returned to the IOC (Executive Board)*”.

<sup>192</sup> Con riguardo agli ufficiali, dirigenti ed altri membri delle delegazioni: “*temporary or permanent ineligibility or exclusion from the Olympic Games (IOC Executive Board)*”.

<sup>193</sup> Con riguardo alle persone accreditate: “*withdrawal of accreditation (IOC Executive Board)*”.

violazioni gravi dei diritti fondamentali sanciti nella “*Carta Olimpica*”, lasciando così intravedere tutti i limiti di un’eccessiva discrezionalità nel procedimento sanzionatorio, alla quale non si adatta la solennità delle dichiarazioni presenti negli atti fondamentali del movimento olimpico a difesa dei principi ivi sanciti, e che trova la sua ragion d’essere in una certa commistione fra controllori e controllati.

Il principio di non discriminazione ed il diritto alla pratica sportiva, ad esempio, costituiscono i presupposti della decisione della “*Commissione Etica*” del CIO relativamente alla vicenda che ha visto la PASO (Pan-American Sports Organisation) contrapporsi alla FIVB (Federazione internazionale di volley)<sup>194</sup>.

La fattispecie riguardava la sospensione della Federazione argentina di volley, a causa di rilievi amministrativi da parte del comitato di amministrazione della FIVB, dalla quale era derivata la conseguenza che tutti gli atleti tesserati per la federazione argentina non potevano

---

<sup>194</sup> Va evidenziato che la “*Commissione Etica*” fornisce pareri e raccomandazioni che vengono sottoposti al Comitato Esecutivo del CIO. Quando riceve una lamentela o una denuncia la “*Commissione Etica*” inizia un’inchiesta segretata. Dopo l’esame dei risultati dell’inchiesta da parte dei membri della commissione viene adottata la decisione sotto forma di conclusioni e raccomandazioni. Tali decisioni vengono poi inviate al Comitato Esecutivo del CIO, per il tramite del Presidente, e rimangono segretate fino a quando il Comitato Esecutivo non ha preso una decisione nel merito. Le conclusioni e le raccomandazioni della “*Commissione Etica*” vengono poi pubblicate successivamente all’approvazione del Comitato Esecutivo del CIO. Il caso citato è relativo all’“*ETHICS COMMISSION - DECISION CARRYING RECOMMENDATIONS N° D/03/03 - CASE N° 3/03 - The Pan-American Sports Organisation (ODEPA/PASO), VERSUS The International Volleyball Federation (FIVB), REFERRAL: On 7 August 2003, ODEPA/PASO, through the intermediary of its Legal Director, Mr William Warren, filed a complaint with the IOC Ethics Commission against the International Volleyball Federation (FIVB); in a letter dated 25 August 2003, the Ethics Commission informed the FIVB and ODEPA/PASO, inviting any observations in response; on 9 October 2003, the FIVB filed its observations in response*”.

prendere parte a nessuna competizione regionale o mondiale. Tale divieto veniva poi revocato unicamente per i giocatori di beach volley a causa del loro status di atleti professionisti e in considerazione del fatto che l'attività sportiva rappresentava la loro principale fonte di reddito, mentre ai giocatori di pallavolo indoor il divieto veniva imposto in maniera continuativa così da non potere prendere parte alle competizioni internazionali, compresi i Giochi Panamericani svoltisi nell'agosto del 2003<sup>195</sup>.

La "Commissione Etica" investita del caso, dalla PASO, dopo avere affermato che non è compito della commissione esprimersi in merito alla decisione di sospensione assunta dalla FIVB, poiché ogni federazione mantiene la sua indipendenza ed autonomia nella gestione dello sport, affermava che tale indipendenza ed autonomia si devono comunque muovere entro i confini imposti dalle norme della "Carta Olimpica"<sup>196</sup>. L'autonomia delle singole componenti del

---

<sup>195</sup> Si riporta il testo della decisione sul punto: "*The Ethics Commission: notes that the Argentinean Volleyball Federation (FAV) was suspended on 6 May 2003 pursuant to a decision by the FIVB Board of Administration, the consequence of which was that the athletes of such federation would not be allowed to take part in any regional or world competition; notes also that, based on the reasons for this decision, the athletes, who are not accused of any fault and who were in no way involved in the reasons given, which concern exclusively the internal administration of the International Federation (IF), were deprived of the right to practise their sport at international level; further observes that the beach volleyball players were initially prohibited from international competitions, then finally authorised to take part in such competitions as of June 2003 because of their status as professional athletes and their means of remuneration, whereas the indoor volleyball players continued to be prohibited from taking part in any international competition, in particular the Pan-American Games in August 2003*".

<sup>196</sup> Nella motivazione della decisione si legge che: "*The Ethics Commission points out that it is not ruling on the interpretation of the Rules of the Olympic Charter concerning athlete entries in an international competition. It notes that, pursuant to the Olympic Charter, each IF maintains its independence and autonomy in the administration of its sport, and for this reason it is not for the Ethics Commission to assess the suspension decision taken by the FIVB. It underlines that, notwithstanding*

movimento olimpico, cioè, si sostanzia solo attraverso la contrapposizione ai limiti imposti dall'ordinamento sportivo internazionale che ne delimitano così l'ampiezza.

La Commissione, poi, identificava i diritti fondamentali in gioco nel caso di specie, nel diritto alla pratica sportiva, da un lato, e nel rispetto del diritto ad uno sport senza discriminazioni, dall'altro, prevedendo espressamente che il rispetto di tali diritti deve essere prestato a tutti i livelli, compreso il cosiddetto alto livello o livello internazionale, avendo essi il loro fondamento nella "*Carta Olimpica*" e nei "*Principi Fondamentali*"<sup>197</sup>.

La Commissione rilevava, ancora, che i giocatori argentini erano stati privati del diritto a prendere parte alle competizioni internazionali a causa della sospensione della loro federazione nazionale; che la sospensione era dovuta a ragioni concernenti motivazioni amministrative interne alla federazione nazionale, indipendenti dalla volontà degli atleti, e senza che gli atleti avessero commesso alcunché nei confronti della federazione internazionale<sup>198</sup>.

---

*this independence and autonomy, the statutes, practices and activities of the IFs must be in conformity with the Olympic Charter*"

<sup>197</sup> Testualmente: "*The Ethics Commission recalls that the right to sport is a fundamental principle, and that this right, as recognised and laid down in the Olympic Charter, is not to be confused with the notion of "Sport for All", but applies to all levels of sport, including so-called highlevel or international sport. The Ethics Commission further points out that, under the terms of the Olympic Charter, sport must be practised without discrimination of any kind. It notes, however, that the Fundamental Principles of the Olympic Charter do not grant an unconditional right to take part in competitions; and that, as a result, each IF may determine the limits of such right to take part in competitions, provided that these limits are not in contradiction with the Fundamental Principles*".

<sup>198</sup> Nello specifico: "*The Ethics Commission notes that the Argentinean volleyball players were deprived of the right to take part in international competitions because of the suspension of their national federation; that this suspension was motivated by reasons concerning the internal administration of the national federation,*

Sulla base delle superiori valutazioni, la Commissione riteneva, pertanto, che le conseguenze della sospensione della federazione nazionale, di fatto, costituissero una violazione del principio fondamentale alla pratica sportiva come delineato nella *"Carta Olimpica"*, nella misura in cui la FIVB non aveva preso le misure per assicurare che tutti gli atleti potessero esercitare il loro diritto alla pratica del loro sport. La Commissione riteneva inoltre che il fatto di privare soltanto certi atleti del loro diritto alla competizione, sulla considerazione delle loro fonti di guadagno, costituisse una discriminazione fra atleti della stessa federazione nazionale e quindi una violazione del principio di non discriminazione riconosciuto e stabilito dai *"Principi Fondamentali"* della Carta olimpica<sup>199</sup>, nello specifico, al punto 6<sup>200</sup>.

La Commissione concludeva raccomandando al *"Comitato Esecutivo"* del CIO di rammentare alla FIVB l'obbligo del rispetto dei *"Principi Fondamentali"* della *"Carta Olimpica"*, ed auspicava, in particolare, che fosse garantito il diritto alla pratica sportiva per tutti gli atleti e che tale diritto fosse esercitato senza discriminazioni di alcun genere; a tal

---

*irrespective of the wishes of the athletes, and without such athletes having committed any fault vis-à-vis the IF"*.

<sup>199</sup> Cfr. il testo della decisione: *"The Ethics Commission holds that the consequences of the suspension of the national federation in fact constitute a breach of the fundamental principle of the right to sport as set out in the Olympic Charter, in as much as the FIVB took no measure to ensure that all the athletes might exercise their right to practise their sport. The Ethics Commission further holds that the fact of depriving only certain athletes of their right to compete, on the grounds of their means of remuneration, constitutes discrimination between the athletes of the same national federation and a breach of the principle of non-discrimination recognised and established by Fundamental Principle number 6 of the Olympic Charter"*.

<sup>200</sup> Oggi il riferimento dovrebbe essere fatto al punto 5. La decisione, infatti, si basa sul testo della *"Carta Olimpica"*, in vigore del 14 luglio 2001, oggi modificata in data 7 luglio 2007.

fine richiedeva al “*Comitato Esecutivo*” del CIO di indirizzare un ammonimento alla FIVB<sup>201</sup>. Sembrerebbe ben poca cosa in considerazione del fatto che il comportamento della FIVB aveva leso, secondo il parere della Corte, successivamente condiviso dal “*Comitato Esecutivo*” del CIO, addirittura due “*Principi Fondamentali*” del movimento sportivo. Ma, d’altro canto, va, però, evidenziato che è bastato tale avvertimento a far mutare il comportamento della Federazione in ossequio alla decisione del CIO. Il sistema ha, quindi, conseguito il suo obiettivo con un impatto minimo sui soggetti protagonisti della vicenda.

Residua ovviamente da valutare e da risarcire il danno subito dai singoli atleti, ma tale questione attiene ai profili civilistici che ricadono sotto la competenza della giustizia dello stato. Gli atleti, difatti, avrebbero potuto intentare una causa contro la Federazione internazionale e nazionale per vedersi riconosciuta una tutela contro il danno patrimoniale e non patrimoniale derivante dalla compromissione dei loro diritti ed interessi intervenuta a causa dell’incrociarsi di comportamenti lesivi della Federazione nazionale e della Federazione internazionale, richiamando peraltro il provvedimento del “*Comitato Esecutivo*” del CIO al fine di dimostrare la mancata correttezza del comportamento tenuto dalle Federazioni.

---

<sup>201</sup> Le conclusioni della decisione sono così formulate: “*The Ethics Commission recommends that the IOC Executive Board: 1) remind the FIVB of its obligation to respect the Fundamental Principles of the Olympic Charter, in particular the right to sport guaranteed to athletes and the right to practise sport without discrimination of any kind; 2) issue a warning to the FIVB*”.

## **2. IL CONI ED I SOGGETTI DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO ITALIANO.**

**I. LO STATUTO DEL CONI.** Al fine di comprendere il grado di operatività del principio di non discriminazione sul territorio italiano, occorre, a questo punto, restringere il campo d'azione e procedere con l'individuazione del quadro normativo italiano di matrice sportiva, cui fare riferimento. È necessario, pertanto, richiamare l'atto fondamentale del movimento sportivo italiano, vale a dire lo Statuto del CONI<sup>202</sup>.

Ovviamente la logica di sistema che regge il fenomeno sportivo, a livello mondiale, permea il testo dello Statuto e condiziona inevitabilmente gli atti che da esso conseguono.

Come si è già avuto modo di sottolineare, il fenomeno sportivo soggiace ad una ferrea gerarchia sia con riferimento ai soggetti dell'ordinamento sportivo, al cui vertice si pone il CIO, sia con riferimento ai principi fondamentali, tra i quali prevalgono quelli cristallizzati nella "*Carta Olimpica*". Queste premesse trovano puntuale riscontro all'interno delle norme dello Statuto del CONI. L'art. 4 stabilisce, difatti, che "*il CONI svolge le proprie funzioni e i propri compiti con autonomia e indipendenza di giudizio e valutazione, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato Olimpico Internazionale*", e "*intrattiene rapporti di collaborazione con le organizzazioni internazionali, l'Unione Europea, le Regioni, le province autonome di Trento e Bolzano e gli Enti Locali, salvaguardando la sua autonomia da ingerenze di natura politica, religiosa ed economica, in conformità ai principi sanciti dalla Carta Olimpica*".

---

<sup>202</sup> Il testo al quale si è fatto riferimento è quello adottato dal Consiglio Nazionale del CONI, il 26 febbraio 2008, ed approvato con D.M. 7 aprile 2008.

Un'analisi compiuta dell'ordinamento sportivo italiano non può, quindi, prescindere dalla valutazione delle relazioni esistenti con l'ordinamento sportivo mondiale, precedentemente esaminato, e che influenza fortemente la produzione normativa del legislatore sportivo italiano.

Come anticipato, la regola 28, punto 2.5, della *"Carta Olimpica"*, fornisce indicazioni precise ai comitati olimpici nazionali, specificando che, tra i compiti dei singoli comitati, rientra quello di promuovere azioni contro ogni forma di discriminazione e violenza nello sport.

Tale specifica prescrizione rafforza ulteriormente la tutela del principio di non discriminazione, che oltre ad essere elencato tra i principi fondamentali dell'Olimpismo, diventa uno degli obiettivi delle azioni dei singoli comitati olimpici nazionali.

Passando all'analisi delle risposte fornite dall'ordinamento sportivo italiano in ordine al raggiungimento dell'obiettivo appena indicato, l'art. 2 dello Statuto del CONI, rubricato *"Funzioni di disciplina e regolazione"*, al comma 4, prevede che *"Il CONI, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, detta principi contro l'esclusione, le diseguaglianze, il razzismo e la xenofobia e assume e promuove le opportune iniziative contro ogni forma di violenza e discriminazione nello sport"*.

Questo articolo richiama inequivocabilmente, pur ampliandone il dettato, il d.lgs. del 23 luglio 1999, n. 242, ed in particolare l'art. 2, già citato, con il quale il legislatore statale individua gli obiettivi cui deve tendere il Comitato Olimpico. Come già anticipato, il legislatore statale ha voluto che anche il CONI partecipasse direttamente nella lotta alle discriminazioni nello sport, attraverso apposite iniziative che si affiancassero alle tutele predisposte dalla normativa statale e

comunitaria. È ovvio che tali azioni non sostituiscano, ma corroborino, l'impianto normativo prodotto in sede statale e comunitaria che trova certamente applicazione, come già altrove evidenziato, anche nell'ambito delle questioni riguardanti lo sport.

Il CONI, inoltre, in ragione della sua natura di organo di vertice dell'ordinamento sportivo italiano, si assegna il compito di dettare *"principi contro l'esclusione, le diseguaglianze, il razzismo e la xenofobia"*. Tale compito è stato assolto, fino ad oggi, mediante l'emanazione di Statuti conformi ai *"Principi fondamentali degli statuti delle Federazioni sportive nazionali, delle Discipline associate e delle Associazioni benemerite"*, e la redazione del *"Codice di comportamento sportivo"*, atti sui quali ci soffermeremo successivamente. La difesa di tali principi potrebbe, tuttavia, trovare alcuni ostacoli derivanti dall'applicazione del successivo comma 4-bis che stabilisce che *"il CONI detta principi ed emana regolamenti in tema di tesseramento e utilizzazione degli atleti di provenienza estera al fine di promuovere la competitività delle squadre nazionali, di salvaguardare il patrimonio sportivo nazionale e di tutelare i vivai giovanili"*. Astrattamente tali principi potrebbero venire in contrasto perché una *"strenua difesa"* del patrimonio sportivo nazionale si potrebbe sostanziare in un'astiosa discriminazione in ragione della nazionalità. Ed è proprio su tale, a volte inevitabile, conflitto che la dottrina e la giurisprudenza hanno dibattuto in occasione di recenti casi di attualità di cui al precedente capitolo.

Altro elemento che potrebbe risultare d'ostacolo ad una piena e convincente difesa dell'intento antidiscriminatorio, posto alla base della norma in esame, giunge dalla rilevante

dimensione economica che il fenomeno sportivo assume in certi casi. Nell'ambito del diritto del lavoro, la dottrina ha ampiamente analizzato il contrasto latente tra le ragioni dell'economia e l'impatto, spesso economicamente negativo, della normativa antidiscriminatoria, giungendo alla conclusione che *"nessun economista potrebbe mai indurci a mettere da parte il fondamentale principio di eguaglianza espresso dall'art.3 della Costituzione"*, dal momento che *"il rispetto del principio di eguaglianza è la porta d'accesso al rispetto di tutti i diritti fondamentali della persona"*<sup>203</sup>. Ne consegue che l'apparato dell'*"antidiscrimination law"*, posto a garanzia del rispetto di diritti fondamentali della persona, rappresenta un *"lusso doveroso ed irrinunciabile quale vincolo di civiltà"*<sup>204</sup>, qualunque sia il costo (economico) che tale apparato comporti. Meno robusto dal punto di vista concettuale, ma certamente nel solco di quanto appena detto, si iscrive il successivo comma 5 dell'art.2 dello Statuto del CONI, che consente al CONI di dettare *"principi per conciliare la dimensione economica dello sport con la sua inalienabile dimensione, popolare, sociale, educativa e culturale"*. L'aggettivo *"inalienabile"*, usato in contrapposizione alle ragioni economiche, appare quanto mai opportuno e tradisce quale sia l'atteggiamento del legislatore sportivo di fronte al possibile scontro fra profili economici e funzioni sociali ed educative dello sport. È chiaro che di fronte ad una compressione delle funzioni sociali ed educative dello sport,

---

<sup>203</sup> In tal senso si veda: G. DE SIMONE, *op. cit.*, p. 20 ss.; R. DEL PUNTA, *L'economia e le ragioni del diritto del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2001, p. 3 ss.;

<sup>204</sup> P. ICHINO, *Spunti critici sui costi della tutela antidiscriminatoria*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1994, p.358.

che per loro stessa natura risultano intimamente collegate ai valori del rispetto della persona e della dignità umana, a cedere sarà il vantaggio economico<sup>205</sup>.

L'attenzione per la persona, per la sua dimensione sociale e culturale, viene ulteriormente testimoniata dall'art.3 dello Statuto, nel quale la pratica sportiva viene individuata come strumento per garantire l'integrazione sociale e culturale degli individui e delle comunità<sup>206</sup>, funzione più volte esaltata anche negli atti comunitari già esaminati.

## **II. I PRINCIPI FONDAMENTALI DEGLI STATUTI DEI SOGGETTI DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO.**

Nel corpo dello Statuto del CONI si rinvengono alcuni articoli dedicati ai soggetti gerarchicamente subordinati al Comitato Olimpico, nei quali è possibile rintracciare un richiamo ed un'adesione ai principi espressi dall'ordinamento sportivo internazionale e nazionale, nonché alcuni accenni diretti al principio di uguaglianza e di pari opportunità. Così, mentre l'art.20, trattando dell'ordinamento delle Federazioni Sportive Nazionali, prescrive che le Federazioni siano rette da norme statutarie e regolamentari *"in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale"* e che siano *"ispirate al*

---

<sup>205</sup> In questa sede va, però, rilevato che furono proprio le ragioni dell'economia di mercato ad aprire inizialmente il varco attraverso il quale le tutele antidiscriminatorie hanno fatto il loro ingresso nel mondo dello sport. In particolar modo, la salvaguardia del mercato unico europeo e la connessa robusta difesa, che si fece della libertà di circolazione e stabilimento dei cittadini comunitari, fecero da apripista rispetto a decisioni storiche quali quelle inerenti i casi *"Donà"* e *"Bosman"*.

<sup>206</sup> L'art.3 dello Statuto, infatti, stabilisce: *"Il CONI promuove la massima diffusione della pratica sportiva, anche al fine di garantire l'integrazione sociale e culturale degli individui e delle comunità residenti sul territorio, tenendo conto delle competenze delle Regioni, delle province autonome di Trento e Bolzano e degli Enti locali"*.

*principio democratico e al principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità", dovendo esse svolgere "l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi della rispettiva Federazione internazionale, purché non siano in contrasto con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI", l'art. 21, invece, relativo ai requisiti per il riconoscimento delle Federazioni, richiede che l'ordinamento statutario e regolamentare sia "ispirato al principio di democrazia interna e di partecipazione all'attività sportiva da parte di donne e uomini in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità, nonché in conformità alle deliberazioni e agli indirizzi del CIO e del CONI".*

Questi due articoli presi in esame evidenziano, da un lato, la particolare attenzione che viene dedicata al rapporto gerarchico tra le componenti del mondo sportivo, dall'altro, la complessità dell'approccio con il fenomeno discriminatorio quando si ha a riguardo la partecipazione all'attività sportiva. Non è certamente casuale che in questi due articoli venga addirittura effettuato un triplice richiamo, certamente sovrabbondante, al rispetto dell'ordinamento sportivo internazionale e delle "deliberazioni e degli indirizzi" espressi dal CIO e dal CONI; tale ripetitiva, quasi ossessiva attenzione mette in risalto quanto sia avvertita e considerata l'esigenza di "blindare" un sistema di rapporti che rispettino immancabilmente il "regime piramidale" del potere sportivo, al cui vertice si pone il CIO. Con riferimento invece all'attenzione dedicata alle possibili discriminazioni, mentre l'art.20 possiede un ampio respiro e richiama espressamente il principio di uguaglianza e di pari opportunità nei confronti di qualunque soggetto, introducendo così un divieto di discriminazione

assoluto a prescindere dai fattori discriminanti, l'art.21, invece, restringe la sua azione limitandosi a richiamare il principio di uguaglianza e di pari opportunità con riferimento agli uomini ed alle donne, avendo come obiettivo, quindi, di porre un argine contro le discriminazioni cosiddette di genere nell'accesso all'attività sportiva.

La medesima impostazione, poi, si ritrova nei successivi articoli, relativi alle altre componenti del mondo sportivo: discipline associate (artt. 24 e 25)<sup>207</sup>, enti di promozione sportiva (art.26)<sup>208</sup>, società ed associazioni sportive (art.29)<sup>209</sup>, associazioni benemerite (art.30)<sup>210</sup>. Ed, infatti, anche tali norme sono strutturate facendo, da un lato, un

---

<sup>207</sup> Al punto c) del primo comma dell'art. 24, tra i requisiti necessari per il riconoscimento delle discipline sportive associate, da parte del Consiglio Nazionale del CONI, è previsto che queste rispondano, tra gli altri, al requisito di possedere un *“ordinamento statutario e regolamentare ispirato al principio di democrazia interna e di partecipazione all'attività sportiva da parte di donne e uomini in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità nonché conforme alle deliberazioni e agli indirizzi del CONI”*; mentre l'art.25, rubricato *“ordinamento delle discipline sportive associate”*, prevede che tutte le norme, dettate in riferimento all'ordinamento delle federazioni sportive nazionali, salvo espresse deroghe e salvo le incompatibilità con norme specifiche, si estendano anche alle discipline associate.

<sup>208</sup> Il terzo comma dell'art. 26, con riferimento agli statuti degli enti di promozione sportiva, recita: *“Lo statuto, in armonia con i principi fondamentali del CONI, stabilisce l'assenza di fini di lucro e garantisce l'osservanza del principio di democrazia interna e di pari opportunità”*.

<sup>209</sup> Il primo comma dell'art.29, a proposito dell'ordinamento e del riconoscimento delle società ed associazioni sportive, stabilisce che: *“Le società e le associazioni sportive riconosciute ai sensi dell'articolo 90 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, fatti salvi i casi previsti dall'ordinamento ed i casi di deroga autorizzati dal Consiglio Nazionale, non hanno scopo di lucro e sono rette da statuti e regolamenti interni ispirati al principio democratico e di pari opportunità, anche in conformità ai principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale”*.

<sup>210</sup> Il terzo comma dell'art.30, relativamente alle associazioni benemerite, recita: *“Gli statuti di tali associazioni devono essere in armonia con i principi fondamentali del CONI, devono prevedere l'autonomia di bilancio e l'assenza dei fini di lucro e devono essere basati sui principi di democrazia interna e di pari opportunità”*.

richiamo diretto al rispetto di gerarchie di organi e valori, e, dall'altro, garantendo l'osservanza dei principi di uguaglianza e di pari opportunità nell'accesso all'attività sportiva.

Sul primo aspetto, vale a dire il richiamo al rispetto di gerarchie e valori, è opportuno effettuare alcune distinzioni fra le discipline sportive associate, da una parte, e le associazioni sportive, le associazioni benemerite e gli enti di promozione sportiva, dall'altra. Ed, infatti, per le discipline sportive associate lo statuto del CONI, all'art.24, prevede un generale obbligo di rispetto delle deliberazioni e degli indirizzi del CONI, non facendo alcun accenno nè al CIO, né all'ordinamento sportivo internazionale; l'assenza di tale richiamo, però non produce alcuna conseguenza, essendo colmata dal successivo art.25 che prevede che tutte le norme, dettate in riferimento all'ordinamento delle federazioni sportive nazionali, salvo espresse deroghe e salvo le incompatibilità con norme specifiche, si estendano anche alle discipline associate; non essendovi alcuna incompatibilità all'estensione dell'obbligo del rispetto delle deliberazioni e degli indirizzi del CIO, previsto per le federazioni sportive nazionali dagli articoli 20 e 21 dello Statuto del CONI, è certamente possibile concludere che tale obbligo si estenda anche alle discipline sportive associate, come peraltro sembrano dimostrare anche gli statuti che prenderemo in esame. Discorso analogo potrebbe farsi anche per le associazioni benemerite e per le associazioni sportive, in quanto pur non essendo previsto uno specifico obbligo di rispetto delle deliberazioni e degli indirizzi del CIO, né un rinvio residuale alle norme delle federazioni sportive nazionali, gli articoli 29 e 30 dello Statuto del CONI richiamano rispettivamente i "*principi fondamentali emanati dal Consiglio Nazionale*" ed i "*principi fondamentali del CONI*", e dovendo il

CONI rispettare, come abbiamo già sottolineato, i dettami dell'ordinamento sportivo internazionale, ne consegue che, per la proprietà transitiva, medesimo rispetto dovrà essere prestato dalle associazioni sportive e dalle associazioni benemerite. Anche in questo caso gli statuti danno conferma del ragionamento appena sviluppato.

Per gli enti di promozione sportiva è necessaria, invece, qualche ulteriore precisazione. L'art. 26 dello Statuto del CONI stabilisce anch'esso un generale obbligo di rispetto dei "*principi fondamentali del CONI*", tralasciando qualunque riferimento al momento internazionale. Ovviamente ciò non inficia, in alcun modo, il ragionamento che porta ad estendere anche ad essi il rispetto dei principi fondamentali dell'Olimpismo, secondo lo schema logico applicato alle associazioni benemerite ed alle associazioni sportive, ma stimola qualche considerazione, nel tentativo di spiegare questa "*strana omissione*".

La prima, meno maliziosa, si basa sulla constatazione che tali organismi non sempre hanno proiezioni internazionali, e nascendo spesso come esperienze unicamente italiane, hanno indotto il legislatore sportivo a trascurare la dimensione internazionale.

La seconda, sicuramente più attenta al momento storico in cui è stato redatto lo Statuto, evidenzia il legame fra le lotte intestine al mondo sportivo e la genesi della normativa sportiva.

Non va in questa sede sottaciuta la battaglia condotta, alla fine degli anni novanta, e che si protrae ancora oggi, da parte degli enti di promozione sportiva. Essi hanno sempre manifestato una certa insofferenza verso le regole e la vigilanza del CONI, contrapponendosi, in alcuni momenti

storici, frontalmente al mondo rappresentato dal CONI, fino a richiedere una normativa autonoma che riconoscesse il loro ruolo al di fuori delle gerarchie del “*mondo CONI*” ed in omaggio alla loro presunta specificità.

Il terreno della promozione dello sport ha, negli ultimi anni, rappresentato “*una zona grigia*”, un confine labile, un territorio di conquista conteso da tutti i “*players*”: enti di promozione sportiva, federazioni sportive nazionali, discipline sportive associate, associazioni benemerite, associazioni sportive e financo il CONI, che si è voluto ritagliare un ruolo autonomo e di primo piano nell’ambito della promozione dello sport<sup>211</sup>.

Questa conflittualità, non sempre celata, ha prodotto non poche conseguenze nella produzione normativa dello sport italiano<sup>212</sup>.

Le norme sono spesso il frutto di mediazione politica fra i diversi interessi presenti nel mondo sportivo. E così, da un lato, la voglia di sottodimensionare il potere degli enti di promozione sportiva (caratteristica delle pressioni esercitate dalle federazioni sportive nazionali) si è concretizzata nell’assegnazione di un numero esiguo di posti (solo 5) agli enti di promozione sportiva all’interno del Consiglio Nazionale del CONI, dall’altro, la volontà di ottenere una normativa che fosse meno vincolata alle gerarchie classiche del mondo

---

<sup>211</sup> Numerosissime sono le iniziative che, negli ultimi anni, il CONI, direttamente o attraverso le sue articolazioni territoriali, ha portato avanti nell’ambito della promozione dello sport. Fra queste, alcune hanno impegnato notevolmente il CONI, anche in termini economici, e meritano di essere evidenziate: l’istituzione della Giornata Nazionale dello Sport; la realizzazione dei progetti di Gioco Sport, Alfabetizzazione Motoria, Giochi della Gioventù e Giochi Sportivi Sudenteschi.

<sup>212</sup> Sulle aspirazioni degli Enti di promozione sportiva si confronti: G. VALORI, *op.cit.*, p. 73 ss.

sportivo (intento degli enti di promozione sportiva) ha prodotto, tra gli altri, l'art. 26 dello Statuto del CONI<sup>213</sup>.

Ma la battaglia condotta dagli enti di promozione sportiva sembra avere trovato non poche battute d'arresto. Ed, infatti, a fronte di concessioni formali fatte dal CONI alla loro presunta specificità, ribadite pedissequamente negli statuti, gli enti di promozione sportiva, successivamente al loro ingresso in Consiglio Nazionale del CONI, hanno visto il proprio potere fortemente ridimensionato in confronto a quello delle federazioni.

Tali concessioni si sono rivelate differenziazioni nella forma più che nella sostanza.

Tanto è vero che con riferimento al rispetto dell'ordinamento sportivo internazionale, anche in questo caso, è possibile sviluppare le medesime considerazioni svolte per le associazioni sportive e per le associazioni benemerite in ordine al trasferimento, mediato attraverso il rispetto dei principi stabiliti dal CONI, degli obblighi nei confronti delle deliberazioni e degli indirizzi del CIO, nonostante che tale ragionamento non trovi alcun seguito nella maggior parte degli statuti predisposti dagli enti di promozione sportiva. E, infatti, mentre negli statuti delle associazioni sportive e benemerite, come più avanti vedremo, i richiami al CIO abbondano, così non è per la stragrande maggioranza degli statuti degli enti di promozione sportiva nei quali non si rintraccia alcun richiamo né al CIO né all'ordinamento sportivo internazionale.

Gli enti di promozione sportiva, nella loro battaglia politica, non si sono resi conto, però, che gli atti normativi,

---

<sup>213</sup> Il d. lgs. 8 gennaio 2004, n.15, modificando il d. lgs. 23 luglio 1999, n.242, consente agli Enti di promozione sportiva di far parte del Consiglio nazionale del CONI.

alla redazione dei quali anche loro hanno partecipato, hanno in sostanza detto meno di quanto in realtà hanno regolamentato anche in via indiretta.

Sul secondo aspetto, e cioè l'osservanza dei principi di uguaglianza e di pari opportunità nell'accesso all'attività sportiva, vanno segnalate talune anomalie che sembrano, ad una prima lettura, affievolire la tutela del principio di non discriminazione: mentre, per quanto riguarda le discipline associate, l'art.24 dello Statuto del CONI si concentra unicamente ed inspiegabilmente sul fattore "genere"<sup>214</sup>, negli articoli, relativi alle altre componenti dell'ordinamento sportivo (artt. 26, 29 e 30), la formulazione linguistica tradisce un'impostazione più ampia e certamente più coerente con la struttura complessiva dello Statuto del CONI. In questi articoli, difatti, manca il riferimento ad "uomini e donne". Essi impongono, dunque, un rispetto assoluto dei principi di democrazia interna e di pari opportunità senza prevedere alcuna ulteriore specificazione che limiti la tutela solo ad alcuni fattori a rischio di discriminazione<sup>215</sup>.

Tali, apparentemente inspiegabili, discrasie, forse trovano giustificazione nel succedersi delle riforme che hanno visto mutare la composizione del Consiglio Nazionale del CONI e le regole relative ai soggetti dell'ordinamento sportivo,

---

<sup>214</sup> L'articolo citato stabilisce, infatti, che l'ordinamento delle discipline sportive associate sia ispirato "al principio di democrazia interna e di partecipazione all'attività sportiva da parte di donne e uomini in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità".

<sup>215</sup> L'art. 26 impone che gli statuti degli Enti di promozione sportiva garantiscano "l'osservanza del principio di democrazia interna e di pari opportunità"; l'art.29 stabilisce che gli statuti delle società ed associazioni sportive siano "ispirati al principio democratico e di pari opportunità"; l'art.30 prescrive che gli statuti delle Associazioni benemerite siano "basati sui principi di democrazia interna e di pari opportunità".

talché lo Statuto è il frutto di modifiche non organiche, ma occasionali e successive, dettate da esigenze contingenti.

A ciò si aggiunga che i testi normativi prodotti dagli organismi sportivi, anche a causa dell'estrazione culturale dei loro componenti (spesso tecnici o atleti, raramente giuristi) e della specificità della materia (sempre in continua evoluzione), non hanno mai mostrato un alto livello di tecnicismo e di organicità. Certo è che il testo dello Statuto risente di un certo grado di approssimazione e di asimmetria, soprattutto con riferimento alle componenti meno potenti del mondo sportivo perché meno rappresentate in Consiglio, rispecchiando dunque i rapporti di forza esistenti. Va, infatti, ancora una volta evidenziata la tensione che vi è tra le varie componenti del mondo sportivo.

Le federazioni sportive, difatti, che rappresentano la maggioranza nel Consiglio Nazionale del CONI (45 voti)<sup>216</sup>, hanno sempre mostrato una certa ritrosia, per non parlare di vera e propria avversione, in alcuni casi, verso le altre componenti organizzate presenti in Consiglio, e cioè enti di

---

<sup>216</sup> L'art. 6 dello Statuto del CONI stabilisce, infatti, che: *“Il Consiglio Nazionale è composto dai seguenti membri di diritto: a) il Presidente del CONI, che lo presiede; b) i Presidenti delle Federazioni sportive nazionali riconosciute; c) i membri italiani del CIO. Sono membri elettivi del Consiglio Nazionale: a) atleti e tecnici sportivi in rappresentanza delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate, eletti secondo quanto previsto dall'articolo 34 del presente Statuto; b) tre rappresentanti delle strutture territoriali regionali e tre rappresentanti delle strutture territoriali provinciali del CONI, eletti secondo quanto previsto dall'art. 34-bis del presente Statuto; c) cinque rappresentanti degli Enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI, eletti secondo quanto previsto dall'art. 34-ter del presente Statuto; d) tre rappresentanti delle Discipline sportive associate eletti secondo quanto previsto dall'art. 34-quater del presente Statuto; e) un rappresentante delle Associazioni benemerite riconosciute dal CONI, eletto secondo quanto previsto dall'art 34-quinques del presente Statuto”*. Ad oggi, le Federazioni Sportive Nazionali riconosciute dal CONI sono solamente 45.

promozione sportiva (5 voti), discipline sportive associate (3 voti) e associazioni benemerite (1 voto)<sup>217</sup>.

Questo atteggiamento si rintraccia anche all'interno dello Statuto del CONI, che, nelle norme relative a tali componenti minoritarie, risulta spesso impreciso e non omogeneo<sup>218</sup>.

Si ritiene pertanto che, nonostante le differenti formulazioni degli articoli analizzati, le federazioni sportive nazionali, le discipline sportive associate, gli enti di promozione sportiva, le associazioni benemerite, le società ed associazioni sportive, nonché i singoli aderenti alle organizzazioni citate, abbiano tutti i medesimi obblighi ed

---

<sup>217</sup> Le Federazioni presenti nel Consiglio nazionale del CONI, per ovvie ragioni di opportunità economica (basate sull'elementare considerazione che, diminuendo i soggetti che partecipano alla ripartizione dei fondi, maggiori risulteranno le disponibilità per ciascuna federazione) hanno sempre cercato di mantenere lo *status quo*, evitando accuratamente di ammettere altri soggetti in seno al Consiglio o di allargare il numero di federazioni riconosciute. Il riconoscimento di altri soggetti passa, infatti, attraverso una delibera del Consiglio Nazionale del CONI. La minaccia per le Federazioni proviene da più parti. Da un lato gli enti di promozione sportiva, proliferati improvvisamente negli anni 2004-2006, poi ridimensionati a partire dal 2007, che cercano di spostare l'asse della spesa dalle attività agonistiche a quelle promozionali, evitando accuratamente, anche loro, di ampliare il numero degli enti riconosciuti (per le stesse ragioni economiche appena evidenziate per le Federazioni), dall'altro le discipline sportive associate che anelano l'ulteriore riconoscimento di federazione sportiva. A proposito di tali tensioni e, con una battuta ben riuscita, si suole dire che il CONI è impegnato a combattere, con i nemici di ieri, gli amici di domani. Capita, infatti, che soggetti prima esclusi dal riconoscimento del CONI, vengano successivamente ammessi al riconoscimento, diventando alleati proprio di coloro i quali si erano prima opposti strenuamente al loro ingresso nel mondo CONI.

<sup>218</sup> Ad esempio, non trova alcuna logica giustificazione, stante la simmetria ontologica, la diversa strutturazione delle norme esaminate che, per le discipline associate, fanno espresso riferimento al concetto di ordinamento statutario e regolamentare, mentre per gli enti di promozione sportiva si limitano ad un blando riferimento allo statuto. Sarebbe stato certamente più corretto, in omaggio ad una visione organica dei testi normativi, che le norme fossero costruite in maniera assolutamente simmetrica, stante l'omogeneità dei soggetti e delle prescrizioni ivi contenute.

incontrino gli stessi limiti sotto il profilo della tutela antidiscriminatoria. Tale uniformità viene garantita attraverso l'obbligatorietà dell'adesione agli indirizzi ed alle deliberazioni del CIO e del CONI, dalla quale consegue immancabilmente anche l'osservanza del principio di non discriminazione, che, come abbiamo già visto, è uno dei pilastri fondamentali dell'Olimpismo moderno. Le norme appena esaminate, pertanto, assumono un valore piuttosto relativo; i restringimenti dei precetti antidiscriminatori, ad esempio, rinvenibili nelle norme dello Statuto del CONI che regolano le discipline associate e che fanno riferimento unicamente alle discriminazioni legate al fattore di genere, non sono destinati a produrre effetti restrittivi rispetto ai principi elaborati in sede internazionale, stante, da un lato, la diretta applicabilità di quest'ultimi in ragione dei richiami agli indirizzi ed alle deliberazioni del CIO e del CONI, e dall'altro la copertura che viene loro offerta da altri atti normativi (statuti, codice di comportamento sportivo), che saranno fra breve esaminati.

Prima di procedere oltre è opportuno soffermarsi brevemente sui *"Principi fondamentali degli Statuti delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate e delle associazioni benemerite"*<sup>219</sup>.

Anche in questo caso il CONI ha preferito inserire una clausola di rispetto dell'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale piuttosto che intervenire direttamente nell'elencazione dei principi, così si legge che *"gli statuti delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate devono recepire i principi enunciati negli artt. 5 comma 2 lett. b), 15 e 16 del d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15,*

---

<sup>219</sup> Approvati dal Consiglio Nazionale del CONI, il 28 febbraio 2007, con deliberazione n. 1352.

*senza prevedere alcuna limitazione al principio di democrazia interna, in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale, in particolare per quanto riguarda le procedure e le regole di voto delle assemblee elettive" e che "gli statuti delle Associazioni Benemerite riconosciute dal CONI ai sensi dell'art.5 comma 2 lett. b) e lett. c) del d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, devono uniformare i propri contenuti a quelli dello statuto del CONI, con particolare riguardo all'art.30 ed ai principi fondamentali emanati dal CONI stesso".*

L'unico spunto attinente la materia antidiscriminatoria riguarda ancora una volta le donne ed in particolare la problematica delle atlete in maternità<sup>220</sup>.

**III. GLI STATUTI DEI SOGGETTI DELL'ORDINAMENTO SPORTIVO ITALIANO.** Tutte le osservazioni svolte sino a questo punto trovano preciso riscontro negli statuti delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva e delle associazioni benemerite, sebbene con parziali diversificazioni per le quali non è sempre facile rintracciare una giustificazione logica.

Pur essendo estremamente variegati, in essi, si registra comunque una certa uniformità determinata, in parte,

---

<sup>220</sup> A tale argomento è dedicato interamente il punto 29, che recita: "Gli Statuti delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate devono garantire la tutela della posizione sportiva delle atlete madri in attività per tutto il periodo della maternità fino al loro rientro all'attività agonistica. Le atlete in maternità che esercitano, anche in modo non esclusivo, attività sportiva dilettantistica anche a fronte di rimborsi o indennità corrisposti ai sensi della vigente normativa, hanno diritto al mantenimento del rapporto con la società sportiva di appartenenza nonché alla salvaguardia del merito sportivo acquisito, con la conservazione del punteggio maturato nelle classifiche federali, compatibilmente con le relative disposizioni di carattere internazionale e con la specificità della disciplina sportiva praticata".

certamente dalla comune sottoposizione al vaglio che, in fase di approvazione degli statuti, viene effettuato dalla Giunta Nazionale del CONI.

La maggioranza degli statuti federali prevede fin dal primo articolo una riproposizione, pressoché pedissequa, delle indicazioni fornite dal terzo comma dell'art. 20 dello Statuto del CONI a proposito del "*principio democratico*" e del "*principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità*" ed "*in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale*"<sup>221</sup>, sebbene il principio uguaglianza si affianchi o ceda, a volte, il posto al principio di parità o a quello di pari opportunità.

Il legislatore sportivo sembra utilizzare i concetti di pari opportunità, parità e uguaglianza con una certa disinvoltura e, forse anche con un po' di leggerezza, quasi fossero sinonimi, piuttosto che concetti differenti, sebbene originati da una medesima matrice. Questo capita spesso, quando l'ordinamento sportivo prende a prestito concetti elaborati in altri settori e da altri ordinamenti. È probabile, infatti, che questi termini, piuttosto che richiamare principi diversi,

---

<sup>221</sup> Il terzo comma dell'art.1 dello Statuto della Federazione Italiana di Pallavolo, approvato dalla Giunta nazionale del CONI, con la delibera n.46 del 9 marzo 2009, recita che: "*La FIPAV non persegue fini di lucro ed è retta dalle norme del presente Statuto e da quelle regolamentari sulla base del principio di democrazia interna, del principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità e in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale nonché con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO, della FIVB e del CONF*"; ed ancora, il settimo comma dell'art.1 dello Statuto della Federazione Italiana di Scherma, approvato il 30 ottobre 2004, prevede che: "*La F.I.S. persegue lo svolgimento dell'attività sportiva e ne garantisce la pratica da parte di chiunque, in condizioni di parità e di pari opportunità in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale e internazionale*".

vengano utilizzati quali endiadi, cioè come plurime espressioni linguistiche coordinate però al fine di esprimere un solo concetto, allo scopo di rafforzarne la portata. Si ritiene che tale concetto possa essere identificato nel principio di uguaglianza dal quale, come si è visto a proposito dell'origine storica del principio di non discriminazione, scaturiscono tutti gli altri, che ne rappresentano, pertanto, semplicemente un'evoluzione o una specificazione.

L'utilizzo, quindi, di termini differenti in questo contesto non possiede alcun valore in ordine al grado di operatività del principio di non discriminazione. Si potrebbe dire che siamo nel campo dell'irrilevante giuridico.

Qualche statuto federale, poi, cercando di contemperare tutte le esigenze avvertite dallo Statuto del CONI, prevede la formulazione di un articolo che risponda, per un verso, all'art.20 dello Statuto del CONI e, per l'altro, al successivo art. 21, che come abbiamo visto risultano leggermente differenti. È il caso dello Statuto della Federazione Italiana di Nuoto il quale, al quarto comma dell'art.1, stabilisce che: *"l'ordinamento della F.I.N. è retto in base al principio di democrazia interna, nonché del principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque, uomini e donne, in condizioni di uguaglianza, parità e pari opportunità, nonché in conformità con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale<sup>222</sup>".* In questo caso il principio di uguaglianza non si sostituisce, ma si affianca a quello di parità e di pari opportunità, così come la locuzione *"chiunque"* non viene

---

<sup>222</sup> Compromesso simile si ritrova nell'art.1 dello Statuto dello CSAIN (Centri Sportivi Aziendali Industriali): *"Lo Csain garantisce la partecipazione all'attività associativa a chiunque, uomo o donna, cittadino italiano o straniero, ne rispetti le regole e le procedure di adesione, ne accetti i principi statutari e ne condivida le finalità"*.

sostituita, ma si abbina a quella di *“uomini e donne”*, con il risultato che il disposto antidiscriminatorio non viene limitato al fattore di genere.

Sul tema della discriminazione, peraltro, le variazioni sono molteplici. Lo Statuto della Federazione Italiana di Pallacanestro, ad esempio, al fianco del *“principio di democrazia interna, di eguaglianza e di pari opportunità”*, aggiunge un accenno diretto all'*“esclusione di ogni forma di discriminazione razziale, religiosa e politica”*, facendo specificamente riferimento anche alla tutela della *“posizione sportiva delle tesserate madri in attività”*<sup>223</sup>. Ed ancora, lo Statuto della Federazione Italiana di Scherma, inserisce tra i propri fini istituzionali l'attuazione dei *“principi stabiliti dal CONI per la lotta dello sport contro le diseguaglianze, il razzismo, la xenofobia e ogni forma di violenza”*, in stretta connessione con quanto stabilito dall'art.2 dello Statuto del CONI.

Anche il quinto comma dell'art.20 dello Statuto del CONI, a proposito del rispetto delle *“deliberazioni e degli indirizzi della rispettiva Federazione internazionale, purché non siano in contrasto con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI”*, trova puntuale riscontro nella totalità degli statuti federali, sotto il duplice profilo dei principi, cui deve

---

<sup>223</sup> Il comma 2 dell'art.1 dello Statuto della Federazione Italiana di Pallacanestro, approvato dalla Giunta Nazionale del CONI, con delibera n.45 del 9 marzo 2009, recita: *“Le finalità istituzionali sono attuate nel rispetto dei principi di democrazia interna e di uguaglianza e pari opportunità, con esclusione di ogni forma di discriminazione razziale, religiosa e politica, e nella salvaguardia della tutela sanitaria delle attività sportive; mentre il comma 5 bis, dichiara: “La Federazione Italiana Pallacanestro garantisce la tutela della posizione sportiva delle tesserate madri in attività”*.

attenersi l'intera compagine federale, e dei precetti, cui invece devono uniformarsi i propri singoli tesserati<sup>224</sup>.

Singoli tesserati, che, per altro verso, sono tutti tenuti al rispetto del Codice di comportamento sportivo. Tale atto normativo, vedremo fra breve, svolge un ruolo fondamentale nel presidiare il principio di non discriminazione nell'ambito dello sport<sup>225</sup>.

---

<sup>224</sup> Con riferimento al primo profilo si legga, ad esempio, il quarto comma dell'art. 1 dello Statuto della Federazione Italiana di Pallavolo: *“Lo Statuto, i regolamenti, le norme e le decisioni della Fédération Internationale de Volleyball (FIVB), alla quale la FIPAV aderisce, sono considerati parte integrante dello Statuto federale se non in contrasto con le normative del CIO ed el CONI e devono essere obbligatoriamente rispettati dalla Federazione, dai suoi tesserati ed affiliati, nonché dai soggetti terzi interessati a questioni di pallavolo, salvo diversa autorizzazione della FIVB”*; ed ancora, il terzo comma dell'art. 2: *“Oltre all'attività sportiva dilettantistica o comunque non professionistica la pratica dello sport della pallavolo si articola in altri distinti settori, tenuto conto delle relative esigenze di rilevanza economica, tecnica e organizzativa. In particolare, con appositi regolamenti emanati dal Consiglio Federale in armonia con le leggi dello Stato nonché con le norme e le direttive del CONI, della FIVB e del CIO, sono disciplinati: a. il settore professionistico, previa deliberazione di riconoscimento da parte del CONI, fissando i criteri per la distinzione tra attività non professionistica e attività professionistica nel rispetto dei principi posti dalla Legge 23 marzo 1981 n.91 e successive modificazioni; b. il settore pallavolo sulla sabbia; c. il settore attività amatoriale”*. Con riferimento al secondo profilo, si confronti invece il terzo comma dell'art. 10 dello Statuto della Federazione Italiana di Pallavolo: *“Gli atleti devono praticare lo sport in conformità alle norme e gli indirizzi del CIO, del CONI e della FIPAV; essi devono altresì rispettare le norme e gli indirizzi della FIVB, purché non in contrasto con le norme e gli indirizzi del CIO e del CONI”*; ed ancora, il secondo comma dell'art. 14: *“I tecnici sportivi devono inoltre osservare le norme e gli indirizzi del CIO e del CONI, nonché le norme e gli indirizzi della FIVB, purché non in contrasto con le norme e gli indirizzi del CIO e del CONI”*.

<sup>225</sup> Si vedano, fra gli altri, i commi 6 e 7 dell'art. 3 dello Statuto della Federazione Italiana di Pallacanestro, che, con riferimento agli obblighi dei tesserati, stabiliscono: *“I tesserati sono soggetti all'ordinamento sportivo e devono esercitare con lealtà sportiva la loro attività osservando i principi e le consuetudini sportive in conformità alle norme del C.O.N.I., della FIBA e della F.I.P. I tesserati sono tenuti all'osservanza del Codice di Comportamento Sportivo, la cui violazione costituisce grave inadempienza, passibile di adeguate sanzioni”*. Disposizioni di tal fatta si riscontrano in tutti gli statuti federali.

Tra le discipline sportive associate, invece, l'art. 24 dello Statuto del CONI sembra non trovar seguito, quanto meno nella sua formulazione letterale, dal momento che, con rare eccezioni<sup>226</sup>, gli Statuti delle discipline associate paiono preferire, infatti, l'art. 20, appena citato con riferimento alle federazioni sportive nazionali, che utilizza la parola "chiunque" in luogo della locuzione "uomini e donne"<sup>227</sup>.

Sul tema della lotta alle discriminazioni, gli Statuti delle discipline sportive associate mostrano maggiore sensibilità, rispetto a quelli delle federazioni sportive nazionali tradizionalmente più popolari. Tale maggiore attenzione trova, forse, una ragion d'essere nella recente elaborazione di tali statuti, dovuta, in molti casi, al tardivo riconoscimento da parte del CONI di tali organismi. Ed, infatti, tali statuti risentono fortemente del dibattito intervenuto sul tema della discriminazione negli ultimi anni, a differenza di quelli delle federazioni sportive più popolari, che pur essendo stati rivisitati di recente, vengono fuori da "corpora" normativi pensati ed elaborati molti anni addietro, quando il problema delle discriminazioni era certamente meno avvertito.

---

<sup>226</sup> In tal senso, il secondo comma dell'art.1 dello Statuto della Federazione Italiana di Wushu – Kung fu, recita: "La FIWuK è estranea ad ogni questione politica, religiosa e razziale ed è ispirata al principio di partecipazione all'attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di parità ed in armonia con l'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale, nel rispetto del principio di democrazia interna e di partecipazione da parte di donne e uomini, in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità nonché in conformità alle deliberazioni ed agli indirizzi del CONI e del Comitato Internazionale Olimpico di seguito chiamato CIO".

<sup>227</sup> Si confronti: il quarto comma dell'art.1 dello Statuto della Federazione Italiana di Scacchi; il quinto comma dell'art.1 dello Statuto della Federazione Italiana di Bowling; il terzo comma dell'art.1 dello Statuto della Federazione Italiana Sport Orientamento; il sesto comma dell'art.1 dello Statuto della Federazione Italiana di Pallatamburello; il terzo comma dell'art.1 dello Statuto della Federazione Italiana di Arrampicata Sportiva; il sesto comma dell'art.1 dello Statuto della Federazione Italiana Biliardo Sportivo.

In tal senso meritano, pertanto, un cenno particolare alcuni statuti che, descrivendo i compiti e le azioni delle federazioni, si preoccupano di ribadire la loro estraneità “ad ogni influenza di religione, di politica, e di razza”<sup>228</sup> sancendo, in determinati casi, un chiaro ed inequivocabile rifiuto di ogni “discriminazione razziale, religiosa, o politica”<sup>229</sup>. In altri casi viene fatto un riferimento diretto ai principi fondamentali della Carta Olimpica al fine di rispettare i “*principi fondamentali dell’etica*”, di mantenere “*una società pacifica nel rispetto della dignità umana*”, di “*combattere e respingere qualsiasi violazione dei Diritti dell’Uomo*”<sup>230</sup>.

E torna, ancora una volta, il concetto dal quale eravamo partiti: il rispetto della dignità umana.

---

<sup>228</sup> Art.1, comma settimo, dello Statuto della Federazione Scacchistica Italiana: “*L’attività della F.S.I. è estranea ad ogni influenza di religione, di politica e di razza in conformità con quanto disposto in materia dalla Costituzione italiana, dal C.I.O., dal C.O.N.I. e dalle norme della F.I.D.E.*”; Art.1, comma quinto, dello Statuto della Federazione Italiana Bowling: “*La F.I.S.B è estranea ad ogni discriminazione razziale, religiosa o politica e non persegue fini di lucro*”; Art.1, comma primo, dello Statuto della Federazione Italiana Gioco Bridge: “*La Federazione Italiana Gioco Bridge (F.I.G.B.) - fondata a Milano nel 1937 sotto la denominazione Associazione Italiana Bridge, successivamente trasformata il 4 ottobre 1953 in Federazione Italiana Bridge – è costituita da tutte quelle società ed associazioni ad essa affiliati che, senza fini di lucro e indipendentemente da ogni influenza di razza, religione e politica, praticano in Italia lo sport del Bridge*”; Art.1, comma ottavo, dello Statuto della Federazione Italiana Biliardo Sportivo: “*L’attività della F.I.Bi.S. è estranea a ogni influenza di religione, politica e razza*”.

<sup>229</sup> L’art.1, terzo comma, dello Statuto della Federazione Italiana Sport Orientamento, stabilisce che: “*La F.I.S.O. è contraria ad ogni discriminazione razziale, religiosa o politica e garantisce il rispetto del principio democratico e del principio di partecipazione all’attività sportiva da parte di chiunque in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità*”.

<sup>230</sup> L’art.2 dello Statuto della Federazione Italiana Gioco Bridge testualmente recita: “*La FIGB riconosce e persegue i principi fondamentali della carta Olimpica, in particolare al fine di: a) unire la pratica dello sport del bridge alla cultura e all’educazione e promuovere e diffondere i valori educativi del buon esempio e del rispetto degli universali principi fondamentali dell’etica; b) incoraggiare il mantenimento di una società pacifica nel rispetto della dignità umana; c) combattere e respingere qualsiasi violazione dei Diritti dell’Uomo*”.

Concetto richiamato anche in alcuni statuti degli enti di promozione sportiva<sup>231</sup>. Gli statuti degli enti di promozione sportiva, inoltre, ampliando quanto disposto dall'art.26 dello Statuto del CONI, che non fa alcun riferimento al principio di uguaglianza, prevedono, anch'essi, un generale accoglimento del principio di partecipazione all'attività sociale da parte di *"chiunque, in condizioni uguaglianza e di pari opportunità"*<sup>232</sup>, ad eccezione dello Statuto della UISP che in luogo del principio di uguaglianza cita il principio di parità<sup>233</sup>.

Alcuni statuti, poi, connotano ulteriormente le azioni dei singoli enti, obbligandoli ad operare *"senza distinzioni etniche, ideologiche o religiose"*<sup>234</sup> o finalizzando tali azioni allo *"scopo di contribuire senza alcuna forma di discriminazione allo sviluppo tra tutti i cittadini della pratica sportiva"*<sup>235</sup>.

---

<sup>231</sup> In tal senso l'art.1, comma 3, dello Statuto dell'UISP (Unione Italiana Sport per tutti): *"L'UISP sostiene i valori dello sport contro ogni forma di sfruttamento, d'alienazione, contro la pratica del doping; opera per il benessere dei cittadini, i valori di dignità umana, di non violenza e solidarietà tra le persone e tra i popoli e coopera con quanti condividono questi principi"*; e l'art.1, comma 6, dello Statuto dell'ASI (Alleanza Sportiva Italiana): *"Quale Ente di Promozione Sociale è iscritto al Registro Nazionale delle Associazioni di Promozione Sociale in quanto svolge attività di utilità sociale a favore di associati o di terzi, senza finalità di lucro e nel pieno rispetto della libertà e dignità degli associati"*.

<sup>232</sup> Tra gli altri, si confrontino: l'art. 1 dello Statuto del CSAIN; l'art. dello Statuto del; l'art. 1 dello Statuto dell'ACSI (Associazione di cultura, sport e tempo libero); l'art. 1 dello Statuto del CSEN (Centro Sportivo Educativo Nazionale); l'art.1 dello Statuto del AICS (Associazione Italiana Cultura e Sport).

<sup>233</sup> Lo Statuto dell'UISP all'art.1, comma 8, stabilisce: *"L'UISP non persegue fini di lucro diretto o indiretto in conformità a quanto previsto dalle normative vigenti ed è retta da norme statutarie/regolamentari ispirate al principio di partecipazione all'attività sociale da parte di chiunque e in condizioni di uguaglianza e pari opportunità"*.

<sup>234</sup> Si veda l'art.2 dello Statuto del CSAIN.

<sup>235</sup> Si confronti l'art.2 dello Statuto dell'ASI.

A comprovare ulteriormente quanto già detto a proposito della leggerezza e della disinvoltura del legislatore sportivo, in ordine alla formulazione sia dello Statuto del CONI, sia degli Statuti delle singole organizzazioni sportive, sta il fatto che, in alcuni statuti delle associazioni benemerite, si ritrova la formulazione prevista per le discipline associate dall'art.24 dello Statuto del CONI, in luogo di quella prevista specificamente per le associazioni benemerite dall'art.30 dello Statuto del CONI, con l'utilizzo delle parole "uomini e donne" al posto dell'espressione "chiunque", secondo un percorso esattamente inverso a quello registrato per le discipline associate<sup>236</sup>.

Le considerazioni fatte a proposito delle federazioni sportive nazionali relativamente alla loro inevitabile adesione, in posizione di subordinazione, all'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale, nonché in relazione all'obbligo di conformarsi al Codice di Comportamento Sportivo da parte di tutti i loro tesserati, valgono sia per le discipline associate che per le associazioni benemerite, dal momento che gli statuti presentano sostanzialmente formulazioni molto simili a quelle esaminate negli statuti delle federazioni sportive nazionali. Al fine di evitare ripetizioni, si ritiene opportuno farne solo accenno, rinviando ulteriori approfondimenti alle note<sup>237</sup>.

---

<sup>236</sup> Il riferimento all'art.30, piuttosto che all'art.24 dello Statuto del CONI, si ritrova, ad esempio, nell'art.1, comma 3, dello Statuto del Comitato Nazionale Italiano per il Fair Play che recita: "Essa è retta da norme statutarie e regolamentari in armonia con l'ordinamento nazionale ed internazionale e si ispira al principio democratico di partecipazione di uomini e donne in condizioni di uguaglianza e di pari opportunità nonché in armonia con lo statuto del CONI, con i principi fondamentali e di giustizia sportiva, con le deliberazioni e indirizzi del CONI".

<sup>237</sup> Sotto il profilo dell'adesione all'ordinamento sportivo nazionale ed internazionale, tra gli altri, si leggano: art. 1, commi 3, 4, 5 e 7 dello Statuto della Federazione Scacchistica Italiana; art.1, commi 2, 3, 5 e 6 dello Statuto della Federazione Italiana Bowling; art. 5, commi 1 e 3, dello Statuto della Federazione Italiana Sport

Mentre con riferimento al rispetto del Codice di comportamento sportivo, le superiori considerazioni valgono anche per gli enti di promozione sportiva, il richiamo all'ordinamento internazionale, negli statuti degli enti di promozione sportiva, è sostanzialmente assente, in ossequio a quanto era previsto all'art.26 dello Statuto del CONI, sul quale si è già ampiamente argomentato.

Sulla base delle considerazioni finora svolte si può, quindi, concludere che, nonostante le differenze, che possiamo definire unicamente formali, il rispetto delle prescrizioni CONI, in ambito antidiscriminatorio, sia pressochè assoluto, stante la trasposizione dei principi, espressi nello Statuto del CONI, nella totalità degli statuti dei soggetti sottoposti alla vigilanza del CONI stesso. Tale stato di fatto manifesta, con estrema chiarezza, l'alto grado di effettività del potere ordinante ed uniformante del CONI e del CIO.

**IV. IL CODICE DI COMPORTAMENTO SPORTIVO.** Il Codice di comportamento sportivo<sup>238</sup> rappresenta un atto di

---

Orientamento; art.1, commi 4, 6, e 10 dello Statuto della Federazione Italiana Pallatamburello; art. 1, comma 2, dello Statuto della Federazione Italiana Wushu – Kung Fu; art. 1, commi 2, 3 e 4 dello Statuto della Federazione Italiana Arrampicata Sportiva; art. 1, commi 2, 5, 6 e 9, dello Statuto della Federazione Italiana Biliardo Sportivo; art.1, commi 3, 4 e 5 dello Statuto del Comitato Nazionale per il Fair Play. Sotto il profilo, invece, dell'obbligo di rispettare il Codice di Comportamento Sportivo: art.14 dello Statuto della Federazione Italiana Bowling; art. 6 dello Statuto della Federazione Italiana Sport Orientamento; art. 4 dello Statuto della Federazione Italiana Pallatamburello; art. 12 dello Statuto della Federazione Italiana Biliardo Sportivo; art.9 dello Statuto del Comitato Nazionale per il Fair Play.

<sup>238</sup> Si è fatto riferimento ai testi, del Codice di comportamento sportivo e del Regolamento del Garante del Codice di comportamento sportivo, presenti sul sito istituzionale del CONI: [www.coni.it](http://www.coni.it).

fondamentale importanza in ordine alla concreta attuazione dei principi individuati dagli Statuti<sup>239</sup>.

Conclusa l'analisi delle disposizioni volte a consacrare il principio di non discriminazione negli statuti delle "organizzazioni sportive complesse" (CONI, Federazioni sportive nazionali, Enti di promozione sportiva, Discipline sportive associate, Associazioni Benemerite, associazioni e società sportive), è opportuno focalizzare l'attenzione sui singoli tesserati e sulle persone fisiche che operano all'interno dell'ordinamento sportivo.

Il Codice esplicita, infatti, i "doveri di lealtà, correttezza e probità sportiva" cui sono tenuti i "tesserati alle Federazioni sportive nazionali, alle Discipline sportive associate, agli Enti di promozione sportiva e alle Associazioni benemerite, in

---

<sup>239</sup> A proposito del Codice di comportamento sportivo, l'art. 13 bis dello Statuto del CONI stabilisce che: "1. Il Codice di comportamento sportivo (d'ora in poi "Codice") definisce i doveri di lealtà, correttezza e probità sportiva sulla base dei principi e delle prassi riconosciute nell'ordinamento delle Federazioni sportive nazionali, delle Discipline sportive associate, degli Enti di promozione sportiva e delle Associazioni benemerite. 2. Il Codice è approvato dal Consiglio nazionale, su proposta della Giunta nazionale, sentito il Garante del Codice di comportamento. 3. I tesserati alle Federazioni sportive nazionali, alle Discipline sportive associate agli Enti di promozione sportiva e alle Associazioni benemerite, in qualità di atleti, tecnici, dirigenti, ufficiali di gara, e gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo, in eventuali altre qualifiche diverse da quelle predette, comprese quelle di socio cui è riferibile direttamente o indirettamente il controllo delle società sportive, sono tenuti all'osservanza del Codice. Sono altresì tenuti all'osservanza del Codice i componenti degli organi centrali e periferici del Coni. 4. È istituito presso il CONI il Garante del Codice di comportamento sportivo, nominato, con una maggioranza qualificata non inferiore ai tre quarti dei componenti del Consiglio Nazionale del CONI con diritto di voto, su proposta della Giunta Nazionale del CONI, per la sua notoria autonomia e indipendenza, tra i magistrati anche a riposo delle giurisdizioni superiori ordinarie e amministrative, i professori universitari di ruolo o a riposo in materie giuridiche e gli avvocati dello Stato. Il Garante si avvale di un ufficio di segreteria a carico del CONI. 5. Il Garante segnala ai competenti organi degli Enti di appartenenza i casi di sospetta violazione del Codice, ai fini dell'eventuale giudizio disciplinare. Nel caso in cui si debba procedere nei confronti di componenti di organi centrali o periferici del Coni, il Garante emette una decisione, nel rispetto del diritto al contraddittorio, in conformità a un regolamento emanato dalla Giunta Nazionale del CONI".

*qualità di atleti, tecnici, dirigenti, ufficiali di gara, e gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo, in eventuali altre qualifiche diverse da quelle predette, comprese quelle di socio cui è riferibile direttamente o indirettamente il controllo delle società sportive, sono tenuti all'osservanza del Codice".* Agli stessi obblighi sono soggetti, altresì, i componenti degli organi centrali e periferici del Coni<sup>240</sup>. Il Codice stabilisce, inoltre, all'art.1 che *"le società, le associazioni e gli altri Enti dell'ordinamento sportivo rispondono dei comportamenti adottati in funzione dei loro interessi, da parte dei propri tesserati, dirigenti o soci e devono adottare codici organizzativi idonei alla prevenzione degli illeciti"*.

Il Codice esprime, fin dalle prime battute, una tensione che potremmo definire *"universalistica"*, stimolando una produzione normativa, conforme ai dettami del Codice, anche da parte delle società e delle associazioni sportive. La volontà del legislatore sportivo è quella di formulare un atto che sia impegnativo per tutti i soggetti operanti all'interno del contesto sportivo, nel tentativo di blindare il rispetto dei principi, dei doveri e dei divieti che sono ritenuti fondamentali

---

<sup>240</sup> La premessa del Codice individua la funzione del Codice stesso: *"Il presente Codice di comportamento sportivo specifica i doveri fondamentali di lealtà, correttezza e probità previsti e sanzionati dagli Statuti e dai regolamenti del CONI, delle Federazioni sportive nazionali, delle Discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva e delle Associazioni benemerite. I tesserati alle Federazioni sportive nazionali, alle Discipline sportive associate, agli Enti di promozione sportiva e alle Associazioni benemerite, in qualità di atleti, tecnici, dirigenti, ufficiali di gara, e gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo, in eventuali altre qualifiche diverse da quelle predette, comprese quelle di socio cui è riferibile direttamente o indirettamente il controllo delle società sportive, sono tenuti all'osservanza del Codice e la loro violazione costituisce grave inadempimento meritevole di adeguate sanzioni. L'ignoranza del Codice non può essere invocata a nessun effetto. Il Garante del Codice di comportamento sportivo, istituito presso il CONI, segnala ai competenti organi degli Enti di appartenenza i casi di sospetta violazione del Codice, ai fini dell'eventuale giudizio disciplinare, e vigila sull'attività conseguente"*.

per l'esistenza stessa dell'ordinamento sportivo. Il Codice rappresenta, in questo senso, "*l'anello di chiusura*" volto a dare stabilità al sistema sportivo italiano.

Esso individua, o meglio, ribadisce tali principi, doveri e divieti sostanziandoli in dieci articoli. Vengono così ulteriormente specificati e salvaguardati: il principio di lealtà (art.2), il divieto di alterazione dei risultati sportivi (art.3), il divieto di doping e di altre forme di nocimento alla salute (art.4), il principio di non violenza (art.5), il principio di non discriminazione (art.6), il divieto di dichiarazioni lesive della reputazione (art.7), il dovere di riservatezza (art.8), il principio di imparzialità (art.9), la prevenzione dei conflitti di interesse (art.10)<sup>241</sup>.

È opportuno sottolineare che la maggior parte di essi sono già presenti in moltissimi degli atti precedentemente esaminati (Carta Olimpica, Statuto CONI, Statuti Federazioni, ecc...). Tale ulteriore presidio, unitamente al Regolamento del Garante del Codice di comportamento sportivo, risulta posto, da un lato, "*ad abundantiam*", servendo a rinforzare la difesa del nucleo essenziale di valori attorno ai quali si costruisce la comunità sportiva, e dall'altro, assume carattere residuale, intervenendo a colmare alcune lacune presenti negli atti normativi dell'ordinamento sportivo, soprattutto con riferimento a determinati soggetti (ad esempio i componenti degli organi centrali e periferici del CONI), sia da un punto di vista sostanziale che procedurale.

In particolare, limitatamente al principio di non discriminazione, il Codice, nell'art.6, stabilisce che "*i tesserati*,

---

<sup>241</sup> Il testo, cui si è fatto riferimento, è stato aggiornato, per l'ultima volta, il 5 febbraio 2008.

*gli affiliati e gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo devono astenersi da qualsiasi comportamento discriminatorio in relazione alla razza, all'origine etnica o territoriale, al sesso, all'età, alla religione, alle opinioni politiche e filosofiche”.*

Tralasciamo volutamente l'analisi degli altri articoli per concentrarci sull'art.6 del Codice, al fine di comprendere quali siano i rimedi previsti nel caso di sua violazione.

Innanzitutto, tutto, va osservato che questa formulazione risulta particolarmente ampia, includendo praticamente tutti i possibili fattori attorno ai quali si possono manifestare episodi di discriminazione, e, rivolgendosi a tutti i soggetti dell'ordinamento sportivo, impone un generale divieto di astensione rispetto a comportamenti discriminatori.

Questo articolo, però, come anticipato, riceve dal complesso normativo, realizzato dal Codice di comportamento sportivo ed dal Regolamento del Garante del Codice di comportamento sportivo, tutele differenziate a seconda del soggetto che ha posto in essere le condotte che si presume violino i principi presidiati dal Codice. Vi è, difatti, una diversificazione del procedimento sanzionatorio tra i tesserati alle Federazioni sportive nazionali<sup>242</sup>, ed i componenti di organi centrali e periferici del CONI.

Nel primo caso, ai sensi dell'art. 1 del *“Regolamento del Garante del Codice di Comportamento Sportivo”*, il Garante ha il compito di segnalare, d'ufficio o a seguito di denuncia<sup>243</sup>, *“i*

---

<sup>242</sup> Il riferimento ai tesserati delle Federazioni va inteso secondo l'ampia formulazione prevista nel Codice che include anche tutti i tesserati alle Discipline sportive associate, agli Enti di promozione sportiva, alle Associazioni benemerite, *“in qualità di atleti, tecnici, dirigenti, ufficiali di gara e tutti gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo in eventuali altre qualifiche diverse dalle predette, comprese quelle di socio cui è riferibile direttamente o indirettamente il controllo di società sportive”*.

<sup>243</sup> Il procedimento può essere attivato d'ufficio, come stabiliscono gli articoli 1 e 2, comma 11, del Regolamento, o su denuncia, come indicato, al primo comma, dello

*casi di sospetta violazione delle norme del Codice di comportamento sportivo e/o delle norme statutarie e regolamentari delle Federazioni che si presumono violate, ai competenti organi disciplinari delle Federazioni ai fini dell'eventuale giudizio disciplinare, e di vigilare sull'attività conseguente*"<sup>244</sup>.

In questi casi, il procedimento individuato dall'art.2 del Regolamento, attraverso l'indicazione di termini e modalità specifiche, impone, al Garante, compiti di impulso e di sorveglianza. Vale a dire che il Garante, ricevute le segnalazioni di violazioni di norme dell'ordinamento sportivo<sup>245</sup> o individuate d'ufficio tali violazioni<sup>246</sup>, ha l'obbligo

---

stesso art. 2 che espressamente prevede: *“Il soggetto (il “denunziante”) affiliato o tesserato per una Federazione sportiva nazionale ha facoltà di attivare il Garante per la successiva segnalazione ai competenti organi disciplinari delle Federazioni Sportive Nazionali, in merito a presunte violazioni del Codice da parte di: tesserati della Federazione sportiva nazionale di appartenenza; tesserati di altra Federazione sportiva nazionale che non sia quella di appartenenza. È esclusa l'attivazione del Garante da parte di un soggetto che non sia affiliato o tesserato per una Federazione sportiva nazionale. Hanno facoltà di attivare direttamente il Garante il Consiglio Nazionale, la Giunta Nazionale, il Presidente ed il Segretario Generale del CONI”*.

<sup>244</sup> Alle Federazioni sportive nazionali, sono assimilate le Discipline sportive associate, gli Enti di promozione sportiva e le Associazioni benemerite, in forza dell'art. 9 del Regolamento che dispone: *“La disciplina prevista nel presente Regolamento in riferimento alle Federazioni sportive nazionali si applica integralmente anche alle Discipline sportive associate, agli Enti di promozione sportiva ed alle Associazioni benemerite. Ogni riferimento alle Federazioni sportive nazionali deve intendersi comprensivo del riferimento anche alle Discipline sportive associate, agli Enti di promozione sportiva ed alle Associazioni benemerite”*.

<sup>245</sup> Si confronti l'art.2 del Regolamento, commi 7, 8 e 9: *“Il Garante, ricevuta la denuncia, procede all'esame della medesima sulla base della documentazione ad essa allegata e, laddove la ritenga fondata, è tenuto, entro trenta giorni, a segnalare ai competenti organi disciplinari della Federazione sportiva nazionale la notizia della presunta violazione del Codice da parte del tesserato, trasmettendo al soggetto denunziante ed al tesserato stesso copia dell'avvenuta comunicazione. Entro sessanta giorni dall'avvenuta segnalazione da parte del Garante, la Federazione sportiva nazionale comunica alla Segreteria del Garante l'attività conseguente, ivi compresi i provvedimenti adottati a carico del soggetto. Qualora il Garante ritenga infondata la denuncia, esaminata la documentazione ad essa allegata, ne dispone l'archiviazione*

di comunicarle ai competenti organi disciplinari delle Federazioni affinché questi provvedano all'eventuale giudizio disciplinare ed alla conseguente irrogazione delle sanzioni.

Ed ancora, successivamente alla comunicazione, deve esercitare una specifica vigilanza perché, nel caso cui tali organi non adempiano gli obblighi loro imposti dal Regolamento, il Garante deve trasmettere gli atti alla Giunta che potrà intervenire, irrogando sanzioni, sia nei confronti degli autori delle condotte che violano il Codice, sia nei confronti degli stessi organi disciplinari federali per la loro colpevole mancata adozione degli atti di competenza<sup>247</sup>.

L'attività del Garante si aggiunge, dunque, a quella ordinaria imposta agli organi disciplinari federali previsti dai singoli Statuti, aprendo eventualmente la strada ad un intervento sostitutivo da parte della Giunta del CONI nel caso di loro colpevole inattività; si tratta, in sostanza, di un rafforzamento delle tutele dei principi fondamentali - ulteriormente ribaditi nel Codice di comportamento sportivo - già previste nei singoli atti normativi delle Federazioni sportive

---

*entro trenta giorni, dandone tempestiva comunicazione al soggetto denunciante, al tesserato ed alla Federazione sportiva nazionale interessata*".

<sup>246</sup> Sempre all'art.2, comma 11: *"Qualora il Garante agisca d'ufficio, prima di provvedere a compiere l'attività istruttoria limitatamente al reperimento della documentazione relativa alla notizia della presunta violazione del Codice per gli adempimenti conseguenti a norma dei commi 7, 8 e 9 del presente articolo, deve richiedere alla Federazione interessata la sussistenza di provvedimenti già adottati o di procedimenti in corso"*.

<sup>247</sup> L'art. 6 del Regolamento recita: *"Il mancato adempimento degli obblighi di informazione e attivazione posti, ai sensi dell'articolo 2, commi 6 e 8, del presente regolamento, a carico degli organi disciplinari delle Federazioni sportive nazionali, determina la trasmissione degli atti da parte del Garante stesso alla Giunta Nazionale del CONI per l'adozione dei provvedimenti di competenza"*.

nazionali, delle Discipline sportive associate, degli Enti di promozione sportiva e delle Associazioni Benemerite.

Nel secondo caso, invece, e cioè quando le violazioni siano compiute da componenti di organi centrali e periferici del CONI, l'art.4 del Regolamento introduce, nell'ordinamento sportivo, un nuovo procedimento disciplinare<sup>248</sup>.

In tale evenienza, l'attività del Garante non è d'impulso, né di sorveglianza, tanto meno sostitutiva, quanto piuttosto sostanzialmente disciplinare<sup>249</sup>. Il Garante rappresenta, in questo caso, l'organo disciplinare cui rivolgersi. Il

---

<sup>248</sup> L'art. 4 del Regolamento, nei primi quattro commi, stabilisce che: *“Ai sensi dell'art 13 bis dello Statuto del CONI, sono altresì tenuti all'osservanza del Codice i componenti degli organi centrali e periferici del CONI. Hanno facoltà di attivare il Garante, in merito a presunte violazioni del Codice da parte di un componente di un organo centrale del CONI, i membri del Consiglio Nazionale e della Giunta Nazionale del CONI. Ha facoltà di attivare il Garante, in merito a presunte violazioni del Codice da parte di un componente di un organo periferico del CONI, il soggetto (il “denunciante”) tesserato, affiliato ad una Federazione sportiva nazionale nonché qualsiasi componente di un organo centrale o periferico del CONI. Per le violazioni di cui ai commi 2 e 3, il Garante può anche intervenire d'ufficio”*.

<sup>249</sup> L'art.4 del Regolamento, ai commi 8, 9, 10, 11 e 12, descrive il procedimento individuando i seguenti passaggi: *“Il Garante, ricevuta la denuncia, procede all'esame della medesima sulla base della documentazione ad essa allegata. E' diritto del componente dell'organo centrale o periferico del CONI richiedere di essere ascoltato e farsi assistere da persona di propria fiducia. Il procedimento si svolge sulla base degli elementi contenuti nella denuncia, nelle controdeduzioni, nonché sulla base di altri mezzi di prova che offrano piena garanzia tecnica e documentale. Entro il termine di centoventi giorni il Garante, accertata la violazione del Codice da parte di un componente di un organo centrale o periferico del CONI, emette la propria decisione inappellabile e commina una o più delle seguenti sanzioni, commisurate alla natura ed alla gravità dei fatti commessi: a) censura; b) ammenda, fino a un massimo di 10 mila euro; c) proposta di decadenza dalla carica rivolta all'organo che ha provveduto alla nomina o alla elezione. La decadenza dalla carica di un componente della Giunta Nazionale del CONI può essere deliberata dal Consiglio Nazionale del CONI, su proposta avanzata dal Garante. La decadenza dalla carica di un componente della Giunta Regionale o Provinciale del CONI può essere deliberata dal Presidente del Comitato Regionale o Provinciale del CONI, su proposta avanzata dal Garante. Qualora il Garante, esperito il procedimento di cui ai commi 8, 9 e 10 del presente articolo, ritenga infondata la denuncia, ne dispone l'archiviazione entro centoventi giorni, dandone tempestiva comunicazione al soggetto denunciante ed al soggetto sottoposto al procedimento”*.

procedimento è snello e veloce e può concludersi con l'archiviazione o con una decisione inappellabile che commini una o più sanzioni tra quelle previste: censura, ammenda fino ad un massimo di 10 mila euro, proposta di decadenza dalla carica rivolta all'organo che ha provveduto alla nomina o all'elezione.

Non può non sottolinearsi che le sanzioni previste risultano assai lievi e, anche nel caso della sanzione più grave, il Regolamento prevede un ulteriore passaggio che aggrava e rallenta la procedura, rendendola incerta nell'esito. L'unica *ratio* di tale inspiegabile aggravamento, nonché della leggerezza delle sanzioni, sembra rintracciabile nella volontà indulgente di ampliare le garanzie a vantaggio dei soggetti maggiormente autorevoli all'interno della comunità sportiva che, però, nel caso di violazione dei precetti del Codice di comportamento sportivo, potrebbero essersi resi protagonisti di condotte decisamente disdicevoli. Si ritiene che le norme esaminate siano pervase da una certa eccessiva benevolenza che non si addice, minimamente, alla sacralità ed alla importanza dei precetti presidiati dal Codice di comportamento sportivo. Il legislatore sportivo è stato decisamente clemente con se stesso, e con gli uomini più vicini al suo potere, come, purtroppo e spesso, avviene anche nell'ambito dell'ordinamento statale<sup>250</sup>.

---

<sup>250</sup> Per avere contezza della leggerezza delle sanzioni è sufficiente rinviare a quanto si dirà più avanti a proposito del Codice di Giustizia Sportiva della Federazione Italiana Gioco Calcio, in base al quale la sanzione minima che rischia un dirigente, nel caso di violazione del principio di non discriminazione, consiste in un'ammenda di 15.000 euro. Questa considerazione va letta unitamente al ragionamento precedentemente sviluppato sulla benevolenza del CIO verso gli organismi sottoposti.

### **3. LE FEDERAZIONI E LE TUTELE CONTRO LE DISCRIMINAZIONI. L'ESPERIENZA DELLA FEDERAZIONE ITALIANA GIOCO CALCIO.**

Il movimento calcistico, in Italia, ha assunto dimensioni sociali ed economiche di grandissimo rilievo. Il calcio è, certamente, lo sport più popolare per numero di praticanti e di appassionati, ed è ormai diventato un'imponente industria che, dominata da sponsors multinazionali e da società per azioni quotate in borsa, produce anche parte importante del PIL dello stato italiano.

Nel nostro paese il calcio non è soltanto un fenomeno sportivo, ma rappresenta qualcosa di più complesso che permea fortemente la nostra comunità statale sotto il profilo economico, sociale e culturale. Il calcio di oggi elabora modelli di vita e valori, modifica costumi e consumi, esercita forti pressioni sulla politica e sull'economia, domina gran parte della comunicazione mediatica, influenza fortemente gli stili di vita della popolazione italiana.

Date le premesse, risulta estremamente chiara la motivazione che induce a guardare principalmente al calcio per verificare l'operatività del principio di non discriminazione all'interno del mondo sportivo. L'universo della Federazione Italiana Gioco Calcio offre innumerevoli spunti di riflessione, stante anche il gran numero di decisioni dei propri organi disciplinari. È di tutta evidenza che chi voglia condurre un'indagine giuridica in ambito sportivo non possa che principiare da un'analisi in ambito calcistico.

**I. LA NORMATIVA ANTIDISCRIMINATORIA DELLA FIGC.** Prima di procedere all'esame della giurisprudenza federale, è necessario inquadrare il contesto normativo

specifico, passando in rassegna le fonti normative interne prodotte dall'ordinamento calcistico.

È assolutamente ovvio che anche il calcio italiano debba fare i conti con l'ordinamento sportivo mondiale ed italiano, dovendo, da un lato, sottostare ai dettami imposti dal CIO e dal CONI e, dall'altro, rispettare le regole e le direttive imposte dalla Federazione Internazionale (FIFA) e da quella Europea (UEFA).

Proprio l'art.3 dello Statuto della FIFA stabilisce che non sono ammesse discriminazioni di alcun genere contro paesi, singoli o gruppi di persone, in ragione della loro origine etnica, linguaggio, religione, opinioni politiche o per qualunque altra ragione; gli autori di condotte discriminatorie sono punibili con la sospensione o con l'espulsione<sup>251</sup>. Il citato articolo 3, che si aggiunge alle numerose disposizioni, già esaminate, emanate dal CIO e dal CONI in merito al principio di non discriminazione, trasferisce il dovere di applicare tale principio alla Federazione Italiana Gioco Calcio. La Federazione, infatti, riceve un duplice riconoscimento, dalla Federazione Internazionale (FIFA) e dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), che le impone l'onere di conformarsi alle deliberazioni ed ai principi previsti da tali Istituzioni<sup>252</sup>.

---

<sup>251</sup> L'art.3 dello Statuto della FIFA recita: *“Discrimination of any kind against a country, private person or groups of people on account of ethnic origin, gender, language, religion, politics or any other reason is strictly prohibited and punishable by suspension or expulsion”*.

<sup>252</sup> In particolare l'art.1, comma 4, dello Statuto FIGC stabilisce che: *“La FIGC è l'unica federazione sportiva italiana riconosciuta dal Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), dall'Union des Associations Européennes de Football (UEFA) e dalla Fédération Internationale de Football Association (FIFA) per ogni aspetto riguardante il giuoco del calcio in campo nazionale e internazionale”*; ed ancora, l'art. 2, comma 1, Statuto FIGC, recita: *“la FIGC svolge le proprie funzioni in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi della FIFA, dell'UEFA, del CIO e del CONI”*.

La FIGC ha obbedito agli obblighi imposti recependo il principio di non discriminazione nello Statuto, nel Codice di giustizia sportiva (Ggs) e nelle Norme Organizzative Interne (NOIF).

Tra i principi fondamentali di cui all'art. 2 dello Statuto della FIGC compare, infatti, al quinto comma, anche il principio di non discriminazione. Con una formulazione estremamente chiara, seppure sintetica, viene proclamato che *"la FIGC promuove l'esclusione dal giuoco del calcio di ogni forma di discriminazione sociale, di razzismo, di xenofobia e di violenza"*.

La norma, di ampio respiro, non ammette restrizioni rispetto ad un'applicazione generalizzata del principio di non discriminazione in ogni ambito dell'ordinamento calcistico.

Si tratta, comunque, di una disposizione generica e di principio, che svolge una funzione programmatica e che necessita di ulteriori atti per venire riempita di contenuti concreti.

Un contributo, in tal senso, tendente a chiarire quali condotte possano porsi in contrasto con il principio di non discriminazione, arriva dal Codice di giustizia sportiva approvato dalla Federazione.

L'art.11 del Codice citato, infatti, interviene per stabilire che *"costituisce comportamento discriminatorio, sanzionabile quale illecito disciplinare, ogni condotta che, direttamente o indirettamente, comporti offesa, denigrazione o insulto per motivi di razza, colore, religione, lingua, sesso, nazionalità, origine territoriale o etnica, ovvero configuri propaganda ideologica vietata dalla legge o comunque inneggiante a comportamenti discriminatori"*.

Anche in questo caso, la formulazione della norma copre l'intera gamma delle possibili manifestazioni del fenomeno discriminatorio; in essa vengono ricomprese sia le condotte dirette che quelle indirette e sono elencate, presocchè, tutte le ragioni rilevanti, ai fini della configurazione di un comportamento discriminatorio, dalla razza al sesso.

Nello stesso articolo, il legislatore sportivo ha, poi, elencato le sanzioni applicabili, graduando le responsabilità in maniera differente a seconda che si tratti di calciatori, di altri soggetti operanti nell'ordinamento calcistico o di società. Per individuare le possibili sanzioni applicabili, questa disposizione va letta unitamente agli articoli 18 e 19 del Codice stesso. I calciatori che si rendono colpevoli di una violazione del principio di non discriminazione rischiano una squalifica per almeno 5 giornate di gara ed un'ammenda che può oscillare tra i 10.000 ed i 20.000 euro, nonché l'imposizione del divieto di accedere agli impianti sportivi in cui si svolgono manifestazioni o gare calcistiche, anche amichevoli, nell'ambito della FIGC, con eventuale richiesta di estensione in ambito UEFA e FIFA; i dirigenti, i tesserati di società, i soci e non soci (cui è riconducibile, direttamente o indirettamente, il controllo delle società stesse), sono puniti, invece, con una inibizione o una squalifica non inferiore a due mesi, nonché con una ammenda che oscilla tra i 15.000 ed i 30.000 euro e, nei casi più gravi, anche con l'imposizione del divieto di accedere agli impianti sportivi in cui si svolgono manifestazioni o gare calcistiche, anche amichevoli, nell'ambito della FIGC, con eventuale richiesta di estensione in ambito UEFA e FIFA<sup>253</sup>; le società, infine, vengono ritenute

---

<sup>253</sup> Si vedano: il secondo comma dell'art. 11 ed il primo comma, lettera g), dell'art. 19 del Codice di giustizia sportiva.

responsabili delle azioni dei propri sostenitori, nonché delle dichiarazioni e dei comportamenti dei propri dirigenti, tesserati, soci e non soci (cui è riconducibile, direttamente o indirettamente, il controllo delle società stesse), nel caso in cui configurino comportamenti discriminatori o ne costituiscano apologia, e le sanzioni applicabili consistono in un ammenda che oscilla fra i 500 ed i 50.000 euro, alla quale si aggiungono, nei casi di recidiva, altre sanzioni, fra loro cumulabili, che variano dall'obbligo di disputare una o più gare a porte chiuse fino alla squalifica del campo al massimo per due anni<sup>254</sup>; nei casi, poi, di particolare gravità e di pluralità di violazioni, alle società possono essere inflitte ulteriori sanzioni, particolarmente afflittive, quali: la perdita della gara, la penalizzazione di uno o più punti in classifica, l'esclusione dal campionato di competenza o da qualsiasi altra competizione agonistica obbligatoria con assegnazione da parte del Consiglio federale ad uno dei campionati di categoria inferiore, ed infine la non ammissione o esclusione dalla partecipazione a determinate manifestazioni<sup>255</sup>.

Il Codice contiene alcuni riferimenti espliciti ai comportamenti sanzionabili, stabilendo che le società sono responsabili per cori, grida e ogni altra manifestazione espressiva di discriminazione, nonché per l'introduzione o l'esibizione di disegni, scritte, simboli, emblemi o simili, recanti espressioni di discriminazioni, da parte dei propri sostenitori.

---

<sup>254</sup> Così prescrivono: il terzo comma dell'art.11 ed il primo comma lettere d), e), f) dell'art.18 del Codice di giustizia sportiva.

<sup>255</sup> Sanzioni previste dal primo comma dell'art.18 alle lettere g), i) ed m) del Codice di giustizia sportiva.

Ovviamente si tratta di semplici indicazioni esemplificative, certamente non tassative, che servono a identificare alcune tipiche ed usuali modalità nelle quali si manifestano più frequentemente episodi di discriminazione, senza, per questo, limitare, ad i comportamenti elencati, le fattispecie che possono essere sanzionate.

Alle società, inoltre, è imposto l'obbligo di avvertire il pubblico delle sanzioni previste a carico della società stessa in conseguenza del compimento, da parte dei propri sostenitori, di comportamenti discriminatori, pena il pagamento di un'ammenda<sup>256</sup>.

Va ancora evidenziato che la responsabilità delle società non si sostituisce a quella del singolo dirigente o tesserato, concorrendo con quest'ultima<sup>257</sup>.

Il Codice di giustizia sportiva, comunque, prevede alcune esimenti ed attenuanti rispetto alle responsabilità della società per i comportamenti dei propri sostenitori, mitigando le conseguenze di un regime di responsabilità oggettiva particolarmente gravoso. Secondo quanto stabilisce l'art.13, infatti, la società non risponde del comportamento dei propri sostenitori, se ricorrono almeno tre delle circostanze di seguito elencate: a) la società ha adottato ed efficacemente attuato, prima del fatto, modelli di organizzazione e di gestione della società idonei a prevenire comportamenti della specie di quelli verificatisi, avendo impiegato risorse finanziarie ed umane adeguate allo scopo; b) la società ha concretamente cooperato con le forze dell'ordine e le altre

---

<sup>256</sup> Tale obbligo è imposto dal quinto comma dell'art. 18 del Codice di giustizia sportiva.

<sup>257</sup> Il concorso di responsabilità è previsto dal quarto comma dell'art. 18 del Codice di giustizia sportiva.

autorità competenti per l'adozione di misure atte a prevenire i fatti violenti o discriminatori e per identificare i propri sostenitori responsabili delle violazioni; c) al momento del fatto, la società ha immediatamente agito per rimuovere disegni, scritte, simboli, emblemi o simili, o per far cessare i cori e le altre manifestazioni di violenza o di discriminazione; d) altri sostenitori hanno chiaramente manifestato nel corso della gara stessa, con condotte espressive di correttezza sportiva, la propria dissociazione da tali comportamenti; e) non vi è stata omessa o insufficiente prevenzione e vigilanza da parte della società.

La responsabilità e le sanzioni sono solamente attenuate, invece, nel caso in cui la società provi la sussistenza di almeno una delle circostanze sopra indicate<sup>258</sup>.

Questo breve *excursus* su alcune delle sanzioni previste dal Codice di giustizia sportiva mette in luce la complessità del sistema sanzionatorio realizzato dalla FIGC. In nessun'altra esperienza federale è possibile rintracciare un impianto così elaborato. I poteri disciplinari degli organi della giustizia sportiva calcistica sono molto ampi e consentono un notevole livello di graduabilità delle sanzioni<sup>259</sup>. A queste possono, poi, aggiungersi ulteriori prescrizioni specifiche, volte a garantire

---

<sup>258</sup> Si confronti l'art.13 del Codice di giustizia sportiva.

<sup>259</sup> L'Art. 16 stabilisce, difatti, che: “*Gli Organi della giustizia sportiva stabiliscono la specie e la misura delle sanzioni disciplinari, tenendo conto della natura e della gravità dei fatti commessi e valutate le circostanze aggravanti e attenuanti, nonché l'eventuale recidiva. Le sanzioni disciplinari possono essere applicate anche congiuntamente. In aggiunta alle sanzioni disciplinari, gli Organi della giustizia sportiva possono imporre prescrizioni dirette a garantire l'esecuzione delle sanzioni stesse. In aggiunta alle sanzioni disciplinari, gli Organi della giustizia sportiva possono adottare nei confronti dei responsabili di violazioni disciplinari prescrizioni dirette ad affermare il rispetto dei valori sportivi e a favorire i processi educativi e di reinserimento nell'ordinamento sportivo*”.

l'esecuzione delle sanzioni stesse, o "dirette ad affermare il rispetto dei valori sportivi e a favorire i processi educativi e di reinserimento nell'ordinamento sportivo"<sup>260</sup>.

La recente introduzione degli articoli 11 e 13, appena esaminati, all'interno del Codice di giustizia sportiva, testimonia, ancora una volta, quali effetti possano produrre i legami esistenti fra l'ordinamento sportivo internazionale e quello nazionale. Le modifiche, apportate dalla FIFA alla propria normativa per individuare e sanzionare comportamenti discriminatori e di razzismo in ambito sportivo, nonché quelle operate dalla UEFA relativamente all'introduzione di un sistema di applicazione graduale delle sanzioni all'interno del proprio codice disciplinare, hanno obbligato il Commissario Straordinario della FIGC, ad intervenire prontamente per adeguare anche il Codice di giustizia sportiva della FIGC alla, ormai mutata, normativa internazionale<sup>261</sup>.

---

<sup>260</sup> Per un approfondimento sui fondamenti del diritto disciplinare nell'ambito dello sport: V. FORTI, *Riflessioni in tema di diritto disciplinare sportivo e responsabilità oggettiva*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2007, vol. III, n. 2, p. 13 ss.; E. RASPONI, *Il potere disciplinare. Natura giuridica e soggetti attivi*, vol. I, Cedam, Padova, 1942, p. 3 ss.; G. LANDI, *Disciplina (diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, XIII, Giuffrè, Milano, 1964, p. 17 s. La dottrina si è divisa in ordine alla pretesa disciplinare dell'ordinamento sportivo, alcuni hanno manifestato la tendenza a sovrapporla con la pretesa punitiva penale, operando un'analogia con la potestà punitiva che esercita lo Stato nell'esercizio della giurisdizione. Altri hanno tentato di ricondurre la sanzione disciplinare alla sanzione civile: il comando e la coazione disciplinare sarebbero omologhi della domanda e dell'azione giudiziale. Entrambe le posizioni colgono qualche aspetto fondamentale del potere disciplinare. La prima coglie il carattere autoritativo del potere disciplinare, dal momento che la sanzione disciplinare, essendo peculiarmente intimidativa ed espiatoria, ha rilevanti punti di contatto con le sanzioni penali. La seconda ha il pregio di mettere in rilievo il fondamento principale del potere disciplinare, che non è mai autonomo, sussistendo una relazione necessaria di accessorietà rispetto ad un determinato rapporto giuridico, contrattuale o unilaterale.

<sup>261</sup> Si veda il Comunicato Ufficiale della FIGC, n.61 del 7 settembre 2006.

Anche l'attualità esplica notevoli effetti, stimolando le risposte dell'ordinamento sportivo. Così, di fronte all'intensificarsi di episodi di discriminazione, il legislatore sportivo ha, di recente, modificato l'art.62 delle NOIF (Norme Organizzative Interne della FIGC), aumentando notevolmente la soglia di attenzione e reazione del mondo calcistico nei confronti di comportamenti discriminatori<sup>262</sup>.

La nuova formulazione dell'art.62, difatti, richiamando in alcuni passaggi l'art.11 del Codice di giustizia sportiva, prevede che non sia possibile introdurre negli impianti sportivi disegni, scritte, simboli, emblemi recanti espressioni discriminatorie per motivi di razza, di colore, di religione, di lingua, di sesso, di nazionalità, di origine territoriale o etnica, ovvero configuranti propaganda inneggiante a comportamenti discriminatori, imponendo alla società di rimuovere, prima che la gara abbia inizio, gli oggetti appena indicati.

Lo stesso articolo, poi, stabilisce per le società l'obbligo di adottare tutti i provvedimenti idonei ad impedire che durante la gara si *"verifichino cori, grida ed ogni altra manifestazione espressiva di discriminazione per motivi di razza, di colore, di religione, di lingua, di sesso, di nazionalità, di origine territoriale o etnica, ovvero configuranti propaganda ideologica vietata dalla legge o comunque inneggiante a comportamenti discriminatori"*. In ogni caso, il responsabile dell'ordine pubblico dello stadio, indicato dal Ministero dell'Interno, ha l'obbligo di intervenire, ordinando all'arbitro, per il tramite del quarto ufficiale di gara (cosiddetto quarto uomo) o dell'assistente dell'arbitro, di non iniziare o di sospendere la gara qualora ravvisi la presenza di *"striscioni*

---

<sup>262</sup> Si confronti il Comunicato Ufficiale della FIGC n.133/A del 5 maggio 2009, che ha introdotto la novella dell'art.62 delle Norme Organizzative Interne della FIGC.

*esposti dai tifosi, cori, grida ed ogni altra manifestazione discriminatoria".* Nel caso in cui venga sospesa la gara, il pubblico dovrà essere avvisato sui motivi della sospensione e dovrà essere invitato a rimuovere lo striscione, ad interrompere i cori, le grida ed ogni altra manifestazione discriminatoria che ha originato la sospensione. La gara potrà riprendere solo su ordine del responsabile del Ministero dell'Interno ed entro i 45 minuti dall'inizio della sospensione, superato tale limite l'arbitro dichiarerà chiusa la competizione rinviando agli Organi di Giustizia Sportiva per l'adozione delle sanzioni previste dal Codice di Giustizia Sportiva.

## **II. GLI INTERVENTI DELLA GIUSTIZIA SPORTIVA FEDERALE.**

Il complesso normativo, appena esaminato, mostra quanta minuziosa e costante attenzione abbia posto la FIGC nel rispettare il principio di non discriminazione sancito dalle organizzazioni internazionali e nazionali cui è sottoposta. Le sanzioni risultano molteplici e variamente graduabili, anche se, va sottolineato, sono, in grandissima parte, orientate a prevenire o reprimere i fenomeni che si realizzano nel momento di maggiore visibilità del gioco del calcio o in prossimità di esso, cioè durante lo svolgimento delle competizioni.

Lo spirito discriminatorio che pervade spesso i nostri stadi non esaurisce, però, tutte le possibili manifestazioni del fenomeno. Lo spettro subdolo della discriminazione può insinuarsi facilmente in altri ambiti che non siano la partita, vale a dire nei rapporti fra atleti, fra dirigenti e tesserati, fra tecnici e singoli componenti della squadra, ed ancora fra società e giocatori. Molti di questi ambiti sono stati trascurati, quasi completamente, dalla giustizia sportiva, che non è stata

sollecitata in tal senso o, se interpellata, non ha fornito adeguata tutela alle posizioni giuridiche che si ritenevano lese.

Alcuni soggetti si sono, infatti, rivolti ai Giudici dello Stato, innescando il susseguirsi di una pluralità di pronunce contrastanti e controverse, soprattutto con riferimento ai rapporti tra giocatori "stranieri" e società all'atto del tesseramento. Tali pronunce, a volte particolarmente invasive, si sono spinte fino a considerare illegittime alcune norme emanate dal sistema calcistico italiano, soprattutto con riguardo alla cosiddetta "tutela dei vivai giovanili"<sup>263</sup>.

Passando in rassegna le decisioni più recenti degli organi di giustizia federale ci si imbatte in un gran numero di pronunce sulla responsabilità oggettiva delle società per fatti intercorsi durante le partite disputate dalle loro squadre<sup>264</sup>. Qualche decisione riguarda anche le responsabilità imputabili a singoli giocatori o ad ufficiali di gara.

È opportuno segnalare che gli episodi di discriminazione venivano puniti anche prima del 2006, anno nel quale sono state introdotte, nel sistema calcistico, norme appositamente deputate a sanzionare i comportamenti discriminatori attraverso una modifica del Codice di Giustizia Sportiva (artt.11 e 13).

---

<sup>263</sup> Sull'argomento si rinvia al capitolo precedente ed in particolare all'esame delle pronunce giurisprudenziali.

<sup>264</sup> Per avere contezza anche dei precedenti storici, si confronti: C.A.F., 21 gennaio 1972, in *Riv.Dir. Sport.*, 1972, 151; C.A.F., 3 luglio 1978, in *Riv. Dir. Sport.*, 1979, 433; C.A.F., 21 settembre 1989, in *Riv. Dir. Sport.*, 1991, 477; C.A.F., 30 settembre 1989, in *Riv. Dir. Sport.*, 1991, 479; C.A.F., 10 novembre 1989, in *Riv. Dir.Sport.*, 1991, 482.

**III. IL SISTEMA SANZIONATORIO PRECEDENTE ALLA RIFORMA DEL CODICE DI GIUSTIZIA SPORTIVA.** Precedentemente al 2006 la giurisprudenza federale interveniva attraverso un richiamo agli articoli 1 e 10 del Codice di Giustizia Sportiva. L'art.1 serviva a sanzionare i comportamenti discriminatori dei giocatori o degli ufficiali di gara, mentre l'art. 10 veniva richiamato per imputare, alle società, la responsabilità per i comportamenti discriminatori dei propri sostenitori o dei propri dirigenti e giocatori.

Il ragionamento giuridico che consentiva di fornire una concreta protezione contro le discriminazioni era il seguente: l'art.1, immutato fino ad oggi, sancisce il rispetto dei generalissimi principi di lealtà sportiva, correttezza e probità, ed offrendo una pressochè totale copertura nei confronti degli illeciti sportivi, risultava utile a punire i comportamenti discriminatori anche in assenza di specifiche disposizioni; mentre l'art.10, nella sua precedente formulazione, prevedeva espressamente la responsabilità oggettiva della società per *"cori, grida e ogni altra manifestazione comunque oscena, oltraggiosa, minacciosa o incitante alla violenza, espressione di violenza o di discriminazione razziale o territoriale"* e per *"le dichiarazioni e i comportamenti dei dirigenti, soci di associazione e tesserati che in qualunque modo possano contribuire a determinare fatti di violenza o ne costituiscano apologia"*.

Per violazione all'art.1 del Codice di Giustizia Sportiva, ad esempio, veniva condannato l'assistente arbitrale (cosiddetto guardalinee) che, dopo essere inciampato sulle gambe del calciatore del Parma, Stephen Appiah, si era a lui rivolto con *"la frase irrispettosa espressiva di discriminazione razziale: nero bastardo"*. Era il 2002 e la decisione della Corte

d'Appello Federale veniva assunta in seguito alla presentazione del ricorso da parte del Procuratore Federale avverso la decisione della Commissione Disciplinare, la quale aveva prosciolto l'assistente arbitrale sostenendo che non si era raggiunta la prova certa di quanto contestato al deferito. La Corte ribaltava la decisione e, ritenendo provato nel merito l'illecito, condannava l'ufficiale di gara alla sanzione di due mesi di inibizione<sup>265</sup>.

Nello stesso anno, la Corte d'Appello Federale (C.A.F.) richiamava, invece, l'art.10, comma secondo, del Codice di Giustizia Sportiva, per confermare la decisione assunta dal Giudice Sportivo e condannare il Padova al pagamento della sanzione dell'ammenda di euro 10.250,00 per responsabilità oggettiva rispetto ai comportamenti dei suoi sostenitori. La sanzione, che era stata inflitta dal Giudice Sportivo in seguito alla gara tra l'Albinoleffe ed il Padova del 27 gennaio 2002, era stata successivamente confermata anche dalla Commissione Disciplinare presso la Lega professionisti FIGC. In particolare, venivano contestate le *"ripetute esposizioni di striscioni"* e le *"numerose manifestazioni ed atteggiamenti"*

---

<sup>265</sup> La questione dibattuta verteva sulla validità delle testimonianze rese dal giocatore Sartor e dal direttore di gara, Cesari. La Corte ha stabilito che *"le dichiarazioni del Sartor hanno un valore probatorio pieno in quanto non provengono dalla parte lesa, né da un soggetto che aveva particolari motivi di risentimento nei confronti del deferito"*. Ed ancora che, *"mentre il calciatore ha dichiarato in modo univoco e certo di aver udito il Puglisi apostrofare il calciatore Appiah con l'epiteto "nero bastardo" o "bastardo nero", dall'altra, il direttore di gara non ha escluso in modo altrettanto univoco che il suo assistente potesse aver pronunciato la frase in esame, avendo solo dichiarato di non avere ascoltato il predetto proferire la stessa"*. Il testo della decisione si può reperire sul sito della Figc: [www.figc.it](http://www.figc.it) alla voce *"Comunicati Ufficiali n.20/C (2001-2002) - Riunioni del 7 febbraio 2002 – Appello del Procuratore Federale avverso il proscioglimento dell'assistente arbitrale Puiglisi Claudio a seguito di proprio deferimento per violazione dell'art.1, comma 1, C.G.S. (Delibera della Commissione Disciplinare presso la Lega Nazionale Professionisti - Com. Uff. n. 220 del 17.01.2002)"*.

*accompagnati da grida e slogan espressivi di discriminazione razziale*" da parte dei "supporters" del Padova. La difesa del Padova aveva provato, ma invano, a sostenere che tali comportamenti erano stati erroneamente interpretati e non costituivano espressione di discriminazione. La Corte respinse il reclamo<sup>266</sup>.

Il caso che, prima della riforma del Codice di Giustizia Sportiva, ha goduto maggiormente degli onori della cronaca è, però, quello che ha visto protagonista l'allora giocatore della Lazio, Paolo Di Canio.

Durante la partita della Lazio contro la Juventus, il 17 dicembre 2005, il calciatore Di Canio, dopo la sua sostituzione, rivolgeva un saluto ai tifosi che evocava il cosiddetto "saluto romano", tipico del regime fascista<sup>267</sup>.

L'episodio, che fece scalpore e finì prepotentemente sotto i riflettori dei media, fu anche oggetto di provvedimenti sanzionatori da parte della Federazione.

La C.A.F., infatti, nonostante l'appello presentato dal giocatore, confermò il provvedimento del Giudice Sportivo che aveva inflitto al Di Canio la sanzione della squalifica per una giornata effettiva di gara e l'ammenda di euro 10.000,00, riducendo, invece, a soli 2.000,00 euro, l'ammenda per la

---

<sup>266</sup> Per un approfondimento si confronti il sito istituzionale della Figc - [www.figc.it](http://www.figc.it). - alla voce: "Decisioni della C.A.F. – Testi integrali delle Decisioni relative al Comunicato Ufficiale n.27/C – Riunione del 21 marzo 2002 – Appello del Calcio Padova avverso la sanzione dell'ammenda di euro 10.250,00 inflitta in relazione alla gara Albinoleffe/Padova del 27.1.2002 (Delibera della Commissione Disciplinare presso la Lega Professionisti Serie C - Com. Uff. n. 129/C del 14.2.2002)".

<sup>267</sup> L'atteggiamento, che provocò numerose polemiche, riguardava il gesto che il giocatore fece all'indirizzo dei tifosi, non appena giunse nei pressi della panchina, e che era consistito in un saluto dapprima con entrambe le braccia tese ed alzate, e successivamente lasciando alzato solo il braccio destro ed irrigidendo la mano corrispondente.

società Lazio, a titolo di responsabilità oggettiva. Il “saluto romano”, secondo la Corte, violava l’art.10, comma 4, del Codice di Giustizia Sportiva, in quanto richiamava “*in termini di identificazione in esso da parte dell’autore*”, il regime fascista, “*caratterizzato da violenza verso gli oppositori e discriminazione razziale*”<sup>268</sup>.

Se il fatto fosse accaduto oggi, dopo le intervenute modifiche al Codice, la configurazione del comportamento del Di Canio come discriminatorio avrebbe fatto scattare, ai sensi del novellato art.11 del Codice di Giustizia Sportiva, una sanzione pari ad almeno cinque giornate di squalifica, che rappresentano il minimo della pena previsto dalle attuali norme. È evidente che tali modifiche hanno notevolmente inasprito le pene ed innalzato correttamente il livello di protezione di principi e beni riconosciuti come fondamentali dall’ordinamento sportivo.

Una squalifica così pesante, alla quale si aggiunge l’ammenda, infligge, soprattutto ai giocatori, dei danni rilevanti sia sotto il profilo dell’immagine sia sotto il profilo strettamente economico.

Un giocatore, costretto a non giocare per tante partite, perde immediatamente tutti i “*benefits economici*” legati ai risultati delle partite (ad esempio i cosiddetti “*premi partita*”), arreca indubbiamente un danno alla società sotto il profilo del rendimento della squadra e dell’eventuale acquisto di altro giocatore che la società sia costretta a fare per sostituire lo

---

<sup>268</sup> Sul punto si confronti: [www.figc.it](http://www.figc.it) alla voce “*Testi delle decisioni relative al Comunicato Ufficiale n.35/c – Riunione del 13 febbraio 2006 - Appello del Calciatore Di Canio Paolo avverso le sanzioni della squalifica per una giornata effettiva di gara e l’ammenda di euro 10.000,00 seguito gara Lazio/Juventus del 17.12.2005 - (Delibera della Commissione Disciplinare presso Lega Nazionale Professionisti – Com. Uff. 220 del 23.01.2005)*”.

squalificato, e, modificando il rendimento della compagine, danneggia conseguentemente anche i propri compagni di squadra. A questi danni, se ne possono aggiungere altri che dipendono da una serie di variabili, difficilmente valutabili in astratto ed in generale. Il giocatore rischia, infatti, di dover pagare un'ulteriore sanzione economica imposta dalla società d'appartenenza, di compromettere i rapporti con gli sponsors attuali o futuri, e, ovviamente dipende dall'entità della squalifica e dai contratti da lui firmati, rischia che i contratti, da lui sottoscritti e legati alla sua immagine o al suo rendimento, possano essere messi in discussione dalle controparti. Sotto il profilo del suo impiego nella prima squadra, il giocatore squalificato rischia, inoltre, che il suo sostituto possa essere definitivamente preferito dal tecnico, anche dopo avere scontato il periodo di squalifica.

Rilevanti possono anche essere i danni che subiscono le società a causa dell'indisponibilità di uno o più giocatori per squalifica. Tali danni sono direttamente proporzionali all'importanza dei giocatori, cioè crescono in relazione alla qualità del giocatore. Bisogna, infatti, considerare che una porzione importante delle risorse del mondo del calcio viene ripartita tra le società sulla base dei risultati. È chiaro che giocatori di grande qualità, in grado di cambiare le sorti di una partita, possono alla lunga condizionare anche i risultati di un intero campionato. Una società di calcio, pertanto, viene certamente danneggiata se, nei momenti topici delle competizioni, non può schierare in campo un giocatore, magari, costato molti milioni di euro e ritenuto fondamentale per l'assetto della squadra.

**IV. LE SANZIONI SUCCESSIVE ALLA RIFORMA DEL CODICE DI GIUSTIZIA SPORTIVA.** La riforma del 2006 consegna, dunque, al mondo del calcio un Codice di giustizia sportiva che prevede norme specifiche contro le discriminazioni ed un regime sanzionatorio più duro di fronte al dilagare di fenomeni di matrice discriminatoria<sup>269</sup>.

Gli episodi più ricorrenti, anche dopo la riforma, continuano a riguardare la “*discriminazione razziale*”, sebbene i Giudici sportivi abbiano sempre più spesso contestato la commissione di illeciti basati sulla “*discriminazione territoriale*”.

Questo fattore di discriminazione è stato oggetto di diverse decisioni da parte della Corte di Giustizia Federale e tra queste si segnalano quelle relative al calcio a 5 femminile, dalle quali è opportuno partire per svolgere qualche breve considerazione sugli esiti della riforma.

La Corte, chiamata a pronunciarsi sul ricorso dell'ACF. D. Grahistudio Campagna avverso la sanzione della squalifica per cinque giornate di due giocatrici, ha stabilito che “*la volontà di offendere, con un insulto dispregiativo, della gente della quale le calciatrici avversarie sono espressione*”, rappresenta una condotta illecita “*qualificata da una*

---

<sup>269</sup> In seguito alle modifiche introdotte, il regime di responsabilità oggettiva previsto dal Codice di Giustizia Sportiva ha costretto le società calcistiche al pagamento di somme, spesso, ingenti. Ad esempio il Giudice Sportivo, con il Comunicato ufficiale n.337 del 30 aprile 2007, ha imposto un'ammenda di euro 25.000,00 alla Società della Lazio “*per avere, i suoi sostenitori, nel corso dell'intera gara, intonato reiteratamente cori costituenti espressione di discriminazione razziale nei confronti di un calciatore avversario*”, ritenendo la condotta aggravata da altri comportamenti nonché dalla recidiva. Ed ancora con lo stesso comunicato ha condannato la Società della Roma al pagamento di euro 21.000,00 “*per avere i suoi sostenitori, al 26° del primo tempo e al 16° del secondo tempo, intonato cori costituenti espressione di discriminazione razziale nei confronti di due calciatori avversari*”, contestando, anche in questo caso, altri comportamenti oltre che la recidiva.

*discriminazione fondata sull'origine geografica*”, perseguibile ai sensi dell’art. 11 del Codice di Giustizia Sportiva. Il Giudice sportivo aveva condannato le giocatrici, Silvia Sedonati e Jessica Troiano, per avere offeso le avversarie rivolgendole le espressioni “*Sardingnoli di merda*” e “*Sardi bastardi*”, in occasione della partita disputata il 27 gennaio 2007, contro il Villaputzu. La società aveva proposto ricorso affinché le condotte delle due atlete fossero qualificate diversamente: non già come “*discriminazione territoriale*” ai sensi dell’art.11 del Codice, che prevede la sanzione della squalifica per almeno cinque giornate di gara, ma piuttosto come semplice violazione dei principi di lealtà, correttezza e probità sanciti dall’art.1 del Codice, richiedendo, in tale evenienza, una diminuzione sostanziale della sanzione. La Corte ha rigettato il reclamo, ritenendo che la condotta delle giocatrici configurasse chiaramente un comportamento contrario al principio di non discriminazione<sup>270</sup>.

---

<sup>270</sup> Sulla questione della discriminazione territoriale si possono consultare le seguenti decisioni presenti sul sito istituzionale della FIGC ([www.figc.it](http://www.figc.it)) alle voci: “*Corte di Giustizia Federale, IV sez., C. Femminile – Calcio a 5 – S.G.S. – Settore Tecnico - Comunicato Ufficiale n.121/CGF (2007/2008) – Testi delle decisioni relative al Comunicato Ufficiale n. 41/CGF – Riunione del 9 Novembre 2007 – Ricorso dell’ACF D. Graphistudio Campagna avverso la sanzione della squalifica per 5 giornate di gara inflitta alle calciatrici Sedonati Silvia e Troiano Gessica, seguito gara Villaputzu/Graphistudio Campagna del 21.10.2007 (Delibera del Giudice Sportivo Nazionale presso la Divisione Calcio Femminile – L.N.D. – Com. Uff. n. 32 del 25.10.2007)*”; “*Ricorso della calciatrice Sedonati Silvia avverso la sanzione della squalifica per 5 giornate di gara inflitta alla reclamante seguito gara Villaputzu/Graphistudio Campagna del 21.10.2007 (Delibera del Giudice Sportivo Nazionale presso la Divisione Calcio Femminile – L.N.D. – Com. Uff. n. 32 del 25.10.2007)*”; “*Ricorso della calciatrice Troiano Jessica avverso la sanzione della squalifica per 5 giornate di gara inflitta alla reclamante seguito gara Villaputzu/Graphistudio Campagna del 21.10.2007 (Delibera del Giudice Sportivo Nazionale presso la Divisione Calcio Femminile – L.N.D. – Com. Uff. n. 32 del 25.10.2007)*”; “*Comunicato Ufficiale n. 125/CGF (2007/2008) – Testi delle decisioni relative al Comunicato Ufficiale n.45/CGF – Riunione del 21 novembre 2007- Ricorso della Sambenedettese Calcio s.r.l. avverso la sanzione dell’ammenda di euro 5.000,00 inflitta seguito gara Sambenedettese/Juve Stabia dell’11.11.2007 (Delibera del Giudice Sportivo presso la Lega Professionisti Serie C – Com. Uff. n. 67/C del*

Questa pronuncia può, in un certo senso, rappresentare lo spartiacque tra il vecchio ed il nuovo sistema sanzionatorio. Tale sistema, introdotto nel 2006, è certamente più afflittivo, ma sicuramente più efficace. Nel caso in esame, la difesa ha tentato di ottenere una qualificazione del fatto diversa da quella proposta dal Giudice Sportivo e confermata poi dalla Corte di Giustizia Federale. L'obiettivo era quello di far inquadrare i fatti nell'ambito della violazione all'art.1 del Codice di Giustizia Sportiva. Sostanzialmente, i difensori delle giocatrici volevano ottenere il risultato di portare indietro le lancette del tempo, facendo sanzionare i comportamenti discriminatori delle atlete, oggi puniti ai sensi dell'art.11 del Codice, nella stessa maniera in cui sarebbero stati sanzionati prima della riforma del Codice, e cioè ai sensi dell'art.1. Come avremo modo di constatare anche in altri casi, questo rappresenta il "*leit motiv*" delle difese opposte dalle società; i difensori tentano, frequentemente, di ottenere una diversa configurazione delle condotte, sperando di non incappare nel duro regime, previsto quando ci si trovi in presenza di comportamenti che vengono "*bollati*" come discriminatori. Le strategie difensive poste in essere sono abbastanza variegate.

Così accade che i difensori della società del Bologna cerchino di far passare come semplice contestazione quello che il Giudice Sportivo ha qualificato come cori costituenti discriminazione razziale. La decisione del Giudice Sportivo, che aveva inflitto la sanzione dell'ammenda di 15.000 euro a titolo di responsabilità oggettiva, era stata impugnata dinanzi

---

13.11.2007). Più risalente nel tempo: "*Comunicato Ufficiale n.92 del 13 ottobre 2003*", nel quale il Giudice Sportivo infliggeva un'ammenda di 4.000,00 euro alla Società del Piacenza per avere "*intonato un coro caratterizzato da contenuto di discriminazione territoriale, nei confronti dei sostenitori avversari*".

la Corte di Giustizia Federale, argomentando che i cori dei propri tifosi durante la partita disputata contro il Chievo Verona, “*non costituivano espressione di discriminazione razziale, ma semplicemente contestazione nei confronti di un giocatore*” che aveva precedentemente vestito la maglia del Bologna. Al fine di ottenere una sensibile riduzione dell'ammenda, l'obiettivo della difesa era, anche questa volta, di modificare il titolo della responsabilità, da responsabilità per comportamenti discriminatori, punibile duramente ai sensi dell'art.11 del Codice di Giustizia Sportiva, a responsabilità derivante dalla generica violazione del principio di lealtà, correttezza e probità sportiva di cui all'art.1 del Codice di Giustizia Sportiva. La Corte, nel merito, respingeva il ricorso<sup>271</sup>.

In un altro caso, i difensori della società Spezia Calcio 1906 s.r.l. hanno sostenuto che il coro dei propri tifosi indirizzato al calciatore della squadra avversaria non aveva intenti discriminatori, ma rappresentava semplicemente una risposta alla “*condotta provocatoria*” tenuta dal calciatore, Koffi, calciatore di colore della società Modena, in occasione del goal del pareggio. Neanche queste giustificazioni sono valse a ridurre l'ammenda di euro 25.000 inflitta dal Giudice Sportivo. La Corte di Giustizia Federale, alla quale era stato presentato ricorso da parte dello Spezia, ha ritenuto che i fatti

---

<sup>271</sup> La decisione si trova sul sito [www.figc.it](http://www.figc.it) alla voce: “*Corte di Giustizia Federale – Comunicato Ufficiale n. 200/CGF (2007/2008) – Testi delle decisioni relative al Comunicato Ufficiale n. 59/CGF – Riunione del 14 dicembre – Ricorso del Bologna F.C. 1909 avverso la sanzione dell'ammenda di € 15.000,00 inflitta alla recalmante seguito gara Bologna/Chievo Verona del 10.11.2007 (Delibera del Giudice Sportivo presso la Lega Nazionale Professionisti – Com. Uff. n. 112 del 13.11.2007)*”.

prospettati, nonché l'abitudine da parte dei tifosi della reclamante, rendessero congrua la sanzione inflitta<sup>272</sup>.

Recentemente, nel 2010, anche la difesa della Società del Siena ha provato a scongiurare la configurazione di atti discriminatori a carico dei propri tifosi. Opponendosi al provvedimento del Giudice Sportivo che l'aveva condannata al pagamento di un'ammenda pari ad euro 15.000 per *"per avere i suoi sostenitori, nel corso della gara, in tre occasioni, rivolto cori razzisti al calciatore avversario di colore Zalayeta"*, la reclamante aveva sostenuto che *"il comportamento dei propri tifosi non aveva intenti razzisti, ma era rivolto solo ed esclusivamente nei confronti del calciatore Zalayeta come conseguenza del rifiuto dello stesso di trasferirsi, nella precedente finestra di mercato, presso il Siena stesso"*. Anche questo tentativo è risultato vano dal momento che la Corte di Giustizia Federale ha, ancora una volta, confermato la sanzione comminata dal Giudice Sportivo basando la propria scelta sulla considerazione che i cori razzisti erano stati indirizzati anche verso un altro giocatore di colore della squadra avversaria, chiarendo in maniera inequivocabile la loro natura discriminatoria<sup>273</sup>.

---

<sup>272</sup> Sul punto si confronti il sito [www.figc.it](http://www.figc.it) alla voce: *"Corte di Giustizia Federale – Comunicato Ufficiale n.297/CGF (2007/2008) – Testi delle decisioni relative al Comunicato Ufficiale n.130/CGF – Riunione del 22 febbraio 2008 – Ricorso della Società Spezia Calcio 1906 S.R.L. avverso la sanzione dell'ammenda di € 25.000,00 inflitta alla reclamante seguito gara Spezia/Maodena del 9.2.2008 (Delibera del Giudice Sportivo presso la Lega Nazionale Professionisti – Com. Uff. n. 184 del 10.2.2008)"*.

<sup>273</sup> Si confronti il sito [www.figc.it](http://www.figc.it) alla voce: *"Corte di Giustizia Federale – Comunicato Ufficiale n.12/CGF (2010/2011) - Testi delle decisioni relative al Comunicato Ufficiale n. 229/CGF – Riunione del 23 aprile 2010 - Ricorso A.C. Siena S.P.A. avverso la sanzione dell'ammenda di € 15.000,00 inflitta alla reclamante seguito gara Siena/Bologna del 21.3.2010 (Delibera del Giudice Sportivo presso la Lega Nazionale Professionisti – Com. Uff. n. 238 del 22.3.2010)"*; ed ancora: *"Comunicato Ufficiale n. 95/CGF (2007/2008) - Testi delle decisioni relative al"*

È ovvio che le società cerchino di sfuggire al regime sanzionatorio, posto a presidio del principio di non discriminazione, per scongiurare le pesanti punizioni che da questo derivano. Spesso il danno per la società diventa ingente, anche in termini economici, coinvolgendo soggetti estranei all'ordinamento sportivo.

È il caso dell'Hellas Verona. La società si oppose al provvedimento del Giudice Sportivo che le imponeva di giocare una partita a porte chiuse a causa degli atti, qualificati come discriminatori, compiuti dai propri tifosi nella partita disputata il 12 dicembre 2008 contro la Pro Sesto. Al fine di ottenere un proscioglimento dall'accusa o, in subordine, l'applicazione di una sanzione più lieve, anche la difesa del Verona ha tentato di scongiurare l'applicazione dell'art.11 del Codice di giustizia sportiva, ma senza alcun esito. La Corte ha rigettato il ricorso ed, evidenziando l'impressionante serie di provvedimenti, ben sette, che erano già stati assunti nei confronti della società proprio per violazione del principio di non discriminazione, ha confermato la sanzione<sup>274</sup>. È evidente che, soprattutto nei casi di recidiva, le casse delle società calcistiche vengano messe a dura prova. Le società, come nel caso di specie, oltre ai danni derivanti dalle ammende, spesso

---

*Comunicato Ufficiale n. 24/CGF – Riunione del 3 ottobre 2007 - Ricorso del Sassari Torre 1903 S.R.L. avverso la sanzione dell'ammenda di euro 5.000,00 inflitta alla reclamante seguito gara Nuorese/ Sassari Torrese del 16.9.2007 (Delibera del Giudice Sportivo presso la Lega Professionisti Serie C – Com. Uff. n. 28/C del 18.9.2007)*”.

<sup>274</sup> La decisione è reperibile sul sito [www.figc.it](http://www.figc.it) alla voce: “Corte di Giustizia Federale – Comunicato Ufficiale n. 207/CGF (2007/2008) – Testi delle decisioni relative al Comunicato Ufficiale n.78/CGF – Riunione del 18 gennaio 2008 – Ricorso con procedimento d'urgenza della Hellas Verona F.C. s.p.a. avverso la sanzione dell'obbligo di disputare una gara effettiva a porte chiuse con decorrenza immediata inflitta seguito gara Pro Sesto/Hellas Verona del 12.1.2008 (Delibera del Giudice Sportivo presso la Lega Professionisti Serie C – Com. Uff. n. 111/C del 15.1.2008)”.

subiscono anche i danni derivanti dal mancato incasso durante le partite che sono costrette a giocare a porte chiuse.

**V. L'INTERVENTO DELL'ALTA CORTE DI GIUSTIZIA PRESSO IL CONI.** Vale la pena di abbandonare momentaneamente l'esame dei provvedimenti emessi dagli organi della FIGC, per lasciar spazio ad un'ulteriore riflessione su questa tipologia di sanzioni, i cui effetti producono notevoli conseguenze su situazioni giuridiche di particolare rilievo, prendendo spunto da un recente intervento dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva presso il CONI<sup>275</sup>.

L'occasione di questa importante pronuncia è stata fornita dal ricorso proposto dalla società della Juventus, avverso la sanzione di disputare un incontro a porte chiuse, disposta dal Giudice Sportivo e confermata dalla Corte di Giustizia Federale, in considerazione dei cori razzisti intonati dai sostenitori bianconeri in occasione della partita contro l'Inter, del 18 aprile 2009<sup>276</sup>.

Tralasciando le importanti questioni affrontate in tema di riparto di giurisdizione fra organismi della giustizia sportiva

---

<sup>275</sup> L'introduzione dell'Alta Corte, all'interno del sistema di giustizia sportiva, è avvenuta con le modifiche apportate allo Statuto del CONI nel febbraio del 2008. L'art. 12 *bis* dello Statuto del CONI stabilisce che l'Alta Corte di giustizia sportiva costituisce l'ultimo grado della giustizia sportiva per le controversie sportive aventi ad oggetto diritti indisponibili o per le quali le parti non abbiano pattuito la competenza arbitrale. Precedentemente la funzione di ultimo grado era assolta dalla Camera di conciliazione ed arbitrato per lo sport (in senso conforme vedasi: Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2007, n. 268, in *Foro it.*, Rep. 2007, voce *Sport*, n.89; *Guida al dir.*, 2007, fasc.9, p. 90, con nota di D. PONTE). Queste modifiche hanno contribuito ad alimentare ulteriormente il dibattito relativo ai confini tra giustizia sportiva e giurisdizione statale.

<sup>276</sup> Alta Corte di Giustizia Sportiva, 26 maggio 2009, con nota di G. COLANGELO, in *Foro it.*, 2009, III, p. 656 ss.

che si rinviano alle note<sup>277</sup>, si ritiene utile, per corroborare quanto detto a proposito della durezza del regime sanzionatorio, evidenziare il ragionamento dell'Alta Corte in ordine alla gravità della sanzione inflitta alla Juventus<sup>278</sup>. L'organo giudicante, infatti, mette in evidenza che, dalla sanzione di giocare una partita a porte chiuse, scaturiscono "pesanti incidenze economiche" relative anche alla vendita di biglietti. Tale sanzione, a causa della sua "particolare ostensibilità", dovuta alle modalità d'esecuzione, provoca danni all'immagine della società, della squadra e della

---

<sup>277</sup> La Figc si oppone, infatti, al ricorso presentato dalla Juventus muovendo alcune eccezioni sulla proponibilità dello stesso innanzi all'Alta Corte. Fra queste, contesta che: a) la sanzione rientra tra quelle non conoscibili dall'Alta Corte che non può pronunciarsi sulle sospensioni inferiori a 120 giorni (art.12 *bis* e *ter* dello Statuto del CONI); b) la lite non riveste particolare rilevanza sia in fatto che in diritto e pertanto l'Alta Corte deve declinare la propria cognizione (art.12 *ter* dello Statuto del CONI); c) lo Statuto della FIGC non ha recepito le nuove disposizioni del CONI che hanno dato vita all'Alta Corte. L'Alta Corte ha ritenuto infondate tutte le eccezioni argomentando diffusamente. In particolare, con riferimento alle censure *sub* a) e b) relative all'entità della sanzione, la Corte ha ritenuto che "le pesanti incidenze economiche" e "l'effetto incisivamente afflittivo della sanzione", concorrono a fare ritenere che l'impugnazione della sanzione sia correttamente devoluta alla cognizione dell'Alta Corte. Mentre l'eccezione di cui al punto c) è frutto di "un fraintendimento del sistema" in quanto "non è dubbio che il CONI – istituzione inserita, ad un tempo, (come ente pubblico) nell'ordinamento della Repubblica italiana e nell'ordinamento sportivo internazionale avente il suo vertice nel Cio – ha titolo, al pari delle federazioni, a dar vita, avvalendosi dell'autonomia al CONI espressamente riconosciuta anche dalla legislazione statale, ad organismi di giustizia sportiva chiamati ad esercitare la propria iurisdictione a sviluppo e completamento della precedente fase di giustizia federale, in quelle ipotesi nelle quali il CONI ritenga di introdurre un'ulteriore fase di contenzioso esofederale".

<sup>278</sup> Dal momento che l'art. 12 *bis* dello Statuto del CONI stabilisce che "sono ammesse a giudizio soltanto le controversie valutate dall'Alta Corte di notevole rilevanza per l'ordinamento sportivo nazionale, in ragione delle questioni di fatto e diritto coinvolte" l'Alta Corte, al fine di giustificare la propria cognizione, ha dovuto argomentare in ordine alla gravità della sanzione sotto il profilo della particolare afflittività, non essendo facilmente identificabile la linea di confine che divide "le controversie in tema di sanzioni di minore rilievo (sottratte al nuovo contenzioso) e quelle, invece, di spettanza dei nuovi organi di giustizia sportiva".

tifoseria, e “*privando la squadra dei suoi tifosi*”, possiede “*un carattere incisivamente afflittivo*”.

Entrando, poi, nel merito delle condotte dei tifosi juventini, l'Alta Corte ne sottolinea la “*particolare gravità*”, facendo un espresso riferimento alle fonti dell'ordinamento statale e comunitario<sup>279</sup>.

Questo richiamo dimostra, ancora una volta, nonostante la presunta autonomia dell'ordinamento sportivo, l'esistenza di un sistema di profonde relazioni e di intensi scambi con l'ordinamento statale che determina importanti conseguenze sul piano giuridico.

## **VI. UN REGIME PARTICOLARMENTE DURO: IL SISTEMA DELLA RESPONSABILITÀ OGGETTIVA.**

Proseguendo nell'analisi della casistica federale, va evidenziato che, per molte società, la tifoseria comincia a

---

<sup>279</sup> Vengono, difatti, richiamate numerose norme, fra le quali: l'art. 3, primo comma, Cost.; l'art. 14 della “*Convenzione europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*” del 1950; gli artt. 2 e 29 del Trattato di Maastricht; la direttiva 2000/43/CE relativa alla parità di trattamento tra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica. Non è la prima volta che organi di giustizia sportiva fondino le loro decisioni su atti normativi di produzione “*esosportiva*”. Nel 2001, ad esempio, proprio la Corte Federale della FIGC, a proposito dei limiti imposti alle squadre nell'utilizzazione degli atleti, aveva ritenuto illegittimo l'art.40, 7° comma, delle NOIF, per contrarietà al d. lgs. 25 luglio 1998, n.286 ed al relativo regolamento di cui al d.p.r. 31 agosto 1999, n.394, nella parte in cui prevedeva che soltanto tre dei calciatori tesserati e provenienti da paesi diversi dall'Unione europea potessero essere utilizzati nelle gare ufficiali in ambito nazionale. Si confronti: Corte federale Figc, decisione 4 maggio 2001, con nota di G. NAPOLITANO, *La condizione giuridica degli stranieri extracomunitari nell'ordinamento sportivo: divieto di discriminazione e funzione di programmazione del Coni*, in *Foro it.*, 2001, III, p. 529 ss.; con nota di E. CALÒ, *Giurisdizione sportiva: l'equiparazione tra cittadini e stranieri approda anche nel mondo del calcio*, in *Corr. Giur.*, 2001, p. 820 ss.; e il commento di C. ALVISI, *Frontiere aperte (in campo) ai calciatori. Vietato discriminare gli extracomunitari*, in *Dir. e giustizia*, 2001, p. 50 ss. Sull'argomento si veda anche: D. MEMMO, *op.cit.*, p. 153 ss.

rappresentare un costoso problema che le costringe a continui esborsi di danaro.

La Lazio, nel campionato 2009/2010, è stata ripetutamente condannata a causa dei cori razzisti intonati dai suoi sostenitori ed è stata costretta a versare moltissimi danari nelle casse della Federazione a titolo di ammenda. In occasione della partita contro il Milan, del 29 marzo 2010, ad esempio, le è stata inflitta la sanzione del pagamento di un'ammenda di 15.000,00 a causa dei "booh" della curva indirizzati al giocatore di colore milanista, Clarence Seedorf. Nella determinazione dell'importo dell'ammenda, il Giudice Sportivo aveva, peraltro, ritenuto sussistente l'attenuante prevista dall'art.13, primo comma, lettere a) e b), e comma secondo, del Codice di Giustizia Sportiva, dal momento che la società aveva *"concretamente operato con le forze dell'ordine a fini preventivi e di vigilanza"*. La Corte di Giustizia Federale, a seguito del ricorso proposto dalla Lazio, ha confermato la congruità della sanzione inflitta dal Giudice Sportivo e, pur riconoscendo che la Lazio profonde, da tempo, apprezzabili sforzi per contrastare gli atteggiamenti più deplorabili dei tifosi, ha respinto il reclamo. La Corte, a sostegno della propria decisione, ha posto anche il richiamo ad un precedente specifico recentissimo che aveva visto la Lazio ancora una volta sanzionata con un'ammenda di 15.000,00 euro per l'uso, da parte dei suoi sostenitori, di cori costituenti espressione di discriminazione razziale, durante la partita della Lazio contro il Livorno, del 7 gennaio 2010<sup>280</sup>.

---

<sup>280</sup> Per approfondimenti consultare il sito [www.figc.it](http://www.figc.it) alla voce: *"Corte di Giustizia Federale – Comunicato Ufficiale n.12/CGF (2010/2011) – Testi delle decisioni relative al Comunicato Ufficiale n.229/CGF – Riunione del 23 aprile 2010 – Ricorso S.S. Lazio S.P.A. avverso la sanzione dell'ammenda di € 15.000,00 inflitta alla reclamante seguito gara Milan/Lazio 28.3.2010 (Delibera del Giudice Sportivo presso la Lega Nazionale Professionisti – Com. Uff. n. 246 del 29.3.2010)"*.

Dopo soli venti giorni dal precedente provvedimento del Giudice Sportivo, la Lazio viene nuovamente condannata al pagamento di un'ammenda, stavolta, pari ad euro 40.000,00 per i fatti intercorsi durante il "derby" contro la Roma del 18 aprile 2010. La sanzione risultava di notevole entità, nonostante la riconosciuta sussistenza dell'attenuante di cui all'art.13, primo comma, lettere a) e b), del Codice di Giustizia Sportiva, a causa della contestazione di una pluralità di comportamenti dei tifosi laziali, tra i quali anche un coro costituente espressione di discriminazione razziale. Anche in questo caso a nulla sono valse le difese spiegate innanzi alla Corte di Giustizia Federale che ha respinto il ricorso<sup>281</sup>.

L'emorragia economica cui è stata sottoposta la società della Lazio ha spinto, più volte, il Presidente della Società, a manifestare insofferenza verso il regime della responsabilità oggettiva che, a suo dire, lo renderebbe ostaggio dei tifosi violenti, chiedendone a gran voce una sostanziale modifica<sup>282</sup>. In particolare, viene sostenuto che i tifosi potrebbero servirsi del regime della responsabilità oggettiva per fare pressioni indebite sulle stesse società, minacciandole di assumere proprio quegli atteggiamenti che le norme dovrebbero prevenire.

---

<sup>281</sup> Sul punto si confronti il sito [www.figc.it](http://www.figc.it) alla voce: "Corte di Giustizia Federale – Comunicato Ufficiale n.14/CGF (2010/2011) – Testi delle decisioni relative al Comunicato Ufficiale n. 245/CGF – Riunione del 30 APRILE 2010 - Ricorso S.S. Lazio S.P.A. avverso la sanzione dell'ammenda di € 40.000,00 inflitta alla reclamante seguito gara Lazio/Roma del 18.4.2010 (Delibera del Giudice Sportivo presso la Lega Nazionale Professionisti – Com. Uff. n. 268 del 20.4.2010)".

<sup>282</sup> Per avere un'idea delle critiche formulate dal presidente della Lazio, Claudio Lotito, è possibile fare riferimento all'intervista presente sul sito: [www.lazionews.blogspot.com/2008/09ecco-il-verbo-di-lotito.html](http://www.lazionews.blogspot.com/2008/09ecco-il-verbo-di-lotito.html).

Il ricorso al regime di responsabilità oggettiva delle società per comportamenti della propria tifoseria, secondo le critiche da più parti sollevate, ha avuto una funzione importante, nella storia del calcio italiano, e cioè quella di obbligare le società calcistiche ad interrompere i rapporti di grande contiguità con le frange più violente del tifo, ma tale funzione si sarebbe, oggi, esaurita e lo strumento, allora pensato, rischierebbe di non essere più utile al fine per il quale era stato realizzato.

Tali critiche però risultano pretestuose e sono piuttosto da addebitare a scomposte reazioni di fronte al corretto ed opportunamente intransigente atteggiamento assunto dagli organi federali. È scontato che i Presidenti delle società di calcio, considerati i costi, possano trovare particolarmente odioso tale regime, ma non può non riconoscersi, però, che il sistema delle esimenti e delle attenuanti, previsto nello stesso Codice di giustizia sportiva, consenta di modulare ragionevolmente le conseguenze scaturenti dalla rigida applicazione del principio della responsabilità oggettiva, fornendo risposte calibrate alle violazioni di precetti che rappresentano le fondamenta dell'ordinamento sportivo<sup>283</sup>.

Di avviso contrario, ed in linea con il pensiero del Presidente della Lazio, si è mostrato il Tribunale

---

<sup>283</sup> Sulla configurazione di circostanze attenuanti, sempre sul sito [www.figc.it](http://www.figc.it), alla voce: “Corte di Giustizia Federale – Comunicato Ufficiale n. 9/CGF (2010/2011) - Testi delle decisioni relative al Comunicato Ufficiale n. 144/CGF - Riunione del 29 gennaio 2010 - Ricorso del Calcio Como avverso la sanzione dell'ammenda di € 12.000,00 inflitta alla reclamante seguito gara Como/Monza del 13.1.2010 (Delibera del Giudice Sportivo presso la Lega Italiana Calcio Professionistico – Com. Uff. n. 84/DIV del 14.1.2010)”.

Amministrativo Regionale della Sicilia<sup>284</sup>, che non ha perso occasione per rimproverare, agli organi di giustizia sportiva, una troppo “*rigida applicazione*” del principio della responsabilità oggettiva<sup>285</sup>. Il T.A.R., in realtà, chiamato a pronunciarsi sul ricorso proposto da alcuni abbonati in seguito alla squalifica per sei mesi del campo di gioco della società del Catania<sup>286</sup>, si è spinto anche oltre, dichiarando illegittimo il regime di responsabilità oggettiva previsto dagli artt. 9, commi 1 e 2, e 11 del Codice di giustizia sportiva, perché contrario “*ai principi dell’ordinamento giuridico vigente*”<sup>287</sup>. Complice la pressione dell’opinione pubblica, la vicenda ha

---

<sup>284</sup> Tar Sicilia, Catania, sez. IV, 19 aprile 2007, con nota di N. PAOLANTONIO, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, in *Foro amm. Tar*, 2007, II, p. 1137 ss.

<sup>285</sup> Secondo il Tribunale, nel caso di specie, mancherebbe uno dei requisiti necessari ad integrare un’ipotesi di responsabilità oggettiva, ossia il nesso di causalità materiale tra la condotta e l’evento dannoso. La responsabilità per la società deriverebbe, non tanto dall’aver fatto o non fatto alcunché, ma unicamente dall’appartenenza ad una categoria generale ed astratta. Si tratterebbe, ad avviso del Tribunale, non di un caso di responsabilità oggettiva, bensì di una forma di “*responsabilità per fatto altrui*”. Premessa questa ricostruzione del regime di responsabilità oggettiva, il Giudice amministrativo giunge alla conclusione che gli stessi articoli del Codice di giustizia sportiva della FIGC, che introducono il sistema della responsabilità oggettiva nel calcio, siano illegittimi per contrasto con l’art.27 della Costituzione.

<sup>286</sup> La sentenza interviene a seguito della proposizione del ricorso, da parte di 82 titolari di abbonamenti per seguire le partite di calcio giocate nello stadio della società del Catania, al fine di ottenere l’annullamento della sanzione inflitta al Catania ed il risarcimento del danno patrimoniale e non patrimoniale. La sanzione consisteva nella squalifica per sei mesi del campo di gioco della Società del Catania ed era intervenuta per punire i gravi disordini che si erano registrati, il 2 febbraio del 2007, a seguito della gara Catania - Palermo, nel corso dei quali aveva perso la vita l’agente di polizia, Raciti.

<sup>287</sup> Nella motivazione della sentenza, il Tar afferma che “*qualunque sia la teoria preferita in ordine alla pluralità degli ordinamenti giuridici, resta fermo che l’ordinamento sportivo, per funzionare normalmente, deve godere di un notevole grado di autonomia. Tuttavia quest’ultima, per quanto ampia e tutelata, non può mai superare determinati confini, che sono i confini stessi dettati dall’ordinamento giuridico dello Stato*”.

assunto i colori di un "giallo" o meglio di un "thriller", stante anche la pluralità dei soggetti coinvolti e il susseguirsi di spettacolari colpi di scena<sup>288</sup>. La sentenza, successivamente annullata dal Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione siciliana<sup>289</sup>, ha affrontato molteplici questioni di indubbio rilievo giuridico, spaziando tra: legittimazione ad agire contro le sanzioni disciplinari da parte di soggetti estranei all'ordinamento sportivo<sup>290</sup>, riparto di giurisdizione fra

---

<sup>288</sup> La vicenda è estremamente complessa. Difatti, la sentenza del 19 aprile 2007 conferma il decreto del TAR Sicilia, che, il 4 aprile 2007, aveva sospeso temporaneamente le decisioni della giustizia sportiva. Il giorno dopo, l'Osservatorio Nazionale sulle Manifestazioni Sportive del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno interviene sulla vicenda affermando che sarebbe preferibile che il Catania Calcio giocasse a porte chiuse, «*considerate le gravi responsabilità attribuite alla tifoseria etnea dal giudice sportivo*». Successivamente, il 12 aprile, il TAR del Lazio, riassumendo il giudizio tramite ordinanza, revoca il decreto del TAR Sicilia su istanza della Federazione Italiana Giuoco Calcio, affermando la propria competenza territoriale funzionale esclusiva stabilita dalla legge n. 280 del 2003. Il TAR del Lazio si pronuncia sul merito e respinge le argomentazioni del TAR Sicilia in ordine alla sospensione della sanzione disciplinare. A seguito della sentenza del 19 aprile, il TAR Sicilia nomina addirittura 4 "commissari ad acta" per dare esecuzione alla sentenza. Il 24 aprile, il Consiglio di Giustizia Amministrativa, secondo grado della giurisdizione amministrativa nella Regione siciliana, sospende provvisoriamente la sentenza del TAR Sicilia nella sua integralità, al fine di evitare il prodursi di effetti irreversibili, e rinvia il verdetto sul merito, che giunge con la successiva sentenza n.1048 dell'8 novembre 2007. Nel frattempo, l'8 maggio 2007, il Catania Calcio e la Federazione Italiana Giuoco Calcio erano pervenuti ad una conciliazione presso la Camera di Conciliazione e Arbitrato per lo Sport del CONI, nella quale: la società si dichiarava estranea al ricorso presentato dal gruppo di abbonati presso il TAR Sicilia ed accettava la sanzione, ottenendo come contropartita l'apertura dello stadio al pubblico per le ultime due giornate del campionato.

<sup>289</sup> CGA, 8 novembre 2007, n.1048, in *Guida al diritto*, 8 dicembre 2008, n.48, p. 95 ss. con contributi dottrinali di: S. MEZZACAPO, *Le Conseguenze patrimoniali delle sanzioni non travolgono il sistema delle competenze*, *ivi*, p. 103 ss. e M. SANINO, *Il difficile approdo delle problematiche in tema di giustizia sportiva*, in *Rivista di diritto dello sport*, 2007, p. 95 ss. Fortemente critico nei confronti del provvedimento: E. LUBRANO, *La sentenza-abbonati-Catania: il Consiglio Siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al paleozoico?!*, in *Rivista di diritto dello sport*, 2007, p. 6.

<sup>290</sup> Il Tribunale affronta la quesitone della legittimazione ad agire dei ricorrenti rigettando la relativa eccezione proposta dalla FIGC. Sostiene, il Tribunale, che a fronte di una lesione di carattere patrimoniale non può non riconoscersi la

giustizia sportiva e statale<sup>291</sup>, conflitti di competenza fra organismi appartenenti al medesimo ordine giudiziario<sup>292</sup>,

---

legittimazione attiva dei ricorrenti “per la tutela non tanto del diritto di natura patrimoniale, che nasce dalla stipula del contratto di abbonamento, quanto sicuramente dell’interesse a vedere le partite casalinghe di calcio della soc. Catania allo stadio, atteso che, diversamente opinando e premessa la giurisdizione di questo giudice, una tale situazione giuridica soggettiva non potrebbe trovare altra forma di tutela”. La legittimazione attiva dei ricorrenti, così come il loro interesse processuale ex art. 100 c.p.c., si configura chiaramente dal momento che ogni abbonato risulta titolare sia di un diritto soggettivo (quello al rimborso della quota parte di abbonamento pagata e non goduta), sia di un preciso interesse legittimo a che la Federazione non adotti provvedimenti sanzionatori a carico della società calcistica che direttamente risultino lesivi della propria situazione giuridica soggettiva.

<sup>291</sup> La FIGC aveva sollevato l’eccezione di difetto assoluto di giurisdizione sul rilievo che i provvedimenti impugnati costituiscono esercizio dell’autodichia disciplinare delle Federazioni sportive e riguardano materia riservata all’autonomia dell’ordinamento sportivo a norma dell’art. 1 della legge n.280/2003. Il Tribunale la dichiara infondata e, facendo proprie le conclusioni del TAR del Lazio, afferma che “ancorché l’art. 2, lett. b, D.L. n. 220 del 2003, in applicazione del principio di autonomia dell’ordinamento sportivo da quello statale, riservi al primo la disciplina delle questioni aventi ad oggetto i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l’irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive, tuttavia detto principio, letto unitamente all’art. 1, secondo comma, dello stesso decreto legge, non appare operante nel caso in cui la sanzione non esaurisce la sua incidenza nell’ambito strettamente sportivo, ma rifluisce nell’ordinamento generale dello Stato (T.A.R. Lazio-3<sup>a</sup> Sezione, 22 agosto 2006, n. 4666 (ord.); 18 aprile 2005 n. 2801 e 14 dicembre 2005 n. 13616). Una diversa interpretazione del citato art. 2 D.L. n. 220 del 2003 condurrebbe a dubitare della sua conformità a principi costituzionali, perché sottrarrebbe le sanzioni sportive alla tutela giurisdizionale del giudice statale”. Il Tribunale osserva che, nella vicenda in esame, è impugnata la sanzione disciplinare della squalifica del campo di calcio, con l’obbligo di giocare in campo neutro e a porte chiuse. Conclude, sul punto, rilevando che la sanzione comporta “una indubbia perdita economica per la società Catania calcio in termini di mancata vendita di biglietti ed esposizione a possibili azioni giudiziarie da parte dei titolari di abbonamenti” e, assumendo un’indubbia rilevanza anche al di fuori dell’ordinamento sportivo, deve essere impugnabile dinanzi al Giudice amministrativo.

<sup>292</sup> Sul punto il ragionamento risulta estremamente articolato e complesso. Risultando difficile sintetizzare i numerosi passaggi logici presenti nella pronuncia, si rinvia ad una lettura integrale del provvedimento. In questa sede vale la pena di sottolineare che il Tribunale siciliano non ha lesinato stoccate nei confronti del TAR del Lazio, proponendo una ricostruzione ed una lettura del dato normativo offerto dalla legge n. 280/2003 assolutamente in contrasto con l’interpretazione e le azioni condotte dal TAR Laziale. Il confronto e, possiamo dire, il conflitto sono risultati particolarmente duri, a testimonianza delle difficoltà interpretative ed applicative che sorgono quando i confini fra ordinamenti risultano incerti.

tutela aquiliana del credito in ambito sportivo<sup>293</sup>, e risarcimento del danno<sup>294</sup>. L'ampia gamma delle

---

<sup>293</sup> Il Tribunale afferma che l'azione proposta col ricorso è diretta, da un lato, alla rimozione della lesione del diritto di credito (cosiddetta tutela aquiliana del credito) vantato dagli abbonati nei confronti della società sportiva Catania calcio s.p.a., subita per fatto e colpa del terzo (la F.I.G.C.), nonché alla tutela dei connessi o correlati diritti personalissimi ed inviolabili all'immagine, all'onore ed al decoro degli stessi abbonati (art. 2 della Costituzione). La pronuncia richiama espressamente una famosa sentenza della Corte di Cassazione, che consolida quell'orientamento, già sorto in dottrina, che riconosceva la legittimazione del creditore danneggiato a rivolgersi direttamente al terzo autore del fatto illecito che ha reso impossibile la prestazione, e non al debitore impossibilitato ad adempiere a causa di tale fatto illecito. La suprema Corte ha, in proposito, affermato: *“La tutela risarcitoria ex art. 2043 c.c. deve ammettersi anche con riguardo al pregiudizio patrimoniale sofferto dal titolare di diritti di credito, non trovando ostacolo nel carattere relativo di questi ultimi in considerazione della nozione ampia generalmente accolta di danno ingiusto come comprensivo di qualsiasi lesione dell'interesse che sta alla base di un diritto, in tutta la sua estensione. Trova, in tal modo, protezione non solo l'interesse rivolto a soddisfare il diritto (che, nel caso di diritti di credito, è attivabile direttamente nei confronti del debitore della prestazione oggetto del diritto), ma altresì l'interesse alla realizzazione di tutte le condizioni necessarie perché il soddisfacimento del diritto sia possibile, interesse tutelabile nei confronti di chiunque illecitamente impedisca tale realizzazione. In siffatta prospettiva trova fondamento la tutela aquiliana del diritto di credito. L'area di applicazione della responsabilità extracontrattuale per la lesione del diritto di credito va, peraltro, circoscritta ai danni che hanno direttamente inciso sull'interesse oggetto del diritto”* (cfr., Cassazione civile-Sez. 3, n. 7337 del 27 luglio 1998).

<sup>294</sup> Al fine di ammettere la risarcibilità del danno il Tribunale effettua una verifica della presenza di tutti gli elementi necessari, ai sensi dall'art. 2043, individuando: a) l'evento dannoso nei provvedimenti sanzionatori irrogati sulla base di un'illegittima normativa regolamentare ispirata alla responsabilità oggettiva e che sostanziano, dunque, un fatto illecito produttivo di danni; b) l'ingiustizia del danno risiede nel fatto che tali provvedimenti illegittimi hanno inciso, ledendoli, su diritti soggettivi perfetti dei ricorrenti (diritto di credito e diritti personali inviolabili); c) l'elemento soggettivo della colpa della P.A. (FIGC) è configurabile in quanto l'adozione e l'esecuzione dell'atto illegittimo è avvenuta in violazione delle regole di correttezza, imparzialità di buona amministrazione. Peraltro, a parere del Tribunale, il soggetto danneggiato può adempiere all'onere della prova di tutti gli elementi costitutivi della domanda di risarcimento (danno, nesso di causalità, colpa), ai sensi dell'art. 2697 c.c., avvalendosi di prove indirette quali le presunzioni di cui agli artt. 2727 e 2729 c.c., *“di guisa che l'accertata illegittimità del provvedimento ritenuto lesivo dei diritti e degli interessi del danneggiato ricorrente può rappresentare, nella normalità dei casi, l'indice (grave, preciso, concordante) della colpa dell'Amministrazione”*. Sulla base di queste premesse, il Tribunale condanna la FIGC al risarcimento del danno patrimoniale consistente nella quota parte del costo dell'abbonamento, in relazione

problematiche sollevate dal Giudice amministrativo contribuisce, in questa sede, ad illustrare le possibili conseguenze connesse all'esercizio del potere disciplinare in ambito sportivo, evidenziando come le sanzioni irrogate possano incidere profondamente anche su diritti ed interessi di soggetti al di fuori dell'ordinamento sportivo, creando profonde modifiche agli assetti regolati dagli atti di autonomia privata, intervenendo sugli effetti ed addirittura sulla stessa sopravvivenza di negozi giuridici perfettamente validi che si concludono all'interno dell'ordinamento sportivo o che vengono necessariamente in contatto con esso.

La pronuncia del T.A.R. consente di formulare qualche ulteriore considerazione in ordine al tema della responsabilità oggettiva delle società di calcio<sup>295</sup>.

Tale responsabilità "*speciale*", che troverebbe la sua giustificazione nell'esigenza di assicurare il pacifico svolgimento dell'attività sportiva, ha sempre alimentato un acceso confronto in merito alla legittimità oltre che all'opportunità della sua sopravvivenza nel campo dello sport. Taluni, al fine di giustificarne la compatibilità con il sistema giuridico vigente e complessivamente considerato, propongono una comparazione con quanto avviene nel diritto privato consacrato nel Codice Civile<sup>296</sup>. Secondo costoro anche il diritto privato conosce forme di responsabilità

---

agli incontri cui essi non hanno potuto assistere a causa del divieto derivante dagli atti impugnati ed all'ulteriore danno non patrimoniale valutato in via equitativa, sotto il profilo del danno esistenziale e del danno all'immagine, all'onore ed al decoro.

<sup>295</sup> V. FORTI, *op. cit.*, p. 17.

<sup>296</sup> Sull'argomento: A. MANFREDI, *Considerazioni in tema di responsabilità oggettiva e sua compatibilità con l'ordinamento giuridico generale*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1987, p. 55 ss.

oggettiva che rispondono a precise scelte di politica legislativa<sup>297</sup>, il cui fondamento risiede nella volontà di garantire una maggiore protezione ai terzi. L'ordinamento sportivo si muove ampiamente proprio nell'ambito dell'autonomia dei privati ed è pertanto legittimato a prevedere simili forme di responsabilità al fine di tutelare, nel miglior modo possibile, il corretto svolgimento delle competizioni sportive, che rappresentano la parte più essenziale delle attività della comunità sportiva. Si tratterebbe, in sostanza, di un'autoregolamentazione della propria vita associativa operata attraverso una preventiva scelta dei beni e degli interessi da privilegiare<sup>298</sup>.

Parte della dottrina ha, poi, dissertato sulla correttezza del richiamo al principio del "*cuius commoda eius et incommoda*" per spiegare la scelta di fondo operata dal legislatore sportivo, il quale, secondo alcuni, avrebbe ritenuto corretto accollare il rischio delle condotte dei tifosi a quei soggetti che dai tifosi traggono i maggiori benefici economici, ossia le società calcistiche<sup>299</sup>.

---

<sup>297</sup> Diversi sono gli esempi che si possono proporre. L'art. 2049 cod. civ. sancisce la responsabilità del cosiddetto preponente per i danni cagionati a terzi da suoi preposti affermando che: "*I padroni e i committenti sono responsabili per i danni arrecati dal fatto illecito dei loro domestici e commessi nell'esercizio delle incombenze cui sono adibiti*". Altre ipotesi si ravvisano negli artt. 2053 e 2054 del Codice Civile. Sull'argomento: A. TORRENTE – P. SCHLESINGER, *Manuale di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 810.

<sup>298</sup> "*La logica ispiratrice si basa sul temperamento di opposti interessi, gli uni individuali e gli altri superindividuali, e sulla opportunità di accordare priorità a questi ultimi*" in: V. FORTI, *op. cit.*, p. 17.

<sup>299</sup> In senso conforme, rispetto a tale ricostruzione, vedasi: B. MANZELLA, *La responsabilità oggettiva*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1980, p. 153 ss. In senso contrario: F. PAGLIARA, *Ordinamento giuridico sportivo e responsabilità oggettiva*, *ivi*, 1989, p. 159 ss.

Altri, invece, hanno negato qualunque giustificazione logico-giuridica nei confronti di questo titolo di imputazione della responsabilità, auspicando una revisione della disciplina che degradi la formula della responsabilità oggettiva verso una più "dolce" forma di "responsabilità presunta"<sup>300</sup>.

Va, infine, messo in evidenza che molte società, negli ultimi anni, pur avendo preannunciato ricorso avverso le sanzioni disciplinari inflitte, vi hanno, poi, di fatto rinunciato. Di fronte al costante ed uniforme giudizio degli organi di giustizia sportiva, ed in particolar modo della Corte di Giustizia Federale, gli avvocati delle società non hanno avuto molto spazio di manovra, ritenendo a volte opportuno desistere dal proporre giudizi pretestuosi ed inutili<sup>301</sup>.

Nei procedimenti sportivi, peraltro, le difese non possono nemmeno servirsi di espedienti dilatori, perché i procedimenti e le irrogazioni delle sanzioni sono caratterizzati da estrema celerità ed efficacia.

La scure della responsabilità oggettiva si è abbattuta inesorabilmente sulle società, imponendo alle stesse un

---

<sup>300</sup> M. TORTORA, *Responsabilità oggettiva nell'ordinamento sportivo*, relazione al convegno *Giustizia e sport*, Roma, 13 dicembre 1993; M. TORTORA, *Diritto sportivo*, Utet, Torino, 1998, p. 106.

<sup>301</sup> Sull'argomento si confrontino i seguenti procedimenti reperibili sul sito [www.figc.it](http://www.figc.it) alle voci: "Corte di Giustizia Federale – Comunicato Ufficiale n. 246/CGF (2008/2009) – Testi delle decisioni relative al Comunicato Ufficiale n.108/CGF – Riunione del 12 febbraio 2009 – Ricorso dell'U.S. Alessandria 1912 avverso la sanzione dell'ammenda di euro 7.000,00 inflitta alla reclamante seguito gara Alessandria/Carpandolo dell'11.01.2009 - (Delibera del Giudice Sportivo presso la Lega Italiana Calcio Professionistico – Com. Uff. n. 77/DIV del 13.01.2009)"; e "Corte di Giustizia Federale – Comunicato Ufficiale n. 296/CGF (2008/2009) - Testi delle decisioni relative al Comunicato Ufficiale n. 13/CGF – Riunione dell'1 agosto 2008 - Ricorso della S.S. Lazio avverso la sanzione dell'ammenda di euro 20.000,00 seguito gara Genoa/Lazio del 11.5.2008 - (Delibera del Giudice Sportivo presso la Lega Nazionale Professionisti – Com. Uff. n. 264 del 12.5.2008)".

crescente impegno a difesa di quel nucleo di valori che la comunità sportiva ritiene essenziali.

## CAPITOLO TERZO

### GLI ESITI DEL CONFRONTO: TRA PRINCIPIO DI NON DISCRIMINAZIONE E AUTONOMIA DEI PRIVATI

#### 1. IL RACCONTO DI UN “DERBY”: UGUAGLIANZA VS LIBERTÀ.

A conclusione dell'indagine, sin qui condotta, va osservato che la normativa richiamata e le oscillanti pronunce giurisprudenziali esaminate hanno posto in rilievo l'inevitabile conflitto tra due beni primari di ogni individuo, riconosciuti come diritti fondamentali da gran parte degli odierni ordinamenti giuridici democratici: la libertà e l'uguaglianza.

Per tracciare un bilancio conclusivo del confronto fra l'ordinamento statale e sportivo, è necessario analizzare alcuni aspetti delle continue tensioni fra libertà ed uguaglianza, partendo da alcune considerazioni accennate nei capitoli precedenti.

Come si è avuto modo di chiarire, dal diritto di uguaglianza<sup>302</sup> discende il diritto alla parità di trattamento tra i soggetti<sup>303</sup> che rappresenta la radice del principio di non discriminazione. Tale diritto, che tutela l'esigenza dell'essere umano a non subire ingiuste discriminazioni giuridiche, trova

---

<sup>302</sup> P. RESCIGNO, in *Persona e comunità*, Il Mulino, Bologna, 1966, p. 535 e 562; L. PALADIN, *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, cit.; A. CERRI, *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976; ID. *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, cit., p. 1 ss.

<sup>303</sup> C.M. BIANCA, *Diritto Civile*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2001, p. 203.

un preciso fondamento costituzionale nell'art. 3 della Costituzione.

Storicamente, il diritto all'uguaglianza è stato considerato un presidio a tutela del cittadino dagli abusi dello Stato, sia sotto il profilo legislativo, sia sotto il profilo della più ampia azione della Pubblica Amministrazione.

Nel nostro ordinamento, questo presidio è assicurato dal primo comma dell'art.3 della Costituzione che pone due limiti ai poteri dello Stato. Da un lato, il divieto di formulare leggi discriminatorie, dall'altro il divieto di compiere atti discriminatori<sup>304</sup>. Il rispetto del primo divieto è garantito dalla Corte Costituzionale chiamata a dichiarare l'incostituzionalità di una legge discriminatoria, il secondo consente al cittadino di richiedere l'annullamento di un atto amministrativo qualora sia ingiustamente discriminatorio.

La considerazione, però, che questa concezione del diritto di uguaglianza, definita formale, non fosse sufficiente a garantire un'uguaglianza effettiva fra i cittadini ha fornito lo spunto per elaborare ulteriormente il diritto di uguaglianza fino a ricompredervi quello che oggi è definito principio di uguaglianza sostanziale. Non basta, infatti, garantire l'uguaglianza davanti alla legge e di fronte allo Stato, ma è necessario rimuovere tutti gli ostacoli, di ordine economico e sociale, che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini. Tale compito è affidato allo Stato.

---

<sup>304</sup> G. GUARINO, *L'organizzazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 1977, p. 196. Secondo il quale: “*Il principio generale di eguaglianza, di rango costituzionale, presuppone il potere del legislatore ordinario di disciplinare, secondo il suo prudente apprezzamento, i possibili accadimenti o comportamenti, ma pone un limite a tale potere nel senso che, nel rapporto tra più fattispecie, non devono introdursi differenziazioni, che risulterebbero arbitrarie secondo il comune convincimento, quale è storicamente interpretato, in sede di sindacato di Costituzionalità, dalla Corte Costituzionale*”.

Anche il principio di uguaglianza sostanziale è stato accolto nel nostro ordinamento e trova la sua protezione nel secondo comma dell'art. 3 della Costituzione.

E' stato autorevolmente sostenuto che *"la finalità dell'eguaglianza di fatto esprime una istanza basilare di giustizia sociale che segna la direttiva di sviluppo della nostra società impegnando lo Stato ad una adeguata politica di intervento contro le disparità formali e sostanziali lesive della dignità umana"*<sup>305</sup>.

Questa politica di intervento dello Stato, che si muove in apparente contrasto con la concezione liberale, ha messo in crisi il concetto di libertà, sotto il profilo dell'autonomia privata.

Uno degli aspetti più concreti dell'astratto valore della libertà è certamente rappresentato dall'autonomia privata, ed in particolare da quella negoziale. L'autonomia negoziale si caratterizza per la capacità dei privati di autoregolamentare i propri interessi nella vita di relazione, attraverso l'esercizio della *"potestà di agire autodeterminandosi"*, che rappresenta una *"manifestazione del dominio (della persona) su se stessa e sulle cose che le appartengono"*<sup>306</sup>.

Il concetto di autonomia privata trova la sua massima espressione nella libertà di determinare il contenuto del contratto nei limiti imposti dalla legge<sup>307</sup>, cioè *"di stabilire qual*

---

<sup>305</sup> C.M. BIANCA, *Diritto Civile*, cit., p. 205.

<sup>306</sup> M. ESPOSITO, *Brevi annotazioni sul concetto di autonomia privata*, in *Giur. Cost.*, 2001, I, p. 762 ss.; A. SOMMA, *Autonomia privata*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, II, p. 597 ss.

<sup>307</sup> Sul punto la letteratura è copiosa. Ci limitiamo ad alcune indicazioni: G. BENEDETTI, *Dal contratto al negozio unilaterale*, Giuffrè, Milano, 1969; B. DE GIOVANNI, *Fatto e valutazione nella teoria del negozio giuridico*, Jovene, Napoli, 1958; F. DELFINI, *Autonomia privata e rischio contrattuale*, Giuffrè, Milano, 1999; G. DE NOVA, *Il tipo contrattuale*, Cedam, Padova, 1974; L. FERRI, *L'autonomia*

è il risultato che, attraverso un determinato contratto, le parti vogliono realizzare e quali regole di comportamento le parti si danno per giungere a quei risultati<sup>308</sup>.

La libertà negoziale ha, per sua natura, un contenuto positivo, che si estrinseca nel potere di costituire, regolare ed estinguere rapporti giuridici patrimoniali, ed un contenuto negativo che si sostanzia, invece, nell'assenza di un obbligo ad eseguire prestazioni in favore di altri indipendentemente dalla propria volontà<sup>309</sup>. Su questa autonomia e su questa libertà si fonda l'ordinamento sportivo.

---

*privata*, Giuffrè, Milano, 1959; G.B. FERRI, *Causa e tipo nella teoria del negozio giuridico*, Giuffrè, Milano, 1966; ID., *Ordine pubblico, buon costume e la teoria del contratto*, Giuffrè, Milano, 1970; G.B. FERRI – C. ANGELICI, *Studi sull'autonomia dei privati*, Utet, Torino, 1997; F. GALGANO, *Il negozio giuridico*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. CICU e F. MESSINEO continuato da L. MENGONI, vol. III, tomo I, Giuffrè, Milano, 1988, p. 44 ss.; F. GAZZONI, *Equità ed autonomia privata*, Giuffrè, Milano, 1970; G. GORLA, *Il contratto. Problemi fondamentali trattati con il metodo comparativo e casistico*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1954; N. LIPARI, *Autonomia privata e testamento*, Giuffrè, Milano, 1970; A. LISERRE, *Tutele costituzionali della autonomia contrattuale. Profili preliminari*, Giuffrè, Milano, 1971; F. LUCARELLI, *Solidarietà e autonomia privata*, Jovene, Napoli, 1970; M. NUZZO, *Utilità sociale e autonomia privata*, Giuffrè, Milano, 1975; G. PASETTI, *Parità di trattamento e autonomia privata*, Cedam, Padova, 1970; M. SEGNI, *Autonomia privata e valutazione legale tipica*, Cedam, Padova, 1972; G. STOLFI, *Teoria del negozio giuridico*, Cedam, Padova, 1961.

<sup>308</sup> In tal senso cfr. M. NUZZO, *Limiti dell'autonomia contrattuale e disciplina costituzionale dei rapporti economici*, in *Persona e mercato: lezioni*, a cura di G. VETTORI, Cedam, Padova, 1996, p. 57.

<sup>309</sup> La libertà negoziale trova un riconoscimento costituzionale indiretto, in quanto strumento dell'iniziativa economica. Si è dibattuto, in dottrina, se quest'ultima, oggetto di garanzia e tutela al livello più alto nel nostro ordinamento, sia da annoverare tra i diritti fondamentali, quale espressione della personalità dell'individuo, ovvero tra le libertà suscettibili di limitazioni. Principiando l'analisi dalla collocazione dell'art.41 Cost. nel contesto dei rapporti economici, si dovrebbe propendere per un'interpretazione che faccia rientrare la libertà economica tra le libertà meno garantite, sottoposta a limiti e controlli che la pongono in posizione subordinata ai diritti fondamentali (artt. 2 e 3 Cost.). L'iniziativa economica privata, per svolgersi serenamente all'interno di una comunità, necessita di regole che salvaguardino il rispetto dell'utilità sociale, della sicurezza, della libertà e della dignità umana. Cfr. G. ALPA, *Lineamenti di diritto contrattuale*, in *Diritto privato comparato. Istitui e problemi*, G. ALPA - M.J. BONELL - D. CORAPI - L. MOCCIA - V.

Questi due valori, uguaglianza e libertà, ed i loro corollari logico-giuridici, parità di trattamento ed autonomia negoziale, entrano giocoforza in conflitto<sup>310</sup>.

Orbene, il difficile rapporto fra l'ordinamento sportivo e quello statale, così come gran parte della recente evoluzione del diritto civile, può riconsiderarsi alla luce di tale conflitto.

Sono proprio i limiti imposti all'autonomia dei privati, ad esempio, che vengono in rilievo nel conflitto di giurisdizione tra giustizia sportiva e giustizia statale. Si tratta della difficoltà di perimetrare con certezza i confini dei cosiddetti "poteri privati" di fronte alle pretese giurisdizionali dello stato, che da un lato rinosce tali poteri, ma dall'altro li sottopone a controlli e vincoli<sup>311</sup>.

---

ZENO ZENCOVICH, Laterza, Roma, 1999, p. 220 ss.; ID., *Le nouvelles frontières du droit des contrats*, in *Riv. Int. Droit com.*, 1998, 1024; P. BARCELLONA, *Formazione e sviluppo del diritto privato moderno*, Jovene, Napoli, 1987, p. 274; A. BALDASSARRE, *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, vol. XXI, Giuffrè, Milano, 1971, p. 596 ss.; C. CAMARDI, *Integrazione giuridica europea e regolazione del mercato. La disciplina dei contratti di consumo nel diritto della concorrenza*, in *Europa e dir. priv.*, 2001, p. 716; A. GALASSO, *La rilevanza della persona nei rapporti privati*, Jovene, Napoli, 1974, p. 44; F. GALGANO, *Rapporti economici - artt. 41-44*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, tomo II, Zanichelli, Bologna, 1982, p. 26 ss.

<sup>310</sup> Al riguardo si confronti: C. ALVISI, *Principio di uguaglianza e autonomia privata nell'ordinamento federale*, cit., p. 123. L'A. afferma che: "Il principio di uguaglianza è antagonistico al principio di autonomia privata su cui si fonda l'ordinamento dello sport".

<sup>311</sup> Sulla nozione di poteri privati si confronti: C.M. BIANCA, *Diritto Civile*, cit., p. 205, ID., *Le autorità private*, Jovene, Napoli, 1977, il quale introduce anche il concetto di parità reciproca: "Il principio di uguaglianza tutela non solamente l'esigenza della parità di trattamento ma anche quello della parità reciproca, e cioè l'esigenza a non essere assoggettati all'altrui autorità. Nella parità reciproca si esprime un valore che la nostra civiltà tende faticosamente a riscattare. La parità reciproca implica una concezione dell'uomo quale partecipa alla vita di relazione in una posizione paritaria che non tollera l'assoggettamento all'altrui imposizione. Le norme che consentono ingiustificate autorità private sollevano fondati dubbi di incostituzionalità (es.: autorità disciplinare dell'imprenditore)". Si confronti pure: A. DI MAJO, *Problemi e metodo del diritto civile. La tutela civile dei diritti*, Giuffrè, Milano, 2003, p. 26 ss. e 395 ss.: "La dottrina ha intrapreso la sistemazione di siffatti

Questi poteri, che, nell'ordinamento sportivo, trovano espressione nel potere disciplinare e sanzionatorio, peraltro, non si esauriscono nella sfera della giustizia sportiva, ma pervadono incisivamente altri aspetti della vita associativa, dall'ammissione alla compagine sociale (tesseramenti) fino alle scelte di fondo (interessi, beni e valori da tutelare) operate dal sistema sportivo in quanto sistema privatistico.

Lo scontro fra i due beni sopra individuati (uguaglianza e libertà) funge da paradigma esemplificativo delle dinamiche di tensione osservate lungo questa indagine.

È possibile risolvere tale conflitto? E secondo quale percorso giuridico?

Le opinioni della dottrina sul punto sono differenti: un breve bilancio di queste posizioni è però indispensabile per tentare di dare una nostra interpretazione alla problematica. La questione da risolvere è quale impatto possa o debba avere e quali effetti possa dispiegare il principio di uguaglianza, e segnatamente il principio di non discriminazione, nel campo delle attività dei privati (quale è, fondatamente, l'attività sportiva).

La dottrina civilistica ha per lungo tempo escluso l'esistenza di un "*diritto soggettivo privato all'eguaglianza di trattamento in quanto la libertà della vita di relazione include*

---

*poteri privati. Ma passi più accelerati sono stati compiuti dalla giurisprudenza che ha considerato ad es. il potere imprenditoriale come caso emblematico di potere privato, di fronte al quale lo strumento di difesa non sarebbe assicurato efficacemente dalla consueta tecnica paritetica del rapporto (e cioè dalla coppia diritto/obbligo), ma da altre tecniche (del tipo di quella ad es. rappresentata dall'interesse legittimo) più idonee ad assicurare forme di controllo dell'uso del potere (vedi Cass., 2 novembre 1979, n.5688, in Giur. It., 1980, con nota di DI MAJO)". Sempre sull'argomento dei poteri privati: M. BUONCRISTIANO, *Profili della tutela civile contro i poteri privati*, Cedam, Padova, 1986.*

normalmente anche quella di instaurare i rapporti negoziali secondo le proprie scelte e di differenziarli nel contenuto”<sup>312</sup>.

Altra autorevole dottrina ha affermato che “la parità di trattamento in diritto privato non può farsi derivare dalla norma costituzionale sul diritto di uguaglianza (art.3 Cost.): se così si facesse sarebbe completamente distrutta l’autonomia privata per i limiti assurdi che si finirebbe per porre alla libertà di contrarre, di testare, di disporre”<sup>313</sup>. Evidenziando la dialettica antinomica tra “parità di trattamento” e “libertà contrattuale” nei rapporti intersoggettivi<sup>314</sup>, questo orientamento dottrinale perviene alla conclusione che la fonte del principio di uguaglianza andrebbe ricercata nel vincolo comunitario, “solo l’unione di più persone

---

<sup>312</sup> Così in: C.M. BIANCA, *Diritto Civile*, cit., p. 203. Al riguardo anche: G. PASETTI, *op.cit.* Cfr. anche: Cass. sez. un., 29 maggio 1993, n. 6030, con nota di G. PERA, *Le sezioni unite sulla parità di trattamento nel diritto del lavoro*, in *Corr. giur.*, 1993, p. 1057 ss.; Cass., 29 maggio 1993, n. 6031, con nota di O. MAZZOTTA, *La resistibile ascesa della parità di trattamento nel rapporto di lavoro*, in *Foro it.*, 1993, I, p. 1794 ss. Sull’argomento cfr. la nota di F. SCARPELLI: *Parità di trattamento e valutazioni “discrezionali” in relazione ad erogazioni decise unilateralmente dall’imprenditore*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, II, p. 777 ss. Successivamente, in senso conforme: Cass. sez. lav., 2 dicembre 1996, n. 10738, in *Mass. giur. lav.*, 1997, p. 32 e in *Rep. Foro it.*, 1997, v. *Lavoro*, p. 788; A. CERRI, *L’uguaglianza giuridica nei rapporti interprivati: spunti e riflessioni a partire dalla giurisprudenza in materia di lavoro*, in *Foro it.*, 1992, I, p. 1523.

<sup>313</sup> Così P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, cit., p. 352. Sembra aderire a questo orientamento anche: C. ALVISI, *Principio di uguaglianza e autonomia privata nell’ordinamento federale*, cit., p. 123 ss.

<sup>314</sup> P. RESCIGNO, *Il principio di uguaglianza nel diritto privato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1959, p. 1515 ss.; ID., *Sul principio di uguaglianza nel diritto privato*, in *Foro it.*, 1960, I, p. 660 ss.; ID., *Riassunzione dei lavoratori licenziati e parità di trattamento*, in *Diritto dell’economia*, 1960, p. 719 ss. (i tre saggi di P. RESCIGNO sono ora raccolti in *Persona e Comunità*, cit., p. 335 ss., 362 ss. e 426 ss.); G. PASETTI, *op.cit.*; M. BUONCRISTIANO, *op.cit.*; M. DELL’UTRI, *Poteri privati e situazioni giuridiche soggettive (Riflessioni sulla nozione di interesse legittimo in diritto privato)*, in *Riv. dir. civ.*, 1993, II, p. 303 ss.; ID., *Poteri privati, interessi legittimi e forme di tutela*, in *Riv. dir. civ.*, 1997, II, p.47 ss.; D. CARUSI, *Principio di eguaglianza, diritto singolare e privilegio*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1998.

*in una comunità di diritto privato porta con sé, di regola, l'uguale trattamento dei membri che si trovano in posizioni comparabili nell'ambito di questa comunità*"<sup>315</sup>.

Nel campo dei rapporti associativi, in sostanza, l'ordinamento statale tenderebbe a supporre come ingiustificato ed arbitrario, di fronte ad una pluralità di persone legate da un vincolo comunitario, volontario o legale, un trattamento ingiustamente differenziato<sup>316</sup>. Di contro, nei cosiddetti rapporti di scambio andrebbe difeso il principio di "autonomia privata", o più specificatamente di "libertà contrattuale", in base alla quale le discriminazioni non necessitano di essere giustificate<sup>317</sup>.

Secondo un'altra visione, sempre attenta alla difesa della libertà dei privati e costruita sull'analisi dell'istituto delle persone giuridiche private (tra le quali rientrano sia le Federazioni sia le società sportive), il principio di uguaglianza andrebbe applicato al rapporto tra persone giuridiche private<sup>318</sup>, valorizzando il fatto che bisogna avere termini di

---

<sup>315</sup> P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, cit., p. 352.

<sup>316</sup> Si confronti: A. PACE, *I circoli privati tra libertà di associazione e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 3293 ss., il quale a proposito dello statuto di un circolo sportivo che vietava alle donne l'iscrizione a socio effettivo, ritiene che le clausole statutarie discriminatorie siano valide in linea di massima, stante la non immediata efficacia *erga omnes* del principio di uguaglianza; F. GALGANO, *Diritto civile e commerciale*, vol. I, Cedam, Padova, 1993, p.226 ss.

<sup>317</sup> Si confronti: P. RESCIGNO, *Persona e Comunità*, cit., p. 339 ss., 354 ss. e 369 ss.; D. CARUSI, *op. cit.*, p. 34.

<sup>318</sup> G. GUARINO, *op. cit.*, p. 197. Secondo l'insigne giurista, il principio costituzionale vige "per tutte le persone private e costituisce la radice della disciplina propria delle persone giuridiche private". Inoltre, "dal principio di eguaglianza discende che la persona giuridica privata può formare oggetto di una disciplina legislativa a carattere particolare e concreto (...) solo a condizione che sia previsto che alla persona giuridica possa aderire, a domanda, qualsiasi soggetto giuridico in condizioni di uguaglianza: in caso diverso il principio di parità di trattamento sarebbe violato sia nel rapporto tra la persona privata, oggetto della disciplina

confronto omogenei perché possa trovare applicazione il principio di uguaglianza. L'istituto delle persone giuridiche private, che sarebbe innanzitutto protetto dall'art.2 Cost.<sup>319</sup> e rafforzato da molte altre disposizioni costituzionali<sup>320</sup>, viene così ad essere presidiato anche dall'art.3 Cost. nel senso che il legislatore non potrebbe prevedere condizioni particolari di accesso ad una persona giuridica privata salvo prevedere che alla persona giuridica possa aderire qualunque altro soggetto giuridico. In questa prospettiva dal principio di uguaglianza deriva un'importante conseguenza: *“ulteriore corollario del principio di eguaglianza è che, a livello particolare e concreto, la fonte dominante per la disciplina delle persone giuridiche private deve essere la fonte negoziale”*<sup>321</sup>.

---

*singola, e le altre persone giuridiche private, sia nel rapporto tra i soggetti ammessi a far parte della persona speciale e gli altri soggetti giuridici”*.

<sup>319</sup> G. GUARINO, *op. cit.*, p. 195. Sulla tutela costituzionale accordata alle persone giuridiche private: *“L'art.2 Cost. menziona <<le formazioni sociali>> nelle quali <<si svolge la... personalità>> dell'uomo”. (...) “Pare sicuro, però, che nelle <<formazioni sociali>> debbano includersi anche le persone giuridiche <<private>>. (...) Da tale premessa discende che il legislatore non dispone di una libertà assoluta in materia di persone giuridiche private. L'istituto è costituzionalmente protetto, quindi necessario”*.

<sup>320</sup> G. GUARINO, *op. cit.*, p. 196. L'autore individua una molteplicità di norme costituzionali riguardanti le persone giuridiche private: *“Il vincolo costituzionale si estende alla previsione di alcuni tipi specifici di persone giuridiche private: le associazioni, le fondazioni (artt. 18, 20, 39), le società cooperative (art.45) le società per azioni (art.47). Il principio generale di eguaglianza è confermato e rafforzato dalla serie di disposizioni costituzionali, il cui precetto è riferito esplicitamente o implicitamente a tutti o a tutti i cittadini (artt. 2, 4, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 34 Cost. norme che peraltro si riferiscono a loro volta in buona parte alle sole persone fisiche), nonché dalle norme che tutelano l'iniziativa economica privata (art.41 Cost.), la proprietà privata (art. 42 Cost.), la proporzionalità delle prestazioni imposte e del trattamento tributario (artt.23 e 53 Cost.)”*.

<sup>321</sup> G. GUARINO, *op. cit.*, p. 197 ss. Sull'autonomia del potere negoziale, ulteriormente, specifica: *“La fonte negoziale, in particolare, deve conservare la competenza, per ciò che attiene la disciplina delle persone giuridiche private, a deliberare lo statuto, a determinare gli scopi, il nome, la sede, il patrimonio iniziale, le caratteristiche dell'organizzazione, le condizioni di ammissione. L'ammissione dei*

Secondo questa impostazione, dunque, proprio quel principio che, per altri, avrebbe dovuto consentire un'intromissione dello Stato nella vita delle persone giuridiche private finisce per essere il più importante baluardo a difesa della libertà negoziale.

È nella fonte del "vincolo comunitario", per entrambe le interpretazioni dottrinali ora esposte, che andrebbe ricercato il fondamento del principio di uguaglianza all'interno di una comunità. Nel caso delle Federazioni e delle associazioni sportive, quindi, la ricerca andrebbe condotta sui loro atti costitutivi, sui loro statuti e sui loro regolamenti.

Ma tutte queste prospettazioni, come abbiamo avuto modo di osservare, hanno trovato decise resistenze da parte della giurisprudenza<sup>322</sup> e soprattutto non sembrano più adeguate al quadro normativo delineatosi negli ultimi anni, di cui abbiamo cercato di descrivere alcune delle vicende più significative.

---

*singoli soggetti a far parte dell'ordinamento delle persone private è parimenti riservata al potere negoziale". Ed ancora, sempre in tema di autonomia negoziale, afferma che "nelle persone giuriche private la fonte negoziale deve conservare una competenza esclusiva per quanto attiene alla vita e alla condotta della persona, deve cioè essere determinante per il quid (contenuto) o quanto meno per l'an (se) di tutti i provvedimenti particolari e concreti attinenti all'organizzazione e all'azione esterna".*

<sup>322</sup> C.M. BIANCA, *Diritto Civile*, cit., p. 203. Sul punto, l'A. afferma che: "L'opinione secondo la quale l'obbligo del privato di pari trattamento sussisterebbe nei confronti di soggetti partecipanti ad un gruppo o ad una organizzazione comune (famiglia, lavoro) ha trovato un certo seguito in dottrina mentre ha incontrato resistenze da parte della giurisprudenza. Il più recente orientamento sembra però favorevole a garantire la parità di trattamento nei rapporti di lavoro". Vengono espressamente citati: per la giurisprudenza, Cass. sez. lav., 8 luglio 1994, n.6448, con nota di G. AMOROSO, *Retribuzione e mansioni del lavoratore: l'obbligo di parità di trattamento come specificazione del dovere di correttezza e buona fede*, in *Foro it.*, 1995, I, p.186 ss.; per la dottrina, A. CERRI, *L'uguaglianza giuridica nei rapporti interprivati: spunti e riflessioni a partire dalla giurisprudenza in materia di lavoro*, cit., p. 1531.

Altra dottrina ha, infatti, voluto evidenziare i numerosi riferimenti legislativi che hanno introdotto l'obbligo del rispetto del precetto antidiscriminatorio nei rapporti fra privati<sup>323</sup>. Questa constatazione non farebbe altro che rafforzare la convinzione che *"la rilevanza privatistica del principio di pari trattamento deve però cogliersi in generale nel riconoscimento che la discriminazione per motivi politici, religiosi ecc.. è contraria ad una scelta di fondo del nostro ordinamento"*, con la conseguenza che gli atti o le clausole negoziali funzionalizzati ad una tale discriminazione dovrebbero già *"ritenersi invalidi in quanto contrari all'ordine pubblico"* (art.1343 Cod. Civ.)<sup>324</sup>.

Ed infatti, anche chi sembra preferire la tesi di una ricostruzione privatistica del diritto all'uguaglianza è costretto ad ammettere che, *"accanto al principio di uguaglianza interpretato dall'autonomia privata esistono regole egualitarie che originano dalle logiche competitive del mercato e che pretendono di limitare l'autonomia regolamentare delle federazioni forzando l'autonomia dell'ordinamento sportivo attraverso il veicolo di fonti imperative statuali e sovra statuali. Il significato di tali regole egualitarie risente delle logiche competitive del mercato e si risolve nella garanzia*

---

<sup>323</sup> C.M. BIANCA, *Diritto Civile*, cit., p. 204. Con riguardo all'aspetto normativo, l'A. evidenzia anche che: *"Specifiche disposizioni antidiscriminatorie si riscontrano attualmente nei rapporti di lavoro con riguardo al sesso. Un precetto antidiscriminatorio è sancito dalla normativa CEE. Il principio di non discriminazione è ora affermato in ampi termini nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Un divieto antidiscriminatorio risulta inoltre nelle ipotesi di obbligazioni legali di contrarre, previste, ad es., in tema di monopoli (2597 c.c.). In tali ipotesi infatti l'obbligato non ha facoltà di rifiutare coloro che per legge hanno titolo per la prestazione richiesta"*.

<sup>324</sup> C.M. BIANCA, *Diritto Civile*, cit., p. 204, ritiene che un'offerta al pubblico di locazione sia nulla per la parte in cui limita l'offerta in ragione di motivi razziali.

*della par condicio fra soggetti competitori in determinato settore di attività economica. In questa prospettiva il principio di uguaglianza si traduce (e riduce) in regola di non discriminazione e si impone all'autonomia privata dei soggetti dell'ordinamento sportivo come un limite esterno*<sup>325</sup>.

L'insufficienza di questi approcci ci sembra che necessiti della ricerca di un diverso paradigma interpretativo che, a nostro avviso, può individuarsi nella chiave di lettura offerta da una insigne dottrina che affonda le sue radici in una lucida disamina delle conseguenze, in ambito civilistico, "dell'avvento" della Costituzione italiana del 1948<sup>326</sup>.

Tale Autore ha efficacemente sostenuto che "per effetto invece della più ampia previsione costituzionale (art.2 Cost.) si è andato affermando e consolidando, sia nella dottrina che nella prassi, il concetto che ormai la tutela della persona va intesa in senso ampio, come tutela generale di tutti i valori che, in qualche modo, si riducono alla dignità di essa (ad es. quello alla riservatezza)"<sup>327</sup>.

Secondo questa chiave interpretativa, l'art.2 Cost. non sarebbe il fondamento costituzionale che tutela le persone giuridiche private, ma avrebbe, invece, consentito la tutela di diritti e libertà, dapprima tutelati solo nei confronti dello Stato, anche nei riguardi dei rapporti fra privati ed dunque proprio all'interno della vita delle persone giuridiche private<sup>328</sup>.

---

<sup>325</sup> Sono le parole di C. ALVISI, *Principio di uguaglianza e autonomia privata nell'ordinamento federale*, cit., p. 125.

<sup>326</sup> Ci si riferisce a: A. DI MAJO, *op.cit.*, p. 24.

<sup>327</sup> Frase tratta da: A. DI MAJO, *op.cit.*, p. 26.

<sup>328</sup> T. MARTINES, *op.cit.*, p. 142, 648 ss., 690, utilizza la notissima espressione di libertà negativa per riferirsi alla libertà dallo Stato.

Utilizzando le parole di Temistocle Martines si può sostenere che “è dunque riconosciuto il principio che le norme costituzionali hanno diretta efficacia anche nei rapporti tra i *cives*”<sup>329</sup>.

La Carta Costituzionale e, per il suo tramite, anche il diritto comunitario avrebbero contribuito al superamento della tradizionale ottica liberale che relegava al Codice Civile ed alle leggi civili la tutela dei diritti dei privati, attribuendo rilevanza anche a categorie di interessi che storicamente non erano oggetto, o lo erano solo in forma blanda, della tutela civile<sup>330</sup>. Ci si riferisce, in particolar modo, agli interessi che possono collegarsi proprio all’art.2 Cost (che garantisce il corretto estrinsecarsi della personalità dell’individuo) ed all’art.3 Cost. (che garantisce il più generale principio di uguaglianza).

Questo ragionamento consente, peraltro, di riempire di nuovi contenuti anche le numerose clausole generali presenti nel Codice Civile, che saranno rilette dalla dottrina e dalla giurisprudenza più sensibili alla luce dei precetti costituzionali, si pensi ad esempio alle nozioni di correttezza e buona fede rispettivamente indicate agli articoli 1175 e 1375 del Codice<sup>331</sup>.

---

<sup>329</sup> Cfr. A. DI MAJO, *op.cit.*, p. 28.

<sup>330</sup> A. DI MAJO, *op.cit.*, p. 25 s. L’autore afferma che: “nella legislazione previgente, la tutela civile della persona figurava assicurata in forma riduttiva, molto spesso come mero riflesso di quella penale (185 C.p.). Le forme puramente civilistiche di tutela erano limitate al diritto all’integrità fisica (art.5), a quello al nome (art.6), e all’immagine (art.10)”.

<sup>331</sup> I precetti costituzionali, per alcuni autori, non avrebbero accesso direttamente ai rapporti tra i privati, ma unicamente attraverso il Codice Civile ed esattamente attraverso una declinazione costituzionalmente orientata delle generali clausole della buona fede e della correttezza. Si confronti: Cass., sez. lav., 8 luglio 1994 n. 6448, in *Foro it.*, 1995, I, p. 186 ss., con nota di G. AMOROSO, *Retribuzione e mansioni del lavoratore: l’obbligo di parità di trattamento come specificazione del dovere di correttezza e buona fede*; Trib. Napoli, 8 ottobre 1997, con nota di R. SANTUCCI:

In tal modo diventa chiaro che i precetti costituzionali produrranno effetti non soltanto nel rapporto tra i pubblici poteri e il cittadino, ma anche nelle relazioni tra i singoli cittadini, questo convincimento dovrebbe ormai considerarsi patrimonio giuridico consolidato del nostro ordinamento. Anzi è proprio in questa direzione che bisogna guardare per comprendere appieno l'origine, la *ratio* e gli effetti dell'attuale legislazione antidiscriminatoria. I pericoli maggiori per le libertà ed i diritti dei cittadini, anche per quelli costituzionalmente garantiti, oggi, provengono proprio dai soggetti privati che, spesso, godono di poteri e prerogative, sia di diritto che di fatto, di notevole ampiezza ed efficacia. È il caso, ad esempio, del potere disciplinare delle Federazioni.

Nella realtà contemporanea viene a cadere il mito della parità dei soggetti privati che, nella visione liberale, aveva giocato un ruolo centrale soprattutto in relazione alle dinamiche costitutive ed evolutive del negozio giuridico, ed in particolare del contratto.

Oggi questa parità, in numerosi contesti sociali, non esiste, è entrata in crisi. In questa nuova ottica si comprende più chiaramente anche l'attualità dell'intuizione del Costituente che, nella redazione dell'art.2 Cost., ha mostrato una straordinaria consapevolezza dei crescenti rischi per tutela dei diritti inviolabili dell'uomo non solo nei confronti dello Stato, ma anche nelle formazioni sociali alle quali partecipa.

---

*Controllo "occulto" del lavoratore, sanzioni disciplinari e parità di trattamento, in Giur. it., 1999, p. 64 ss.*

Ne consegue che anche l'autonomia dei privati, nell'ordinamento dello Stato italiano, incontra dei limiti<sup>332</sup>, imposti dalla necessità di assicurare un contenuto sostanziale alla libertà negoziale. Infatti, è stato osservato che *"la disparità di potere contrattuale contraddice il principio della libertà contrattuale. Quando due contraenti si trovano in condizioni economico-sociali profondamente diverse, il principio normativo della libertà contrattuale, affermata in astratto, rischia di essere negato nella realtà, tende a divenire una mera formula"*<sup>333</sup>.

Orbene, questa rappresenta anche la chiave di lettura dei numerosi interventi del legislatore comunitario nell'ambito della sfera d'azione dei privati che abbiamo in precedenza esaminato.

Tali interventi, finalizzati alla difesa della dignità umana su più fronti, hanno finito con il comprimere progressivamente lo spazio riservato all'autonomia dei privati, imponendo limiti precisi che trovano il loro fondamento e la loro giustificazione nella tutela del diritto di ciascuno all'eguaglianza (art.3 Cost.).

È giunto il momento di tornare a ragionare sul principio di non discriminazione nell'ambito dello sport, considerandolo nella sua dimensione di specificazione del, più generale, principio di uguaglianza, per svolgere alcune considerazioni conclusive.

---

<sup>332</sup> E. ROPPO, *Il controllo sugli atti di autonomia privata*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985, p. 485 ss.; V. SCALISI, *Nullità e inefficacia nel sistema europeo dei contratti*, in *Il contratto e le tutele. Prospettive di diritto europeo*, a cura di S. MAZZAMUTO, Giappichelli, Torino, 2002, p. 199 ss.

<sup>333</sup> P. BARCELLONA, *Libertà contrattuale*, in *Enc. dir.*, vol. XXIV, Giuffrè, Milano, 1974, p. 487.

Le pagine che precedono hanno ampiamente dimostrato che il principio di non discriminazione è riconosciuto e garantito al massimo livello, sia dal legislatore statale (nella Costituzione), sia da quello comunitario (nel Trattato), sia dalla Comunità Internazionale (nei numerosi atti già citati), sia dal legislatore sportivo (nella Carta Olimpica, nello Statuto CONI e negli Statuti federali).

Questo risultato permette di affermare che, qualunque sia la scelta dottrinarie di fondo operata, rispetto all'incidenza diretta o mediata del principio uguaglianza, le conclusioni dovrebbero essere le medesime.

Chi voglia ricostruire la storia del rapporto tra il principio di uguaglianza (*rectius* di non discriminazione) e la libertà dei privati cittadini (*rectius* dell'ordinamento sportivo), non ammettendo un'incidenza diretta dei principi costituzionali o comunitari nella vita dei singoli cittadini e degli ordinamenti da loro creati, dovrà inevitabilmente riconoscere che il principio di uguaglianza (*rectius* di non discriminazione) operi ugualmente tra i privati (*rectius* nell'ordinamento sportivo), essendo stato riconosciuto come principio fondamentale proprio dagli atti costitutivi e regolativi di questi stessi ordinamenti particolari (statuti e regolamenti federali).

Ovviamente, in questo caso, uno sportivo che si ritenga leso da un atto discriminatorio della Federazione potrebbe impugnare l'atto ricorrendo, dapprima, agli organi di giustizia federale interna e poi al Tar del Lazio per vedere riconosciuta una violazione dello statuto o del regolamento federale.

Il principio di non discriminazione troverebbe immediata tutela all'interno dell'ordinamento federale, e solo successivamente presso l'ordinamento statale, che interverrebbe a garantire una scelta compiuta

dall'organizzazione privata e non anche un precetto costituzionale immediatamente operativo. Si confermerebbe per questa via l'intuizione di Rescigno secondo cui *“solo l'unione di più persone in una comunità di diritto privato porta con sé, di regola, l'uguale trattamento dei membri che si trovano in posizioni comparabili nell'ambito di questa comunità”*<sup>334</sup>.

Come detto, questa ricostruzione non convince parte della dottrina e soprattutto la giurisprudenza, principalmente in relazione a quei casi che contrappongono singoli cittadini alle organizzazioni private (ad esempio nel caso di un soggetto al quale venga negato il tesseramento presso una Federazione o una società sportiva, o del titolare di un abbonamento per seguire le partite di calcio giocate nello stadio di una società calcistica che non possa godere del suo abbonamento).

In questi ultimi casi, infatti, non si potrebbero richiamare i principi fondatori dell'organizzazione privata in quanto il soggetto non ne fa parte e non ha, dunque, condiviso gli atti negoziali che sono alla base dell'esistenza dell'organizzazione stessa, e parimenti non potrebbe venire in soccorso neanche il principio costituzionale all'uguaglianza dal momento che tale impostazione concettuale ritiene che non possa avere rilievo sul piano dei rapporti privati. In sostanza un soggetto privato, nel difendere le proprie ragioni, di fronte ad un'organizzazione privata si ritroverebbe sempre a soccombere<sup>335</sup>.

---

<sup>334</sup> P. RESCIGNO, *Persona e comunità*, cit., p. 352. C. ALVISI, *Principio di uguaglianza e autonomia privata nell'ordinamento federale*, cit., p. 137.

<sup>335</sup> Proprio sulla natura del tesseramento, peraltro, si innesta un'altra variabile che complica ulteriormente lo scenario e che si collega anche alla doppia natura delle Federazioni sportive. Soggetti di diritto privato da un lato, come espressamente li

Certamente più agevole il percorso per chi voglia, invece, abbracciare una ricostruzione della storia del rapporto tra il principio di uguaglianza (*rectius* di non discriminazione) e la libertà dei privati cittadini (*rectius* dell'ordinamento sportivo), ammettendo un'efficacia diretta dei principi costituzionali e comunitari nella vita dei singoli cittadini e degli ordinamenti da loro creati.

Questa è la scelta operata da gran parte della giurisprudenza che abbiamo esaminato. E nell'adesione all'una, piuttosto che all'altra, dell'opzioni ora proposte, è possibile inquadrare tutte le pronunce giurisprudenziali oggetto della presente trattazione.

Dall'esame delle pronunce della giurisprudenza comunitaria e statutale, effettuato in precedenza, si evince che il principio di non discriminazione presidia attualmente e stabilmente la libertà di circolazione riconosciuta agli atleti

---

riconosce l'art.15 del d. lgs. 23 luglio 1999, n. 242 che ha attribuito alle federazioni la personalità giuridica di diritto privato, e che esercitano poteri di valenza pubblicistica dall'altro, come prevede l'art.23 dello Statuto del CONI con riferimento alle “*attività delle Federazioni sportive nazionali relative all'ammissione e all'affiliazione di società e associazioni sportive e di singoli tesserati*”, sebbene, il comma 1-bis, della cosiddetta riforma Pescante, precisi che “*la valenza pubblicistica dell'attività non modifica l'originario regime di diritto privato dei singoli atti e delle situazioni giuridiche connesse*”. Sull'argomento sono due le tesi che si sono contrapposte. Il dibattito resta aperto circa l'ammissibilità di una pretesa al tesseramento e circa il suo riconoscimento nell'ambito dell'ordinamento statutale quale situazione di diritto soggettivo o di semplice interesse legittimo. La tesi privatistica esclude la natura di offerta al pubblico delle condizioni di ammissione dei nuovi associati, e riconosce alla Federazione piena autonomia nella valutazione della richiesta di adesione. La Federazione è libera di rifiutare il tesseramento ed il suo rifiuto è insindacabile davanti al giudice dello stato in quanto atto di autonomia privata. La tesi pubblicistica, invece, qualifica come amministrativa l'attività della Federazione in ordine al tesseramento, e di fronte ad un diniego di tesseramento sostiene che vi sia un interesse legittimo che può farsi valere. Questa tesi è stata la base concettuale di una famosa pronuncia, a Sezioni unite, della Cassazione, la quale, fra l'altro, ritenne non discriminatorio il regolamento della Federcalcio che escludeva le donne dall'iscrizione nei ruoli arbitrali, escludendo che lo stesso fosse in contrasto sia con l'art.3 Cost. sia con la legge n.903 del 1977 sulle pari opportunità in materia di lavoro (Cass., S.U., 9 maggio 1986, n.3092, in *Foro it.*, 1986, I, 1251).

comunitari (ormai pacificamente a partire dalla “sentenza *Bosman*”).

Le difficoltà residuano in relazione agli atleti professionisti non comunitari e verso gli atleti dilettanti, ma la giurisprudenza ha consentito che il principio di non discriminazione dispiegasse i suoi effetti anche in tali ambiti riconoscendo, ora l’esigenza di garantire l’esercizio del diritto al lavoro (in particolare nelle decisioni della Corte di Giustizia della Comunità europea), ora la necessità di tutelare i diritti inviolabili dell’uomo garantiti essenzialmente, ma non solo, dall’art.2 Cost., ponendo a supporto delle proprie decisioni l’ampia normativa nazionale, comunitaria ed internazionale specificamente antidiscriminatoria (si rivedano la sentenza del Tribunale di Bolzano del 26 gennaio 2006, sul caso “*Khazari*”, l’ordinanza del Tribunale di Trento del 27 ottobre 2008, sulla vicenda “*Sokolov*” e la recente ordinanza del Tribunale di Lodi del 13 maggio 2010, tutte decisioni già esaminate in precedenza).

È così che si è potuto individuare un orientamento, che è stato definito “*timidamente prevalente*”, in quelle pronunce che hanno ritenuto di invadere il “*campo dei privati*” per garantire quei diritti che, all’esito di una necessaria opera di bilanciamento, apparivano, in base al quadro normativo, maggiormente meritevoli di tutela rispetto alle libertà organizzative e negoziali delle federazioni sportive. Ogni tanto è prevalsa anche la tesi opposta ed hanno prevalso le ragioni dei privati (*rectius* dello sport) (si confrontino, ad esempio, l’ordinanza del Tribunale di Pescara del 14 dicembre 2001, sul caso “*Hernandez*”, e la seconda ordinanza del Tribunale di Trento sempre sul caso “*Sokolov*”)<sup>336</sup>.

---

<sup>336</sup> Paradigmatica in tal senso, ossia esemplificativa di quanto sostenuto a proposito

---

dell'alternarsi di pronunce contrastanti, è la vicenda della società di calcio di Catania alla quale sono legate due famose pronunce degli organismi di giustizia amministrativa della Sicilia, di cui si è già fatto cenno. In questa sede appaiono utili ad esaltare il contrasto fra le opzioni ora proposte. Il TAR Sicilia interprete dell'opzione sociale prova ad invadere il campo dei privati (ossia del mondo dello sport) per tutelare ragioni che, a parere del Tribunale, non avrebbero possibilità di tutela se non si consentisse tale ingresso. Il Tribunale, al fine di affermare la propria competenza territoriale, propone un ragionamento *per absurdum* ed afferma che “*se si dovesse ritenere che anche il quisque de populo sia soggetto alla su delineata competenza territoriale (vale a dire del Tar del Lazio), si perverrebbe ad una conclusione logicamente assurda e giuridicamente aberrante. Un comune cittadino, non essendo legittimato ad agire, allo scopo di precostituirsi la pregiudiziale sportiva, i relativi Organi, non potrebbe mai autodeterminarsi, ricorrendo al Giudice amministrativo, sia pure in presenza della lesione di un proprio interesse giuridicamente tutelato; la tutelabilità del suo interesse avanti al G.A. sarebbe totalmente rimessa all'arbitrio del soggetto sportivo, unico legittimato a soddisfare quella condizione di ammissibilità. Tale interpretazione sarebbe in evidente contrasto con gli artt. 24, 111 e 113 della Carta Costituzionale*”. Il Consiglio di Giustizia Amministrativa della Sicilia sembra avere invece difeso l'opzione liberale. Il Collegio, sempre a proposito di conflitti di giurisdizione e competenza, segue un'altra strada rispetto al TAR ed interpreta il dato normativo offerto dalla legge n.280/2003 facendo ricorso ai principi base dell'idea liberale dello Stato. E così, con riferimento alle sanzioni irrogate dagli organi di giustizia sportiva, si può leggere nella sentenza: “*Non ignora certo il Collegio, né poteva ignorarlo il legislatore allorché emanò il decreto legge n. 220 del 2003, ...che l'applicazione del regolamento...e l'irrogazione delle più gravi sanzioni disciplinari...quasi sempre producono conseguenze patrimoniali indirette di rilevantissima entità. Se una tale opzione normativa si fosse svolta a livello secondario, sarebbe stata passibile di censure per indiretto contrasto col principio della generale tutela statutale sui diritti soggettivi patrimoniali. Viceversa, essendo stata operata a livello primario, non è soggetta ad altro vaglio che a quello costituzionale; che, da un lato, non sembra in alcun modo interferire con le scelte sopra ricordate del legislatore (almeno per quali riduttivamente risultanti dalla conversione in legge del decreto) e che, dall'altro, nel disciplinare l'iniziativa economica privata ne afferma, all'art. 41 Cost., la mera libertà. In tale contesto risulta legittima la scelta del legislatore ordinario di stabilire che, quando un imprenditore decida di operare nel settore dello sport, resti interamente ed esclusivamente assoggettato alla disciplina interna dell'ordinamento sportivo (cui la legge ha voluto riconoscere la più ampia autonomia)*”. Aggiunge poi il Collegio, facendo espresso riferimento al Codice Civile, che: “*la tutela degli associati nei confronti delle associazioni esiste in quanto è positivamente prevista dagli artt. 23 e 24 cod. civ. che, riconoscendo come diritti gli interessi che essi hanno internamente all'associazione, aprono la via della tutela giurisdizionale. In proposito, va altresì ricordato che tale tutela è riconosciuta direttamente dall'ordinamento giuridico solo per le situazioni giuridiche soggettive disciplinate espressamente da una norma di legge (“Le deliberazioni dell'assemblea contrarie alla legge [...] possono essere annullate”: art. 23 c.c.); mentre nella mancanza di una norma diretta che elevi un interesse di fatto a interesse giuridicamente protetto, il parametro della tutela giurisdizionale è espresso solo dal negozio associativo e dal suo contenuto (“[...]*

Di contro, anche la giustizia sportiva, che altro non è che l'esercizio di un potere privato come sopra identificato, ha mostrato grande attenzione al principio di non discriminazione. Va però evidenziato che, sebbene nelle fonti normative dell'ordinamento sportivo il principio di non discriminazione abbia ottenuto un pieno riconoscimento, in grado di coprire tutte le possibili manifestazioni di fenomeni discriminatori, manca tuttavia un'attività giudiziaria federale tendente ad identificare e colpire tali comportamenti in ambiti diversi dal contesto strettamente agonistico. La maggior parte delle pronunce riguarda, infatti, episodi verificatisi in prossimità o durante lo svolgimento delle partite.

Questa considerazione deve far riflettere e dimostra quanto lunga sia la strada ancora da percorrere, in ambito sportivo, per dare concreta e compiuta attuazione al principio di non discriminazione in tutte le sue possibili implicazioni.

Mentre il legislatore statale ed ancor più quello comunitario hanno dato seguito alle premesse poste nei loro atti fondanti, e cioè, dopo aver indicato il principio di non discriminazione come pilastro giuridico delle società civili occidentali, ne hanno sviluppato coerentemente tutte le

---

*contrarie [...] all'atto costitutivo o allo statuto [...]": art. 23 c.c.), come applicazione di specie del generalissimo principio di cui all'art. 1372, I comma, c.c.". Il ragionamento si conclude citando una sentenza della Corte di Cassazione (n.4399 del 1989) che a proposito del potere sanzionatorio delle federazioni afferma: "Le regole che sono emanate in questo ambito sono espressione dell'autonomia normativa interna delle federazioni, non hanno rilevanza nell'ordinamento giuridico generale e le decisioni adottate in base ad esse sono collocate in un'area di non rilevanza (o d'indifferenza) per l'ordinamento statale, senza che possano essere considerate come espressione di potestà pubbliche ed essere considerate alla stregua di decisioni amministrative. La generale irrilevanza per l'ordinamento statale di tali norme e della loro violazione conduce all'assenza di una tutela giurisdizionale statale; ciò non significa assenza totale di tutela, ma garanzia di una giustizia di tipo associativo che funziona secondo gli schemi del diritto privato, come questa Corte ha avuto già modo di rilevare".*

implicazioni, difendendolo in tutte le direzioni, allo stesso modo nell'ordinamento sportivo il principio di non discriminazione "deve trovare applicazione in ogni ambito" stante che "il legislatore sportivo ne ha stabilito un'applicazione generalizzata, non sottoposta a restrizioni di alcun genere"<sup>337</sup>.

## 2. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

Nell'epoca della concorrenza tra gli ordinamenti giuridici<sup>338</sup>, la questione della protezione contro le discriminazioni, dapprima affrontata unicamente sotto i profili pubblicistici e giuslavoristici con risvolti unicamente nei rapporti fra Stato ed individui<sup>339</sup>, viene ad essere questione centrale anche per il diritto civile. Avviene così che il Codice Civile perda molto spesso la sua centralità di fronte allo sviluppo di nuove regole<sup>340</sup>. I legislatori nazionali, sovente, sono costretti a rivedere i margini dell'autonomia dei privati sotto la spinta costante del legislatore comunitario intento ad

---

<sup>337</sup> L'espressione si ritrova in: Trib. Bolzano, I sez. civ., 26 Gennaio 2006, in *giustiziasportiva.it*, n.3, 2006, con nota di A. BELLOMO, *op.cit.*, p. 127 ss.;

<sup>338</sup> ZOPPINI A. (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Laterza, Roma, 2004, p. 236.

<sup>339</sup> P. RESCIGNO, *Il principio di uguaglianza nel diritto privato*, cit., p. 1515 ss.; ID. *Sul principio di uguaglianza nel diritto privato*, cit., p. 660 ss.; G. PASETTI, *op.cit.*

<sup>340</sup> P. RESCIGNO, *Unità e pluralità del diritto civile: il sistema e le fonti*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2004, p. 35; R. SACCO, *Il codice civile: un fossile legislativo?*, in *Trattato di diritto civile*, diretto da R. SACCO, *Le fonti del diritto italiano. Le fonti scritte*, vol. I, a cura di A. PIZZORUSSO e S. FERRERI, Utet, Torino, 1998, p. 445; L. MENGONI, *Autonomia privata e Costituzione*, in *Banca borsa*, I, 1997, p. 19.

interpretare il funzionamento del mercato come sede in cui l'autonomia privata deve essere controllata e esercitata nel rispetto dei valori personalistici, primo fra tutti la dignità umana<sup>341</sup>.

A tale orientamento non può certo sfuggire l'ordinamento sportivo. È stato, infatti, sostenuto che *"si ritiene ammissibile un sindacato di legittimità sulle clausole statutarie che stabiliscono le condizioni per l'ammissione degli associati"*, ed ancora che *"non si può sostenere che il mondo dello sport organizzato possa legittimamente pretendere al contempo di godere sia dei poteri che derivano dall'inserimento del CONI sia di totale libertà da qualsiasi controllo sul proprio operato"*<sup>342</sup>.

Ed in fondo, i casi analizzati rappresentano una chiara esemplificazione dell'andamento dei rapporti fra ordinamenti differenti che è da sempre caratterizzato da costruzioni giuridiche e dottrinali che si susseguono per adattamenti ed approssimazioni successive.

La dinamica conflittuale di questi rapporti è storia dei nostri giorni (si ricordino i tormentati rapporti tra giustizia sportiva e giustizia dello stato, nonché la complessa problematica della libera circolazione dei lavoratori in ambito comunitario) e, forse, rappresenta il paradigma di declinazione di tali rapporti, nei quali a volte prevale l'isolazionismo del movimento sportivo, a volte l'interventismo

---

<sup>341</sup> N. LIPARI, *Trattato di diritto privato europeo*, Cedam, Padova, 2003, p. 2; S. MAZZAMUTO, *Note minime in tema di autonomia privata alla luce della Costituzione europea*, in *Europa e dir.priv.*, 2005, p. 55.

<sup>342</sup> E. CALÒ, *Sport e diritti fondamentali*, cit., p. 229; C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 316 e ss.

del legislatore statale e comunitario. A volte prevalgono le spinte interventiste dell'animo sociale dello Stato, a volte riemerge il volto liberale, quello più tradizionale, dello Stato.

Si può concludere che il pieno dispiegarsi degli effetti della Costituzione ed il robusto intervento dell'ordinamento comunitario hanno contribuito a determinare un cambiamento di prospettiva, che ha portato la normativa antidiscriminatoria ad assumere una portata generale in grado di porsi come limite di liceità rispetto all'autonomia negoziale.

Anche la tradizionale ottica della dottrina civilistica, che per anni si è mostrata restia ad accogliere un principio di rango costituzionale all'interno del "*diritto dei privati*", ha dovuto cedere il passo di fronte all'incalzare dei precetti costituzionali e del sistema del diritto antidiscriminatorio, interpretati dalla giurisprudenza che ha superato di slancio i dubbi che permangono circa un possibile stravolgimento dell'impianto dogmatico ed ideologico che sostiene la materia del diritto contrattuale.

La presunta inconciliabilità tra l'autonomia privata (che è, innanzi tutto, libertà di scelta tra l'uno e l'altro, e che è, per sua stessa natura, potenzialmente discriminatoria) ed il divieto di discriminazione è risolta evidenziando la relazione astratta tra i due principi e rileggendo l'uno come il limite dell'altra<sup>343</sup>.

---

<sup>343</sup> P. MOROZZO DELLA ROCCA, *Responsabilità e danno negli atti discriminatori contro gli stranieri e le altre minoranze*, in *Rivista Amministrativa della Regione Lombardia*, I, 2000, p. 834.

## **BIBLIOGRAFIA**

- AA.VV., *Diritto dello Sport*, Le Monnier, Firenze, 2008;
- AGNINO F., *Statuti sportivi discriminatori ed attività sportiva: quale futuro?*, in *Foro it.*, 2002, I, 897 ss.;
- ALLEGRO G., *Sport dilettantistico e rapporti di lavoro*, in *Lineamenti di diritto sportivo*, a cura di L. CANTAMESSA, G.M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE, Giuffrè, Milano, 2008, p. 171 ss.;
- ALLORIO E., *La pluralità degli ordinamenti giuridici e l'accertamento giudiziale*, in *Riv. dir. civ.*, 1955, p. 247 ss.;
- ALPA G., *Lineamenti di diritto contrattuale*, in *Diritto privato comparato. Istituti e problemi*, G. ALPA – M.J. BONELL – D. CORAPI – L. MOCCIA – V. ZENO-ZENCOVICH, Laterza, Roma, 1999, p. 147 ss.;
- ALPA G., *Le nouvelles frontières du droit des contrats*, in *Riv. int. droit com.*, 1998, p. 1024;
- ALVISI C., *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il C.O.N.I. e la regolamentazione dello sport*, Giuffrè, Milano, 2000;
- ALVISI C., *Principio di uguaglianza e autonomia privata nell'ordinamento federale*, in *Calcio professionistico e diritto*, a cura di I. DEMURO, T.E. FROSINI, Giuffrè, Milano, 2009, p. 123 ss.;

- ALVISI C., *Frontiere aperte (in campo) ai calciatori. Vietato discriminare gli extracomunitari*, in *Dir. e giustizia*, 2001, p. 50 ss.;
- AMATO F., *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione. Riflessioni e prospettive per la realizzazione di una società multi-etnica*, in *LD*, 2003, p.127 ss.;
- AMATO G. - BARBERA A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, vol. I, Il Mulino, Bologna, 1997;
- AMATUCCI F., *Il principio di non discriminazione fiscale*, in *Il diritto tributario commentato*, coordinato da A. UCKMAR, vol. LXXXVII, Cedam, Padova, 1998;
- AMOROSO G., *Retribuzione e mansioni del lavoratore: l'obbligo di parità di trattamento come specificazione del dovere di correttezza e buona fede*, in *Foro it.*, 1995, I, p. 186 ss.;
- BALDASSARRE A., *Iniziativa economica privata*, in *Enc. dir.*, XXI, Giuffrè, Milano, 1971, p. 582 ss.;
- BALLESTRERO M.V., *La nozione di discriminazione nella legge n.125/91*, in *D&L. Rivista critica di diritto del lavoro*, 1992, p. 773 ss.;
- BALLESTRERO M.V., *Le azioni positive tra eguaglianza e diritto diseguale*, in *Legge 10 aprile 1991, n.125. Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*, Commentario sistematico a cura di T. TREU e M.V.

- BALLESTRERO, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1994, p. 11 ss.;
- BARBERA M., *L'eguaglianza come scudo e l'eguaglianza come spada*, in *RGL*, 2002, I, p. 805 ss.;
  - BARBERA M., *La nozione di discriminazione*, in *Legge 10 aprile 1991, n.125. Azioni positive per la realizzazione della parità uomo-donna nel lavoro*, Commentario sistematico a cura di T. TREU e M.V. BALLESTRERO, in *Le nuove leggi civili commentate*, 1994, p. 46 ss.;
  - BARBERA M., *Discriminazioni ed eguaglianza nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1991;
  - BARCELLONA P., *Formazione e sviluppo del diritto privato moderno*, Jovene, Napoli, 1987;
  - BARCELLONA P., *Libertà contrattuale*, in *Enc. dir.*, vol. XXIV, Giuffrè, Milano, 1974, p. 487 ss.;
  - BARILLARI M., *Considerazioni sulla dottrina dell'Ordinamento giuridico*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Cedam, Padova, 1940, p. 65 ss.;
  - BELLOMO A., *L'ordinamento calcistico italiano e la discriminazione dello straniero*, in *giustiziasportiva.it*, 2006, n.3, p. 126 ss.;
  - BENEDETTI G., *Dal contratto al negozio unilaterale*, Giuffrè, Milano, 1969;
  - BENTIVOGLIO F., *Ordinamento giuridico e sistema di*

- diritto*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, p. 873 ss.;
- BIANCA C.M., *Diritto Civile*, vol. I, 2002, Giuffrè, Milano;
  - BIANCA C.M., *Le autorità private*, Jovene, Napoli, 1977;
  - BILOTTA F., *Le discriminazioni nel diritto civile*, in *Persona e danno. Le categorie generali del danno alla persona verso nuovi profil disciplinari, tutele emergenti della persona*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2004, p. 941 ss.;
  - BISCARETTI DI RUFFIA P., *Uguaglianza (Principio di)*, in *Noviss. Digesto it.*, vol. XIX, Utet, Torino, 1973, p. 1088 ss.;
  - BLANDO F., *Il ruolo dello sport nella costruzione della "nuova Europa": ideologie e sfide*, in *Rassegna amministrativa siciliana*, 2009, p. 345 ss.;
  - BOBBIO N., *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Giappichelli, Torino, 1960;
  - BORTONE R., *Discriminazione (divieto di)*, in *Dig. IV sez. comm.*, vol. V, Utet, Torino, 1990, p. 16 ss.;
  - BOSCO G., *La pluralità degli ordinamenti giuridici nell'unità del diritto delle genti*, in *Studi in memoria di Guido Zanobini*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 93 ss.;
  - BUONCRISTIANO M., *Profili della tutela civile contro i poteri privati*, Cedam, Padova, 1986;
  - CALÒ E., *Giurisdizione sportiva: l'equiparazione tra*

*cittadini e stranieri approda anche nel mondo del calcio,*  
in *Corr. Giur.*, 2001, p. 820 ss.;

- CALÒ E., *Sport e diritti fondamentali*, in *Corr. Giur.*, 2002, p. 225 ss.;
- CAMARDI C., *Integrazione giuridica europea e regolazione del mercato. La disciplina dei contratti di consumo nel diritto della concorrenza*, in *Europa e dir. priv.*, 2001, p.703 ss.;
- CAMMARATA A.E., *Formalismo e sapere giuridico. Studi*, Giuffrè, Milano, 1963;
- CANTAMESSA L., RICCIO G.M., SCIANCALEPORE G. (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2008;
- CAPOGRASSI G., *Note sulla molteplicità degli ordinamenti giuridici*, in *Opere*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, p.181 ss.;
- CARAVITA B., *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'articolo 3 comma 2 della Costituzione*, Cedam, Padova, 1984;
- CARNELUTTI F., *Appunti sull'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, p. 361 ss.;
- CARUSI D., *Principio di eguaglianza, diritto singolare e privilegio*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 1998;
- CATANIA A., *Argomenti per una teoria dell'ordinamento giuridico*, Iovene, Napoli, 1976;

- CERRI A., *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1976;
- CERRI A., *Uguaglianza (principio costituzionale di)*, in *Enc. giur.*, XXXII, Treccani, Roma, 1994, p. 1 ss.;
- CERRI A., *L'uguaglianza giuridica nei rapporti interprivati: spunti e riflessioni a partire dalla giurisprudenza in materia di lavoro*, in *Foro it.*, 1992, I, 1526 ss.;
- CHIECO P., *Le nuove direttive comunitarie sul divieto di discriminazione*, *Riv. it. dir. lav.*, 2002, p. 75 ss.;
- CHITI G., *Il principio di non discriminazione ed il Trattato di Amsterdam*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2000, p. 851 ss.;
- CIAURRO L. (a cura di), *Lo Statuto albertino illustrato dai lavori preparatori*, Dipartimento per l'informazione e l'editoria, Roma, 1996;
- CIMELLARO L., *Controversie in materia disciplinare tra giustizia sportiva e giurisdizione statale*, in *Danno e resp.*, 2009, p. 612 ss.;
- COCCIA M. – NIZZO C., *Il dopo-Bosman e il modello sportivo europeo*, in *Riv. dir. sport.*, 1998, p. 335 ss.;
- COCCIA M., *Codice di diritto sportivo*, Editoriale scientifica, Napoli, 2009;
- COLANGELO G., *Nota alle decisioni dell'Alta Corte di Giustizia Sportiva del 9 giugno e del 26 maggio 2009*, in

*Foro it.*, 2009, III, p. 656 ss.;

- CRISAFULLI V., *Sulla teoria della norma giuridica*, Roma, 1985;
- CROCETTI BERNARDI E., *Le discriminazioni nei confronti di atleti stranieri*, in *Vincolo sportivo e diritti fondamentali*, a cura di P. MORO, Euro 92 Editrice, Pordenone, 2002, p. 70 ss.;
- D'AMICO M., in *L'Europa dei diritti. Commento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, a cura di R. BIFULCO, M. CARTABIA, A. CELOTTO, 2001, Il Mulino, Bologna, p.329 ss.;
- DE GIORGI R., *Modelli giuridici dell'uguaglianza e dell'equità*, in *Disuguaglianze ed equità in Europa*, a cura di L. GALLINO, Laterza, Roma, 1993, p. 359 ss.
- DE GIOVANNI B., *Fatto e valutazione nella teoria del negozio giuridico*, Jovene, Napoli, 1958;
- DE NOVA G., *Il tipo contrattuale*, Cedam, Padova, 1974;
- DE SILVESTRI A., *Il lavoro nello sport dilettantistico*, in *giustiziasportiva.it*, 2006, n. 1, p. 4 ss.;
- DE SIMONE G., *Dai principi alle regole. Eguaglianza e divieti di discriminazione nella disciplina del rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2001;
- DEL PUNTA R., *L'economia e le ragioni del diritto del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni*

*industriali*, 2001, p. 3 ss.;

- DEL VECCHIO A., *Il caso Mastrangelo: luci e ombre della qualificazione giuridica dell'atleta dilettante*, in *giustiziasportiva.it*, 2008, n.3, p. 59 ss.;
- DELFINI F., *Autonomia privata e rischio contrattuale*, Giuffrè, Milano, 1999;
- DELL'UTRI M., *Poteri privati e situazioni giuridiche soggettive (Riflessioni sulla nozione di interesse legittimo in diritto privato)*, in *Riv. dir. civ.*, 1993, II, p. 303 ss.;
- DELL'UTRI M., *Poteri privati, interessi legittimi e forme di tutela*, in *Riv. dir. civ.*, 1997, II, p. 47 ss.;
- DI MAJO A., *Problemi e metodo del diritto civile. La tutela civile dei diritti*, vol. III, Giuffrè, Milano, 2003;
- ESPOSITO M., *Brevi annotazioni sul concetto di autonomia privata*, in *Giur. Cost.*, 2001, I, p. 762 ss.;
- FASANO A. – MANCARELLI P., *Parità e pari opportunità uomo – donna. Profili di diritto comunitario e nazionale*, Giappichelli, Torino, 2001.
- FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali*, Laterza, Roma, 2002.
- FERRI G.B. – ANGELICI C., *Studi sull'autonomia dei privati*, Utet, Torino, 1997;
- FERRI G.B., *Causa e tipo nella teoria del negozio*

*giuridico*, Giuffrè, Milano, 1966;

- FERRI G.B., *Ordine pubblico, buon costume, e la teoria del contratto*, Giuffrè, Milano, 1970;
- FERRI L., *L'autonomia privata*, Giuffrè, Milano, 1959;
- FORTI V., *Riflessioni in tema di diritto disciplinare sportivo e responsabilità oggettiva*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, 2007, vol. III, n. 2, p. 13 ss.;
- GALASSO A., *La rilevanza della persona nei rapporti privati*, Jovene, Napoli, 1974;
- GALGANO F., *Il negozio giuridico*, in *Trattato di diritto civile e commerciale*, diretto da A. CICU e F. MESSINEO continuato da L. MENGONI, vol. III, tomo I, Giuffrè, Milano, 1988, p. 44 ss.;
- GALGANO F., *Rapporti economici - artt. 41-44*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, tomo II, Zanichelli, Bologna, 1982, p. 26 ss.;
- GALGANO F., *Diritto civile e commerciale*, vol. I, Cedam, Padova, 1993;
- GALLANA F., *Una discriminazione nella discriminazione: Il caso Sokolov*, in *giustiziasportiva.it*, 2009, n.1, p. 122 ss.;
- GALLINO L. (a cura di), *Disuguaglianze ed equità in Europa*, Laterza, Roma, 1993;

- GAROFALO M.G. - MC BRITTON M., *Immigrazione e lavoro: note al T.U. 286/1998*, in *Riv. giur. lav e prev. soc.*, 2000, p. 505 ss.
- GAZZONI F., *Equità ed autonomia privata*, Giuffrè, Milano, 1970;
- GIANNINI M.S., *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Atti del XIV Congresso internazionale di sociologia*, vol. IV, Società italiana di sociologia, Roma, 1950;
- GORLA G., *Il contratto. Problemi fondamentali trattati con il metodo comparativo e casistico*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1955;
- GOTTARDI D., *Dalle discriminazioni di genere alle discriminazioni doppie o sovrapposte*, in *Giornale del diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2003, p. 447 ss.;
- GUARINO G., *L'organizzazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 1977;
- GUARRIELLO F., *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2003, p. 341 ss.;
- GUELI V., *Pluralità degli ordinamenti e condizioni della loro consistenza*, Giuffrè, Milano, 1949;
- HÄBERLE P., *Cultura dei diritti e diritti della cultura nello spazio costituzionale europeo. Saggi*, Giuffrè, Milano,

2003;

- ICHINO P., *Spunti critici sui costi della tutela antidiscriminatoria*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1994;
- INDRACCOLO E., *Rapporti e tutele nel dilettantismo sportivo*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2008;
- IZZI D., *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro. Il diritto antidiscriminatorio tra genere e fattori di rischio emergenti*, Jovene, Napoli, 2005;
- LANDI G., *Disciplina (diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, XIII, Giuffrè, Milano, 1964, p. 17 ss.;
- LA ROCCA D., *Le discriminazioni nei contratti di scambio di beni e servizi*, in *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, a cura di M. BARBERA, Giuffrè, Milano, 2007, p. 289 ss.
- LIOTTA G. – SANTORO L., *Lezioni di diritto sportivo*, Giuffrè, Milano, 2009;
- LIOTTA G., *La gratuità nello sport*, in *Temi di diritto sportivo*, a cura di L. SANTORO, Edizioni Leopardi, Palermo, 2006, p. 111 ss.;
- LIPARI N., *Trattato di diritto privato europeo*, Cedam, Padova, 2003;
- LIPARI N., *Autonomia privata e testamento*, Giuffrè, Milano, 1970;

- LISERRE A., *Tutele costituzionali della autonomia contrattuale. Profili preliminari*, Giuffrè, Milano, 1971;
- LO FARO A., *Immigrazione, lavoro, cittadinanza: appunti per una ricerca*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1996, p. 216 ss.;
- LUBRANO E., *La sentenza-abbonati-Catania: il Consiglio Siciliano e il rischio del ritorno della tutela giurisdizionale nello sport al paleozoico?!*, in *Rivista di diritto dello sport*, 2007, p. 6 ss.;
- LUCARELLI F., *Solidarietà e autonomia privata*, Jovene, Napoli, 1970;
- MANFREDI A., *Considerazioni in tema di responsabilità oggettiva e sua compatibilità con l'ordinamento giuridico generale*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1987, p. 55 ss.;
- MANZELLA A., *L'Europa e lo sport: un difficile dialogo dopo Bosman?*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1996, p. 409 ss.;
- MANZELLA B., *La responsabilità oggettiva*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1980, p. 153 ss.;
- MARTINES T., *Diritto Costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002;
- MAZZAMUTO S., *Note minime in tema di autonomia privata alla luce della Costituzione europea*, in *Europa e dir. priv.*, 2005, p. 51 ss.;

- MAZZOTTA O., *La resistibile ascesa della parità di trattamento nel rapporto di lavoro*, in *Foro it.*, 1993, I, p. 1795 ss.;
- MEMMO D., *I calciatori e il problema delle clausole di cittadinanza*, in *Calcio professionistico e diritto*, a cura di I. DEMURO, T.E. FROSINI, Giuffrè, Milano, 2009, p. 143 ss.;
- MENEGHELLI R., *Di alcune applicazioni del concetto di validità giuridica nel normativismo e nell'istituzionalismo*, in *Dir. e società*, 1991, p. 381 ss.;
- MENEGHELLI R., *Validità giuridica nel normativismo e nell'istituzionalismo*, in *Dir. e società*, 1991, p. 1 ss.;
- MENGONI L., *Autonomia privata e Costituzione*, in *Banca borsa*, 1997, I, p. 1 ss.;
- MEZZACAPO S., *Le Conseguenze patrimoniali delle sanzioni non travolgono il sistema delle competenze*, in *Guida al diritto*, 8 dicembre 2008, n.48, p. 103 ss.;
- MODUGNO F., *La tutela dei "nuovi diritti"*, in *Nuovi diritti dell'età tecnologica*, a cura di F. RICCOBONO, Giuffrè, Milano, 1991, p. 89 ss.;
- MOROZZO DELLA ROCCA P., *Responsabilità e danno negli atti discriminatori contro gli stranieri e le altre minoranze*, in *Rivista Amministrativa della Regione Lombardia*, I, 2000, p. 834 ss.

- MUSUMARRA L. – CROCETTI BERNARDI E. (a cura di), *Il rapporto di lavoro dello sportivo*, Experta, Forlì, 2007;
- MUSUMARRA L., *Il rapporto di lavoro sportivo*, in *Diritto dello Sport*, Le Monnier, Firenze, 2008;
- NAPOLITANO G., *La condizione giuridica degli stranieri extracomunitari nell'ordinamento sportivo: divieto di discriminazione e funzione di programmazione del Coni*, in *Foro it.*, 2001, III, p. 530 ss.;
- NASCIMBENE B., *Lo straniero nel diritto italiano*, Giuffrè, Milano, 1988;
- NUNIN R., *Recepisce le direttive comunitarie in materia di lotta contro le discriminazioni*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2003, p. 905 ss.;
- NUZZO M., *Limiti dell'autonomia contrattuale e disciplina costituzionale dei rapporti economici*, in *Persona e mercato: lezioni*, a cura di G. VETTORI, Cedam, Padova, 1996, p. 57 ss.;
- NUZZO M., *Utilità sociale e autonomia privata*, Giuffrè, Milano, 1975;
- PACE A., *Eguaglianza e libertà*, in *Pol. dir.*, 2001, p. 155 ss.;
- PACE A., *I circoli privati tra libertà di associazione e principio di eguaglianza*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 3293 ss.;
- PAGLIARA F., *Ordinamento giuridico sportivo e*

*responsabilità oggettiva*, in *Rivista di diritto sportivo*, 1989, p. 159 ss.;

- PALADIN L., *Eguaglianza (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, XIV, Giuffrè, Milano, 1965, p. 519 ss.;
- PALADIN L., *Il principio costituzionale d'eguaglianza*, Giuffrè, Milano, 1965;
- PALMERI A., *Nota a Consiglio di Stato, sez. VI, decisione 25 novembre 2008, n.5782, Tar Lazio, sez. III ter, sentenza 3 novembre 2008, n. 9547, Tar Lazio, sez. III ter, ordinanza 17 ottobre 2008, n. 4878*, in *Foro it.*, 2009, III, p. 195 ss.;
- PAOLANTONIO N., *Ordinamento statale e ordinamento sportivo: spunti problematici*, in *Foro amm. Tar*, 2007, II, p. 1152 ss.;
- PASETTI G., *Parità di trattamento e autonomia privata*, Cedam, Padova, 1970;
- PERA G., *Le sezioni unite sulla parità di trattamento nel diritto del lavoro*, in *Corr. giur.*, 1993, p. 1057 ss.;
- PICCARDI L., *La pluralità degli ordinamenti giuridici e il concetto di rinvio*, in *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, vol. I, Cedam, Padova, 1940, p. 249 ss.;
- PIOVANI P., *Normatività e società*, Jovene, Napoli, 1949;
- PONTE D., *Nota a Cons. Stato, sez. VI, 25 gennaio 2007, n. 268*, in *Guida al dir.*, 2007, fasc. 9, p. 90 ss.;

- RASPONI E., *Il potere disciplinare. Natura giuridica e soggetti attivi*, vol. I, Cedam, Padova, 1942;
- RESCIGNO P., *Sul cosiddetto principio di uguaglianza nel diritto privato*, in *Foro it.*, 1960, I, p. 664 ss.;
- RESCIGNO P., *Il principio di eguaglianza nel diritto privato*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1959, p. 1515 ss.;
- RESCIGNO P., *Riassunzione dei lavoratori licenziati e parità di trattamento*, in *Diritto dell'economia*, 1960, p. 719 ss.;
- RESCIGNO P., *Persona e comunità*, Il Mulino, Bologna, 1966;
- RESCIGNO P., *Unità e pluralità del diritto civile: il sistema e le fonti*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2004, p. 23 ss.;
- RESTA E., *Il diritto fraterno*, in *Disuguaglianze ed equità in Europa*, a cura di L. GALLINO, Laterza, Roma, 1993;
- RICCOBONO F., *Idealismo e istituzionalismo nella cultura giuridica italiana del Novecento*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 1981, p. 877 ss.;
- ROPPO E., *Il controllo sugli atti di autonomia privata*, in *Riv. crit. dir. priv.*, 1985, p. 485 ss.;
- SACCO R., *Il codice civile: un fossile legislativo?*, in *Trattato di diritto civile*, diretto da R. SACCO, *Le fonti del diritto italiano. Le fonti scritte*, vol. I, a cura di A. PIZZORUSSO e S. FERRERI, Utet, Torino, 1998, p. 441 ss.;

- SANINO M. – VERDE F., *Il diritto sportivo*, Cedam, Padova, 2008;
- SANINO M., *Il difficile approdo delle problematiche in tema di giustizia sportiva*, in *Rivista di diritto dello sport*, 2007, p. 95 ss.;
- SANNONER V., *La Costituzione italiana e lo sport*, in *Aspetti giuspubblicistici dello sport*, a cura di D. MASTRANGELO, Cacucci, Bari, 1994, p. 3 ss.;
- SANTUCCI R.: *Controllo "occulto" del lavoratore, sanzioni disciplinari e parità di trattamento*, in *Giur. it.*, 1999, p. 64 ss.;
- SATTA F., *Introduzione ad un corso di diritto amministrativo*, Cedam, Padova, 1980;
- SCALISI V., *Nullità e inefficacia nel sistema europeo dei contratti*, in *Il contratto e le tutele. Prospettive di diritto europeo*, a cura di S. MAZZAMUTO, Giappichelli, Torino, 2002, p. 199 ss.;
- SCARPELLI F., *Parità di trattamento e valutazioni "discrezionali" in relazione ad erogazioni decise unilateralmente dall'imprenditore*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1991, II, p. 777 ss.;
- SEATZU F., *Il protocollo n. 12 alla Convenzione europea per la protezione dei diritti dell'uomo: uno strumento efficace per la tutela dell'eguaglianza e l'eliminazione delle discriminazioni?*, in *Jus*, 2002, p. 483 ss.;

- SEGNI M., *Autonomia privata e valutazione legale tipica*, Cedam, Padova, 1972;
- SIGNORINI E., *La parità di trattamento alla luce della recente direttiva comunitaria*, in *Diritto & Pratica del Lavoro*, 2002, p. 3102 ss.;
- SOMMA A., *Autonomia privata*, in *Riv. dir. civ.*, 2000, II, p. 597 ss.
- SORRENTINO F., *L'eguaglianza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Atti del Convegno in ricordo di Livio Paladin*, Cedam, Padova, 2002, p. 125 ss.;
- STOLFI G., *Teoria del negozio giuridico*, Cedam, Padova, 1961;
- TESAURO G., *Diritto comunitario*, Cedam, Padova, 2001;
- TOCCI M., *Status civitatis comunitario dei calciatori cittadini di Stati extracomunitari associati all'Unione Europea*, in *giustiziasportiva.it*, 2009, n.1, p. 141 ss.;
- TOGNON J. (a cura di), *Diritto comunitario dello sport*, Giappichelli, Torino, 2009;
- TORRENTE A. – SCHLESINGER P., *Manuale di diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2007;
- TORTORA M., *Diritto sportivo*, Utet, Torino, 1998;
- TORTORA M., *Responsabilità oggettiva nell'ordinamento sportivo*, relazione al convegno *Giustizia e sport*, Roma,

13 dicembre 1993;

- VALORI G. *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, Giappichelli, Torino, 2009;
- ZINNARI D., *Lavoratori sportivi senza troppi "formalismi"*, in *giustiziasportiva.it*, 2009, n.1, p. 97 ss.;
- ZOPPINI A. (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Laterza, Roma, 2004.

## **INDICE DELLA GIURISPRUDENZA CITATA**

- Corte Cost. n. 452 del 2005;
- Corte Cost. n. 290 del 1995;
- Corte Cost. n. 34 del 1995;
- Corte Cost. n. 62 del 1994;
- Corte Cost. n. 120 del 1967;
- Corte Cost. n. 56 del 1958;
- Corte di Giustizia CE, 11 settembre 2008, Rozet e altri / Repubblica Italiana;
- Corte di Giustizia CE, 25 luglio 2008, in *Giustizia Sportiva.it*, 2009, n.1, p. 133 ss.;
- Corte di Giustizia CE, 12 aprile 2005, causa C-265/2003, in *Guida al diritto*, 2005, n.20, 111 ss.;
- Corte di Giustizia CE, 8 maggio 2003, causa C-438/2000, in *Guida al diritto*, 2003, n.20, 111 ss.;
- Corte di Giustizia CE, 15 dicembre 1995, causa C-415/93, in *Foro it.*, 1996, IV, p. 1 ss.;

- Corte di Giustizia CE, 14 luglio 1976, causa 13/76, in *Racc. Giurispr.*, 1976, p. 1333;
- Cass. sez. un., 28 dicembre 2007, n. 27187;
- Cass. sez. un., 23 marzo 2004, n. 5775, in *Foro it.*, Rep. 2005, voce *Sport*, 93;
- Cass. III sez. civ., 27 luglio 1998, n. 7337;
- Cass. sez. lav., 2 dicembre 1996, n. 10738, in *Mass. giur. lav.*, 1997, p. 32 e in *Foro it.*, Rep. 1997, v. *Lavoro*, 788;
- Cass. sez. lav., 8 luglio 1994, n. 6448, in *Foro it.*, 1995, I, p.186 ss.;
- Cass. sez. un., 29 maggio 1993, n. 6031, in *Foro it.*, 1993, I, p. 1794 ss.;
- Cass. sez. un., 29 maggio 1993, n. 6030, in *Corr. giur.*, 1993, p. 1057 ss.;
- Cass. sez. lav., 26 gennaio 1991, n. 791, in *Foro it.*, 1992, I, p. 1526 ss.;
- Cass., 1989, n. 4399;

- Cass. sez. un., 9 maggio 1986, n.3092, in *Foro it.*, 1986, I, 125;
- Cass., 2 novembre 1979, n.5688, in *Giur. it.*, 1980;
- App. Genova, 21 aprile 1959, in *Foro it.*, 1960, I, p. 664 ss.;
- Trib. Lodi, 13 maggio 2010, in [www.cirdi.org/primo-piano/tesseramento-negato-a-un-togolese-figc-condannata-per-discriminazione](http://www.cirdi.org/primo-piano/tesseramento-negato-a-un-togolese-figc-condannata-per-discriminazione);
- Trib. Trento, 4 dicembre 2008, in *giustiziasportiva.it*, 2009, n.1, p. 112 ss.
- Trib. Trento, 27 ottobre 2008, in *giustiziasportiva.it*, 2009, n.1, p. 92 ss.;
- Trib. Roma, 11 ottobre 2008, in *giustiziasportiva.it*, 2008, n.3, p. 53 ss.;
- Trib. Verona, 14 luglio 2006;
- Trib. Bolzano, 26 gennaio 2006, in *giustiziasportiva.it*, 2006, n.3, p.116 ss.;
- Trib. Treviso, 27 agosto 2004;
- Trib. Verona, 23 luglio 2002;

- Trib. Roma, 20 luglio 2002;
- Trib. Pescara, 14 dicembre 2001, in *Foro it.*, 2002, I, p. 897 ss. e in *Corr. Giur.*, 2002, p. 223 ss.;
- Trib. Pescara, 18 ottobre 2001, in *Foro it.*, 2002, I, p. 897 ss.;
- Trib. Teramo, 30 marzo 2001, in *Foro it.*, 2002, I, p. 897 ss.;
- Trib. Teramo, 4 dicembre 2000, in *Corr. Giur.*, 2001, n.2, p. 238 ss.;
- Trib. Reggio Emilia, 2 novembre 2000, in *Corr. Giur.*, 2001, p. 236 ss. e in *Foro it.*, 2002, I, p. 897 ss.;
- Trib. Napoli, 8 ottobre 1997, in *Giur. it.*, 1999, p. 64 ss.;
- Trib. Torino, 8 giugno 1994, in *Foro it.*, 1995, I, p. 186 ss.;
- Trib. Rieti, 5 febbraio 1991, in *Foro it.*, 1992, I, p. 1526 ss.;
- Consiglio di Stato, sez. VI, 25 novembre 2008, n.5782, in *Foro it.*, 2009, III, p. 195 ss.;

- Consiglio di Stato, sez. VI, 25 gennaio 2007, n. 268, in *Guida al dir.*, 2007, fasc. 9, p. 90 ss. e in *Foro it.*, Rep. 2007, voce *Sport*, 89;
- Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, 8 novembre 2007, n.1048, in *Guida al diritto*, 8 dicembre 2008, n.48, p. 95 ss.;
- Tar Lazio, sez. III *ter*, 3 novembre 2008, n. 9547, in *Foro it.*, 2009, III, p. 195 ss.;
- Tar Lazio, sez. III *ter*, 17 ottobre 2008, n. 4878, in *Foro it.*, 2009, III, p. 195 ss.;
- Tar Lazio, sez. III *ter*, 22 agosto 2006, n. 4666;
- Tar Lazio, sez. III *ter*, 14 dicembre 2005 n. 13616;
- Tar Lazio, sez. III *ter*, 18 aprile 2005, n. 2801;
- Tar Sicilia, sez. IV, 19 aprile 2007, n. 679, in *Foro amm. Tar*, 2007, II, p. 1136 ss.;
- Tar Sicilia, sez. IV, 4 aprile 2007, in *Foro amm. Tar*, 2007, II, p. 1136 ss.;
- Alta Corte di Giustizia Sportiva, decisione del 9 giugno, in *Foro it.*, 2009, III, p. 656 ss.;

- Alta Corte di Giustizia Sportiva, decisione del 26 maggio 2009, in *Foro it.*, 2009, III, p. 656 ss.;
- Corte federale Figc, decisione 4 maggio 2001, in *Foro it.* 2001, III, p. 529 ss. e in *Corr. Giur.*, 2001, p. 820 ss.;
- C.A.F., 10 novembre 1989, in *Rivista di diritto sportivo*, 1991, p. 482;
- C.A.F., 30 settembre 1989, in *Rivista di diritto sportivo*, 1991, p. 479;
- C.A.F., 21 settembre 1989, in *Rivista di diritto sportivo*, 1991, p. 477;
- C.A.F., 3 luglio 1978, in *Rivista di diritto sportivo*, 1979, p. 433;
- C.A.F., 21 gennaio 1972, in *Rivista di diritto sportivo*, 1972, p. 151.