



DIRITTI UMANI E SPORT: UNO STORICO ACCORDO TRA IL CONSIGLIO D'EUROPA E LA UEFA *

Oscar Prevosti¹

Abstract: L'articolo, muovendo dalla firma del *Memorandum* d'intesa tra la UEFA e il Consiglio d'Europa del 30 maggio 2018, dopo averne analizzato brevemente i contenuti, mette in rilievo la rilevanza costituzionale degli interessi sottesi alla pratica sportiva, anche attraverso una breve disamina della giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, e sostiene la necessità di un'applicazione piena ed effettiva delle garanzie costituzionali all'interno dell'ordinamento sportivo.

The paper analyses the content of the Memorandum of Understanding signed by UEFA and Council of Europe on 30 May 2018; then, it highlights the constitutional relevance of the interests underlying sports practice, also by a brief examination of the jurisprudence of the European Court of Human Rights, and it supports the need for effective implementation of constitutional guarantees in the sports system.

Keywords: Diritti umani – Sport – UEFA – Consiglio d'Europa – Corte Europea dei Diritti dell'Uomo

Human rights – Sports - UEFA – Council of Europe – European Court of Human Rights

Summary: 1. Il Memorandum d'Intesa - 2. Sport e diritti umani - 3. Lo sport nel sistema del Consiglio d'Europa - 4. Conclusione

1. Il Memorandum d'intesa

Il Segretario generale del Consiglio d'Europa Thorbjørn Jagland e il Presidente della UEFA Aleksander Čeferin hanno firmato, il 30 maggio 2018, presso il Palazzo d'Europa a Strasburgo, uno storico accordo (“*Memorandum of Understanding between the Council of Europe and The Union of European Football Associations*”²), con il quale hanno dato avvio a una cooperazione in materia di

* Contributo sottoposto a procedura di referaggio *double blind*.

1 Dottore di Ricerca in Diritto e Scienze Umane e Avvocato presso A&A Studio Legale.

2 Il testo integrale dell'accordo può essere consultato al seguente indirizzo web:

https://it.UEFA.com/MultimediaFiles/Download/UEFAorg/General/02/56/17/27/2561727_DOWNLOAD.pdf



tutela dei diritti fondamentali nel mondo del calcio.

La rilevanza dell'accordo emerge immediatamente dalla natura stessa dei firmatari: da un lato la UEFA, il massimo organo di governo del calcio europeo, e dall'altro il Consiglio d'Europa, un'organizzazione internazionale, formata da quarantasette Paesi membri, nata dopo la fine della Seconda Guerra Mondiale con lo scopo di promuovere la democrazia, lo Stato di diritto e la difesa dei diritti umani in Europa, e alla quale si deve l'elaborazione della Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali (CEDU)³.

L'accordo individua una serie di aree di interesse comune nelle quali UEFA e Consiglio d'Europa si impegnano a collaborare. L'obiettivo è quello di promuovere lo sviluppo a lungo termine della pratica sportiva e del suo ruolo sociale, nel rispetto dei principi condivisi di rispetto della dignità umana, democrazia, non discriminazione, tolleranza, sostenibilità, solidarietà ed etica sportiva.

Nello specifico, il contenuto dell'intesa ha per oggetto: la garanzia dei diritti fondamentali nella pratica sportiva, la promozione dell'integrità e della buona *governance* dello sport, la tutela della sicurezza durante le competizioni calcistiche, la collaborazione nell'organizzazione e svolgimento dei maggiori eventi sportivi e la cooperazione a livello istituzionale.

Quanto al primo punto, l'impegno della UEFA e del Consiglio d'Europa si focalizza in particolare sulla lotta alle discriminazioni di genere e ai pregiudizi sessuali (art. 2.1.1), sulla tutela dei diritti dei bambini che praticano attività sportiva (art. 2.1.2), e sulla prevenzione degli atteggiamenti razzisti e discriminatori (art. 2.1.3). Di notevole interesse sono anche le previsioni in materia di giustizia sportiva: le parti, nel riconoscere il ruolo fondamentale dell'arbitrato nella risoluzione delle controversie interne all'ordinamento calcistico, affermano la necessità di rafforzare l'indipendenza del sistema internazionale di giustizia sportiva e di assicurare, all'interno dei relativi procedimenti, il rispetto dei diritti fondamentali, secondo gli *standard* di tutela stabiliti nella CEDU⁴ (art. 1.6).

La cooperazione tra la UEFA e il Consiglio d'Europa si concentrerà poi sulla prevenzione e la lotta al *doping* (art. 2.2), e sul contrasto alle pratiche di manipolazione illecita dei risultati sportivi o "*match-fixing*"⁵ (art. 2.3.). Ma è importante che i firmatari non abbiano dimenticato il settore (numericamente assai consistente) dello sport dilettantistico, e che abbiano dunque espresso l'impegno di promuovere lo sviluppo della pratica sportiva a tutti i livelli, quale fattore di beneficio per l'intera collettività (art. 2.4.). D'altronde, e giustamente, il *Memorandum* d'intesa esordisce con l'affermazione di carattere generale secondo cui lo sport è destinato a tutti, senza distinzioni di sesso, razza, nazionalità e condizioni sociali (art. 1.1.)⁶.

Quanto agli aspetti procedurali, la collaborazione tra la UEFA e il Consiglio d'Europa si concretizzerà nell'elaborazione, ogni due anni, di un Piano di Cooperazione attraverso il quale identificare e programmare le iniziative e i progetti da attuare nel biennio successivo (art. 3.1.).

3 Per un approfondimento in materia B. RANDAZZO, *Giustizia costituzionale sovranazionale. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo*, Milano, 2012, *passim*.

4 Si pensi alla rilevanza che potrebbe avere in proposito l'art. 6 della CEDU (e la relativa giurisprudenza della Corte EDU), che garantisce il diritto di ogni persona, e quindi anche degli sportivi, a un "*equo processo*".

5 Per uno studio sul fenomeno del *match-fixing* si legga, da ultimo, il saggio di A. BUSACCA, *Dalle "dinamiche competitive" alle "dinamiche cooperative": match-fixing, responsabilità, sanzioni e danni risarcibili*, in *Olympialex*, 1/2018, pp. 104-124: https://www.olympialex.com/olympialex_review/index.php

6 In dottrina, del resto, vi è chi riconosce l'esistenza di un vero e proprio diritto allo sport: si veda per esempio il volume di J. TOGNON, A. STELITANO, *Sport, Unione Europea e Diritti Umani*, Padova, 2011, pp. 205-221.



2. Sport e diritti umani

Sebbene il Memorandum d'intesa non sia un documento giuridicamente vincolante, come espressamente riconosciuto all'art. 6 dello stesso (“*this Agreement does not create rights or obligations under international or domestic law*”), il significato di questo accordo non deve essere sottovalutato, perché, anche a prescindere dalle diverse iniziative che la UEFA e il Consiglio d'Europa potranno in essere in attuazione dello stesso, esso rappresenta un passo culturale storico nel riconoscimento dei diritti umani all'interno del mondo sportivo.

Del resto, seppure in virtù di una male intesa autonomia ordinamentale le garanzie costituzionali non abbiano per lungo tempo trovato spazio nel mondo dello sport⁷, è opportuno ribadire che l'ordinamento sportivo non è una zona franca rispetto al diritto costituzionale (nazionale e sovranazionale)⁸. Pertanto, non dovrebbe stupire che la garanzia dei diritti fondamentali dell'uomo, che, come noto, rappresenta uno dei più significativi lasciti della tradizione europea giusnaturalista e illuminista, possa avere a che fare anche con il mondo sportivo.

Tale constatazione, per quanto possa apparire ovvia agli occhi di un giurista dotato di sensibilità costituzionalistica, è invece troppo poco radicata nell'opinione comune (ivi compresa quella dei soggetti interni allo stesso ordinamento sportivo), che spesso tende a relegare lo sport al ruolo marginale di mero svago o passatempo, in quanto tale costituzionalmente irrilevante.

Si tratta di un pregiudizio che, per quanto radicato, deve essere, a giudizio di chi scrive, fermamente contrastato, sia per correttezza scientifica, sia, e soprattutto, per le gravi conseguenze in termini di mancato godimento dei diritti che potrebbero derivare agli operatori dello sport. Non solo, infatti, non esistono né possono esistere, in termini generali, settori di attività immuni alle garanzie della Carta costituzionale, ma, nello specifico, la pratica sportiva appare essere costituzionalmente rilevante sotto molteplici profili.

Anzitutto, lo sport è una di quelle attività per mezzo delle quali l'uomo, fin dai tempi antichi, “*svolge la sua personalità*” (usando le parole dell'art. 2 della Costituzione italiana), e le associazioni sportive rappresentano le “*formazioni sociali*” all'interno delle quali ciò è reso possibile⁹. In proposito, è peraltro utile ribadire che l'autonomia dell'ordinamento sportivo trova un limite nella tutela dei “*diritti inviolabili*” che l'art. 2 Cost. riconosce a ogni individuo anche all'interno delle formazioni sociali alle quali egli partecipa¹⁰.

In secondo luogo, vale la pena ricordare che, per migliaia di professionisti, lo sport è anche un lavoro, e rappresenta la principale, se non unica, fonte di sostentamento, con tutte le connesse conseguenze in termini di tutele costituzionali. Ancora, lo sport rappresenta sempre più spesso un'attività economica, attorno alla quale ruotano cifre rilevanti e prospettive di guadagno ingenti,

7 Si pensi alla tutela del diritto di difesa e al rispetto del principio del giusto processo all'interno dei procedimenti di giustizia sportiva, che costituisce uno dei temi più dibattuti in dottrina. Si vedano, tra i molti contributi: A. BONOMI, *Giustizia sportiva e giustizia statale*, in *Rivista di Diritto Costituzionale*, 2004; G. LIOTTA, L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2016, pp. 284-285; e da ultimo A. BENINCAMPI, *La giustizia sportiva e gli spettri del passato: dubbi di costituzionalità e timide prospettive*, in *Olympialex*, 1/2018, pp. 42-52: https://www.olympialex.com/olympialex_review/index.php

8 Così M. SALAZAR, *Giustizia sportiva e principi costituzionali*, in *Iure praesentia*, 1/1994, pp. 245-246.

9 In questo senso P. SANDULLI, *Costituzione e sport*, in *Riv. dir. sport*, 2018, p. 1.

10 La Corte Costituzionale (sent. 1985, n. 132) ha da tempo affermato la necessità di tutelare i diritti fondamentali dell'uomo anche all'interno delle formazioni sociali.



tali per cui, senza un'adeguata attenzione alla tutela dei soggetti “deboli” (es. i giovani atleti o gli stranieri), gli interessi dei singoli rischiano di essere travolti da quelli delle imprese o delle società sportive.

Infine, lo sport in quanto tale può rappresentare un valido strumento per la diffusione della cultura democratica¹¹: può pertanto essere veicolo di integrazione, di educazione alla cittadinanza e al rispetto del pluralismo sociale e culturale. Come è riconosciuto, infatti, nelle stesse premesse dell'accordo, “*sport plays a fundamental role in the realisation of the aim of the Council of Europe by promoting its key values in and through sport and reinforcing the bonds between peoples*”.

3. Lo sport nel sistema del Consiglio d'Europa

Stante quanto detto, non deve quindi stupire che, a livello internazionale, lo sport sia guardato con attenzione dagli attori della scena pubblica. Non è la prima volta, infatti, che il Consiglio d'Europa si occupa del fenomeno sportivo: numerose sono le convenzioni e le risoluzioni adottate in materia (la “*Convenzione contro il doping*” del 1989; la “*Carta Europea dello Sport*” del 1992; la “*Convenzione sulla manipolazione delle manifestazioni sportive*” del 2014; la “*Convenzione concernente un approccio integrato in materia di sicurezza e di servizi in occasione di incontri calcistici e di altre manifestazioni sportive*” del 2016).

Ma non solo. La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo, la quale, come noto, rappresenta l'organo giurisdizionale del Consiglio d'Europa, deputato a garantire il rispetto dei diritti riconosciuti nella CEDU, si è talora occupata dello sport nella propria giurisprudenza¹².

Da ultimo, per esempio, i giudici di Strasburgo si sono pronunciati sulla compatibilità con l'art. 8 della CEDU (“*Diritto al rispetto della vita privata e familiare*”) della normativa anti-doping francese, che obbliga gli sportivi professionisti inseriti nelle liste degli atleti di alto livello (c.d. *NADO Registered Testing Pool*) a fornire, alle autorità competenti, informazioni costanti sulla propria reperibilità quotidiana al fine di consentire, in ogni momento, i controlli anti-doping (c.d. *whereabouts*¹³). Ebbene, la Corte ha dichiarato la non violazione dell'articolo in esame, e dunque la legittimità della disciplina, in quanto le ingerenze nella vita privata degli atleti, seppur gravose, perseguono un fine lecito di interesse generale e di estrema importanza per la protezione della stessa salute degli sportivi, ossia la lotta al *doping*. Inoltre, la normativa censurata assicura comunque agli atleti una serie di adeguate garanzie procedurali, come ad esempio il diritto di fare opposizione all'inclusione nelle liste sopra citate, di sapere in quali orari possono essere effettuati i controlli

11 Come afferma Vitucci: “*La relazione fra sport e diritti umani può essere analizzata da un duplice punto di vista: quello dei diritti umani che devono essere salvaguardati nella pratica sportiva, e quello dello sport come strumento per l'affermazione e la tutela di alcuni diritti umani. Appare peraltro evidente che i due aspetti non possono essere scissi in maniera netta*” (M. C. Vitucci, *La tutela dei diritti umani nello sport e la promozione di essi attraverso lo sport*, in *Rivista della Facoltà di Scienze Motorie dell'Università degli Studi di Palermo*, 1/2008, p. 73).

12 Per un approfondimento sulla giurisprudenza della Corte EDU in materia di sport si legga F. BESTAGNO, M. FERRI, *Attività sportiva e diritti umani nella prassi degli organi di tutela del Consiglio d'Europa*, in S. BASTIANON, *L'Europa e lo sport. Profili giuridici, economici e sociali*, Milano, 2013, pp. 38-46.

13 Si definiscono “whereabouts” le informazioni sulla propria reperibilità che gli atleti di alto livello sono periodicamente tenuti a comunicare alle autorità competenti al fine di essere disponibili per eventuali controlli anti-doping. Si legga in proposito F. D'URZO, *La dubbia legittimità del whereabouts system elaborato dal codice WADA*, in *Rivista di Diritto ed Economia dello Sport*, 3/2012.



anti-doping e di impugnare le relative sanzioni davanti ai giudici amministrativi¹⁴.

Si pensi anche alla sentenza in cui la Corte EDU ha affrontato il tema delle limitazioni alla possibilità di praticare uno sport per i carcerati. Nella specie, i ricorrenti, detenuti in Bulgaria, lamentavano di subire trattamenti inumani e degradanti all'interno degli istituti di pena in cui erano reclusi. Tra le molte recriminazioni (dimensioni della cella, condizioni igieniche ecc.), denunciavano anche l'impossibilità di praticare sport, e più in generale attività ricreative e all'aria aperta. La Corte, esaminato il caso, ha quindi dichiarato la violazione dell'art. 3 della CEDU ("Proibizione della tortura"), affermando che ai detenuti, tanto più se di lungo periodo, deve essere riconosciuto e garantito, all'interno degli istituti di detenzione, il diritto di partecipare a un'ampia gamma di attività, tra cui anche, ed espressamente, le attività sportive¹⁵. Sebbene la sentenza in esame si sia incentrata, in particolar modo, sulle violazioni relative alla mancanza di spazio vitale all'interno delle celle e alla carenza di condizioni igieniche accettabili, appare senza dubbio significativo l'esplicito richiamo allo sport nella motivazione a fondamento della dichiarazione di violazione dell'art. 3 CEDU.

4. Conclusione

In conclusione, una volta delineati i punti di contatto tra attività sportiva e tutele costituzionali, e tratteggiato un breve *excursus* sulla rilevanza assunta dallo sport all'interno del Consiglio d'Europa, è possibile comprendere il significato, non solo simbolico, assunto dalla firma del Memorandum d'Intesa. Esso rappresenta, infatti, a giudizio di chi scrive, un passo culturale fondamentale nella strada verso il pieno ed effettivo riconoscimento dei diritti umani all'interno dello sport.

La pratica sportiva, quand'anche fosse intesa come mero svago o passatempo, per ciò solo non sarebbe esclusa dall'applicazione piena della Costituzione, nemmeno in virtù dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, che non può rappresentare una barriera all'applicazione delle norme costituzionali; tanto meno deve esserlo nel momento in cui si comprende la rilevanza degli interessi, sociali, umani ed economici, che vi soggiacciono: gli atleti, e in generale i soggetti dell'ordinamento sportivo, hanno diritto di godere di tutte le garanzie previste dalla Carta del 1948 in materia di lavoro, libertà personale, libertà d'espressione, libertà di associazione, salute, riservatezza e difesa giurisdizionale.

Preme sottolineare, da questo punto di vista, che il richiamo esplicito, contenuto nel Memorandum, alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, può rappresentare un significativo mezzo di introduzione e valorizzazione, all'interno dell'ordinamento sportivo, degli *standard* di tutela elaborati dalla ricca giurisprudenza della Corte di Strasburgo, specialmente per quanto attiene alla garanzia dei diritti umani nei procedimenti di giustizia sportiva.

Il Memorandum, infine, dà testimonianza di una rinnovata consapevolezza circa il ruolo stesso del fenomeno sportivo quale veicolo di educazione democratica e integrazione sociale: non solo, dunque, tutela dei diritti nello sport, ma anche attraverso lo sport. Infatti, come affermato dal Segretario generale del Consiglio d'Europa durante la cerimonia di ratifica dell'accordo, "*sport is*

14 Corte EDU, nn. 48151/11 e 77769/13, *Fédération nationale des associations et des syndicats sportifs (FNASS) et autres c. France*, 18 gennaio 2018.

15 Corte EDU, nn. 15018/11 e 61199/12, *Harakchiev e Tolumov v. Bulgaria*, 8 luglio 2014.



of enormous benefit to society and we should maximize its positive potential. Our partnership will help us promote human rights and good governance in sport on the basis of shared common European values of diversity and solidarity”¹⁶.

¹⁶ La dichiarazione può essere letta all'indirizzo web: <https://www.coe.int/it/web/portal/-/council-of-europe-and-UEFA-sign-memorandum-of-understanding>