

I DIRITTI UMANI IN AMBITO SPORTIVO TRA DOVERI E SANZIONI.

Fabio Ratto Trabucco*

Abstract (it) Il lavoro affronta i differenti strumenti normativi di diritto internazionale che riconoscono, più implicitamente che esplicitamente, un *locus standi* allo sport nell'ambito del "diritto dei diritti umani". A tal fine sono richiamati i principi essenziali per una corretta configurazione della portata di un "diritto allo sport", della sua natura e dei suoi limiti, in stretto collegamento con i principi fondamentali, tra i quali spicca, ovviamente, il divieto di discriminazione. Oggetto di specifica attenzione è quindi la prassi degli Stati e, soprattutto, delle organizzazioni internazionali, a partire dalle Nazioni Unite. Da ultimo, si propone una qualificazione ed una collocazione del diritto allo sport – inteso come diritto umano – nel contesto più esteso dei cosiddetti diritti di terza generazione, inscindibilmente collegato ai principi fondamentali dell'ordinamento internazionale odierno, *in primis* all'obiettivo essenziale del perseguimento della pace universale.

Abstract (en) The work deals with the different regulatory instruments of international law which recognize, more implicitly than explicitly, a *locus standi* to sport in the context of "human rights law". To this end, the essential principles for a correct configuration of the scope of a "right to sport", of its nature and its limits are recalled, in close connection with the fundamental principles, among which, of course, the prohibition of discrimination stands out. Specific practice is therefore the practice of States and, above all, of international organizations, starting from the United Nations. Finally, we propose a qualification and a location of the right to sport - understood as human right - in the broader context of the so-called third generation rights, inseparably linked to the fundamental principles of today's international order, primarily to the essential objective of the pursuit of universal peace.

Keywords: Sport, diritti umani, divieto di discriminazione, sanzioni sportive, Sports, human rights, prohibition of discrimination, sports sanctions

SOMMARIO: **1.** Introduzione. - **2.** Lo sport negli atti relativi ai diritti umani. - **3.** L'UNESCO ed il riconoscimento del diritto allo sport. - **4.** Lo sport e la discriminazione. - **5.** Le sanzioni sportive per violazioni dei diritti umani. - **6.** Il diritto allo sport nel diritto internazionale per la pace.

1. Introduzione.

Nella comunità internazionale contemporanea, l'avvento di quella che è stata definita come l'"età dei diritti" ha determinato due rilevanti conseguenze. In primo luogo, i diritti umani sono stati oggetto di elencazione, proclamazione e codificazione in numerosi strumenti giuridici internazionali. In secondo luogo, la loro sfera si è notevolmente ampliata, il loro numero si è alquanto allargato, spingendosi a comprendere ambiti che sicuramente non erano previsti nelle intenzioni di coloro che per primi hanno identificato le categorie dei diritti fondamentali della persona umana in quanto tale. Di conseguenza, appare piuttosto comprensibile che lo sport non fosse da ritenere incluso in alcuno dei "cataloghi" di diritti umani di cui sono tradizionalmente dotati gli atti normativi che sono stati via via adottati nell'ordinamento internazionale. Attualmente, nell'epoca della quale il "diritto internazionale dei diritti umani" (*Human Rights Law*) tende ad investire praticamente tutti gli ambiti dell'attività degli individui, possiamo invece ritenere che lo sport - nelle sue diverse forme e manifestazioni - sia compreso nella sfera più estesa dei diritti fondamentali che la comunità internazionale riconosce agli esseri umani. In questo contributo s'intende presentare i differenti strumenti normativi di diritto internazionale che riconoscono, più implicitamente che esplicitamente, un *locus standi* allo sport nell'ambito del "diritto dei diritti umani". Inoltre, saranno richiamati i principi essenziali per una corretta configurazione della portata di un "diritto allo sport", della sua natura e dei suoi limiti, in stretto collegamento con i principi fondamentali, tra i quali spicca, ovviamente, il divieto di discriminazione.

Oggetto di specifica attenzione sarà, infine, la prassi degli Stati e, soprattutto, delle organizzazioni internazionali, a partire dalle Nazioni Unite. Da ultimo, sarà proposta una qualificazione ed una collocazione del diritto allo sport - inteso come diritto umano - nel contesto più esteso dei cosiddetti diritti di terza generazione, inscindibilmente collegato ai principi fondamentali dell'ordinamento internazionale odierno, *in primis* all'obiettivo essenziale del perseguimento della pace universale.

2. Lo sport negli atti relativi ai diritti umani.

Lo spazio crescente che lo sport è venuto ad occupare nella vita di relazione odierna è probabilmente una delle conseguenze della sua acquisita dimensione universale e della sua spettacolarizzazione. Non vi è dubbio che esso sia divenuto uno dei grandi fenomeni di massa della realtà contemporanea, che interessa non soltanto chi lo pratica, ma anche e soprattutto chi assiste alle sue manifestazioni e chi le segue attraverso i grandi mezzi di comunicazione, smuovendo per l'effetto un *business* di milioni di Euro. Il dato appare evidente anche soltanto a chi osservi lo spazio che lo sport occupa nei giornali e periodici nonché nei palinsesti delle maggiori reti televisive.

A questa evidente percezione della rilevanza del fenomeno non fa, tuttavia, riscontro una precisa collocazione della sua dimensione normativa nel diritto internazionale “positivo”. Occorre, quindi, ricercare riferimenti sparsi allo sport nei diversi testi giuridici che richiamano i diritti della persona, per tentare una collocazione coerente di una sorta di moderno “diritto allo sport”.

In realtà, oggetto principale dell’attenzione normativa è il diritto all’educazione o all’attività fisica, allo scopo di conservare o migliorare la propria condizione di benessere, e di contribuire allo sviluppo della persona in una concezione globale, che comprende le dimensioni della salute e del tempo libero.

La Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo del 10 dicembre 1948 non menziona espressamente un diritto allo sport. Essa, tuttavia, include nel catalogo dei diritti un riferimento esteso al tempo libero, per cui «ogni individuo ha diritto al riposo ed allo svago, comprendendo in ciò una ragionevole limitazione delle ore di lavoro e ferie periodiche retribuite» (art. 23). In questa formulazione, risulta evidente una sorta di connotazione residuale di tutto quanto non è riconducibile al lavoro ed alla sua rilevanza nella sua dimensione sociale della vita della persona. Riposo e svago sono concepiti come ampi contenitori di attività diverse, intese essenzialmente come “non lavoro”. Non a caso il principio di cui all’art. 24 segue quello in cui è formulata in forma estesa la sfera del “diritto al lavoro” (art. 23). Seppure non sia espressamente menzionata, è sicuramente da ritenere che lo svago comprenda anche l’attività sportiva.

Nella scia della Dichiarazione Universale, il Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali del 16 dicembre 1966, omette un esplicito riferimento all’attività sportiva, anche se possiamo considerarla implicitamente inclusa nell’art. 12 che stabilisce come «gli Stati parti del presente Patto riconoscono il diritto di ogni individuo a godere delle migliori condizioni di salute fisica e mentale che sia in grado di conseguire». Più avanti, il testo richiama anche l’obiettivo del «sano sviluppo dei fanciulli». Appare evidente che i riferimenti alle migliori condizioni di salute fisica, mentale e al sano sviluppo dei fanciulli richiamassero agli estensori della norma anche la pratica sportiva che, fin dai tempi antichi, è ritenuta proprio un fattore importante per la salute degli esseri umani e, specificamente per lo sviluppo dei ragazzi.

A sua volta, l’art. 16 della Carta africana dei diritti dell’uomo riecheggia il testo del ridetto art. 12 del Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali.

La Convenzione sui diritti del fanciullo, sottoscritta a New York il 20 novembre 1989, si limita, infatti, ad un generico richiamo al fatto per cui «gli Stati convengono che l’educazione dei fanciulli deve avere come finalità di favorire lo sviluppo della personalità del fanciullo nonché lo sviluppo delle sue facoltà e delle sue attitudini mentali e fisiche in tutta la loro potenzialità» (art. 29 e ad un più esplicito riconoscimento al fanciullo del «diritto al riposo ed al tempo libero, di dedicarsi al gioco e ad attività ricreative proprie della sua età» (art. 31).

Anche gli strumenti normativi regionali di protezione dei diritti umani hanno operato una scelta di questo tipo. La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali tace in proposito, in ragione di una scelta che ha visto chiaramente privilegiare la sfera dei diritti civili e politici fondamentali e la loro giustiziabilità.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata il 7 dicembre 2000 a Nizza in esito ai lavori della Convenzione che l'aveva redatta, non menziona lo sport ed, anzi, ridimensiona in un'accezione strettamente lavoristica il tempo libero, che, all'art. II-31 titolato «Condizioni di lavoro giuste ed eque», è inteso come «limitazione della durata massima del lavoro» e «periodi di riposo». La Convenzione che ha redatto la Carta ha scelto di determinare a priori, nell'ambito dei diritti da tutelare, quelli azionabili e quelli non azionabili, inserendo nel testo solo i primi¹. È, quindi, comprensibile la mancata menzione espressa dell'attività sportiva.

A fronte dei limitati riferimenti indiretti allo sport contenuti negli strumenti normativi di protezione e di promozione dei diritti umani fa riscontro l'esistenza di un'esplicita e chiara menzione dello sport nella III Convenzione di Ginevra del 12 agosto 1949 relativa al trattamento dei prigionieri di guerra. L'art. 38, infatti, stabilisce che «pur rispettando le preferenze individuali di ogni singolo prigioniero, la Potenza detentriche incoraggerà le attività individuali, educative, ricreative e sportive («*sports and games*»)² dei prigionieri di guerra; essa provvederà ad assicurarne l'esercizio mettendo a loro disposizione locali adatti e l'equipaggiamento necessario». Inoltre, la stessa norma aggiunge che i prigionieri di guerra «dovranno avere la possibilità di fare esercizi fisici, compresi sport e giochi, e di godere dell'aria libera» e che «spazi liberi sufficienti» saranno riservati a tale uso nei campi di detenzione.

Del resto, già la precedente Convenzione di Ginevra del 27 luglio 1929 aveva previsto all'art. 13 che ai prigionieri dei conflitti armati fosse garantito il diritto di fare esercizio fisico e all'art. 17 che forme di «distrazione» intellettuale e sportiva fossero «organizzate» per i prigionieri di guerra e che la Potenza detentriche s'impegnasse ad «incoraggiarle». La Convenzione del 1949 va chiaramente oltre, imponendo l'obbligo di fornire locali ed attrezzatura. L'art. 72 della stessa Convenzione stabilisce che i prigionieri saranno autorizzati a ricevere, «per posta o mediante qualsiasi altro mezzo, invii individuali o collettivi»³. La pratica di alcuni campi di prigionia degli Alleati nel corso del secondo conflitto mondiale aveva dimostrato la concreta possibilità di applicare la norma e numerose

1* *Research Fellow in Diritto pubblico comparato*

Cfr. F. POCAR, *Diritto dell'Unione europea*, Milano, 2010, 105 ss.

2 Cfr. D. SCHINDLER, J. TOMAN, *The Laws of Armed Conflicts*, Leiden, 2004, 444 ss.

3 Cfr. J.S. PICTET (cur.), *La Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre. Commentaire*, I, Ginevra, 1958, 251 ss. In tema si vedano anche: N. RODLEY, *The Treatment of Prisoners under International Law*, Parigi, 1987; A.F. PANZERA, *Prigionia di guerra*, in «Enc. Dir.», XXXV, Milano, 1984, 462 ss.; Y. DINSTEIN, *Prisoners of War*, in «Encyclopedia of Public International Law», IV, 1982, 146 ss.; H.S. LEVIE, *Prisoners of War in International Armed Conflict*, Newport, 1977.

organizzazioni di soccorso avevano provveduto ad inviare i dovuti materiali⁴. Appare dunque importante sottolineare che il diritto internazionale umanitario dei conflitti armati sia in questo settore sicuramente più avanzato di quello dei diritti umani.

Questo primo esame delle norme internazionali non consente perciò di individuare chiari ed espliciti riferimenti allo sport come oggetto di configurazione autonoma in termini di diritto della persona umana. Al più permette di ritenere che esso sia da considerare come proiezione dei più generali (e talora generici) riferimenti al riposo, allo svago, alla salute ed allo sviluppo fisico dell'individuo.

La difficoltà principale risiede nell'incerta qualificazione della natura dello sport inteso come diritto. In dottrina è ormai classica la partizione dei diritti in tre "generazioni"⁵. Alla prima generazione appartengono i diritti civili e politici, la cui individuazione e proclamazione è più antica, e che comportano un obbligo di astensione a carico degli Stati che ne devono garantire il godimento agli individui. Alla seconda appartengono i diritti economici, sociali e culturali, che richiedono azioni positive da parte degli Stati per promuoverne il godimento. La terza generazione ha connotati normativi più incerti, ma è stata oggetto di forti spinte di elaborazione soprattutto in seno alle organizzazioni internazionali. Essa comprende i diritti alla pace, allo sviluppo, alla solidarietà, all'ambiente sano, alla comunicazione, e non è realizzabile se non attraverso l'azione congiunta degli Stati e delle diverse forme di organizzazione (governative e non) esistenti nell'ambito della comunità internazionale.

Un "diritto allo sport" si presenta con connotati multiformi. Non si può *stricto sensu* collocare tra i tradizionali diritti civili e politici. Non è, tuttavia, del tutto estraneo a questa sfera, dal momento che comporta una robusta dose di "libertà di associazione". Innegabile è, infatti, la diffusa dimensione associativa che caratterizza, in tutti gli Stati, l'attività sportiva. Più appropriata appare la collocazione tra i diritti economici, sociali e culturali e, più specificamente, tra questi ultimi. È indiscutibile, infatti, l'appartenenza dello sport al novero delle attività di rilievo educativo e dotate di una dimensione "culturale". Ma, come vedremo, è un diritto che presenta stretti collegamenti con la famiglia dei diritti di terza generazione, in particolare con il diritto alla pace e con quello relativo alla solidarietà, nonché con il diritto allo sviluppo.

Last but not least, la Carta olimpica, enunciando i *Principes fondamentaux de l'Olympisme*, afferma decisamente che «*la pratique du sport est un droit de l'homme*» e che «*chaque individu doit avoir la possibilité de faire du sport sans discrimination d'aucune sorte et dans l'esprit olympique, qui exige la compréhension mutuelle, l'esprit d'amitié, de solidarité et de fair-play*» (n. 4). Pur trattandosi di un atto normativo vincolante a livello internazionale, la Carta olimpica é espressamente

4 Cfr. E. GREPPI, *I prigionieri di guerra*, in I. PAPANICOLOPULU, T. SCOVAZZI (cur.), *Conflitti armati e situazioni di emergenza. La risposta del diritto internazionale*, Milano, 2007, 24-25.

5 Cfr. K. VASAK, *Pour une troisième génération des droits de l'homme*, in C. SWINARSKI (cur.), *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l'honneur de Jean Pictet*, Dordrecht, 1984, 837.

menzionata e richiamata in alcune fonti di diritto internazionale rilevanti in materia, quali numerose risoluzioni dell'Assemblea Generale dell'ONU.

3. L'UNESCO ed il riconoscimento del diritto allo sport.

Più interessanti degli atti multilaterali che hanno enunciato e promosso la tutela dei diritti umani, a questi fini, appaiono le norme e l'attività dell'*United Nations Education Science and Culture Organization* (UNESCO), l'istituto specializzato delle Nazioni Unite dotato di competenza negli ambiti dell'istruzione e della cultura e, quindi, in senso lato anche del tempo libero e dello svago⁶.

Di fatto, è la sola organizzazione del sistema delle Nazioni Unite che sia stata dotata dagli Stati di una competenza specifica nel settore culturale (inteso in tutte le sue articolazioni). Altri istituti specializzati, quali l'Organizzazione Mondiale della Sanità (OMS) e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) si sono occupati di questa materia, ma nei limiti della loro competenza settoriale, cioè in un'ottica strettamente "sanitaria" l'una ed in una "lavoristica" l'altra. Per l'OMS lo sport è, infatti, rilevante nell'ambito delle azioni promosse dall'organizzazione per migliorare gli standard di salute e benessere delle popolazioni, mentre l'OIL s'è preoccupata degli aspetti legati ai possibili collegamenti tra attività sportiva e lavoro. In questa prospettiva, spicca l'accordo del febbraio 2003 e la *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) per rafforzare le iniziative volte a bandire il lavoro minorile dei Paesi in via di sviluppo nella produzione degli articoli sportivi.

Lo statuto dell'UNESCO non menziona espressamente lo sport tra gli ambiti di competenza dell'organizzazione. Non è, tuttavia, improprio ritenere che esso rientri negli scopi delineati all'art. 1, che stabilisce che lo scopo dell'organizzazione è «*to contribute to peace and security by promoting collaboration among the nations through education, science and culture in order to further universal respect for justice, for the rule of law and for the human rights and fundamental freedoms which are affirmed for the peoples of the world, without distinction of race, sex, language or religion, by the Charter of the United Nations*».

Per realizzare questo scopo, lo statuto afferma che l'organizzazione dà «*fresh impulse to popular education and to the spread of culture, by collaborating with Members, at their request, in the development of educational activities*» ed istituendo forme di collaborazione «*to advance the ideal of educational opportunity*» senza distinzioni di razza, sesso, etc.

A fugare ogni dubbio circa la competenza dell'UNESCO in materia é intervenuto l'organo plenario, dotato di competenza generale. Nel corso della sessione del novembre 1978, la Conferenza generale dell'UNESCO ha adottato, con risoluzione 1/5.4/2, una Carta internazionale dell'educazione fisica e dello sport, «*dans le but de mettre leur développement au service*

⁶ Cfr. M.R. SAULLE, *Organizzazione delle Nazioni Unite per l'Educazione, la Scienza e la Cultura*, in «Enc. dir.», XXXI, Milano, 1981, 319 ss.

du progrès humain». Si tratta, essenzialmente, di una dichiarazione d'intenti, priva di efficacia vincolante nei confronti degli Stati membri. Siamo, quindi, lontani da una vera e propria consacrazione del diritto allo sport in uno strumento normativo dotato d'incontestabile natura obbligatoria. La Carta, tuttavia, non va sottovalutata, in quanto si può ritenere che sia espressione del consenso della comunità internazionale circa il ruolo che rivestono l'educazione fisica e lo sport nello sviluppo globale dell'essere umano⁷.

Il testo della Carta è di soli 11 articoli, il primo dei quali qualifica il diritto di accesso all'educazione fisica ed allo sport come "diritto fondamentale" di ogni essere umano, in quanto queste attività, «*sont indispensables à l'épanouissement de la personnalité*». In questa formulazione è piuttosto nitida la possibile collocazione di questo diritto tra quelli "culturali", in un contesto, cioè, di "seconda generazione". Questa connotazione è ulteriormente rafforzata dal collegamento del diritto "culturale" con il suo aspetto "sociale", dall'affermazione per cui «*le droit de développer des aptitudes physiques, intellectuelles et morales par l'éducation physique et le sport doit être garanti tant dans le cadre du système éducatif que dans les autres aspects de la vie sociale*». Ciascun individuo, in sintonia con la tradizione sportiva del suo Paese, «*doit avoir toutes les possibilités de pratique l'éducation physique et le sport, d'améliorer sa condition physique et de parvenir au niveau de performance sportive correspondant à ses dons*». Anche qui troviamo una sottolineatura della dimensione di diritto "culturale" individuale, sostanzialmente di seconda generazione. Nella stessa linea si colloca l'ulteriore previsione di "condizioni particolari" che devono essere offerte ai giovani, compresi i bambini in età prescolare, alle persone anziane ed ai disabili, «*afin de permettre le développement intégral de leur personnalité grâce à des programmes d'éducation physique et de sport adaptés à leurs besoins*».

Questa chiara connotazione di diritto "di seconda generazione", tuttavia, è integrata da un esplicito riferimento del Preambolo che richiama una dimensione "di terza generazione": «*l'éducation physique et le sport doivent tendre à promouvoir les rapprochements entre les peuples comme entre les individus ainsi que l'émulation désintéressée, la solidarité et la fraternité, le respect et la compréhension mutuels, la reconnaissance de l'intégrité et de la dignité des êtres humains*».

Dunque, la Carta dell'UNESCO offre una qualificazione di «diritto fondamentale», e la sua adozione per *consensus* sembra indicare l'esistenza di una diffusa e generale *opinio juris* favorevole a questo riconoscimento⁸. La circostanza, poi, che molte discipline sportive non comportano interventi finanziari da parte degli Stati sembra favorire la qualificazione del diritto allo sport come diritto "fondamentale".

Secondo la Carta, l'educazione fisica e lo sport costituiscono un elemento essenziale dell'educazione permanente, nel sistema globale dell'educazione, e la loro pratica permette di sviluppare le attitudini della

⁷ Cfr. C. MIÈGE, J.C. LAPOUBLE, *Sport & Organisations internationales*, Parigi, 2004.

⁸ Cfr. M. TORRELLI, *Vers une reconnaissance internationale d'un droit au sport*, in P. COLLOMB (ed.), *Sport, droit et relations internationales*, Paris, 1988, 261 ss.

persona e favorisce l'interazione della società (art. 2). Viene, poi, richiamata l'importanza della salvaguardia dei valori morali dell'educazione fisica e dello sport di fronte alle minacce che derivano dalla violenza, dal doping e dagli eccessi commerciali (art. 7). Da ultimo, la Carta fa appello alla cooperazione internazionale, definita come «une des conditions du développement universel et équilibré de l'éducation physique et du sport» (art. 11). Per promuovere l'effettiva realizzazione di questo diritto, la Conferenza generale dell'UNESCO ha istituito un *Comité intergouvernemental de l'éducation physique et du sport* (CIGEPS) ed un *Fonds international pour le développement de l'éducation physique et du sport* (FIDEPS), i cui statuti, adottati nel 1978, sono stati oggetto di revisione nel 1997⁹.

4. Lo sport e la discriminazione.

L'attività sportiva rientra senz'altro tra quelle cui si applicano - in via generale - i principi e le norme relative al divieto di discriminazione. Questo è senza dubbio un altro profilo che assume rilevanza nel rapporto tra sport e diritti umani.

Gli atti normativi internazionali che vietano la discriminazione sono ormai numerosi, a partire dalla Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo che, all'art. 1, solennemente proclama che «tutti gli essere umani nascono liberi ed eguali in dignità e diritti» e, di conseguenza, «ad ogni individuo spettano tutti i diritti e tutte le libertà enunciate nella presente Dichiarazione, senza distinzione alcuna, per ragioni di razza, di 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» (art. 2).

I Patti internazionali del 1966 e, per quanto riguarda la materia che ci interessa, quello sui diritti economici, sociali e culturali all'art. 2, n. 2, codificano il divieto di discriminazione, stabilendo che gli Stati parti «si impegnano a garantire che i diritti in esso enunciati verranno esercitati senza discriminazione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la lingua, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione». Nei Patti, all'art. 3, gli Stati s'impegnano «a garantire agli uomini e alle donne la parità giuridica» nel godimento di tutti i diritti enunciati. Altri strumenti specifici sono stati successivamente adottati per precisare la portata del divieto di discriminazione.

Tra questi, spicca la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, del 21 dicembre 1965 che, all'art. 2, n. 1, stabilisce che «gli Stati contraenti condannano la discriminazione razziale e si impegnano a continuare, con tutti i mezzi adeguati e senza indugio, una politica tendente ad eliminare ogni forma di discriminazione razziale ed a favorire l'intesa tra tutte le razze». Segue una serie di ambiti

⁹ Cfr. C. MIÈGE, J.C. LAPOUBLE, *op. cit.*, 18 ss.

di azione, nei quali gli Stati assumono l'impegno specifico. In particolare, gli Stati s'impegnano a non porre in essere «atti o pratiche di discriminazione» ed a fare in modo che «tutte le pubbliche attività e le pubbliche istituzioni, nazionali e locali» si uniformino a tale obbligo; a «non incoraggiare, difendere ed appoggiare» la discriminazione praticata da individui o da organizzazioni; a «modificare, abrogare o annullare» ogni norma discriminatoria; a vietare «e por fine con tutti i mezzi opportuni discriminazioni praticate da individui, gruppi o organizzazioni; a favorire le organizzazioni e i movimenti integrazionisti multirazziali e gli altri mezzi diretti a eliminare le barriere». Segue un impegno di assicurare lo sviluppo o la protezione di alcuni gruppi o individui, per garantire loro «il pieno esercizio» dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Anche la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna, sottoscritta a New York il 18 dicembre 1979, pone obblighi agli Stati di «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 eguali tra l'uomo e la donna, [...] le medesime possibilità di partecipare attivamente agli sports e all'educazione fisica» (art. 10, comma 1, lett. g). Inoltre, come si vedrà in seguito, è ormai pacifico in dottrina che l'*apartheid* (di cui all'art. 3 della stessa Convenzione) ed ogni altra forma di discriminazione razziale costituiscono una violazione dei diritti umani fondamentali sia di diritto positivo, pattizio, che di diritto consuetudinario, generale.

Per quanto attiene specificamente allo sport, la regola n. 3 della Carta olimpica proibisce ogni discriminazione nei Giochi olimpici contro ogni persona per ragioni di razza, religione, politica o altro, e la regola n. 31 richiede che i Comitati nazionali olimpici si impegnino «*to taking action against any form of discrimination [...] in sport*».

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato, nel 1977, una Dichiarazione internazionale contro l'*apartheid* nello sport¹⁰, che afferma il sostegno delle Nazioni Unite al principio olimpico che vieta qualunque discriminazione fondata sulla razza, la religione o l'appartenenza politica. Impegna, inoltre, gli Stati a rifiutare di accordare aiuti finanziari ad organismi o squadre sportive ed atleti che partecipino ad attività sportive nei Paesi che praticano l'*apartheid*; a dichiarare pubblicamente la loro ferma opposizione all'*apartheid* nello sport; a non accordare visti o a rifiutare l'entrata sul loro territorio ai rappresentanti di organizzazioni, ai membri di squadre e ad atleti di Paesi che praticano l'*apartheid*. Queste regole hanno poi trovato codificazione nella Convenzione internazionale contro l'*apartheid* nello sport, elaborata in seno alle Nazioni Unite nel 1985 ed entrata in vigore il 3 aprile 1988¹¹. La formulazione dell'art. 2 è perentoria: «*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 of sports*». Segue un impegno a non

10 Risoluzione n. 105 M (32) del 14 dicembre 1977.

11 Risoluzione n. 64 G (40) del 10 dicembre 1985.

consentire contatti sportive con Stati che praticino l'*apartheid* e ad impedire che questi contatti siano realizzati da «*sport bodies, teams and individual sportsmen*» (art. 3). L'obbligo è rafforzato dall'ulteriore impegno a prendere «*all possible measures*» per impedire i contatti, e gli Stati parti dovranno «*ensure that effective means exist about compliance with such measures*» (art. 4). Inoltre, gli Stati dovranno impedire il sostegno finanziario e altri tipi di assistenza alle entità sportive che intendano partecipare ad attività sportive in Stati che praticino l'*apartheid* (art. 7) ed è stabilito l'impegno a procedere all'espulsione di questi Paesi dagli organi sportivi internazionali e regionali (art. 8). L'art. 10 richiama il principio olimpico di non discriminazione ed è anche prevista l'istituzione di una Commissione contro l'*apartheid* nello sport, composta da quindici personalità di elevata moralità, elette dagli Stati parte tra i propri cittadini e secondo i criteri dell'equa ripartizione geografica e della rappresentanza dei principali sistemi giuridici (art. 11). Gli Stati devono indirizzare al Segretario Generale delle Nazioni Unite relazioni sull'attuazione degli obblighi discendenti dalla Convenzione e sull'adozione di misure legislative, giudiziarie, amministrative o di altro tipo. Questi provvederà ad inoltrarlo alla Commissione che, a sua volta, farà rapporto all'Assemblea generale, sempre per il tramite del Segretario generale (art. 12). Limiti evidenti del sistema risiedono, come in numerosi altri casi, nella previsione della mera possibilità di formulare *suggestions* e di adottare *general recommendations*. L'ultima parola spetta ad un'assemblea degli Stati parte che il Segretario Generale, su proposta della Commissione, può convocare. Ciascuno Stato parte può dichiarare di riconoscere la competenza della Commissione a ricevere e ad esaminare ricorsi concernenti la violazioni della Convenzione, avanzati da Stati che abbiano a loro volta fatto questa dichiarazione (art. 13). La Commissione può adottare le misure adeguate da prendere a fronte delle infrazioni. Eventuali controversie relative all'interpretazione, all'applicazione o all'attuazione della Convenzione saranno portate («*with the mutual consent of the States parties to the dispute*») avanti alla Corte Internazionale di Giustizia, in virtù della clausola contenuta nell'art. 19.

La Carta olimpica riprende il generale divieto di discriminazione, dichiarandolo incompatibile con l'appartenenza al Movimento olimpico.

Anche gli ordinamenti delle federazioni internazionali hanno recepito questi principi. Valga per tutti l'esempio della FIFA che, nel suo statuto, ha stabilito che un'associazione nazionale «*which tolerates, allows or organises competitions in which discrimination is practised or which is established in a country where discrimination in sport is laid down by law shall not be admitted to FIFA or shall be expelled if it is already a member*». Inoltre, «*a national association, when applying to take part in a competition, or deciding to organize one, shall give assurances to the Federation that its provisions will be respected*». Nello statuto, adottato al Congresso straordinario di Doha il 19 ottobre 2003 ed entrato in vigore il 1° gennaio 2004, all'art. 3 (*Non-discrimination and stance against racism*) è stabilito che «*Discrimination of any kind against a country, private*

person or group of people on account of ethnic origin, gender, language, religion, politics or any other reason is strictly prohibited and punishable by suspension or expulsion». Tuttavia, la prassi ha presentato numerosi problemi di applicazione e di rispetto del principio. Già nel 1936, a non molti anni dall'avvio dei Giochi olimpici moderni, Owens (medaglia d'oro nei 200 metri e nel salto in lungo e protagonista anche della squadra che vinse la staffetta 4x100) e Metcalfe, sconfessando il mito della superiorità della razza ariana, si piazzarono al primo ed al secondo posto nei 100 metri e furono oggetto di atteggiamenti e comportamenti discriminatori in fase di premiazione¹².

La discriminazione, oltre che dagli strumenti elaborati in seno al sistema delle Nazioni Unite, è vietata anche nei sistemi normativi regionali. Il Consiglio d'Europa la proibisce all'art. 14 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. La portata del divieto è molto ampia, dal momento che la Convenzione si applica a tutti gli individui posti sotto la giurisdizione di uno Stato firmatario, e non è, quindi, limitata ai soli cittadini. Di conseguenza, saranno vietate tutte le discriminazioni di cui possono essere oggetto stranieri ed immigrati.

Lo stesso Consiglio d'Europa, per altro verso, prevede ed incoraggia forme di discriminazione "positiva", a favore di soggetti ritenuti svantaggiati per ragioni fisiche o sociali, quali le donne, gli immigrati, i disabili. La terza Conferenza dei ministri responsabili dello sport, tenutasi a Palma di Maiorca fin dall'aprile 1981, ha adottato alcune risoluzioni riguardanti la promozione di misure a favore per queste categorie di persone¹³.

Le donne dovranno essere messe in condizione di accedere alle attività sportive che desiderano praticare e devono potere ricoprire incarichi direttivi nelle organizzazioni sportive. Inoltre, dovranno essere eliminate le restrizioni all'adesione delle donne a taluni circoli sportivi. La discriminazione della donna nello sport è fenomeno ancora rilevante in determinati contesti politici, sociali o religiosi, né va dimenticato che lo stesso De Coubertin non aveva previsto la loro partecipazione alle competizioni olimpiche.

Il Consiglio d'Europa, poi, intende favorire la partecipazione degli immigrati, dal momento che lo sport rappresenta un importante favore d'integrazione e di partecipazione alla vita sociale dello Stato di accoglienza. Gli Stati assumono l'impegno politico a realizzare installazioni nelle zone e nei quartieri a più elevata densità di popolazione immigrata.

Forme di discriminazione "positiva" sono anche rinvenibili per quanto attiene alla partecipazione alle competizioni sportive da parte dei disabili.

In questo contesto, infatti, sono ammesse e addirittura prescritte forme di discriminazione a favore di soggetti che la disabilità priverebbe altrimenti del godimento dei benefici dell'attività sportiva. Essa è intesa, dal Consiglio d'Europa, come fattore di rilievo nella «*préparation à la vie*», e nel recupero della salute e delle capacità motorie.

12 Cfr. W.J. BAKER, *Jesse Owens: An American Life*, Champaign, 2006; R.D. MANDELL, *The Nazi Olympics*, Macmillan, 1971; P.G. NEIMARK, J.C. OWENS, *The Jesse Owens Story*, New York, 1970.

13 Cfr. M. TORRELLI, *op. cit.*, 271 ss.

Il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha, poi, adottato il 4 dicembre 1986 la *European Charter on Sports for All Disabled Persons*. I governi degli Stati membri assumono l'impegno di orientare le loro politiche a garantire ai disabili «*adequate opportunities to take part in recreational physical activities*», garantire loro l'accesso, assicurare le risorse necessarie, incoraggiare la ricerca, formare gli insegnanti per le scuole, in particolare quelli di educazione fisica. Inoltre, gli Stati si impegnano a collaborare con le organizzazioni del mondo sportivo per realizzare gli obiettivi miranti alla maggiore partecipazione possibile dei disabili, in particolare per quanto attiene alle competizioni (sia quelle loro riservate, sia quelle degli *able-bodied*, nel rispetto del principio «*of fair and equal competition*»).

Sul piano internazionale, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato - con risoluzione del 20 dicembre 1993, n. 48/96 - una serie di regole standard per le pari opportunità delle persone con disabilità. Individuando le aree di intervento per realizzare la pari opportunità, ha dedicato la norma 11 alle «attività ricreative e allo sport». In questi ambiti, gli Stati «prenderanno delle misure per garantire che le persone con disabilità abbiano pari opportunità». Misure di attuazione e meccanismi di controllo sono previsti per assicurare l'effettivo godimento di queste opportunità.

La discriminazione "positiva" è da intendersi come insieme di misure atte a consentire alle persone disabili di prendere parte alle diverse attività il cui rilievo è riconosciuto per tutti gli esseri umani. Chiara, in proposito, la formulazione accolta dall'art. 23 della citata Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti del fanciullo, che sancisce il diritto dei bambini «a condurre una vita piena e decente, in condizioni che garantiscano la loro autonomia ed agevolino una loro attiva partecipazione alla vita della comunità». Nello stesso senso si collocano la Dichiarazione di Vienna ed il relativo Programma di azione, adottati dalla seconda Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sui diritti umani il 25 giugno 1993. Affrontando il tema dei diritti delle persone disabili, la Conferenza, dopo avere ricordato i fondamenti dei diritti umani, dichiara che «qualsiasi discriminazione diretta o altro trattamento discriminatorio negativo verso una persona disabile, pertanto, è una violazione dei suoi diritti». Ne consegue un richiamo alla necessità di garantire pari opportunità attraverso l'eliminazione di tutte le barriere sociali «che escludono o restringono la piena partecipazione alla società».

La citata Convenzione sui diritti del fanciullo, all'art. 23, riprende il tema del diritto all'accesso, nel quale include la formazione e le attività ricreative e, quindi, in ragione delle considerazioni sinora svolte, anche lo sport e l'attività sportiva.

Sul piano regionale, la Carta sociale europea, adottata a Torino fin dal 18 ottobre 1961, all'art. 15, dedicato espressamente ai disabili, menziona l'accesso alle attività culturali ed al tempo libero, confermando l'impostazione incentrata sul connotato del diritto all'accesso come forma di partecipazione rispettosa del divieto di discriminazione. Ai disabili sono,

poi, dedicate manifestazioni sportive *ad hoc* come i Giochi paraolimpici, che costituiscono una risposta specifica alla volontà di dare attuazione concreta ad un diritto alla competizione sportiva in senso proprio.

5. Le sanzioni sportive per violazioni dei diritti umani.

Lo sport è stato anche utilizzato come mezzo di pressione contro gli Stati che violino i diritti fondamentali della persona umana. Tra i casi più rilevanti, spicca quello ben noto del Sudafrica, rispetto al quale l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha preso posizione in numerose occasioni. L'atteggiamento della comunità internazionale è emblematicamente rappresentato dall'esclusione del Sudafrica dai Giochi Olimpici del 1964. Anche nel 1968, la Conferenza internazionale dei diritti umani aveva approvato la decisione del Comitato Olimpico Internazionale (CIO) «*de ne pas autorizer l'Afrique du Sud à prendre part aux jeux olympiques de Mexico*».

Con la risoluzione 2671 F (XXV) dell'8 dicembre 1970, l'organo plenario dell'ONU chiede agli Stati di adottare alcune misure sanzionatorie contro il Sudafrica, «*requests all States and organizations to suspend cultural, educational, sporting and other exchanges with the racist regime and with organizations and national campaign against apartheid by their boycott of Sout African teams selected under apartheid policies*».

L'anno successivo, l'Assemblea Generale adotta una nuova risoluzione, la 2775 D (XXVI) del 29 novembre 1971, espressamente dedicate all'apartheid nello sport, nella quale dichiara il proprio sostegno incondizionato al principio olimpico di non discriminazione ed afferma che «*merit should be the sole criterion for participation in sport activities*». Di conseguenza, chiede solennemente alle organizzazioni sportive nazionali ed internazionali «*to uphold the Olympic principle of non-discrimination and to discourage and deny support*» ad eventi che siano organizzati in violazione del principio. Chiede anche agli atleti di rifiutare di partecipare ad attività sportive che si tengano in Paesi nei quali vi sia una politica ufficiale di discriminazione razziale o apartheid nello sport. Le organizzazioni sportive e il pubblico sono altresì richiesti di rifiutare qualsiasi forma di riconoscimento ad attività sportive discriminatorie. Condanna, poi, le azioni del governo sudafricano in questo settore, e «*notes with regret*» che alcune organizzazioni sportive hanno continuato a realizzare scambi con squadre del Sudafrica che sono state selezionate con metodi discriminatori.

L'anno seguente, con la risoluzione 2923 E (XXVII), l'Assemblea Generale invita gli Stati a boicottare il Sudafrica «*in sports and in cultural and other activities*». In una generale intitolazione (*Cultural, academic and other boycotts of South Africa*), una successiva risoluzione (la 35/206 E del 16 dicembre 1980) mostra che in realtà nella generica indicazione «altri boicottaggi» l'Assemblea Generale intende proprio lo sport. In parallelo, il Comitato speciale contro l'*apartheid* ha incrementato le sue attività di

promozione del boicottaggio, giungendo a pubblicare, nel maggio 1981, *una Introduction to the First Register of Sports Contacts with South Africa*¹⁴. Il documento spiega i motivi e la genesi delle decisioni d'istituire un registro nel quale iscrivere e rendere pubblici tutti i casi di violazione del boicottaggio, in modo che «*the international community may concert its efforts to secure a total cessation of all such exchanges*». Il registro di questi contatti sportivi, accompagnato dalla lista periodica dei soggetti coinvolti è teso a far sì che «*the violators of the United Nations resolutions may be widely made known*».

La Conferenza di Parigi del 27 maggio 1981 sulle sanzioni al Sudafrica, ha prodotto una dichiarazione nella quale (al par. 257, sotto l'intitolazione *Other measures*) afferma che «*urges all States take appropriate steps to prohibit sporting, cultural and scientific contacts*» con il Sudafrica, e stabilisce che gli accordi formali che promuovano attività in questi campi «*should be abrogated*» (par. 258). Come si può notare, le attività sportive sono qui salite al primo posto nell'elencazione dei contatti vietati.

Il Programma d'azione contro l'*apartheid*, adottato dall'Assemblea Generale il 5 dicembre 1983, riprende il tema dell'obbligo di sospendere gli scambi culturali, educativi e sportivi «ed altri» con il regime segregazionista sudafricano e richiama il dovere di dare attuazione alle risoluzioni delle Nazioni Unite sull'*apartheid* nello sport¹⁵. Riprende il tema dello sport in una parte significativamente intitolata *Don't play with apartheid*, nella quale le organizzazioni sportive pubbliche sono invitate a fare pressione sui governi che non hanno ancora fatto a sufficienza «*to take effective measures to enforce the sport boycott*», compreso il rifiuto dei visti agli atleti sudafricani. Più nello specifico, viene richiesto, tra l'altro, di assicurare l'espulsione del Sud Africa dalle federazioni sportive internazionali, mobilitare l'opposizione ai viaggi sportivi, persuadere le organizzazioni nazionali e locali ad interrompere i loro rapporti con lo sport della discriminazione, interrompere la pubblicità o il sostegno dei media agli eventi sportivi, sostenere misure effettive contro individui ed organizzazioni che sfidino il boicottaggio, cooperare con il Comitato speciale nella sua opera di redazione del registro. Infine, vi è una sorta di codice di condotta per gli atleti, che dovrebbero (il vero e proprio divieto sfuma infatti in un «*should*») impegnarsi a non partecipare ad eventi sportivi in Sudafrica o nei quali il Sudafrica sia rappresentato, assicurarsi che le loro organizzazioni abbiano interrotto i legami con lo sport discriminatorio, protestare per la persecuzione di coloro che lottano per uno sport non razzista, fare campagna per l'espulsione del Sudafrica da tutte le federazioni e dalle competizioni, cooperare con il Comitato speciale «*in ensuring the total isolation of South Africa from international sport*».

A rafforzare la portata delle prese di posizione delle Nazioni Unite, è poi intervenuto il Consiglio di Sicurezza con la risoluzione 569 (1985) del 26 luglio 1985, sempre sulla questione del Sudafrica, che «*urges States Members of the United Nations to adopt measures against South Africa*» e,

14 Documento n. 18/81.

15 Risoluzione 38/39 del 5 dicembre 1983.

tra queste, «*Restrictions on sports and cultural relations*». Ancora una volta lo sport passa dinanzi alle relazioni culturali, forse in ragione della probabile maggiore efficacia di azioni contro uno Stato che aveva fatto dei risultati sportivi una sorta di dimostrazione della superiorità dei bianchi.

La produzione di risoluzioni delle Nazioni Unite culmina, poi, in quella, citata, del 10 dicembre 1985 - anniversario della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo - che ha adottato la Convenzione internazionale contro l'*apartheid* nello sport.

Il richiamo all'obbligo di cessare le relazioni sportive con il Sudafrica ritorna nella Dichiarazione adottata dalla Conferenza mondiale sulle sanzioni contro il razzista Sudafrica, tenutasi a Parigi il 20 giugno 1986. Adozione di misure effettive e boicottaggio sono ancora oggetto delle risoluzioni 43/50 D del 5 dicembre 1988 e 44/27 K del 22 novembre 1989, mentre la 44/27 L, sempre il 22 novembre 1989 invita alla ratifica della Convenzione del 1985 e ricorda gli obblighi di isolare il regime razzista ed espellere o sospendere le sue organizzazioni sportive.

Da ultimo, negli anni Novanta, troviamo ancora risoluzioni dell'Assemblea Generale che fanno appello ai governi, alle organizzazioni sportive ed ai singoli «*to refrain from any sports relations with South Africa*» (risoluzione 45/176B del 19 dicembre 1990), che riprendono l'invito a ratificare la Convenzione ed a mantenere in vigore il boicottaggio «*until profound and irreversible changes take place in that country*» (risoluzione 45/176 G in pari data). Ormai, il regime segregazionista sudafricano è al tramonto e l'Assemblea Generale invita «*to resume sport links with unified non-racial sporting organizations*» (risoluzione 46/79A del 13 dicembre 1991) e «*also calls upon the international community to assist the non-racial sports bodies in South Africa in redressing the continuing structural inequalities in sport in that country*» (risoluzione 48/159A del 20 dicembre 1993).

Il CIO ha regolarmente scelto d'isolare i regimi segregazionisti (Sudafrica nonché Rhodesia, odierno Zimbabwe), escludendo i loro cittadini dalle competizioni internazionali. La motivazione dichiarata è sempre stata quella della volontà di non avallare *de facto* le politiche e legislazioni razziste.

Il caso del Sudafrica ha costituito il più compiuto e sistematico sforzo della comunità internazionale - e, segnatamente, delle Nazioni Unite, in quanto organizzazione a vocazione universale e dotata della più estesa rappresentatività - di adottare sanzioni collettive per punire uno Stato responsabile di una forma di *gross violation* dei diritti umani. L'*apartheid* è ormai considerata una grave violazione non solo in ragione della conclusione di accordi multilaterali in seno alle Nazioni Unite ma anche in virtù della formazione di una corrispondente norma di diritto internazionale consuetudinario. Essa, poi, sarebbe divenuta norma di *ius cogens*, norma imperativa¹⁶. In questo senso si è anche espressa la Corte Internazionale di Giustizia de L'Aia nel parere del 21 giugno 1971 sulle

16 Cfr. B. CONFORTI, *Diritto internazionale*, Napoli, 2018, 46 e 185.

conseguenze giuridiche per gli Stati della presenza continua del Sudafrica in Namibia nonostante la risoluzione 276 (1970) del Consiglio di Sicurezza.

Nell'evoluzione più recente, infine, l'*apartheid* è stata inclusa nel novero dei crimini contro l'umanità¹⁷ ed anche lo Statuto di Roma della Corte penale internazionale menziona espressamente il crimine di *apartheid* all'art. 7, n. 1, lett. J)¹⁸.

Tuttavia occorre notare che il caso sudafricano non ha fatto scuola. Non si segnalano, infatti, altre situazioni nelle quali la comunità internazionale abbia reagito con altrettanta determinazione, adottando sanzioni nell'ambito sportivo contro Stati responsabili di gravi violazioni dei diritti fondamentali della persona umana. Il caso rhodesiano è del resto meno significativo, in quanto l'*apartheid* in questo Stato era meno severa e brutale¹⁹. Gli organi competenti delle Nazioni Unite sono del resto organi politici, in seno ai quali non è facile che si realizzi un vasto consenso in ordine a misure collettive contro gli Stati. Né va dimenticato che per molti anni i meccanismi decisionali sono stati pesantemente condizionati dall'esistenza di una maggioranza di Stati che sicuramente non erano in grado di mostrare credenziali particolarmente incoraggianti quanto al loro grado di rispetto dei diritti della persona umana. Ne costituisce un esempio l'assegnazione a Pechino delle Olimpiadi estive del 2008 laddove in seno al CIO la Cina era stata invano oggetto d'iniziativa miranti a raccogliere consensi al fine d'evitare l'assegnazione dei Giochi²⁰.

6. Il diritto allo sport nel diritto internazionale per la pace.

Nel generale contesto dei diritti di terza generazione, e nell'attività delle organizzazioni internazionali, lo sport come diritto umano - ancorché, come si è visto di non sempre chiara ed univoca configurazione - s'è ricavato uno spazio di possibile sviluppo in ragione essenzialmente del suo riconosciuto ruolo come fattore di pace e come elemento idoneo a favorire relazioni amichevoli tra gli Stati. Quantunque non sia espressamente menzionato nella Dichiarazione relativa ai principi di diritto internazionale concernenti le relazioni amichevoli e la cooperazione fra gli Stati in conformità della Carta delle Nazioni Unite, sottoscritta a New York il 24 ottobre 1970, lo sport appare senz'altro idoneo ad essere ricompreso tra le realtà che manifestano il «dovere degli Stati di cooperare gli uni con gli altri in conformità con la Carta». Esso, infatti, comporta richiami dei divieti di discriminare (obbligo negativo), ma anche il dovere (obbligo positivo) di «cooperare in campo economico, sociale e culturale e in quello scientifico e tecnico e favorire il progresso della cultura e dell'insegnamento nel mondo». Come s'è visto, è in questo esteso e comprensivo ambito che ne

¹⁷ *Ibid.*, 384.

¹⁸ Cfr. A. CASSESE, *International Criminal Law*, Oxford, 2003 e J. DUGARD, *L'apartheid*, in H. ASCENSIO, E. DECAUX, A. PELLET (cur.), *Droit international pénal*, Parigi, 2000, 349 ss.

¹⁹ Cfr. J.A.R. NAFZIGER, *International Sports Law*, New York, 2004 e U. ZIMMERLI, *Human Rights and the Rule of Law in Southern Rhodesia*, in «International Comparative Law Quarterly», 1971, 239 ss.

²⁰ Cfr. M. SVENSSON, *Debating Human Rights in China*, Oxford, 2002.

richiamano il collegamento con la dimensione sociale e con quella culturale dei diritti alla persona.

Dal momento che è ormai consolidata la competenza dell'UNESCO, appare in tutta evidenza il collegamento tra l'attività di questa organizzazione e gli scopi delle Nazioni Unite. Lo statuto dell'UNESCO, infatti, si caratterizza per essere unico tra quelli degli istituti specializzati ad operare un esplicito collegamento con l'ONU. Nel Preambolo, infatti, s'afferma che *«since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed»*, e si ricorda che la terribile guerra mondiale era stata resa possibile dal diniego di principi quali *«dignity, equality and mutual respect of men»*. Di conseguenza, nel Preambolo gli Stati si dichiarano consapevoli che gli aspetti politici per una future pace non possono prescindere da una *«intellectual and moral solidarity of mankind»*. Nel perseguire l'obiettivo di facilitare i mezzi di comunicazione tra i popoli e di promuovere la reciproca comprensione, gli Stati hanno costituito l'UNESCO *«for the purpose of advancing, through the educational, scientific and cultural relations of the peoples of the world, the objectives of international peace and of the common welfare of mankind»* per i quali l'ONU è stata istituita.

L'enfasi, posta nel Preambolo, sullo stretto legame intercorrente tra l'obiettivo della promozione della pace e della sicurezza e la sfera delle relazioni tra gli Stati nell'ambito dell'educazione e della cultura trova un'ulteriore attualizzazione nella dimensione giuridico istituzionale, in quanto lo statuto collega l'appartenenza all'UNESCO alla *membership* delle Nazioni Unite. L'art. II, infatti, attribuisce automaticamente lo *status* di membro dell'UNESCO ai membri dell'ONU. Il citato Preambolo della Carta dell'UNESCO del 1978 ha chiaramente consacrato la concezione dello sport come strumento finalizzato a promuovere i rapporti tra i popoli e fra gli esseri umani, in uno spirito di emulazione disinteressata, di solidarietà, di fraternità, di rispetto e reciproca comprensione, nonché di riconoscimento dell'integrità e della dignità della persona.

L'Atto Finale di Helsinki, scaturito dalla Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa, ha inserito lo sport nell'ambito della Cooperazione nel settore umanitario ed in altri settori: al n. 23 è affermato che *«ai fini di intensificare i legami e la cooperazione esistenti nel campo dello sport, gli Stati partecipanti incoraggeranno i contatti e gli scambi in tale settore, ivi compresi gli incontri e le competizioni sportive di ogni genere, fondandosi sulle norme, i regolamenti e gli usi internazionali in vigore»*.

Anche nel Documento conclusivo della riunione di Madrid del 1980 si trova una riaffermazione, da parte degli Stati, della *«volontà di adottare, negli ambiti della loro competenza, provvedimenti ragionevoli, comprese, quando appropriato, le necessarie misure di sicurezza, al fine di assicurare condizioni soddisfacenti per lo svolgimento nel loro territorio di attività nel quadro della cooperazione reciproca, quali manifestazioni sportive e culturali, cui prendano parte cittadini di altri Stati partecipanti»*. Nel corrispondente Documento conclusivo della riunione di Vienna del 1986,

gli Stati affermano che faciliteranno i contatti e rapporti tra le proprie popolazioni «con iniziative quali scambi sportivi diretti a livello locale e regionale».

Dunque, lo sport assume rilievo nel più generale contesto delle forme di cooperazione che gli Stati reputano necessarie per garantire la pace e la sicurezza in Europa, e trova espressione nei testi politici - di mero rilievo programmatico e sostanzialmente privi di efficacia vincolante - che via via la Conferenza e i suoi "seguiti" hanno adottato. Infatti, l'Atto Finale di Helsinki e, *a fortiori*, i documenti conclusivi delle Conferenze che ne hanno rappresentato il seguito, sono da ritenersi del tutto privi di efficacia vincolante, quali *Non-binding International Agreements*²¹. Lo sport, in questa dimensione per così dire aggiuntiva, ulteriore - rispetto a quella che lo vorrebbe riconosciuto come diritto fondamentale - si presenta come fattore di pace, come strumento di comunicazione e di dialogo tra gli individui e tra i popoli. I valori di cui è portatore appartengono al novero di quelli che l'ordinamento internazionale ha posto a fondamento della Carta delle Nazioni Unite e degli statuti delle principali organizzazioni internazionali. D'altra parte, è ormai ritenuto consolidato il rapporto di stretta correlazione che intercorre tra pace e sicurezza e diritti umani. Esso è operato dalla Carta delle Nazioni Unite ed è confortato da una prassi cospicua degli organi principali, culminata nelle prese di posizione del Consiglio di Sicurezza che considera "minacce alla pace" le gravi violazioni dei diritti umani²².

Analogo collegamento è reso esplicito dalla Carta olimpica, per la quale «*le but de l'Olympisme est de mettre le sport au service du développement harmonieux de l'homme en vue de promouvoir une société pacifique, soucieuse de préserver la dignité humaine*» (n. 2).

Lo stesso istituto della tregua olimpica conferma questa interrelazione. Un diritto alla competizione sportiva nel contesto dei Giochi a vocazione universale è inteso come prevalente - seppure temporaneamente - sui conflitti in atto tra gli Stati. L'Assemblea Generale dell'ONU dal 1993 ha ripetutamente espresso il suo sostegno al CIO, con l'adozione unanime, a cadenza biennale (l'anno precedente ciascuna edizione dei Giochi olimpici) di una risoluzione intitolata *Building a peaceful and better world through sport and the Olympic idea*. Invita, quindi, gli Stati membri ad osservare individualmente o collettivamente la tregua olimpica, ed a perseguire modalità pacifiche e diplomatiche di soluzione dei loro conflitti, e riconoscendo l'importanza delle iniziative del CIO per il benessere umano e la comprensione internazionale.

In tempi recenti, i temi relativi al delicato rapporto tra sport e diritti umani sono stati riportati all'attenzione della comunità internazionale in occasione delle Olimpiadi di Pechino del 2008. In particolare, *Amnesty International* ha avanzato al CIO formali richieste di prendere posizione presso il governo cinese. Nel 2007 Amnesty ha lanciato una campagna nella quale chiedeva alla Cina di rispettare gli impegni a suo tempo assunti

21 Cfr. T. TREVES, *Diritto internazionale. Problemi fondamentali*, Milano, 2005, 361.

22 Cfr. S. MARCHISIO, *L'ONU. Il diritto delle Nazioni Unite*, Bologna, 2000, 224.

in occasione dell'assegnazione dei giochi olimpici, e «e per favorire sostanziali riforme e miglioramenti in quattro aree fondamentali, strettamente connesse alla preparazione ed all'organizzazione delle Olimpiadi: la pena di morte; la libertà d'informazione e la censura su Internet; l'imprigionamento, la tortura e le intimidazioni verso i difensori dei diritti umani; le forme illegali di detenzione amministrativa²³. A parte quale labile dichiarazione del Presidente del CIO dell'epoca, Rogge, non sono stati tuttavia adottati testi o documenti ufficiali dotati di rilievo giuridico volti a sostenere le ragioni dei diritti umani in quel tanto immenso quanto non democratico Paese.

Questo conferma ampiamente come il cammino resta ancora lungo ed arduo, e che il tema del rispetto dei diritti umani - soprattutto quando viene sollevato dinanzi a governi di grandi potenze - viene costretto a cedere il passo alla volontà di molti governi di privilegiare, a qualunque costo, lo sviluppo delle relazioni politiche, economiche, commerciali e finanziarie. Chiudere gli occhi avanti alle violazioni più brutali diventa spesso la scelta più semplice e meno impegnativa. Di qui scaturisce la necessità di promuovere azioni più efficaci nell'ambito della società civile e delle sue organizzazioni, che spesso si rivelano preziose nell'esercitare forme incisive di pressione sui governi e nell'ambito delle organizzazioni intergovernative. La fine della guerra fredda ha consentito un rilancio della riflessione e, conseguentemente, di una prassi coerente, circa la relazione che intercorre tra pace, democrazia e diritti umani. L'ammissione ad organizzazioni internazionali e la partecipazione degli Stati alle loro attività è ormai frequentemente condizionata all'accettazione dei valori fondamentali della comunità internazionale e, tra questi, quello preminente del rispetto dei diritti umani. Lo sport si presta molto bene a fornire segnali ed incoraggiamenti in questa direzione. Legare l'ammissione e/o la partecipazione delle federazioni sportive nazionali alle organizzazioni sportive internazionali ed alle relative competizioni all'obbligo di un effettivo rispetto dei diritti umani ed all'adesione ai valori espressi dall'ordinamento internazionale costituisce una forma d'incentivazione, una sorta di "sanzione premiale" o "sanzione positiva" che può presentare profili d'incoraggiante efficacia²⁴.

Infine, se il legame tra pace e diritti umani risulta in tutta evidenza nelle norme internazionali e nella prassi delle Nazioni Unite, parimenti evidente è il legame che intercorre tra i diritti umani (e tra questi il diritto allo sport) ed il diritto allo sviluppo, inteso nell'accezione più ampia e comprensiva. Se si ritiene che lo sport sia anche una dimensione essenziale dello sviluppo completo ed armonioso dell'essere umano, il diritto allo sport deve trovare una compiuta integrazione nel diritto allo sviluppo. «La paix, sans laquelle le développement est impossible. Le développement sans lequel les droits de l'homme sont illusoires. Les droits de l'homme, sans lesquels la paix est violence»²⁵. Lo sport inteso come diritto umano può dare un rilevante contributo allo sviluppo ed alla promozione dei valori

23 Cfr. AMNESTY INTERNATIONAL, *Pechino 2008. Olimpiadi e diritti umani in Cina*, Torino, 2007, 26.

24 Cfr. M. IOVANE, *La tutela dei valori fondamentali nel diritto internazionale*, Napoli, 2000, 219 ss.

25 Cfr. R.-J. DUPUY, *Les droits de l'homme... privilège de l'Europe?*, Parigi, 1984, 24.

fondamentali riconosciuti ormai in molte dimensioni dell'ordinamento giuridico internazionale.