

COMPETIZIONE SPORTIVA E SVILUPPO SOSTENIBILE NEL SISTEMA
DELLA CARTA OLIMPICA: RIFLESSIONI A MARGINE DEI GIOCHI DI RIO

*Entendia que há larga ponderação de males e
bens, e que a arte de viver consiste em tirar o
maior bem do maior mal*

(J. M. Machado de Assis, 1839 - 1908)

A ridosso della cerimonia d'apertura dei prossimi Giochi Olimpici di Rio de Janeiro, si impone – se non altro a mo' di pretesto per cogliere la complessità di un evento destinato a generare ripercussioni durevoli sul tessuto economico e sociale del Paese ospitante – qualche riflessione intorno all'organizzazione dei Giochi e all'impatto di questi ultimi sulle politiche di sviluppo.

Come è noto, tali profili, che pure non attengono strettamente ai Giochi Olimpici intesi alla stregua di competizione sportiva, si manifestano inevitabilmente rilevanti all'occhio del giurista, laddove si consideri che l'organizzazione dei cd. “grandi eventi” – come testimonia l'esperienza non ancora remota delle Olimpiadi di Barcellona (1992) o dell'Esposizione Universale di Lisbona (1998), per tacere di altre più recenti e più vicine vicende – offre l'occasione per ridisegnare il quadro urbanistico ed economico di una città, in uno con l'immagine pubblica di un Paese¹.

In questo senso, il caso dei Giochi Olimpici in Brasile è tanto più interessante, in ragione del fatto che, come si ricorderà, la competizione segue entro coordinate temporali singolarmente ravvicinate l'ultima Coppa del Mondo FIFA.

Le osservazioni che precedono, pur costituendo patrimonio di comune dominio, appaiono utili a inquadrare il rapporto tra l'organizzazione dei Giochi Olimpici e le conseguenze economiche e sociali che da essi discendono, perché contribuiscono a delinearne il sostrato extragiuridico.

Volgendo l'attenzione ai grandi eventi e, in particolare, ai Giochi Olimpici, come fenomeno suscettibile di approfondimento giuridico, occorre ricordare che il senso del cennato “rapporto” tra causa (Olimpiadi)

¹ E' stato condivisibilmente affermato che “[...] *il grande impatto socio-economico e urbanistico di queste competizioni sui Paesi e sulle città in cui esse si svolgono presuppone la realizzazione non solo di imponenti impianti sportivi, ma anche di adeguate infrastrutture pubbliche, specialmente di trasporto*” (così, CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010, p. 74. Cfr., tra gli altri, FRAWLEY – ADAIR (eds.), *Managing the Olympics*, London, 2013; THEODORAKI, *Olympic Event Organization*, Oxford, 2007; ROSE – SPIEGEL, *The Olympic Effect*, NBER Working Paper No. 14854, 2009.

ed effetto (mutamento socio-economico del Paese ospitante) è esplicitamente considerato dalla Carta Olimpica.

Sebbene non sia questa l'occasione per indugiare sul ruolo della Carta Olimpica nel sistema delle fonti del diritto sportivo, né sulla sua articolazione normativa, basti qui ricordare che tale documento costituisce – come bene è stato detto – “*la codificazione dei principi fondamentali dell'olimpismo, delle regole e degli statuti adottati dal Comitato Olimpico Internazionale (CIO)*”² e, proprio in forza del carattere fondamentale delle disposizioni ivi scolpite, ben può essere considerato il fondamento costituzionale dell'organizzazione e del funzionamento dei Giochi Olimpici³.

Ebbene, è la stessa Carta Olimpica che istituisce – in via normativa – il collegamento tra il profilo organizzativo dei Giochi e la necessità (meglio, l'obiettivo programmatico) che l'organizzazione dell'evento sia d'impulso allo sviluppo economico e sociale del Paese ospitante.

Alla Regola 2, si legge che “[l]a mission du CIO est de promouvoir l'Olympisme à travers le monde et de diriger le Mouvement olympique”.

In tale prospettiva, continua la Carta, il ruolo del CIO ricomprende, fra l'altro, quello “*d'encourager et soutenir une approche responsable des problèmes d'environnement, de promouvoir le développement durable dans le sport et d'exiger que les Jeux Olympiques soient organisés en conséquence*” (art. 13, Regola 2).

Ancora, l'art. 14, Regola 2, reca, tra i compiti attribuiti al Comitato Olimpico Internazionale, la promozione di “*un héritage positif des Jeux Olympiques pour les villes et les pays hôtes*”.

Da ultimo, per quanto qui d'interesse, l'art. 15, Regola 2, afferma che parte del ruolo del Comitato Olimpico Internazionale consiste nello “*encourager et soutenir les initiatives qui intègrent le sport à la culture et à l'éducation*”.

Non è solo la Carta Olimpica a considerare esplicitamente le ricadute dei Giochi sul tessuto socio-economico dello Stato ospitante: numerosi documenti riconducibili all'opera del Comitato Olimpico, sovente nel quadro di un accordo con obiettivi generali di matrice internazionale, affrontano esplicitamente il tema⁴.

² Così, espressamente, MAIETTA, *Lineamenti di diritto dello sport*, Torino, 2016, p. 21.

³ La letteratura sulla Carta Olimpica come documento di natura costituzionale è sterminata. Per un inquadramento generale, oltre al testo citato nella nota precedente, cfr. almeno LIOTTA – SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2009, secondo i quali “*la Carta Olimpica, promulgata dallo stesso C.I.O., oltre a regolare i compiti, le funzioni e le modalità d'azione del predetto Comitato, costituisce anche la base giuridica alla quale tutti gli ordinamenti sportivi, nazionali ed internazionali, devono attenersi*” (26).

⁴ Sul piano organizzativo, vale la pena di ricordare l'istituzione – in seno al Comitato Olimpico Internazionale – di un'apposita Commissione per lo Sport e l'Ambiente (*Sport and Environment Commission*). Tale organismo, operante dal 1995, ha funzioni consultive rispetto alle questioni ambientali attinenti alle Olimpiadi. In essa è rappresentato anche l'UNEP (*United Nations Environment Programme*).

Tra questi, è interessante ricordare – per il peso specifico che esso ricopre quanto all’ambito giuridico-politico in parola e, come vedremo subito, per la stessa origine geografica dell’atto – la cd. “Agenda 21” del Movimento Olimpico Internazionale, significativamente intitolata “*Sport for sustainable development*”⁵.

Tale documento, che rientra nel più ampio piano d’azione delle Nazioni Unite avviato con la Conferenza di Rio del 1992, è stato approvato a Seoul nella sessione del giugno 1999, venendo poi definitivamente adottato nel corso della terza Conferenza Mondiale sullo Sport e l’Ambiente tenutasi a Rio de Janeiro nell’ottobre dello stesso anno.

Sul piano definitorio, l’adozione – da parte dell’Agenda 21 – della medesima nozione di “sviluppo sostenibile”, adottata nel Rapporto *Brundtland* (1987)⁶ e poi resa universale dalla Dichiarazione di Rio de Janeiro del 1992, rende ragione della continuità ideale e del comune sostrato giuridico che caratterizza la compilazione di cui trattasi rispetto alle coordinate internazionali di riferimento.

In disparte la sorprendente continuità geografica tra la genesi e l’approvazione dell’Agenda 21, da un canto, e l’organizzazione dei Giochi Olimpici 2016 nella metropoli carioca, dall’altro, merita qui sottolineare come gli obiettivi dello sviluppo sostenibile – calati nell’alveo della programmazione sportiva – siano chiaramente delineati nel documento in parola.

Su un piano eminentemente generale, “[t]he application of this concept of sustainable development is the responsibility of all individual and collective actors in every field that have a part to play in the areas of development and protection of the

⁵ Come è noto, il “Movimento Olimpico Internazionale” ricomprende “*les organisations, les athlètes et les autres personnes qui se soumettent à la Charte olympique*”, sotto l’autorità e la guida del CIO (cfr. Carta Olimpica, Regola 1, art. 1)

⁶ Il p.to 1.1. reca espressamente un richiamo alla ormai celebre definizione di sviluppo sostenibile: “[s]ustainable development satisfies the needs of the present generation without compromising the chance for future generations to satisfy theirs”. Su tale definizione, cfr. almeno – nell’ambito di una letteratura vasta e quanto mai eterogenea – BUGGE – VOIGT (eds.), *Sustainable Development in International and National Law*, Groningen, 2008; BAKER – KOUSIS – RICHARDSON – YOUNG (eds.), *The Politics of Sustainable Development*, London, 1997. Più in generale, in tema di sviluppo sostenibile, si vedano MAUERHOFER (ed.), *Legal Aspects of Sustainable Development. Horizontal and Sectorial Policy Issues*, Switzerland, 2016; GRASSO, *Lineamenti di etica e diritto della sostenibilità*, Milano, 2015; BIFULCO, D’ALOIA (a cura di), *Un diritto per il futuro. Teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008; BIFULCO, *Diritto e generazioni future. Problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; LUGARESÌ, *Diritto dell’Ambiente*, Padova, III edizione, 2008 (spec. p. 32 ss.), DE LEONARDIS, *Tutela delle generazioni future e organismi preposti alla tutela*, in PARISIO (a cura di), *Diritti interni, diritto comunitario e principi soprannazionali*, Milano, 2009; FRACCHIA, *Sviluppo sostenibile e diritti delle generazioni future*, in Riv. Quad. Dir. Amb., n. 0/2010

environment”. Si prosegue poi evidenziando come, *[i]n this connection, and in accordance with the philosophy of Olympism, the Olympic Charter and particularly its third and sixth Fundamental Principles, and in view of its universal nature, the Olympic Movement accepts that it has a special responsibility to share in the implementation of this concept of sustainable development*”.

Più nel dettaglio, secondo il p.to 2, *“[t]he Olympic Movement’s Agenda 21 aims to encourage members of the Movement to play an active part in the sustainable development of our planet*”. A tal fine, il documento *“sets out the basic concepts and general actions needed to ensure that this objective is met*”.

L’ampia azione prevista dall’Agenda 21, come riassunta dai passi sin qui richiamati, è fondata sull’individuazione di tre direttrici fondamentali: 1) il miglioramento delle condizioni socio-economiche; 2) la conservazione e la gestione delle risorse per lo sviluppo sostenibile; 3) il rafforzamento del ruolo di gruppi di persone che compongono e supportano il movimento olimpico (p.to 3).

A loro volta, le sezioni relative alle tre cennate linee-guida sono ripartite in sotto-criteri, così da specificare – secondo un metodo per la verità ampiamente descrittivo – le concrete modalità d’azione⁷.

In particolare, il primo obiettivo (il miglioramento delle condizioni socio-economiche) si concentra su azioni volte a: i) rafforzare progetti di cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile; ii) combattere l’esclusione sociale⁸; iii) incoraggiare nuove abitudini in relazione al consumo⁹; iv) prevedere politiche di tutela della salute¹⁰; v) promuovere la costruzione di infrastrutture sportive sempre più confacenti ai bisogni sociali¹¹; vi) migliorare l’integrazione tra i concetti di sviluppo e ambiente nell’ambito delle politiche sportive¹².

⁷ Cfr. WILTSCHKO, *Principles of Sustainable Urban Development in the Bidding Process for Olympic Games*, Diplom.de, 2010, p. 67.

⁸ A tale riguardo, si precisa che *“action plans should take account of the fight against poverty and encourages the integration of disadvantaged social groups”*.

⁹ Sul punto, l’Agenda specifica che *“the whole Olympic family is committed to taking active steps to promote – through regulation, education and example – patterns in the consumption of goods, particularly sports goods, water and energy which meet the requirements of sustainable development”*, anche attraverso l’utilizzo di attrezzature sportive costruite con materiali non inquinanti e secondo processi di produzione responsabili (si fa riferimento, in particolare, alla necessità di un utilizzo oculato delle materie prime e dell’energia, nonché al prioritario uso del materiale disponibile *in loco* nella realizzazione di manufatti e infrastrutture sportive).

¹⁰ In relazione a questo profilo, che appare oggi di particolare rilevanza, ove si consideri l’allarme sanitario che caratterizza l’organizzazione dei Giochi Olimpici in Brasile, il CIO ricorda che *“[t]he protection of health, an essential factor in the harmonious development of humankind, is closely related to the sustainable development of our society. The sports movement must play a dominant role in the health protection and promotion campaigns encompassed by UNCED Agenda 21”*.

¹¹ *“In the industrialised countries, human settlements generate heavy pressure on the environment and on natural resources, whereas in the developing countries they fail to offer access to the raw materials*

Il secondo obiettivo (la conservazione e la gestione delle risorse per lo sviluppo sostenibile) si traduce – in via di prima approssimazione – nel fatto che le azioni poste in essere dal Movimento Olimpico “*must take place with due respect for the environment and in the spirit of sustainable development, encourage environmental education and allow specific activities to help preserve the environment*” (p.to 3.2.1).

Vengono quindi individuati i seguenti sotto-criteri: i) la conservazione delle aree protette e delle campagne; ii) l’incoraggiamento dell’uso di infrastrutture sportive preesistenti; la promozione di attrezzature sportive eco-compatibili; iii) l’uso di mezzi di trasporto non inquinanti; iv) l’incoraggiamento delle fonti energetiche rinnovabili e, in generale, di un “consapevole” consumo dell’energia; v) la previsione di politiche sostenibili quanto alle strutture di accoglienza e al *catering*; vi) la promozione di una gestione sostenibile delle acque; l’incoraggiamento di politiche eco-sostenibili in materia di sostanze pericolose, trattamento dei rifiuti e inquinamento; vii) la tutela della biosfera e della biodiversità.

Come si può notare dall’enunciazione dei predetti sotto-criteri, si tratta di strategie o “politiche” volte a scongiurare, mediante il rispetto e l’implementazione delle risorse ambientali ed economiche del Paese ospitante, l’altrimenti inevitabile deterioramento dell’equilibrio del sistema ricevente (si potrebbe dire, in considerazione del pericolo, cui lo Stato ospitante si assoggetta volontariamente, dello “sfruttamento” delle risorse scarse “nazionali” da parte di una platea vasta, che come tale abbisogna di strutture – inquinanti e dispendiose – destinate a “sopravvivere al grande evento”, con tutti i costi di manutenzione che ne conseguono.

Da ultimo, il terzo obiettivo (il rafforzamento del ruolo di gruppi di persone che compongono e supportano il movimento olimpico) mira a evidenziare la centralità, nel quadro delle azioni indicate nell’Agenda 21, di talune categorie di soggetti (donne, giovani generazioni e popolazioni indigene).

and energy necessary for economic development. To remedy this situation, UNCED Agenda 21 attaches great importance to the promotion of a viable model for human settlements. The sports movement should participate in this promotion and intends to do so through the example it can set by integrating this concept into sports facilities and the staging of major events”. In tal senso, particolare enfasi è posta sulla possibilità di “riconversione” delle infrastrutture sportive e ricettive costruite nell’ambito dell’organizzazione dei Giochi. Lo stesso CIO sottolinea il valore aggiunto di tali infrastrutture, che va ben al di là dell’evento in sé considerato, sino a ricomprendere prospettive di vera e propria riqualificazione urbana e l’integrazione delle infrastrutture medesime nel contesto locale: “*the creation of living accommodation for athletes and other members of the sports movement must be designed to provide a boost to local housing strategies, not forgetting the poorest members of society*”.

¹² Tale obiettivo deve essere condiviso, secondo il CIO, da tutte le organizzazioni sportive.

Nonostante l'ormai imponente messe di materiale riconducibile all'idea di sviluppo sostenibile "attraverso lo sport", enunciato dalla Carta Olimpica e dall'Agenda 21, che ne riprende gli ideali, specificandone i contenuti, l'atto da ultimo richiamato costituisce – come è stato puntualmente notato in dottrina – soltanto una dichiarazione d'intenti o, se si vuole, un atto meramente dichiarativo, in quanto le disposizioni in esso contenute non sono direttamente riconducibili ad atti normativi vincolanti¹³.

A un rapido e continuo flusso di documentazione di (relativo) dettaglio concernente l'*enforcement* del principio della sostenibilità – non solo ambientale – dei Giochi Olimpici, non corrisponde, a oggi, un sufficiente controllo giuridico delle opzioni ambientali e urbanistiche adottate nell'organizzazione dell'evento.

Tale circostanza si deve, almeno in parte, alla mobilità delle fonti internazionali del diritto sportivo e alla peculiare qualificazione del Comitato Olimpico Internazionale, sulle quali non ci si può in questa sede intrattenere.

Ad ogni buon conto, guardando al caso di Rio de Janeiro, gli obiettivi di inclusione sociale, tutela della salute e riconversione delle strutture ricettive, in uno con quello, non meno rilevante, della ridefinizione del volto della città, inducono a nutrire più di qualche dubbio in ordine all'efficacia dei precetti di sostenibilità predicati nell'ordinamento sportivo.

Già nel corso delle attività preparatorie degli ultimi Mondiali di calcio, la comunità internazionale ha avuto occasione di rilevare come la "sanificazione" di interi quartieri della città (spesso in zone tutt'altro che periferiche) abbia assunto connotati tali da evidenziare se non altro un non totalmente raggiunto equilibrio tra le esigenze di riqualificazione in vista del "grande evento" e quelle della sicurezza sociale¹⁴.

Autorevoli voci, unite a una situazione economica e sanitaria ancora in via di definizione, contribuiscono a mantenere alta la guardia in relazione

¹³ Cfr. HART DAHILL, *Hosting the Games For All and By All: The Right to Adequate Housing in Olympic Host Cities*, 36. Brooklyn Journal of International Law, 2011, 1126-1127. Nonostante questo, l'attività di programmazione, soft-law e – in pratica – di "moral suasion" attuata dal Movimento e dal Comitato Olimpico Internazionale non è affatto cessata negli ultimi anni, sebbene non sempre alle dichiarazioni sia seguita l'effettiva implementazione delle politiche di "organizzazione sportiva sostenibile" auspicate (cfr., a diretta implementazione dell'Agenda 21, il Manuale sullo Sport e l'Ambiente del 2006, nonché il documento "*Sustainability through Sport. Implementing the Olympic Movement's Agenda 21 - 2012*"). Sul punto, per un quadro delle principali tappe evolutive dell'idea di sustainable development nel campo che ne occupa, cfr. il documento dal titolo "*Factsheet The Environment and Sustainable Development update - January 2014*" (Comitato Olimpico Internazionale).

¹⁴ Gibson – Watts, *World Cup: Rio favelas being 'socially cleansed' in runup to sporting events*, The Guardian, 5.12.2013.

a criticità endemiche che i Giochi Olimpici – se non adeguatamente preparati, anche e soprattutto sul piano della sostenibilità e dell’impatto sul futuro del Paese – rischiano di aggravare¹⁵.

In questo senso, è tanto più importante e opportuno evidenziare come la “costituzione” dei Giochi – cioè, la Carta Olimpica – consacri espressamente il principio dello sviluppo sostenibile nell’ambito di un’organizzazione complessa, che coinvolge profili commerciali ed economici non necessariamente attinenti alla competizione sportiva.

Riprendendo dunque la battuta dello “stregone di *Cosme Velho*”, ci si augura che il Paese ospitante abbia saputo trarre il maggior bene da un possibile “maggior male” e si auspica che il principio della sostenibilità – pur se non sufficientemente implementato secondo strumenti giuridici vincolanti nel quadro del diritto sportivo – possa trovare efficace applicazione, sì che la Costituzione dei Giochi non rimanga sul punto lettera morta.

ALBERTO BUONFINO

Avvocato e dottore di ricerca in diritto amministrativo

¹⁵ “Despite the promised legacy of a safe city for hosting the Olympic Games, killings by the police have been steadily increasing over the past few years in Rio” (Atila Roque, Executive Director of Amnesty International Brazil). Cfr. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/04/brazil-surge-in-killings-by-police-sparks-fear-in-favelas-ahead-of-rio-olympics/>.