

LA TUTELA DELL'AMBIENTE E LA LOTTA AL CAMBIAMENTO CLIMATICO NELL'ORGANIZZAZIONE DEI GRANDI EVENTI SPORTIVI

di Matteo Fermeglia*

Sommario: 1. Premessa. – 2. L'evoluzione delle politiche ambientali di CIO e FIFA. – 3. La tutela ambientale e climatica nei grandi eventi sportivi. – 3.1. I criteri di aggiudicazione delle manifestazioni sportive. – 3.2. Gli *Hosting Agreements*. – 3.3. Gli strumenti di monitoraggio e controllo (*monitoring & reporting*). – 3.4. I rimedi per l'inadempimento e le sanzioni. – 4. Rilievi conclusivi.

1. Premessa

L'organizzazione di un mega-evento sportivo, se, da un lato, si palesa in astratto come un volano per ingenti investimenti in termini strutturali e infrastrutturali – con tutte le economie di scala che ne conseguono¹ – dall'altro, si rivela potenzialmente di notevole impatto per l'ecosistema autoctono e, più in generale, per il clima². Sotto quest'ultimo profilo in particolare, lo sviluppo delle attività necessarie per la riuscita delle competizioni produce impatti in via diretta e indiretta. In primo luogo, si genera un aumento dei gas ad effetto serra (*greenhouse gases*, di seguito: GHG) derivanti dallo straordinario aumento di attività in settori particolarmente energivori, oltretutto dal notevole aumento nella produzione di rifiuti³. In secondo luogo, l'intensa e invasiva attività antropica – per

* Dottorando di ricerca in Scienze giuridiche, Università degli Studi di Udine e Università degli Studi di Trieste.

¹ Cfr. H. PREUSS, *The Contribution of the FIFA World Cup and the Olympic Games to Green Economy*, in 5 (8) *Sustainability*, 2013, n. 8, p. 3600 e per maggiori riferimenti in termini empirici, S.P. FERRIS, S. KOO, K. PARK, D.T. YI, *Gold, Silver, Bronze or Tin? The Short and Long Term Effects of Mega Sporting Events*, <http://papers.ssrn.com/sol3/displayabstractsearch.cfm>.

² Per una definizione compiuta di mega-evento sportivo, si rimanda qui al lavoro di M. MÜLLER, *What Makes an Event a Mega-Event?*, in S. FRAWLEY (a cura di), *Managing Sport Mega-Events*, Londra, 2017, p. 24, il quale inquadra la nozione su quattro elementi fondamentali: l'attrattiva in termini di pubblico; l'impatto mediatico; gli impatti in termini di costi e trasformazioni per la località ospitante.

³ Per fare un esempio, il totale delle emissioni di gas serra in occasione dei Giochi Olimpici di Londra 2012 è stata pari a 3329 tCO₂e, laddove il settore edile ha contribuito per il 43% (1442 tCO₂e), lo svolgimento delle competizioni e tutte le attività correlate per il 30% (988 tCO₂e) e i trasporti per il 18% (588

quanto confinata nelle aree designate per lo svolgimento delle varie competizioni – è suscettibile di minare la stretta interrelazione fra gli elementi naturali componenti l'ecosistema, quali, ad esempio: la biodiversità; le foreste; i corsi d'acqua.

Di riflesso, la protezione ambientale è assurta nel tempo a priorità delle organizzazioni sportive internazionali responsabili per i due massimi eventi sportivi a livello globale: il *Comitato Olimpico Internazionale* (CIO) per i Giochi Olimpici e Paralimpici (invernali ed estivi, di seguito: Giochi Olimpici); la *Fédération Internationale de Football Association* (FIFA) per la *FIFA World Cup* (di seguito: Mondiali FIFA). Pertanto, ambedue le organizzazioni hanno nel tempo sviluppato (ed adottato) una serie di strumenti e meccanismi giuridici di natura contrattuale (e non) al fine di mitigare quanto più possibile i summenzionati impatti negativi delle manifestazioni sportive sull'ambiente e il clima. Il presente contributo, quindi, una volta brevemente ricostruito il percorso evolutivo delle politiche ambientali di CIO e FIFA, andrà ad analizzare nel dettaglio tali strumenti, ponendosi come obiettivo, dunque, di tracciare un quadro d'insieme – anche in chiave critica – circa l'effettivo ruolo che il «diritto globale dello sport» può ricoprire nel contesto della *governance* climatica⁴.

2. L'evoluzione delle politiche ambientali di CIO e FIFA

La cristallizzazione in precetti di una certa valenza normativa del fervente interesse, da parte del CIO, per le questioni ambientali si può idealmente collocare nell'anno 1986, allorché l'ambiente fu formalmente inteso come terzo pilastro dello Spirito Olimpico⁵. Dieci anni dopo, la protezione delle risorse naturali e la promozione dello sviluppo sostenibile vennero definitivamente incorporate nel documento fondamentale dell'organizzazione, la Carta Olimpica, quale scopo fondamentale del CIO medesimo in riferimento stretto all'organizzazione dei Giochi Olimpici⁶.

Di seguito, quindi, il CIO ha iniziato sistematicamente ad adottare iniziative parallele a quelle che hanno contemporaneamente segnato la svolta ambientale in seno alle

tCO₂e). Cfr. UNIVERSITY OF EAST LONDON, *Olympic Games Impact Study – London 2012 Post-Games Report*, 2015, www.uel.ac.uk/Schools/ACE/Research/Centre-for_GeoInformationStudies/ResearchAreas/Projects/OGISPostGamesLondon2012, pp. 36-38.

⁴ La locuzione è chiaramente mutuata dal fondamentale lavoro di L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010, p. 258, a cui si rimanda anche per i preziosi riferimenti bibliografici.

⁵ Cfr. J. KARAMICHAS, *The Olympic Games and the Environment*, Londra, 2013, pp. 97-98.

⁶ La Regola 2, Paragrafo 13, della Carta Olimpica infatti stabilisce che l'organizzazione «sorveglia che i Giochi Olimpici si svolgano in condizioni che tengano conto in modo responsabile dei problemi dell'ambiente ed incoraggia il Movimento Olimpico a preoccuparsi di tali problemi, a recepire tali preoccupazioni in tutte le proprie attività ed a sensibilizzare tutte le persone ad esso collegate sull'importanza di uno sviluppo sostenibile». Tuttavia, ritengo personalmente di maggior pregnanza la formulazione originale in lingua inglese, secondo la quale è compito del CIO «to encourage and support a responsible concern for environmental issues, to promote sustainable development in sport and to require that the Olympic Games are held accordingly». Il documento in lingua inglese è disponibile al seguente link: https://stillmed.olympic.org/Documents/olympic_charter_en.pdf.

Nazioni Unite, a partire dalla Conferenza di Rio (UNCED) del 1992 fino alla *UN Agenda 21* sullo sviluppo sostenibile. Sotto questo profilo, particolare rilievo assume l'accordo siglato nel 1994 fra il CIO e il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP), dal quale è scaturito sia uno stretto accordo di collaborazione sia il documento fondamentale in materia di politica ambientale olimpica, icasticamente denominato: *Olympic Movement Agenda 21*⁷. Il documento, nell'abbracciare *in toto* la (ormai tralatizia) nozione di sviluppo sostenibile fatta propria dalla Commissione *Brundtland*, si pone l'obiettivo di innervare la stessa all'interno non solo delle manifestazioni espressione dello Spirito Olimpico, ma anche con riferimento all'operato interno del CIO e degli enti ad esso affiliati⁸.

Ad ogni modo, i primi risultati in termini pratici della svolta avvenuta nella politica ambientale olimpica si possono individuare in occasione dei Giochi Olimpici invernali di Lillehammer 1994, ove il CIO dapprima recepì talune iniziative proposte dal Comitato Organizzatore Nazionale consistenti in una serie di misure puntuali e strumenti di pianificazione a livello locale⁹. Tali suggerimenti divennero, dunque, la base per i primi veri «*Green games*», in occasione dei Giochi Olimpici estivi di Sidney 2000, il cui concetto e aspetti ecologici e ambientali caratterizzeranno le future manifestazioni fino ai Giochi Olimpici estivi di Beijing 2008¹⁰. I Giochi cinesi hanno rappresentato un momento fondamentale nel percorso verso lo sviluppo e l'eventuale adozione di un approccio sostenibile onnicomprensivo con riferimento a tutti gli aspetti organizzativi dell'evento sportivo¹¹; ma, soprattutto, hanno segnato uno dei punti più alti nella succitata collaborazione tra CIO e UNEP, oltre al Comitato Organizzatore locale responsabile per l'organizzazione dei Giochi Olimpici 2008. In concreto, ciò condusse a una puntuale individuazione di progetti da sviluppare *in loco*, di cui 20 già delineati in se-

⁷ Cfr. CIO, *Olympic Movement Agenda 21: Sport for Sustainable Development*, Losanna, 1999, disponibile al link: <https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Documents/Olympism-in-Action/Environment/Olympic-Movement-s-Agenda-21.pdf>. In estrema sintesi, il documento pone le basi affinché l'attività del CIO e del movimento olimpico persegua gli obiettivi generali di miglioramento delle condizioni socio-economiche e della conservazione e gestione sostenibile delle risorse naturali. Cfr. sul punto H. CANTELON, M. LETTERS, *The Making of the IOC Environmental Policy as the Third Dimension of the Olympic Movement*, in *International Review for the Sociology of Sport*, 2000, vol. 35, p. 295 ss. e G. WILTSCHKO, *Principles of Sustainable Urban Development in the Bidding Process for Olympic Games*, Vienna, 2010, p. 71.

⁸ Sotto quest'ultimo profilo in particolare, venne istituita l'anno seguente una commissione *ad hoc* – *Sport and Environment Commission*, di seguito rinominata *Sustainability and Legacy Commission* – avente lo scopo precipuo di consigliare l'*Executive Board* con riferimento all'inclusione della sostenibilità nei Giochi Olimpici. Cfr. CIO, *Sustainability and Legacy Commission*, alla pagina web: www.olympic.org/sustainability-and-legacy-commission.

⁹ Cfr. P. CARATTI, L. FERRAGUTO, *The Role of Environmental Issues in Mega-Events Planning and Management Processes: Which Factors Count?*, in G. HAYES, J. KARAMICHAS (a cura di), *Olympic Games, Mega Events and Civil Societies. Globalisation, Environment, Resistance*, Londra, 2012, pp. 109-125.

¹⁰ Cfr. R. MCGEOGH, *The Green Games: The Legal Obligations that Have Arisen from the Green Bid*, in *UNSW L J*, 1999, n. 3, p. 716.

¹¹ J. KARAMICHAS, *The Olympic Games and the Environment*, cit., pp. 100-101.

de di partecipazione alla procedura di assegnazione¹². Da Beijing 2008 in avanti, tutti i Comitati Organizzatori susseguiti nel tempo (Vancouver 2010; Londra 2012; Sochi 2014; Rio 2016) hanno dato assoluta priorità alla pianificazione in termini di sostenibilità di tutte le attività correlate con i Giochi Olimpici, viepiù impegnandosi a pubblicare report puntuali in ossequio agli standard dettati dalla *Global Reporting Initiative*¹³.

L'iter seguito dalla FIFA verso l'inclusione della sostenibilità ha seguito un andamento per certi versi simile, nella misura in cui ha trovato concezione a livello locale. Si deve, infatti, al Comitato Organizzatore della FIFA World Cup 2006 in Germania l'elaborazione di una sofisticata serie e comprensiva di obiettivi in termini ambientali con riferimento all'organizzazione dell'edizione tedesca, riunite sotto l'epitome *Green Goal*¹⁴. In estrema sintesi, l'iniziativa tedesca concentrava i propri sforzi sui seguenti obiettivi: conservazione delle risorse idriche; limitazione dei rifiuti; efficienza energetica e riduzione delle emissioni di GHG (in particolare nel settore dei trasporti), con l'obiettivo generale – invero molto ambizioso – di far diventare i Mondiali del 2006 i primi ad impatto climatico zero (*climate-neutral*)¹⁵. L'iniziativa tedesca è stata di seguito fatta propria dalla FIFA, sebbene mantenendo un carattere non vincolante con riferimento soprattutto ai criteri di assegnazione e organizzazione delle competizioni successive. Ciononostante, essa ha a sua volta ispirato l'attività del succedente Comitato Organizzatore del Mondiale sudafricano (2010), il quale procedette spontaneamente ad elaborare – sebbene con risultati controversi – un piano per l'innovazione dei trasporti urbani ed extraurbani¹⁶.

¹² Cfr., sul punto, il report pubblicato dall'UNEP, *Independent Environmental Assessment: Beijing 2008 Olympic Games*, 2009, disponibile al seguente link: <https://www.unclearn.org/sites/default/files/inventory/unep36.pdf>.

¹³ Cfr. il documento della RIO 2016 ORGANISING COMMITTEE FOR THE OLYMPIC AND PARALYMPIC GAMES, *Embracing Change: Rio 2016 Sustainability Report*, 2014, p. 37. In estrema sintesi, la *Global Reporting Initiative* (GRI) rappresenta un ente non-profit impegnato nell'attività di monitoraggio sugli impatti economici, ambientali e sociali delle attività di enti pubblici e privati, con riferimento al raggiungimento di standard globali di sviluppo sostenibile. Nel 2016, GRI ha lanciato per la prima volta linee guida per definire un modello su scala globale per le suddette attività di monitoraggio. Tutti i documenti relativi sono consultabili online all'indirizzo: <https://www.globalreporting.org/standards>.

¹⁴ Per una panoramica generale sulla Green Goal Initiative del 2006 si rimanda a INSTITUT FÜR ANGEWANDTE ÖKOLOGIE, *Green Goal – Environmental Objectives for the 2006 FIFA World Cup*, Berlino-Darmstadt, 2003, al link: <https://www.oeko.de/oekodoc/169/2003-044-en.pdf>.

¹⁵ Cfr. FIFA 2006 LOC, *2006 FIFA World Cup Green Goal Legacy Report*, disponibile al link: https://resources.fifa.com/mm/document/afsocial/environment/01/57/12/66/2006fwcgreengoallegacyreport_en.pdf, pp. 27-30. Ma s.v. anche H. DOLLES, S. SÖDERMAN, *Addressing ecology and sustainability in mega-sporting events: The 2006 football World Cup in Germany*, in *Journal of Management & Organization*, 2010, vol. 16, p. 600 ss.

¹⁶ Il progetto *Green Goal* predisposto per i Mondiali 2010 in Sud Africa, invece, prevedeva che ognuna delle città designate per ospitare i match della competizione sviluppassero un piano specifico con riguardo alla gestione dei rifiuti urbani, i trasporti pubblici, il consumo d'acqua, l'efficienza energetica, la tutela della biodiversità e la gestione del turismo sostenibile. Nel complesso, l'esperienza sudafricana è stata foriera di uno sviluppo nell'approccio al tema delle riduzioni di GHG: cfr. UNEP, *FIFA World Cup South Africa 2010 Report*, 2012, disponibile al link: www.unep.org/PDF/PressReleases/FIFA_2010_LR.pdf.

Nel 2014, la FIFA ha approvato e posto in essere il proprio nuovo programma ambientale (*Football for the Planet*) sulla base dei pilastri fondamentali del precedente, sebbene con una marcata maggiore attenzione per due peculiari aspetti: l'inclusione di criteri di sostenibilità nella costruzione delle strutture ospitanti la competizione¹⁷; la compensazione delle emissioni di GHG attraverso crediti di carbonio (c.d. «*carbon offsetting*»)¹⁸. Tuttavia, la protezione dell'ambiente è entrata stabilmente a far parte dei criteri fondamentali utilizzati in sede di aggiudicazione dei giochi a partire dalla recente procedura di assegnazione per i Mondiali FIFA 2018 e 2022 (che si terranno rispettivamente in Russia e Qatar). Tra le novità di maggior rilievo in termini sistematici, i nuovi criteri introdotti dalla FIFA mirano a una cooperazione dal basso (*bottom-up*) tra la FIFA medesima e l'ente designato a livello nazionale, anziché sull'imposizione precipua di standard ambientali (*top-down*). Tale approccio è, dunque, incorporato in una complessa *Sustainability Strategy*, la quale mira a ricomprendere tanto gli aspetti ambientali, quanto quelli economici e sociali derivanti dall'organizzazione della manifestazione¹⁹.

3. La tutela ambientale e climatica nei grandi eventi sportivi

In termini generali, il ruolo peculiare svolto dal CIO e dalla FIFA nel contesto più ampio del diritto internazionale ambientale – nonché, più specificamente, del cambiamento climatico – va messo a sistema con il rilievo che esse costituiscono di per sé mere associazioni regolate dal diritto elvetico²⁰; pertanto, come tali, di principio non possono vedersi riconosciuta piena soggettività giuridica nell'ordinamento internazio-

¹⁷ Tali obiettivi possono essere perseguiti ad esempio ricorrendo a pannelli solari fotovoltaici per l'illuminazione pubblica, oltre a certificazioni LEED per gli impianti sportivi e corsi di aggiornamento sulla gestione sostenibile degli stessi. Per un approfondimento in termini diacronici sui progressi raggiunti in termini di edilizia degli impianti nei Mondiali FIFA, cfr. L. STREET, S. FRAWLEY, S. COBURN, *World Cup Stadium Development and Sustainability*, in S. FRAWLEY, D. ALDAIR (a cura di), *Managing the Football World Cup*, Londra, 2014, pp. 104-132.

¹⁸ Non casualmente, la FIFA ha deciso di adottare politiche di *carbon offsetting* a far data proprio dal Mondiale FIFA 2006 in Germania attraverso l'istituzione di specifici progetti nei Paesi ospitanti. Cfr. per tutti i riferimenti sul punto FIFA, *Carbon Management and Climate Protection at FIFA*, 2016, disponibile al link: http://resources.fifa.com/mm/document/afsocial/environment/02/83/13/97/carbonmanagementandclimateprotectionatfifa_neutral.pdf.

¹⁹ Cfr., sotto questo profilo, FIFA e 2018 FIFA WORLD CUP RUSSIA LOC, *Sustainability Strategy of the 2018 FIFA World Cup Russia*, disponibile al link: http://resources.fifa.com/mm/document/tournament/competition/02/66/69/50/sustainabilitystrategyfor2018fifaworldcup_neutral.pdf.

²⁰ A mente della Regola 15, par. 1, della Carta Olimpica, «The IOC is an international non-governmental not-for-profit organisation, of unlimited duration, in the form of an association with the status of a legal person, recognised by the Swiss Federal Council». Per quanto riguarda la FIFA, l'art. 1 degli *FIFA Statutes* la qualifica espressamente quale «association governed under art. 60 of the Swiss Civil Code» (cfr. FIFA, *FIFA Statutes*, al link: www.fifa.com/mm/document/affederation/generic/02/58/14/48/2015fifastatutesen_neutral.pdf).

nale²¹. Tuttavia, in quanto soggetti di diritto privato e titolari di diritti di carattere dominicale sui Giochi Olimpici e sui Mondiali FIFA²², il CIO e la FIFA hanno nel tempo articolato tre principali strumenti finalizzati alla salvaguardia dell'ambiente.

Anzitutto, si è intervenuto nell'ambito della (complessa) procedura di assegnazione delle manifestazioni, prevedendo criteri puntuali con riferimento alla tutela ambientale-climatica in sede di gara per le città o i Paesi candidati. All'aggiudicazione seguono, dunque, specifici obblighi – di natura precipuamente contrattuale – con riferimento alla fase di effettiva organizzazione delle competizioni da parte del Paese (o città) aggiudicatario. Infine, CIO e FIFA hanno delineato precisi meccanismi di monitoraggio e controllo (*monitoring and reporting*) circa l'effettivo adempimento degli obblighi summenzionati, a cui può far seguito il ricorso a specifiche sanzioni.

3.1. I criteri di aggiudicazione delle manifestazioni sportive

Giochi Olimpici

La procedura di assegnazione dei Giochi Olimpici (invernali ed estivi) si è articolata dal 1999 in due fasi²³. La prima (*Candidature Acceptance*), basata su un articolato questionario a sua volta composto da domande focalizzate su temi peculiari, fra cui quello dello *status* ecologico e ambientale delle località individuate per ospitare i Giochi. Una volta compilato dall'ente rappresentante la città candidata, il questionario veniva, dunque, esaminato e valutato da un *ad hoc Working Group* del CIO, il quale, a sua volta, emanava un dettagliato report che teneva conto, tra le altre, delle «condizioni ambientali e degli impatti» degli eventuali futuri Giochi Olimpici. Il report veniva a sua volta sottoposto all'attenzione dell'*Executive Board*, il quale avrebbe deciso quali candidature far avanzare alla seconda fase, così conferendo alle proposte selezionate lo *status* di *Candidate Cities*²⁴. La seconda fase, invece, vedeva il ruolo della *Evaluation Commission*, la quale aveva il compito di visitare le città candidate e, tra gli altri, verificare le informazioni circa le condizioni ambientali inserite nel questionario²⁵. La decisione finale veniva, quindi, adottata dall'*Executive Board* sulla base dei report redatti dalla stessa *Evaluation Commission*.

Appare, dunque, palese che il ruolo centrale nell'ambito della sopra descritta pro-

²¹ Cfr. sul punto in generale, I. ROSSI, *Legal Status of Non-Governmental Organizations in International Law*, Antwerp, 2010, p. 347 ss.; più nello specifico, con riferimento al CIO, R. GAUTHIER, *The International Olympic Committee's Accountability for Harmful Consequences of the Olympic Games: A Multi-Method International Legal Analysis*, PhD Thesis, Erasmus University of Rotterdam 2015, pp. 65-66.

²² S.v. rispettivamente la Regola 7.1 della Carta Olimpica e l'art. 67, par. 1, dei *FIFA Statutes*.

²³ Per una descrizione articolata della procedura, cfr. L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, cit., pp. 160-167; più in generale, per un inquadramento del ruolo del CIO rispetto ai Giochi Olimpici, cfr. M. SANINO, *Olimpiadi*, voce del *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, pp. 291-296 e più di recente M. VELLANO, *Comitato Internazionale Olimpico (CIO)*, *ivi*, Aggiornamento, 2005, pp. 153-162.

²⁴ Cfr. le *Bye-Laws* (1.6) alla Regola 33, n. 5 della Carta Olimpica.

²⁵ *Id.*, 2.3.

cedura di aggiudicazione fosse ricoperto dal questionario, elemento, questo, il cui contenuto è, peraltro, variato notevolmente nel tempo, anche e soprattutto alla luce dell'esperienza maturata al succedersi delle manifestazioni olimpiche²⁶. Ad ogni modo, in termini generali tutti i questionari predisposti dal CIO prevedevano apposite sezioni dedicate a problemi di matrice ambientale, concentrandosi sui seguenti temi: coinvolgimento delle autorità pubbliche e dei vari *stakeholders* nella gestione degli aspetti ambientali dei (futuri) Giochi, inclusi gli enti rappresentativi della società civile; presenza o meno di strumenti di pianificazione e autorizzativi ambientali (su tutti, la Valutazione di Impatto Ambientale); i potenziali impatti ambientali derivanti dalla localizzazione, design e costruzione degli impianti destinati ad ospitare il pubblico e le competizioni. Con riferimento al tema del cambiamento climatico in particolare, laddove un generico riferimento alla necessità di «minimizzare gli impatti, ottimizzare le fonti di energia e provvedere a soluzioni efficienti dal punto di vista energetico con riferimento agli impianti e alle attività» previste nei Giochi è stato introdotto a partire dalla procedura per le Olimpiadi estive 2016²⁷, nessun riferimento significativo era, invece, individuabile nei questionari redatti per le due precedenti edizioni (2012 e 2008). Ma soprattutto, i questionari in parola hanno rappresentato primariamente uno strumento di raccolta dati e informazioni (*information-gathering*); di conseguenza, la loro compilazione ed eventuale sottoposizione al CIO non comportavano la nascita di alcun obbligo giuridico per la città candidata relativamente a quanto ivi contenuto e dichiarato, salvi gli obblighi derivanti dal diritto nazionale, sovra-nazionale e/o internazionale per quanto riguarda la costruzione degli edifici e degli impianti – quali, ad es., la disciplina sulla V.I.A.²⁸.

A far data dai Giochi Olimpici estivi 2024 (recentemente assegnati a Parigi) e invernali 2022 (Beijing), tuttavia, l'assegnazione dei Giochi Olimpici farà riferimento a una nuova, ben più complessa procedura. La nuova procedura – adottata nel contesto più ampio dell'Agenda 2020 di riforma del CIO²⁹ – differisce radicalmente anzitutto laddove si abbandona la precedente struttura bifasica per una a tre passaggi, a cui si aggiunge una preliminare, di mero scopo consultivo rispetto alle città che hanno presentato la loro candidatura, però mirata ad assicurare un allineamento quanto più coe-

²⁶ Cfr. R. GAUTHIER, *Olympic Game Host Selection and the Law: A Qualitative Analysis*, in Jeffrey S. Moorad *Sports Law Journal*, 2015, vol. 23, n. 1, p. 57.

²⁷ CIO, *2016 Candidature Procedure and Questionnaire*, Losanna, 2008, consultabile al link: https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Documents/Host-City-Elections/-XXXI-Olympiad-2016/Candidature-Procedure-and-Questionnaire-for-the-Games-of-the-XXXI-Olympiad-in-2016.pdf#_ga=1.36714664.925030222.1488443596, Q 6.10.

²⁸ *Id.*, Q 6.7. Cfr. inoltre R. GAUTHIER, *op. ult. cit.*, p. 47.

²⁹ Per quanto qui di rilievo, uno dei punti programmatici essenziali della *Olympic Agenda 2020* del CIO è proprio l'inclusione della sostenibilità in tutti gli aspetti dei Giochi Olimpici, oltre a tutte le operazioni e attività ordinarie del Movimento Olimpico. Cfr. CIO, *Olympic Agenda 2020 Recommendations*, Losanna, 2014, p. 12, disponibile al link: https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Documents/Olympic-Agenda-2020/Olympic-Agenda-2020-20-20-Recommendations.pdf#_ga=2.159218364.787774442.1526489635-1379673600.1492503113.

rente possibile tra i piani di sviluppo previsti per i Giochi e quelli di lungo termine³⁰. Terminata la fase preliminare, le città candidate sono tenute nella prima fase a formulare quella che è la loro visione concettuale e strategica circa la pianificazione dei futuri Giochi Olimpici³¹. Di seguito, esse procedono a esplicitare il quadro giuridico e finanziario a supporto della loro candidatura, nonché la struttura di *governance* prevista per l'organizzazione³². Quindi, nella terza e ultima fase, si procede alla stesura di puntuali piani di organizzazione (*delivery*) e di gestione post-Giochi (*legacy*).³³ Sebbene ognuna delle tre fasi perpetui in concreto il ricorso a questionari, quest'ultimi svolgono ora un ruolo decisamente più pervicace in termini di descrizioni e spiegazioni in merito agli obiettivi e alle misure specifiche che i candidati intendono adottare in sede di organizzazione delle manifestazioni. Con riguardo specificamente al tema degli impatti ambientali e climatici dei Giochi Olimpici, invece, oltre a inquadrare tali aspetti quali parti integranti le prime due fasi, la procedura nella terza fase prevede un'ampia sezione dedicata agli aspetti complessivi di sostenibilità (*sustainability*) dei futuri Giochi Olimpici³⁴. Con riferimento al cambiamento climatico in particolare, poi, viene introdotto l'obbligo (sempre durante la terza fase) di elaborare un complesso piano di gestione delle emissioni di GHG (*Carbon Management Strategy*), con lo scopo ultimo ben preciso di «*measure, minimise, manage and mitigate impacts of greenhouse gas emissions during Games preparation and Games-time*»³⁵.

Mondiali FIFA

Se confrontato con la sopra descritta procedura seguita per l'assegnazione dei Giochi Olimpici, il sistema adottato dalla FIFA, sino ad ora, con riferimento alla massima competizione calcistica mondiale, risulta senza dubbio correlato a un carattere di onto-

³⁰ Cfr. CIO, *Olympic Games Framework produced for the 2024 Olympic Games*, Losanna, 2015, al link: https://stillmed.olympic.org/Documents/Host_city_elections/IOC_Olympic_Games_Framework_English_Interactive.pdf, p. 18.

³¹ Cfr. CIO, *Candidature Process Olympic Games 2024*, Losanna, 2015, al link: https://stillmed.olympic.org/Documents/Host_city_elections/Candidature_Process_Olympic_Games_2024.pdf, p. 15.

³² *Id.*, p. 16.

³³ *Id.*, p. 17.

³⁴ See CIO, *Olympic Games Framework produced for the 2024 Olympic Games*, cit., p. 77, in cui il concetto di sostenibilità viene declinato come «[...] a wide-ranging theme, central to the candidature concept and legacy ambitions of the host city», inoltre estrinsecandolo come un tema che abbraccia «[...] social, ethical and economic aspects. It is a continual process, and is fundamentally about *making informed, balanced decisions that minimise impacts and maximise benefits, both now and for the future*» (corsivo mio).

³⁵ Cfr. CIO, *Candidature Questionnaire Olympic Games 2024*, Losanna, 2015, al link: https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Documents/Host-City-Elections/XXXIII-Olympiad-2024/Candidature-Questionnaire-for-the-XXXIII-Olympiad2024.pdf#_ga=1.81383583.925030222.1488443596, Q 84. Per i Giochi Olimpici invernali cfr. invece CIO, *2022 Candidature Procedure and Questionnaire: XXIV Olympic Winter Games*, Losanna, 2014, al seguente link: https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Documents/Host-City-Elections/XXIV-OWG-2022/Candidature-Procedure-and-Questionnaire-for-the-XXIV-Olympic-Winter-Games-2022.pdf#_ga=1.39229483.925030222.1488443596, pp. 82-84.

logica informalità. In termini generali, infatti, pochi riferimenti precisi si possono individuare nei documenti fondamentali dell'associazione (*FIFA Statutes*); sicché, di principio, viene lasciato ampio spazio al potere discrezionale del Comitato Organizzatore FIFA in merito ai criteri e i principi che informano la singola procedura di aggiudicazione³⁶.

Ad ogni modo, tratti comuni essenziali della procedura sono la necessaria presenza di una manifestazione di interesse all'aggiudicazione del diritto ad ospitare la manifestazione da parte dell'ente rappresentativo il Paese potenzialmente candidato in seno alla FIFA (*Member Association*, ad es., per l'Italia, la FIGC). A tale dichiarazione fa, dunque, eventualmente seguito una formale domanda di ammissione alla procedura di gara (*Bidding Registration*); una volta completata la registrazione, spetta alla *Member Association* designare un ente *ad hoc* che si ponga come riferimento nazionale per la procedura di aggiudicazione (*Bid Committee*). Spetta a quest'ultimo dunque redigere e presentare al Comitato Organizzatore FIFA un'offerta formale (*Bid Book*), la quale di per sé già include una documentazione dettagliata circa tutte le informazioni necessarie per l'organizzazione dei Mondiali. Il *Bid Book* si pone, in sostanza, come una proposta contrattuale – tendenzialmente irrevocabile – che, dunque, vincola sia la *Bid Committee* sia la *Member Association* nazionale.

Ricevuta l'offerta formale da parte del candidato, il Comitato Organizzatore FIFA provvede a visite *in situ* e a confronti con il *Bid Committee*, riportando gli esiti al Comitato Esecutivo FIFA – anche mediante valutazioni di tipo tecnico – prima del voto definitivo in sede assembleare da parte dei delegati FIFA.

La procedura trova definizione di massima nel *Bid Book*, sottoscritto dal Comitato Organizzatore Locale (LOC), dall'ente pubblico ospitante e dalla FIFA medesima, il quale si compone di un corpo principale, oltre a vari allegati. Il primo, a sua volta, è suddiviso in capitoli tematici, fra i quali risalta quello dedicato alla tutela ambientale (*Environmental Protection*). Le singole clausole comprese nel paragrafo citato – invero mirate a costituire obblighi di natura più generale anziché specifiche misure in capo al Paese ospitante – prevedono un impegno in termini di valutazione onnicomprensiva degli impatti ambientali e climatici della manifestazione, con riferimento a sei elementi in particolare: il consumo di risorse idriche; la gestione dei rifiuti; il consumo di energia; i sistemi di trasporto; l'inclusione di criteri di sostenibilità ambientale nelle future procedure ad evidenza pubblica; gli standard di costruzione degli edifici e degli impianti³⁷. Sotto questo profilo, nel *Bid Book* il Paese ospitante si impegna, peraltro, espressamente ad elaborare un piano di protezione ambientale (*Environmental Protec-*

³⁶ Cfr. *FIFA Statutes*, art. 69. Per completezza, va qui rimarcato che le medesime regole si applicano in larga parte anche in altri eventi calcistici di scala mondiale, tra cui la FIFA Confederations Cup, la FIFA Women's World Cup, nonché i campionati Mondiali FIFA giovanili U-20 e U-17 (maschili e femminili).

³⁷ Cfr. FIFA, *FIFA Bidding Agreement regarding the submission of bids for the right to host and stage 2018 FIFA World Cup or 2022 FIFA World Cup*, consultabile al link: [http://www.transparencyinsport.org/The_documents_that_FIFA_does_not_want_fans_to_read/PDF-documents/\(11\)FIFA-Bidding-agreement.pdf](http://www.transparencyinsport.org/The_documents_that_FIFA_does_not_want_fans_to_read/PDF-documents/(11)FIFA-Bidding-agreement.pdf), p. 14.

tion Plan), altresì al fine di integrare gli aspetti di tutela ambientale nella intera struttura di *governance* della manifestazione³⁸.

Complessivamente, pertanto, non si può affermare che gli strumenti tuttora adottati dalla massima associazione calcistica mondiale obliterino gli obiettivi in termini di riduzione dell'impatto sull'ecosistema e sul clima delle grandi manifestazioni calcistiche.

Va rilevato come i notori fatti di cronaca recenti abbiano indotto una profonda riflessione critica in seno agli organi di vertice della FIFA anche in merito a una ridefinizione della procedura che conduce all'assegnazione dei Mondiali³⁹. Sicché, nel 2017, è stato adottato un procedimento completamente nuovo di aggiudicazione delle prossime competizioni mondiali, con riferimento all'edizione prevista per il 2026⁴⁰. La procedura, sebbene concettualmente e strutturalmente simile a quella già descritta, mira, tuttavia, a garantire alti standard di trasparenza e ad includere in misura molto più decisa gli aspetti legati agli impatti sociali ed ambientali dei Mondiali.

Sotto questo profilo, la prima innovazione di rilievo concerne la richiesta al Governo del Paese candidato di sottoscrivere una Dichiarazione formale contenente un impegno solenne alla più ampia collaborazione con la FIFA (e gli enti affiliati) nell'ambito dell'organizzazione dell'evento, oltre al rispetto dei diritti umani e dei lavoratori prima, durante e dopo lo svolgimento del Mondiale⁴¹. Medesimo adempimento viene imposto ad ogni città identificata come futura sede della competizione⁴².

Allo stesso tempo, viene rivista la struttura del *Bidding Registration*, il quale ora include un capitolo specifico dedicato allo sviluppo sostenibile, concepito in endiadi

³⁸ *Id.*, pp. 13-15. In aggiunta, si prevede la creazione di un *National Environmental Advisory Board* a cui vanno attribuite le funzioni di consultazione e interlocuzione rispetto agli *stakeholders* coinvolti nell'organizzazione – incluse le ONG e gli enti rappresentativi della società civile – oltre a sviluppare specifiche iniziative volte a consolidare la coscienza ambientale nella popolazione interessata dalla manifestazione.

³⁹ D'altronde, già nel 2011, l'allora Presidente della FIFA (Sepp Blatter) suggerì l'adozione di un procedimento per ampi tratti simile a quello del CIO, con una fase preliminare di valutazione tecnica delle candidature, seguita da una selezione finale ad opera del Congresso della FIFA.

⁴⁰ I nuovi requisiti per la procedura di assegnazione sono stati approvati dal 67° Consiglio della FIFA in data 9-11 maggio 2017 (cfr. FIFA, *FIFA Regulations for the selection of the venue for the final competition of the 2026 FIFA World Cup*, disponibile al link: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/02/91/60/99/biddingregulationsandregistration_neutral.pdf). Le manifestazioni d'interesse per l'organizzazione della competizione sono dunque giunte entro la *deadline* fissata per il giorno 11 agosto 2017. Le candidature, consolidate nei *Bidding Agreements* già sottoposti all'attenzione del Consiglio FIFA, saranno, dunque, valutate e sottoposte a votazione da parte del Congresso FIFA non oltre il 18 giugno 2018. Per tutti i dettagli sulla nuova procedura cfr. FIFA, *Guide to the Bidding Process for the 2026 FIFA World Cup*, al link: <https://img.fifa.com/image/upload/hgopypqfiviladnm7q90.pdf>.

⁴¹ Un modello del documento è consultabile al seguente link: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/02/91/61/41/templategovernmentdeclaration%5bsinglebid%5d_neutral.pdf.

⁴² Anche in questo caso, un modello del documento si può ritrovare al seguente link: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/02/91/61/59/templatehostcitydeclaration%5bsinglebid%5d_neutral.pdf.

rispetto alla protezione dei diritti umani⁴³. In questa fase si segnala l'importante riferimento, che opera quindi a livello di principio della futura azione amministrativa degli enti ospitanti, allo standard internazionale ISO20121 sulla gestione sostenibile dei grandi eventi⁴⁴.

Infine, viene definito analiticamente il contenuto del *Bid Book*, il quale conterrà, tra le altre, sezioni dedicate alla visione strategica integrata dei Giochi rispetto ad altre politiche (*Integrated Hosting Vision and Strategy*) ed alla gestione di lungo periodo post-Mondiali (*Legacy*), in analogia alla nuova procedura prevista per i Giochi Olimpici⁴⁵. Inoltre, il *Bid Book* dovrà fornire informazioni dettagliate sulle strutture ricettive e quelle destinate ad ospitare le partite (*Stadiums; Facilities; Accomodation*); sulle infrastrutture e sui trasporti, anche aerei (*Transport Infrastructure and General Mobility*)⁴⁶. Ma soprattutto, sono previste apposite sezioni dedicate alla sostenibilità (*Sustainable Event Management*) e alla protezione ambientale (*Environmental Protection*). Nella prima si prevede l'elaborazione di una strategia complessiva legata all'organizzazione sostenibile, già citata nell'ambito del *Bidding Registration*, la quale deve, però, comprendere anche gli aspetti legati alla tutela dei lavoratori, alla lotta alla corruzione e alle pratiche etiche di business⁴⁷. Nella seconda, oltre al già presente riferimento agli strumenti autorizzativi e pianificatori ambientali (su tutti, la V.I.A.) si fa espressa menzione circa la necessità di garantire certificazioni ambientali riconosciute a livello internazionale per la costruzione degli stadi (*sustainable building certification*); nessun riferimento è, invece, incluso con riguardo agli impatti in termini di emissione di GHG della futura manifestazione⁴⁸.

3.2. Gli *Hosting Agreements*

Come noto – nonché già accennato in precedenza – una volta conclusa la procedura di aggiudicazione del diritto all'organizzazione delle manifestazioni, sia il CIO sia la FIFA procedono ad affidare i rispettivi compiti ad enti delegati a livello nazionale. Per i Giochi Olimpici, tale compito è demandato al Comitato Olimpico Nazionale, oltre alla/e città ospitante/i e al Comitato Organizzatore Olimpico *ad hoc* nominato a livello

⁴³ Cfr. FIFA, *Bidding Registration regarding the submission of Bids for the hosting and staging of the 2026 FIFA World Cup*, disponibile al link: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/02/91/85/50/biddingregistration_neutral.pdf, capitolo 8 (*Sustainable Event Management and Human Rights*).

⁴⁴ *Id.*, 8.1 (*General principles*). Si denota, inoltre, come il medesimo standard sia stato già adottato in sede di organizzazione dei Giochi Olimpici in occasione, ad esempio, dell'edizione estiva di Londra 2012.

⁴⁵ Cfr. FIFA, *Structure, Content, Presentation, Format and Delivery of Bid Book*, 2017, al seguente link: http://resources.fifa.com/mm/document/affederation/administration/02/91/61/10/structure.content.and.format.of.bid_neutral.pdf, p. 1-3.

⁴⁶ *Id.*, pp. 7-15.

⁴⁷ *Id.*, pp. 23-25.

⁴⁸ *Id.*, pp. 29-30.

nazionale – il quale si forma cinque mesi dopo l'effettiva assegnazione dei Giochi⁴⁹. La FIFA, invece, si relaziona sin dal principio con il già menzionato Comitato Organizzatore Locale (LOC), formatosi già in sede di partecipazione alla gara da parte del Paese ospitante. Ad ogni modo, in entrambi i casi citati i rapporti che intercorrono tra gli enti di diritto pubblico e privato menzionati poc'anzi sono incardinati in accordi di natura contrattuale, denominati generalmente: *Hosting Agreements*, dal contenuto particolarmente dettagliato ed esaustivo⁵⁰.

Per quanto concerne i Giochi Olimpici, tali strumenti prendono il nome di *Host City Contract* (HCC), conclusi dalla città ospitante e dal Comitato Olimpico Nazionale quale rappresentante del CIO⁵¹. Le clausole contenute nell'HCC – assieme alle previsioni di natura preminentemente operativa allegate (*Operational Requirements*) – mirano, dunque, a conferire natura di obbligo (vincolante) agli impegni (non vincolanti) già fatti propri dall'ente ospitante in sede di assegnazione, anche per ciò che riguarda gli aspetti di protezione ambientale e climatica⁵². Sotto questo profilo, più in generale l'HCC vincola il Comitato Organizzatore Olimpico locale, la città ospitante e il Comitato Olimpico nazionale ad adempiere alle obbligazioni ivi dedotte compatibilmente con il principio dello sviluppo sostenibile e nell'ottica di contribuire al raggiungimento degli Obiettivi Globali sullo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite⁵³. Inoltre, le *Operational Provisions* prevedono l'obbligo per la città ospitante di sviluppare strategie per la sostenibilità (*Sustainability Strategy*) e per la gestione post-Giochi (*Olympic Legacy Plans*), quali elementi volti a definire in concreto le linee di sviluppo tracciate in sede di candidatura⁵⁴. Più nel dettaglio, nel contesto della *Sustainability Strategy* il

⁴⁹ Per quanto concerne proprio il Comitato Organizzatore Olimpico, si ritiene necessario specificare come ad esso – diversamente dal Comitato Olimpico Nazionale – non possa attribuirsi qualifica di ente di diritto pubblico, in quanto non titolare delle medesime garanzie patrimoniali degli enti che pure hanno contribuito alla sua formazione (cfr., con riferimento all'esperienza dei Giochi Olimpici invernali di Torino 2006, Tar Piemonte, Sez. II, 3 marzo 2004, n. 362, in *Giur. it.*, 2004, n. 7, p. 1527 ss.).

⁵⁰ Come puntualmente posto in evidenza dalla dottrina, tali accordi possono essere tendenzialmente riconducibili a un atto di natura concessoria, dal momento che tramite quest'ultimi avviene il trasferimento di un diritto – quello di ospitare i Giochi – caratterizzato da esclusività; anche se non si nega la possibile qualificazione del negozio in termini puramente privatistici (cfr. L. CASINI, *op. cit.*, p. 169).

⁵¹ Cfr. le *Bye-Laws* alla Regola 33 della Carta Olimpica.

⁵² Cfr., fra gli altri, l'interessante lavoro di W. JENNINGS, *Olympic Risks*, Londra, 2012, p. 170 ss.

⁵³ Cfr. CIO, *2024 Host City Contract Principles*, Losanna, 2015, disponibile al link: https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Documents/Host-City-Elections/XXXIII-Olympiad-2024/Host%20City%20Contract%202024%20-%20Principles.pdf#_ga=1.39457963.925030222.1488443596, art 15.1. Con riferimento agli obiettivi di sviluppo sostenibile (UN SDG) al 2030, va qui ricordato che questi, oltre a considerare il cambiamento climatico come una delle principali minacce al raggiungimento degli obiettivi medesimi, lo inquadrano tra le priorità puntuali da raggiungere (*SDG n. 13: Take urgent action to combat climate change and its impacts*, al link: <http://www.un.org/sustainabledevelopment/climate-change-2/>).

⁵⁴ Cfr. CIO, *2024 Host City Contract Operational Requirements*, Losanna, 2016, al link: <https://stillmed.olympic.org/media/Document%20Library/OlympicOrg/Documents/Host-City-Elections/XXXIII->

Comitato Organizzatore Locale deve includere un piano di gestione delle emissioni di GHG (*Carbon Management Plan*), oltre a prevedere la integrazione massima delle soluzioni a basso impatto in termini di emissioni di GHG nella pianificazione dell'attività edilizia⁵⁵.

Ben diversi, invece, i termini in cui si pone il contratto previsto per i Mondiali FIFA. L'accordo, denominato *Host City Agreement* (HCA) e stipulato dalla FIFA, il LOC e le città ospitanti fa solamente rimando a un generico obbligo di minimizzare «any adverse impact on the environment as a result of the hosting and staging of the Competition»⁵⁶. Tuttavia, da tale previsione si può inferire un richiamo generale alla protezione ambientale e alla sostenibilità come principali elementi informativi nell'approccio alle risorse naturali, in particolare con riferimento a: consumo d'acqua; produzione e consumo di energia; trasporti urbani ed extraurbani (anche aerei); procedura ad evidenza pubblica; costruzione e riqualificazione degli edifici; gestione dei rifiuti e organizzazione delle attività turistiche connesse all'evento sportivo. Elementi, questi, la cui gestione viene, pertanto, eterodiretta alla riduzione quanto più possibile dell'impatto climatico totale (*carbon footprint*) della competizione⁵⁷.

3.3. Gli strumenti di monitoraggio e controllo (*monitoring & reporting*)

Movendo dal fondamentale rilievo che l'organizzazione di eventi sportivi come i Giochi Olimpici e i Mondiali FIFA coinvolge un orizzonte temporale ampio (mediamente sei/sette anni dal momento dell'aggiudicazione a quello dell'effettivo svolgimento delle manifestazioni), la predisposizione di adeguati strumenti di monitoraggio e controllo acquisisce carattere essenziale al fine di verificare l'effettivo adempimento degli obblighi e impegni ambientali-climatici assunti dai Paesi o dalle città aggiudicatrici. Verune esperienze pregresse hanno, infatti, dimostrato come i doveri di trasparenza nella gestione delle procedure organizzative abbiano spesso dovuto cedere di fronte a complessità ed inefficienze nella gestione dell'attività organizzativa nel corso del tempo, risultando, dunque, in una revisione – al ribasso – degli obiettivi ambientali (e climatici) inizialmente dichiarati in sede di candidatura prima, e aggiudicazione poi⁵⁸.

Olympiad-2024/Host%20City%20Contract%20-%20Operational%20Requirements%20-%20December%202016.pdf#_ga=1.18996016.925030222.1488443596, pp. 171-174.

⁵⁵ *Id.*, p. 173.

⁵⁶ Cfr. FIFA, *Host City Agreement regarding participation and hosting of the 2018 FIFA World Cup and FIFA Confederations Cup 2017*, disponibile al link: [http://www.transparencyinsport.org/The_documents_that_FIFA_does_not_want_fans_to_read/PDF-documents/\(13\)Host-City-Agreement.pdf](http://www.transparencyinsport.org/The_documents_that_FIFA_does_not_want_fans_to_read/PDF-documents/(13)Host-City-Agreement.pdf), art. 4.14, p. 37.

⁵⁷ Cfr. FIFA, *Host City Agreement for the 2018 FIFA World Cup*, al link: [www.transparencyinsport.org/The_documents_that_FIFA_does_not_want_fans_to_read/PDF-documents/\(13\)Host-City-Agreement.pdf](http://www.transparencyinsport.org/The_documents_that_FIFA_does_not_want_fans_to_read/PDF-documents/(13)Host-City-Agreement.pdf), art. 4.14 (*Environmental Protection*).

⁵⁸ Per un'analisi peculiare dell'esperienza dei Giochi Olimpici invernali di Sochi 2014, cfr. M. MÜL-

Pertanto, gli *Hosting Agreements* predisposti da CIO (HCC) e FIFA (HCA) prevedono entrambi, da una parte la costituzione di una *governance* espressamente deputata al controllo circa l'effettiva implementazione della procedura organizzativa, dall'altra, precisi strumenti di monitoraggio periodico sui risultati.

Sotto il primo profilo, nel caso dei Giochi Olimpici a seguito della stipula dell'HCC, il CIO provvede a costituire e coordinare un Comitato di Coordinamento (*Coordination Commission*, CC), composto tanto da rappresentanti del CIO medesimo, quanto da membri delle Federazioni Sportive Internazionali, del Comitato Olimpico Nazionale e singoli atleti⁵⁹. Il CC ha una preziosa funzione di supporto e sovrintendenza rispetto ai lavori del Comitato Organizzatore Olimpico durante l'intera fase organizzativa mediante ispezioni *in situ*, incontri *ad hoc*, con il potere di creare, se necessario, specifici *Working Groups*⁶⁰. Al contempo, il CC ha l'obbligo di riportare periodicamente al CIO sui progressi compiuti rispetto al cronoprogramma dei lavori come pattuito in sede di aggiudicazione, oltreché di provvedere ad un'analisi post-Giochi⁶¹.

La FIFA, invece, dopo la conclusione del *Bid Book* e dell'HCA, costituisce assieme al LOC due organi: il *Sustainability Steering Board* e il *Sustainability Team*, con funzioni rispettivamente di coordinamento a livello strategico e supervisione circa la corretta implementazione della *Sustainability Action Plan* concordata nel *Bid Book*⁶². Come esplicitato schematicamente nella figura che segue, entrambi gli organi si pongono in rapporto di collaborazione stretta e biunivoca sia con il LOC sia con l'*Executive Board* FIFA.

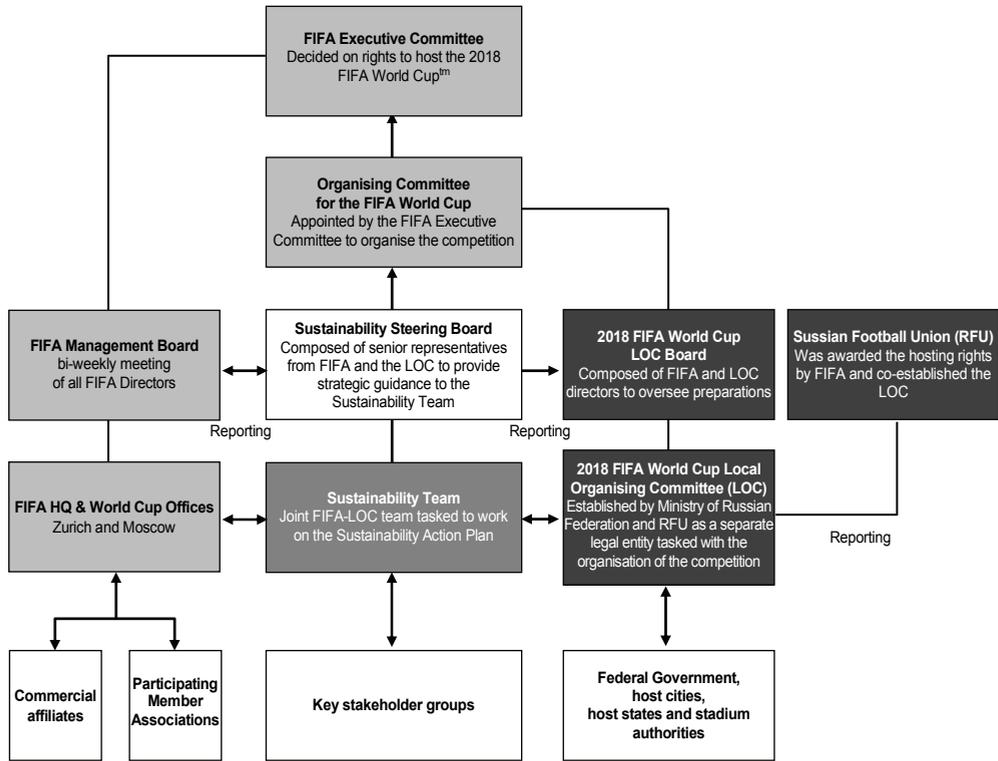
LER, *(Im-)Mobile policies: Why sustainability went wrong in the 2014 Olympics in Sochi*, in *European Urban and Regional Studies*, 2014, vol. 22, n. 2, p. 199 ss.

⁵⁹ Cfr. la Regola 37, n. 5, della Carta Olimpica.

⁶⁰ Cfr. le *Bye-Laws* alla Regola 37 della Carta Olimpica. Nello specifico, il CC procede ad incontri periodici annuali con il Comitato Organizzatore Olimpico antecedentemente alla data di organizzazione dei Giochi, salvo riunirsi su base biennale a partire da quattro anni prima della data prescelta per l'organizzazione. Cfr. CIO, *Coordination Commissions for the Olympic Games*, al link: www.olympic.org/search?q=coordination+commission.

⁶¹ *Idem*.

⁶² Cfr. FIFA e 2018 FIFA WORLD CUP RUSSIA LOC, *Sustainability Strategy of the 2018 FIFA World Cup Russia*, cit., p. 20. Per quanto riguarda esperienze pregresse, cfr. FIFA e 2014 FIFA WORLD CUP LOC, *Sustainability Report of the 2014 FIFA World Cup Brazil*, 2014, al link: https://resources.fifa.com/mm/document/afsocial/general/02/50/92/69/sustainabilityreportofthe2014fwc_neutral.pdf, p. 29.

Figura 1 – *Struttura della governance per i Mondiali FIFA 2018.*

Fonte: FIFA World Cup 2018 Sustainability Strategy.

Sotto il secondo profilo, il CIO ha ideato e concepito a partire dai Giochi Olimpici del 2000, un meccanismo di monitoraggio molto complesso ed olistico, denominato: *Olympic Games Global Impact (OGGI)*⁶³. Strutturalmente esso si compone di quattro report separati, che esaminano gli impatti complessivi dei singoli Giochi Olimpici coprendo un arco temporale di dodici anni⁶⁴. Il suo scopo manifesto è, dunque, quello di sviluppare un'analisi obiettiva e scientifica degli impatti medesimi, di modo da verifi-

⁶³ L'OGGI, originariamente denominato *Olympic Games Impact (OGI)*, fu condotto per la prima volta in occasione dei Giochi Olimpici di Sidney 2000 allo scopo di «evaluate the Games' legacy for the host nation and city against a raft of social, economic, cultural and environmental indicators», così ponendosi l'obiettivo di misurare in termini empirici le conseguenze sociali dei Giochi per l'ente ospitante. Cfr., sul punto, I. MACRURY, G. POYNTER, *Olympic Cities and Social Change*, in G. POYNTER, I. MACRURY (a cura di), *Olympic Cities: 2012 and the Remaking of London*, Londra, 2009, p. 304.

⁶⁴ Nello specifico, l'attività di monitoraggio copre il biennio precedente alla selezione, l'intera fase di organizzazione e di svolgimento dei Giochi, oltre al triennio successivo. Cfr. sul punto R. GAUTHIER, *The International Olympic Committee's Accountability for Harmful Consequences of the Olympic Games: A Multi-Method International Legal Analysis*, cit., p. 154 ss.

care e garantire che i Giochi siano stati effettivamente organizzati e implementati in maniera sostenibile, oltretutto con la finalità di costituire un punto di riferimento per i Giochi successivi; sotto quest'ultimo aspetto, l'OGGI si pone come uno strumento facilitatore in termini di trasferimento di conoscenze e buone pratiche fra i diversi Comitati Organizzatori Olimpici⁶⁵. Scorrendo in rassegna il contenuto dell'OGGI, si nota come esso si basi su tre indicatori fondamentali: ambientale; economico; socio-culturale. Con riferimento particolare al primo, dunque, esso si incentra sull'interrelazione fra diversi elementi tra i quali, oltre alle risorse naturali (acqua e aria), specifica importanza acquisiscono i rilievi circa le emissioni di GHG, il consumo di suolo e di energia⁶⁶. Parallelamente, nel contesto più ampio degli obblighi contrattuali sanciti dall'HCC, la città ospitante e il Comitato Organizzatore Olimpico sono tenuti a redigere report periodici (esattamente, due ante-Giochi e uno post-Giochi) in merito al raggiungimento degli obiettivi previsti nella *Sustainability Strategy*⁶⁷.

Per quanto concerne la FIFA, invece, nessuna previsione in tal senso è individuabile nella procedura di assegnazione utilizzata fino al Mondiale 2022. Tuttavia, l'HCA impone al LOC di pubblicare report annuali di aggiornamento circa i progressi raggiunti nell'implementazione della *Sustainability Strategy* dei Mondiali, seguiti da un report conclusivo a conclusione della manifestazione⁶⁸.

3.4. I rimedi per l'inadempimento e le sanzioni

Sebbene, in termini generali, la costituzione di obblighi vincolanti in capo agli Stati o città ospitanti i Giochi Olimpici e i Mondiali possa essere di per sé considerata come un elemento positivo, d'altra parte, tali obblighi e impegni rischiano spesso di trovare scarso adempimento in concreto. Si può prendere come emblematica, l'esperienza dei Giochi Olimpici Invernali 2014 a Sochi, ove gli impegni originali di neutralità assoluta in termini di emissioni di GHG («*carbon neutrality*») e di rifiuti («*zero wastes*»), sono, di fatto, rimasti soltanto sulla carta; laddove, invece, la costruzione degli impianti nel sito UNESCO del Parco Naturale di Sochi ha condotto a una severa deforestazione, con impatti notevoli sulla biodiversità, anche in virtù di una modifica *ad hoc* della legislazione speciale sui Parchi Nazionali⁶⁹. Altro esempio, in tal senso, si può ritrovare in occasione dei Giochi Olimpici Estivi 2016 (Rio de Janeiro), allorché l'ambizioso piano originale dei trasporti, focalizzato sul rafforzamento del trasporto ferroviario (anche sotterraneo), ha dovuto cedere, infine, al ricorso al trasporto su strada (automobili e autobus), così andando complessivamente

⁶⁵ Cfr. S.A. STUART, T. SCASSA, *Legal Guarantees for Olympic Legacy*, in *The Entertainment and Sports Law Journal*, 2011, vol. 9, n. 1, p. 3.

⁶⁶ Cfr. UNIVERSITY OF EAST LONDON, *op. cit.*

⁶⁷ Cfr. CIO, *2024 Host City Contract Operational Requirements*, cit., p. 174.

⁶⁸ Cfr. FIFA e 2018 FIFA World Cup Russia LOC, *op. cit.*, p. 22.

⁶⁹ Si rimanda qui al già menzionato lavoro di M. MÜLLER, *(Im-)Mobile policies: Why sustainability went wrong in the 2014 Olympics in Sochi*, cit., p. 203.

ad aumentare l'impatto climatico complessivo dei Giochi rispetto alle stime iniziali⁷⁰.

Sul piano rimediabile, se, come detto, gli *Hosting Agreements* generano, in capo agli enti ospitanti le manifestazioni, delle vere e proprie obbligazioni contrattuali, si può anzitutto configurare in capo a CIO e FIFA un potere di procedere alla risoluzione dell'accordo contrattuale per inadempimento; talché il potere di sospendere con effetto immediato l'aggiudicazione e, di conseguenza, l'organizzazione delle manifestazioni⁷¹. Al contempo, entrambi i contratti prevedono un vincolo di solidarietà passiva fra gli enti organizzatori parti del negozio – ossia: la città ospitante, il Comitato Olimpico Nazionale, il Comitato Organizzatore Olimpico per l'HCC; la *Bid Committee*, la *Member Association* e il LOC per l'HCA – nei confronti di CIO e FIFA, nonché di eventuali terzi danneggiati per qualsiasi lesione di natura patrimoniale (e non patrimoniale), conseguenza dell'inadempimento dell'*Hosting Agreement*⁷². Va, infine, rilevato che sia l'HCA sia l'HCC prevedono la devoluzione di tutti gli eventuali contenziosi al Tribunale Arbitrale dello Sport (TAS), individuando come legge applicabile il diritto svizzero⁷³.

Ciò posto, se, da un lato, la previsione di rimedi sinallagmatici si pone come funzionalmente efficace, anche in relazione alle esigenze ultime di corretta organizzazione dei Giochi, dall'altro, tuttavia, siffatto regime inevitabilmente si fonda sull'effettivo esercizio delle pretese connesse ai diritti soggettivi costituiti mediante i contratti medesimi, che rimane in totale e intangibile disponibilità delle organizzazioni titolari delle manifestazioni; ipotesi, questa, rispetto alla quale, per diversi motivi, CIO e FIFA hanno tradizionalmente manifestato palese ritrosia⁷⁴. Inoltre, allo stato attuale né l'HCA, né l'HCC inquadrano le obbligazioni in termini ambientali e climatici in guisa di standard misurabili – fatte salve le stime sulla *carbon footprint* elaborate *ex ante* in sede di redazione dei succitati documenti strategici – o di specifiche modificazioni alla disciplina interna in materia di protezione ambientale.

⁷⁰ Cfr. J. JUSTIN WOODS, *The Damage from Mega-Sporting Events in Brazil*, *Pace Law School Students Publications*, 2015, vol. 204, pp. 15-18. Per un'analisi dei problemi affrontati invece in sede di organizzazione dei Mondiali FIFA 2014 cfr. E. NOBRE (a cura di), *Sports Mega-Events and Urban Legacies: The 2014 FIFA World Cup, Brazil*, Londra, 2017, spec. p. 158 ss.

⁷¹ Previsioni puntuali, sotto questo profilo, si individuano per i Giochi Olimpici rispettivamente a livello di principio nella Regola 36, par. 1, della Carta Olimpica e in CIO *2024 Host City Contract Principles*, cit., art. 38.2, il quale prevede un diritto di recesso in capo al CIO in caso di qualunque «[...] violation of or failure to perform by the Host City, the Host NOC and/or the OCOG any material obligation pursuant to the HCC or under any applicable law». Regole analoghe si individuano per i Mondiali FIFA in FIFA, *Bidding Agreement*, cit., alla section 2 (*Binding Character of Bid Book*), ove si specifica che l'accordo ha carattere vincolante nei confronti della *Bid Committee*, del LOC e del MA, oltre a prevedere un diritto di recesso in capo alla FIFA medesima di ampiezza parimenti lata a quello previsto per il CIO (*id.*, Section 6, 6.3, "Termination").

⁷² Cfr. FIFA, *Host City Agreement regarding participation and hosting of the 2018 FIFA World Cup and FIFA Confederations Cup 2017*, cit., artt. 9.5 e 9.6, p. 47-48; CIO, *2024 Host City Contract Principles*, cit., art. 5, pp. 12-13.

⁷³ Cfr. rispettivamente CIO, *op. ult. cit.*, art. 51 e FIFA, *Bidding Agreement*, cit., art. 6.12.

⁷⁴ Emblematico qui il rilievo fattuale che finora nella storia il CIO e la FIFA abbiano proceduto a revocare l'organizzazione dei Giochi Olimpici solamente in due circostanze, coincidenti con lo scoppio dei due conflitti mondiali.

4. Rilievi conclusivi

Qualunque attento osservatore del contesto globale odierno, informato ad ambiziosi obiettivi in termini di protezione ambientale e di de-carbonizzazione concordati a livello internazionale – e di riflesso, sovranazionale – non può negligenza il divenire di un complesso regime attributivo circa funzioni autoritative e poteri decisionali, teso in ultima analisi a definire meccanismi normativi formali (o informali) volti a conformare le condotte dei decisori (pubblici) e degli attori economici (soprattutto privati) verso la convergenza dei processi produttivi e delle politiche climatiche pubbliche.

Ebbene, alla luce di quanto osservato finora, si può affermare come siffatto quadro d'insieme – già plasticamente affrescato in termini di «policentrismo», stante la tendenziale de-centralizzazione e frammentazione delle competenze e dei poteri decisionali⁷⁵ – sia ad oggi arricchito della presenza di altri due soggetti: il CIO e la FIFA, in qualità di enti titolari esclusivi di grandi eventi sportivi e, di conseguenza, responsabili per l'individuazione dei Paesi (o delle città) incaricati della relativa organizzazione. Tale conclusione si pone all'esito di un percorso affatto lineare, che ha curiosamente seguito una dinamica *bottom-up*, laddove l'iniziativa è invero da ricondursi proprio in capo agli stessi enti nazionali organizzatori (e aggiudicatari), anziché ai presunti detentori di poteri autoritativi (il CIO e la FIFA stessi). Purtuttavia, nemmeno può sfuggire all'occhio esterno come il procedimento di organizzazione di mega-eventi sportivi coinvolga plurimi livelli decisionali, nonché una vasta rete di soggetti (pubblici e privati) trascendente i meri confini nazionali, dando vita a quelli che sono stati recentemente definiti come modelli ibridi di *governance* climatica transnazionale (*Hybrid Transnational Climate Governance Networks*)⁷⁶.

In quest'ottica, giunto a maturazione il percorso di adozione dei principi elaborati a livello internazionale in termini di sviluppo sostenibile e lotta al cambiamento climatico ed eventuale integrazione di quest'ultimi nell'ambito dei processi organizzativi e decisionali interni, CIO e FIFA hanno, quindi, oggi prontamente determinato una gamma di puntuali strumenti giuridici per il loro raggiungimento. Tali strumenti, che nel nostro ordinamento potrebbero essere alternativamente ricondotti in chiave sistematica alla sfera del diritto amministrativo – per quanto concerne la natura eminentemente concessoria del procedimento di assegnazione della manifestazioni – ovvero del diritto privato – con riguardo, invece, al ricorso ad accordi di natura contrattuale – giocano (e hanno giocato) senza dubbio un ruolo nell'indirizzare le politiche ambientali ed economiche dei Paesi (o città) designati per l'organizzazione delle manifestazioni, svolgendo funzioni tipiche di ogni sistema di *governance*: raccolta e circolazione di informazioni e pratiche, anche amministrative (*information sharing*); concorso nell'imple-

⁷⁵ Il termine va ricondotto al celebre contributo scientifico della premio nobel Elinor Ostrom, declinato nel contesto in esame in E. OSTROM, *A Polycentric Approach for Coping with Climate Change: Background Paper to the 2010 World Development Report*, Washington DC, 2010, cui ha fatto seguito una gemmazione di letteratura, rispetto alla quale si segnala il più recente e completo lavoro di A. JORDAN, D. HUITEMA, H. VAN ASSELT, J. FORSTER (a cura di), *Governing Climate Change: Policentricity in Action?*, Cambridge, 2018.

⁷⁶ Cfr. il fondamentale contributo in tal senso di L.B. ANDONOVA, M.M. BETSILL, H. BULKELEY, *Transnational Climate Governance*, in *Global Environmental Policy*, 2009, vol. 9, n. 2, pp. 52-73.

mentazione di obblighi ed obiettivi, anche già determinati a livello globale (*capacity building*); imposizione di obblighi giuridici sui destinatari (*rule-setting*)⁷⁷.

Tuttavia, tale funzione rimane complessivamente frustrata in potenza dalla scarsa durezza in concreto dei meccanismi *lato sensu* ablatori e sanzionatori predisposti a salvaguardia del rispetto degli obblighi assunti da parte degli enti ospitanti. A ciò concorre inoltre lo scarso coinvolgimento – almeno fino a tempi recenti⁷⁸ – di CIO e FIFA a livello di negoziazioni internazionali, a cui pure entrambe le organizzazioni sarebbero in astratto pienamente legittimate a partecipare, sebbene in qualità di enti non governativi.

Considerando le conclamate notevoli dimensioni, in termini di impatti ambientali (e climatici), delle grandi manifestazioni sportive, coniugate a una prospettiva di sviluppo economico di medio-lungo termine, rappresenterebbe, quindi, un grave errore sottovalutare il ruolo che i succitati strumenti giuridici possono svolgere se, ad esempio, opportunamente coordinati con gli obiettivi puntuali (*National Determined Contributions*, NDCs) costituenti il fondamento del sistema delineato nell'ambito del fondamentale Accordo di Parigi UNFCCC sul clima del 2015⁷⁹.

Abstract

The International Olympic Committee (IOC) and the Fédération Internationale de Football Association (FIFA), as owners of the biggest sporting events worldwide (namely the Olympic Games and the FIFA World Cup), are increasingly being embedded as relevant subjects in the climate governance arena. For, more specifically, they determine which country (or city) will host and therefore organize mega-sporting events, and under which conditions. Relying on legal tools displayed in the bidding process and in binding hosting agreements, IOC and FIFA can in fact prompt or enhance environmental and climate action in the hosting countries (or cities), while encompassing a unique model of transnational governance. Hence, the purpose of this contribution is to explain what these legal tools are, how they have been developed over time, ultimately stressing potential pitfalls and actual drawbacks of their implementation.

Keywords: environmental protection sports events; climate protection; awarding of sporting events; control of sporting events.

⁷⁷ Cfr. L.B. ANDONOVA, M.M. BETSILL, H. BULKELEY, *op. cit.*, p. 62.

⁷⁸ Va, infatti, segnalato un progressivo avvicinamento di CIO e FIFA rispetto alle istituzioni deputate alla tutela del clima a livello internazionale (su tutte, la *United Nation Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC). Sotto questo profilo, importante è l'adesione della FIFA, nel 2016, al progetto *Carbon Neutral Now* dell'UNFCCC, che comporta l'impegno ad adottare standard di misurazione e riduzione delle emissioni di GHG in tutte le future manifestazioni (cfr. FIFA, *UNFCCC and FIFA join forces to combat climate change*, disponibile al link: www.fifa.com/sustainability/news/y=2016/m=9/news=unfccc-and-fifa-join-forces-to-combat-climate-change-2831391.html).

⁷⁹ Per fare un esempio concreto e in chiave prospettica, il Giappone, Paese designato per ospitare i prossimi Giochi Olimpici estivi nel 2020, ha sottoscritto l'impegno unilaterale di una riduzione delle emissioni di gas serra all'anno 2030 pari al 26% rispetto all'anno 2013 (equivalente al 25,4% in meno rispetto all'anno 2005).