

VALORI E DIRITTI IN COSTITUZIONE: ALLA LUCE DEL  
RICONOSCIMENTO DEL VALORE DELL'ATTIVITÀ SPORTIVA IN  
COSTITUZIONE

ELISABETTA CATELANI\*

**Sommario**

1. Introduzione – 2. Riforma del titolo V ed inserimento per la prima volta in Costituzione del concetto di sport. Profili organizzativi statali conseguenti: dalla struttura di missione alla creazione di un Dipartimento per lo sport nella Presidenza del Consiglio. – 3. Le ragioni dell'inserimento dell'attività sportiva nell'art. 33 Cost.: il carattere poliedrico della norma. – 4. La nuova formulazione dell'art. 33 Cost.: analisi terminologica. – 5. *Segue*: la ratio del termine "attività sportiva". – 6. Sport ed il suo valore educativo come elemento primario della norma: istruzione ed attività sportiva. – 7. Il valore sociale dell'attività sportiva. – 8. Il "benessere psicofisico dell'attività sportiva": un concetto innovativo. – 9. L'inciso «in tutte le sue forme». – 10. Ordinamento statale ed ordinamento sportivo: una convivenza necessaria. – 11. Competenza statale e regionale in materia di "ordinamento sportivo". – 12. Le pari opportunità nello sport.

**Abstract**

*The contribution questions the content of Constitutional Law No. 1 of 2023, which, by integrating the content of Article 33 of the Constitution, provided for the Republic's recognition of the 'educational, social and psychophysical wellbeing-promoting value of sporting activity in all its forms'. A constitutional reform that had been sought after for a long time, but about which very little was discussed at the level of constitutional doctrine during the drafting and approval stage, whose regulatory scope, effects in the legal system, consequences on the education system, on health profiles and even on the health organisation must, however, be carefully identified.*

**Suggerimento di citazione**

E. CATELANI, *Valori e diritti in Costituzione: alla luce del riconoscimento del valore dell'attività sportiva in Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2024. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Professoressa ordinaria di Diritto costituzionale e pubblico nell'Università degli studi di Pisa.  
Contatto: [elisabetta.catelani@unipi.it](mailto:elisabetta.catelani@unipi.it)

## 1. Introduzione

L'uso del termine "valore costituzionale" è quasi inflazionato nel linguaggio corrente, così come in ambito scientifico<sup>1</sup> e giurisprudenziale<sup>2</sup>, tanto che ogni tentativo di inquadramento del tema sarebbe parziale e non completo, dato che tutto l'ordinamento costituzionale, se inteso come tavola dei valori, è parte di esso.

Senza poter quindi in questo contesto né affrontare, ma nemmeno richiamare la complessa e molto discussa questione della "teoria dei valori", può essere utile tuttavia analizzare la *ratio* e le motivazioni che hanno indotto il legislatore a farne uso nelle recenti integrazioni costituzionali, con un indirizzo che può considerarsi innovativo nella terminologia della prima parte della nostra costituzione che, pur essendo pervasa dai valori, non ha mai formalmente adottato tale termine nella formulazione del 1948, utilizzandolo nella seconda parte in un contesto completamente diverso, ossia con riguardo al "valore di legge". Questo non esclude che i valori costituzionali non siano da sempre al centro del dibattito sul contenuto dei diritti e dei principi fondamentali, proprio perché tutto il testo costituzionale è pervaso di valori.

La novità è ora rappresentata dal contenuto della legge costituzionale n. 1 del 2023, che, integrando il contenuto dell'art. 33 Cost., ha previsto il "riconoscimento" da parte della Repubblica del «valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme». Una riforma costituzionale ricercata da tempo, ma di cui assai poco si è discusso a livello di dottrina costituzionale nella fase di elaborazione ed approvazione<sup>3</sup>, di

<sup>1</sup> In dottrina la tematica dei valori costituzionali è latente in tutti gli scritti che affrontano i diritti costituzionali. Ciò non esclude che il tema dei valori sia parimenti e approfonditamente affrontato in modo specifico in alcuni e densi lavori: in particolare, cfr. A. BALDASSARRE, *Costituzione teoria dei valori*, in *Pol.dir.*, 1991, 654 ss.; F. BILANCIA, *Emergenza, interpretazione per valori e certezza del diritto*, in *Giur. cost.*, 4/1993, 3007 ss.; F. PIZZETTI, *L'ordinamento costituzionale per valori*, in *Dir. eccl.*, 1/1995, 66 ss.; F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Torino, 1999; A. LONGO, *I valori costituzionali come categoria dogmatica. Problemi e ipotesi*, Napoli, 2007, ma vedasi anche S. Marotta (a cura di), *I valori della Costituzione italiana*, La città del sole, Napoli, 1996 ed *ivi* in particolare F.P. CASAVOLA, *La regola costituzionale come valore*, 17 ss. e G. DOSSETTI, *I valori della Costituzione*, 161 ss.

<sup>2</sup> Non è possibile elencare le pronunce, anche solo della Corte costituzionale, dove si fa riferimento al concetto di valore costituzionale, per il loro numero infinito, ma anche per la pluralità di sensi con cui questo termine è utilizzato.

<sup>3</sup> Occorre comunque ricordare i contributi di M. SALAZAR, *Giustizia sportiva e principi costituzionali*, in *In Iure praesentia*, 1994, I, p. 245 ss.; A. BONOMI, *L'ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2005, 363 ss.; T.E. FROSINI, *L'ordinamento sportivo nell'ordinamento costituzionale*, in *Aa.Vv.*, *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico. Atti del 3° Convegno Nazionale della Società Italiana degli Studiosi di Diritto Civile*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009, 305 ss.; P. SANDULLI, *Costituzione e Sport*, in *Rivista di diritto sportivo*, 2017, IV.; E., *Il diritto allo sport come diritto fondamentale in prospettiva anche costituzionale*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, 234 ss.; M. D'AMICO, *Lo sport come diritto della persona: analisi dei progetti di revisione costituzionale*, in *Rivista Gruppodipisa.it*, n. 1/2022, 152 ss.

cui occorre individuare, tuttavia, con attenzione la portata normativa, gli effetti nell'ordinamento, le conseguenze sul sistema dell'istruzione, sui profili sanitari ed anche sull'organizzazione sanitaria.

Prima di poter capire quali sono questi effetti nel nostro ordinamento ed i cambiamenti che questa norma ha già determinato, e potrà ancora determinare, può essere utile ripercorrere alcuni aspetti storici del ruolo che ha avuto lo sport in Italia, almeno dal momento in cui lo sport è stato inteso in senso moderno<sup>4</sup>.

Nell'800 in Italia si faceva riferimento prevalentemente al termine "ginnastica" o di "educazione fisica", cosicché nel 1872, l'allora Ministro Scaiola nominò una Commissione "per il riordinamento della ginnastica in Italia" e costituì a Torino ed a Bologna una scuola normale di ginnastica per preparare i docenti all'insegnamento di tale materia. Da allora, furono approvate alcune leggi con l'obiettivo di disciplinare l'insegnamento dell'educazione fisica (1878 e 1889).

Un mutamento sostanziale si ebbe invece durante il fascismo, che attribuiva allo sport un rilievo pregnante nella società. L'attività fisica era considerata come lo strumento essenziale di formazione della gioventù, finalizzato alla valorizzazione della razza e al rafforzamento della capacità bellica dello Stato, tanto da dedicare il sabato pomeriggio (noto come sabato fascista) proprio alle attività sportive anche con carattere di addestramento militare.

La politica adottata dal fascismo in materia sportiva e l'aver considerato lo sport come uno strumento per la crescita delle politiche fasciste, ha fatto sì che il dibattito in Assemblea costituente su tali profili sia stato quasi inesistente, anche con riferimento alle norme che più di altre presentavano una connessione diretta con gli effetti dello sport nella vita dei cittadini: artt. 31, 32 e 33 Cost. Nel dibattito sulla tutela della salute non si riscontrano richiami agli effetti benefici dell'attività ginnica sul benessere psico-fisico, mentre qualche richiamo marginale lo troviamo nel dibattito sugli artt. 31 e 33. In particolare, nel corso dell'elaborazione dell'art. 33, l'On. Umberto Calosso nella seduta del

Il tema è stato analizzato più ampiamente dopo l'approvazione della riforma costituzionale da L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, in *Rivista di diritto sportivo*, n. 2/2023, 431 ss.; F. DAL CANTO, D. NOTARO (a cura di), *Sport e diritto. Nessi e prospettive dopo le riforme*, Pisa University Press, Pisa, 2024; M. F. SERRA, *Il nuovo diritto allo sport*, in *Nomos*, 3/2023; G. MARAZZITA, *Il riconoscimento del valore costituzionale dell'attività sportiva*, in *Federalismi.it*, n. 1/2024, 110 ss.; A. VUOLO, *Lo sport e la modifica dell'art. 33 della costituzione*, in *Diritto pubblico europeo. Rassegna Online*, n. 2/2024, 74 ss. Peraltro, la nuova formulazione dell'art. 33 Cost. è stato inoltre analizzato anche dalla dottrina privatistica che ha dato un ulteriore contributo all'interpretazione della norma e del suo valore. Cfr. fra gli altri M. DI MASI, *Dall'etica alla costituzionalizzazione dello sport. Brevi note sulla riforma dell'articolo 33 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 22/2023, 124 ss.; E. BATTELLI, *Il riconoscimento del valore educativo e sociale dell'attività sportiva in Costituzione*, in *Osservatorio AIC*, 2/2024, 26 ss.

<sup>4</sup> Cfr. P. DIETSCHY, S. PIVATO, *Storia dello sport in Italia*, il Mulino, Bologna, 2016.

22 aprile 1947 fece marginali riferimenti alla materia, auspicando che «i professori giovani potrebbero essere reclutati, esigendo che siano anche degli sportivi, che sappiano giocare al calcio o altro coi loro allievi». Nell'ambito della stessa discussione fu poi presentato un emendamento da parte dell'On. Tuminelli (poi superato da altri emendamenti) che prevedeva l'introduzione nell'art. 33 del richiamo all'educazione fisica al terzo ed al quarto comma con la seguente formulazione: «L'educazione fisica è organizzata e impartita in armonia e in correlazione a principî auxologici, con finalità esclusive di sanità, igiene e attività ginnico-sportiva». «Lo Stato favorisce e istituisce gli organi idonei a tale scopo».

Più ampi sono i riferimenti fatti dall'On. Giuliano Pajetta nella discussione del 19 aprile 1947 sull'art. 31. È indicativo, in questo caso, come dalle parole del deputato emerga il riferimento allo sport in funzione dell'attività motoria, della tutela della salute dei giovani e più in generale della salute pubblica, in quanto mezzo “per prevenire le malattie che fanno strage nel nostro paese”, escludendo la possibilità di considerare lo sport come strumento di preparazione alla guerra e quindi mettendo in evidenza profili opposti rispetto a quelli emersi durante il fascismo.

D'altra parte, dopo una guerra distruttiva da cui l'Italia cerca di emergere e dopo un ventennio che aveva considerato lo sport come un valore da tutelare per la formazione della razza, il tema dell'attività sportiva non può essere al centro dell'attenzione dei costituenti e comunque viene considerato marginale rispetto alla tutela degli altri diritti sociali quale il lavoro, la sanità, la scuola, la previdenza e l'assistenza che, invece, vengono percepiti come fondamentali per la futura crescita della nuova Repubblica.

Si dice anche che l'assenza di alcun tipo di riferimento allo sport nel testo del 1948 può essere considerato sintomatico della volontà dei costituenti di «preservare lo sport da ogni forma di appropriazione indebita da parte della politica». Una volta escluso il suo rilievo costituzionale, si sarebbe affidato al legislatore ordinario la relativa disciplina, senza implicazioni di carattere ideologico. O, ancora, si è posto in rilievo il carattere di “universalità” dello sport che non avrebbe consentito o comunque consigliato una disciplina costituzionale, così da lasciare il tema libero da condizionamenti.

Nonostante che in Costituzione non sia stato inserito formalmente alcun richiamo esplicito all'attività sportiva, questo non ha escluso che sia la dottrina, che la giurisprudenza costituzionale e dei giudici comuni abbiano dato un fondamento costituzionale ad essa, con un'interpretazione estensiva di vari articoli della Costituzione ed in particolare degli artt. 2, 3, 18, 32 e 33 oltre agli artt. artt. 4 e 35 Cost., per quanto riguarda lo sport professionistico.

Nei primi tempi ci si limitava solo ad *obiter dicta* inseriti in altre pronunce, specialmente connesse al tema della caccia (che s'inseriva fra le manifestazioni

sportivo-agonistiche), dove si constatava «che lo sport è un'attività umana cui si riconosce un interesse pubblico tale da richiederne la protezione e l'incoraggiamento da parte dello Stato» (Corte cost., 12 marzo 1976, n. 57), ma certamente si è imposto poi uno sforzo interpretativo non marginale sia a tutela della pratica sportiva, sia dell'associazionismo sportivo, perché se la tutela dello sport, come attività del singolo, può trovare fondamento negli artt. 2, 3, 32 e 33 Cost., la libera e volontaria associazione per svolgere attività sportiva è sicuramente garantita non solo dall'art. 2, ma in particolare dall'art. 18 Cost. Profilo che troverà poi esplicita conferma e supporto nella giurisprudenza della Corte costituzionale, là dove si afferma che (Corte Cost., 17 aprile 2019, n. 160) «il sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18)». Pertanto, la pratica fisica viene vista sia come un aspetto dell'esplicazione della personalità dell'uomo, sia come un valido strumento di tutela della salute dell'individuo e pertanto va riconosciuta, promossa e protetta (Cass. Civ., sez. lav., 30 agosto 2000, n. 11404).

Pur in assenza di una tutela costituzionale esplicita, l'attività sportiva ha avuto comunque un riconoscimento sia in alcuni Statuti speciali, quali quelli delle regioni Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia, sia a livello legislativo, che con atti di natura internazionale.

Superato il periodo post-bellico, il tema dello sport ha piano piano attirato l'interesse dei legislatori cosicché già negli Statuti speciali successivi al 1948 si riscontra un richiamo al tema: con la legge cost. n. 1/1963 il Friuli-Venezia Giulia ha acquisito la potestà legislativa esclusiva in materia di “istituzioni culturali, ricreative e sportive”, mentre l'art. 12 dello Statuto del Trentino-Alto Adige, nella versione modificata nel 1972, ha attribuito la competenza concorrente alle province di Trento e Bolzano per quanto attiene la potestà legislativa sulle attività sportive ricreative.

Vari sono stati poi gli interventi normativi statali che hanno affrontato la problematica, dal d.p.r. n. 616/1977, che ha demandato alle regioni «la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature», alla normativa sul mercato dei calciatori (l. n. 91/1981), alle varie norme che riguardano l'insegnamento dello sport nella scuola (su cui vedi *infra*, § 4) o alla normativa sugli effetti del doping, ora regolata dalla l. n. 376/2000, che disciplina la tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping, che ha un *incipit* significativo: «l'attività sportiva è diretta alla promozione della salute individuale e collettiva».

Infine, molti sono stati anche gli interventi di carattere internazionale, si pensi alla Convenzione di Strasburgo contro il doping del 16 novembre 1989 dove si precisa che gli Stati membri del Consiglio d'Europa sono «consapevoli che lo sport deve svolgere un ruolo importante per la promozione della salute, dell'istruzione morale e fisica e per la promozione morale e fisica»<sup>5</sup>.

## **2. Riforma del titolo V ed inserimento per la prima volta in Costituzione del concetto di sport. Profili organizzativi statali conseguenti: dalla struttura di missione alla creazione di un Dipartimento per lo sport nella Presidenza del Consiglio**

Un formale riconoscimento dell'importanza dell'attività sportiva a livello costituzionale si è avuto con la riforma del Titolo V e con l'inserimento nell'elenco delle materie di competenza concorrente fra Stato e Regioni, anche quella dell'ordinamento sportivo<sup>6</sup>.

In questo modo, tuttavia, non si è andati ad influire sulla tutela del diritto allo sport, ma solo a delineare una competenza legislativa dei due soggetti chiamati ad intervenire per definire gli strumenti essenziali di regolamentazione dell'attività sportiva, non interferendo in modo diretto, tuttavia, sul diritto allo sport.

Tale norma costituzionale non esclude che la determinazione dei limiti della competenza statale sia in ogni caso assai complessa, in quanto deve inserirsi all'interno del riconoscimento costituzionale dell'autonomia dei privati dell'ordinamento sportivo da un lato e della competenza regionale dall'altro, così come prevista nell'art. 117, comma 3<sup>7</sup>. La regolamentazione statale deve pertanto essere il frutto del necessario bilanciamento fra le diverse competenze regolative e con il rispetto delle garanzie costituzionali che possono rilevare nei vari contesti, come quello attinente alla giustizia nell'ordinamento sportivo e, quindi, tenendo conto del diritto di difesa e del principio di effettività della tutela giurisdizionale garantiti dagli artt. 24, 103 e 113 Cost.

Questo primo “traguardo”, che può essere considerato sicuramente marginale per la tutela del diritto, in quanto non si poteva certamente affermare l'esistenza di una tutela costituzionale del diritto allo sport, ha comunque innescato

<sup>5</sup> Per un quadro d'insieme della materia cfr. L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010.

<sup>6</sup> Sul dibattito in ordine all'ordinamento sportivo separato o meno dall'ordinamento statale si tornerà nel § 9, ma da segnalare che L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 1 ss. ha posto in evidenza il rilievo che la modifica del titolo V ha determinato sull'assetto dell'ordinamento sportivo, con una interpretazione molto diversa da quelle classiche, affermando che la nuova formulazione dell'art. 117 c. 3 Cost. determina come conseguenza “che l'ordinamento sportivo significa semplicemente gruppo sociale organizzato; o anche che il fenomeno sportivo non gode di un regime speciale e privilegiato rispetto a ogni altro fenomeno associativo”.

<sup>7</sup> Cfr. anche L. DEGRASSI, *Le Regioni tra 'sport' e 'ordinamento sportivo'. Contributo alla definizione della materia*, in *Dir. dell'Economia*, 1/2007, 40 ss.

una serie di effetti positivi nell'apertura di un dibattito su un settore e su una "materia" che i costituenti, come abbiamo visto, non avevano considerato degno di adeguata considerazione.

In ogni caso, si è passati da un disinteresse generale da parte dello Stato ad un inizio di attenzione anche a livello costituzionale ed ordinamentale. Per la prima volta nel 2006 (XV legislatura) viene nominato un ministro senza portafoglio a cui, oltre ad avere la delega per le politiche giovanili, vengono attribuite le competenze sulle "attività sportive", utilizzando così formalmente il termine che poi ritroveremo nella riforma costituzionale.

L'iter dell'autonomia organizzativa della materia a livello statale è stato lento, ma inesorabile e confermato anche da governi politici diversi: si è prima trasferita la competenza in materia di sport dal Ministero per i beni e le attività culturali al Presidente del Consiglio dei ministri e quindi alle strutture della Presidenza (d.l. n. 181/2006, conv. in l. n. 233/2006); successivamente con il nuovo governo, si è provveduto all'istituzione di una struttura di missione, fornendo così il necessario apporto organizzativo al sottosegretario delegato per l'esercizio delle funzioni in materia di sport, precisando che tale istituzione avveniva solo in via provvisoria "nelle more dell'istituzione di un'apposita struttura generale".

Le strutture di missione si caratterizzano per la loro natura temporanea e vengono istituite per lo svolgimento di peculiari compiti, per il raggiungimento di specifici risultati o per la realizzazione di programmi. Nel caso specifico, la struttura, istituita con decreto del Presidente del Consiglio (d.p.c.m. 20 giugno 2008 e prorogata con d.p.c.m. 18 dicembre 2008) ha fissato gli obiettivi della struttura, già precisando che avrebbe dovuto interrompere ogni attività dalla data d'istituzione di una struttura generale, così come previsto nel d.lgs. n. 303/1999. Quindi l'uso della struttura di missione non era giustificato, come talvolta avviene, per la transitorietà del tema trattato, ma anzi come struttura di passaggio verso una organizzazione più articolata. Le competenze erano comunque incisive, perché gli si affidava le proposte, il coordinamento e l'attuazione dell'iniziativa normative amministrative culturali relative allo sport, i rapporti internazionali, la prevenzione del doping e la violenza nello sport, nonché l'esercizio della vigilanza sul Comitato olimpico nazionale (CONI).

Il carattere temporaneo della struttura di missione è quindi terminato con l'emanazione del d.p.c.m. 29 ottobre 2009 che ha istituito un "Ufficio per lo sport", come struttura di supporto per l'esercizio di funzioni in tale materia. Funzioni molto simili a quelle originariamente attribuite alla struttura di missione con alcune piccole aggiunte, come gli adempimenti giuridici ed amministrativi, studio ed istruttoria degli atti concernenti il settore sportivo, interventi con riguardo ai rapporti internazionali, individuandoli nelle strutture

dell'Unione europea, del Consiglio d'Europa, UNESCO e Agenzia mondiale antidoping (WADA).

Infine, si è creato il Dipartimento dello sport, prima con il d.p.c.m. 28 maggio 2020 e poi regolato da successivi decreti dello stesso ministro al fine dell'organizzazione interna del Dipartimento (9 luglio 2020 e poi modificato il 20 novembre 2023), che ha il compito di svolgere tutta l'attività di supporto per lo svolgimento delle funzioni inerenti alle attività sportive e la gestione degli enti ad esse connessi.

Tale *excursus* ci consente di affermare che, anche da un punto di vista organizzativo, l'evoluzione normativa ed amministrativa ha sicuramente avuto un ruolo importante nella sensibilizzazione verso la tematica dello sport, così da costituire uno strumento di supporto per la costituzionalizzazione della sua tutela. Si sono, in altre parole, creati piano piano i presupposti organizzativi e poi teorici e valoriali per il suo formale riconoscimento, ma il problema sarà capire se dalla formulazione costituzionale derivino poi conseguenze effettive ed immediate sull'ordinamento sportivo e sull'attività sportiva.

### **3. Le ragioni dell'inserimento dell'attività sportiva nell'art. 33 Cost.: il carattere poliedrico della norma**

L'inserimento dello sport in Costituzione ha infine determinato un'importante spinta innovativa al nostro ordinamento, non più solo come "materia" di regolamentazione statale e regionale, ma riconoscendo il suo valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico<sup>8</sup> nell'ambito del nostro ordinamento.

Si tratta di una riforma costituzionale, quella introdotta con la legge costituzionale n. 1/2023, che non ha visto particolari ostacoli, nell'ultima fase di approvazione, dato che un disegno di legge di riforma era già stato presentato nella precedente legislatura, approvato da entrambe le Camere in prima lettura, anche se poi l'*iter* non era stato completato perché, dopo l'approvazione in seconda lettura al Senato era sopraggiunto lo scioglimento anticipato del Parlamento. Il disegno di legge costituzionale è stato quindi ripresentato nella XIX legislatura ed approvato in tempi rapidissimi<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Vedasi in modo specifico E. LUBRANO, *Il diritto allo sport come diritto fondamentale in prospettiva anche costituzionale*, cit., 236.

<sup>9</sup> Per una ricostruzione storica delle varie proposte costituzionali che nel corso degli anni erano state presentate al fine dell'inserimento della tutela dello sport in Costituzione cfr. L. SANTORO, *L'inserimento dello sport in Costituzione: i prodromi e la portata della novella costituzionale*, in *Riv. Dir. Sport.* 1/2024, 47, che rileva come questo nuovo comma della Costituzione "rappresenta l'approdo di un lungo cammino avviato più di venticinque anni fa, nel corso della tredicesima legislatura, allorché nel mese di maggio 1997 fu presentato il d.d.l. n. 2414 intitolato «Tutela costituzionale del diritto all'attività sportiva e ricreativa», che prevedeva la sostituzione dell'art. 32 Cost. con un nuovo testo nel quale, accanto al diritto alla salute sancito al comma 1, veniva inserito, al comma 2, «il diritto allo

Il principale aspetto che è stato oggetto di dibattito, in particolare nella precedente legislatura, ha interessato la sua collocazione all'interno delle norme costituzionali, essendosi prospettate varie soluzioni con riguardo alla maggiore aderenza della tutela dello sport con l'art. 9 o l'art. 32 o, ancora, l'art. 33 Cost. Vi era incertezza fra l'opportunità di privilegiare il contesto della salute pubblica o, invece, quello dell'ambito scolastico che avrebbe così ampliato il margine di applicazione e riconoscimento, tenendo conto della portata normativa generale di tale norma che estende la sua valenza all'arte, alla scienza, all'istruzione ed all'alta cultura.

L'art. 9 Cost., che era anche stato ipotizzato come possibile contenitore, è stato poi escluso essenzialmente per due ragioni: la prima può essere individuata nel fatto che tale scelta avrebbe significato introdurre la tutela dello sport fra i principi fondamentali, che, come è stato detto nella relazione al progetto di legge costituzionale poi approvato, sarebbe stata una "scelta ambiziosa", sicuramente determinata da "un respiro ideale profondo", ma che sarebbe potuta apparire anche eccessiva nel nostro contesto ordinamentale.

Il secondo e forse motivo principale deve poi riscontarsi nel fatto che l'art. 9 Cost. era già oggetto di un distinto procedimento di revisione costituzionale (che ha portato all'approvazione della legge cost. n. 1/2022 in materia ambientale e tutela degli animali) e quindi si è ritenuto non consigliabile evitare possibili e problematici intrecci di nuovi contenuti su un processo di riforma costituzionale già attivato.

L'ipotesi dell'inserimento della tutela dello sport all'interno dell'art. 32 Cost. era prevista in ben tre disegni di legge costituzionale, che hanno accompagnato l'iter della riforma. Il d.d.l. n. 747 prevedeva infatti che «La Repubblica tutela la salute anche mediante la promozione delle attività volte ad impegnare e sviluppare le capacità psicomotorie della persona e agevola l'accesso alla pratica sportiva», mentre il d.d.l. n. 2478 ipotizzava in altro comma dell'art. 32 che «la Repubblica promuove la pratica sportiva e ne riconosce la valenza sociale ed educativa, nonché gli effetti sul benessere psicofisico dell'individuo». Questo secondo d.d.l. era poco coerente con la tutela della salute per la difficoltà di connettere «la valenza sociale ed educativa» dello sport nell'ambito della tutela della salute. Altrettanto si poteva dire con riguardo al d.d.l. n. 2480 che avrebbe voluto aggiungere all'art. 32 che «La Repubblica tutela la salute mediante la promozione dell'educazione fisica e dell'attività sportiva». Tre soluzioni che sono state abbandonate, perché non idonee a raggiungere un obiettivo più

svolgimento dell'attività sportiva e ricreativa», assegnando, poi, al comma 3, al legislatore ordinario il compito di assicurare la realizzazione degli strumenti più idonei a garantirne «l'esercizio libero e gratuito». Il testo del d.d.l. n. 2414 fu riprodotto senza sostanziali modifiche in altre tre proposte di legge presentate nella medesima legislatura a distanza di pochi mesi, nessuna delle quali, però, al pari del disegno di legge originario, è andata oltre la fase della assegnazione».

generale ed ulteriore rispetto alla semplice tutela della salute. Si riteneva infatti che l'innesto di ulteriori situazioni giuridiche o principi nell'art. 32 «sarebbe potuto apparire distonico, finendo inoltre per accentuare solo una delle varie dimensioni e funzioni dello sport» che il revisore costituzionale intendeva valorizzare.

La definitiva scelta di introdurre la tutela dello sport tramite una revisione dell'art. 33 Cost. pare comunque molto convincente perché si valorizza sia il carattere sociale ed il benessere conseguente allo svolgimento di tale attività, ma anche l'aspetto artistico che sta dietro a molti sport svolti sia in modo amatoriale ed ancor più in un contesto professionistico. Un'attività sportiva che presenta significativi aspetti artistici, connessi ad uno studio scientifico delle modalità di realizzazione e svolgimento. Si è così combinata la tutela del carattere sociale e del benessere alle nuove modalità attraverso cui le attività sportive si esplicano e l'art. 33 Cost. rappresenta una perfetta sintesi di tutti questi aspetti<sup>10</sup>.

D'altra parte, la scelta di inserire la tutela dell'attività sportiva in detta norma costituzionale non è stata oggetto di contrasti, ma anzi si è avuto un *iter* di approvazione assai celere nella XIX legislatura, con la sostanziale unanimità delle due Camere (solo al Senato in prima lettura ci sono stati quattro astenuti ed in seconda lettura uno solo)<sup>11</sup>.

#### **4. L'analisi terminologica della nuova formulazione dell'art. 33 Cost.: il riconoscimento di un valore**

L'ampio consenso in fase di approvazione potrebbe essere inteso come piena condivisione da parte di tutte le forze politiche del disegno costituzionale, ma può essere interpretato anche come assenza di dissenso, in quanto il suo contenuto è stato per lo più percepito come ininfluenza nel contesto ordinamentale, senza particolari conseguenze sullo *status quo ante*. Valutazione forse troppo frettolosa, perché occorre comprendere esattamente la portata giuridica di questa nuova norma costituzionale, ossia se il riconoscimento di un valore abbia o meno conseguenze giuridico/normative con obblighi e oneri a carico dello Stato.

Occorre, in altre parole, verificare quali possono essere le ricadute sul nostro ordinamento giuridico, attraverso un'esegesi della sua formulazione, tenendo conto sia del contesto in cui essa è inserita, ma in particolare con

<sup>10</sup> Un'ulteriore conferma della tendenza del nostro ordinamento di rappresentare uno "Stato di cultura" e di avere una "costituzione culturale" che lo supporta. Su cui cfr. E. CHELI, *Scienza, tecnica e diritto: dal modello costituzionale agli indirizzi della giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 2.

<sup>11</sup> Una dettagliata ricostruzione delle varie soluzioni che erano emerse nel dibattito parlamentare può leggersi in M. D'AMICO, *Lo sport come diritto della persona*, cit. 154 ss.

un'analisi lessicale, rapportata all'uso delle parole presenti in altre norme costituzionali assimilabili.

Il primo aspetto che merita particolare attenzione, nel contenuto della nuova norma che ha integrato l'art. 33 Cost., riguarda l'uso del termine "riconosce", che attribuisce una valenza di primarietà e di pre-esistenza del valore tutelato rispetto alla stessa Repubblica e alla Costituzione<sup>12</sup>.

Il riconoscimento, si è detto in passato, è connesso all'esistenza di un diritto naturale che configura la persona come titolare di diritti inerenti alla sua stessa natura umana nella sua universalità: "diritti quindi che preesistono al diritto positivo e lo trascendono sì che questo deve limitarsi a riconoscerli, senza poterli negare"<sup>13</sup>. Certamente può apparire anomalo che un valore, già preesistente alla Costituzione, sia stato riconosciuto 75 anni dopo, anche se molte erano le ragioni storiche che avrebbero indotto i costituenti a non inserire la sua tutela nel testo del 1948.

Qualora invece si segua un'impostazione giuspositivista, è proprio la formulazione della norma in Costituzione che attribuisce validità ed efficacia nell'ordinamento al suo contenuto, grazie alla volontà sovrana.

Tali ricostruzioni sono state fatte con riguardo a quelle norme che contengono il riconoscimento di diritti fondamentali, ma, in questo caso, l'oggetto della disposizione è un valore che non può essere pienamente parificato alla tutela di un diritto o, quantomeno, si deve prendere atto che il contenuto non

<sup>12</sup> L'analisi del tema è stata in particolare fatta con riguardo all'inserimento del concetto del riconoscimento in Costituzione nell'art. 2 Cost., (su cui in generale A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali. Parte speciale*, II ed., Cedam, Padova, 1992; A. BARBERA, *Art. 2*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione italiana*, Zanichelli – Foro italiano, Bologna – Roma, 1975, 80 ss.; M. MANETTI, *I principi costituzionali come principi supremi*, in *Giur cost.*, 1983; 1130 ss.; P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, il Mulino, Bologna 1984; A. BALDASSARRE, voce *Diritti inviolabili*, in *Enc. Giur.*, vol. XI, Istituto dell'Enciclopedia italiana, Roma, 1989, 10 ss.; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *I diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino, 2022; M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Giappichelli, Torino 2020; R. GUASTINI, *Esercizi d'interpretazione dell'art. 2 cost.*, in *Ragion pratica*, 2/2007, 235-338; E. ROSSI, *L'art. 2 della Costituzione*, in E. ROSSI (a cura di), *Problemi attuali di diritto costituzionale*, Pisa University Press, 2009, 1 ss.; P.F. GROSSI, *Diritti fondamentali e diritti inviolabili nella Costituzione italiana*, in Id., *Il diritto costituzionale tra principi di libertà e istituzioni*, II ed., Cedam, Padova, 2008, 1 ss.), ma il profilo è stato poi esteso di recente anche nell'art. 119.6 su cui cfr. G. DEMURO, *Le isole ritornano in Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2022, 901 ss.; A. MORELLI, *The dark side of the moon. Il ritorno dell'insularità in Costituzione*, in *Le Regioni*, 6/2021, 1363 ss.

<sup>13</sup> Così L. BIANCHI D'ESPINOSA, *Art. 2, 1*, Tale impostazione giusnaturalista è strettamente connessa alla teorizzazione del principio personalista "che nasce dal riconoscimento di una preminenza dell'uomo rispetto alla società, e quindi allo Stato che ne è una forma di organizzazione, preminenza che si estrinseca nell'appartenenza irrinunciabile all'uomo di una serie di facoltà (diritti), formanti il patrimonio irriducibile della dignità dell'uomo, come essere libero e progressivo; e nella pretesa, radicata in questa medesima dignità umana, di poter esplicitare completamente il proprio Essere. Di qui, pertanto, l'obbligo dello Stato di rispettare esso stesso e garantire nella vita sociale questi diritti essenziali, e insieme di rispettare e garantire la compiuta esplicazione del governato, in quanto uomo» ma nella stessa linea". Così A. AMORTH, *La Costituzione italiana*, 41.

è assimilabile. Pertanto, l'interpretazione, che potrà essere data a tale nuovo comma, può non essere univoca: si può equiparare il valore al diritto, attribuendogli un'efficacia vincolante per la sua tutela da parte dello Stato, oppure come può apparire più probabile, può essere affidato al legislatore il compito di trasformare il valore in provvedimenti concreti<sup>14</sup>.

Se questa è la soluzione interpretativa, la Repubblica è chiamata a prendere atto dell'esistenza del valore e di attribuire a tale norma quel ruolo di bilanciamento con gli altri valori costituzionali. Il riconoscimento attuale, dopo tanti anni dalla creazione della "tavola dei valori", può quindi essere letto come avente una valenza particolare, ossia come una lenta ma significativa evoluzione di essa, che ora può essere ulteriormente sollecitata nella sua operatività attraverso le richieste, le istanze e talvolta anche le rivendicazioni che possono essere mosse dagli interessati verso le istituzioni pubbliche, che non possono trasformarsi, tuttavia, in garanzia di tutela effettiva per il cittadino. L'esplicitazione di tale valore implica un obbligo di bilanciamento in capo al futuro legislatore, nell'ambito del suo indirizzo politico alla luce della nuova formulazione costituzionale.

Nella stessa linea sembra essere il comunicato del dipartimento dello sport emesso il 20 settembre 2023 (immediatamente dopo l'approvazione del nuovo testo costituzionale), che potrebbe essere considerato come interpretazione autentica della norma costituzionale, in cui si afferma che il riconoscimento del valore non determina un diritto, ma deve costituire la base di partenza per un'attività normativa che consenta poi al legislatore di trasformare il riconoscimento del valore dell'attività sportiva in un'azione da parte dei soggetti istituzionali, chiamati poi a dare effettività al valore.

Una precisazione che svislisce fortemente la nuova formulazione costituzionale, che deve comunque tener conto anche di quanto la Consulta ha sempre affermato, a partire dalla sent. n. 1/1956, ossia che ogni norma costituzionale non può essere interpretata in senso programmatico, ma solo in termini prescrittivi. Quindi al di là della precisazione del dipartimento dello sport, la disposizione costituzionale, una volta immessa nell'ordinamento, opera in modo autonomo, nel suo significato letterale e tenendo conto dell'interpretazione che ne farà la Corte costituzionale, che dovrà fare un ulteriore bilanciamento fra la

<sup>14</sup> Sul rischio di un'applicazione automatica dei valori, illuminante è l'analisi di C. SCHMITT, *La tirannia dei valori*, A. Pellicani Ed., Roma, 1987, dove conclusivamente si mette in evidenza che "l'idea ha bisogno della mediazione, ma il valore ne ha bisogno ancora molto di più. In una comunità, la cui costituzione prevede un legislatore e delle leggi, è compito del legislatore e delle leggi da lui poste, stabilire la mediazione mediante regole determinabili e attuabili, ed evitare il terrore dell'attuazione immediata ed automatica del valore".

Nel contesto interno la teoria dei valori ha avuto varie letture e varie interpretazioni che sono state analizzate in modo ampio e dettagliato in A. LONGO, *I valori costituzionali*, cit., *passim* ma in particolare 221 ss.

integrale precettività di tutte le norme costituzionali, andando oltre il significato proprio delle parole e alla non facile attuazione pratica che si determinerebbe nei più svariati contesti applicativi.

Il “riconoscimento” di un valore, in ambito costituzionale, dovrebbe costituire una rarità, visto il quadro delineato nel 1948, in cui l’uso di questo termine era stato ridotto a poche e delimitate norme: artt. 2, 4, 5, 29, 35 (limitatamente alla libertà di emigrazione) ed alle norme in materia economica artt. 42, 45 e 46. Negli ultimi tempi, il legislatore costituzionale ha fatto un uso ripetuto del termine “riconosce”, come se si volesse ampliare i settori di ambito costituzionale, riconoscendo appunto le peculiarità dell’insularità (legge cost. n. 2/2022), ed ora con riguardo al valore dell’attività sportiva. Parrebbe quindi che in queste due nuove leggi costituzionali abbiano fatto un uso del termine “riconosce”, proprio al fine di ridurre l’impegno della Repubblica, per affidare al futuro legislatore una possibile garanzia, ma riducendone inevitabilmente l’effettività della norma<sup>15</sup>. Altri termini potevano essere utilizzati in questa formulazione, come “promuove” ovvero “valorizza”, che in altri articoli è utilizzato. La scelta verso un mero riconoscimento e non una promozione o una valorizzazione può essere intesa come uno strumento per ridurre e svilire la stessa efficacia della norma, non impegnando la Repubblica ad agire con provvedimenti concreti, affidando appunto al futuro legislatore i possibili interventi regolatori, compatibilmente anche con le risorse finanziarie impiegabili e, quindi, tendenzialmente aleatorie.

Per lo più, nel testo costituzionale originario dove sussisteva il riconoscimento, si affiancava anche la garanzia del relativo diritto (art. 2, 4, 5, 42) o la promozione di esso (art. 45) o ancora la tutela (art. 35, sia pur limitatamente al lavoro italiano all’estero, dove un intervento dello Stato poteva essere utile al cittadino), confermando che per garantire l’effettività di un principio o di un diritto, occorre un’assunzione di responsabilità da parte della Repubblica, che in questo nuovo comma non è stato invece previsto.

Questo non significa che tale formulazione sia priva di efficacia, perché, in ogni caso, l’inserimento in Costituzione fa sì che la discrezionalità del legislatore in questo settore non sia più piena, ma sia vincolata alla tutela del valore dell’attività sportiva, proprio grazie al suo riconoscimento.

### **5. *Segue*: la ratio del termine “attività sportiva”**

Il secondo aspetto terminologico significativo è dato dal fatto che non si è utilizzato il semplice termine “sport” e neppure “educazione fisica”, “ginnastica”,

<sup>15</sup> Critici sulla terminologia usata dal legislatore costituzionale sono in particolare L. FERRARA, *Lo sport in Costituzione*, cit. e T.E. FROSINI, *La dimensione costituzionale dello sport*, in *Federalismi.it*, 23 febbraio 22, 8.

ma quello più ampio “attività sportiva”. Scelta sicuramente cosciente e ponderata, perché comprensiva di una pluralità di aspetti, in quanto è un’attività intesa a sviluppare le capacità fisiche e insieme psichiche, ossia «il complesso degli esercizi e delle manifestazioni, soprattutto agonistiche, in cui tale attività si realizza, praticati nel rispetto di regole codificate da appositi enti, sia per spirito competitivo (accompagnandosi o differenziandosi, così, dal gioco in senso proprio), sia, fin dalle origini, per svago e divertimento» (Treccani). Definizione forse non completa in tutti i suoi aspetti, che attualmente vengono valorizzati anche a livello costituzionale e, da altro lato, sicuramente molto più ampia rispetto a quanto si può desumere dal riferimento al solo concetto di sport, considerato come una “gara tra atleti finalizzata al conseguimento di un premio, mediante la vittoria” (secondo la Società italiana educazione fisica).

Pertanto, mentre lo sport è collegato prevalentemente ai concetti di competizione e divertimento, diversi sono gli aspetti legati alla salute ed alle conseguenze di carattere sociale dell’educazione fisica, che inducevano ad usare un termine omnicomprensivo. Si dice anche che non sia stato utilizzato il termine sport, per non inserire in Costituzione una parola straniera, ma se solo questa fosse stata la ragione di una tale esclusione si sarebbe potuto utilizzare altro termine di lingua italiana, quale ginnastica (dal latino *gymnastica*), che forse meglio di altra locuzione poteva delimitare la materia. Ma, ancora una volta, il retaggio dell’uso del termine ginnastica, presente nel ventennio fascista, ha sicuramente condizionato il legislatore costituzionale e quindi anche tale soluzione è stata esclusa, né altrettanto si è pensato di fare uso del termine educazione fisica, per non limitarla ad un contesto scolastico/educativo, ma per ampliare la sua portata ad un valore più generale.

Occorre, d’altro canto, anche considerare che la precisazione del riconoscimento del valore dell’attività sportiva «in tutte le sue forme», allarga in misura significativa l’ambito di tutela del relativo valore, con il rischio di considerare, all’interno del concetto di attività sportiva, anche i giochi da tavolo ed i video giochi, che poco hanno a che fare con l’attività fisica a cui forse la norma ed i legislatori costituzionali intendevano riferirsi.

Da qui la necessità di un intervento che delimiti la portata e gli effetti della nuova norma, perché se il riconoscimento implicito dello sport non poneva vincoli per lo Stato, la sua esplicitazione in una norma costituzionale avrà sicuramente effetti, forse ancora non pienamente circoscrivibili, ma che riguardano, quanto meno, l’organizzazione scolastica, la gestione e la realizzazione di strutture sportive pubbliche, nonché effetti sull’organizzazione del lavoro.

I valori che vengono richiamati nella norma seguono tre principali direttrici che completano la sua portata normativa: il valore educativo, quello sociale ed infine quello sanitario.

L'analisi di questi tre contenuti assiologici ci consentono di delineare meglio il nuovo dettato costituzionale, in quanto si tratta di valori che possiamo considerare complementari fra loro, ma con una propria autonomia di effetti nell'ordinamento giuridico.

### **6. Sport ed il suo valore educativo come elemento primario della norma: istruzione ed attività sportiva**

La decisione di inserire la tutela dello sport all'interno dell'art. 33 Cost. determina come conseguenza quella di porre l'accento o comunque esaltare i profili culturali e dell'istruzione. Lo sport è inteso come valore, e, nello stesso tempo, come strumento di diffusione dei valori proprio in virtù della connessione con l'insegnamento<sup>16</sup>.

L'affermazione che «La Repubblica riconosce il valore educativo [...] dell'attività sportiva in tutte le sue forme» ha effetti sugli impegni della Repubblica nella creazione di presupposti adeguati perché l'insegnamento dello sport sia garantito in tutto il territorio nazionale in modo paritario, proprio perché assurge come valore all'interno del contesto dell'educazione. Dato che proprio gli artt. 33 e 34 Cost. introducono e disciplinano il diritto all'istruzione, oltre che il dovere di istruirsi a carico dei discendenti, è necessario che, nell'ambito del bilanciamento dei valori richiamati in Costituzione, venga attribuita una adeguata disciplina dei presupposti strutturali ed organizzativi per l'esercizio di tale attività<sup>17</sup>.

Il diritto/dovere all'istruzione non era disciplinato nello Statuto albertino ed era poco garantito fino al 1948, mentre ha visto il riconoscimento della massima tutela nella scuola pubblica e non solo, con una visione della scuola e dell'istruzione come leva fondamentale dell'ascensore sociale che la cultura e la preparazione tecnica possono sicuramente agevolare.

Il legislatore ordinario in quei primi anni della fase post-bellica non ha posto, tuttavia, particolare attenzione all'insegnamento dello sport nelle scuole, anche perché una disciplina della materia avrebbe comportato la realizzazione di strutture adeguate alle relative attività e comunque il tema era percepito come marginale, rispetto ai tanti problemi connessi alla ricostruzione del Paese.

Uno dei primi interventi normativi sull'insegnamento dell'educazione fisica nelle scuole risale, comunque, al 1963 con un decreto ministeriale che ha

<sup>16</sup> Su cui da ultimo A. POGGI, *Per un diverso stato sociale punto la parabola del diritto all'istruzione nel nostro Paese, Il Mulino*, Bologna, 2019; ID., *L'istruzione come fattore di partecipazione: le nuove sfide della "complessità"*, in *Rivista AIC*, 1/2024, 408 ss; G. LANEVE, *L'istruzione come fattore di identità costituzionale*, in *Rivista AIC*, 1/2024, 452 ss.; R. CARIDA', *La libertà d'insegnamento e il diritto dovere di istruzione fra principi, norme e fatti*, Giappichelli, Torino, 2024.

<sup>17</sup> Cfr. T. PENSABENE LIONTI, *Il diritto allo sport: tra esigenza socialmente rilevante e interesse fondamentale della persona*, in *Dir. amm.*, 2012, 415 ss.

formulato le *Istruzioni generali per l'insegnamento dell'educazione fisica nella scuola media*. Nel 1974 poi sono stati approvati decreti delegati (d.p.r. nn. 416 e 417/1974), che hanno disciplinato tutta la materia dell'insegnamento nelle scuole e, fra i vari settori di insegnamento, è stato compreso anche quello dell'attività sportiva. Ed ancora con la legge 23 marzo 1981, n. 91 si è riconosciuto il libero esercizio dello sport, prevedendo che «l'esercizio dell'attività sportiva, sia essa svolta in forma individuale o collettiva, sia in forma professionistica o dilettantistica, è libero» e quindi introducendo un principio programmatico che nel corso del tempo ha consentito la valorizzazione di questa attività nella scuola. Più recentemente la legge n. 205/2017 ha previsto un vero e proprio diritto allo sport, anche se limitato ai soli minori, introducendo un obbligo per lo Stato di «garantire il diritto all'esercizio della pratica sportiva quale insopprimibile forma di svolgimento della personalità del minore», da cui, poi, ne è derivata, con l'approvazione della legge finanziaria 2021, la previsione dell'insegnamento dell'educazione fisica nelle scuole primarie e il relativo riconoscimento della dignità professionale delle scienze motorie non più considerate solo svago, o strumento per la crescita fisica dello studente, ma come espressione di una competenza dell'insegnante specializzato nello sviluppo della persona sotto una pluralità di aspetti.

L'attività sportiva nella scuola rappresenta quindi un bagaglio culturale ormai solido ed ineliminabile da un punto di vista di valori e principi generali e non si può certo dubitare del suo rilievo educativo. Ovviamente, occorre distinguere fra l'attività sportiva rivolta alla scuola primaria che deve essere considerata come un gioco che insegna ai bambini ad ascoltare, osservare le regole, rispettare i compagni e socializzare. Molto diversa è l'attività sportiva rivolta agli adolescenti, in cui si aggiunge un'attenzione sul fisico, sulla muscolatura, sul peso e sugli obiettivi da raggiungere, così come viene considerata strumento per insegnare l'attenzione all'impegno e alla costanza, nonché l'apprendimento del concetto di *fair play* basato sulla correttezza e sul rispetto delle regole, non escludendo anche la competizione. Tale concetto di competizione, spesso valorizzato nello sport scolastico, come fondamentale elemento di crescita e formazione del carattere, non è prerogativa dello sport, bensì, nel suo positivo aspetto di sfida con se stessi e con gli altri, appartiene a tutto l'ambito scolastico, dove comunque l'istinto competitivo viene guidato e gestito, mai esasperato. Il docente, quindi, deve adattare il suo insegnamento al contesto in cui opera ed ai destinatari di esso.

L'inserimento in Costituzione dell'attività sportiva nell'art. 33 ed il richiamo al valore educativo di essa induce pertanto a ritenere che la tutela deve essere interpretata in senso ampio, comprendendo anche l'attività motoria che ha caratteristiche sicuramente diverse da quella sportiva propriamente detta, ma che ha sempre caratterizzato il modo di esplicitarsi all'interno dell'ambito scolastico.

Il problema maggiore riguarda, tuttavia, la parte organizzativa e strutturale degli impianti, dei locali, delle sedi dove questa attività possa essere svolta. Non è sufficiente che sia affermato un valore, ma è necessario poi che sia garantita la possibilità di una pratica effettiva dello sport, sia all'interno, che con strutture extrascolastiche quando non sia possibile il relativo svolgimento con impianti adeguati. Quello su cui occorre ancor più operare, dopo la riforma costituzionale, è un efficientamento degli edifici scolastici, si può dire in via prioritaria, visto che solo il 40,8% delle scuole è dotato di una palestra o di una piscina. Secondo i dati raccolti dal ministero dell'istruzione dei circa 40 mila edifici scolastici statali presenti nel nostro paese, 16 mila possiedono strutture dedicate allo sport. Ed il problema si aggrava se si fa riferimento al divario territoriale che, come al solito, distingue il Nord dal Sud, perché solo nel Friuli-Venezia Giulia e nel Piemonte gli istituti scolastici dotati di strutture sportive sono più del 50%. In particolare, nel Friuli-Venezia Giulia a fronte di circa 1.000 edifici presenti quasi 600 sono dotati di palestre (il 57,8%) e nel Piemonte le scuole con palestra sono circa 1.600 su un totale di oltre 3.000 (il 51%). Al terzo posto c'è la Toscana con il 48%. Agli ultimi posti, con meno di 3 edifici scolastici dotati di impianti su 10, troviamo invece Calabria (20,5%) e Campania (26,1%). Tutto questo nonostante che interventi normativi siano stati approvati: dal d.lgs. n. 297/1994, ossia il Testo Unico in materia di istruzione, relative alle scuole di ogni ordine e grado ed in particolare nell'art. 89 dove si disciplina le caratteristiche delle palestre ed impianti sportivi per i nuovi edifici scolastici, alla legge n. 23/1996 che ha introdotto norme per l'edilizia scolastica, fissando fra le finalità generali di tale normativa «la disponibilità da parte di ogni scuola di palestre ed impianti sportivi di base» (art. 1).

In definitiva, da questi dati emerge che è necessario che, dopo la qualificazione in Costituzione di un valore, occorre poi che lo Stato si attivi attraverso interventi concreti, per evitare che la norma rimanga come principio generale. D'altra parte, il suo inserimento non può essere considerato come mero obiettivo programmatico, ma come un vero e proprio valore oggetto di bilanciamento normativo e amministrativo.

L'auspicio è che l'attività sportiva possa avere la massima tutela nel nostro ordinamento, ma una garanzia piena e paritaria del diritto all'attività sportiva può essere complessa da ottenere, trattandosi di un obiettivo non facile da raggiungere, sia per le risorse economiche dello Stato che si riducono sempre più, ma anche per la inevitabile difficoltà di individuare esattamente quanto spetti allo Stato e quanto alle regioni ed all'attività amministrativa degli enti locali. La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che lo Stato si è impegnato a determinare al fine dell'attuazione del regionalismo differenziato e della l. n. 86/2024, imporrà di definire anche le modalità per garantire a tutte le scuole

quelle palestre e impianti sportivi di base essenziali per rendere effettiva la tutela del valore educativo dello sport.

### **7. Il valore sociale dell'attività sportiva**

Il valore sociale dell'attività sportiva è sicuramente connesso alla sua collocazione nell'ambito dell'istruzione, ma deve essere inquadrato in un campo operativo più ampio rispetto alla semplice tutela in un contesto scolastico e comunque allo sport come forma di insegnamento<sup>18</sup>. L'attività sportiva può essere o meno oggetto d'insegnamento, ma può avere caratteristiche di spontaneità, e proprio per questo emerge il suo valore sociale, favorisce l'inclusione di persone provenienti da culture, etnie o livelli socio-economici molto diversi e consente di creare spazi di incontro e collaborazione fra le persone. Favorisce pertanto l'integrazione, ma anche la coesione sociale, là dove eventi sportivi possono contribuire a rafforzare il senso di comunità, stimolando la partecipazione dei cittadini e creando occasioni di aggregazione. Tutto ciò avviene sia che l'attività sportiva abbia una natura organizzata o meno, in ambiente scolastico o in strutture private.

Questo non esclude che le modalità con cui si svolge valorizzino anche il carattere educativo, dato che lo sport trasmette valori fondamentali come il rispetto delle regole, la disciplina, la collaborazione, la lealtà e la gestione delle emozioni. Insegnamenti questi che hanno un impatto positivo, soprattutto sui giovani, aiutandoli a sviluppare competenze sociali e comportamenti etici. Il valore sociale connesso a quello educativo si percepisce ancor più nei contesti difficili o che presentano forti criticità economiche, cosicché lo sport può rappresentare un mezzo per prevenire la devianza giovanile, offrendo alternative positive all'illegalità e promuovendo un senso di appartenenza a una comunità.

Come è stato detto nel corso dei lavori preparatori al disegno di legge costituzionale, «l'attività sportiva deve essere considerata un elemento fondamentale della riforma del *welfare*, in quanto è uno strumento utile per contrastare le dipendenze e favorire l'inclusione sociale e la riduzione delle disuguaglianze sociali, economiche e culturali».

Il valore sociale dell'attività sportiva si colloca in linea con quanto è ora previsto nell'art. 9 comma 3, Cost., nella nuova formulazione, dove si pongono al centro dell'interesse della Repubblica le nuove generazioni che, in una prospettiva solidaristica ed intergenerazionale, possono vedere nello sport uno strumento di partecipazione, di condivisione e di inclusione sociale, alla luce anche di quel principio di eguaglianza sostanziale previsto dall'art. 3, comma 2, Cost. che teoricamente sarebbe da solo sufficiente per garantire quella parità

<sup>18</sup> Cfr. sul tema G. GRECO, *Il valore sociale dello sport: un nuovo limite alla c.d. specificità?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 8-9/2014, 815 ss.

sociale, quei punti di partenza comuni per tutti i cittadini per lo sviluppo della persona umana, ma che ora viene integrato da questi nuovi principi costituzionali, consentendo così all'interprete ed al legislatore di fare quell'opera di bilanciamento fra i valori costituzionali, non dimenticando, da ora in poi, anche l'attività sportiva.

Il richiamo alla valenza sociale dell'attività sportiva non può pertanto rimanere collocato solo all'interno del contesto dell'art. 33 Cost., ma opera in sinergia con le altre norme costituzionali, completandole e venendo a sua volta completato da esse ed in particolare dagli artt. 2 e 3 Cost. che trasformano un valore ed un principio in un'azione dello Stato, che potrebbe anche determinare un vero e proprio obbligo per la Repubblica.

### **8. Il “benessere psicofisico dell'attività sportiva”: un concetto innovativo**

La connessione fra lo sport e la tutela della salute è assolutamente imprescindibile, in virtù degli studi scientifici da tempo sviluppati, ma il riferimento testuale al benessere psicofisico consente di andare oltre il concetto di salute, così come era stato delineato, pensato e voluto in Assemblea costituente.

Il settore sanitario è uno degli ambiti in cui l'evoluzione tecnico/scientifica è stata sicuramente più rapida e nello stesso tempo ha consentito un progresso anche nella percezione da parte del cittadino del ruolo e dell'importanza dell'attività sportiva come mezzo non solo del benessere fisico e mentale della persona. L'attività fisica migliora l'umore, riduce lo stress e l'ansia, combatte la depressione e aumenta la resilienza psicologica con un miglioramento delle funzioni cognitive grazie alla produzione di endorfine.

Il valore dell'attività sportiva, come strumento della salute mentale si è avvertita in misura ancor più significativa durante il periodo della pandemia, quando l'isolamento domiciliare in pochi metri quadrati, che era il contesto prevalente nelle grandi città, era percepito come fortemente condizionante sul benessere psico-fisico delle persone. Questo conferma che l'attività fisica si esplica in una pluralità di forme, anche nel raggiungere l'attività lavorativa a piedi o nel fare le scale interne del proprio ufficio venti volte al giorno, così come andare a correre in un parco. L'assenza di qualunque forma di attività sportiva esterna, fra i tanti aspetti oggettivamente ansiogeni della pandemia, poteva pertanto essere considerata come invasiva della salute mentale dell'individuo e specialmente dei giovani. Lo sport, soprattutto praticato in ambienti naturali, ha un effetto benefico, in linea con il concetto di “salute unica” che abbraccia il benessere integrale dell'individuo nel contesto ambientale.

Il benessere psicofisico promosso dall'attività sportiva si collega quindi ad altro principio che sta emergendo, normalmente qualificato *One Health* che ha origine dalla constatazione che il benessere psicofisico è influenzato anche dal contesto in cui le persone vivono e si muovono, inclusi gli ambienti naturali e

gli animali con cui condividono lo spazio<sup>19</sup>. Ancora una volta, l'esperienza della pandemia ha messo in evidenza come il benessere degli animali e la tutela degli ambienti naturali in cui essi vivono può incidere sulla stessa insorgenza di malattie letali per gli esseri umani.

Anche l'attività sportiva rappresenta uno degli aspetti utili per uno stile di vita attivo che può contribuire ad un equilibrio complessivo della salute, in linea con il principio di *One Health*.

Si potrebbe quindi dire che questa integrazione costituzionale è in linea con l'altra riforma dell'art. 9 Cost. perché ambiente, biodiversità, ecosistemi e animali rappresentano un tutt'uno anche con il benessere psicofisico di ogni persona e per le generazioni future. Un quadro costituzionale innovato ed innovativo che vive in modo organico con il contesto costituzionale precedente, ma una volta che è valorizzato inserendo tali principi in Costituzione, costituirà un mezzo interpretativo per il legislatore e per l'interprete, ma anche un impegno per lo Stato.

### **9. L'inciso «in tutte le sue forme»**

Un'ultima precisazione in ordine al contenuto della nuova norma costituzionale deve essere fatta con riguardo all'inciso «in tutte le sue forme» che fu inserito con un emendamento in sede di Commissione Affari costituzionali del Senato nella XVIII legislatura con lo scopo di garantire una tutela totalizzante all'attività sportiva, sia con riguardo al professionismo, fino alla mera attività di allenamento individuale, che procura benessere psicofisico e ha valore educativo e sociale.

Visto in quest'ottica, l'inciso ha sicuramente una portata il più possibile ampia nell'interpretazione che deve essere data allo sport nella sua interezza e nella sua varietà di espressione, anche con riguardo a quelle applicazioni che potrebbero apparire eccessive, ma che non possono non essere ormai incluse nell'ambito del contenuto della norma. Non si può in altre parole non inserire nelle varie forme dell'attività sportiva anche i giochi da tavolo o di ruolo, così come i videogiochi, pur non assurgendo a livello di attività di carattere fisico, come è per gli altri sport tradizionali e comunque non inclusi nell'ambito degli sport olimpici. Il discrimine non può certamente essere rappresentato

<sup>19</sup> Nella definizione data dal One Health High Level Expert Panel (OHHLEP) della Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), della World Organisation for Animal Health (WOAH), del United Nations Environment Programme (UNEP) e della World Health Organization (WHO), 1 dicembre 2021, si legge che la One Health più che una teoria, «is an integrated, unifying approach that aims to sustainably balance and optimize the health of people, animals and ecosystems». Cfr. *amplius* S. ROSSA, *Riflessioni giuspubblicistiche in merito alle teorie Nudge e One Health*, in *Corti supreme e salute*, 2/2022, 836 ss.; nonché G. RAGONE, *One Health e Costituzione italiana, tra spinte eco-centriche e nuove prospettive di tutela della salute umana, ambientale e animale*, in *Corti supreme e salute*, 3/2022, 809 ss

dall'elenco delle discipline sportive approvato dal Comitato olimpico internazionale, anche perché la scelta fatta in quelle sedi ha sicuramente carattere evolutivo e frequentemente vi è stato un ampliamento delle discipline sportive ammesse e, ciò nonostante, tale elenco non comprende sicuramente ogni attività sportiva effettivamente praticata.

Questo non significa che questa integrazione «in tutte le sue forme» possa legittimare ogni forma possibile che possa essere qualificata attività sportiva e proprio quei valori che giustificano l'adozione del nuovo comma costituzionale, prima analizzati dettagliatamente, possono rappresentare un criterio interpretativo proprio per escludere alcune tipologie di attività. Il discrimine fra ciò che può entrare nella tutela costituzionale e ciò che eccede è estremamente labile, perché in via teorica si può dire che ogni attività sportiva ha un potenziale positivo sull'educazione, sul contesto sociale e/o sulla salute dell'individuo o almeno su uno di questi tre valori. Ma le deviazioni sono possibili, se il contesto in cui è praticato si trasforma ed è espressione di violenza, di discriminazione, di alterazione della correttezza attraverso il doping. Il richiamo a quei valori rappresenta anche un freno ad ampliare senza limiti quelle altre forme di sport attualmente non conosciute o non classificabili tali.

Sarà affidato ad un criterio interpretativo del legislatore, ma anche all'ordinamento sportivo (su cui vedi *infra*, §9). Tuttavia alcune linee interpretative possono essere desunte al contrario dalla stessa norma costituzionale, escludendo sempre ogni forma di attività sportiva che sia diseducativa, che cioè fuoriesca da quegli elementi fondamentali che collegano lo sport all'educazione: l'attenzione all'impegno, alla disciplina e alla costanza, il *fair play* basato sulla correttezza, il rispetto delle regole e degli altri, una competizione che sia espressione di merito, costanza ed impegno. Altrettanto si può dire in ordine a quelle forme di sport che vadano contro il valore sociale ed anzi siano uno strumento di esclusione o discriminazione sociale in base a criteri di genere, etnia o disabilità ed infine se l'attività sportiva abbia effetti addirittura negativi sulla salute dell'individuo, come in conseguenza di uso di anabolizzanti o sostanze chimiche in ogni caso vietate. Da questo punto di vista, ciò che deve essere escluso da ogni tipo di tutela, ma anzi considerato illegittimo, non è la particolare "forma" di attività sportiva, ma le modalità in cui essa si svolge. In realtà sugli effetti anche negativi dello sport agonistico sulla salute il discorso potrebbe essere lungo, ma la Costituzione non ha preso in considerazione nella sua formulazione un aspetto che incombe su molte attività sportive che è quello economico che condiziona in modo significativo il modo in cui lo sport viene inteso, ma su cui può peraltro incidere il legislatore ordinario, sempre che gli interessi economici sottesi non lo condizionino.

### 10. Ordinamento statale ed ordinamento sportivo: una convivenza necessaria

L'interpretazione, che si è data nelle pagine precedenti, sul nuovo inserimento in Costituzione del valore dell'attività sportiva, attribuisce un ruolo ancor più significativo al legislatore e, nello stesso tempo, pone un problema di compatibilità e di convivenza fra due ordinamenti che sono sicuramente separati, ma, talvolta, anche complementari fra loro.

A tal fine, occorre fare una premessa anche sintetica sulla natura dell'ordinamento sportivo e le relative connessioni con l'ordinamento statale.

L'analisi di Santi Romano<sup>20</sup>, pur con i limiti del contesto storico in cui fu teorizzata, mantiene una sua forza e validità al fine di comprendere il concetto di ordinamento giuridico. Come primo giurista italiano che ha affrontato in modo organico il tema, Santi Romano elaborò la teoria istituzionalista, affermando che «ogni ordinamento giuridico è istituzione e viceversa ogni istituzione è un ordinamento giuridico». «Infatti, non è dubbio che l'istituzione sia un'organizzazione sociale». Il diritto nasce nel momento in cui il gruppo sociale diviene gruppo organizzato, ossia diventa istituzione creando un'organizzazione e, proprio grazie a questa, diventa un ordinamento giuridico. Come meglio precisato successivamente da Crisafulli e Fazzalari<sup>21</sup>, non si può prescindere nella determinazione del concetto di ordinamento giuridico, che l'istituzione deve essere anche conforme a norme o regole che necessariamente presuppone. L'identificazione dell'istituzione con l'ordinamento è limitativa laddove non si tiene conto che la stessa organizzazione «dove c'è, non è un *prius* rispetto al diritto, ma è anch'essa un prodotto del diritto», ossia di norme giuridiche «di organizzazione».

Più sono i rapporti sociali e più sono le strutture sociali che si organizzano, più sono gli ordinamenti. Dalle varie ricostruzioni dottrinarie<sup>22</sup> è emerso, in ogni caso, che per poter affermare l'esistenza di un ordinamento giuridico è

<sup>20</sup> Santi ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, IIa ed. Sansoni, Firenze, 1946.

<sup>21</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, II ed., CEDAM, Padova, 1970; E. FAZZALARI, *Ordinamento giuridico. I) Teoria generale*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1990.

<sup>22</sup> Molto ampia è la letteratura sul tema. Fra i molti si può quantomeno rinviare a F. MODUGNO, *Legge – ordinamento giuridico- pluralità degli ordinamenti. Saggi di teoria generale del diritto*, Giuffrè, Milano, 1985; G. ALPA, *L'ordinamento sportivo*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, II, 1986, 321 ss.; R. PEREZ, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, I, Milano, 1988, 507 ss.; G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 1993, 303 ss.; G. GUARINO, *Lo sport quale «formazione sociale» di carattere sovranazionale*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Giuffrè, Milano, 1996, 347 ss.; M.S. GIANNINI, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1996, 671 ss.; G. MANFREDI, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo tra pluralismo giuridico e diritto globale*, in *Diritto amministrativo*, 2012, 299 ss. e per i contributi più recenti P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale ed ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in *Federalismi.it*, 12/2019, 1 ss.; A. CARDI, *L'ordinamento sportivo e la disciplina statale dell'organizzazione e dell'attività sportiva (a margine delle recenti innovazioni legislative)*, in *Federalismi.it*, 30/2020, 26.

necessario che vi siano almeno tre elementi costitutivi, rappresentati dalla pluri-soggettività, dalla normazione e dall'organizzazione, intendendo con pluri-soggettività, come diceva Massimo Severo Giannini, «l'esistenza di un congruo numero di soggetti, persone fisiche o enti legati dall'osservanza di un corpo comune di norme, alle quali essi attribuiscono valore vincolante»<sup>23</sup>.

Dalla pluralità degli ordinamenti giuridici si giunge quindi a considerare anche l'ordinamento sportivo come un ambito in cui i privati creano un insieme di norme, che, come tali, possono essere considerate un'organizzazione chiamata a disciplinare rapporti di interesse collettivo in mancanza o nell'insufficienza della legge statale. Così Cesarini Sforza ha applicato la teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici all'ordinamento sportivo<sup>24</sup>. Due ordinamenti, quello statale e quello sportivo che non possono comunque operare nell'indifferenza l'uno dell'altro e nella separazione fra essi.

Per comprendere meglio questa convivenza fra i due ordinamenti occorre sicuramente fare riferimento alla giurisprudenza delle Sezioni Unite della Cassazione nonché anche della stessa Corte costituzionale.

La Corte di Cassazione non si è allontanata molto dalla teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici, ma in molte sentenze non ha escluso l'intervento dell'ordinamento giuridico statale per regolare ed esercitare la competenza giurisdizionale con riguardo a rapporti giuridici connessi all'ambito sportivo. Ciò che sicuramente rimane fuori dall'ordinamento generale e viene quindi lasciato completamente all'autonomia dell'ordinamento sportivo è l'insieme dei rapporti di natura tecnica e dei rapporti connessi alla regolamentazione degli sport con un sostanziale disinteresse dello Stato per questo settore. D'altra parte, la Cassazione ha anche affermato che «l'ingerenza dell'ordinamento generale non è tale da coprire ogni aspetto dell'attività normativa dell'ordinamento separato, posto che esistono norme interne (denominate extra giuridiche dalla dottrina che ne ha individuato l'essenza), che pur dotate di rilevanza nell'ambito dell'ordinamento che le ha espresse, sono insuscettibili di inquadramento giuridico nell'ambito dell'ordinamento generale. Tali sono, indiscutibilmente, le norme meramente tecniche» (Cass., Sezz. un., 26 ottobre 1989, n. 4399).

Potendo mettere in dubbio la superiorità dell'ordinamento giuridico generale, l'attuale ricostruzione data dalla giurisprudenza della Cassazione consente il riconoscimento dell'autonomia degli enti sportivi anche da un punto di vista normativo, di disciplinare i settori di loro competenza, garantendo così una loro autonomia rispetto all'ordinamento generale in ogni caso senza dimenticare anche la necessità del rispetto delle norme e dei principi dell'ordinamento

<sup>23</sup> M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista diritto sportivo*, 1949, 19 ss.

<sup>24</sup> W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici ed il diritto sportivo*, in *Foro Italiano*, 1933, 1381 ss.;

superiore. D'altra parte, l'ordinamento sportivo, avendo un fondamento sostanziale in ambito internazionale ed un peso politico ed economico sicuramente consistente, ha una forza intrinseca molto ampia, tale da condizionare sicuramente anche l'ordinamento statale italiano. Nel momento in cui vengono adottate decisioni ed atti normativi che fanno capo al comitato internazionale olimpico e alle federazioni sportive internazionali anche gli ordinamenti giuridici degli stati sono fortemente condizionati, e talvolta anche subordinati ad essi, per la capacità che tali organizzazioni hanno di poter escludere quelle federazioni nazionali che non si adeguano e non rispettano le norme individuate dall'ordinamento sportivo.

Anche la Corte costituzionale nelle sue pronunce, in linea con la Corte di Cassazione, ha recepito il criterio della pluralità degli ordinamenti e, in definitiva, si è adeguata ad esso, precisando come «nel quadro della struttura pluralista della Costituzione, orientata all'apertura dell'ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti, anche il sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18). Con la conseguenza che eventuali collegamenti con l'ordinamento statale, allorché i due ordinamenti entrino reciprocamente in contatto per intervento del legislatore statale, devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice» (sent. n. 160/2019, *cit.*). Una legittimazione, pertanto, anche da parte della giurisprudenza costituzionale del riconoscimento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo e della non irrilevanza costituzionale di detta autonomia.

Questa separazione ma anche la connessione fra ordinamenti fa sì che la riforma costituzionale ed il riconoscimento del valore della attività sportiva, abbia riflessi sull'ordinamento settoriale dello sport, cosicché i valori educativi, sociali e sanitari debbano costituire un parametro interpretativo anche in tale contesto, nel senso che dovranno essere inseriti come parte integrante degli statuti delle associazioni e federazioni sportive, nonché criterio per le decisioni adottate dai rispettivi organi interni giudicanti. Valori in realtà già presenti nell'ambito dell'organizzazione sportiva, insieme a molti altri, la lealtà, la solidarietà, l'etica comportamentale.

### **11. Competenza statale e regionale in materia di “ordinamento sportivo”**

Prima della riforma del Titolo V della Costituzione il d.p.r. n. 616/1977, con cui si sono conferite le competenze alle regioni dopo la loro prima attuazione, prevedeva il trasferimento delle funzioni connesse alla «promozione di attività

sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti e attrezzature» (art. 56). La Corte costituzionale, dal canto suo, nella sentenza n. 517/1987, al fine di attribuire le rispettive competenze statali e regionali, ha distinto fra le attività sportive di carattere agonistico e non agonistico precisando che le prime rientrano nella materia dell'ordinamento sportivo di competenza statale, mentre quelle di base ma non agonistiche, oltre a quelle amatoriali, spettavano alle regioni. Tale interpretazione era in linea anche con le conclusioni della c.d. Commissione Giannini che aveva studiato ed elaborato il testo del d.p.r. n. 616/77, precisando che nelle attribuzioni trasferite alle regioni sono incluse quelle concernenti gli impianti e i servizi "complementari" rispetto alle attività assegnate alle stesse, cioè rispetto alle attività sportive non agonistiche. D'altra parte, si diceva anche, lo stesso concetto di sport agonistico, si colloca necessariamente a livello statale sotto il profilo organizzatorio, non potendo prescindere dal collegamento, tramite le federazioni nazionali di settore, con l'ordinamento sportivo internazionale.

Con la legge cost. n. 3/2001 la materia dell'ordinamento sportivo è stata inclusa nel lungo elenco delle materie concorrenti, così da affidare allo Stato la determinazione dei principi generali in materia ed alle regioni il dettaglio. In realtà la determinazione delle rispettive competenze può essere meglio compresa alla luce delle sentenze della Corte costituzionale che in vario modo si sono occupate del tema, includendo nel concetto di "ordinamento sportivo" di competenza concorrente, la disciplina degli "impianti e delle attrezzature sportive" indipendentemente dal fatto che siano agonistiche o meno (rientrando anche gli impianti sportivi dei Comuni e degli istituti scolastici), così come rientrano nella competenza locale anche la loro gestione e il relativo uso.

Tuttavia, se in linea generale lo Stato deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle Regioni la regolamentazione di dettaglio, niente esclude che, specialmente in tale settore, si possano creare i presupposti per una diversa allocazione delle funzioni amministrative, a livello nazionale, per assicurarne l'esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza con riferimento alla disciplina contenuta nell'art. 118, comma 1, della Costituzione (sent. n. 424/2004). Una giurisprudenza che ormai si può considerare consolidata, che ha consentito un ampliamento delle competenze legislative statali, attraverso il principio di sussidiarietà.

La Corte costituzionale, ritornando ad affrontare il tema dell'edilizia sportiva dopo la riforma del Titolo V, ha prima precisato che «non è dubitabile che la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientri nella materia dell'ordinamento sportivo e che in merito alla stessa operi il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sancito dall'art. 117, comma 3, della Costituzione» (sent. 16 dicembre 2004, n. 424), competenza ancor più fondata

quando, come nel caso analizzato nella sent. 23 ottobre 2013, n. 254 (poi ribadito con la sent. 23 marzo 2022, n. 123), l'edilizia sportiva era finalizzata "non a favorire l'attività sportiva agonistica ma destinato allo «sviluppo ed alla capillare diffusione della pratica sportiva a tutte le età e tra tutti gli strati della popolazione» – all'ambito materiale di competenza concorrente regionale dell'«ordinamento sportivo» di cui all'art. 117, terzo comma, Cost.”.

In definitiva, oltre alla pluralità degli ordinamenti giuridici in ambito sportivo, si deve anche tener conto del carattere multilivello della normazione che riguarda il settore e i vari piani di intervento sono inevitabilmente autonomi, ma anche inscindibili fra di loro.

## 12. Le pari opportunità nello sport

L'analisi dei profili costituzionalisti dell'attività sportiva non può infine prescindere da alcuni accenni alle problematiche del genere ed in ordine alla necessità di una garanzia di parità e di uguaglianza, sia con riguardo ai profili economici sia in riferimento alle modalità con cui lo sport si svolge.

Occorre partire da un dato incontestabile, rappresentato dal fatto che la partecipazione alle attività sportive da parte delle donne, specialmente in passato<sup>25</sup>, è sempre stata estremamente ridotta, il che ha favorito una visione maschile dello sport, la presenza di allenatori prevalentemente uomini (anche negli sport svolti dalle donne), con una dirigenza delle federazioni sportive quasi di unico genere, perché lo sport era percepito come espressione di forza e potenza, cosicché la presenza delle donne in gare olimpiche era addirittura considerato antiestetico.

Negli ultimi anni questo indirizzo ha avuto una svolta significativa con un forte incremento della partecipazione delle donne in ogni tipo di sport, ma questo non si è accompagnato ad una pari trasformazione delle posizioni apicali delle federazioni sportive. Nelle istituzioni dove vengono adottate le decisioni politiche che incidono sulle modalità di espletamento degli sport, specialmente olimpici, la presenza femminile è assai scarsa.

Una spinta evolutiva si è vista non solo da un incremento dell'attività sportiva anche da parte del genere femminile, ma anche da una partecipazione alle competizioni sempre più ampia, grazie alla particolare attenzione al tema da parte del Comitato olimpico internazionale (CIO), tanto che alle olimpiadi di Parigi del 2024, per la prima volta, si è vista realizzata la parità di genere tra atlete ed atleti come numero complessivo nei vari sport.

<sup>25</sup> Per una ricostruzione storica del valore dello sport al fine di una emancipazione femminile cfr. E. CANTARELLA, E. MIRAGLIA, *Le protagoniste. L'emancipazione femminile attraverso lo sport*, Feltrinelli, Milano 2021; G. MARCO, *La difficile ripresa dello sport femminile in Italia (1945-1965)*, in *Storia e problemi contemporanei*, 3/2022, 91 ss.

L'Unione europea parimenti ha sicuramente contribuito ad un'attenzione al tema, in particolare a partire dal 2010, come risulta dalle conclusioni sul ruolo dello sport come fonte e motore di inclusione sociale attiva che sono state formulate all'interno del Consiglio dell'Unione europea. Successivamente anche nel 2018, nel 2020, nel 2021 ed ancora nel 2023 il Consiglio è ulteriormente intervenuto sul tema anche con una risoluzione che ha individuato nella parità di genere una tematica chiave nel settore prioritario della protezione dell'integrità e dei valori nello sport. L'UE ha posto l'accento sull'importanza di garantire in ambito sportivo l'accesso ad un ambiente sicuro, inclusivo, paritario, libero da disuguaglianze, discriminazioni e violenza con un invito agli Stati di operare attivamente sui tanti problemi presenti, non ultimo l'obiettivo di evitare la disparità di retribuzione negli sport professionistici fra uomini e donne.

Al di là dei propositi, risoluzioni e dichiarazioni che si sono succedute, permane l'inevitabile constatazione che le donne incontrano ostacoli nel mercato del lavoro sportivo in termini di parità di accesso, parità di retribuzione per uno stesso lavoro, pari apprezzamento e riconoscimento del loro lavoro, nonché, come si è detto, scarsa rappresentazione nelle posizioni decisionali<sup>26</sup>. D'altra parte, la diversa risposta, in termini di *audience*, fra una gara maschile rispetto a quella femminile determina degli effetti inevitabili di carattere economico che si riverberano sugli atleti ed in questo caso proprio sulle atlete. Si tratta quindi di operare più in generale sui vecchi stereotipi di genere difficili da scalfire, ma anche di affiancare interventi di sostegno anche finanziario da parte dello Stato per compensare quei divari economici troppo marcati o che comunque non consentano alle atlete di ottenere una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del proprio lavoro (art. 36 Cost.) ed in modo paritario (art. 37 Cost.).

In Italia qualche intervento normativo, per perseguire questo obiettivo della parità di genere anche nello sport, vi è stato recentemente: in particolare si fa riferimento al d.lgs. n. 36/2021 in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, che ha introdotto un fondo per il professionismo femminile al fine di favorire il passaggio al professionismo delle atlete nonché per estendere le loro tutele assicurative ed assistenziali (art. 39, d.lgs. n. 36/2012, anche se l'erogazione di contributi per il sostegno e la tutela della maternità era finanziato già con la legge di bilancio 2018). In tale normativa si è poi precisato che la nozione di lavoratore sportivo prescinde dal sesso (art. 25) e che ogni nuova qualificazione di una disciplina, come professionistica, deve operare per entrambi i sessi.

<sup>26</sup> Per una ricostruzione della tematica cfr. Senato della Repubblica-Dossier 'Riunione interparlamentare della Commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere del Parlamento europeo sul tema "Donne nello sport", 1 marzo 2024.

Ancora la strada è lunga per raggiungere quella parità che le norme costituzionali richiedono, ma, come si è cercato di mettere in evidenza in queste pagine, già nella Costituzione del 1948 vi erano tutti i presupposti per una tutela costituzionale dell'attività sportiva in tutte le sue forme associative, dilettantistiche o amatoriali, così come vi sono tutti i presupposti per la garanzia della non discriminazione anche in ambito sportivo, in virtù dell'art. 3 Cost., con riguardo all'uguaglianza in senso formale e sostanziale che impone la garanzia di non discriminazione e di piena parità in ogni ambito, all'art. 51 che pone dei vincoli di parità nelle cariche elettive delle istituzioni di vertice delle organizzazioni sportive, sia che abbiano un carattere pubblicistico che privatistico, anche grazie alla integrazione della norma costituzionale che consente un intervento con azioni positive dello Stato. Ed ancora, l'attività sportiva deve essere adeguatamente e parimenti remunerata per tutti gli atleti e le atlete (artt. 36 e 37 Cost.). Infine, il nuovo comma dell'art. 33 Cost., nel far riferimento ai valori educativo, sociale e di benessere psicofisico, rafforza ancor di più il carattere di universalità dello sport accessibile a tutti ed in modo paritario.

La copertura costituzionale è ampia ed articolata, spetta al legislatore, agli amministratori ed agli stessi soggetti privati rendere effettivi questi valori.

Dinanzi ai tanti limiti emersi in questa ricostruzione sulla portata normativa del nuovo comma dell'art. 33, non ci si può esimere dal domandarci, conclusivamente, se ci sia un'utilità effettiva del contenuto di tale norma o se, invece, il precedente assetto costituzionale non fosse già sufficientemente idoneo a tutelare il "diritto allo sport" forse meglio del riconoscimento del valore dell'attività sportiva ora contenuto in Costituzione<sup>27</sup> e quindi tale nuova formulazione non abbia aggiunto alcunché alla precedente tutela, che l'interpretazione della Corte costituzionale aveva già garantito in ogni caso. L'esplicitazione e la formalizzazione di nuovi "valori" costituzionali può costituire un freno interpretativo per la stessa Consulta nel poter dedurre dall'art. 2 e dal contesto della nostra Carta nuovi diritti, rivalutando quella interpretazione restrittiva per cui il catalogo dei diritti non può essere esteso a quelli non menzionati in Costituzione<sup>28</sup> e tornando così a quanto rilevava Paolo Barile in ordine alle

<sup>27</sup> In particolare, quando si fa riferimento alla tutela dei diritti fondamentali, è normale che le costituzioni siano caratterizzate da un connotato di stabilità, perché, "a differenza delle altre fonti, nascono per garantire (...) l'identità dell'ordinamento statale, rispondendo a esigenze che non attonano alla sfera politica contingente, bensì a percorsi di «lunga durata», in grado di impegnare la vita e gli sviluppi di una comunità anche rispetto alle generazioni future". Così E. CHELI, *Intorno ai fondamenti dello «Stato costituzionale»*, in *Quaderni cost.*, 2/2006, 265.

<sup>28</sup> Si tratta dell'ampio dibattito, ma sempre aperto della natura dell'art. 2 Cost. aperto dai primi lavori di A. PACE, *Problematica delle libertà costituzionali*, cit.; A. BARBERA, *Art. 2*, cit. P. BARILE, *Diritti dell'uomo*, cit., ma anche S. FOIS, "Nuovi" diritti di libertà, in *Nuove dimensioni nei diritti di libertà* (Scritti in onore di Paolo Barile), Cedam, Padova 1990, 86; F. MODUGNO, *I "nuovi diritti" nella*

caratteristiche dell'art. 2 come “*matrice e garante* dei diritti di libertà, non *fonte* di altri diritti, al di là di quelli contenuti in costituzione”<sup>29</sup>.

*Giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 1995; A BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Giappichelli, Torino 1997.

<sup>29</sup> P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, cit., 56.