le Regioni

Bimestrale di analisi giuridica
e istituzionale

5/2010

il Mulino

LE REGIONI

anno XXXVIII numero 5 ottobre 2010

EDITORIALE

FRANCO PIZZETTI, *A dieci anni dalla riforma del titolo V: perché il federalismo per l'Italia* 1013

ARTICOLI

MONICA COCCONI, *Il giusto procedimento fra i livelli essenziali delle prestazioni* 1021

MARCO MANCINI, *Il riparto delle competenze relative allo «sport» dopo la riforma del Titolo V tra continuità e innovazione* 1049

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

1099 *Sentenza 21 gennaio 2010, n. 16 (in tema di coordinamento della finanza pubblica)*

1101 *Sentenza 28 gennaio 2010, n. 20 (in tema di patrimonio indisponibile della Regione e di telecomunicazioni)*

1102 MATTEO TIMIANI, *Comunicazioni elettroniche: le Regioni non chiedono, la Corte non risponde*

1117 *Sentenza 28 gennaio 2010, n. 21 (in tema di sicurezza)*

1118 TOMMASO F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della «sicurezza»*

1126 *Sentenza 28 gennaio 2010, n. 27 (in tema di comunità montane)*

1127 *Sentenza 4 febbraio 2010, n. 29 (in tema di tutela dell'ambiente e di tutela della concorrenza)*

1128 CESARE MAINARDIS, *«Materie» trasversali statali e (in)competenza regionale*

le Regioni

Bimestrale di analisi giuridica e istituzionale

5/2010

ISSN 0391-7576

EDITORIALE

Franco Pizzetti, A dieci anni dalla riforma del titolo V: perché il federalismo per l'Italia

ARTICOLI

Monica Cocconi, Il giusto procedimento fra i livelli essenziali delle prestazioni

Marco Mancini, Il riparto delle competenze relative allo «sport» dopo la riforma del Titolo V tra continuità e innovazione

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE DECISIONI DA 16/2010 A 67/2010

Matteo Timiani, Comunicazioni elettroniche: le Regioni non chiedono, la Corte non risponde

Tommaso F. Giupponi, Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della «sicurezza»

Cesare Mainardis, «Materie» trasversali statali e (in)competenza regionale

Francesco Merloni, *Spoils system:* il timore dell'*overruling* impedisce alla Corte di fare chiarezza

Roberto Bin, Lavori pubblici: quanto «intangibili» sono le materie enumerate negli Statuti speciali?

OSSERVATORIO

Paolo Bonetti, L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.

ISBN 978-88-15-13627-5

9 788815 136275

€ 24,00

Grafica: Alberto Bernini

Poste Italiane s.p.a. – Sped. in abb. post. – D.L. 353/2003 (conv. in L. 27/02/2004 n. 46) art. 1, c. 1, DCB Bologna
In caso di mancato recapito rinviare al CMP di Bologna per la restituzione al mittente previo pagamento dei resi

Il riparto delle competenze relative allo «sport» dopo la riforma del Titolo V tra continuità e innovazione

di Marco Mancini

Sommario: 1. Premessa. Le origini del fenomeno sportivo, i rapporti con l'ordinamento «generale» e il silenzio della Costituzione del 1948. - 2. Il riparto multilivello delle competenze prima della riforma del Titolo V. L'evoluzione da un modello «statocentrico» ad uno «policentrico». - 3. Il quadro competenziale dopo la riforma: continuità o innovazione? - 3.1. Le tre opzioni interpretative possibili... - 3.2. *(segue)*:... e l'accoglimento di quella «continuista». - 4. Prospettive di innovazione nell'allocazione ed esercizio delle funzioni amministrative alla luce del principio di sussidiarietà «verticale» ed «orizzontale».

1. *Premessa. Le origini del fenomeno sportivo, i rapporti con l'ordinamento «generale» e il silenzio della Costituzione del 1948*

La Carta costituzionale del 1948 non faceva menzione dello sport in alcuna delle sue disposizioni. Eppure si trattava di un fenomeno che nel corso dei decenni precedenti, oltre ad avere assunto una diffusione sociale e una consistenza quantitativa sempre maggiore, era stato investito da un lento ma graduale processo di istituzionalizzazione[1], favorito dal passaggio dall'agonismo «occasionale», che postulava il confronto tra atleti e compagini provenienti da contesti territoriali di riferimento limitati e ben definiti, all'agonismo «programmatico illimitato», che presupponeva al contrario la confrontabilità dei risultati e delle *performance* di tutti coloro che praticavano la medesima disciplina sportiva in qualunque parte del mondo. Fu così che

[1] Sulle vicende storiche che hanno contrassegnato la nascita e lo sviluppo dello sport nel nostro Paese, la sua istituzionalizzazione e la sua disciplina, anche in relazione al contesto internazionale di riferimento, cfr. L. Rigo, *Storia della normativa del CONI dalle sue origini alla legge istitutiva del 1942 (prima parte)*, in *Riv. dir. sport.* 1986, 565 ss.; Id., *Storia della normativa del CONI dalle sue origini alla legge istitutiva del 1942 (seconda parte)*, in *Riv. dir. sport.* 1987, 219 ss.; F. Bonini, *Le istituzioni sportive italiane. Storia e politica*, Torino 2006.

in Italia, non diversamente da quanto era già accaduto in altri Paesi, sorsero autonomamente e si svilupparono alcune istituzioni sportive che avevano rispettivamente il compito, da un lato, di favorire la partecipazione della delegazione italiana ai Giochi Olimpici (CONI) e, dall'altro, per ciascuna disciplina sportiva, di dettare le regole tecniche, di organizzare le manifestazioni e di risolvere le controversie insorte tra i partecipanti (Federazioni Sportive). Si trattava di enti associativi dotati di un apparato organizzativo e di un proprio *corpus* normativo oltre che di veri e propri sistemi giustiziali interni.

Proprio il grado di istituzionalizzazione raggiunto induceva a ritenere che il fenomeno sportivo non solo possedesse piena natura giuridica[2], ma assumesse addirittura le vesti di un vero e proprio «ordinamento giuridico», presentandone le tre componenti fondamentali, vale a dire la plurisoggettività, l'organizzazione e la normazione[3]. La prospettiva «ordinamentale» verrà ampiamente sviluppata negli anni seguenti[4] fino a divenire la chiave di lettura privilegiata dei

[2] Il primo ad occuparsi del fenomeno sportivo in ottica giuridica fu W. CESARINI SFORZA, *Il diritto dei privati*, Milano 1963 (tale volume, in realtà, riproponeva un saggio dal medesimo titolo già pubblicato nel 1929 sulla *Rivista Italiana di Scienze Giuridiche*), che lo considerava espressione del «*diritto dei privati*». Di recente, sulla giuridicità dello sport, cfr. F. GOISIS, *La giustizia sportiva tra funzione amministrativa ed arbitrato*, Milano 2007, 33 ss.

[3] Tale configurazione in chiave «ordinamentale» del fenomeno sportivo, che emerge *in nuce* già dal pensiero di Cesarini Sforza, verrà ripresa e sviluppata dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale. Sul punto, cfr., *ex plurimis*, M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport.* 1949, 10 ss.; ID., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1996, 674 ss.; A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.* 1979, 29 ss. Per una ricostruzione precisa e dettagliata delle diverse teorie che si sono susseguite nel corso dei decenni in ordine all'applicazione della teoria «ordinamentale» al fenomeno sportivo, cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti tra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano 2007, 4 ss. Sul principio del pluralismo giuridico-ordinamentale e sui suoi fondamenti costituzionali cfr. F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti giuridici (voce)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIV, Milano 1985.

[4] Si esprimevano invece in senso critico nei confronti della prospettiva «ordinamentale» C. FURNO, *Note critiche in tema di giochi, scommesse e arbitraggi sportivi*, in *Riv. it. dir. proc. civ.* 1952, 636 ss.; F. CARNELUTTI, *Figura giuridica dell'arbitro sportivo*, in *Riv. dir. proc.* 1953, 21 ss. I. e A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Varese 1977, 62 ss., invece, negavano carattere «ordinamentale» al fenomeno sportivo durante la fase dell'«agonismo occasionale», alla quale facevano difetto tanto la plurisoggettività, quanto l'organizzazione e la normazione, mentre gli riconoscevano tale carattere in seguito al passaggio alla fase dell'«agonismo programmatico illimitato». Le Sezioni Unite della Cassazione, con pronuncia n. 2725/1979, in *Foro It.* 1979, I, c. 1117 ss., riconobbero al movimento sportivo il carattere di «vero e proprio ordi-

rapporti tra diritto e fenomeno sportivo, impostati in termini di relazione tra ordinamento «generale-statale» e ordinamento «particolare-sportivo», posto all'interno del primo e volto al perseguimento di finalità meramente settoriali. Senza volere in questa sede affrontare un problema che richiederebbe ben più ampi spazi di trattazione, è sufficiente dire che i rapporti tra i due ordinamenti[5] possono atteggiarsi, e storicamente si sono atteggiati, secondo tre diversi moduli[6]. L'ordinamento «generale» può infatti «rifiutare» e «contrastare» l'ordinamento sportivo, può manifestare nei suoi confronti assoluta «indifferenza» e «disinteresse» oppure può «assorbirne» una parte prendendone in considerazione alcuni ambiti con le più varie finalità. In realtà, molto spesso è accaduto e accade che questi tre diversi atteggiamenti convivano l'uno accanto all'altro, cosicchè l'ordinamento «generale» manifesta «indifferenza» o «rifiuto» nei confronti di una parte dei rapporti, dei soggetti e delle attività che connotano l'ordinamento sportivo e «interesse» nei confronti di un'altra. Resta inteso che il connotato della sovranità pertiene esclusivamente all'ordinamento «generale» mentre all'ordinamento sportivo, non diversamente da qualsiasi altro ordinamento «particolare», può essere riconosciuta esclusivamente una sfera più o meno ampia di autonomia, la cui delimitazione è appunto rimessa all'ordinamento più comprensivo, che detiene pertanto il potere di ultima istanza in ordine alla demarcazione dei rispettivi confini[7].

Per molti decenni l'ordinamento «generale» ha mantenuto nei confronti dell'ordinamento «sportivo» un contegno di mera indifferenza, o tutt'al più di «interesse esterno», considerando i soggetti e le attività sportive quali libere espressioni dell'autonomia privata rispetto alle quali lo Stato non avrebbe avuto alcun interesse ad intervenire. Tale atteggiamento mutò gradualmente con l'avvento del fascismo e culminò nella legge del 1942[8], con la quale lo Stato si in-

namento giuridico dotato, nei limiti segnati dall'ordinamento statale, di propria potestà normativa, amministrativa e giudiziale». Di recente, sottopongono a revisione critica la prospettiva «ordinamentale» dello sport L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli 1999, 69 ss.; L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.* 2007, 1 ss.

[5] In ordine ai quali cfr., recentemente, A. BONOMI, *L'ordinamento sportivo e la Costituzione*, in *Quad. cost.* 2005, 363 ss.

[6] Si richiama, al riguardo, la tradizionale classificazione di N. BOBBIO, *Teoria dell'ordinamento giuridico*, Torino 1960, 195.

[7] In quanto possiede la *Kompetenz-kompetenz*, come osserva A. BONOMI, *L'ordinamento sportivo* cit., 367 ss.

[8] Si allude alla l. 426/1942, in *G.U.* 11/05/1942, n. 112.

teressò per la prima volta in via diretta del fenomeno sportivo, dettando una propria disciplina in materia e pubblicizzando le istituzioni e, in parte, anche le attività sportive. Lo scopo del regime era sostanzialmente quello di assumere il definitivo controllo dello sport per ragioni di ordine prettamente propagandistico.

Forse è proprio questo il motivo per cui la Carta del 1948 non conteneva alcun riferimento allo sport. Era infatti ancora troppo vivo nella mente dei Costituenti il ricordo dell'uso propagandistico, militaristico e finanche razzistico che il regime aveva fatto dello sport per consentire loro di scorgerne quei profili virtuosi forse meritevoli di ottenere una diretta consacrazione costituzionale[9]. Pur in assenza di riferimenti diretti, però, lo sport, o almeno alcuni dei profili che lo connotano, possono ritenersi implicitamente richiamati ad opera di alcune disposizioni della Carta tra le quali si indicano, a titolo meramente esemplificativo e senza alcuna pretesa di approfondimento al riguardo, gli artt. 2, 4, 18, 32, 33, 34, 41[10].

Ciò che più preme in questa sede sottolineare però, è il fatto che non vi era alcun riferimento allo sport neppure nella Seconda Parte della Costituzione, ed in particolar modo nel Titolo V, che disciplinava il riparto delle competenze tra Stato, Regioni ed enti locali e più ancora nell'art. 117 della Carta, che si occupava della potestà legislativa, quasi a significare che il Costituente avesse voluto sottrarre la «materia sportiva» alle cure di tutti quanti i livelli territoriali di governo in cui si ripartiva – per usare la terminologia antecedente alla Novella – lo Stato per rimetterla interamente nelle mani delle istituzioni sportive e, più in generale, dell'ordinamento sportivo[11]. Nella scelta del Costituente si scorgeva pertanto la volontà di relegare

[9] Cfr., sul punto, G. VALORI, *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, Torino 2005, 100; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti* cit., 51 ss. Secondo G. BONADONNA, *Aspetti costituzionali dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. sport* 1965, 196, invece, il silenzio costituzionale era dovuto alla non necessarietà dell'attività sportiva.

[10] Sui riferimenti «indiretti» allo sport nella Costituzione cfr. O. FORLENZA, *Gli ordinamenti sportivi*, in AA.VV. (a cura di), *Diritto dello sport*, Firenze 2004, 20 ss.; G. VALORI, *Il diritto nello sport* cit., 99 ss. Sui profili costituzionali dello sport cfr. anche G. AMATO, *Problemi costituzionali dell'attuale disciplina del CONI*, in *Giur. it.* 1965, c. 916 ss.;

[11] In tal senso, V. SANNONER, *La Costituzione italiana e lo sport*, in D. MASTRANGELO (a cura di), *Aspetti giuspubblicistici dello sport*, Bari 1994, 12 ss., ad avviso della quale il silenzio della Costituzione era «significativo», siccome espressivo della volontà di sottrarre il fenomeno sportivo ad ogni forma di controllo, indirizzo e strumentalizzazione da parte dei pubblici poteri.

l'ordinamento sportivo, così come si era venuto formando nell'anteguerra, in una sfera di assoluta estraneità ed indifferenza rispetto all'ordinamento «generale». Ne discendeva che lo sport veniva considerato un fenomeno espressivo dell'autonomia privata, assoggettato all'esclusiva disciplina «interna» dettata dalle formazioni sociali nel cui alveo era germogliato e sottratto ad ogni possibile intrusione o ingerenza legislativa, amministrativa o giurisdizionale da parte degli organi dell'ordinamento statale in tutte le sue articolazioni territoriali interne, tanto regionali quanto provinciali e comunali.

In realtà, la tesi dell'assoluta indifferenza degli apparati pubblici nei confronti del fenomeno sportivo non appariva convincente perché si fondava su una premessa errata. Come noto, infatti, il «vecchio» art. 117 della Carta operava il riparto della competenza legislativa sulla base del criterio «materiale». Da un lato, infatti, elencava una serie di materie che venivano rimesse alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. Dall'altro, attribuiva alla competenza esclusiva del legislatore statale tutte le materie non incluse in detto elenco. Il criterio di residualità, pertanto, al contrario di quanto accade oggi in seguito alla Novella del 2001, operava allora a favore dello Stato. Ciò stante, l'esclusione dello sport dall'elenco di materie di cui all'art. 117 Cost. non significava affatto che la Carta avesse manifestato disinteresse nei suoi confronti e che addirittura intendesse sottrarne la cura agli enti pubblici territoriali per rimetterla esclusivamente nelle mani delle istituzioni sportive. Al contrario, comportava l'automatica inclusione di tale «materia» nel novero di quelle residuali-innominate, rimesse nell'esclusiva competenza degli organi statali, e per le quali vi era un divieto di intervento a carico degli organi regionali. Si trattava, insomma, di una disposizione che si limitava soltanto a predeterminare i criteri di ripartizione della competenza legislativa tra Stato e Regioni, e quindi da leggersi esclusivamente nell'ottica dell'ordinamento «generale», mentre non diceva alcunché in merito ai rapporti che gli enti pubblici territoriali avrebbero dovuto intrattenere con le istituzioni sportive e, più in generale, con le formazioni sociali.

In pratica, il silenzio della Costituzione nei confronti del fenomeno sportivo non assumeva alcun significato preciso in ordine ai rapporti che quest'ultimo era chiamato ad intrattenere con l'ordinamento giuridico statale, tantomeno nei termini di una pretesa «indifferenza» reciproca. La Carta manteneva al riguardo semplicemente una posizione di neutralità, limitandosi a rimettere nelle mani del legislatore statale ogni decisione in merito al modo di atteggiarsi nei confronti del fenomeno sportivo. Il legislatore, pertanto, godeva di

una discrezionalità tanto nell'*an* quanto nel *quomodo*. Poteva infatti decidere di intervenire per regolare direttamente alcuni aspetti relativi al fenomeno sportivo scegliendo gli strumenti e le modalità ritenute più opportune, così come poteva decidere di non intervenire, lasciando che le attività sportive si sviluppassero autonomamente, nel rispetto delle sole prescrizioni dettate dalle istituzioni sportive.

Questa chiave di lettura ottenne del resto un'inequivoca conferma già ad opera di un intervento legislativo antecedente, seppur di poco, all'entrata in vigore della Carta costituzionale. Si allude al d.-l. n. 362 del 1947, con il quale si decise di intervenire sulla legge del 1942, confermandone integralmente l'ispirazione di fondo e limitandosi soltanto a piccoli ritocchi volti a «depurarla» dagli elementi che maggiormente si richiamavano all'ideologia fascista e che si ritenevano incompatibili con il nascente ordinamento democratico. L'intervento normativo in parola, con la sottesa scelta di fondo di non abrogare la legge fascista ed anzi di confermarla pressoché integralmente, assumeva rilievo per almeno due ordini di ragioni. In primo luogo, dimostrava come l'ordinamento statale non si disinteressasse affatto del fenomeno sportivo, ed anzi ritenesse ancora valida la scelta (compiuta per la prima volta dal regime fascista) di intervenire a regolarlo, almeno in parte, con una propria disciplina. In secondo luogo, attraverso la conservazione di un modello di *governance* del movimento sportivo con al vertice il CONI-ente pubblico e, al di sotto di esso, le Federazioni Sportive nelle vesti (almeno formali) di suoi organi, riceveva conferma quell'approccio pubblicistico che aveva rappresentato la principale novità della legge del 1942 ponendosi in netta discontinuità rispetto all'approccio privatistico sviluppatosi e consolidatosi negli anni precedenti.

Valgono a conferma dell'interesse manifestato dall'ordinamento «generale» nei confronti di quello sportivo nonché della ritenuta competenza legislativa statale in materia i numerosi provvedimenti legislativi attraverso i quali, nel corso dei decenni, lo Stato è intervenuto a disciplinare alcuni tra i più importanti profili dello sport (dai regolamenti attuativi della legge del 1942, emanati a molti anni di distanza, fino alla riforma del 1999).

L'art. 117 Cost., in conclusione, si limitava ad individuare i criteri di riparto della competenza legislativa in «materia sportiva» tra lo Stato e le Regioni, ma non forniva alcuna indicazione utile, neppure implicita, in merito ai rapporti tra l'ordinamento statale (anche nelle sue articolazioni regionali e locali) e l'ordinamento sportivo. Sotto quest'ultimo profilo risulta opportuno un chiarimento. Si è detto che è l'ordinamento «generale», in quanto detentore della sovranità, a

tracciare i confini e a determinare il grado di autonomia dell'ordinamento sportivo, incidendo in tal modo sul complessivo modo di atteggiarsi dei rapporti tra i due ordinamenti. La Costituzione, però, non compie direttamente questa operazione, ma la rimette nelle mani degli organi legislativi, amministrativi e giurisdizionali, limitandosi soltanto ad indicare loro i criteri ai quali devono attenersi nell'esercizio delle rispettive competenze per non comprimere l'autonomia privata della quale gli ordinamenti «particolari» sono direttamente espressivi. Il punto di equilibrio tra ordinamento «generale» e ordinamento sportivo costituisce pertanto il frutto di un'operazione di composizione e di bilanciamento dei limiti e degli interessi contrapposti. Se è vero, infatti, da un parte, che i soggetti dell'ordinamento sportivo incontrano, nel loro modo di operare, una serie di limiti cogenti dell'ordinamento «generale», è altrettanto vero che, dall'altra parte, i soggetti dell'ordinamento «generale» non possono comprimere l'autonomia dell'ordinamento sportivo a loro piacimento, essendo comunque a loro volta astretti al rispetto di alcuni limiti che trovano diretto fondamento nella Carta costituzionale (basti pensare all'art. 2 e all'art. 18) e che impongono loro di mantenere una condotta improntata ad un rigoroso *self-restraint*[12]. In definitiva, le istituzioni repubblicane debbono ispirare la propria azione legislativa, amministrativa e giurisdizionale in materia a canoni e metodi che risultino il più possibile rispettosi dell'autonomia privata dell'ordinamento sportivo.

2. *Il riparto multilivello delle competenze prima della riforma del Titolo V. L'evoluzione da un modello «statocentrico» ad uno «policentrico»*

La Carta costituzionale del 1948 pareva tracciare un quadro assai rigido riguardo alla distribuzione delle competenze in «materia sportiva» tra i diversi livelli territoriali di governo. Da un lato, infatti, sul versante della potestà legislativa lo sport, siccome non incluso nell'elenco delle materie di competenza concorrente, doveva ritenersi

[12] In ossequio all'insegnamento di F. MODUGNO, *Pluralità degli ordinamenti* cit., 58, ad avviso del quale l'ordinamento «generale» dovrebbe evitare di «*porsi come totalizzante e totalitario della convivenza associata*», mentre gli ordinamenti «particolari» dovrebbero «*autolimitarsi in ragione delle manifestazioni cogenti dell'ordinamento generale*».

di esclusiva pertinenza statale[13]; dall'altro, in ossequio al principio del parallelismo delle funzioni espresso dall'art. 118 Cost.[14], anche la titolarità delle corrispondenti funzioni amministrative appariva appannaggio esclusivo degli organi statali. Questo modello «statocentrico» prefigurato dalla Costituzione riceveva pedissequa conferma a livello di legislazione primaria ad opera della legge del 1942 che attribuiva al CONI – nella sua veste di ente pubblico al quale lo Stato rimetteva l'esercizio delle funzioni amministrative in materia – il ruolo e la posizione di gestore monopolista del fenomeno sportivo in tutti i suoi risvolti, tanto «agonistici» quanto «ludico-ricreativi»[15].

In realtà, il modello «statocentrico» di disciplina dello sport astrattamente prefigurato dalla Carta costituzionale e dalla legge del 1942 non raggiunse mai la completa ed integrale realizzazione per almeno due ordini di motivi.

Anzitutto, non era agevole individuare con precisione l'ambito materiale rimesso all'esclusiva competenza legislativa statale. Il fenomeno sportivo coinvolgeva infatti una molteplicità di interessi e profili insuscettibili di riconduzione all'interno di un unico ambito materiale-competenziale. I confini della materia «sport», pertanto, apparivano incerti e frastagliati e spesso lambivano (o erano lambiti da) quelli di altre materie, molte delle quali rimesse alla competenza regionale concorrente[16]. Basti al riguardo pensare, senza alcuna pretesa di completezza, a materie quali la «pesca» e la «caccia»[17], i «la-

[13] L'unico che appare pienamente consapevole dell'attribuzione costituzionale della «materia sportiva» alla competenza esclusiva statale è G. TIEGHI, *«L'ordinamento sportivo» tra le materie di potestà legislativa concorrente: una nuova competenza riconosciuta alle Regioni?*, in *Dir. della Reg.* 2004, 495.

[14] Sul vecchio art. 118 Cost. cfr. L. VANDELLI, *Art. 118, 2° e 3° comma*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Roma-Bologna 1984, 267 ss.; A. D'ATENA, *Funzione, III) Funzioni amministrative delle regioni* (voce), in *Enc. giur.* Roma 1989, Vol. XIV

[15] L'art. 2 della legge del 1942, infatti, che annoverava tra i compiti del CONI «*l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale e l'indirizzo di esso verso il perfezionamento atletico*», pareva alludere alla cura tanto della pratica «agonistica» quanto di quella «amatoriale», come sostiene V. GERI, *Tentativo di una delimitazione normativa autonoma dello sport nella Regione*, in *Riv. dir. sport.* 1988, 365.

[16] Sul punto, cfr. P. PIAZZINI, *Sport e Regioni*, in *Riv. dir. sport.* 1980, 20 ss.; E. GIZZI, *Regioni e sport*, in *Riv. dir. sport.* 1988, 38 ss.; V. GERI, *Tentativo di una delimitazione normativa* cit., 366 ss.

[17] Quando vengono esercitate per una finalità sportiva, vale a dire allo scopo di gareggiare con altri e di determinare, attraverso il confronto dei risultati, una graduatoria con un vincitore, e non per l'originaria finalità di procacciamento di cibo, come sottolinea anche E. GIZZI, *Regioni e sport* cit., 38.

vori pubblici di interesse regionale» e l'«urbanistica»[18], l'«assistenza scolastica»[19], la «tutela e assistenza sanitaria», la «polizia locale urbana e rurale»[20], la «formazione e istruzione professionale»[21] e, non da ultimo, il «turismo». Le leggi regionali afferenti a tali materie, infatti, contenevano spesso disposizioni che andavano ad incidere, direttamente o indirettamente, anche su alcuni profili strettamente connessi al fenomeno sportivo. Quest'ultimo si poneva perciò al crocevia di un vero e proprio intreccio di materie e di competenze che concorrevano a determinarne la complessiva regolamentazione[22]. In conclusione, si può affermare che i confini «esterni» della materia «sport» di competenza statale presentavano un elevato livello di permeabilità da parte degli interventi normativi regionali intesi a disciplinare altre materie «confinanti».

In seconda battuta, la competenza statale risultava altrettanto incerta e malferma nei suoi confini «interni», vale a dire in relazione a quegli ambiti di disciplina che interessavano direttamente lo sport e che non presentavano alcun profilo di connessione con altre materie. Ciascuna materia, infatti, a prescindere dal problema della precisa delimitazione dei propri confini «esterni», può al proprio interno sottendere una pluralità di interessi diversi per natura e per livello territoriale di incidenza. Per quanto ci pertiene, emerse fin da subito in modo evidente che le attività sportive incluse nel c.d. «agonismo programmatico illimitato» coinvolgevano interessi e presentavano implicazioni ben diverse rispetto a quelle praticate a livello «amatoriale» o «non agonistico»[23]. Le prime, infatti, oltre ad impingere interessi di

[18] Soprattutto in riferimento ai profili relativi alla dislocazione e costruzione degli impianti e delle strutture destinati ad ospitare le competizioni sportive o comunque la pratica sportiva.

[19] Atteso che nelle scuole di ogni ordine e grado è previsto l'insegnamento dell'educazione fisica.

[20] Per i profili di gestione dell'ordine pubblico indubitabilmente connessi allo svolgimento di manifestazioni sportive di grande rilievo che richiamano un vasto pubblico e che spesso sfociano in episodi di violenza.

[21] Per quanto riguarda tutte le figure di operatori professionali previste nelle diverse discipline sportive «agonistiche» e non, quali istruttori, preparatori, allenatori, ecc.

[22] Del resto, nell'ottica di un fenomeno di reciproca «trasversalità» che risulta ora ben noto a seguito della riforma costituzionale del 2001, anche il legislatore statale, qualora fosse intervenuto con una disciplina in materia di «sport», avrebbe potuto emanare disposizioni incidenti sulle materie di competenza regionale «confinanti».

[23] È bene comunque ricordare che lo sport praticato a livello amatoriale, nelle parrocchie come in altri luoghi ricreativi ed educativi, soprattutto nell'infanzia, costi-

natura diversa e ben più vasti rispetto a quelli meramente sportivi, quali quelli spettacolari, economici e lavorativi, si svolgevano sotto l'egida di istituzioni sportive nazionali a loro volta collegate, tanto sotto il profilo strutturale, quanto sotto il profilo organizzativo, alle corrispondenti istituzioni sportive internazionali e mondiali. La dimensione degli interessi e dei soggetti coinvolti disvelava pertanto la necessità di una disciplina statale unitaria che non ammettesse alcun cedimento alle istanze di «differenziazione» territoriale. Le seconde, invece, esprimevano l'esigenza individuale o collettiva di praticare l'attività motoria al di fuori di qualsiasi competizione «ufficiale», per puro scopo ludico oppure al solo fine di migliorare il proprio benessere psico-fisico. In quest'ottica la pratica sportiva assumeva i contorni di un «servizio sociale» che le istituzioni pubbliche avrebbero avuto l'obbligo di garantire a ciascun cittadino che ne facesse richiesta[24]. Sotto questo profilo, pertanto, pur con la consapevolezza della necessità di una previa disciplina unitaria volta a salvaguardare ed assicurare un livello minimo di tutela e di fruizione uniforme del «servizio sociale dello sport» su tutto il territorio nazionale, si avvertiva l'esigenza del coinvolgimento dei diversi enti territoriali con le loro strutture e le loro risorse e si aprivano pertanto ampi spazi all'intervento «differenziatore» delle Regioni e, in subordine, degli enti locali.

Il passaggio dal modello «statocentrico» a quello «policentrico», segnato da un sempre maggiore ed incisivo coinvolgimento degli enti territoriali substatali nella disciplina, regolazione e gestione del fenomeno sportivo, si realizzò gradualmente attraverso tutte le tormentate tappe che scandirono l'*iter* attuativo del regionalismo italiano e seguì le due grandi linee direttrici poc'anzi adombrate. Da un lato, infatti, con una sorta di accerchiamento «esterno», si cercò di svuotare di contenuti l'ambito materiale di competenza statale attraverso l'allargamento degli ambiti materiali di pertinenza regionale «confinanti» con lo sport. Dall'altro, e contemporaneamente, le competenze statali relative allo sport propriamente detto subirono un graduale processo di erosione «dall'interno». Il legislatore statale cominciò infatti a riservare a se stesso esclusivamente la disciplina, la gestione e il controllo dei profili coinvolgenti l'«agonismo programmatico illimitato»,

tuisce molto spesso il primo passo per il successivo accesso al settore giovanile o al vivaio di una società o associazione affiliata ad una Federazione. Un accenno al carattere propedeutico dello sport «amatoriale» rispetto a quello «agonistico» si trova in V. GERI, *Tentativo di una delimitazione normativa* cit., 363.

[24] Sul punto, per primo, G. BERTI, *Premesse e ipotesi sui compiti della Regione nel servizio sociale dello sport*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1974, 600 ss.

mentre decentrava a favore degli enti territoriali le competenze afferenti allo sport-«servizio sociale».

L'assetto definitivo del riparto territoriale delle competenze sportive si è consolidato nel corso dei decenni grazie ad una serie di provvedimenti legislativi sui quali è in seguito intervenuta, precisandone la portata, anche la Corte costituzionale.

Sul piano normativo, gli statuti regionali c.d. «di prima generazione» segnarono soltanto una timida presa di coscienza, da parte delle Regioni, della possibile esistenza di spazi di intervento nell'ambito sportivo. Molti di essi, infatti, contenevano disposizioni che, pur possedendo un valore meramente declamatorio[25], lasciavano comunque trapelare la maturata consapevolezza, da parte delle Regioni, dell'esistenza di un «servizio sociale dello sport» da assicurare a ciascun cittadino e alla comunità territoriale di riferimento[26].

[25] Circa il carattere meramente «programmatico» di tali disposizioni, cfr. S. BARTOLE, *Istituzioni e attività sportive nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, in questa *Rivista* 1982, 255. Ad avviso di P. PIAZZINI, *Sport e Regioni* cit., 19 ss., tali declamazioni avrebbero posto le basi per interpretare estensivamente l'elenco di materie di cui all'art. 117 Cost. e quindi per colmare la lacuna rappresentata dalla mancata inclusione dello sport.

[26] Cfr. art. 9, ult. comma, St. Abruzzo: «*La Regione riconosce... nella pratica sportiva dilettantistica, nel tempo libero, momenti essenziali e autonomi della formazione e esplicazione della personalità umana, promuovendo la realizzazione di strutture e servizi idonei*»; art. 5, comma 2, St. Basilicata: «*La Regione... assicura a tutti i cittadini i servizi sociali tra cui quelli inerenti... alle strutture ed attività sportive*»; art. 56 St. Calabria: «*La Regione... riconosce nell'attività sportiva, nella pratica dilettantistica e nell'impiego del tempo libero momenti importanti nella formazione ed esplicazione della persona umana e li favorisce con idonee iniziative dirette a realizzare impianti e attrezzature*»; art. 4, comma 3, St. Campania: «*La Regione... concorre ad assicurare i servizi sociali fondamentali, con particolare riguardo... all'educazione ed attività sportive e all'impiego del tempo libero*»; art. 34, comma 2, St. Lazio: «*La Regione... promuove indagini conoscitive e incontri su determinati problemi, come... gli sportivi*»; art. 4, comma 3, St. Liguria: «*La Regione favorisce la diffusione delle attività sportive e delle iniziative per il tempo libero*»; art. 3, comma 3, St. Lombardia: «*La Regione... assicura a tutti i cittadini i servizi sociali, con particolare riguardo a quelli inerenti... alle attività sportive*»; art. 5, comma 4, St. Marche: «*La Regione... favorisce la creazione di organismi e istituti... ricreativi e sportivi, come strumenti di autonoma vita associativa e di formazione dei cittadini e in particolare dei giovani*»; art. 4, comma 1, St. Molise: «*La Regione... promuove lo sviluppo del turismo... provvedendo all'espansione e al rinnovamento delle attrezzature e dei servizi... sportivi*»; art. 4, ult. comma, St. Piemonte: «*La Regione... opera in particolare per... coordinare e sviluppare i servizi sociali, con particolare riguardo ... all'impiego del tempo libero e allo sport*»; art. 13 St. Puglia: «*La Regione adotta iniziative adeguate per l'organizzazione del tempo libero con particolare riguardo alle attività culturali ed a quelle sportive dilettantistiche*»; art. 4 St. Toscana: «*La Regione... agisce perché siano assicurati a tutti i cittadini i servizi*

In modo non dissimile da quanto accadde in riferimento ad altre materie, furono i decreti legislativi di trasferimento delle funzioni amministrative a dare effettivamente avvio al processo di decentramento delle competenze relative allo sport. Molto spesso, infatti, attraverso tali decreti il legislatore statale non si limitava a trasferire alle Regioni le funzioni amministrative relative alle materie di loro competenza concorrente, ma approfittava dell'occasione anche per fornire una più precisa definizione delle materie stesse, riempiendo così di contenuti le relative formule costituzionali, destinate altrimenti a mantenere la consistenza di mere «pagine bianche»[27].

Così, in occasione della prima ondata di trasferimenti delle funzioni nel 1972 le Regioni ricevettero alcune disomogenee e frammentarie competenze amministrative in materia sportiva, seppur in via indiretta. Il legislatore statale, infatti, in applicazione del principio del parallelismo delle funzioni, non avrebbe potuto (salvo delega) trasferire direttamente alle Regioni le funzioni amministrative relative allo sport, trattandosi di materia di competenza legislativa esclusiva statale. Cercò pertanto di aggirare almeno in parte l'ostacolo trasferendo in capo alle stesse alcune funzioni amministrative che, pur afferenti a materie di competenza concorrente «confinanti», andavano comunque a lambire indirettamente anche l'ambito sportivo. Si allude al d.P.R. n. 4 del 1972, in materia di «assistenza sanitaria», con il quale furono trasferite le funzioni relative alla «tutela sanitaria delle attività sportive», e al d.P.R. n. 8 del medesimo anno, in materia di «urbanistica e lavori pubblici di interesse regionale», per mezzo del quale le Regioni ottennero le funzioni relative alle «attrezzature sportive di interesse regionale». La prima tappa del passaggio dal modello «statocentrico» al modello «policentrico» si sviluppò pertanto prevalentemente lungo una linea direttrice «esterna» alla materia «sport», tramite un'operazione di allargamento delle maglie di alcune competenze materiali regionali «confinanti».

I decreti del 1972 operarono un trasferimento di funzioni amministrative assai ridotto e nel complesso insoddisfacente, per cui il

sociali:... le attività... sportive, turistiche e ricreative»; art. 9, comma 1, St. Umbria: «*La Regione riconosce... nella pratica sportiva dilettantistica, nell'impiego del tempo libero, momenti essenziali ed autonomi della formazione ed esplicazione della persona umana ed a tal fine li favorisce promuovendo strutture decentrate ed iniziative idonee*»; art. 4 St. Veneto: «*La Regione veneta esercita i propri poteri:... per garantire a tutti i cittadini i servizi sociali, con particolare riguardo... alle attrezzature sportive*».

[27] Cfr. L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, III 1971, 3 ss.

legislatore statale si vide costretto ad intervenire nuovamente negli anni immediatamente successivi con la legge delega 382/1975. La disposizione di apertura della legge, con il chiaro intento di dare vita ad un quadro più razionale ed organico di distribuzione delle competenze, prevedeva che il trasferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni dovesse avvenire sulla base di settori omogenei di materie corrispondenti a quelle di competenza concorrente. Il legislatore delegato, pertanto, avrebbe dovuto includere le funzioni in «materia sportiva» entro un solo ed unico ambito materiale tra quelli con esso «confinanti», al fine di disporne il successivo trasferimento dallo Stato alle Regioni[28]. Per la verità, questo criterio allocativo fu seguito ed applicato soltanto in parte. Da un lato, infatti, le funzioni in materia sportiva furono pressoché totalmente ricondotte nell'ambito materiale «turismo ed industria alberghiera» rispetto al quale lo sport, almeno sotto alcuni profili, andava così a costituire una sorta di submateria[29]. Dall'altro, però, alcune funzioni indirettamente incidenti sul fenomeno sportivo venivano mantenute nell'alveo del diverso ambito materiale relativo all'«assistenza sanitaria ed ospedaliera»[30].

[28] Questo modo di procedere aveva suscitato le critiche di P. PIAZZINI, *Sport e Regioni* cit., 21 ss., che riteneva fosse giunto il momento di configurare lo sport come un settore formalmente autonomo, sanando così il «peccato originale» nel quale erano incorsi i costituenti i quali, non avendolo incluso tra le materie di competenza regionale, avrebbero addirittura avallato una «aberrazione normativa». L'A., come giustamente faceva notare E. GIZZI, *Regioni e sport* cit., 37, trascurava il fatto che per procedere ad un trasferimento organico di funzioni amministrative nella materia *de qua* senza servirsi di altre materie «confinanti» sarebbe stato necessario ricorrere ad una modifica dell'art. 117 Cost. che prevedesse appunto l'inserimento dello «sport» tra le materie regionali.

[29] Cfr., sul punto, E. GIZZI, *Regioni e sport* cit., 36 ss., il quale opera una decisa critica all'inclusione delle funzioni relative alla promozione dello sport nella materia del «turismo».

[30] Inoltre, come segnala P. PIAZZINI, *Sport e Regioni* cit., 29, il decreto teneva in vita, facendo perdere loro ogni carattere di transitorietà, anche le precedenti disposizioni del 1972, in virtù delle quali le medesime funzioni venivano ricondotte, in modo del tutto disorganico, in parte alla materia «assistenza sanitaria» e in parte alla materia «urbanistica e lavori pubblici di interesse regionale». L'art. 1 del decreto chiariva infatti che oggetto del trasferimento sarebbero state tutte le funzioni amministrative ancora esercitate dallo Stato e dagli enti pubblici nazionali nelle materie di cui all'art. 117 Cost. anche a seguito dell'entrata in vigore dei decreti del 1972; l'art. 136, incluso tra le disposizioni transitorie e finali, statuiva che «*restano ferme tutte le funzioni amministrative già trasferite alle Regioni con legge o atti aventi forza di legge anteriori al presente decreto*».

Passando ai contenuti, il legislatore delegato introduceva due disposizioni destinate ad esercitare una profonda incidenza sul riparto multilivello delle competenze, tanto in ordine ai rapporti tra lo Stato e le Regioni, quanto in ordine ai rapporti tra quest'ultime e gli enti locali.

Sotto il primo profilo l'art. 56 del decreto[31], alla lettera *b*), dopo avere trasferito in capo alle Regioni (a seguito della loro inclusione nella materia «turismo») le funzioni relative alla «*promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature di intesa, per le attività e gli impianti di interesse dei giovani in età scolare, con gli organi scolastici*», avvertiva l'esigenza di precisare che sarebbero rimaste ferme le «*attribuzioni del CONI per l'organizzazione delle attività agonistiche ad ogni livello e le relative attività promozionali*». Si poneva pertanto il problema della precisa individuazione dei diversi ambiti competenziali all'interno dei quali sarebbero stati chiamati ad operare rispettivamente gli organi regionali e quelli statali (questi ultimi per il tramite dell'ente pubblico CONI). Un chiarimento al riguardo sarebbe stato possibile soltanto muovendosi entro la direttrice «interna», vale a dire mantenendosi rigorosamente entro i confini della materia «sport» ed evitando ogni contaminazione «esterna» da parte delle materie «confinanti». L'allargamento dei confini della materia «turismo», infatti, non rappresentava nient'altro che un *escamotage* posto in essere dal legislatore delegato per trasferire in capo all'amministrazione regionale alcune ben individuate funzioni in «materia sportiva», senza che vi fosse alcuna ambizione «sistematica» di individuare un complesso di rapporti, soggetti e attività afferenti al fenomeno sportivo che andassero a costituire, nel loro insieme, all'interno della materia «sport», una submateria di competenza regionale denominabile «sport regionale».

Il legislatore delegato, pertanto, muovendosi lungo la direttrice «interna», cercò di scomporre la materia servendosi del criterio della dimensione qualitativa e territoriale degli interessi coinvolti. Venivano infatti riservate allo Stato, per il tramite del CONI, tutte le funzioni organizzative e promozionali relative alle «attività agonistiche di ogni livello», mentre venivano rimesse alle Regioni le corrispondenti fun-

[31] Riguardo al quale cfr. M.P. CHITI, *Art. 56*, in A. BARBERA, F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna 1978, 354 ss.; ID., *Il nuovo regime in materia di industria alberghiera*, in AA.VV., *La disciplina delle funzioni nel D.P.R. 616*, Napoli 1980, II, 72 ss.; ID., *Art. 56*, in F. CAPACCIOLI, F. SATTA (a cura di), *Commento al D.P.R. N. 616/1977*, Milano 1980, 937 ss.

zioni relative alle «attività sportive e ricreative». In tal modo, se da un lato risultava ben delineato l'ambito di competenza statale, altrettanto non poteva dirsi per quello di competenza regionale. La locuzione adoperata per delimitare le competenze del CONI, infatti, faceva chiaramente riferimento allo sport quale espressione dell'«agonismo a programma illimitato», contraddistinto da un insieme di competizioni sportive che si svolgevano a livelli via via sempre più ampi. Appariva ovvio che questo settore dello sport, anche in virtù dei collegamenti internazionali che lo connotavano, sottendesse interessi di dimensioni sovraregionali e necessitasse pertanto di una disciplina e di un esercizio unitari da parte degli organi statali.

Di contro, il significato esatto della locuzione adoperata per perimetrare le competenze regionali poteva essere desunto soltanto ragionando *a contrario*. Se veniva mantenuto intatto il monopolio statale in riferimento alla disciplina e all'organizzazione delle competizioni sportive che si svolgevano sotto l'egida delle istituzioni sportive nazionali ed internazionali, allora doveva ritenersi che gli unici possibili spazi di intervento per le Regioni si aprissero in riferimento alla pratica sportiva svolta, individualmente o collettivamente, per mero diletto o per il miglioramento della salute psico-fisica, nel tempo libero, al di fuori dei «canali istituzionali ufficiali» dell'ordinamento sportivo e senza alcuna velleità agonistica. Questa interpretazione risultava vieppiù confermata dal fatto che lo sport, all'interno del decreto, era stato posto in un rapporto di *species* a *genus* rispetto al «turismo» e alle altre attività del tempo libero.

Veniva pertanto implicitamente recepita e consacrata a livello di diritto positivo quella distinzione tra sport come «agonismo a programma illimitato» e sport come «servizio sociale» che era stata in precedenza adombrata da un autorevole commentatore[32] e che si trovava già espressa, *in nuce*, negli statuti regionali di «prima generazione». La distinzione in parola, però, per la prima volta veniva utilizzata per tracciare la linea di discrimine tra attribuzioni statali e regionali in «materia sportiva». In capo agli organi statali, infatti, rimanevano le competenze in materia di sport «agonistico» che, coinvolgendo interessi di dimensione sovraregionale e addirittura sovranazionale, necessitavano di una regolamentazione e di un esercizio unitari. Le Regioni, invece, divenivano titolari delle competenze in materia di sport «non agonistico» che, coinvolgendo interessi di dimensione substatale e spesso connessi alle peculiarità delle comunità

[32] Si allude ancora una volta a G. BERTI, *Premesse e ipotesi* cit., 600 ss.

di riferimento, ben si prestavano alla possibilità di una disciplina e di un esercizio «differenziati» per ambiti territoriali[33].

In conclusione, ai fini di una corretta ricostruzione del modello di riparto multilivello delle competenze in materia sportiva, il criterio decisivo era rappresentato dal carattere «agonistico» o «non agonistico» dell'attività sportiva che si intendeva disciplinare. Non rivestivano invece rilievo alcuno, nè andavano minimamente ad incidere il quadro competenziale poc'anzi tracciato, altre classificazioni o distinzioni interne al mondo dello sport, prima tra tutte quella tra «professionismo» e «dilettantismo»[34]. Non era possibile, infatti, formulare un'equazione perfetta tra «professionismo» e «agonismo» da una parte e «dilettantismo» e «non agonismo» dall'altra, come dimostrava (e come dimostra ancora oggi) il fatto che la maggior parte delle discipline sportive praticate a livello «agonistico» nel nostro Paese non avevano (e, salvo un numero assai ridotto, non hanno neppure oggi) ottenuto la qualifica professionistica. Lo sport «agonistico», pertanto, veniva e viene praticato prevalentemente da atleti che possiedono lo *status* di dilettanti, ma questo non determinava conseguenze di alcun genere in ordine alla titolarità statale delle relative competenze.

In ordine al secondo profilo innovativo del decreto occorre segnalare che, per la prima volta, veniva sancito il diretto coinvolgimento nell'esercizio delle competenze sportive anche degli enti territoriali di dimensione subregionale. L'art. 60 del decreto, infatti, prevedeva che fossero direttamente attribuite ai Comuni, ai sensi dell'art. 118, comma 1, Cost.[35], le funzioni attinenti alla «*promozione di attività ricreative e sportive e gestione di impianti e servizi complementari alle attività turistiche*», oltre a quelle relative a «*rifugi alpini, campeggi e altri esercizi ricettivi extra-alberghieri*». Il combinato disposto degli artt. 56 e 60 del decreto, almeno *prima facie*, pareva complicare il quadro delle competenze. Si attribuivano, infatti, tanto alle Regioni quanto ai Comuni, le funzioni amministrative afferenti al medesimo ambito materiale, quello della «promozione delle atti-

[33] La distinzione tra attività sportive «agonistiche» e «non agonistiche» ai fini del riparto di competenze tra Stato e Regioni corrispondeva del resto alle conclusioni avanzate sul punto dalla Commissione Giannini sullo sport, che era stata la vera e propria fonte di ispirazione del decreto del 1977.

[34] Sul punto, cfr. già S. BARTOLE, *Istituzioni e attività sportive* cit., 263 ss.; E. GIZZI, *Regioni e sport* cit., 44 ss.

[35] «*Spettano alle Regioni le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle province, ai comuni o ad altri enti locali*».

vità sportive»[36], determinando così un evidente rischio di sovrapposizione delle competenze. In realtà, come ebbero modo di evidenziare i primi commentatori[37], era possibile tracciare una linea di demarcazione tra competenze regionali e competenze comunali in riferimento sia al tipo di attività da svolgere sia alla dimensione territoriale degli interessi coinvolti. Da un lato, infatti, veniva rimessa in via esclusiva alle Regioni l'attività di «programmazione» tanto degli interventi promozionali quanto della realizzazione degli impianti, con la correlativa erogazione degli occorrenti contributi finanziari. Dall'altro, l'attività «promozionale» spettava ai Comuni quando involgeva interessi meramente localistici, mentre ricadeva nella competenza regionale quando assumeva una dimensione sovracomunale.

Questa interpretazione del quadro delle competenze tracciato dal decreto del 1977 ha ricevuto in seguito definitiva conferma, pur con alcune precisazioni, anche da parte della Corte costituzionale. Con la sent. 517/1987[38], infatti, la Consulta, dopo aver statuito che «*la vera e unica linea di divisione tra le predette competenze è quella fra l'organizzazione delle attività sportive agonistiche, che sono riservate al CONI, e quella delle attività sportive di base o non agonistiche, che invece spettano alle Regioni*», ebbe modo di chiarire cosa dovesse intendersi per sport «agonistico», anzitutto smentendo, almeno in parte, la tesi di coloro[39] che attribuivano preminente rilievo al carattere internazionale dell'attività sportiva disciplinata, vale a dire al suo collegamento, per il tramite delle istituzioni sportive nazionali, con le corrispettive istituzioni sportive internazionali e, più in generale, con l'ordinamento sportivo internazionale. Secondo la Corte, tale collegamento assumeva rilievo soltanto sotto il profilo organizza-

[36] Come sottolineava E. GIZZI, *Regioni e sport* cit., 42 ss., il termine «promozione» assumeva un duplice significato. Da un lato, infatti, pareva implicare una mera opera di stimolo e di sostegno ad attività che avrebbero dovuto essere svolte da altri soggetti; dall'altro, invece, poteva indicare anche la possibilità di un intervento diretto degli organi regionali per far conoscere le attività sportive.

[37] Cfr. M.P. CHITI, *Il nuovo regime* cit., 72; più di recente, sul punto, anche C. PADULA, *La competenza legislativa regionale in materia di «ordinamento sportivo»: una novità apparente*, in questa *Rivista* 2006, 366.

[38] In *Giur. cost.* 1987, 3351 ss., con nota di A. D'ATENA, *Verso una riconsiderazione della c.d. «collaborazione» tra Stato e Regioni?*, ivi, 3381 ss.; cfr. anche F.C. RAMPULLA, *La Corte «si esercita» sullo sport*, in questa *Rivista* 1988, 431 ss.

[39] Cfr. S. BARTOLE, *Istituzioni e attività sportive* cit., 264 ss., il quale limitava la sfera di azione del CONI alle sole attività sportive agonistiche collocabili in una «progressione di livelli».

tivo[40] nel senso che, affinché un'attività sportiva potesse considerarsi «agonistica», non era necessario che fosse collegata ad attività sportive internazionali, ma era sufficiente che si svolgesse sotto l'egida di una Federazione Sportiva legittimamente inserita nell'organizzazione sportiva internazionale in virtù del riconoscimento da parte del CONI e della corrispondente Federazione Sportiva Internazionale. Non era necessario, in pratica, che tale attività fosse inserita nel contesto dell'«agonismo a programma illimitato» di pertinenza delle istituzioni sportive internazionali, ma era sufficiente che si svolgesse entro i confini più angusti dell'«agonismo programmatico limitato» (ma con proiezione organizzativa potenzialmente illimitata) di pertinenza delle istituzioni sportive nazionali. In conclusione, in base alla pronuncia della Corte, poteva definirsi «agonistica» ogni attività sportiva che presentasse i crismi dell'«ufficialità», siccome praticata all'interno di una manifestazione o competizione organizzata o promossa dalle istituzioni sportive nazionali e astretta al rispetto delle regole tecniche dalle stesse dettate, indipendentemente dal livello di «programmaticità» che la connotava. In definitiva, tenuto conto del fatto che le Federazioni e le altre istituzioni sportive avrebbero potuto organizzare anche attività non competitive e «non agonistiche», il criterio decisivo ai fini del riparto delle competenze risultava non tanto quello della «competitività» o meno dell'attività sportiva, né tantomeno quello della «programmaticità» limitata o illimitata della stessa, quanto piuttosto quello della «ufficialità» o non «ufficialità». O meglio, i tre caratteri della «competitività», della «programmaticità» e della «ufficialità» sarebbero dovuti ricorrere congiuntamente affinché una determinata attività sportiva potesse qualificarsi «agonistica»[41].

Questa indicazione «positiva» della Corte circa l'ambito materiale di pertinenza degli organi statali permetteva di ricavare, per esclusione, anche l'ambito materiale rimesso alla competenza regionale, che avrebbe riguardato non solo le attività sportive «non competitive» ma anche quelle che, pur praticate in forma «competitiva», non

[40] Cfr. punto 4.2. del *Considerato in diritto*, ove si precisa che lo sport «agonistico» di competenza statale «*sotto il profilo organizzatorio, non può prescindere dal collegamento, tramite le federazioni nazionali di settore, con l'ordinamento sportivo internazionale*».

[41] Cfr. ancora una volta, punto 4.2. del *Considerato in diritto*: «*i campionati sportivi, con il loro carattere di programmaticità e di competitività organizzata secondo criteri di ufficialità, possono essere considerati come il prototipo delle attività sportive agonistiche*». Come precisava E. GIZZI, *Regioni e sport* cit., 63, l'attività sportiva «agonistica» comprendeva anche le «*fasi di selezione, addestramento e preparazione dei praticanti, anch'esse riconducibili sotto l'organizzazione sportiva in senso stretto*».

si svolgessero sotto l'egida di una Federazione Sportiva o di un'altra istituzione sportiva «ufficiale», non fossero cioè tenute al rispetto delle regole tecniche internazionali della disciplina praticata e non aspirassero pertanto al riconoscimento «ufficiale» dei risultati[42]. In pratica, avrebbero formato oggetto della competenza regionale tutte le attività sportive «non ufficiali», espressive della c.d. pratica sportiva «diffusa», a partire da quelle svolte in forma meramente individuale al di fuori di qualsiasi associazione o circolo o competizione ai soli fini dello sviluppo psico-fisico, fino a quelle culminanti in vere e proprie manifestazioni «competitive» e «programmatiche» ma meramente amatoriali organizzate da parrocchie, circoli e associazioni sportive non affiliate ad alcuna Federazione.

La distinzione tra attività «agonistiche» e «non agonistiche-ricreative» posta a fondamento del riparto delle competenze sportive assumeva rilievo decisivo anche riguardo alla servente impiantistica. In epoca precedente al decreto del 1977, infatti, ogni competenza in materia, a prescindere dal carattere «agonistico» dell'attività sportiva, ricadeva, anche sotto il profilo finanziario, sulle spalle dei Comuni[43]. L'art. 56, lettera *b*), del decreto del 1977, attribuiva invece alle Regioni, in riferimento alle attività sportive «ricreative», le funzioni afferenti non solo alle attività promozionali, ma anche all'impiantistica[44], ferma restando, sotto quest'ultimo profilo, la consulenza tecnica del CONI[45]. Nulla si diceva riguardo all'impiantistica servente alla pra-

[42] Tra di esse, come ricordava E. GIZZI, *Regioni e sport* cit., 45 ss., vi sarebbero state anche quelle attività sportive che, pur praticate in forma «agonistica», non fossero inserite nel circuito «ufficiale» CONI-Federazioni, rispetto alle quali la competenza regionale sarebbe venuta meno nel caso in cui fossero state successivamente «riconosciute» e fossero quindi entrate a far parte dell'ordinamento sportivo «ufficiale».

[43] I quali, come rilevava F.C. RAMPULLA, *La Corte «si esercita»* cit., 433 ss., dovendo inserire i costi per la costruzione e la manutenzione degli impianti sportivi nel contesto delle spese facoltative e pur potendosi avvalere del credito agevolato dell'Istituto per il Credito Sportivo, si venivano a trovare in particolare difficoltà in occasione delle promozioni sportive delle compagini cittadine, quando più forti diventavano le pressioni popolari a favore del rifacimento delle strutture. Sul punto, cfr. anche F. BLANDO, *Il ruolo e le competenze delle Regioni nello sport*, in *Riv. dir. ec. sport* 2009, 32 ss.

[44] Fortemente critico nei confronti di questa corrispondenza tra competenze relative alle attività sportive e competenze relative alla servente impiantistica era E. GIZZI, *Regioni e sport* cit., 49 ss., il quale riteneva che gli impianti sportivi configurassero in molti casi delle vere e proprie opere pubbliche e ricadessero pertanto nella materia concorrente «lavori pubblici di interesse regionale».

[45] Secondo M.P. CHITI, *Art. 56* cit., 355, si trattava, per le Regioni, di una mera facoltà alla quale avrebbero anche potuto rinunciare. Diverso il parere di F. BLANDO,

tica sportiva «agonistica». In seguito la l. n. 65 del 1987, emanata in occasione dell'assegnazione al nostro Paese dei campionati mondiali di calcio del 1990, introdusse una disciplina minuziosa e dettagliata sull'impiantistica che attribuiva agli organi statali competenze assai estese[46]. Anche in questo caso la Corte costituzionale, con la medesima sent. 517/1987 chiarì che, contrariamente a quanto sosteneva la Regione ricorrente, la competenza statale in materia di sport «agonistico» non si limitava ai soli aspetti organizzativi e promozionali, ma si estendeva fino a comprendere i profili relativi all'impiantistica, siccome strumentali rispetto ai primi[47]. Allo stesso modo, residuava in capo alle Regioni la competenza in materia di impianti destinati allo svolgimento delle sole attività sportive «non agonistiche-ricreative». In pratica, anche in ordine all'impiantistica, assumeva rilievo decisivo la circostanza che le strutture fossero destinate allo svolgimento di attività sportive «agonistiche» o «non agonistiche». Nel primo caso, infatti, la competenza a programmare e decidere gli interventi sugli impianti spettava allo Stato, nel secondo alle Regioni. Lo stesso legislatore, in seguito alla pronuncia della Corte, si affrettò a modificare la normativa che aveva formato oggetto di impugnazione per adeguarla ai principi sanciti dalla Consulta[48].

Giunti a questo punto, sulla scorta della disciplina contenuta nel decreto del 1977 e degli arresti giurisprudenziali della Corte costi-

Il ruolo e le competenze cit., 40 ss., ad avviso del quale il CONI è ente di intervento necessario e il suo parere necessario e vincolante. In quest'ultimo senso, cfr. Cass. Civ., Sez. I, sent. 2257/2007, in *Foro it.* 2007, I, c. 2113 ss.

[46] Era prevista infatti la competenza statale in ordine alla costruzione, ampliamento, ristrutturazione, completamento e miglioramento in relazione a tre categorie di impianti sportivi: 1) quelli destinati ad ospitare le partite dei campionati mondiali, indicati dal CONI 2) quelli destinati «a soddisfare le esigenze dei campionati delle diverse discipline sportive, con strutture polifunzionali» 3) quelli destinati «a promuovere l'esercizio dell'attività sportiva mediante la realizzazione di strutture polifunzionali». La realizzazione di questi interventi veniva direttamente affidata ai Comuni, assistiti sul piano finanziario da contributi statali, mutui ventennali totalmente a carico dello Stato con la Cassa Depositi e Prestiti o mutui decennali, anch'essi totalmente a carico statale, con l'Istituto per il Credito Sportivo.

[47] Cfr. punto 3.1. del *Considerato in diritto*, ove si sottolinea che nel «*concetto di organizzazione, quale ordinariamente applicato dalla giurisprudenza e dalla dottrina, rientrano gli interventi sulle persone e sulle cose coordinati al perseguimento di un determinato fine*».

[48] Il d.-l. 22/1988, con formula maggiormente aderente ai dettami della Corte, parlava di «*impianti destinati a soddisfare le esigenze delle attività agonistiche riferite a campionati delle diverse discipline sportive aventi carattere di programmaticità e di competitività organizzata secondo criteri di ufficialità*».

tuzionale, è possibile delineare conclusivamente e in via di sintesi il modello di riparto multilivello delle competenze in materia sportiva esistente prima della Novella costituzionale del 2001, tanto sul versante legislativo quanto su quello amministrativo, che in realtà procedevano parallelamente. Molto spesso, infatti, erano le leggi allocative delle funzioni amministrative ad illuminare le corrispondenti etichette materiali *ex* art. 117 Cost. e a riempirle di contenuti, dando luogo così al ben noto fenomeno del «parallelismo alla rovescia», per cui erano le funzioni amministrative a trascinare a rimorchio quelle legislative, contrariamente a quanto prescriveva l'art. 118 Cost. Ciò premesso, al legislatore e all'amministrazione statale spettavano la disciplina e l'esercizio tanto dei profili organizzativi e promozionali afferenti all'attività sportiva «agonistica» – intesa nel significato poc'anzi precisato – tanto dei profili relativi alla servente impiantistica. Al legislatore e all'amministrazione regionale erano invece rimessi la disciplina e la programmazione dei profili organizzativi e promozionali afferenti all'attività sportiva «non agonistica-ricreativa» – anch'essa intesa nel significato precisato in precedenza – in uno con quelli relativi alla servente impiantistica. Sullo sfondo rimanevano gli enti locali, e più precisamente i Comuni, che spesso erano chiamati ad esercitare direttamente le funzioni di spettanza regionale o a provvedere alla concreta realizzazione degli impianti e delle strutture programmati a livello regionale[49].

Sotto il profilo della concreta attuazione vi è da dire che le Regioni, forse consapevoli della propria ridotta competenza, si erano ben guardate dal disciplinare in modo organico ed esaustivo le attività sportive di loro pertinenza, limitandosi soltanto a regolarne singoli e specifici aspetti oppure profili con esse soltanto indirettamente connessi in occasione dell'emanazione di leggi relative a materie «confinanti»[50]. D'altro canto, lo stesso CONI sembrava pienamente

[49] Preme comunque rilevare, per puro spirito di completezza, che il binomio sport «agonistico»-sport «non agonistico» assumeva rilievo anche in riferimento a un terzo profilo di disciplina rispetto al quale erano configurabili spazi di intervento regionale. Si allude alla competenza relativa al riconoscimento giuridico, al controllo e alla vigilanza sugli enti operanti nel mondo sportivo nella veste di persone giuridiche private, della quale non mette conto occuparsi in questa sede, ma in ordine alla quale cfr. S. BARTOLE, *Istituzioni e attività sportive* cit., 267 ss.; E. GIZZI, *Regioni e sport* cit., 48 ss.

[50] Per una rassegna delle leggi regionali relative allo «sport» o a materie con esso «confinanti» cfr. T. DE JULIIS (a cura di), *Leggi regionali per lo sport. Quadro sintetico della legislazione regionale e delle iniziative interessanti lo sport*, Roma 1974; F.B. ASCANI, *Lo sport e le sue leggi. Analisi degli aspetti socio-politici e della legisla-*

consapevole del fatto che il proprio ruolo di ente di governo dello sport dovesse limitarsi alle sole attività sportive «agonistiche», con conseguente rinuncia all'esercizio di ogni e qualsivoglia competenza in materia di sport «sociale»[51] a beneficio delle Regioni e degli enti locali.

Sul quadro competenziale appena tracciato hanno avuto un'incidenza del tutto marginale le c.d. leggi Bassanini, che pure ridisegnavano l'intero apparato amministrativo sulla base di criteri allocativi profondamente innovativi, quali quelli di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, che allora apparivano in contrasto con il principio del «parallelismo» delle funzioni consacrato nell'art. 118 Cost. ma che di lì a poco avrebbero ricevuto copertura costituzionale ad opera della Novella del 2001.

Per la verità, uno dei provvedimenti attuativi della l. 59/1997, il d.lgs. 112/1998[52], si occupava, seppur marginalmente, dello sport, inserendolo nel Titolo IV, al Capo VII, all'interno del settore organico dei «servizi alla persona e alla comunità», a dimostrazione dell'ormai maturata consapevolezza circa le connotazioni «sociali» delle attività sportive di pertinenza regionale[53]. Quanto ai profili sostanziali e contenutistici, l'art. 157 del decreto[54] non apportava alcun significativo mutamento al modello di riparto multilivello delle competenze in «materia sportiva» già in essere. Da un lato, infatti, con un'operazione di razionalizzazione dell'esistente, si manteneva in capo allo Stato la funzione di vigilanza sul CONI e sull'Istituto per il Credito

zione regionale e nazionale dello sport in Italia, Milano 1979; S. BARTOLE, *Istituzioni e autorità sportive* cit., 269 ss.; E. GIZZI, *Regioni e sport* cit., 54 ss.; V. GERI, *Tentativo di una delimitazione normativa* cit., 368 ss.; C. NAPOLI, *La potestà legislativa concorrente in materia di «ordinamento sportivo»*, in *Quad. cost.* 2009, 124 ss.; ID., *La materia «ordinamento sportivo» tra Stato e Regioni*, in L. BRUSCUGLIA, R. ROMBOLI, G. FAMIGLIETTI (a cura di), *Sport e ordinamenti giuridici*, Pisa 2009, 116 ss.; F. BLANDO, *Il ruolo e le competenze* cit., 32 ss.

[51] Sul punto cfr. F. BLANDO, *Il ruolo e le competenze* cit., 41 ss., il quale richiama, a titolo esemplificativo, il *Libro bianco dello sport 1966*, in *Riv. Dir. Sport.* 1966, 293 ss., e il documento approvato dal Consiglio Nazionale il 25 febbraio 1971 dal titolo *Il CONI e le Federazioni Sportive alla conferenza mondiale dello sport*, in *Riv. dir. sport.* 1971, 144 ss.

[52] In ordine al quale, cfr., tra tutti, G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista. Funzioni statali, regionali e locali nel decreto legislativo n. 112 del 1998 di attuazione della legge Bassanini n. 59 del 1997*, Bologna 1998.

[53] Come sottolinea anche M. GOLA, *Sport e Regioni nel Titolo V della Costituzione*, in C. VACCÀ (a cura di), *Giustizia sportiva e arbitrato*, Milano 2006, 53 ss.

[54] In ordine al quale cfr. L. COEN, *Commento all'art. 157*, in questa *Rivista* 1998, 981 ss.

Sportivo[55], perpetuando così l'ipoteca statale sulle attività sportive «agonistiche». Dall'altro si sanciva il trasferimento in capo alle Regioni di alcune, limitate funzioni in materia di impiantistica in precedenza esercitate da organi statali[56], al precipuo fine di avviare in questo settore una prassi virtuosa di collaborazione tra lo Stato e le Regioni[57].

In definitiva, nell'immediata vigilia della riforma costituzionale del 2001, il modello di riparto multilivello delle competenze in «materia sportiva» – anche grazie all'intervento della Corte costituzionale – appariva fortemente radicato e consolidato attorno al binomio sport «agonistico» (di pertinenza statale)-sport «non agonistico-ricreativo» (di pertinenza regionale)[58].

[55] Del quale veniva disposto il riordino, «*anche garantendo una adeguata presenza nell'organo di amministrazione di rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali*» (comma 4).

[56] In sostanza, si trattava dell'approvazione dei programmi relativi alla realizzazione, ampliamento e ristrutturazione degli impianti sportivi e delle loro pertinenze destinati ad ospitare manifestazioni «agonistiche» riferite a campionati organizzati secondo criteri di «ufficialità», di cui all'art. 1, comma 1, lettera *b*), d.-l. 2/1987. In tal modo, si distingueva tra soggetto competente a definire i criteri e i parametri di redazione dei programmi (lo Stato, previo parere del CONI e della Conferenza unificata) e soggetto competente ad elaborare i programmi (le Regioni).

[57] Secondo L. COEN, *Commento all'art. 157* cit., 982 ss., la disposizione in parola aveva il pregio di coinvolgere in un unico processo decisionale il centro e la periferia, permettendo alle Regioni di dismettere le vesti di «contraenti deboli» indossate fino ad allora. Sul punto, cfr. anche M. SANINO, F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Padova 2008, 50.

[58] Il quadro delle competenze si presentava in modo parzialmente diverso riguardo alle Regioni ad autonomia speciale e alle Province Autonome di Trento e Bolzano. Riguardo a quest'ultime la Corte costituzionale, con la più volte richiamata sent. 517/1987 introduceva un criterio apparentemente diverso rispetto a quello che connotava i rapporti tra Stato e Regioni. In capo allo Stato (e per esso al CONI) si manteneva infatti la competenza soltanto nei confronti delle attività sportive (e dei relativi impianti) che fossero non solo riconosciute ma addirittura regolate e disciplinate direttamente dall'ordinamento sportivo internazionale (ad es. campionati europei e mondiali) e che fossero «programmate, e non occasionate da particolari circostanze o da particolari momenti». Viceversa, veniva rimessa alla competenza delle due Province la disciplina di tutte le attività sportive «agonistiche» (con i relativi impianti) non programmate né direttamente regolate dall'ordinamento sportivo internazionale (es. campionati nazionali) che si svolgessero sul loro territorio. I primi commentatori furono fermamente critici nei confronti di tale pronuncia, Al riguardo, cfr. F.C. RAMPULLA, *La Corte «si esercita»* cit., 457 ss. E. GIZZI, *Regioni e sport* cit., 62 ss. Al legislatore, comunque, preso atto delle indicazioni della Corte, non rimase altro da fare che modificare la disciplina sull'impiantistica che aveva formato oggetto di impugnazione nel senso di estendere la competenza provinciale includendovi, oltre alle attività sportive «ludico-ricreative», anche quelle «agonistiche» non diret-

3. *Il quadro competenziale dopo la riforma: continuità o innovazione?*

3.1. *Le tre opzioni interpretative possibili...*

La Novella del 2001, che ha riscritto quasi per intero il Titolo V, Parte II, Cost., ha inciso profondamente anche sul quadro competenziale in «materia sportiva». Il legislatore di revisione, superando le resistenze che avevano frenato quasi un cinquantennio prima i costituenti, ha infatti deciso di fare esplicita menzione dello sport nella Carta costituzionale, attraverso l'inserimento dell'«ordinamento sportivo» tra le materie elencate dall'art. 117, comma 3, Cost., rispetto alle quali la competenza legislativa è ripartita tra lo Stato, al quale viene riservata la determinazione dei «principi fondamentali», e le Regioni, alle quali viene rimessa la normativa di «dettaglio».

Ad una prima lettura, la riforma del 2001 sembrerebbe introdurre due significative novità. Anzitutto, la creazione *ex novo* di un'etichetta materiale appositamente dedicata allo sport dovrebbe finalmente permettere di addivenire ad una disciplina organica della materia con il conseguente superamento del precedente quadro competenziale «frammentato» derivante dall'inclusione dei diversi profili interessati dal fenomeno sportivo in ambiti materiali diversi, seppur «confinanti». In secondo luogo, l'inclusione dello sport tra le materie di competenza concorrente dovrebbe determinare un ribaltamento di ruoli tra Stato e Regioni a tutto vantaggio delle seconde. La nuova formulazione dall'art. 117, comma 3, Cost. induce infatti a ritenere che l'effettiva titolarità della competenza legislativa sia radicata in capo alle Regioni, cui spetterebbe riempire effettivamente di contenuti il «contenitore-materia», del quale invece il legislatore statale si dovrebbe limitare a predisporre soltanto la «cornice», l'involucro esterno. In realtà, procedendo ad una più attenta lettura «sistematica» della Carta costituzionale, le due innovazioni richiamate si rivelano più apparenti che reali.

In ordine alla prima, infatti, è sufficiente sottolineare che, non dissimilmente da ciò che si è visto in riferimento alla Costituzione del 1948, anche nella Carta novellata vi sono numerose materie che presentano indubbi profili di incidenza diretta ed indiretta sul feno-

tamente disciplinate dall'ordinamento sportivo internazionale. Il d.-l. 22/1988, poi convertito nella l. 92/1988, fu a sua volta impugnato dinanzi alla Corte costituzionale, che dichiarò infondate le questione sollevate con la sent. 1111/1988, riguardo alla quale cfr. F.C. RAMPULLA, *Lo sport in Trentino-Alto Adige ed il sistema dei finanziamenti*, in questa *Rivista* 1989, 587 ss.

meno sportivo, sia tra quelle incluse negli elenchi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 che tra quelle «innominate» di spettanza regionale residuale ai sensi del comma 4 della medesima disposizione. Basti porre mente, per quanto riguarda le materie di competenza esclusiva statale di cui al comma 2, alla «politica estera e rapporti internazionali dello Stato» (lettera *a*), in ordine ai rapporti che gli organi statali sono chiamati ad intrattenere con le istituzioni sportive internazionali, ad es. con il CIO in occasione dell'organizzazione sul territorio nazionale dei Giochi Olimpici; all'«immigrazione» (lettera *b*), in relazione soprattutto ai problemi di tesseramento degli atleti extracomunitari; alla «tutela della concorrenza» (lettera *e*), materia «trasversale» in grado di incidere sui diversi profili economici che connotano le attività sportive a più ampia diffusione; all'«ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» (lettera *g*), che include ogni profilo di disciplina relativo al CONI; all'«ordine pubblico e sicurezza» (lettera *h*); alla «giurisdizione e norme processuali» e alla «giurisdizione amministrativa» (lettera *l*)[59], relativamente al problema della giustiziabilità esterna dei provvedimenti adottati dalle istituzioni sportive e, più in generale, dei rapporti tra giurisdizione statale e sistemi giustiziali interni all'ordinamento sportivo; all'«ordinamento civile» (lettera *l*)[60], altra materia «trasversale» che tocca da vicino profili del fenomeno sportivo di enorme rilievo quali il contratto e il rapporto di lavoro degli sportivi professionisti e lo «statuto» giuridico degli enti associativi e federativi che operano nel movimento sportivo in veste di persone giuridiche private (società, associazioni, Federazioni, ecc.); alla «determinazione del livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lettera *m*), in relazione soprattutto alla connotazione «sociale» che assume lo sport c.d. «ricreativo-diffuso»[61]; alle «norme generali sull'istruzione» (lettera *n*), per quanto attiene all'insegnamento dell'educazione fisica nelle scuole di ogni ordine e grado. Anche tra le materie di competenza concorrente ve ne sono alcune direttamente «confinanti» con lo sport, quali la «tutela e sicurezza del lavoro», soprattutto in riferimento agli obblighi cui debbono soggiacere le società-

[59] Della quale è espressiva la l. 280/2003.

[60] Della quale è espressiva la l. 91/1981, «*Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti*».

[61] Sul punto cfr. B. MARCHETTI, *Ordinamento sportivo*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte speciale, Volume II*, Milano 2006, 491.

datori di lavoro che stipulano contratti di lavoro subordinato con gli sportivi professionisti; l'«istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con l'esclusione della istruzione e della formazione professionale», in relazione, ancora una volta, all'esercizio della pratica sportiva nelle scuole; la «tutela della salute», quanto ai profili relativi alla medicina sportiva e alla tutela sanitaria delle attività sportive; il «governo del territorio», in relazione ai problemi relativi all'impiantistica sportiva. Per completare il quadro, occorre segnalare che anche tra le materie «innominate» di competenza residuale regionale è possibile individuarne alcune che presentano da sempre marcati profili di connessione con lo sport, quali la «caccia» e la «pesca». In conclusione si può fondatamente sostenere che, pur a seguito dell'apparente mutamento del quadro competenziale in materia determinato dalla Novella del 2001, non sarà possibile procedere all'emanazione di una normativa che disciplini lo sport in maniera organica e tendenzialmente esaustiva, atteso che non tutti i profili che involgono le attività sportive sono suscettibili di essere racchiusi entro i confini dell'etichetta materiale ad esso appositamente dedicata dal comma 3 dell'art. 117 Cost. Al contrario, ancora oggi lo sport si presenta come una materia dai confini labili ed incerti e mantiene intatta la propria vocazione alla «doppia trasversalità», ponendosi al crocevia di una molteplicità di ambiti materiali-competenziali sui quali va ad incidere e dai quali può essere a sua volta inciso[62].

Più apparente che reale si rivela anche la seconda innovazione della quale si è detto. Già a partire dai primi anni successivi alla riforma del 2001 si è infatti aperto il dibattito tra gli interpreti circa l'impatto che la creazione *ex novo* di una materia di competenza concorrente denominata «ordinamento sportivo» avrebbe avuto sul quadro competenziale consolidatosi sotto la vigenza della Carta del 1948. Le posizioni che si contrappongono sono sostanzialmente tre, ciascuna delle quali muove da un diverso significato attribuito alla locuzione «ordinamento sportivo»[63] e perviene ad una lettura del nuovo quadro competenziale che si pone in «continuità» o, all'opposto, in netta «discontinuità» rispetto al passato.

[62] Sul punto cfr. R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti* cit., 67 ss.; M. GOLA, *Sport e Regioni* cit., 56, 60 ss.; C. NAPOLI, *La potestà legislativa concorrente* cit., 126; ID., *La materia* cit., 124, la quale parla di una «concorrenza di competenze», risolvibile attraverso il ricorso al criterio della «prevalenza».

[63] Circa la valenza significativa da attribuire alla locuzione «ordinamento sportivo» cfr. D. TIEGHI, «*L'ordinamento sportivo*» cit., 484 ss.

La prima opzione interpretativa, che potremmo definire «innovativa», «prendendo sul serio» le parole adoperate dal legislatore di riforma, ascrive alla locuzione in parola il suo significato tecnico. In pratica, secondo questa tesi, il legislatore di riforma avrebbe inteso riferirsi allo sport non in senso generico, bensì in una prospettiva «ordinamentale», con conseguente attribuzione alla competenza regionale concorrente della disciplina non soltanto delle attività sportive, bensì dell'intero «ordinamento giuridico sportivo» in tutte le sue componenti, sia soggettive, sia organizzative, sia normative. In pratica, sarebbero rimessi alla competenza legislativa regionale (fatta salva la competenza del legislatore statale in ordine alla determinazione dei «principi fondamentali») tutti i profili di disciplina relativi alla generalità delle attività sportive, di qualunque genere esse siano, indipendentemente cioè dal fatto che si tratti di attività «agonistiche» o «non agonistiche». Questa opzione, che si pone in maniera evidente su una linea di netta discontinuità rispetto al modello di riparto multilivello delle competenze *ante*-riforma, pur rispettando i canoni dell'interpretazione letterale, presta il fianco ad almeno due ordini di critiche che ne rendono difficile l'accoglimento. Anzitutto, il superamento della distinzione tra sport «agonistico» e sport «non agonistico-ricreativo» e della correlativa, differente, consistenza dimensionale degli interessi che ne sta a base, determinerebbe la sottoposizione all'opera «differenziatrice» delle Regioni di profili di disciplina che – sottendendo interessi di rango nazionale o addirittura sopranazionale – necessitano, al contrario, di una regolamentazione unitaria ed infrazionabile. In secondo luogo, il suo accoglimento comporterebbe la necessità di una completa rivisitazione dell'attuale assetto normativo ed amministrativo relativo allo sport – fondato su una nutrita serie di leggi statali e sulla posizione di assoluta preminenza attribuita al CONI quale ente pubblico statale –, con conseguenti, prevedibili ripercussioni in ordine alla continuità dell'attività sportiva «agonistica» sia sul piano nazionale che su quello internazionale.

La seconda opzione interprativa, che potremmo definire «intermedia», cerca di coniugare due prospettive in apparente antitesi tra loro. Da un lato, infatti, si attribuisce alla locuzione «ordinamento sportivo» il suo significato tecnico-giuridico; dall'altro, si cerca di mantenere ferma e di perpetuare la distinzione tra sport «agonistico» e sport «non agonistico» posta a base del precedente modello di riparto delle competenze. Nella materia indicata al comma 3 dell'art. 117 Cost., infatti, vengono fatte rientrare soltanto le attività sportive «agonistiche» siccome ritenute le uniche che, in virtù del loro collegamento internazionale e del carattere di «programmaticità» e di

«ufficialità» che presentano, possono assurgere ad una vera e propria dimensione «ordinamentale». Al contrario, le attività sportive «non agonistiche-ricreative», contraddistinte dai caratteri della «non programmaticità» e soprattutto della «non ufficialità», non entrano a far parte dell'ordinamento sportivo nazionale e, per suo tramite, internazionale, ed anzi si mantengono rispetto ad esso in una posizione di totale estraneità, per cui non possono essere incluse nella materia concorrente di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost. e vanno piuttosto a formare oggetto di una materia autonoma «innominata» rimessa alla competenza legislativa residuale delle Regioni[64]. Anche nei confronti di questa seconda opzione interpretativa possono muoversi le medesime critiche già rivolte alla tesi «innovativa», sia in riferimento alla non auspicabile attrazione nell'area della regolamentazione differenziata regionale di profili di disciplina che, vista la dimensione degli interessi sottesi, necessitano di una regolamentazione unitaria ed infrazionabile, sia in riferimento agli effetti dirompenti che un'innovazione di tal fatta produrrebbe sul quadro di riparto delle competenze attualmente vigente. Questa tesi ha però il merito di disvelare un'ipotesi di lavoro alla quale in questa sede non può che accennarsi fugacemente, ma che meriterebbe di essere analizzata ed approfondita con maggiore cura ed attenzione. Si allude al dubbio circa la possibilità di ricondurre ad una prospettiva «ordinamentale» anche le attività sportive «non agonistiche-ricreative» che, come detto, possiedono un carattere spiccatamente «sociale» e non aspirano in alcun modo al riconoscimento «ufficiale» dei risultati e delle *performance* ottenuti dai loro praticanti. La pratica sportiva afferente a queste attività viene infatti svolta o in forma individuale, al mero scopo della conservazione o del miglioramento del benessere psico-fisico, oppure in forma collettiva, attraverso l'organizzazione di veri e propri campionati e tornei di vario genere. Queste competizioni però, a differenza di quelle «ufficiali», interessano ambiti territoriali alquanto ridotti e comunque ben delimitati e presentano conseguentemente un

[64] Pare questa l'opinione di R. BIN, *Quando la Corte prende la motivazione «sportivamente» (nota alla sent. n. 424/2004)*, in questa *Rivista* 2005, 669, il quale, partendo dall'equiparazione tra le attività sportive «agonistiche» di cui parlava la sent. 517/1987 e la materia «*ordinamento sportivo*» attribuita alla competenza concorrente regionale dal novellato art. 117, comma 3, Cost., giunge poi alla conclusione che le attività sportive «non agonistiche-ricreative» spetterebbero alla competenza residuale regionale. Al contrario, D. TIEGHI, «*L'ordinamento sportivo*» cit., 96 ss., pur non aderendo all'impostazione in parola, ipotizza che le Regioni possano ottenere la competenza residuale in materia sportiva tramite il meccanismo di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

basso livello di «programmaticità» e uno spiccato carattere di «episodicità» e «occasionalità»; non sono assoggettate nel loro svolgimento (a meno che non siano gli organizzatori a decidere in tal senso) al rispetto delle regole tecniche prestabilite dalle istituzioni sportive «ufficiali» poste al vertice della disciplina sportiva «agonistica» corrispondente, ma soltanto alle diverse regole che possono essere indicate di volta in volta dai soggetti organizzatori, per cui i risultati ottenuti non rivestono alcuna «ufficialità»; quanto, infine, ai rapporti con l'ordinamento «generale», soggiacciono alle diverse e diversificate discipline regionali e non ad un'unica ed uniforme disciplina statale. In conclusione, queste attività sportive non presentano alcun collegamento con l'ordinamento sportivo «ufficiale» nella sua duplice dimensione nazionale ed internazionale-mondiale, ed anzi si sviluppano e si svolgono completamente al di fuori di esso. Ne discende che, quando si parla di «ordinamento sportivo» in senso tecnico-giuridico, si fa riferimento soltanto al complesso delle attività agonistiche «ufficiali», con esclusione di quelle «ricreative-non ufficiali». Si potrebbe semmai adombrare la possibilità che quest'ultime, pur con il ridotto apparato istituzionale, organizzativo e normativo di cui dispongono, possano configurare altrettanti «ordinamenti giuridici sportivi particolari» separati e distinti rispetto a quello «ufficiale». La risposta al quesito non riveste interesse ai fini della presente trattazione e comunque necessiterebbe, come detto, di ben maggiori spazi e di un ben maggiore grado di approfondimento[65].

La terza ed ultima opzione interpretativa, che potremmo definire «continuista», si fonda su una lettura «minimalista» della Novella costituzionale, volta a sminuire la portata delle innovazioni introdotte. I sostenitori di questa tesi, infatti, minimizzando il fatto che tra le materie elencate all'art. 117, comma 3, Cost. sia incluso anche l'«ordinamento sportivo», pongono ancora a fondamento del riparto delle competenze l'ormai consolidata distinzione tra attività sportive «agonistiche», la cui disciplina è riservata al legislatore statale, ed attività sportive «ricreative-non agonistiche», la cui disciplina è invece rimessa ai legislatori regionali. Gli argomenti adducibili a sostegno di questa tesi sono sostanzialmente due, peraltro connessi tra loro.

[65] Sul punto cfr. G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino 1994, 172, ad avviso del quale le attività sportive «ricreative» sarebbero esterne alla disciplina ordinamentale sportiva vera e propria e, più recentemente, F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale concorrente*, in *Foro amm. – TAR* 2006, 3712.

Anzitutto, in ossequio ad un orientamento consolidatosi già sotto il vigore della Carta del 1948, le «materie», o meglio le «etichette materiali» di cui all'art. 117 Cost., debbono essere interpretate secondo il loro significato «storico-normativo»[66]. In applicazione di questo canone ermeneutico, pertanto, alla «materia sportiva» deve attribuirsi il medesimo significato che essa possedeva in precedenza e che si è venuto precisando – dapprima con i decreti di trasferimento delle funzioni amministrative e successivamente grazie all'intervento chiarificatore della Corte costituzionale – attraverso la distinzione tra sport «agonistico» e sport «non agonistico». Tanto più che – passando alla seconda argomentazione – non sono venute meno le ragioni logico-giuridiche poste a base della richiamata distinzione, attinenti alla diversa natura, consistenza e dimensione territoriale degli interessi coinvolti nell'esercizio delle due diverse categorie di attività sportive. Al contrario, la *ratio* ispiratrice del richiamato criterio di riparto delle competenze gode ancora oggi di perdurante vitalità e manifesta addirittura virtualità espansive[67]. Basti porre mente, al riguardo, al divario sempre crescente che va delineandosi tra gli sport «agonistici-ufficiali» di maggiore diffusione, da un lato, e gli sport «non agonistici», praticati per finalità meramente ludico-ricreative, dall'altro. I primi, infatti, con tutto il corollario di implicazioni economiche e spettacolari che si portano appresso, estendono sempre di più la propria sfera di azione da una dimensione meramente nazionale-locale ad una sovranazionale-globale, per cui necessitano ancor più di prima di una disciplina e di una regolamentazione uniformi che non possono che provenire dalle istituzioni centrali o addirittura sovranazionali. Le seconde, invece, destinate al contrario a svilupparsi in ambiti sempre più ristretti e definiti, abbisognano di discipline e regolamentazioni «locali» che siano in grado di raccogliere con immediatezza le istanze provenienti dalle comunità territoriali di riferimento e di fornire loro risposte rapide, efficaci e soprattutto modulate in base alle diverse necessità.

[66] Sul punto cfr. A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.* 2003, 15 ss.

[67] Addirittura, secondo F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo* cit., 3714, «*è la natura delle cose a rendere insuscettibile di diversificazione regionale l'attività sportiva (ordinata secondo regole tecniche) in senso proprio*».

3.2. (segue):... *e l'accoglimento di quella «continuista»*

L'opzione interpretativa «continuista» da ultimo indicata è quella che ha raccolto maggiori consensi[68] e alla quale anche chi scrive ritiene di aderire pur nella consapevolezza dei pesanti «costi» che ne discendono in ordine al mancato rispetto del dettato normativo introdotto dalla Novella del 2001. Si ritiene, infatti, che su tali «costi» facciano premio i «benefici» che dall'accoglimento della prospettiva in parola derivano a vantaggio della razionalità complessiva del sistema di riparto delle competenze in «materia sportiva».

Anzitutto, depongono a favore della perpetuazione del precedente quadro competenziale tre pronunce della Corte costituzionale, delle quali soltanto una si riferisce specificamente alla materia «ordinamento sportivo», mentre le altre due hanno affrontato e risolto, più in generale, alcuni nodi problematici relativi ai criteri di riparto delle competenze a seguito della riforma del Titolo V.

È opportuno in primo luogo richiamare, in rigoroso ordine cronologico, la pronuncia che ha avuto il più forte impatto «di sistema» sul quadro costituzionale novellato e che, proprio per le implicazioni di carattere sistematico che sottende, non può non riverberare indirettamente i propri effetti anche sul quadro competenziale relativo allo sport. Si allude alla sent. 303/2003[69], nella quale la Corte costituzionale ha per la prima volta configurato il meccanismo della «attrazione in sussidiarietà» o «chiamata in sussidiarietà», consacrando il principio di sussidiarietà[70] quale criterio di riparto non solo delle compe-

[68] Cfr., al riguardo, O. FORLENZA, *Gli ordinamenti sportivi* cit., 26 ss.; C. PADULA, *La competenza legislativa* cit., 369 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti* cit., 74 ss.; F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo* cit., 3717 ss.

[69] In *Giur. cost.* 2003, 2675 ss., con nota redazionale di R. ALESSE, ivi, 2774 ss., e osservazioni di A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, ivi, 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, ivi, 2782 ss.; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e* Supremacy Clause *sono davvero perfettamente equivalenti?*, ivi, 2791 ss.; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, ivi, 2805 ss. A commento della sentenza, cfr. anche I. MASSA PINTO, *Nota in margine della sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale: una «opinione concorrente»*, in *Giur. it.* 2004, 1568 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in questa *Rivista* 2004, 578 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e* «strict scrutiny», ivi, 587 ss.

[70] Sulle origini di tale principio, soprattutto all'interno della dottrina sociale della Chiesa, cfr. L. VIOLINI, *Il principio di sussidiarietà*, in G. VITTADINI (a cura di), *Sussidiarietà: la riforma possibile*, Milano 1998, 53 ss.; F. PIZZOLATO, *Il principio di*

tenze amministrative, ma anche di quelle legislative e ripristinando in tal modo una sorta di «parallelismo alla rovescia». Senza volere indugiare su tematiche ormai ben note e ampiamente dibattute, ci pare innegabile che questa sentenza segni un punto a favore dell'opzione «continuista». Per quanto ci pertiene, infatti, esistono – preme ribadirlo per l'ennesima volta – ragionevoli e giustificati motivi logico-giuridici per ritenere che le funzioni amministrative relative allo sport «agonistico» debbano essere esercitate a livello unitario da parte degli organi statali, con conseguente titolarità in capo a quest'ultimi anche della corrispondente potestà legislativa in virtù dell'applicazione del ridetto meccanismo di «attrazione in sussidiarietà».

La seconda pronuncia che si ritiene confermativa del precedente quadro competenziale riveste ancora maggiore interesse ai nostri fini in quanto si tratta dell'unico caso in cui, almeno fino ad oggi, la Corte costituzionale è stata chiamata a pronunciarsi direttamente sulla materia «ordinamento sportivo» dopo la Novella del 2001. Tutte le indicazioni fornite dalla sent. 424/2004[71], pur nella loro contraddittorietà[72], si pongono su una linea di continuità rispetto alla sentenza «capostipite» del 1987[73]. Il Giudice delle leggi, infatti, anche a seguito di una pur breve ricostruzione del quadro normativo e giurisprudenziale precedente alla riforma[74], pare confermare il criterio distintivo fondato sul binomio sport «agonistico» (di competenza statale)-sport «non agonistico-ricreativo» (di competenza regionale) e il corrispondente riparto delle competenze sugli impianti. Da un lato, infatti, si afferma che la disciplina relativa agli impianti destinati all'esercizio di attività «non agonistiche» ricade nell'ambito della materia concorrente «ordinamento sportivo», in ordine alla quale la titolarità della potestà legislativa è rimessa in capo alle Regioni, nel

sussidiarietà, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino 2003, 197 ss. Quanto alla tesi per cui tale principio fosse già presente nella Carta del 1948, siccome implicitamente desumibile dall'art. 5 Cost., cfr. P. RIDOLA, *Diritti di libertà e costituzionalismo*, Torino 1997, 84; A. D'ATENA, *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.* 2001, 13 ss.

[71] In *Giur. cost.* 2004, 4503 ss. A commento della sentenza, cfr. R. BIN, *Quando la Corte* cit., 667 ss.; F. BLANDO, *Titolo V della Costituzione e ordinamento sportivo (nota a Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 424)*, in www.Giustizia.Sportiva.it, 2005.

[72] Puntualmente sottolineata da R. BIN, *Quando la Corte* cit., 667 ss.; F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo* cit., 3715.

[73] *Contra*, C. NAPOLI, *La materia cit.*, 122 ss., ad avviso della quale la Corte «sembra cambiare prospettiva», non attribuendo più rilievo alcuno al carattere «agonistico» o «non agonistico» delle attività sportive ai fini del riparto di competenze.

[74] Al punto 8.1. del *Considerato in Diritto*.

rispetto dei «principi fondamentali» enucleati dal legislatore statale[75]. Dall'altro, si riconducono alla competenza concorrente regionale i profili di disciplina relativi agli Enti di Promozione Sportiva, vale a dire ai soggetti sportivi istituzionalmente votati all'organizzazione e alla promozione delle attività sportive con finalità ricreative e formative nonché alla promozione dello sport «amatoriale». Proprio in questa parte della decisione la Corte pare perpetuare in modo inequivoco la distinzione posta alla base del precedente modello di riparto delle competenze, nel momento in cui riconosce che «il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale» è un settore «di sicura competenza regionale»[76].

A completamento del quadro appena tracciato è opportuno accennare ad una terza pronuncia, la 270/2005[77] che, seppur attinente alla materia «enti pubblici nazionali» di competenza esclusiva statale, presenta indubbie implicazioni anche in relazione allo sport[78]. Tale sentenza statuisce infatti[79] che il legislatore statale può legittimamente istituire un ente pubblico e disciplinarne l'ordinamento e l'organizzazione, *ex* art. 117, comma 2, lettera *g*), Cost., in due soli casi: a) quando si versa in un ambito materiale di competenza esclusiva dello Stato e quest'ultimo non intende esercitare le relative funzioni amministrative attraverso i propri organi di amministrazione diretta, per cui si rende necessaria la creazione di un organo di amministrazione indiretta; b) quando, pur versandosi in un ambito materiale di competenza concorrente o residuale, il legislatore statale abbia «attratto in sussidiarietà» le relative funzioni ritenendo che vi siano delle esigenze di esercizio unitario a livello sovraregionale. Questa pronuncia, se letta in combinato disposto con le argomentazioni logico-giuridico già svolte e con le due pronunce precedentemente richiamate, dovrebbe fugare ogni dubbio in ordine alla perdurante legittimità della disciplina statale relativa al CONI. Qualora, infatti, si aderisse all'interpretazione «storico-normativa» dell'etichetta «ordinamento sportivo» (così come parrebbe avere fatto anche la Consulta con la sent. 424/2004), si ricadrebbe nell'ipotesi *sub* a), stante il fatto che rimarrebbe in vita il precedente riparto delle competenze fondato sulla

[75] La Corte ha salvato tre delle disposizioni censurate proprio ritenendo che contenessero «principi fondamentali» relativi all'utilizzazione e alla gestione degli impianti sportivi di proprietà degli enti locali e delle scuole.

[76] Punto 13 del *Considerato in Diritto*.

[77] In *Giur. cost.* 2005, 2461 ss.

[78] Sul punto cfr. C. PADULA, *La competenza legislativa* cit., 368 ss.

[79] Punto 9 del *Considerato in Diritto*.

distinzione tra sport «agonistico» di pertinenza statale e sport «non agonistico-ricreativo» di pertinenza regionale e che l'ente pubblico-CONI è il soggetto del quale lo Stato si avvale per l'esercizio delle funzioni amministrative di sua spettanza in «materia sportiva». Qualora, al contrario, si volesse ascrivere alla locuzione «ordinamento sportivo» il suo significato tecnico-giuridico, si ricadrebbe comunque nell'ipotesi *sub* b), perché in relazione all'esercizio delle funzioni afferenti allo sport «agonistico» sussistono – come si è visto – tutti i presupposti logico-giuridici per legittimarne la «chiamata in sussidiarietà» da parte degli organi statali. Con il risultato che, anche in questo caso, la permanenza in vita del CONI e della disciplina statale ad esso relativa sarebbe pienamente giustificata e non potrebbe essere messa in discussione.

La lettura in ottica «continuista» del riparto delle competenze non viene smentita neppure a livello normativo. Il legislatore statale, infatti, anche a seguito della riforma del 2001, ha continuato a disciplinare lo sport «agonistico» attraverso interventi normativi sistematici e di ampio respiro nonché ad esercitare le relative funzioni per il tramite del CONI. In ben due occasioni, inoltre, nella normativa statale si parla esplicitamente di ordinamento sportivo «nazionale»[80]. Viceversa, le Regioni sono intervenute con normative disorganiche e frammentarie afferenti a materie «confinanti» o comunque volte a disciplinare singoli profili afferenti allo sport «non agonistico»[81], mentre negli statuti c.d. di «seconda generazione» non vengono riprodotte, nella gran parte dei casi, le declamazioni sul carattere «sociale» dell'attività sportiva contenute nei loro antenati di «prima generazione».

In conclusione, si ritiene che non sia stato minimamente scalfito dalla Novella costituzionale il precedente quadro di riparto

[80] Si allude all'art. 1, comma 1, l. 280/2003; e all'art. 1 del d.-l. 136/2004, ove il CONI viene indicato quale «*garante dell'unicità dell'ordinamento sportivo nazionale*». Sul punto cfr. F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo* cit., 3712 ss.

[81] Sul punto cfr. C. NAPOLI, *La potestà legislativa concorrente* cit., 125; ID., *La materia* cit., 120 ss., la quale ricorda come solo la Basilicata (l. 26/2004), la Liguria (l. 26/2002), la Lombardia (l. 26/2002) e la Puglia (l. 33/2006), abbiano raggruppato all'interno di un unico testo legislativo sia i profili di disciplina relativi allo sport propriamente detto, sia quelli su di esso incidenti ma riconducibili a materie «confinanti». A questa elencazione F. BLANDO, *Il ruolo e le competenze* cit., 49 ss., aggiunge anche la legge del Lazio 15/2002, non a caso intitolata «*Testo Unico in materia di sport*». Per una visione aggiornata e completa sulle leggi regionali in «materia sportiva» dopo la riforma del Titolo V, cfr. F. DI LASCIO, *L'ordinamento sportivo nelle recenti leggi regionali*, in *Giorn. dir. amm.* 2007, 702 ss.

delle competenze in «materia sportiva», fondato sul binomio sport «agonistico»-sport «non agonistico-ricreativo». Depongono a favore dell'opzione «continuista» sia ragioni di ordine logico-sistematico, da un lato, che gli arresti giurisprudenziali *post*-2001 della Corte costituzionale e l'attuazione legislativa che ha ricevuto, *in parte qua*, la Costituzione novellata, dall'altro.

L'opzione «continuista» alla quale si ritiene di aderire in virtù dei «benefici» che apporta per la tenuta complessiva del sistema non è comunque esente da critiche e comporta rilevanti «costi». Il suo accoglimento presuppone infatti che la locuzione «ordinamento sportivo» inserita nella Carta novellata sia intesa secondo un significato atecnico[82] e, soprattutto, costituisce il frutto di un *iter* logico-argomentativo che, attraverso gli strumenti dell'interpretazione «storico-normativa» e della «chiamata in sussidiarietà», comporta in qualche misura una forzatura del dettato costituzionale. La tesi in parola muove quindi, inevitabilmente, da una neppur troppo velata critica al legislatore di riforma il quale, nella migliore delle ipotesi, sarebbe colpevole di una imprecisione lessicale, mentre nella peggiore sarebbe addirittura incorso in una sorta di eterogenesi dei fini, avendo attribuito alla competenza concorrente un ambito materiale che in realtà voleva conservare al legislatore statale, in capo al quale viene comunque riportato attraverso una serie di «artifici» interpretativi di vario genere.

Le stesse argomentazioni addotte a sostegno dell'opzione prescelta, inoltre, si prestano ad alcune considerazioni critiche e lasciano comunque aperti una serie di problemi di non scarso rilievo. Da un lato, infatti, il criterio ermeneutico «storico-normativo» al quale si è fatto ricorso per mantenere in vita la tradizionale linea di discrimine tra competenza statale e regionale fondata sulla contrapposizione tra attività sportive «agonistiche» e attività sportive «non agonistiche» ha innegabilmente il pregio di non costringere l'interprete a riempire *ex novo* di contenuti un'etichetta materiale rispetto alla quale esiste un quadro normativo e giurisprudenziale già consolidato e di garantire, in ultima analisi, la continuità giuridica, ma presenta anche un difetto che ne rappresenta il rovescio della medaglia. Come non si è mancato

[82] Secondo O. FORLENZA, *Gli ordinamenti sportivi* cit., 26, utilizzando la locuzione in parola, «*il legislatore costituzionale plus dixit quam voluit*». Dello stesso avviso sono B. MARCHETTI, *Ordinamento sportivo* cit., 490; C. NAPOLI, *La potestà legislativa concorrente* cit., 126; ID., *La materia* cit., 124.

di sottolineare[83], infatti, l'interpretazione «storico-normativa» finisce per «cristallizzare» le materie, rendendo difficoltoso e quasi impossibile il loro adattamento all'evoluzione dei tempi e frustrando alla fine ogni tentativo di riforma o di innovazione. In pratica, l'utilizzazione dell'interpretazione «storico-normativa» anziché di quella evolutiva, al pari di ogni altra opzione ermeneutica, costituisce il frutto di una scelta valoriale ed è espressiva, in ultima analisi, della preferenza accordata alla continuità-conservazione rispetto alla discontinuità-innovazione. Come ogni altra scelta di valore, però, anche quella di cui si discute risulta opinabile e non permette di pervenire ad approdi definitivi e ampiamente condivisi.

Dall'altro, anche il richiamo alla sent. 303/2003 e al meccanismo dell'«attrazione in sussidiarietà» al fine di giustificare la permanenza in capo agli organi statali delle funzioni amministrative (e conseguentemente di quelle legislative) inerenti allo sport «agonistico», non appare risolutiva e lascia aperti dubbi e problemi di vario genere. Anzitutto, l'operatività del meccanismo in parola presuppone che le attività sportive «agonistiche» formino oggetto di una materia di competenza concorrente regionale, ponendosi in tal modo in aperto contrasto con la premessa su cui si fonda l'opzione prescelta, secondo cui sarebbe stato perpetuato il precedente modello di riparto fondato sul binomio sport «agonistico» (di competenza statale)-sport «sociale» (di competenza regionale). Una seconda aporia discende dal fatto che, tra i presupposti che legittimano la «chiamata in sussidiarietà» di una funzione da parte dello Stato e che formano oggetto del relativo «test» di valutazione da parte della Corte, vi è anche quello del necessario, previo accordo con la Regione interessata, da raggiungersi con gli strumenti e secondo le modalità propri del principio di leale collaborazione[84]. Questo coinvolgimento preventivo delle Regioni appare palesemente illogico in riferimento ad una materia, quale lo sport «agonistico», che deve ritenersi sottratta alla loro competenza nella sua interezza, e non soltanto in relazione a determinati profili e funzioni, perché in ogni suo aspetto è connotata e sottesa da interessi

[83] Di tali critiche dà conto, pur non condividendole, lo stesso A. D'ATENA, *Materie legislative* cit., 20.

[84] C. PADULA, *La competenza legislativa* cit., 371, ipotizza al riguardo due soluzioni: o un coinvolgimento «strutturale-organizzativo» delle Regioni, attraverso la presenza di loro rappresentanti negli organi del CONI; oppure un loro coinvolgimento «funzionale-procedimentale», tramite la previsione di intese con la Conferenza Stato-Regioni prima dell'emanazione di ogni atto del CONI.

unitari, anche di livello sovranazionale, assolutamente infrazionabili (salvo quanto si è detto in ordine agli impianti)[85].

Neppure l'adesione all'opzione «continuista» appare pertanto in grado di sgomberare definitivamente il campo dai numerosi dubbi ed interrogativi derivanti dal cortocircuito determinato dall'esigenza di ascrivere un significato tecnico alla locuzione «ordinamento sportivo» (prendendo in tal modo «sul serio» la Novella costituzionale), da un lato, e la necessità di perpetuare il quadro competenziale ereditato dal precedente assetto costituzionale, siccome ritenuto l'unico logicamente plausibile e praticabile, dall'altro.

Il legislatore di riforma del 2001, pertanto, anche nel settore dello sport, così come è accaduto per altre materie, ha perso l'occasione che gli veniva offerta per fissare un quadro relativamente certo delle competenze ed anzi ha agito in modo tale da ingenerare ulteriori incertezze. Per dissipare ogni dubbio al riguardo, infatti, sarebbe bastato introdurre *ex novo* e in maniera esplicita negli elenchi di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. due etichette materiali denominate rispettivamente «sport agonistico» (oppure «attività sportive agonistiche») e «sport non agonistico-ricreativo» (oppure «attività sportive non agonistiche-ricreative»). Ciò avrebbe permesso di recepire e di consacrare a livello costituzionale il precedente consolidato modello di riparto delle competenze, che aveva dato buona prova di sé nel corso dei decenni senza suscitare obiezioni di sorta né rivelare particolari controindicazioni. Al contrario, la Novella del 2001 ha preferito muoversi su un terreno scivoloso, facendosi irretire da suggestioni «ordinamentali» e giungendo alfine a delineare un quadro competenziale che trascura completamente di conside-

[85] Del resto, a dimostrazione della difficoltà di collaborazione in questo settore tra il CONI e le Regioni, basti pensare al fallimentare esperimento del Comitato Nazionale sport per tutti che, istituito (o meglio, positivizzato, visto che già esisteva) dall'art 10 del d.lgs. 242/1999 quale organo di raccordo e concertazione nel settore dello sport «sociale», è stato soppresso pochi anni dopo ad opera del d.lgs. 15/2004. Di tale Comitato, che costituiva un vero e proprio organo del CONI, facevano parte «*i rappresentanti del CONI, delle Federazioni Sportive Nazionali, degli enti di promozione sportiva, nonché delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano, degli enti locali e del Ministero della pubblica istruzione*». Le sue finalità prepicue erano quelle di «*conseguire la massima diffusione della pratica sportiva*» e di partecipare ad «*iniziative di promozione e di propaganda a livello nazionale cooperando con i soggetti competenti in materia, con particolare riguardo alle istituzioni scolastiche e universitarie*». In ordine all'atteggiamento di sostanziale ostruzionismo mantenuto dalle Regioni e dagli enti locali nei confronti di tale organo cfr. M. TORTORA, G. GUARINO, *I soggetti dell'ordinamento sportivo*, in G.C. IZZO, A. MERONE, M. TORTORA (a cura di), *Il diritto dello sport*, Torino 2007, 22.

rare la diversa dimensione qualitativa e quantitativa degli interessi implicati nell'esercizio delle due distinte tipologie di attività sportive.

Poneva, almeno in parte, rimedio a questa situazione la riforma costituzionale bocciata dalla consultazione referendaria del giugno 2006. La «materia sportiva», all'interno del novellato art. 117 Cost., veniva infatti suddivisa in due segmenti, in due «sottomaterie», denominate «ordinamento sportivo nazionale» e «ordinamento sportivo regionale», rimesse rispettivamente alla competenza esclusiva statale e concorrente regionale[86]. L'efficacia soltanto parziale del rimedio era dovuta alla riproposizione del termine «ordinamento», con il corollario di interrogativi e dubbi che si portava appresso. Ciononostante, la scissione interna della materia in due «submaterie» distinte in base alla dimensione degli interessi avrebbe permesso di recuperare e di riproporre la dicotomia sport «agonistico»-sport «non agonistico» quale criterio discriminante per il riparto delle competenze.

4. *Prospettive di innovazione nell'allocazione ed esercizio delle funzioni amministrative alla luce del principio di sussidiarietà «verticale» ed «orizzontale»*

Qualche elemento di novità e discontinuità potrebbe semmai emergere in sede di allocazione delle funzioni amministrative[87]. Da

[86] In precedenza, il d.d.l. cost. intitolato «*Nuove modifiche al Titolo V, parte II, della Costituzione*» (c.d. La Loggia-Bossi), approvato dal Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 Aprile 2003 e mai giunto in Aula, assegnava alla legislazione esclusiva statale le «norme generali sull'ordinamento sportivo».

[87] Sul nuovo art. 118 Cost. cfr., *ex plurimis*, S. MANGIAMELI, *Riassetto dell'amministrazione locale, regionale e statale tra nuove competenze legislative, autonomie normative ed esigenze di concertazione*, in *La riforma del regionalismo italiano* Torino 2002, 259 ss.; G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in questa *Rivista* 2002, 385 ss.; F.S. MARINI, *Il nuovo Titolo V: l'epilogo delle garanzie costituzionali sull'allocazione delle funzioni amministrative*, in questa *Rivista* 2002, 403 ss.; E. FOLLIERI, *Le funzioni amministrative nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in questa *Rivista* 2003, 441 ss.; A. CELOTTO, A. SARANDREA, *Le funzioni amministrative*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie* cit., 185 ss.; G. ROLLA, *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, ivi, 218 ss.; G.A. SALA, *Sui caratteri dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista* 2004, 22 ss.; G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, ivi, 393 ss.; A. CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, ivi, 422 ss.; L. ANTONINI, *L'attuazione dell'art. 118 Cost.*

un lato, infatti, la perpetuazione del precedente quadro delle competenze legislative determina indubbiamente, *de iure condito*, la permanenza in vita anche del corrispondente quadro competenziale amministrativo, scongiurando il rischio di mutamenti repentini che avrebbero conseguenze dirompenti in ordine alla continuità dell'attività sportiva. Dall'altro però, *de iure condendo*, i criteri di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza ai quali devono sottostare tanto il legislatore statale quanto quelli regionali nel momento in cui si accingono a dislocare – nelle rispettive *sedes materiae* – le funzioni amministrative in capo ai diversi livelli territoriali di governo, imponendo loro di individuare il livello ottimale e più efficace di esercizio per ognuna di esse, potrebbero dischiudere nuove prospettive a beneficio delle Regioni e degli enti locali. Più precisamente, quanto alle funzioni statali relative allo sport «agonistico», non vi è alcuna possibilità di coinvolgimento delle autonomie territoriali in ordine agli aspetti organizzativi, visti gli interessi unitari (anche sopranazionali) ed infrazionabili che li sottendono e che ne rendono assolutamente indispensabile l'esercizio «centralizzato» da parte degli organi statali. La prospettiva muta radicalmente in riferimento all'impiantistica e alle attrezzature serventi, rispetto alle quali appare difficile escludere in radice una possibile competenza regionale per quanto riguarda la loro programmazione, localizzazione e realizzazione e finanche il loro finanziamento[88]. Ciò per almeno due ordini di motivi. Anzitutto, la realizzazione degli impianti sportivi interessa anche ambiti materiali di competenza concorrente e residuale regionale diversi e «confinanti» con lo sport, quali il «governo del territorio» e i «lavori pubblici di interesse regionale», rispetto ai quali le Regioni dispongono sicuramente di numerose e rilevanti funzioni. In secondo luogo, l'allocazione delle funzioni non può prescindere dalla valutazione della disponibilità delle risorse in capo ai diversi enti territoriali coinvolti. Né si può negare, a questo riguardo, un possibile ruolo anche degli enti locali, soprattutto per i profili relativi alla gestione degli impianti, visto anche l'uso promiscuo (contemporaneamente «agonistico» e «non agonistico») al quale molto spesso sono destinati.

e la questione delle funzioni amministrative, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano 2004, 223 ss.; M. PICCHI, *L'autonomia amministrativa delle Regioni*, Milano 2005; S. STAIANO (a cura di), *Le funzioni amministrative nel sistema delle autonomie locali*, Napoli 2006.

[88] Sul punto cfr. B. MARCHETTI, *Lo sport*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo speciale*, I, Milano 2003, 952 ss.

Gli enti locali dovrebbero essere chiamati a svolgere un ruolo ancor più rilevante in riferimento alle funzioni regionali afferenti allo sport «non agonistico-ricreativo», tanto in ordine ai profili promozionali ed organizzativi, quanto in ordine all'impiantistica. In questo caso il loro coinvolgimento appare necessario ed ineludibile, perchè gli enti viciniori sono quelli maggiormente idonei a raccogliere le istanze delle rispettive comunità di riferimento e a dar loro una risposta rapida ed efficace, soprattutto quando tali istanze riguardano una sorta di «servizio sociale», quale viene considerato lo sport «ludico-ricreativo». Sempre in riferimento allo sport «non agonistico-ricreativo» non può escludersi l'ipotesi che lo Stato «attragga in sussidiarietà» alcune funzioni amministrative (assieme alle correlative funzioni legislative) qualora presentino profili che ne rendano necessario l'esercizio a livello sovraregionale. Potrebbe semmai discutersi dell'opportunità che anche funzioni di tal genere, siccome attinenti allo sport «non agonistico», vengano esercitate dallo Stato per il tramite del CONI quale ente di amministrazione indiretta, stante il fatto che quest'ultimo non dovrebbe più possedere, a rigore, alcuna competenza al riguardo, limitandosi ormai la sua posizione di monopolio al solo settore dello sport «agonistico-ufficiale». Trattandosi inoltre di funzioni che dovrebbero sostanziarsi per lo più nella programmazione di piani di sostegno allo sport «di base» e di costruzione dei relativi impianti e nella ripartizione dei fondi disponibili tra le diverse Regioni, potrebbero essere esercitate in modo più agevole direttamente dagli apparati ministeriali, previo coinvolgimento strutturale o funzionale degli enti territoriali, indispensabile ai fini del superamento del «test» di valutazione della Corte costituzionale.

Le considerazioni svolte sinora ci hanno permesso di delineare, almeno a livello di approssimazione, il quadro di riparto delle competenze in materia sportiva tra i diversi enti pubblici territoriali che operano nell'ambito dell'ordinamento «generale». La locuzione «ordinamento sportivo», quale che sia il significato che le si voglia attribuire, rappresenta infatti nient'altro che un'etichetta materiale adoperata dal legislatore costituzionale al fine di chiarire il riparto di competenze Stato-Regioni in «materia sportiva», ma non assume alcuna valenza particolare in riferimento ai rapporti tra ordinamento «generale» e ordinamento sportivo. Sotto quest'ultimo profilo molti commentatori all'indomani della riforma, pur accogliendo con entusiasmo il riconoscimento del carattere «ordinamentale» del fenomeno sportivo, segnalarono come l'attribuzione agli organi pubblici delle competenze inerenti all'«ordinamento sportivo» avrebbe se-

gnato la definitiva scomparsa dell'autonomia di quest'ultimo[89]. In realtà, preme ribadire quanto sostenuto all'inizio, vale a dire che la questione del riparto delle competenze legislative ed amministrative tra i diversi enti pubblici territoriali deve essere tenuta ben distinta rispetto a quella dei rapporti tra il complesso delle istituzioni pubbliche e le istituzioni sportive e, più in generale, tra ordinamento «generale» e ordinamento sportivo. Quest'ultima questione, semmai, è direttamente consequenziale alla prima nel senso che, soltanto dopo che sia stato chiarito il modo in cui vengono ripartite le competenze in materia tra i diversi enti pubblici territoriali risulterà possibile affrontare il problema del rapporto tra ciascuno di essi e le istituzioni sportive.

Ciò detto si rileva che, al contrario di quanto sostengono coloro che prefigurano la fine dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, il Titolo V novellato contiene una disposizione che esprime un evidente *favor* nei confronti delle formazioni sociali e che sembra preludere ad un possibile, diverso riparto di competenze tra l'ordinamento «generale» e gli ordinamenti «particolari» in esso compresi, tra i quali quello sportivo, a tutto vantaggio di quest'ultimi. Si allude al comma 4 dell'art. 118 Cost., ove viene esplicitato e costituzionalizzato il principio di sussidiarietà «orizzontale»[90], da

[89] Sul punto cfr. O. FORLENZA, *Gli ordinamenti sportivi* cit., 27 ss.; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti* cit., 67 ss.; F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo* cit., 3715 ss., il quale sottolinea come l'inserimento della «materia sportiva» nella Costituzione «*costituirebbe la prova definitiva della pervasività dell'ordinamento statale, e della sua capacità di influenzare e condizionare le articolazioni dell'ordinamento sportivo, molto più di quanto non sia già accaduto sulla scorta di eventi estemporanei che hanno legittimato gli interventi della decretazione d'urgenza (dalla crisi dei campionati, all'indebitamento delle società sportive, alle società dilettantistiche)*».

[90] In ordine a tale principio cfr. S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in www.federalismi.it, 2006. Il principio *de quo* è stato introdotto nella Carta novellata in veste di criterio di riparto delle «attività di interesse generale» tra pubblico e privato, così come la sussidiarietà «verticale» rappresenta, al pari della differenziazione e dell'adeguatezza, un criterio di riparto delle funzioni amministrative tra i diversi enti pubblici territoriali. Diverso, però, è il modo di operare dei due criteri così come diverso è il momento in cui operano. Si ritiene, infatti, che nel procedimento di allocazione delle funzioni ed attività intervenga in prima battuta la sussidiarietà «verticale» [in tal senso, seppure in forma dubitativa, si esprime G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. pubbl. 2002,* 23 ss.; nonché G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà orizzontale nell'art. 118, u.c. della Costituzione*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Berti*, Vol. I, Napoli 2005, 187; F. NICOLETTI, *La promozione dell'attività di interesse generale degli enti privati tra sussidiarietà orizzontale e discrezionalità amministrativa*, in *Dir. ec.* 756.], quale principio di politica legislativa imposto dalla Costituzione al legislatore

alcuni[91] peraltro ritenuto già implicitamente contenuto nell'art. 2 della Carta. Il principio in parola, che affonda le proprie radici nella dottrina sociale della Chiesa e nel pensiero liberale[92], viene tradizionalmente inteso secondo due diverse accezioni, una «positiva» e una «negativa», ciascuna delle quali riflette un differente modo di concepire i rapporti tra poteri pubblici e società civile. La prima accezione pone a carico degli apparati pubblici un dovere di intervento, *ad adiuvandum*, nel caso in cui gli individui e le forze

statale e regionale, e successivamente ed eventualmente quella «orizzontale», quale principio di politica amministrativa imposto dalla Costituzione agli enti pubblici territoriali in capo ai quali sono state allocate le funzioni. Seguendo questa logica, in pratica, il legislatore statale e quelli regionali, nelle materie di rispettiva competenza, allocano le funzioni ed attività in capo al livello territoriale di governo che ritengono più idoneo a svolgerle in applicazione dei tre criteri indicati al comma 1 dell'art. 118 Cost. In un secondo momento spetterà agli enti riceventi valutare, in applicazione del criterio indicato al comma 4 dell'art. 118 Cost., se sia possibile e soprattutto utile lasciare l'esercizio della funzione ai privati oppure se sia necessario esercitarla direttamente, qualora non vi siano formazioni sociali che operino in quel settore, oppure quest'ultime non siano disponibili o non risultino adeguate a svolgerle. Si tratta comunque, in entrambi i casi, non di criteri sostanziali, che indicano una volta per tutte, in modo immutabile, il titolare di una funzione, bensì di criteri procedurali, volti piuttosto a guidare il legislatore e gli enti pubblici nel relativo processo di allocazione (come afferma, ancora una volta, lo stesso G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà* cit., 15, «*il principio non dice mai una volta per tutte chi è competente per una determinata azione, ma indica il percorso che bisogna compiere per confermare o modificare una competenza, sia che la decisione vada a favore del sussidiabile sia che vada a favore del sussidiario*»).

[91] Cfr., al riguardo, G. PASTORI, *La sussidiarietà «orizzontale» alla prova dei fatti nelle recenti riforme legislative*, in A. RINELLA, L. COEN, R. SCARCIGLIA (a cura di), *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali. Esperienze a confronto*, Padova 1999, 171; A. D'ANDREA, *La prospettiva della Costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus* 2000, 324 ss.; G. PASTORI, *Amministrazione pubblica e sussidiarietà orizzontale*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli 2005, Vol. II, 1756.

[92] Sul punto cfr., V. TONDI DELLA MURA, *Principio di sussidiarietà e formazioni sociali: spunti problematici alla luce dei lavori preparatori della Costituzione*, in L. LIPPOLIS (a cura di), *Costituzione e realtà attuale 1948-1998*, Milano 1990, 277 ss.; P. DURET, *La sussidiarietà «orizzontale»: le origini e le suggestioni di un concetto*, in *Jus* 2000, 142 ss.; A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. Pubbl.* 2002, 57 ss.; A. POGGI, *I «soggetti» della sussidiarietà orizzontale*, in G. CIMBALO, J.I. ALONSO PEREZ (a cura di), *Federalismo, regionalismo e principio di sussidiarietà orizzontale. Le azioni, le strutture, le regole della collaborazione con enti confessionali*, Torino 2004, 144 ss.; S. TROILO, *I rapporti tra p.a. e cittadini a cinque anni dalla riforma del Titolo V della costituzione: una ricognizione sistematica del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Amm. It.* 2007, 326 ss., nonché il «classico» di C. MILLON DELSOL, *L'etat subsidiaire*, Parigi 1992, trad. it. *Lo Stato sussidiario*, Gorle 1995.

sociali non siano in grado di soddisfare autonomamente i propri bisogni e necessità in determinati ambiti e settori di loro pertinenza. La seconda accezione, al contrario, impone agli apparati pubblici un vero e proprio dovere di astenersi dall'intervenire in quei settori ed ambiti all'interno dei quali gli individui e le forze sociali sono in grado di soddisfare autonomamente i propri bisogni e necessità[93]. In realtà, queste due accezioni finiscono per contemperarsi e vanno a formare due componenti di un medesimo principio[94], che esprime una preferenza per i privati nell'esercizio di alcune attività e postula che gli enti pubblici debbano intervenire soltanto in seconda battuta, «sussidiariamente» appunto, nel caso in cui gli individui e le formazioni sociali non siano in grado di autoorganizzarsi e di autogovernarsi, oppure nel caso in cui il risultato raggiungibile attraverso la sostituzione fosse migliore (nel senso di più efficace) rispetto a quello perseguibile in sua assenza[95].

La disposizione costituzionale parrebbe avere accolto il principio soprattutto nella sua accezione «positiva»[96]: esprime infatti una chiara predilezione nei confronti dei privati e delle formazioni sociali per l'esercizio delle «attività di interesse generale»[97] e impone agli apparati pubblici di intervenire in loro «sussidio» addirittura *ex ante*, vale a dire di creare le condizioni affinché questo obiettivo possa ricevere compiuta realizzazione. Si tratta di un vero e proprio vincolo di politica amministrativa posto a carico degli enti pubblici territoriali[98], la cui concreta applicazione lascia presagire il possibile

[93] Ciò in ossequio alle teorie liberali per cui l'intervento statale si sarebbe dovuto ridurre al minimo indispensabile per garantire la pacifica convivenza sociale, per cui il principio in parola avrebbe funzionato come strumento di delimitazione dell'intervento pubblico e, al contempo, di salvaguardia dell'iniziativa privata. Sul punto, cfr. A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà* cit., 59 ss.

[94] Cfr., ancora, A. ALBANESE, *Il principio di sussidiarietà* cit., 66.

[95] Al riguardo, cfr. G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà* cit., 14 ss.

[96] Come sostiene A. ALBANESE, *Principio di sussidiarietà* cit., 76 ss.

[97] In ordine alle quali cfr. G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà* cit., 28 ss.; F. NICOLETTI, *La promozione dell'attività di interesse generale* cit., 771 ss.

[98] Come è stato autorevolmente sostenuto (cfr. G.U. RESCIGNO, *Principio di sussidiarietà* cit., 29: «*la disposizione dell'art. 118, comma 4, Cost., se interpretata come mera attribuzione di facoltà, non direbbe nulla di nuovo, sarebbe una disposizione costituzionale del tutto inutile, perché già presente da sempre nel nostro ordinamento*». In tal senso si esprimono anche D. D'ALESSANDRO, *Sussidiarietà, solidarietà e azione amministrativa*, Milano 2004, 69; A. POGGI, *I «soggetti» della sussidiarietà* cit., 148), infatti, il verbo «favorire» non attribuisce agli enti pubblici una mera facoltà di aiuto nei confronti dei privati, ma impone loro un vero e proprio dovere in tal senso. Si può discutere, semmai, dell'intensità del vincolo gravante sugli apparati pubblici, in

mutamento delle modalità di esercizio delle funzioni amministrative[99], anche attraverso la forte espansione di quei modelli di gestione «misti» già sperimentati con successo in molteplici settori, afferenti soprattutto ai servizi sociali[100], nonché il definitivo superamento del c.d. «paradigma bipolare»[101] (in virtù del quale gli apparati pubblici deterrebbero il monopolio del perseguimento dell'interesse pubblico, mentre i cittadini rivestirebbero il ruolo di meri destinatari dei loro interventi)[102], arrivando alla fine a determinare persino una forte incidenza sulla stessa forma di Stato[103].

Alla componente «positiva» del principio non può però non accompagnarsi anche il suo risvolto «negativo»[104]. È pur vero che l'art. 118, comma 4, Cost. non impone che, nell'esercizio delle funzioni e delle «attività di interesse generale», l'azione dei privati debba necessariamente soppiantare quella dei pubblici poteri. Risulta però altrettanto certo che, nel momento in cui si impone agli apparati pubblici di fare tutto quanto è in loro potere per favorire il libero dispiegarsi dell'autonoma iniziativa dei privati in determinati ambiti, e di intervenire soltanto in via secondaria, sussidiaria e ausiliaria, si compie

virtù del fatto che al verbo «favorire» adoperato dal legislatore di revisione possono attribuirsi due significati, uno di mera «preferenza» (che presupporrebbe un comportamento meramente «omissivo» dell'apparato pubblico) e uno di vero e proprio «aiuto» (che presupporrebbe, al contrario, un comportamento «attivo» degli apparati pubblici). In tale ultimo senso cfr. P. DE CARLI, *Sussidiarietà «orizzontale» e governo economico*, Milano 2002, 224. Sulle diverse, possibili, modalità di sostegno ai privati, cfr. S. TROILO, *I rapporti* cit., 340 ss.

[99] Sul punto, in particolare, L. VIOLINI, *Teorie e tecniche della sussidiarietà*, in ID. (a cura di), *L'attuazione della sussidiarietà orizzontale in Lombardia*, Milano 2004, 17 ss.; G. PASTORI, *Amministrazione pubblica* cit., 1752 ss.

[100] In ordine all'applicazione del principio di sussidiarietà «orizzontale» in riferimento ai settori della salute e della scuola, cfr., rispettivamente, G. PASTORI, *Sussidiarietà e diritto alla salute*, in *Dir. pubbl.* 2002, 85 ss.; E. FERRARI, *Lo Stato sussidiario: il caso dei servizi sociali*, ivi, 99 ss.; C. MARZUOLI, *Istruzione e «Stato sussidiario»*, ivi, 117 ss.

[101] Si è debitori della locuzione a S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 2001, 604.

[102] Sul «paradigma bipolare» cfr. G. ARENA, *Il principio di sussidiarietà* cit., 186 ss.

[103] Come sostiene A. POGGI, *I «soggetti» della sussidiarietà* cit., 150, la quale giunge ad affermare che il principio «*fonda una diversa forma di Stato che non è più solo la risultante dell'insieme dei diversi livelli di governo territoriali ma l'insieme dei rapporti Stato-cittadini, singoli e associati*», con conseguente «*rottura del monopolio statale (degli enti pubblici territoriali) non solo nel perseguimento dell'interesse generale ma probabilmente nella sua stessa individuazione*».

[104] In tal senso cfr. F. NICOLETTI, *La promozione dell'attività di interesse generale* cit., 754 ss., ed autori ivi indicati in nota.

una ben precisa scelta di fondo o, quantomeno, si fissa un tendenziale obiettivo da raggiungere[105].

Oltretutto la sussidiarietà «orizzontale», nella sua accezione «negativa», finisce con l'assumere la valenza di un principio di politica legislativa, come tale in grado di imporsi anche nei confronti del legislatore, non solo in ordine al procedimento allocativo delle funzioni ed attività, ma anche in ordine alla loro disciplina.

Conferme in tal senso si traggono dagli orientamenti della Corte costituzionale, che pure è intervenuta in modo soltanto episodico sul punto. La Consulta, con le pronunce «gemelle» nn. 300[106] e 301[107] del 2003 ha infatti chiarito, in riferimento alle fondazioni bancarie, che il principio di sussidiarietà «orizzontale» costituisce pur sempre un limite «negativo» ed invalidante nei confronti delle disposizioni legislative che intervengono a disciplinare materie in precedenza rimesse all'autonomia statutaria e gestionale dei soggetti giuridici privati e volte ad attribuire all'Autorità di Vigilanza penetranti poteri di controllo sul loro funzionamento[108]. La Sezione Consultiva del

[105] Secondo G. PASTORI, *Amministrazione pubblica* cit., 1760, si è superata la precedente concezione del principio, cioè «*la possibilità di considerare solo eventuale o sussidiario il concorso dei privati (dove, in senso rovesciato, è sussidiario il privato, e non il pubblico) per trasformarlo in modalità ordinaria, da praticarsi istituzionalmente nell'esercizio delle funzioni*». In pratica, l'accezione «positiva» del principio opera al servizio di quella «negativa», nel senso che l'apparato pubblico interviene a favore dell'iniziativa privata affinché un determinato settore venga lasciato all'autonomia di quest'ultima e sottratto agli apparati pubblici, legittimati ad intervenire in via meramente «secondaria» e «sussidiaria». Il che equivale a dire che è stato introdotto nella Costituzione un principio in virtù del quale si riconosce che all'apparato pubblico (beninteso, verificata la ricorrenza di determinati presupposti) viene posto l'obiettivo di ritrarsi da quei settori di attività in cui l'autonoma iniziativa dei privati è in grado di svilupparsi *motu proprio*. In ordine al principio di sussidiarietà «orizzontale» quale clausola espressiva della necessità di una riduzione della sfera di intervento pubblico cfr. M. MAZZAMUTO, *La riduzione della sfera pubblica*, Torino 2000.

[106] In *Giur. cost.* 2003, 2585 ss., con nota redazionale di A. PERTICI e osservazione di G. ROSSI, G. GRUNER, *Le fondazioni di origine bancaria tra pubblico e privato*, ivi, 2606 ss. In particolare questa decisione, in applicazione dell'art. 118, comma 4, Cost., al punto 7 del *Considerato in Diritto*, riconduce le «*fondazioni di origine bancaria tra i soggetti dell'organizzazione delle "libertà sociali" (sent. n. 50 del 1998), non delle funzioni pubbliche, ancorché entro limiti e controlli compatibili con tal loro carattere*». A commento della pronuncia cfr. anche M. CLARICH, A. PISANESCHI, *Fondazioni bancarie: ultimo approdo?*, in *Giorn. dir. amm.* 2003, 1263 ss.

[107] In *Giur. cost.* 2003, 2619 ss., con nota redazionale di A. PERTICI.

[108] Come sostengono, al riguardo, P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino 2007, 215. Peraltro tale pronuncia (come osservano M. CLARICH, A. PISANESCHI, *Fondazioni bancarie* cit., 1267), da un lato, trascurando completamente un

Consiglio di Stato[109] successivamente si è spinta ben oltre le scarne indicazioni contenute nelle ridette pronunce, desumendo dall'art. 118, comma 4, Cost. addirittura l'esistenza di una «riserva originaria di materie» a beneficio dei soggetti della c.d. «cittadinanza societaria»[110].

In sostanza, anche sulla scorta delle indicazioni emergenti dalle pronunce della Corte e dai pareri del Consiglio di Stato, possono configurarsi due possibili applicazioni del principio di sussidiarietà «orizzontale», una più «lieve» e una «estrema». La prima astringerebbe il legislatore al rispetto di un limite di carattere meramente «negativo», impedendogli di attrarre nell'orbita pubblica soggetti e profili di disciplina in precedenza rimessi all'autonomia privata, che andrebbero pertanto a costituire nel loro complesso una sorta di vero e proprio *acquis*. La seconda invece, se portata alle estreme conseguenze, condurrebbe addirittura a configurare in capo al legislatore, *pro futuro*, un vincolo di carattere «positivo», imponendogli di arretrare il proprio raggio d'azione e di intervento in modo da favorire l'espansione della sfera dell'autonomia privata. Il legislatore statale e i legislatori regionali, in pratica, accingendosi a disciplinare funzioni o attività afferenti ad ambiti materiali all'interno dei quali operano formazioni sociali di una certa importanza, e soprattutto organismi associativi di portata e consistenza tali da configurarsi quali veri e proprio «ordinamenti», sarebbero indotti a limitare la portata dei propri interventi a tutto vantaggio dell'autoregolamentazione privata[111]. Ciò al fine di non soffocare le manifestazioni di autonomia privata e di evitare indebite ingerenze pubbliche in ambiti di pertinenza di quest'ultima.

proprio precedente (la sent. 396/1988 sulle IPAB) nonché un parere del Consiglio di Stato (n. 1354 dell'1 luglio 2002), non si è posta il minimo dubbio in ordine alla possibilità di attribuire una qualifica pubblica ad enti privati originariamente creati e promossi dalla società civile (sul punto cfr. L. FERRARA, *Enti pubblici ed enti privati dopo il caso IPAB: verso una rivalutazione del criterio sostanziale di distinzione?*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1990, 445 ss.); dall'altro, non ha affrontato il problema della possibile esistenza di un divieto costituzionale relativo alla riqualificazione in termini pubblicistici di enti in precedenza privatizzati dal legislatore.

[109] Parere n. 1440 del 3 settembre 2003, richiamato da S. TROILO, *I rapporti* cit., 334.

[110] Si richiama, al riguardo, P. DONATI, *La cittadinanza societaria*, Roma-Bari 2003, il quale distingue tre categorie, «pubblico», «privato» e «privato sociale».

[111] A prescindere dal problema, che in questa sede non si ritiene di affrontare, dei possibili controlli sulla corretta applicazione del principio e della sua giustiziabilità, riguardo ai quali cfr. S. TROILO, *I rapporti* cit., 341 ss.

Le considerazioni svolte intorno al principio di sussidiarietà «orizzontale» paiono suscettibili di ricevere peculiare sviluppo proprio nel settore sportivo, sia in riferimento alle competenze statali che a quelle regionali. In ordine a quest'ultime, afferenti allo «sport di base», connotato come un vero e proprio servizio sociale, il principio potrebbe trovare il proprio terreno d'elezione e dispiegare tutte le sue potenzialità espansive, ricevendo concreta realizzazione attraverso la creazione di un nuovo modello di esercizio delle funzioni relative alle attività sportive «non agonistiche-ricreative» in cui gli apparati pubblici si limitino soltanto ad indicare i limiti entro i quali si deve mantenere l'attività di gestione dei privati per risultare compatibile con gli interessi pubblici perseguiti[112] e ad attuare interventi di sostegno prevalentemente di carattere finanziario.

Conseguenze di ben diverso rilievo dovrebbero invece discendere in ordine alle competenze statali afferenti alle attività sportive «agonistiche». Si tratta infatti di attività che, storicamente, si caratterizzano per una forte commistione tra profili di disciplina pubblica e profili di disciplina privata e che possono comunque essere a buon diritto annoverate tra quelle «di interesse generale» rispetto alle quali il principio è chiamato ad operare. Alle istituzioni sportive «ufficiali», inoltre, che esistevano ed operavano già molto tempo prima che lo Stato le riconoscesse, pare attagliarsi perfettamente la qualifica di «soggetti dell'organizzazione delle libertà sociali» o di soggetti della «cittadinanza societaria».

Ebbene, anzitutto, sotto il profilo della politica amministrativa, *de iure condito*, il CONI-ente pubblico, in ossequio al principio *de quo*, potrebbe decidere di spogliarsi dell'esercizio di alcune funzioni ed attività che gli sono attribuite dalla legge a vantaggio dei soggetti privati-Federazioni, qualora ritenesse quest'ultime adeguate al loro svolgimento.

Sotto il profilo della politica legislativa[113], invece, le varie, possibili, applicazioni e interpretazioni del principio di sussidiarietà «orizzontale» – senza volere in alcun modo prendere posizione in ordine alla praticabilità e fondatezza di ciascuna di esse – potrebbero determinare un impatto di diversa intensità rispetto al quadro attualmente vigente e ai rapporti tra ordinamento «generale» e ordinamento sportivo. L'applicazione «lieve», anzitutto, precluderebbe al

[112] Sul punto cfr. A. ALBANESE, *Principio di sussidiarietà* cit., 81.

[113] Allude alla portata limitatrice del principio di sussidiarietà «orizzontale» rispetto alla legislazione in materia sportiva M. GOLA, *Sport e Regioni* cit., 65.

legislatore, qualora in futuro decidesse di intervenire in materia, di ripubblicizzare attività e soggetti (in specie, le Federazioni) che attualmente operano *iure privatorum* e che costituiscono una sorta di *acquis* rispetto al quale non è possibile né opportuno tornare indietro. L'applicazione «media», invece, dovrebbe spingere il legislatore non solo a mantenere intatto l'*acquis*, ma ad allargarne l'ambito sottraendo spazi di intervento e di disciplina all'ente pubblico-CONI e rimettendoli alle Federazioni. L'applicazione più «estrema», infine, implicando un allargamento del principio fino al limite delle sue possibilità espansive in modo da condurlo fino alle estreme conseguenze, potrebbe determinare addirittura un completo ripensamento dell'attuale modello di disciplina e gestione dello sport «agonistico», arrivando finanche a rimettere in discussione la stessa natura pubblica del CONI quale ente di vertice dell'ordinamento sportivo. Il legislatore, infatti, dovrebbe valutare la ragionevolezza dell'attuale modello di regolazione e gestione delle attività sportive «agonistiche», fondato sul ruolo centrale del CONI-ente pubblico, in capo al quale è concentrata larga parte delle attività normative ed amministrative in materia, e sulla posizione ancillare e servente delle Federazioni Sportive, chiedendosi anzitutto se sussistano ancora e si mantengano intatte le ragioni che avevano spinto il legislatore del 1942 ad interessarsi per la prima volta del fenomeno sportivo e a regolarlo direttamente, pubblicizzandone peraltro in larga parte i soggetti e le attività. Qualora giungesse alla conclusione che tali ragioni siano venute meno, e ritenesse altresì che i soggetti e le istituzioni sportive siano perfettamente in grado di autoregolamentare le attività «agonistiche» senza l'ausilio dei poteri pubblici, in base all'applicazione «estrema» del principio in parola dovrebbe astenersi completamente dall'intervenire lasciando la regolamentazione e gestione del settore nella mani dell'autonomia privata.

Un approdo del genere, peraltro, non potrebbe essere aprioristicamente scartato o ritenuto irragionevole. Basti pensare che prima del 1942 gli enti sportivi (compreso il CONI) e le relative attività si connotavano per la loro natura privata e per la capacità di autoregolamentarsi, fatti salvi episodici interventi «sussidiari» degli organi statali in ordine al loro finanziamento. Il legislatore, pertanto, con la legge del 1942 non fece altro che pubblicizzare un fenomeno che, fin dalle sue origini, possedeva natura privata. Ancora oggi, peraltro, gli enti sportivi, indipendentemente dalla loro natura e dalla veste che assumono nell'ordinamento «generale», sarebbero perfettamente in grado di gestire autonomamente lo sport «agonistico», anche nelle sue proiezioni sopranazionali, stante la loro piena e legittima appar-

tenenza all'ordinamento sportivo mondiale derivante dal loro riconoscimento rispettivamente ad opera del CIO e delle corrispondenti Federazioni Sportive Internazionali. In conclusione, l'applicazione «estrema» del principio di sussidiarietà «orizzontale» potrebbe anche determinare un ritorno al modello antecedente al 1942, quando lo Stato si disinteressava completamente dello sport, rimettendone la disciplina e la regolamentazione interamente nelle mani del CONI e delle Federazioni Sportive, nella loro veste di soggetti giuridici privati, ed interveniva con i propri organi giurisdizionali soltanto nelle rare ipotesi in cui una determinata attività sportiva trascendesse i confini dell'ordinamento sportivo e assumesse rilievo anche nell'ordinamento «generale». Un'operazione del genere non incontrerebbe ostacoli di rilievo, atteso che l'ordinamento sportivo dispone da sempre, e comunque già da molto tempo prima di essere riconosciuto dall'ordinamento «generale», di un consolidato apparato istituzionale, normativo ed organizzativo idoneo a consentirne la perfetta e completa autoregolamentazione. Oltre a ciò, il nuovo-vecchio modello presenterebbe l'indubbio vantaggio di ridurre al minimo quei contrasti tra i due ordinamenti che hanno costellato i loro rapporti negli ultimi decenni.

Per la verità, il legislatore pare essersi incamminato – anche se solo timidamente – su questa strada. Già con la riforma del 1999, infatti, fu compiuto il primo passo con l'esplicito riconoscimento della natura privata delle Federazioni Sportive[114]. Negli interventi normativi degli ultimi anni sembra ravvisarsi una sorta di consapevolezza, da parte degli organi statali, del limite al quale devono attenersi nel disciplinare e regolamentare il fenomeno sportivo. Già l'art. 4 dello statuto del CONI, approvato senza obiezioni di sorta dal Ministero vigilante, riprendendo quasi testualmente l'art. 1 della Carta Olimpica, introduceva il principio di autonomia sportiva[115], che ha ricevuto definitiva consacrazione a livello normativo primario ad opera dell'art. 1 della l. 280/2003, ove si legge testualmente che «*la Re-*

[114] Della quale, per la verità, non si dubitava neppure in precedenza.

[115] Tale disposizione stabilisce che «*il CONI svolge le proprie funzioni e i propri compiti con autonomia e indipendenza di giudizio e di valutazione, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO*», «*salvaguardando la sua autonomia da ingerenze di natura politica, religiosa ed economica*», intrattiene rapporti collaborativi con le organizzazioni internazionali, l'UE, gli enti pubblici territoriali del nostro Paese ed è autorizzato a presentare al Parlamento e al Governo, per il tramite del Ministero vigilante, «*proposte e osservazioni in ordine alla disciplina legislativa in materia sportiva*».

pubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al CIO» (comma 1) e che «*i rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo*» (comma 2)[116]. Le disposizioni in parola introducono pertanto un nuovo criterio generale di regolazione dei rapporti tra ordinamento «generale» e ordinamento sportivo, basato sull'autonomia di quest'ultimo e sull'intervento meramente eventuale del primo, che pare ispirarsi direttamente al principio di sussidiarietà «orizzontale»[117]. Preme rilevare oltretutto come l'utilizzo del termine «Repubblica» fornisca una diretta conferma del fatto che il rispetto dell'autonomia sportiva riguarda l'ordinamento «generale» nel suo complesso, incluse quindi le diverse articolazioni territoriali che lo compongono.

In conclusione, il principio di sussidiarietà «orizzontale» pare in grado di provocare un più o meno accentuato mutamento del modello di gestione delle attività sportive «agonistiche» attualmente in essere. Spetterà al legislatore statale, nella sua incessante opera di delimitazione dei rispettivi confini dell'ordinamento «generale» e dell'ordinamento sportivo, interpretarlo ed applicarlo in modo più blando o più estremo, comunque con il tendenziale obiettivo dell'arretramento degli ambiti di intervento pubblico e del corrispondente ampliamento degli ambiti di autonomia privata.

[116] A tacere del fatto che l'art. 8 del d.-l. 138/2002, convertito nella l. 178/2002, aveva operato un tentativo (fallito) di parziale privatizzazione del CONI attraverso la costituzione della CONI Servizi SPA.

[117] Sul punto cfr. O. FORLENZA, *I soggetti degli ordinamenti sportivi internazionali*, in AA.VV., *Diritto dello sport* cit., 51, il quale afferma che «*il riconoscimento dell'ordinamento sportivo ed il favore per la sua autonomia costituiscono principio di autolimite che il legislatore statale pone all'esercizio della propria potestà legislativa e a quella delle Regioni*».