

LO SPORT NELLA COSTITUZIONE TRAGUARDO O PUNTO DI PARTENZA?

di *Piero Sandulli*

Sommario: **1.** Prodromi storici e normativi che hanno portato alla emanazione dell'ultimo comma dell'articolo 33 della Costituzione. – **2.** Da traguardo a punto di partenza. – **3.** Le esigenze derivanti dalle nuove figure di professionisti sportivi. – **4.** Conclusioni.

1. Prodromi storici e normativi che hanno portato alla emanazione dell'ultimo comma dell'articolo 33 della Costituzione

Con la legge costituzionale n. 1 del 26 settembre 2023 si è concluso il lungo *iter* che ha riportato lo sport all'interno della nostra Carta costituzionale ed ha enfatizzato, in particolare, le sue valenze sociali.

È stato aggiunto, al dettato dell'articolo 33 della Costituzione, un ultimo comma del seguente tenore letterale: “*La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme*”.

Come detto, assai lunga e travagliata è stata la strada che ha portato a questo risultato. Al fine di meglio comprenderla è necessario muovere dall'analisi dei lavori preparatori della nostra Carta costituzionale, nell'ambito dei quali si parlò



Rivista di Diritto Sportivo - Fondata nel 1949 da Giulio Onesti
Direzione scientifica: Alberto M. Gambino - Giulio Napolitano

di sport esclusivamente in riferimento alla valenza maieutica di esso, nell'esame dell'articolo 31, effettuato nel maggio del 1947, avente ad oggetto il tema dell'istruzione; oltre a tale riferimento, intervenuto nel corso dell'elaborazione della nostra Carta fondamentale, non vi è stata alcuna altra riflessione sul tema dello sport.

È necessario ricordare che la Repubblica Italiana, nata sulle ceneri del fascismo e della guerra civile che ha diviso l'Italia, tra l'8 settembre del 1943 ed il 25 aprile del 1945, nutriva una forte diffidenza per il tema sportivo, in quanto di esso aveva fatto il proprio punto di orgoglio il regime fascista, con atteggiamenti spesso invisibili alla popolazione, quale la creazione del "sabato fascista".

Tale atteggiamento diffidente aveva portato a ritenere necessaria la liquidazione del Comitato Olimpico Nazionale Italiano, regolamentato, da ultimo, con una legge squisitamente fascista nel 1942. Del compito di liquidare il CONI fu investito l'Avvocato Giulio Onesti, il quale, però, fu così forte da resistere al compito a lui affidato, dimostrando, invece, l'utilità dello sport sotto il profilo sociale. Giulio Onesti ottenne, dunque, che la disposizione di liquidazione del CONI venisse ritirata e poté, così, iniziare il lungo cammino che si è chiuso solo nel settembre del 2023, dopo settantacinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione.



Rivista di Diritto Sportivo - Fondata nel 1949 da Giulio Onesti
Direzione scientifica: Alberto M. Gambino - Giulio Napolitano

Gli anni che ci separano dal 1° gennaio 1948, momento in cui ha cominciato ad esplicare effetti la Costituzione della Repubblica Italiana, non sono stati per lo sport, però, particolarmente semplici. Prima della redazione di norme in materia sono intervenuti gli eventi a convincere il nostro legislatore dell'importanza sociale, maieutica e terapeutica dello sport. La celebrazione delle Olimpiadi invernali di Cortina, nel 1956 e di quelle estive di Roma, nel 1960, sono state fondamentali per portare lo sport al centro dell'attenzione dei nostri governanti. Tuttavia, sarà necessario attendere il terzo millennio, con la modifica del titolo V della Carta, per vedere citato lo sport in Costituzione. Invero, tale richiamo appare marginale e di scarso rilievo, in quanto contenuto nell'ambito dell'articolo 117 (novellato, appunto, dalla legge Costituzionale n. 3 del 2001), tuttavia, si è inserito tra le materie concorrenti tra Stato e Regioni con il tema della "organizzazione sportiva".

Come ricordato in precedenza, tale collocazione non appariva né soddisfacente, né rispondente, alle effettive necessità del mondo sportivo.

È da rilevare, sul punto, che trainante per l'inserimento dello sport nella Costituzione, a pieno titolo, è stato il decreto legislativo del 23 luglio 1999, n. 242, con il quale si è proceduto al riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano. Dopo tale normativa si sono determinate non poche pressioni, in ambiente politico, affinché la Costituzione contenesse un esplicito e chiaro



Rivista di Diritto Sportivo - Fondata nel 1949 da Giulio Onesti
Direzione scientifica: Alberto M. Gambino - Giulio Napolitano

riferimento al tema sportivo. Al riguardo, è necessario ricordare come i costituzionalisti avevano, comunque, supplito a tale carenza ragionando sul coordinato disposto degli articoli 2 e 18 della Carta e facendo risalire ad essi le valenze sociali dello sport. Malgrado tale funzione vicaria, svolta dagli studiosi della Costituzione, la carenza di un palese richiamo allo sport continuava a pesare sul nostro sistema normativo.

A questo punto, è necessario ricordare che la mancanza, espressa, di un riferimento allo sport nella Costituzione incise in maniera rilevante sulla normativa in materia di sport, di diritto sportivo e di giustizia sportiva prodotta dal nostro legislatore. Invero, tutte le leggi in tema di sport, a causa della mancanza di un disegno organico della programmazione del settore, sono state il frutto di una emergenza e non hanno mai avuto alle spalle una visione complessiva del sistema. Esempio pratico di tale modo di procedere sono state le leggi sul professionismo sportivo, l. n. 91 del 23 marzo 1981; sulla tutela sanitaria delle attività sportive, l. n. 1099 del 26 ottobre 1971; l. n. 376 del 14 dicembre 2000, in tema di lotta contro il doping; nonché, l. n. 280 del 18 ottobre 2003, in materia di giustizia sportiva. Dall'esame delle sopra richiamate norme emerge, chiaramente, che le stesse sono state dettate per porre rimedio ad una emergenza verificatasi nel mondo dello sport, ma senza che esse abbiano alcuna possibilità di lettura organica di coordinamento, dettata da una visione complessiva del tema sportivo.



Rivista di Diritto Sportivo - Fondata nel 1949 da Giulio Onesti
Direzione scientifica: Alberto M. Gambino - Giulio Napolitano

Il lungo cammino della riforma costituzionale, durato circa trent'anni, è avvenuto non senza incertezze, in quanto la modifica Costituzionale ha visto diverse ipotesi che, in precedenza, avevano previsto l'inserimento del tema sport tra i principi fondamentali, contenuti nei primi dodici articoli della Carta, anche se tale tesi non ha, poi, sortito l'effetto sperato, in quanto nei principi non si è ritenuto di dovere inserire il tema sport, come, invece, era avvenuto, soltanto dodici mesi prima, per l'ambiente, per l'inserimento del quale era stato modificato l'articolo 9 Cost.

Anche per quanto riguarda l'inserimento dello sport nella prima parte della Costituzione, relativa ai diritti e doveri dei cittadini, vi è stata incertezza. Alcuni disegni di legge costituzionali hanno, infatti, previsto l'inserimento dello sport nell'ambito dell'articolo 31, altre ipotesi prevedevano, invece, che il tema fosse inserito nell'ambito dell'articolo 32, relativo al diritto alla salute.

Infine, la questione ha trovato la sua soluzione con l'inserimento, sopra ricordato, dello sport nell'ambito dell'articolo 33, aggiungendo ad esso un ultimo comma, con il quale è stato riconosciuto il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico che lo sport è in grado di apportare, in tutte le sue forme, riconoscendo, in tal modo, sia la valenza agonistica del fenomeno, che la sua rilevante importanza maieutica e terapeutica.



Rivista di Diritto Sportivo - Fondata nel 1949 da Giulio Onesti
Direzione scientifica: Alberto M. Gambino - Giulio Napolitano

Si è compiuto, quindi, il lungo percorso che ha portato lo sport al suo pieno riconoscimento, percorso che è iniziato lo stesso giorno in cui l'Esecutivo nominò l'Avvocato Onesti liquidatore del CONI.

2. Da traguardo a punto di partenza

Il cammino, durato circa settantacinque anni, che ha visto il suo coronamento con la legge costituzionale n. 1 del 2023 se, da una parte, costituisce un importante traguardo per il mondo sportivo, dall'altra, segna un essenziale punto di partenza per costruire, su solide basi, l'edificio dello sport, alla quale edificazione non possono ritenersi estranei le Regioni e gli Enti locali, titolari degli impianti necessari per l'esercizio dell'attività fisica.

Già nell'agosto del 2019, con la legge n. 86, sono state conferite all'Esecutivo una serie di deleghe destinate a ridisegnare l'assetto del mondo sportivo. Contemporaneamente, la mutazione genetica di Coni Servizi S.p.A., società ancillare del CONI, in Sport e Salute S.p.A., alla quale sono stati assegnati, statutariamente, compiti e funzioni ben diverse da quelle in precedenza propri di Coni Servizi, ha segnalato la necessità che del tema terapeutico e dello sport non agonistico, ma finalizzato al benessere sociale, era necessario occuparsi dando vita ad un organismo, differente dal CONI, che potesse attuare tale interesse, la cui valenza pubblica era stata, ulteriormente, sancita dalla delega contenuta



Rivista di Diritto Sportivo - Fondata nel 1949 da Giulio Onesti
Direzione scientifica: Alberto M. Gambino - Giulio Napolitano

nell'articolo 1 della legge n. 86 del 2019, delega che imponeva all'Esecutivo di tracciare i confini tra l'attività agonistica, affidata al CONI, e quella sociale, con valenze maieutico – terapeutico, affidata, invece, alle attività alle quali doveva prestare attenzione la società Sport e Salute.

È molto importante segnalare come, nello stesso periodo di tempo, vi sia stata la trasformazione della Federazione paralimpica in Comitato paralimpico (2017), assegnando a quest'ultimo pari dignità rispetto al CONI. In tal modo, si è segnalata la rilevanza dello sport paralimpico e l'attenzione che l'Esecutivo intendeva ad esso assegnare, importanza, peraltro, conclamata dalla ormai lunga esistenza delle Olimpiadi destinate agli atleti paralimpici.

Purtroppo, la delega maggiormente rilevante, contenuta nella legge n. 86 del 2019, non è stata eseguita e, pertanto, è venuto a mancare, nella costruzione del nuovo “edificio sportivo”, il solido plateatico che metteva in condizione di compiere i passaggi contenuti nelle altre deleghe nel modo migliore possibile.

Invero, la mancanza di un preciso disegno del confine dei compiti assegnati al CONI e di quelli da attuarsi ad opera di Sport e Salute, costituisce un grave *vulnus* alla struttura che si sta edificando. Ripartendo, dunque, dal dato normativo dell'inserimento dello sport in Costituzione è, ora, necessario tornare su quei compiti e tracciare una precisa linea di confine.

3. Le esigenze derivanti dalle nuove figure di professionisti sportivi

Dopo aver messo in luce il grave pregiudizio creatosi nel mondo dello sport a causa del mancato espletamento della delega contenuta nell'art. 1 della legge n. 86 del 2019, è necessario verificare le conseguenze che ha prodotto, nel sistema sportivo, l'entrata in vigore degli altri decreti legislativi collegati alla legge n. 86. In particolare, vanno segnalati i temi suscitati dal decreto legislativo n. 36 del 28 febbraio 2021, in vigore dal settembre del 2023, in tema di società di professionismo sportivo e quello emanato, in pari data, avente numero 37, relativo agli agenti sportivi.

Dall'analisi di dette norme, che hanno inciso rilevantemente sul professionismo sportivo e sulla natura stessa delle società sportive, nascono nuove esigenze di tutela alle quali il legislatore delegato sembra non aver sufficientemente risposto. È proprio dall'analisi di queste nuove esigenze che è necessario ripartire, dando priorità al riesame della legge n. 280 del 2003, in tema di giustizia sportiva.

Invero, ragionando sul portato dell'art. 2 di essa non è, oggi, più possibile pensare alla "irrilevanza" per lo Stato di sanzioni disciplinari che incidono, per lunghe frazioni di tempo, sulle attività degli sportivi professionisti, impedendo ad essi l'espletamento del proprio lavoro.

Tale categoria di lavoratori non potrà più, per il futuro, essere sottratta alla tutela del giudice del lavoro. Invero, tale mancanza di tutela statale darebbe luogo ad



Rivista di Diritto Sportivo - Fondata nel 1949 da Giulio Onesti
Direzione scientifica: Alberto M. Gambino - Giulio Napolitano

una gravissima contraddizione rispetto al dettato dell'art. 1 della Carta costituzionale, per cui *“l'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro”*. Dopo l'aggiunta apportata all'articolo 33 della Costituzione non è, oggi, più possibile ritenere che nel mondo dello sport vi siano professionisti sottratti alla tutela del giudice del lavoro, non essendo ciò legittimato da una Costituzione che, retta dal principio di eguaglianza, contenuto nell'articolo 3, non è in grado di legittimare l'esistenza di lavoratori di serie B.

Infine, l'entrata in vigore dei decreti delegati dalla legge n. 86 del 2019 deve farci riconsiderare il tema del credito sportivo e quello della edificazione, manutenzione e fruizione degli impianti sportivi; invero, se l'attività sportiva ha rilievi afferenti *“la promozione del benessere psicofisico”*, non è più tollerabile l'esistenza di impianti abbandonati e/o inutilizzati.

4. Conclusioni

Auspicio futuro è che vengano realizzate, al più presto, delle, ormai necessarie, nuove regole, integranti l'assegnazione dei compiti al CONI, con vocazione agonistica, ed a Sport e Salute, per la quale deve essere meglio definita la funzione maieutica e terapeutica, oltre a quella della edificazione e manutenzione degli impianti sportivi. Infine, sarà necessario ridisegnare le funzioni dei cosiddetti *“CONI Regionali”* che, a mio avviso, dovranno recepire, in sede decentrata, sia le



Rivista di Diritto Sportivo - Fondata nel 1949 da Giulio Onesti
Direzione scientifica: Alberto M. Gambino - Giulio Napolitano

competenze del CONI, che quelle di Sport e Salute, sulla base di regole chiare che non possono – come detto – ormai più attendere.

Come si è detto, l’inserimento dello sport nella Costituzione costituisce un lusinghiero traguardo, ma integra, anche, un punto di partenza per l’organizzazione dello sport del futuro, allo sviluppo del quale sarà necessario dedicare regole certe e coordinate, non più caratterizzate dalla emergenza che, per troppo tempo, ne ha contraddistinto l’emanazione.

*** ** ***