

# LO SPORT E LA RIFORMA DEL TERZO SETTORE: PRINCIPI COSTITUZIONALI E INQUADRAMENTO GENERALE

**Carlo Bottari**

Professore Ordinario di Diritto pubblico nell'Università di Bologna

## **Abstract**

Le importanti riforme che coinvolgono il mondo dello sport, soprattutto quello di base, sono state al centro del dibattito giuridico degli ultimi anni, ma la loro importanza è affiorata con maggiore evidenza nel contesto della pandemia da Covid-19, durante la quale sono stati riscoperti dai cittadini il valore salutistico delle attività motorie, nonché la fondamentale funzione aggregativa e sociale che svolgono le associazioni sportive. L'intervento mira ad evidenziare il ruolo di questi enti, considerati strategici in base al principio di sussidiarietà demandato dalla Costituzione, nel difficile contesto della ripartenza dopo l'emergenza sanitaria.

Parole chiave: Sport di base, Attività motorie, Sussidiarietà, Riforme, Terzo Settore

---

## **Abstract**

*The important reforms involving the world of sport have been the center of the legal debate in recent years. However, the importance of grassroots sport for the society has emerged much more in the context of the Covid-19 pandemic, while the health value of motor activities was rediscovered by citizens, as well as the fundamental aggregative and social function that sports associations carry out. This article aims to point out the role of these associations that are considered strategic in the difficult context of the restart after the health emergency, highlighting their activity as a declination of the principle of subsidiarity established by the Constitution.*

Keywords: Grassroots Sports, Physical Activities, Subsidiarity, Reforms, Third Sector

---

Sin dalle prime fasi della pandemia, la questione delle attività motorie è stata spesso tra i temi più dibattuti a livello mediatico, a partire dalla possibilità e dai limiti per i cittadini di praticare sport nei pressi delle loro abitazioni, fino alla chiusura pressoché totale dei centri e delle attività sportive.

Dell'arresto generalizzato imposto dalle Autorità governative ne hanno risentito notevolmente gli operatori del settore, *in primis* le associazioni sportive dilettantistiche, che svolgono un ruolo estremamente importante a fronte della loro diffusione su tutto il territorio nazionale, nonché delle funzioni che quotidianamente attuano, non solo da un punto di vista sportivo, ma anche come enti di aggregazione sociale. Purtroppo, le restrizioni e le graduali riaperture sono state riproposte anche nelle varie fasi della pandemia sino ad oggi, penalizzando proprio le associazioni, che si trovano al centro di un settore estremamente importante come quello relativo alla tutela della salute dei cittadini, in quanto li indirizzano e li accompagnano nell'attività motoria e, più in generale, in tutta l'attività che si svolge nelle palestre, nei centri sportivi, nelle piscine, ecc.

L'importanza dell'attività di questi enti è stata finalmente riconosciuta, soprattutto dalle Regioni, tra cui in particolare l'Emilia-Romagna che, grazie all'attività del suo Presidente e degli assessori delegati, ha sempre più dato spazio alle attività motorie e sportive, anche attraverso l'erogazione di finanziamenti per supportare e diffondere iniziative, nonché una cultura dello sport finalizzata allo sviluppo e al mantenimento del benessere, in modo da avvicinarvi quanto più possibile i cittadini con il supporto delle organizzazioni sportive.

La materia dello sport dilettantistico si lega soprattutto a due grandi argomenti oggetto della riforma del Terzo settore – non ancora compiuta a causa della mancanza di alcuni decreti attuativi – ma soprattutto della riforma dello sport, i cui decreti legislativi da poco emanati prendono in considerazione in maniera piuttosto rilevante le associazioni sportive dilettantistiche; ma come si è avuto modo di vedere, il dibattito, anche politico, sui testi pubblicati è ancora acceso, non essendo condivise molte disposizioni, soprattutto in tema di lavoro sportivo e di *governance* dello sport.

Verso la fine del 2020 e i primi mesi del 2021 si è inoltre assistito ad un grande scontro tra il Governo e il CONI, risolto in parte con il d.l. n. 5 del 29 gennaio 2021, proprio all'ultimo termine utile per evitare quella che sarebbe stata una situazione disastrosa per lo sport italiano, ossia l'esclusione dai Giochi Olimpici di Tokyo, più volte minacciata dal CIO.

Dunque, dei sei schemi di decreto inizialmente previsti dalla riforma dello sport, quello contenente le disposizioni sul CONI non è stato approvato dal governo, mentre hanno trovato una conferma i testi poi trasfusi nei d.lgs. 36, 37, 38, 39 e 40 del 28 febbraio 2021, che ad un primo sguardo vanno un po' oltre rispetto alla delega che era stata attribuita al Governo con la legge 8 agosto 2019, n. 86.

Ora, senza entrare nel merito della conformità dei decreti delegati alla legge di delegazione, non c'è dubbio che molte parti presentino degli aspetti poco chiari e seppure lo schema del decreto sul CONI non sia stato approvato, è noto che lo sport per progredire e, quindi, per rappresentare ancora di più una risorsa per il Paese, deve necessariamente mantenere la sua autonomia, che se venisse invece estremamente limitata dall'intervento dello Stato comporterebbe ingenti ripercussioni sugli elementi che caratterizzano l'origine dello sport e il suo ordinamento.

Nella Costituzione repubblicana lo sport era completamente assente. Per tanti anni è stato strettamente legato al turismo e la sua pratica veniva molto spesso associata soltanto a un motivo per invogliare l'arrivo di turisti dall'estero e riempire le città, gli stadi e gli impianti sportivi, tanto che per più di 15 anni la delega governativa allo sport è stata sempre assegnata al Ministero dello sport e turismo, proprio ad evidenziare lo stretto legame che sussisteva tra le due tematiche.

Lo sport ha avuto il riconoscimento di una realtà autonoma soltanto nel 2001 con la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, quando nelle competenze legislative di tipo concorrente attribuite alle Regioni è stato inserito l'ordinamento sportivo. Questo è stato il primo esempio di riconoscimento dell'autonomia dell'ordinamento sportivo, un'autonomia che è chiaro che non deve svolgersi in contrasto con la Costituzione, in quanto i principi costituzionali devono essere salvaguardati a qualsiasi livello, da qualsiasi soggetto.

L'importanza di proteggere l'autonomia dell'ordinamento sportivo è fondamentale se si considera che l'intero ordinamento statale si fonda sul sistema delle autonomie, come ricordato da grandi maestri costituzionalisti a partire da Costantino Mortati, a Vezio Crisafulli, fino a Giuliano Amato, oggi giudice della Corte Costituzionale, i quali hanno sempre ricordato che la ricchezza dell'ordinamento italiano è costituita propria dall'affidamento sul sistema di autonomie differenziate, che possono essere territoriali e funzionali rispetto ad una determinata materia, o a un determinato gruppo di soggetti. Orbene, il concetto di autonomia è sempre stato salvaguardato dalla nostra Corte Costituzionale, che più volte è intervenuta soprattutto per quanto riguarda la tutela delle competenze legislative attribuite alle Regioni e in particolare alle competenze di livello concorrente.

Il tema del corretto inquadramento delle competenze si è aperto con la riforma del Titolo V, ma è un tema ancora oggi estremamente attuale, più volte portato all'attenzione del Legislatore, anche dopo la bocciatura da parte del corpo elettorale della riforma costituzionale del 2016, sospinta dal Governo Renzi e votata per ben 6 volte dal Parlamento. Con la suddetta riforma si veniva a delineare un nuovo assetto di competenze fra Stato e Regioni e si andavano a tutelare pienamente le diverse autonomie.

Ebbene, anche se quel disegno di riforma non è arrivato a compimento, sia il mondo politico, ma soprattutto quello degli studiosi, manifestano espressamente che il tema della revisione delle competenze legislative dovrebbe essere nuovamente affrontato, recuperando quelli che erano gli aspetti positivi della riforma del 2016 e tralasciando ovviamente quelli che avrebbero creato difficoltà, soprattutto quelli avrebbero potuto riaprire un ingente contenzioso costituzionale, che la stessa Consulta ha più volte scongiurato, fino ad affermare di non esser l'unico organo a doversi occupare delle questioni collegate al non chiaro inquadramento delle competenze tra Stato e Regioni, invocando un intervento Parlamentare.

Le attribuzioni legislative e la sfera di azione delle autonomie sono aspetti estremamente legati al tema del regionalismo differenziato, che coinvolge anche il ruolo delle associazioni sportive dilettantistiche, in quanto la riforma del Titolo V del 2001 ha comportato l'inserimento nell'art. 116 Cost. delle disposizioni che consentono alle Regioni di domandare allo Stato maggior spazi di autonomia. Questo meccanismo è stato già attuato in Lombardia e in Veneto attraverso un referendum della popolazione, nonché in Emilia-Romagna con un voto del Consiglio Regionale. Questi tre Enti territoriali hanno rivendicato un'autonomia più ampia rispetto a quella delle altre dodici Regioni a statuto ordinario, sollevando il malcontento di quest'ultime, che hanno manifestato diversi timori legati alla paura di vedere ridotti i finanziamenti percepiti dallo Stato, soprattutto nel settore della tutela della salute, ossia proprio il settore per il quale le tre Regioni in cui si è votato a favore del regionalismo differenziato, hanno rivendicato maggior autonomia.

Proprio la materia della salute è al centro delle cronache quotidiane ed è noto che le varie fasi della pandemia siano state e vengano tuttora affrontate in modo diverso dalle Regioni, sollevando notevoli critiche sulle modalità di regolamentazione del sistema sanitario, come avvenuto soprattutto nel caso della Lombardia.

Aldilà delle singole realtà, le difficoltà legate alla gestione della pandemia non devono far pensare che il modello migliore sia quello che riporta in capo allo Stato la competenza in materia di tutela della salute, essendo invece fondamentale che la stessa resti alle Regioni, in quanto rappresentano i livelli territoriali più efficienti per individuare l'organizzazione e la gestione delle prestazioni sanitarie e che, tra l'altro, sono titolari di molte funzioni in campo sportivo dilettantistico.

Tralasciando il discorso sulle competenze nell'ambito dello sport professionistico, che a fronte della sua maggior estensione e uniformità, dovrebbe restare ad appannaggio del CONI in quanto soggetto a cui è demandato istituzionalmente il compito di curare lo sport nazionale, si denota come siano diverse le disposizioni della riforma dello sport che coinvolgono la realtà del dilettantismo e delle associazioni che vi operano.

Anche se la nuova normativa non entrerà in vigore prima del gennaio 2024<sup>1</sup>, è già possibile offrire un inquadramento costituzionale delle novità in quanto, pur essendo numerose le disposizioni della Carta a cui è possibile riferire l'attività sportiva, il fenomeno delle associazioni dilettantistiche trova il suo fondamento nell'articolo 2 della Costituzione che, a tutti gli effetti genera e introduce nell'ordinamento italiano il principio di solidarietà, un presupposto che rappresenta il fulcro di tutto il movimento dello sport di base.

Com'è noto, l'art. 2 della Costituzione del 1948 è stato fortemente voluto dall'anima cattolica rappresentata dalla Democrazia Cristiana di Don Sturzo e di De Gasperi, che fu uno dei due grossi schieramenti presenti all'Assemblea costituente eletta il 2 giugno del 1946, contrapposta alla parte laico-marxista che faceva capo al partito Socialista di Nenni, di Di Vittorio, di De Martino da cui si divise poi l'ala del partito Comunista di Togliatti, di Amendola, di Cossutta, che fondarono il partito Comunista.

Ebbene, queste due anime, faticosamente, ma con grande senso della responsabilità, contraddistinsero i lavori dell'Assemblea costituente e diedero vita a quel compromesso che ha caratterizzato e che caratterizza ancora oggi il testo costituzionale.

L'ala cattolica non poteva non porre alla base della sua azione il principio di solidarietà, che per l'appunto è uno dei fondamenti della sua religione, su cui ancora oggi le Autorità ecclesiastiche insistono con grande impegno

<sup>1</sup> Dopo la pubblicazione in G.U. un primo rinvio dell'entrata in vigore di tutti e cinque i decreti legislativi è stato effettuato dal d.l. 22 marzo 2021, n. 41, ma in sede di conversione, la l. 21 maggio 2021, n. 69 ha differito ulteriormente l'entrata in vigore al 31 dicembre 2023, salvo che per pochi articoli relativi agli enti sportivi, che per la maggior parte traspongono nei nuovi d.lgs. delle disposizioni già esistenti. Al 1° gennaio 2022 entreranno in vigore le norme del d.lgs. 36/2021 in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, ad eccezioni degli articoli 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 e 37 sul lavoro sportivo.

e determinazione, come ricordano quotidianamente Papa Francesco, nonché il Cardinale Monsignor Zuppi a livello locale.

La solidarietà è proprio il principio su cui si fonda anche tutto il sistema di contrasto alla pandemia, che è fondamentale che sia perseguito per uscire dalla situazione di emergenza, non solo sanitaria, ma soprattutto da quella di carattere economico, che si connota per un'estrema drammaticità, rischiando di riversarsi in maniera tragica anche sui giovani e sugli studenti.

In questo contesto, i docenti, anche quelli universitari, hanno un compito estremamente importante che è quello di portare a termine la formazione e l'educazione dei giovani, la cui situazione è quella che si presenta come più preoccupante, in quanto molti perderanno fiducia e si troveranno scoraggiati ad affrontare le sfide della ripartenza e del futuro, alle quali le istituzioni educative, come la scuola in prima battuta e l'università in un secondo momento, hanno la funzione di prepararli.

A tal proposito risulta fondamentale, allora, il ruolo delle società sportive, che proprio per la loro vocazione e strutturazione solidaristica, letteralmente accompagnano questi giovani anche fin dalla prima età e li guidano in un percorso non solo tecnico, ma soprattutto educativo e formativo.

È infatti estremamente importante che in questi enti, sin dal loro arrivo, vengano insegnati ai bambini e ai ragazzini i principi che sono alla base dell'attività sportiva, ossia la correttezza e la lealtà, che rappresentano gli elementi su cui è doveroso insistere costantemente, proprio perché i giovani costituiscono la ricchezza del sistema. Non coltivare i giovani tramite investimenti di risorse, di tempo, soprattutto per trasmettergli i sopra citati valori, comporta un grave pregiudizio per il futuro della società, che senza la ricchezza che solo le menti dei giovani più motivati possono assicurare, non potrà godere di alcuna innovazione. Con questi presupposti, sarebbe un grave errore pensare che, anche una volta superata l'emergenza sanitaria, la situazione possa tornare allo stato in cui si presentava nel 2019, in quanto è prevedibile che la crisi economica e i suoi strascichi, come la perdita dell'occupazione, ma soprattutto la sconfitta e lo smarrimento dei più giovani nell'assenza di una visione per il loro futuro, rischieranno di protrarsi per diversi anni.