

ALLA RICERCA DI UNA INTERPRETAZIONE COSTITUZIONALE SPORTIVAMENTE ORIENTATA*

di *Tommaso Edoardo Frosini***

1. *La novella costituzionale: una critica, formale e sostanziale*

Lo sport, anzi l'attività sportiva, ha tagliato il traguardo in Costituzione. Come una corsa senza ostacoli, e cioè all'unanimità senza nessun voto contrario, il Parlamento ha approvato la legge cost. n. 1 del 2023, che modifica l'art. 33 della Costituzione, inserendo un ultimo comma, che afferma: *“la Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme”*¹.

È scritta male. Francamente non si comprende il senso e l'utilità di una simile norma. È un proclama, non un precetto giuridico. Auspica, non ingiunge. A meno di non volere intendere quel “riconosce” come un impegno a favorire lo sviluppo e la diffusione dello sport, quale benessere psicofisico da garantire alla cittadinanza. Con quali modi e forme? Incentivando la costruzione di impianti sportivi nelle città, nelle scuole, nei posti di lavoro? Se fosse questo, allora, non sarebbe stato certo necessario cambiare la Costituzione; piuttosto, sarebbe bastata una legislazione che desse maggiore attenzione alle infrastrutture sportive, come già desumibile dalle competenze concorrenti Stato e Regioni, laddove l'art. 117 cost. prevede la materia “ordinamento sportivo”².

* Contributo destinato alla raccolta di *Scritti di diritto sportivo in onore di Giuseppe Liotta*.

** Ordinario di Diritto pubblico comparato nell'Università Suor Orsola Benincasa di Napoli.

¹ Tra i primi commenti alla novella costituzionale: G. Liotta, *Lo sport in Costituzione: assenza formale e presenza sostanziale* e L. Santoro, *L'inserimento dello sport in Costituzione: prime osservazioni*, entrambi in *Diritto dello Sport*, 2, 2023; L. Ferrara, *Lo sport in Costituzione, relazione al convegno: L'assicurazione nello sport*, Firenze, 6 ottobre 2023, in questa *Rivista*, 2/2023, p. 431 ss.; prima dell'approvazione della riforma, T.E. Frosini, *Ma cosa ci fa lo sport nella Carta?*, in *il Mattino* del 21 maggio 2023 (ora in ID., *Se la Costituzione si vede da Il Mattino*, Napoli, 2024, p. 43)

² Per gli sviluppi argomentativi, T.E. Frosini, *L'ordinamento sportivo nell'ordinamento costituzionale*, in *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico. Atti del 3° Convegno Nazionale della Società Italiana degli Studiosi di Diritto Civile*, Napoli, 2009, p. 305 ss.

Il richiamo, poi, al “valore educativo” dell’attività sportiva lascerebbe intendere una maggiore attenzione nei percorsi scolastici dei giovani, dove l’ora della lezione di sport è quasi sempre vissuta, invece, come una sorta di ora di ricreazione.

Insomma, non mi pare che dalla nuova norma della Costituzione possa ottenersi il riconoscimento di un diritto costituzionalmente garantito all’attività sportiva. Che, invece, semmai, poteva essere la soluzione vincente, in modo da costringere il legislatore a fare leggi sportivamente orientate, che altrimenti sarebbero finite per essere dichiarate incostituzionali per violazione della Costituzione.

Sullo sfondo a questa ennesima modifica costituzionale, la sesta in pochi anni, c’è un problema di portata più complessa. Quello di una silenziosa trasformazione da una Costituzione rigida a una flessibile, e cioè plasmabile a situazioni apparentemente rilevanti, come anche l’ambiente e la biodiversità da poco entrati in Costituzione, ma la cui tutela e promozione deve esserci, come c’è stata finora, anche in assenza di una esplicita previsione costituzionale. Invece, voler modificare la Costituzione per introdurre nuove fattispecie giuridiche sembra essere diventato ... uno sport.

Le Costituzioni si interpretano e si adeguano alla realtà sociale, anche oltre la loro letteralità normativa. Si cambiano, semmai, per favorire una maggiore e migliore organizzazione di governo.

La mancata costituzionalizzazione del diritto allo sport ha comportato e comporta la negazione all’esercizio di questo? Come non riconoscere che il diritto allo sport sia già avvertito ed esercitato dalla cittadinanza, al di là di un suo formale riconoscimento costituzionale; occorrerebbe, piuttosto, potenziare l’impiantistica sportiva, e, quindi, creare spazi e luoghi dove consentire l’esercizio di attività sportive, specialmente nei piccoli centri abitativi, anche per favorire forme di aggregazioni giovanili ed evitare, così, che queste prendano tortuose e pericolose strade. Il problema è anche quello di tutelare l’autonomia dell’ordinamento sportivo e consentire all’organizzazione dello stesso di poter svolgere, in autonomia, appunto, tutte le funzioni necessarie per promuovere l’esercizio delle attività sportive - professionistiche, dilettantistiche e amatoriali - a favore degli individui, valorizzando la libertà personale, nonché lo sviluppo della persona umana e delle formazioni sociali. Cioè tutto quello che è già previsto e codificato in Costituzione.

Tante nuvole si sono addensate, di recente, nel cielo dell'ordinamento sportivo, che hanno offuscato, innanzitutto, l'autonomia dello stesso³, da sempre ritenuta l'aspetto che lo caratterizza principalmente. Non c'è solo la legislazione, che si è stratificata nel tempo, a dimostrarlo e confermarlo⁴; c'è, piuttosto, il sistema organizzativo dello sport, che si fonda sull'autonomia dell'ente posto a vertice dell'organizzazione, e cioè il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), che è inquadrato in un ordinamento sportivo internazionale e si conforma, in armonia, alle deliberazioni e agli indirizzi emanati dal Comitato Olimpico Internazionale (CIO), in cui sono rappresentati gli organi sportivi nazionali e non gli Stati⁵. C'è, poi, la giustizia domestica, ovvero un sistema giurisdizionale fondato sul c.d. "vincolo di giustizia sportiva", caposaldo dell'ordinamento sportivo, che è di natura negoziale ed è ontologicamente finalizzato a garantirne l'autonomia⁶: si tratta di un obbligo che ciascun tesserato e affiliato assume, al momento del tesseramento e affiliazione, di devolvere alla sola giustizia sportiva le controversie riguardanti la pretesa violazione della normativa federale. Ci sono, poi, le norme tecniche, endogene, che regolano le situazioni e i comportamenti dei soggetti - persone fisiche e giuridiche - facenti parte dell'ordinamento sportivo. C'è, inoltre, la teoria che si è fatta pratica della pluralità degli ordinamenti giuridici, di cui quello sportivo è espressione "settoriale"⁷. Vi è, infine, la codificazione costituzionale dell'"ordinamento sportivo" tra le materie di competenza concorrente fra lo Stato e le Regioni, di cui all'art. 117, terzo comma, cost. Materia che può ritenersi senz'altro "trasversale" e, pertanto, da intendersi, almeno secondo il mio punto di vista, anche più in generale come "attività

³ Si tratta delle seguenti leggi: n. 145 del 2018; n. 86 del 2019; n. 43 del 2021; nn. 36 e 40 del 2021. Con le prime due leggi sono state sottratte alcune competenze al CONI, riducendo l'autonomia dello stesso; con le successive si è provato a mitigare i precedenti interventi normativi.

⁴ A principiare dal D.L. 19 agosto 2003, n. 220, il cui art. 1 stabilisce che «la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Nazionale».

⁵ Per un quadro d'insieme, v. F. Bonini, *Le istituzioni sportive italiane: storia e politica*, Torino, 2006; G. Liotta e L. Santoro, *Lezioni di diritto sportivo*, 6° ed., Milano, 2023.

⁶ Cfr. T.E. Frosini, *La giustizia sportiva italiana e comparata*, in *Federalismi.it*, 15, 2017 (e anche negli *Studi in onore di P. Stanzone*, vol. II, Napoli, 2018).

⁷ Il riferimento è a M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Dir. Sport*, 1949; ID., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1996, p. 671 ss.

sportiva" dell'individuo e quindi collocabile, in via espansiva, nell'ambito dei diritti di libertà e di quelli sociali⁸. Più diffusamente, con evidenti ricadute sull'art. 2, relativamente alle formazioni sociali; sull'art. 3, sul pieno sviluppo della persona umana; sull'art. 13, come libertà personale; sull'art. 18, quale libertà di associazione.

Ancora: il valore educativo dello sport richiama, altresì, l'art. 30 e l'esercizio dello sport, quale forma di benessere psico-fisico; esalta, infine, il diritto alla salute di cui all'art. 32 cost. Bastano questi pochi cenni di riferimento costituzionale per chiarire il fondamento costituzionalistico diffuso dello sport e, quindi, di un eventuale diritto/libertà di praticarlo. E, pertanto, di risulta, la inutilità di una norma costituzionale che disciplina l'attività sportiva, così come prevista ora dal novellato art. 33 cost.

«Lo sport - è stato scritto in maniera condivisibile - è conferimento, innanzitutto, individuale di un orizzonte di esperienza e di significato, talora, addirittura, di vita. Quindi rappresenta sì un'operazione culturale, ma in quanto modo di vivere: un modo di vivere che, dal punto di vista normativo, si iscrive essenzialmente nell'esercizio di una libertà»⁹.

2. Sull'autonomia dell'ordinamento sportivo

Punto fermo e incontrovertibile dell'ordinamento sportivo è, senz'altro, la sua autonomia, che non può essere limitata né tantomeno conculcata. Salvo non entri in conflitto, sulla base del bilanciamento, con situazioni soggettive e principi di rango costituzionale, che rilevano volta per volta. Questo vale anche per il vincolo di giustizia sportiva, che può essere inapplicato laddove va a impattare con le situazioni giuridiche soggettive indisponibili, che sono sottratte ai parametri e ai vincoli endoassociativi, come nel caso della materia penale¹⁰.

⁸ Per gli sviluppi argomentativi, T.E. Frosini, *L'ordinamento sportivo nell'ordinamento costituzionale*, cit.

⁹ Così, L. Ferrara, *Lo sport in Costituzione*, cit.

¹⁰ Come riconosciuto dalla stessa giustizia sportiva, v. il lodo della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport: Geom. Ettore Setten e Treviso F.B.C. 193 srl vs. FIGC del 16 marzo 2009 (Collegio: Prof. Avv. Frosini [Pres.], Avv. De Luca Tamajo, Avv. Buzzelli), consultabile nel sito: http://www.coni.it/index.php?funzione_arbitrale; su cui v. la nota critica di M. Maione, *In presenza di un reato commesso nell'ambito di attività sportive opera il "vincolo di giustizia"?* in *Rivista dell'Arbitrato*, 2009

Sul punto, e oltre, ci sono ora un paio di pronunce della Corte costituzionale, che hanno provato a chiarire, sebbene non del tutto, alcune questioni relative proprio alla perimetrazione dell'autonomia sportiva¹¹. In particolare, si può qui citare un passaggio della sentenza n. 160 del 2019, dove si afferma che i rapporti fra l'ordinamento statale e quello sportivo «devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice [che sono quelle] che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18). Con la conseguenza che eventuali collegamenti con l'ordinamento statale [...] devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice».

Dalla citazione della sentenza della Corte costituzionale emerge già una questione, che costringe l'interprete a individuare in quali articoli della Costituzione può essere ricavato un diritto allo sport. La Corte fa riferimento all'art. 2, sulle formazioni sociali, e all'art. 18, sulla libertà di associazione. Si potrebbe aggiungere, oltre a quelli già prima evidenziati (artt. 3, 13, 30 cost.), quantomeno, il diritto alla salute (art. 32 cost.), tenuto conto dello sport come benessere fisico, e anche l'art. 33, sul diritto all'istruzione, intendendo così come lo sport sia complementare alla formazione scolastica, secondo il vecchio adagio *mens sana in corpore sano*.

Un grappolo di norme costituzionali, quindi, dalle quali estrapolare, secondo un'operazione maieutica, la costituzionalizzazione, di fatto, del diritto allo sport. Quindi, ben prima della riforma costituzionale del 2023 «sussistevano interessi costituzionalmente protetti strettamente connessi all'attività sportiva»¹². Tornerò più avanti sulla questione della costituzionalizzazione dello sport; prima può essere opportuna una specificazione: la presenza dell'"ordinamento sportivo" in Costituzione (art. 117) può declinarsi in due interpretazioni: una, più aderente alla letteralità della nozione, riferita alla istituzione dello sport, e quindi alla sua capacità normativa, organizzativa e sanzionatoria, secondo gli stilemi della teoria dell'ordinamento giuridico. Va da sé che, in questa ottica, l'aspetto riferito alla autonomia sarebbe fondamentale. Una seconda interpretazione, più espansiva della nozione,

¹¹ Mi riferisco a Corte cost., sentenze n. 49 del 2001 e n. 160 del 2019.

¹² Così, G. Liotta, *Lo sport in Costituzione: assenza formale e presenza sostanziale*, cit., p. 5.

potrebbe essere quella riferita al concetto di “ordinamento sportivo” quale riconoscimento costituzionale dello sport, che poi verrebbe ad essere esplicitato attraverso l’interpretazione sistematica-integrativa, di cui si è detto prima, affidando, quindi, all’interprete l’individuazione del diritto allo sport tra quei diritti già contemplati in Costituzione. In questo caso, la ricerca del diritto allo sport nelle norme costituzionali vale come operazione di ermeneutica costituzionale, che dalle norme del testo della Costituzione si estraggono quelle nuove fattispecie giuridiche che meritano tutela e riconoscimento costituzionale, ma trovano il loro sostegno e la loro base di riferimento nella locuzione “ordinamento sportivo”.

A favore della costituzionalizzazione dello sport, inoltre, milita l’esperienza comparata. Numerose, infatti, sono le Costituzioni in Europa, che prevedono e riconoscono il diritto allo sport, soprattutto nella parte dedicata ai diritti individuali e sociali, in particolare quale attuazione del più generale diritto alla salute¹³. Il rapporto tra Costituzione e sport si fa più dettagliato nelle Costituzioni sudamericane, che prevedono il diritto allo sport, la promozione delle attività sportive, il loro finanziamento (è il caso delle Costituzioni in Bolivia, Brasile, Colombia, Ecuador, Paraguay e Venezuela). Dall’indagine comparata emerge che «lo sport è un diritto strumentale ad una serie di altri diritti che sono vitali nelle democrazie contemporanee [...]. Tuttavia, lo sport è un diritto a prestazione, il cui esercizio dipende dall’intervento dello Stato: di conseguenza, gli Stati di tutto il mondo dovrebbero ottemperare a tale dovere rimuovendo gli ostacoli che si frappongono al diritto a fare sport in tutti i modi possibili»¹⁴. Ci sono, poi, i Trattati UE: in particolare l’art. 165 del TFUE, che configura una tipica azione di sostegno della UE nei confronti degli Stati membri ed esclude l’armonizzazione delle disposizioni nazionali. Al fenomeno sportivo sono applicabili le disposizioni dei Trattati laddove lo sport dà luogo ad attività di rilievo economico, ai sensi dell’art. 2 TUE.

L’impatto dello sport sull’economia, e viceversa, meriterebbe una serie di considerazioni e riflessioni, che qui non è possibile svolgere. Valga solo un generico riferimento alla giurisprudenza UE, che ha affermato come l’atleta

¹³ È il caso della Costituzione portoghese (artt. 64 e 79); della Costituzione spagnola (art. 49, comma 3), della Costituzione Lituana (art. 53) e della Costituzione polacca (art. 68, comma 5) e altre ancora: v. G.G. Carboni, *L’ordinamento sportivo italiano nel panorama comparato* in *Rass. Dir. Econ. Sport*, 1, 2021; L. Melica, *Sport e “diritti” In Italia e nel mondo*, Bologna, 2022, p. 36 ss.

¹⁴ Così, L. Melica, *op.cit.*, p. 46.

professionista e le società quotate in borsa sottostanno al diritto europeo, ai principi della libera circolazione delle persone e dei servizi, e alle regole del mercato¹⁵.

L'esperienza comparata vale, altresì, anche per la giustizia sportiva, che si sviluppa e organizza in forma domestica, ovvero all'interno dell'ordinamento sportivo e riconosce, a livello internazionale, il Tribunale Arbitrale Sportivo (TAS), con sede a Losanna. Il TAS esercita la sua giurisdizione nell'ambito di un diritto che si può definire "transnazionale", ovvero che dà luogo a una transnazionalità della *lex sportiva*, e quindi l'insieme delle regole create dal movimento sportivo internazionale, che presiedono all'organizzazione e allo svolgimento delle competizioni sportive¹⁶.

3. Un commento finale

L'ho scritto e lo confermo: volere modificare la Costituzione per introdurre nuove fattispecie giuridiche sembra essere diventato...uno sport. Le Costituzioni si interpretano e si adeguano alla realtà sociale, sulla base dell'interpretazione costituzionale, soprattutto in virtù degli interventi della giurisprudenza. Altrimenti, all'opposto, vorrebbe dire invocare ed esercitare un continuo potere di revisione costituzionale, che può degenerare in una sorta di potere costituente, specie se si modificano norme riguardanti i principi fondamentali, come è stato fatto con l'art. 9 cost e la previsione del diritto all'ambiente, alla biodiversità e agli ecosistemi¹⁷.

Comunque, piaccia oppure no, la norma costituzionale ora c'è. Scolpita nell'ultimo comma dell'art. 33. Come tutte le norme della Costituzione anche

¹⁵ Il riferimento è Corte giust., ord., 4 ottobre 1991, c. 117/91, Jean-Marc Bosman c. Commissione delle Comunità europee, in *curia.europa.eu*. V., poi, gli sviluppi giurisprudenziali in Corte giust., 13 giugno 2019, c. 22/18, TopFit e.V. e Daniele Biffi c. Deutscher Leichtathletikverband e.V., *ivi*, nella quale il giudice europeo ha superato il principio che permetteva al diritto europeo di interessarsi delle regole sportive solo se e in quanto la relativa attività integrava un'attività economica, ricomprendendo sotto la sfera del diritto europeo anche le attività sportive svolte a livello puramente ludico-amatoriale e le relative regole. Sul diritto europeo dello sport, v. B. Eichel, *Der Sport im Recht der Europäischen Union*, Baden-Baden, 2013; nella dottrina italiana, B. Nascimbene, *Diritto europeo dello sport*, Torino, 2011.

¹⁶ Sul TAS, v. A. Merone, *Il Tribunale Arbitrale Sportivo*, Torino, 2009.

¹⁷ Per una critica alla modifica dell'art. 9 cost., v. T.E. Frosini, *La Costituzione in senso ambientale. Una critica*, in *Federalismi* del 23 giugno 2021.

questa occorre attuarla nel migliore dei modi possibili. Avvalendosi dell'interpretazione costituzionale sportivamente orientata: il che vorrebbe dire, per esempio, che la norma va letta, interpretata e applicata, "in combinato disposto" con l'art. 117 cost., nella parte che riserva alla competenza concorrente Stato/Regioni la tutela dell'ordinamento sportivo. Al fine di espandere al meglio e in maniera più completa lo sport, e non solo l'attività sportiva, nell'ordinamento costituzionale e, quindi, nella società.

Questo è il compito che attende al giurista, quale teorico dell'interpretazione. Per mettere in condizione il legislatore, prima, e, poi, semmai, il giudice delle leggi a elaborare una concezione giuridica dell'attività sportiva in tutte le sue forme, «comprendente al proprio interno anche l'attività motoria propriamente detta»¹⁸. Per dare forma e sostanza a uno slogan ambizioso, che è: "sport per tutti - sport di tutti - sport di cittadinanza".

ABSTRACT

L'articolo esamina criticamente la norma costituzionale che ha previsto, all'art. 33 cost., l'attività sportiva senza specificarla. Si tratta di una norma scritta male. Non si comprende il senso e l'utilità di una siffatta codificazione costituzionale. Anche perché dalla nuova norma della Costituzione non è possibile riconoscere un diritto costituzionalmente garantito all'attività sportiva. L'autore ritiene, pertanto, che ci sono buoni ragioni per ritenere che resterà una norma inattuata e inattuabile.

The article critically examines the constitutional norm that provided, in Article 33 of the Constitution, for sporting activity, without specifying it. It is a badly written norm. The sense and usefulness of such a constitutional codification is not understood. Also because it is not possible to recognise a constitutionally guaranteed right to sporting activity from the new norm of the constitution. The author therefore believes that there are good reasons to believe that it will remain an unimplemented and unworkable rule.

¹⁸ Così, L. Santoro, *L'inserimento dello sport in Costituzione: prime osservazioni*, cit., p. 20.