

MARIA FRANCESCA SERRA*

Ordinamento sportivo e autonomia regionale^{**}

SOMMARIO: 1. L'ordinamento sportivo. — 2. La via verso il riparto di competenze. — 3. L'art. 117 Cost. — 4. Le competenze regionali in materia di sport. — 5. La giurisprudenza costituzionale. — 6. Le questioni ancora aperte. — 7. L'autonomia differenziata. — Bibliografia.

1. L'ordinamento sportivo.

Per poter parlare delle competenze legislative in materia sportiva occorre fare alcune precisazioni relative all'ordinamento sportivo, dal momento che si tratta di un ordinamento nato spontaneamente, nel corso degli anni, che, per la sua particolarità, ha autonomamente creato delle proprie regolamentazioni e si è auto-organizzato mantenendo e rivendicando una sua autonomia anche in ragione della sua relazione con l'organizzazione sportiva internazionale.

La profonda espansione del fenomeno si è poi intrecciata inevitabilmente con aspetti regolamentati e disciplinati dall'ordinamento statale, tanto da non poter essere ignorato nella sua dimensione e da non poter essere più lasciato totalmente alla libera iniziativa e alla totale autoregolamentazione.

Inutile ripercorrere in questa sede le teorie ordinamentali che hanno preso il via dalle riflessioni sulla dimensione del fenomeno sportivo¹. Basti solo ricordare che proprio da tali

* Docente di Diritto sportivo nell'Università telematica Unicusano.

** Articolo sottoposto a referaggio. Contributo destinato, con altro titolo, alla pubblicazione in S. Mangiameli, A. Ferrare, F. Tuzi, *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*

¹ Quando si affronta il tema del rapporto tra ordinamento giuridico statale e ordinamento sportivo si tende, ancora oggi, ad applicare l'impostazione metodologica pluralistica risalente alla concezione di Santi Romano e sviluppata successivamente da vari Autori. Fra le più utili ricostruzioni di questa tematica, effettuate dal punto di vista del diritto dello sport, si vedano M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport*, 1949, 10 ss.; ID., *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, ora in ID., *Scritti (1949-1954)*, vol. III, Milano, 2003, 405-421; ID., *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 8, 1958, 219-240; ID., *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, ivi, 1996, 671 ss.; W. CESARINI SFORZA, *Diritto del lavoro e diritto sportivo*, in *Dir. lav.*, 2, 1951; L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999. Un'esaustiva bibliografia in argomento si trova in S. ORONZO, D. TUPONE (a cura di), *Manuale dello Sport*, Milano, 2004, 169 ss. Per gli interventi più recenti cfr. G. MANFREDI, *Pluralità degli ordinamenti giuridici e tutela giurisdizionale. I rapporti tra giustizia sociale e giustizia sportiva*, Torino, 2007. Cfr., anche, C. ALVISI (a cura di), *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Torino, 2007; R. MORZENTI PELLEGRINI, *L'evoluzione dei rapporti fra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007; P. ZATTI, *Ordinamento sportivo e ordinamento giuridico statale tra 'autonomia' e 'riserva di giurisdizione'. Dal 'diritto dei privati' all'ordinamento settoriale' verso la lex sportiva?*, in *RDES*, 2007; M. SFERRAZZA, *Spunti per una riconsiderazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Giustiziasportiva.it*, 1, 2009.

riflessioni si è arrivati all'attuale conformazione ordinamentale e all'identificazione di un vero e proprio ordinamento sportivo, diverso e separato da quello statale ma contemporaneamente a questo sottoposto.

Pertanto, quando si parla di ordinamento sportivo, oggi, si intende un ordinamento settoriale, autonomo, privo di natura territoriale. Questo significa che non dispone di poteri indipendenti da ogni altro potere e non dispone di una sovranità territoriale ma fonda la propria efficacia sulla sua forza e, comunque, dal momento che i soggetti che ordina sono distribuiti nelle varie nazioni, deve necessariamente entrare in rapporto con i singoli ordinamenti nazionali.

Si presenta, dunque, come un insieme di norme e strutture che si intrecciano tra di loro e si intersecano con le norme statuali e comunitarie — oltre che con le norme sportive internazionali — in un sistema articolato che tocca tutti i campi del diritto, dal privato al pubblico innanzitutto, al diritto costituzionale, al diritto del lavoro, al diritto penale, al diritto amministrativo: nessuna branca ne resta esclusa².

L'ambito sportivo è caratterizzato, dunque, dall'eterogeneità di fonti, dal momento che nella sua sfera d'interesse viene attratta ogni attività ad esso pertinente — si parla sotto questo punto di vista di globalità³ — e da una pluridisciplinarietà, oltre che dalla dimensione della sovranazionalità, guardando al lato internazionale del fenomeno e ai principi dell'Unione europea.

A regolamentare l'attività sportiva concorrono, anzitutto, le fonti comunitarie.

A livello nazionale, fonte primaria è, ovviamente, la Costituzione, poi le leggi ordinarie e gli atti aventi forza di legge, le leggi speciali o di settore, e, quindi, le leggi regionali e i regolamenti. Inoltre, sono fonti di diritto sportivo la Carta olimpica, gli Statuti delle Federazioni Sportive Internazionali, i Principi fondamentali, lo Statuto, i regolamenti e deliberazioni del CONI, gli Statuti e i regolamenti organici emanati dalle Federazioni Sportive Nazionali, dalle Discipline sportive associate e dagli enti di promozione sportiva.

Tralasciando in questa sede la dimensione internazionale⁴, concentrandoci solo ed esclusivamente su quella nazionale, sappiamo che l'ordinamento statale italiano riconosce che l'ordinamento sportivo trae la sua origine da un ordinamento superstatuale, diverso da quello internazionale, originario ma non sovrano, caratterizzato dalla plurisoggettività, dall'organizzazione e dalla potestà normativa.

² E. GIZZI, *Regioni e Sport*, in *Riv. dir. sport*, 1988, 35, osserva che il diritto sportivo è materia polimorfa che si rifrange “in una varietà di elementi ordinamentali e organizzativi suscettivi di sussunzione sotto una pluralità di materie”.

³ Sul diritto globale sportivo sia consentito rinviare a M.F. SERRA, *Considerazioni sul global legal pluralism*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, 1, 2018.

⁴ Attualmente sembra che si possano distinguere i piani su cui si muovono l'ordinamento sportivo mondiale e quello nazionale, che pure sono strettamente connessi. L'ordinamento sportivo mondiale è originario, anche se non dotato di sovranità, mentre gli ordinamenti sportivi nazionali, pur collegati all'ordinamento mondiale, da cui assumono anche le loro regole, traggono la loro giuridicità dal riconoscimento da parte dei singoli ordinamenti statali, i quali, a loro volta, non possono fare a meno di riconoscere il collegamento degli enti sportivi nazionali con l'ordinamento sportivo internazionale alle cui regole devono attenersi.

L'ordinamento sportivo, nella sua specificità, è, quindi, una realtà autonoma, perfettamente riconosciuta e disciplinata⁵.

Tuttavia, nella situazione attuale, nella quale il fenomeno sportivo continua a dilatarsi a dismisura, toccando una serie di aspetti che sono di stretta competenza dello Stato, l'ordinamento statale non può più lasciare lo sport alla sua completa autonomia. Anche perché il sistema 'Stato' è comunque quello entro cui il fenomeno sportivo accede alla giuridicità. Perciò, il tema del rapporto tra ordinamenti è stato ripreso in un'ottica di integrazione tra precetti statuali e norme autodisciplinari, tenendo presente non tanto la disputa teorica, quanto il rapporto che in concreto si verifica tra ordinamenti.

Se sul piano teorico può esservi ordinamento giuridico ogni qualvolta vi siano plurisoggettività, organizzazione e normazione, occorre poi vedere come si strutturino i rapporti che questi ordinamenti giuridici 'settoriali' hanno con gli ordinamenti onnicomprensivi su base territoriale e dotati di sovranità. E questo può basarsi solo sull'analisi sistematica della fenomenologia di tali rapporti.

Alla ormai superata visione dell'ordinamento sportivo nazionale quale 'enclave concettuale'⁶ è subentrata una definizione che fa riferimento anche all'organizzazione voluta dalla volontà normativa statale — che peraltro è costretta a tener conto della peculiarità dell'organizzazione sportiva e dell'apporto della giurisprudenza nazionale e comunitaria.

Quindi, da qualche anno a questa parte, e anche a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione avvenuta nel 2001, alla locuzione 'ordinamento sportivo' corrispondono due accezioni diverse.

Da un lato, ci si riferisce a quell'assetto organizzativo autonomo che fissa le regole delle gare, ne disciplina lo svolgimento e ne accetta i risultati, che si è venuto costituendo autonomamente anche per il disinteresse dello Stato⁷.

⁵ La l. 17 ottobre 2003, n. 280, regola i rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento italiano. In essa si legge: "la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale", e "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". La legge, che pure ha suscitato molte perplessità e problemi, non solo riconosce l'autonomia dell'ordinamento sportivo, ma anche impegna la politica a favorirla. E sotto questo punto di vista il riparto di competenze, come vedremo, può essere inteso nel senso appunto di dare competenze alle regioni in tutto quanto rientri nella realizzazione delle strutture sportive e nella promozione degli sport, ma non può toccare l'ordinamento sportivo nella sua duplice accezione di statale e sovranazionale.

⁶ Il termine *enclave* è di carattere geografico, ma con l'aggettivazione concettuale si definisce un sistema che mantiene una sua totale autonomia nei confronti dell'ordinamento statale, per lasciar posto ad una sua considerazione al pari degli altri ordinamenti infrastatali. Sul punto cfr. A. FERRARA, Voce *Giustizia sportiva*, in *Enc. dir.*, Milano, 2009.

⁷ Cfr. Cass., 11 febbraio 1978, n. 625, in *Foro it.*, I, 1978, 862 e in *Giust. civ.*, 1978, I, 897, con la quale la Corte aveva definito l'ordinamento sportivo come ordinamento giuridico sezionale a base plurisoggettiva, autonomo e originario, che attinge la sua fonte dall'ordinamento giuridico internazionale e ha potestà amministrativa e normativa. Occorre aggiungere che è l'insieme delle norme sportive che dà luogo alla organizzazione sportiva e,

Dall'altro lato, con 'ordinamento sportivo', si intende, inequivocabilmente, quel settore normativo specifico che prende in considerazione i molteplici aspetti dello sport che hanno suscitato l'interesse statale e regionale.

I contorni dell'autonomia sono definiti dalla legge statale (l. 280/03), per cui si deduce che l'ordinamento sportivo italiano non può non essere considerato di natura derivata, dal momento che l'ordinamento giuridico statale può conoscere al suo interno solo "settori normativi integrati da uno o più sistemi nell'insieme ordinamentale unitario e superiore"⁸. Per cui, non può non discendere che l'ordinamento sportivo resta subordinato allo Stato che gli conferisce carattere di giuridicità⁹.

Concludendo sul punto, dunque, l'ordinamento sportivo si presenta come un vero e proprio ordinamento, autonomo benché settoriale. La specificità insita nell'intero settore rende necessario che tale sistema si autogestisca, pur nel rispetto della normativa statale, e che si auto-organizzi, dotandosi anche di propri organi giurisdizionali in grado di risolvere le eventuali controversie del settore in tempi celeri e con il dovuto grado di specializzazione.

La modifica del Titolo V della Costituzione si inserisce nella linea delle decisioni del legislatore nazionale che investono anche lo sport. Probabilmente, sarebbe stato più opportuno utilizzare l'espressione 'sport' piuttosto che quella di 'ordinamento sportivo', poiché il richiamo dell'art. 117 Cost. alla materia si riferisce solo ad aspetti non costitutivi dell'ordinamento sportivo e la disposizione — non solo non può, ma — non vuole intaccare la sua autonomia.

È tenendo presente questo che dobbiamo considerare le competenze legislative regionali in materia sportiva, che possono toccare solo quegli aspetti dell'ordinamento sportivo, *rectius* dello sport, che sono sottratti alla regolamentazione endogena e che non toccano regolamentazioni specifiche, principi fondamentali e norme dettate dalle leggi statali o espressione di autonomia.

2- La via verso il riparto di competenza.

Ben prima dell'ingresso della materia 'ordinamento sportivo' in Costituzione non mancavano regolamentazioni, tanto a livello statale quanto regionale¹⁰ a seguito dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario¹¹.

quindi, al diritto sportivo ed è diretto a tutti coloro che fanno parte della comunità sportiva su base volontaria accettandone le norme.

⁸ Cfr. L. DI NELLA, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, cit., 132.

⁹ R. FRASCAROLI, *Voce Sport*, in *Enc. dir.*, 13, 1990, 514.

¹⁰ Per un elenco delle leggi regionali anteriori alla riforma del Titolo V si rinvia a C. BOTTARI (a cura di), *Attività motorie e attività sportive: problematiche giuridiche*, Torino, 2002.

¹¹ Cfr. l. 16 maggio 1970, n. 281 (*Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*). Con questa legge si dava avvio al processo di decentramento amministrativo previsto dall'articolo 5 e dall'articolo 118 della Costituzione italiana. Ma vedi anche la l. 22 luglio 1975, n. 382 (*Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*). Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale, se all'inizio della riforma del Titolo V erano state considerate quasi come le 'madri' del regionalismo (sentenza 517/1987 con la quale la Corte, con riferimento alle province autonome di Trento e Bolzano - art. 9, n. 11 dello Statuto - affidava a queste regioni la

Difatti, si faceva strada una nuova consapevolezza della funzione degli enti territoriali, più vicini alle esigenze del territorio. Tale consapevolezza emergeva anzitutto per quanto concerneva l'organizzazione amministrativa dello sport "con conseguente stimolo alla ricerca di forme nuove di azione amministrativa, in particolar modo nella amministrazione di servizio, propria di uno Stato sociale, e per raggiungere più effettive frontiere di democraticità e di partecipazione dei substrati comunitari alla gestione di interessi che le riguardavano"¹².

Gli statuti regionali indicavano, infatti, obiettivi di rinnovamento anche nelle politiche sportive, ponendo le basi per "un governo programmato dello sport"¹³.

Il Dpr. 15 gennaio 1972, n. 8, assegnava alle Regioni le competenze amministrative in materia di 'tutela sanitaria delle attività sportive' e le competenze relative alle 'attrezzature sportive di interesse regionale'¹⁴.

Il Dpr. 24 luglio 1977, n. 616¹⁵, provvedeva a ripartire le competenze sportive tra CONI, da un lato, e Regioni e enti locali minori, dall'altro¹⁶. In particolare, l'art. 56, comma 2, lett. b,

potestà legislativa concorrente "su attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature"), successivamente è stata l'autonomia ordinaria a diventare 'trainante', indirizzando le Regioni speciali verso il nuovo modello (A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in AIC, 1, 2016). L'A., dopo aver trattato il tema del rapporto di reciproca influenza tra l'autonomia regionale ordinaria e l'autonomia regionale speciale, si sofferma sulla progettata riforma che "mentre riduce gli spazi di autonomia riservati alle Regioni ordinarie, accresce quelli riconosciuti alle Regioni speciali, attraverso una clausola di salvaguardia che conferisce al sistema un grado elevatissimo di complicazione". Cfr., sul punto, E. BIN, L. COEN, *L'impatto del titolo V sulle Regioni speciali: profili operativi*, Padova, 2012. Cfr., anche, A. FERRARA, G. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003; ID., *Sulle regioni autonome. Gli statuti speciali*, in *Federalismi.it*, 10.06.04; E. BUGLIONE, *La finanza delle Regioni a statuto ordinario: un bilancio di legislatura e un confronto con quelle a statuto speciale*, in ISSIRFA-CNR, *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2011; G. CEREÀ, *Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo fra squilibri finanziari e possibile equità*, Milano, 2013; M. MARCANTONI, M. BALDI, *Regioni a geometria variabile. Quando, dove e perché il regionalismo funziona*, Roma, 2013. Occorre sottolineare che negli statuti delle regioni a statuto speciale mancava quasi del tutto il riferimento allo sport (in particolare negli statuti di Sardegna, Sicilia e Valle d'Aosta per cui per esse vale la clausola di equiparazione. Clausola che, del resto, vale anche per le altre regioni a statuto speciale che pure hanno inserito lo sport nei loro statuti ma con attribuzioni meno ampie di quelle riconosciute alle regioni comuni, per cui il traino nel settore sembra essere stato più importante). Sinteticamente, comunque, sembra che non si riscontri una significativa differenza tra regioni speciali e regioni di diritto comune per quanto concerne lo sport (G.C. DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in AIC, 4, 2015, 3 ss. Mette l'accento l'A. su una differenza significativa che riguarda l'assetto finanziario delle regioni speciali e province autonome. "Si tratta di un assetto che determina, oltre a evidenti disparità tra le stesse regioni speciali - frutto per un verso delle differenti previsioni statutarie legislative riguardanti ciascuna regione, ma fors'anche di non identiche capacità negoziali - una situazione di evidente privilegio rispetto alle regioni ordinarie (e alle altre autonomie territoriali), il cui finanziamento è attualmente basato su criteri assai diversi, anche se oscillanti e spesso non perequati rispetto alle funzioni di competenza").

¹² F. BLANDO, *Il ruolo e le competenze delle Regioni nello sport*, in RDES, 5, 2009, 38.

¹³ Ivi, 32.

¹⁴ Pubblicato in G.U., 29 gennaio 1972, n. 26.

¹⁵ Pubblicato in G.U., 29 agosto 1977, n. 234.

¹⁶ Sempre F. BLANDO, *Il ruolo e le competenze delle Regioni nello sport*, cit., 38. Continua Blando (p. 39): "Alle soglie degli anni novanta il disegno pubblicistico dello sport, pur con talune sfasature", delineava "un sistema tripolare di governo del settore (con un ruolo essenziale per CONI ed enti locali, e marginali per lo Stato), e dove sul versante

assegnava alle Regioni le funzioni amministrative, nonché quella legislativa di organizzazione, spesa ed attuazione, strumentale all'esercizio delle prime, attinenti "la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti ed attrezzature"¹⁷. L'art. 157 del d.lg. 31 marzo 1998, n. 112¹⁸, estendeva per via legislativa le competenze regionali disponendo che alle Regioni spettasse l'approvazione di programmi relativi agli impianti sportivi anche agonistici, riservando alle autorità di governo (dietro parere del CONI) la definizione di criteri e parametri.

Infine, la legge costituzionale n. 1/1999 ridisegnava il sistema delle fonti regionali del diritto, attribuendo alle Regioni potestà regolamentare.

Se si guarda ai diversi tipi di intervento, non si può non notare che erano tutti orientati verso profili organizzativi specifici.

Anzitutto, la prima area di manovra era rappresentata dagli impianti sportivi, in particolare per quanto riguardava la loro costruzione, l'ampliamento, il miglioramento nonché la loro acquisizione. In secondo luogo, di competenza regionale risultavano essere le manifestazioni sportive, il sostegno all'associazionismo e la valorizzazione degli aspetti sociali, come anche la formazione professionale di operatori sportivi, la promozione di studi e ricerche e l'attività sportiva a favore dei disabili e anziani¹⁹.

In questo contesto, però, non va dimenticato che l'entificazione del CONI, se da un lato ha potenziato l'autonomia del comparto sportivo, dall'altro ha reso conflittuale il rapporto con le Regioni alle quali si riconosceva il potere ma solo nell'ambito dei principi e delle linee guida fissati dal CONI.

dell'attuazione delle Regioni sembrava scorgersi una nuova funzione e finalità che lo Stato non aveva invece individuato: un servizio sociale dello sport". Comparvero, negli statuti delle varie regioni, riferimenti alle attività sportive generalmente viste come strumenti culturali e di formazione dei giovani. Nello statuto delle Marche, ad esempio, si affermava: la regione: "[...] Favorisce la creazione di organismi e istituti culturali, ricreativi e sportivi, come strumenti di autonoma vita associativa e di formazione dei cittadini e in particolare dei giovani. Incoraggia la diffusione dello sport dilettantistico anche mediante la creazione di appositi impianti e attrezzature" (art. 5), mentre in quello della Campania si poteva leggere che la regione: "[...] concorre ad assicurare i servizi civili fondamentali, con particolare riguardo all'abitazione, all'istruzione e alla promozione culturale, alla salute, alla sicurezza sociale, ai trasporti, alla educazione ed alle attività sportive ed all'impiego del tempo libero" (statuto Campania, art. 4). Le norme statuarie riferite allo sport sono riportate in T. DE JULIIS, *Leggi regionali per lo sport. Quadro sintetico della legislazione regionale e delle iniziative interessanti lo sport*, Roma, 1974, 12-19.

¹⁷ Si pose subito a riguardo una prima difficoltà interpretativa su cui sarebbe intervenuta la giurisprudenza costituzionale che, con la sentenza 17 dicembre 1987, n. 517, in *Giur. cost.*, 1, 1987, 3351 (con nota di D'Atena), circoscriveva la funzione regionale alla promozione delle attività non agonistiche e alla realizzazione dei relativi impianti ritenendo che spettassero al CONI le attribuzioni relative alle attività agonistiche.

¹⁸ Pubblicato in G.U., 21 aprile 1998, n. 92; integrato dalla pubblicazione delle condizioni in G.U., 21 maggio 1998, n. 116.

¹⁹ Si veda ancora F. BLANDO, *Il ruolo e le competenze delle Regioni nello sport*, cit., 33-34.

Alla luce di quanto sopra, pertanto, pur mancando il riferimento costituzionale all'ordinamento sportivo, la normativa regionale avente ad oggetto il fenomeno sportivo era, già prima della riforma del Titolo V, sufficientemente dettagliata²⁰.

3. L'art. 117 Cost.

Come si è avuto modo di sottolineare *supra*, la dimensione regionale del fenomeno è molto forte ed è legata a diversi aspetti specialmente organizzativi, quali impianti e promozione dell'attività sportiva, ad esempio. Questo è valso a giustificare l'inserimento della materia tra quelle a potestà legislativa concorrente nell'ambito della riforma dell'art. 117 Cost., operata con l. 18 ottobre 2001, n. 3²¹.

Tale legge si è mossa secondo un criterio di continuità, per cui, di fatto, poco o nulla sembra essere cambiato rispetto al precedente assetto, se non la mera, anche se importante, costituzionalizzazione del fenomeno: gli enti territoriali continuano a legiferare dovendo seguire le linee guida statali e quelle provenienti dal CONI, in armonizzazione e coordinamento continuo anche con tutte le materie che con lo sport inevitabilmente si intrecciano e che rendono problematico il riparto di competenze.

L'art. 117 Cost., nella formulazione del 2001, distribuisce le competenze legislative in tre livelli, suddivisi per materia²².

In primo luogo, stabilisce la competenza esclusiva dello Stato in una serie di materie. Introduce poi la competenza concorrente relativamente ad altre, tra cui l'ordinamento sportivo. Conclude con una clausola di competenza residuale in favore delle Regioni per tutte le materie non espressamente riservate o dichiarate concorrenti.

Per quanto di interesse in questa sede, è bene soffermarci sul riconoscimento espresso della materia ordinamento sportivo, inserita nel novero delle competenze ripartite.

È la prima volta che l'ordinamento sportivo viene espressamente definito tale, a testimonianza di una dimensione del fenomeno oramai non più trascurabile, il che riveste un'importanza specifica per la materia in sé considerata.

²⁰ Sul punto cfr. C. BOTTARI (a cura di), *Attività motorie e attività sportive: problematiche giuridiche*, cit., 7-9. Cfr. anche F. BLANDO, *Il ruolo e le competenze delle Regioni nello sport*, cit., 49 ss.

²¹ Pubblicata in G.U., 24 ottobre 2001, n. 248.

²² Non per oggetto. Bisogna allora intendersi sul significato di materia. Sembrerebbe non potersi identificare la materia con l'oggetto, rimanendo la prima una sorta di entità concettuale, come tale "volatile" (M. CARRER, *La potestà legislativa residuale delle Regioni: dal riparto per materie all'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni*, in *Osservatorio costituzionale*, 2, 2016), o una 'pagina bianca' (L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 3, 1971, 39 ss.). Sul punto si veda anche R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale – Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, 1, Napoli, 2004, 295 ss.

Con la modifica del Titolo V, e in particolare con l'art. 117 Cost., si costituzionalizza il fenomeno sportivo anche se il legislatore usa il termine 'ordinamento sportivo' senza ulteriori precisazioni e forse senza la consapevolezza della sua complessità²³.

A tal riguardo, qualcuno ha notato correttamente come non vi sia stato da parte del legislatore nessuno sforzo di elaborazione dottrinale nell'adoperare il termine 'ordinamento', aggiungendo anche: "probabilmente per i redattori dell'articolo in questione il termine 'ordinamento' conferiva comunque una certa connotazione giuridica a determinate materie che si volevano regolare"²⁴.

La realtà è che, stante la complessità del diritto sportivo, è necessario passare ad una definizione estensiva di ordinamento sportivo, considerato 'materia senza alcun dubbio trasversale', quale comprendente non solo l'attività sportiva dell'individuo, ma tutto quanto ruota intorno ad essa. E in questo modo esso, da un lato, viene a collocarsi nell'ambito dei diritti di libertà e di quelli sociali²⁵ e, dall'altro, rientra pienamente nel mercato e richiede una organizzazione di impianti e politiche che possono essere lasciate alla competenza regionale, ma solo in una linea di coordinamento col legislatore nazionale.

Potrebbe essere questa, anche la ragione per cui l'art. 117 Cost. parla di 'ordinamento sportivo', quasi a voler considerare l'organizzazione dello sport come ordinamento giuridico settoriale.

Non solo. L'inserimento della materia nel novero di quelle a competenza ripartita ha comportato che da un lato lo Stato ponesse i principi, mentre dall'altro le Regioni sviluppassero le politiche di sviluppo e promozione territoriali, ferma restando la competenza del CONI.

Anche la Corte costituzionale, nel pronunciarsi sul riparto di competenza, ricorda come "negli interventi successivi all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, si debba guardare all'"ordinamento civile' non più come 'limite', bensì come 'materia'"²⁶, quasi a significare che l'ordinamento sportivo nel suo insieme è un *corpus* particolare e non un ordinamento a sé. Inoltre, la sentenza, che parla più volte di 'ordinamento civile', fa proprie numerose pronunce precedenti²⁷.

²³ Ritengono che l'inserimento della locuzione 'ordinamento sportivo' all'interno del Titolo V valga come riconoscimento costituzionale della specificità dell'ordinamento sportivo, E. PICOZZA, *I rapporti generali tra ordinamenti*, in C. FRANCHINI (a cura di), *Gli effetti delle decisioni dei giudici sportivi*, Torino, 2004; F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale concorrente*, in *Foro amm.- TAR*, 2006, 3707. Di opinione diversa, O. FORLENZA, *Gli ordinamenti sportivi*, in AA.VV., *Diritto dello sport*, Firenze, 2004.

²⁴ P. A. CAPOTOSTI, *Rapporti tra ordinamento giuridico generale e impresa sportiva*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, 2009, 699.

²⁵ T. E. FROSINI, *L'ordinamento sportivo nell'ordinamento costituzionale*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, cit., 305.

²⁶ Vedi C. Cost., 18 marzo 2005, n. 106.

²⁷ C. Cost., 19 dicembre 2003, n. 359, in *Foro it.*, 1, 2004, 1692, e in *Contratti*, 2004, 177, con nota di G. Alpa; sent. C. Cost., 29 settembre 2003, n. 300, in *Corr. giur.*, 2003, 1567, con nota di G. Napolitano; sent. C. Cost., 26 giugno 2002, n. 282, in *Foro it.*, 1, 2003, 394. Sul significato di 'ordinamento civile' cfr. anche G. ALPA, *Le fonti del diritto civile: policentrismo normativo e controllo sociale*, in AA.VV., *Il diritto civile oggi. Compiti scientifici e didattici del civilista*, Atti del primo Convegno Nazionale SISDIC, Napoli, 2006. Sul concetto di ordinamento civile cfr. R. ROPPO, *Diritto dei*

Ancora una volta va sottolineato, allora, che la competenza regionale in materia è più relativa alla materia 'sport' che non a quella 'ordinamento sportivo'.

4. Le competenze regionali in materia di sport.

Abbiamo avuto modo di vedere che la riforma del 2001, muovendosi secondo una logica di continuità, non ha innovato rispetto al periodo precedente e che la normativa regionale avente ad oggetto lo sport era già particolarmente cospicua, anche se mancava il riferimento costituzionale all'ordinamento sportivo e la materia aveva principalmente ad oggetto impianti e finalità promozionali, anche con riferimento all'istruzione e alla formazione degli operatori, alla tutela sanitaria e via dicendo.

Dopo la riforma, la competenza delle Regioni si presenta dunque la medesima e gli enti territoriali legiferano dovendo seguire le linee guida statali e quelle provenienti dal CONI, in armonizzazione e coordinamento continuo anche con tutte le materie che con lo sport inevitabilmente si intrecciano²⁸.

Pertanto, di fatto, le Regioni subiscono una sorta di "doppio-limite": hanno sì potestà legislativa in materia, ma sono soggette a notevoli vincoli e restringimenti, tant'è che tentano di rivendicare maggiori spazi di manovra e operatività²⁹. Si tratta però di tentativi isolati che poco hanno intaccato l'assetto delle competenze³⁰.

Occorre inoltre ricordare che limiti alle competenze regionali derivano dall'Unione europea che, in base all'art. 165 TFUE, ha il compito di promuovere la dimensione europea dello sport e che lo sport incrocia il tema della tutela della concorrenza e della circolazione dei lavoratori.

contratti, ordinamento civile, competenza legislativa delle Regioni. Un lavoro complicato per la Corte costituzionale, in *Corr. giur.*, 9, 2005, 1301, il quale ricorda come la modifica del Titolo V, e in particolare l'art. 117 Cost., abbia codificato la categoria di 'ordinamento civile' quale campo riservato al legislatore nazionale e dunque barriera alla potestà legislativa delle Regioni.

²⁸ Sia consentito il rinvio a M.F. SERRA, *Ordinamenti giuridici a confronto, La sporting exception e l'attività del 'Professionista di fatto'*, Padova, 2017, 39.

²⁹ Già L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 299 ss., notava che esiste una "profonda divaricazione tra modello costituzionale e la realtà della legislazione regionale" poiché sono "innumerevoli le disposizioni legislative statali adottate in base ai più diversi titoli e con i più vari contenuti normativi". Dello stesso parere anche V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano - le fonti normative*, Padova, 1993, 12, secondo il quale "non esisterebbero settori dell'ordinamento riservati per intero alle leggi regionali e quindi sottratti alle leggi ordinarie dello Stato". Per l'A. esistono quindi dei limiti esterni, rappresentati appunto dalla competenza statale, alla potestà legislativa regionale.

³⁰ Il riferimento è a un documento interregionale intitolato "Revisioni delle norme del CONI per l'impiantistica sportiva: osservazioni della conferenza delle Regioni e delle provincie autonome", Roma, 30 novembre 2006, in *Federalismi.it*. In materia si veda anche L. DE GRASSI, *Le Regioni tra 'sport' e 'ordinamento sportivo'. Contributo alla definizione della materia*, in *www.grupposanmartino.it*, 2006.

Inoltre, come è stato fatto notare, occorre tener presente l'importanza del dinamismo e della trasversalità delle politiche pubbliche, su cui insiste l'Unione³¹.

Sintetizzando, spettano alla competenza regionale, anche sulla base di una esperienza consolidata³², gli impianti sportivi, gli interventi relativi alla diffusione delle attività sportive connesse con il benessere dei cittadini, le politiche sociali e lo sviluppo del fitness, il ruolo di governo della pratica sportiva nel territorio e la valorizzazione dello sport in ambito scolastico, nonché i profili professionali relativi allo sport. Rientrano nelle competenze regionali anche le attività ed iniziative a sostegno e alla disciplina dell'associazionismo sportivo e dell'istruzione professionale.

Tuttavia, i nuovi statuti regionali affrontano la disciplina dello sport con poca incisività e con una minore attenzione rispetto alla prima stagione statutaria degli anni Settanta.

Inoltre, anche laddove si intravedano sprazzi di operatività, sussiste un problema di natura economica, poiché alla potestà legislativa in materia non corrispondono elargizioni di fondi proporzionali, il che comporta anche l'inoperatività di molti provvedimenti.

Ciò non toglie, comunque, che la dimensione regionale del fenomeno sia molto forte e che sia legata a diversi aspetti organizzativi che riguardano non solo gli impianti e la promozione dell'attività sportiva, ma anche la funzione sociale dello sport³³.

5. La giurisprudenza costituzionale.

A prescindere da un riferimento diretto al settore sportivo, è necessario operare alcune considerazioni di carattere generale sul riparto di competenze delineato dalla riforma del 2001, con particolare riferimento proprio alla competenza concorrente della quale, come noto, nel tentativo di riforma non andato in porto, si è proposta l'abolizione.

La tripartizione di competenze delineata nell'art. 117 Cost., a seguito della riforma del Titolo V, sebbene mossa dall'intento di rilanciare le autonomie locali, sicuramente più vicine alle necessità e politiche territoriali, ha suscitato evidenti dubbi e problemi applicativi e interpretativi.

Dubbi e problemi derivanti, anzitutto, dall'incompletezza e vaghezza della formulazione della norma, dovuta a un legislatore non troppo attento e che non ha mai fornito un'attuazione

³¹ Cfr., a proposito, S. MANGIAMELI, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del titolo V*, Milano, 2014, 41 ss.; R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra costituzione e interpretazione del giudice costituzionale*, ivi, 19 ss.

³² Sul punto si rimanda ancora a C. PADULA, *La competenza legislativa regionale in materia di 'ordinamento sportivo'*, cit., 363 ss.

³³ Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, 79, il quale ricomprende nell'area del welfare anche la competenza in tema di ordinamento sportivo. Ma vedi anche B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006, 117.

coerente del nuovo sistema costituzionale. Dubbi e problemi derivanti anche, però, dal legislatore regionale che non ha mai agito con sistematicità, legiferando per ‘episodi’³⁴.

Ne è testimone il massiccio e continuo intervento della giurisprudenza costituzionale la quale, in più occasioni, ha dovuto supplire a tali mancanze, non potendo limitarsi a valutare o meno la legittimità delle norme impugnate, ma dovendosi confrontare con la riscrittura del rapporto stesso tra gli enti³⁵.

Se in un primo periodo, circa fino al 2006, la giurisprudenza si era soprattutto preoccupata di interpretare il testo costituzionale con la finalità di realizzare un “meccanismo per ricondurre a sistema il pluralismo istituzionale, secondo una chiave di lettura più del giudice costituzionale che degli attori politici del regionalismo”, successivamente ha spostato la sua ottica da una attività interpretativa ad un decisionismo costituzionale³⁶. Questo ultimo orientamento è stato caratterizzato dalla tendenza a mitigare il depotenziamento dello Stato attraverso l’introduzione di materie-non materie³⁷, della chiamata in sussidiarietà e delle competenze trasversali. Compagno nelle sentenze i riferimenti all’ordinamento civile e, di non poco rilievo, anche il privilegio accordato al coordinamento della finanza pubblica³⁸.

Sostanzialmente, infatti, la Corte sembra aver disatteso le esigenze regionalistiche della riforma del Titolo V e si è espressa secondo una logica di continuità³⁹ tra l’assetto pre-2001 e quello successivo. Nonostante spesso abbia rilevato la necessità della distanza tra competenze

³⁴ Fa questa notazione N. LUPO, *I legislatori nell’attuazione del titolo V: un’assenza pesante e una supplenza difficile*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano*, cit., 227.

³⁵ L. RONCHETTI, *Le materie della potestà legislativa esaustiva dello Stato. Uno sguardo a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, intervento al Convegno *La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni tra ‘vecchio’ e ‘nuovo’ e ‘nuovissimo’ titolo V della parte II della Costituzione. Uno sguardo a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, 26 febbraio 2016, Roma. Si veda anche S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano*, cit., IX.

³⁶ Ivi.

³⁷ Cfr., sul punto, S. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1, 2003, 15 ss.; V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni*, 1, 2007, 11 ss.

³⁸ Su cui cfr. E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte e la crisi*, in N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo*, I, Milano, 2013; G. RIVOSCHCHI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze tra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, 2015, 375 ss.; ID., *Il coordinamento della finanza pubblica: dall’attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano*, cit., 147 ss. Cfr. anche G. SCACCIA, *L’ente regionale tra mitologia federale e realtà costituzionale*, in *AIC*, 1, 2014, 2 ss., il quale ricorda gli errori di progettazione costituzionale e le omissioni che hanno travagliato l’attuazione della riforma del Titolo V, tra cui i temi riguardanti l’ordinamento civile, la tutela della concorrenza e il coordinamento della finanza pubblica.

³⁹ In senso contrario, A. D’ATENA, *Intervento conclusivo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano*, cit., 71, il quale rileva che le competenze finalistiche sono un punto di forza e non di debolezza della nuova disciplina e che la giurisprudenza non si è affatto mossa in termini di continuità, mostrando al contrario una grande apertura, rappresentata dalla valorizzazione dei principi costituzionali non scritti, come il principio di proporzionalità.

statali e regionali, di fatto ha interpretato fin da subito la riforma secondo i criteri del pre-riforma⁴⁰, ignorando anche la precedente lettura costituzionale dei limiti dei principi⁴¹.

La chiamata in sussidiarietà⁴² e il criterio della prevalenza⁴³ hanno ulteriormente svuotato di significato il riparto di competenze delineato nell'art. 117 Cost. del 2001 e hanno di fatto sancito che la potestà legislativa delle Regioni può sempre essere, legittimamente, sostituita o comunque superata da quella statale, il cui intervento rimane comunque giustificato, il più delle volte, anche dal criterio della rilevanza.

La Corte si è curata anche di definire il concetto di residualità⁴⁴. Da ricordare anche la sentenza cost. 4 giugno 2012, n. 148 e la sentenza cost. 6 giugno 2012, n. 151, che ribadiscono, comunque, che lo Stato deve affrontare l'emergenza predisponendo sempre rimedi compatibili con l'ordinamento costituzionale.

Con riferimento allo sport, dobbiamo notare che la conflittualità tra Stato e Regioni appare relativamente ridotta se si confronta con la cospicua giurisprudenza costituzionale in altri ambiti. Anche se le decisioni di quest'ultima hanno la loro ricaduta in ambito sportivo. Quando la Suprema Corte è intervenuta lo ha fatto a causa della trasversalità dello sport e dell'incidenza della sua regolamentazione nel campo dell'ordinamento civile e delle politiche pubbliche⁴⁵. Ciò posto, con riferimento allo sport dobbiamo ricordare alcune significative sentenze.

Direttamente attinente allo sport è la sentenza 15 luglio 2003, n. 241⁴⁶, prima sentenza riguardante l'ordinamento sportivo e, in particolare, il delicato tema del credito sportivo. Tale

⁴⁰ C. Cost., 26 luglio 2002, 282, in *Dir. e giust.*, 2002, 29, con nota di Groppi. Anche se non direttamente chiamata a trattare temi dello sport, detta sentenza è importante in quanto detta i principi fondamentali sui diritti civili e sociali e chiarisce che "i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, che l'art. 117 Cost., come sostituito dall'art. 3 l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, individua tra le materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato, non costituiscono una 'materia' in senso stretto, ma individuano una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che il legislatore regionale possa limitarle o condizionarle". Vedi anche *Giur. cost.*, 2002, 2012, con nota di D'ATENA.

⁴¹ S. MANGIAMELI, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in ID., *Il regionalismo italiano*, cit., 48.

⁴² C. Cost., sentenza 1° ottobre 2003, n. 303, in *Corr. giur.*, 1, 2004, 29.

⁴³ C. Cost., sentenza 23 dicembre 2003, n. 370, in *Foro it.*, 1, 2005, 49.

⁴⁴ Si vedano la sentenza C. Cost. 19 dicembre 2003, n. 359, la sentenza C. Cost. 17 dicembre 2003, n. 370 (*Consulta on line*).

⁴⁵ Si può adattare allo sport quanto dice S. MANGIAMELI, *Il governo delle politiche pubbliche*, cit., 64, con riferimento al turismo, peraltro materia spesso tradizionalmente associata allo sport: se la si considera materia essa "rientra nella competenza esclusiva delle Regioni", ma, se la si guarda dal punto di vista delle politiche pubbliche, "abbraccia un complesso di oggetti in via di principio, dal punto di vista del riparto delle competenze, afferenti a materie diverse". Per esemplificare, nello sport, un punto su cui non si è mai discusso è il suo rapporto con l'ambiente (soprattutto in materia di sport invernali), il tema sanitario ecc. Si comprende, quindi, anche la ragione per cui lo sport scompare nel progetto di riscrittura dell'art. 117 Cost. attraverso "un metodo singolare che unisce l'elencazione esplicita alla causa residuale" (V. M. CARRER, *La potestà legislativa*, cit., 15).

⁴⁶ C. Cost., sentenza 15 luglio 2003, n. 241, in *Foro it.*, 1, 2004, 672. Sul punto si veda F. DI LASCIO, *L'ordinamento sportivo nelle recenti leggi regionali*, cit.

pronuncia ha riconosciuto che “spetta allo Stato, e per esso al ministro per i beni e le attività culturali di concerto con il ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, procedere alla rinnovazione della composizione del consiglio di amministrazione dell'Istituto per il credito sportivo”, disattendendo così le aspettative regionali rispetto ad una presunta lesione di competenze derivante dal rinnovo del consiglio di amministrazione dell'Istituto per il quadriennio 1999-2002.

Viene sempre ricordata, per la sua decisiva importanza, la sentenza cost. del 29 dicembre 2004, n. 424⁴⁷ che ha affermato che la disciplina degli impianti sportivi rientra nella materia ‘ordinamento sportivo’ e ha negato che, a riguardo, fosse configurabile una competenza residuale spettante alle Regioni ai sensi dell’art. 117, comma 4, Cost. Particolarmente significativa l’affermazione che l’art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere in materia di competenza legislativa regionale, residuale o concorrente, finanziamenti a destinazione vincolata: tema, quest’ultimo, spesso soggetto a contenzioso⁴⁸.

⁴⁷ C. Cost., 29 dicembre 2004, n. 424, in *Foro it.*, 1, 2006, 54, e in *Giur. cost.*, 2005, 4503 ss. e — per la parte in diritto — in *Cons. st.*, 2, 2004, 2410 ss. Un commento è in R. BIN, *Quando la Corte prende la motivazione ‘sportivamente’* (nota a sent. 424/2004), in *Le Regioni*, 2005, 607 ss.

⁴⁸ “Con la sentenza n. 517 del 1987 questa Corte ha affermato come, dall’art. 56 del D.p.r. n. 616 del 1977, discenda l’attribuzione alle Regioni della competenza sugli impianti e sulle attrezzature necessari in relazione all’organizzazione delle attività sportive di base o non agonistiche. Con la revisione costituzionale operata dalla legge cost. n. 3 del 2001, l’ordinamento sportivo è stato inserito nel novellato art. 117, terzo comma, tra le materie oggetto di competenza legislativa ripartita tra Stato e Regioni. Ora, non è dubitabile che la disciplina degli impianti e delle attrezzature sportive rientri nella materia dell’ordinamento sportivo e che in merito alla stessa operi il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sancito dall’art. 117, terzo comma, della Costituzione... Chiarito, dunque, che si verte in materia di ordinamento sportivo, ne consegue che lo Stato deve limitarsi alla determinazione dei principi fondamentali, spettando invece alle Regioni la regolamentazione di dettaglio, salvo una diversa allocazione, a livello nazionale, delle funzioni amministrative, per assicurarne l’esercizio unitario, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza con riferimento alla disciplina contenuta nell’art. 118, primo comma, della Costituzione (sentenza n. 303 del 2003)”. Chiaramente la Corte ricostruisce l’ambito della materia con riferimento alla legislazione previgente, da cui vede discendere (sentenza n. 241/2003) l’attribuzione alle Regioni della competenza sugli impianti e sulle attrezzature necessari in relazione all’organizzazione delle attività sportive di base o non agonistiche. Il riferimento che la Corte fa alla sentenza n. 303 del 2003 è indicativo della necessità di non “svalutare oltremisura istanze unitarie che trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica”. Si legge nella Sent. C. Cost. 1 ottobre 2003, n. 303: “Nel quadro del nuovo art. 117 Cost., che distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali, con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto, limitare l’attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente significherebbe svalutare oltremisura istanze unitarie che trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica e che in assetti costituzionali di altri Paesi fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze. La diretta incompatibilità delle norme regionali con sopravvenuti principi o norme fondamentali della legge statale determina l’abrogazione delle prime. I principi fondamentali nelle materie di cui all’art. 117, comma 3, Cost., possono risultare anche da un complesso di disposizioni che non sia qualificabile come normativa di dettaglio”. Inoltre, per un aspetto che potrebbe toccare lo sport: “La mancata inclusione dei lavori pubblici nella elencazione dell’art. 117 Cost. non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle regioni, atteso che trattasi di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell’oggetto al quale afferiscono e pertanto

Di particolare interesse, in quanto, oltre a toccare temi riguardanti l'ordinamento civile, tocca anche i rapporti con l'Unione europea, è la sentenza del 26 maggio 2005, n. 205⁴⁹, riguardante il giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 10 della l. 6 luglio 2002, n. 137 (Delega per la riforma dell'organizzazione del Governo e della Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché di enti pubblici), promosso con ricorso della Regione Toscana, per violazione degli artt. 76 e 117 Cost., terzo e quarto comma. Si tratta dell'armonizzazione della legislazione con i principi generali cui si ispirano gli Stati dell'Unione europea in materia di doping, per cui la materia riguarda sia i 'rapporti con l'Unione europea' (art. 117 Cost., secondo comma, lettera a), sia l'adeguamento a principi dell'ordinamento civile. La Corte ha rilevato la "assoluta ed aprioristica non lesività della legge di delega la quale sarebbe incapace di invadere, se non attraverso il decreto legislativo delegato, la sfera di competenza concorrente delle Regioni (punto 2.2. del Considerato in diritto), posta comunque la mancata adozione del decreto di cui si discute nel termine previsto dalla relativa delega".

Significativa la sentenza cost. 17 marzo 2010, n. 104, in materia di sicurezza pubblica in relazione allo sport, che riconosce il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni.

La sentenza del 22 luglio 2011, n. 230, ha sancito per la prima volta l'incostituzionalità di alcuni articoli di un provvedimento regionale. Si trattava degli articoli 3, comma 1, lett. m), dell'art. 11, commi 5, 6 e 7 e dell'art. 17 comma 1, lett. a) e b) della legge regionale Calabria del 22 novembre 2010, n. 28.

Con questa pronuncia il giudice della legittimità delle leggi intendeva confermare la centralità delle regole operanti nel mondo sportivo. Il provvedimento della regione Calabria, incidendo sui principi genetici delle professioni operanti nel mondo dello sport, e avendo 'carattere di principio', non può essere di competenza regionale, in quanto, "non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato".

Sulla scia della sent. 424/04, il tema della vincolatività dei fondi è stato nuovamente affrontato nel 2013, quando la Corte, con sentenza 31 ottobre 2013, n. 254, ha dichiarato l'illegittimità di varie disposizioni con le quali erano stati istituiti fondi vincolati. In particolare, la Corte ha considerato "costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 119 Cost., l'art. 64, commi 1 e 2, del dl 22 giugno 2012, n. 83, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134, nella parte in cui, al comma 1, prevede l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, di un Fondo per lo sviluppo e la capillare diffusione della pratica

possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti" (cfr. *Foro it.*, 1, 2004, 1003, con nota di Fracchia e Ferrara).

⁴⁹ C. Cost. 26 maggio 2005, n. 205. L'avvocatura di stato aveva notato come spettasse "unicamente allo Stato, ai sensi dell'art. 117 Cost., quinto comma, la fissazione delle norme di procedura per l'attuazione da parte delle Regioni degli atti dell'Unione, così come il riordino dell'Istituto per il credito sportivo, nei cui organi è assicurata la rappresentanza regionale, trattandosi, per un verso, di ente nazionale (art. 117 Cost., secondo comma, lettera g) e, per altro verso, potendo essere richiamate, così come anche per gli strumenti di finanziamento ai privati, le materie enumerate dall'art. 117 Cost., secondo comma, lettera e)".

sportiva, finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti o alla ristrutturazione di quelli già esistenti, e, al comma 2, prevede che i criteri per l'erogazione delle risorse in questione siano definiti attraverso un decreto, avente dichiarata natura non regolamentare, adottato dal Ministro per gli affari regionali, il turismo e lo sport. Infatti, l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati". Considera la Corte che tali misure, infatti, possano "divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza"⁵⁰.

Alla luce delle considerazioni svolte e della brevissima rassegna giurisprudenziale, non può non notarsi che, nei suoi numerosi interventi, la Corte ha elaborato, anche con riferimento allo sport, la categoria delle materie trasversali, che non hanno una loro fisionomia specifica e tangibile ma che sono più che altro 'materie-obiettivo' che "consentono al legislatore statale di inseguire un obiettivo costituzionale significativo, mettendo i piedi in altre materie, in altri contenitori, in altre etichette che risulterebbero di competenza regionale"⁵¹.

In questo modo, in un certo senso, si è smontato l'impianto stesso del riparto di competenze⁵² e si è consentita "una 'seconda' scrittura del Titolo V che va nel senso di una 'marginalizzazione' dell'autonomia regionale"⁵³.

6. Le questioni ancora aperte.

A proposito della riforma del Titolo V e delle sue criticità è stata notata la contraddizione esistente "fra un disegno costituzionale innovativo e ambizioso e una realtà effettiva, di metodi e contenuti di una legislazione governativa e parlamentare, con esso non sempre coerente o addirittura contrastante"⁵⁴, quindi un contrasto tra riforma e direzione dei processi politici ed economici. Di questa criticità non sembra aver particolarmente sofferto il comparto sport che pure ha risentito del fatto che la riforma, che poteva essere "una significativa apertura di credito nei confronti delle autonomie regionali" era "priva tuttavia di una strategia istituzionale diretta a darle concretezza ed effettività"⁵⁵.

⁵⁰ Sito uff. Corte Cost., 2014.

⁵¹ Si veda R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano*, cit., 2014, 22.

⁵² Ivi, 23.

⁵³ Ivi.

⁵⁴ S. MATTARELLA, *Indirizzo di saluto* in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano*, cit., 8.

⁵⁵ R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Corte costituzionale e materie*, cit., XI, i quali sottolineano che sono state proprio la parzialità e incompletezza delle revisioni costituzionali del 1999 e 2001, unitamente alla mancanza di un contesto istituzionale adeguato, a causare tale ruolo di "chiusura" della Corte costituzionale. Per una discussione su questo volume cfr. M. BELLETTI, *Le materie di potestà legislativa concorrente*, in AIC, 2, 2016. Ma vedi anche F. GABRIELE, *Il regionalismo tra crisi e riforme costituzionali*, in AIC, 4, 2014, 3: "il regionalismo italiano, sia quello 'pensato', per così

Del resto, dal 2001 al 2016, nel tentativo di assecondare il passaggio dal vecchio al nuovo, il Parlamento ha ritenuto di dover approvare leggi costituzionali di modifica dell'art. 117 Cost. Si tratta della l. cost. 131/2003⁵⁶, della l. cost. 2/2012 e della riforma 16 nov. 2015 che, come noto, non ha superato il *referendum ex art. 138 Cost.*

Una delle principali critiche che alla riforma del Titolo V sono state mosse nel corso degli anni, ma che non sempre toccano l'ambito sportivo, forte di una sua pregressa strutturazione regionale, è che la ripartizione stabilita ha sollecitato in maniera eccessiva l'intervento della Corte Costituzionale, la quale si sarebbe vista imporre il "ruolo di 'chiusura' del sistema di competenze, in sostituzione del Parlamento"⁵⁷.

Il massiccio intervento della Consulta⁵⁸, però, benché sia una realtà incontestabile, non può da solo fungere da indice di un fallimento dell'intera riforma. D'altra parte, è fisiologico che, nel momento in cui vengono ampliate o ridisegnate le competenze, diverse tematiche debbano "ricollocarsi", sollevando quanto meno dei dubbi⁵⁹.

Ciò che probabilmente appare meno accettabile, in un'ottica di 'adeguamento' alla nuova situazione, è che a distanza di anni il contenzioso non si sia minimamente ridotto e che comunque, giova ripetere, la Corte costituzionale si trovi ancora a fungere da chiusura del sistema senza al contempo porre linee guida precise che possano scongiurare un suo ulteriore intervento in tema di competenze concorrenti⁶⁰. D'altra parte, l'attuazione dei principi costituzionali spetta al legislatore — statale o regionale che sia — e non al giudice, il quale interviene solo eventualmente e solo in un secondo momento⁶¹.

Il tentativo di riforma del 2015, non andato in porto, prevedeva l'eliminazione delle materie di competenza concorrente e quindi avrebbe tolto alle Regioni la competenza in materia sportiva, forse nella speranza di limitare questo contenzioso. Tuttavia, ciò non sarebbe stato

dire, sia quello realizzato, si presenta complesso, incerto e variabile nell'elaborazione dei suoi contenuti in uno stesso momento storico ed anche nel corso del tempo".

⁵⁶ Per quanto riguarda la l. 131/2003, essa prevedeva una procedura per la ricognizione dei principi fondamentali vigenti nella legislazione statale e affidava tale compito al governo, mediante un'apposita delega per l'adozione di decreti legislativi. Ma la Corte ha poi dichiarato l'illegittimità costituzionale della disciplina di dettaglio in essi contenuta.

⁵⁷ Cfr. R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Corte costituzionale e materie*, cit., XI; P. CARETTI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti tra legislazione statale e regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, Roma, 2003, 191; M. BELLETTI, *Le materie di potestà legislativa concorrente*, cit., 9. Dello stesso parere, *ex multis*, anche L. RONCHETTI, *Le materie della potestà legislativa esaustiva dello Stato*, cit., 5, e S. MANGIAMELI, *op. ult. cit.*

⁵⁸ Si veda ancora, sul punto, R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Corte costituzionale e materie*, cit., i quali indicano l'aumento del contenzioso complessivo dal 5% al 50%.

⁵⁹ M. BELLETTI, *Le materie di potestà legislativa concorrente*, cit., 10.

⁶⁰ R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Corte costituzionale e materie*, cit., XIV. S. MANGIAMELI, *Il governo delle politiche pubbliche*, cit., 50, fa notare che il problema non è tanto l'intervento della Consulta in sé, chiamata a risolvere le interferenze tra competenze, quanto piuttosto il modo di risolvere tali interferenze. L'A. afferma che sarebbe più semplice definire le competenze regionali in termini di residualità a monte piuttosto che ricorrere di continuo al criterio della prevalenza o della sussidiarietà.

⁶¹ N. LUPO, *I legislatori nell'attuazione del titolo V*, cit., 229.

scontato poiché ancora in ogni caso sarebbero state necessarie linee guida chiare, fermo restando il periodo di assestamento e adeguamento a una nuova disciplina.

C'è da osservare anche che eliminare la potestà concorrente avrebbe rappresentato un'inversione di rotta molto significativa, dal momento che, riordinato o meno, un riparto di competenze e una certa concorrenzialità su alcune materie ci sono sempre stati e continueranno ad esserci: come detto, ad esempio, la materia "ordinamento sportivo" ha sì connotazione nazionale ma ha una dimensione regionale non indifferente, che ha giustificato, peraltro, il suo inserimento nell'ambito della potestà legislativa concorrente. Siffatta eliminazione, dunque, avrebbe potuto addirittura aumentare il contenzioso costituzionale anziché ridurlo, anche in considerazione dell'esigenza di ricerca di contiguità tra le materie⁶².

Inoltre, la riformulazione dell'art. 117 Cost. inseriva una *supremacy clause*, prevista dalla riforma al posto del regime concorrente. La *supremacy clause* si sarebbe sostanziata allora in una sorta di rottura del sistema delle competenze⁶³, mentre avrebbe dovuto vedere limitata la propria operatività alle sole ipotesi in cui di fatto continuasse a sussistere una sorta di potestà concorrente.

E da questo punto di vista, a ben guardare, siffatta clausola, che avrebbe dovuto sopperire all'eliminazione delle materie di potestà concorrente, altro non è che un riconoscimento dell'esistenza di tali materie e dell'esistenza di un'area concorrenziale. Difatti, diversamente, non sarebbe stato necessario prevedere una riserva di supremazia in favore dello Stato.

Oltre all'intervento eccessivo della Corte Costituzionale, un altro motivo del fallimento o della mancata piena attuazione della riforma del 2001 è stato individuato nell'assenza della seconda camera rappresentativa delle Regioni⁶⁴.

Nella riforma questa seconda camera era stata prevista, anche se molto probabilmente le questioni più importanti avrebbero avuto bisogno di passare al vaglio della Conferenza Stato-Regioni, senza nulla innovare, dunque, rispetto al precedente assetto.

Una delle soluzioni del progetto di riforma, una volta eliminata la potestà concorrente e una volta inserita la *supremacy clause*, sembrava essere quella di ricollocare le varie materie, spostandole da una competenza all'altra. Uno spostamento in tal senso, però, non avrebbe affatto risolto il problema dell'intervento della Consulta, poiché questa si era già pronunciata sulle materie, che si trovino in un elenco o in un altro.

Il punto dovrebbe essere ridefinire i limiti di intervento dello Stato nei confronti delle Regioni e i limiti dell'autonomia regionale stessa e non è ridistribuendo le materie che può essere fatto. Bisognerebbe ridefinire i principi di sussidiarietà e di prevalenza in termini chiari, così da poter correttamente stabilire le competenze e le autonomie in questione⁶⁵.

⁶² M. BELLETTI, *Le materie di potestà legislativa concorrente*, cit., 17.

⁶³ Ivi.

⁶⁴ Tra gli altri, R. BIFULCO, A. CELOTTO, *Corte costituzionale e materie*, cit.

⁶⁵ Sul punto si veda anche R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche*, cit., 38-39.

Per ciò che concerne il settore sportivo, l'organizzazione su base regionale, pur sotto la vigilanza del CONI, non presenta particolari criticità. Si ritiene, infatti, che la dimensione territoriale del fenomeno trovi nella Regione la regolamentazione più vicina alle effettive esigenze.

Eppure, nella nuova prevista redistribuzione delle materie, lo sport veniva reinserito nella competenza esclusiva statale. Il che avrebbe potuto sostanziarsi in un ritorno al pre-2001, a una dimensione meno territoriale di un fenomeno di matrice statale ma di *sub* articolazione territoriale.

7. L'autonomia differenziata.

Con riferimento all'autonomia regionale, dobbiamo ricordare che l'art. 116, comma 3, Cost., prevede: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata".

L'interpretazione di questa norma, in passato, è stata spesso criticata per i suoi difetti di formulazione⁶⁶ e oggi il dibattito si è riaperto per via delle richieste avanzate da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna intese a ottenere proprio le attribuzioni previste dall'art. 116, comma 3, Cost.⁶⁷.

Trattandosi di materia ancora in corso di definizione possiamo fare qui solo alcune considerazioni.

Il tema specifico dell'ordinamento sportivo — ma sarebbe stato meglio parlare di sport o attività sportive — è presente solo nelle richieste di Lombardia e Veneto. L'Emilia-Romagna, invece, nonostante avesse già acquisito il consenso del governo in una prima bozza del 25

⁶⁶ Così A. MORELLI, art. 116, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Bologna, 2018, 329. Con riferimento alle sue ragioni oltre che alle modalità della sua applicazione si veda T. GRIPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Torino, 2001; AA.VV., *Problemi di federalismo*, Milano, 2001; V. ANGIOLINI, L. VIOLINI, N. ZANON (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 2002; P. CARETTI (a cura di), *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002. Per una ricostruzione delle interpretazioni vedi C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2018, 18.

⁶⁷ Precedentemente si erano già avuti alcuni tentativi, che non avevano avuto seguito, da parte della Toscana nel 2003, del Veneto e della Lombardia nel 2007. Alle richieste attuali si sono poi aggiunte nel frattempo le richieste di altre regioni: Campania, Liguria, Lazio, Marche, Piemonte, Toscana e Umbria, che hanno formalmente conferito al Presidente l'incarico di chiedere al Governo l'avvio delle trattative. Anche Basilicata, Calabria e Puglia hanno assunto iniziative preliminari.

febbraio 2019, ha fatto cadere il riferimento allo sport sulla base dell'opportuna considerazione che, essendo la materia sportiva caratterizzata da una notevole trasversalità, essa fosse tutelata attraverso le altre materie, in particolare il governo del territorio.

L'art. 28 della Bozza di intesa della Lombardia, datata 1° luglio 2019, recita: "1. È attribuita alla Regione Lombardia la potestà legislativa e amministrativa in materia di:

a) promozione e sostegno all'attività motoria e sportiva;

b) interventi ordinari e straordinari per la gestione dell'impiantistica sportiva. In tale ambito la regione è autorizzata alla costituzione di un Fondo pluriennale regionale per la realizzazione, ristrutturazione e manutenzione di impianti sportivi destinati allo sport di base e all'agonismo".

Per quanto riguarda il Veneto, l'art. 32 della bozza di intesa, datata 4 luglio 2019, recita:

"È attribuita alla Regione Veneto la potestà legislativa in materia di ordinamento sportivo.

2. Sono attribuite le funzioni amministrative in materia di:

a) promozione e sostegno all'attività motoria e sportiva;

b) interventi ordinari e straordinari per la gestione dell'impiantistica sportiva. In tale ambito la regione è autorizzata alla costituzione di un Fondo pluriennale regionale per la realizzazione, ristrutturazione e manutenzione di impianti sportivi destinati allo sport di base e all'agonismo".

In ogni caso, al di là delle formulazioni di tali bozze, quand'anche la voce sport non fosse direttamente contemplata nelle richieste, molti ambiti andrebbero comunque a incidere su di esso (dalla tutela della salute, all'istruzione, ai sistemi produttivi, ai profili professionali e via dicendo).

Con attenzione alle ricadute dell'autonomia differenziata sul comparto specifico, bisogna tener presente anche quanto si è già detto con riferimento all'ordinamento civile, alle materie trasversali, che sono più che altro 'materie-obiettivo', alle materie strumentali, riguardanti quelle competenze che non costituiscono un autonomo titolo ma sono serventi rispetto agli interventi legislativi intrapresi nelle vere e proprie materie, e via dicendo.

Così come si presentano oggi, le bozze d'intesa — pur nella consapevolezza della specificità di ciascun territorio regionale e delle differenze persistenti che vanno evidentemente risolte e colmate — possono suscitare non solo perplessità in relazione all'istanza unitaria ed egualitaria, ma anche con riferimento alla specificità del comparto.

A tale riguardo, proprio l'art. 116, comma 3, Cost., impone di inquadrare il regionalismo differenziato nella prospettiva del rafforzamento del principio unitario inteso come garanzia di

un determinato uguale livello di diritti sull'intero territorio nazionale, per cui esso va letto anche con riferimento all'art. 3, comma 2, Cost.⁶⁸.

Una prima considerazione: la richiesta delle Regioni in tema di ordinamento sportivo, così come in linea generale tutta l'autonomia differenziata, impone di verificare se non sia necessaria la realizzazione di una sorta di cornice quadro in cui inserire le intese in modo che siano salvaguardati i principi unitari sempre messi in primo piano nella Costituzione e sempre precisati anche dalla Corte⁶⁹.

Ciò posto, la specificità dell'ordinamento sportivo, ma anche la sua trasversalità, fa sì che esso non possa essere oggetto di una maggiore autonomia, al di là di quella già attualmente esistente, senza che vi sia una precisa considerazione di alcuni suoi aspetti caratterizzanti. Nel caso dello sport, in maniera più stringente rispetto ad altri casi, l'interposizione del legislatore ordinario è irrinunciabile, come altrettanto irrinunciabile è il raccordo con l'Unione europea. L'eventuale accresciuta autonomia nel campo specifico incrocia, infatti, molteplici temi dettati dall'Unione europea, la trasversalità delle politiche pubbliche⁷⁰, il necessario coordinamento con l'autonomia dello sport e, quindi, con le sue istituzioni, la fundamentalità del coordinamento delle finanze pubbliche.

Le richieste di accresciuta autonomia devono essere messe a confronto, ancora, con le ultime determinazioni del legislatore nazionale. Ad es., la riforma del terzo settore, con la quale si apre uno spazio di autonomia per gli enti locali e per le associazioni nella collaborazione pubblico-privato, in quanto le Regioni, grazie alla autonomia ex art. 116 Cost., potrebbero disciplinare modalità differenti di collaborazione. Si tratta di spazi che non possono far venir meno quell'elemento di omogeneità auspicato già nella L. 328/2000, ma che devono essere interpretati in un quadro sistematico. O ancora il D.L. 86/2019, che mira a una

⁶⁸ S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna (novembre 2017). Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29 novembre 2017*: "Più che di rischi dell'asimmetria, poi, bisognerebbe parlare di limiti e condizioni che questa deve rispettare. Infatti, l'asimmetria, soprattutto nel momento in cui il processo si avvia, trova dei limiti nelle disuguaglianze che crea, le quali non possono andare oltre una certa soglia nell'ambito del sistema regionale nel suo complesso; ciò vuol dire che il parametro dell'esercizio delle competenze asimmetriche e del conferimento delle relative risorse finanziarie risiede essenzialmente nell'art. 120, comma 2, Cost., lì dove la disposizione costituzionale richiede che sia mantenuta "la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Sull'eguaglianza dei livelli essenziali vedi A. LUCARELLI, *L'effettività del principio di eguaglianza e diritti sociali nei processi evolutivi della forma di Stato*, in *Il Filangieri*, 1, 2004, 129, per il quale "garantire i livelli essenziali delle prestazioni è sufficiente a rispettare i contenuti di cui all'art. 3, comma 2, della Costituzione, che si inverte proprio nel riconoscimento di eguali diritti, né può collegarsi alla nozione di 'contenuto minimo' del diritto".

⁶⁹ B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, 2019, 13, 5, ritiene che sarebbe opportuno stralciare le norme generali comuni a tutte le bozze di intese presentando un apposito disegno di legge da sottoporre all'approvazione delle Camere.

⁷⁰ Cfr., a proposito, S. MANGIAMELI, *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano*, cit., 41 ss.; R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra costituzione e interpretazione del giudice costituzionale*, ivi, 19 ss.

riconsiderazione generale dell'organizzazione sportiva e soprattutto a una ristrutturazione del CONI.

Nelle sopracitate sentenze della Corte compaiono spesso i riferimenti anche al privilegio accordato al coordinamento della finanza pubblica⁷¹. Si tratta di un tema estremamente delicato sul quale si giocano l'uguaglianza, la solidarietà e l'unità⁷² e che pone seri problemi di carattere generale⁷³.

E occorre anche ricordare che molto spesso la richiesta di maggiori approfondimenti delle prerogative regionali in campo sportivo ha riguardato, anche prima delle richieste di autonomia differenziata, il tema delle risorse dal momento che nell'assetto previsto dalla riforma del Titolo V gli spazi di operatività si scontravano spesso con problemi di natura economica.

Il punto rimanda, ancora una volta, all'attuazione dei diritti civili e sociali, per cui spetta al Legislatore nazionale porre le basi necessarie per assicurare a ogni cittadino, in ogni parte del territorio nazionale, il livello minimo essenziale di tali diritti, in modo da garantire l'eguaglianza e l'unità giuridica ed economica. Il diritto allo sport, in una situazione di differenziazione a livello regionale, senza l'intervento perequativo, potrebbe essere opportunamente potenziato in alcune Regioni, ma scarsamente riconosciuto in altre per mancanza di strumenti.

Opportunamente, è stato suggerito di costruire le competenze in termini di politiche da porre in essere per perseguire determinati obiettivi piuttosto che di materie o funzioni⁷⁴. Ma anche questo suggerimento richiede la definizione dei principi e degli obiettivi in termini chiari che non siano in contrasto con i principi di unitarietà ed eguaglianza e, per quanto riguarda lo sport, con la normativa nazionale, comunitaria e internazionale di riferimento. Le recenti criticità emerse in occasione dell'emergenza sanitaria nei primi mesi del 2020 hanno messo in evidenza la problematicità di una attuazione dell'art. 116 Cost. non adeguatamente ponderata⁷⁵.

⁷¹ Su cui cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano*, cit., 147 ss. Cfr. anche G. SCACCIA, *L'ente regionale tra mitologia federale e realtà costituzionale*, cit., 2 ss.

⁷² V. BALDINI, *Unità dello stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *Federalismi.it*, 2019, 13.

⁷³ F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario* in *Federalismi.it*, 2018, 10. Del resto, occorre ricordare che la stessa Corte costituzionale ha escluso l'applicabilità, nei percorsi di autonomia differenziata, di meccanismi che producano "alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo sui legami di solidarietà tra le popolazioni regionali e il resto della Repubblica", negando la possibilità che alcune regioni possano trattenere o una quota maggiore delle risorse erariali prodotte dal proprio territorio (Sent. 118/2015).

⁷⁴ Si veda R. BIN, *'Regionalismo differenziato' e utilizzazione dell'art. 116, comma 3. Alcuni tesi per aprire il dibattito*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2008, 1.

⁷⁵ M.F. SERRA, *Autonomia differenziata e 'ordinamento sportivo'*, in *Federalismi.it*, 24/2020, pp. 330-360

Bibliografia

- ALVISI C. (a cura di), *Il diritto sportivo nel contesto nazionale ed europeo*, Torino, 2007.
- ANGIOLINI V., VIOLINI L., ZANON N. (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 2002.
- BELLETTI M., *Le materie di potestà legislativa concorrente*, in AIC, 2, 2016.
- BILANCIA P. (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale. Profili teorici e applicativi*, Milano, 2011.
- BIN R., *Quando la Corte prende la motivazione "sportivamente"* (nota a sent. 424/2004), in *Le Regioni*, 2005, 607 ss.
- ID., *Il governo delle politiche pubbliche tra costituzione e interpretazione del giudice costituzionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano*, Milano, 2014, 41 ss.
- BLANDO F., *Titolo V della Costituzione e ordinamento sportivo*, nota a Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 424, in www.GiustiziaSportiva.it, 2007.
- ID., *Il ruolo e le competenze delle Regioni nello sport*, in RDES, 5, 1, 2009.
- CAPOTOSTI P.A., *Rapporti tra ordinamento giuridico generale e impresa sportiva*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, 2009, 699.
- CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie tra Repubblica e Comunità europea*, Torino, 2002, 79.
- ID., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006, 117.
- CARDARELLI F., *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale concorrente*, in *Foro amm.*, T.A.R., 2006, 3707 ss.
- CARETTI P., *Stato, regioni, enti locali tra innovazione e continuità. Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003.
- ID. (a cura di), *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 13 dicembre 2002.
- CESARINI SFORZA W., *Diritto del lavoro e diritto sportivo*, in *Dir. lav.*, 2, 1951.
- DI NELLA L., *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999.
- CHERUBINI S., FRANCHINI C. (a cura di), *La riforma del Coni. Aspetti giuridici e gestionali*, Milano, 2003.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, 2010.
- ID., *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, 2007.
- DE GRASSI L., *Le Regioni tra 'sport' e 'ordinamento sportivo'. Contributo alla definizione della materia*, in www.grupposanmartino.it, e in *Diritto dell'economia*, 1, 2007, 33-49.
- DE JULIIS T., *Leggi regionali per lo sport. Quadro sintetico della legislazione regionale e delle iniziative interessanti lo sport*, Roma, 1974.
- DE MARTIN G.C., *Regioni ed autonomie. Se lo statuto è speciale*, in *Amministrazione civile*, n. 6, 2004.
- ID., *Le tendenze centralistiche nella organizzazione amministrativa delle Regioni prima e dopo le recenti riforme costituzionali*, in *Studi in onore di Leopoldo Mazzarolli*, II, Padova, 2007.

- DEMURRO G., RUGGIU I, *Specialità e asimmetrie*, in *Dove va il regionalismo italiano*, in www.astridonline.it, 2011.
- DI LASCIO F., *L'ordinamento sportivo nelle recenti leggi regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 7, 2007, 702.
- FORLENZA O., *Gli ordinamenti sportivi*, in AA.VV., *Diritto dello sport*, Firenze, 2004.
- FROSINI T.E., *L'ordinamento sportivo nell'ordinamento costituzionale*, in AA.VV., *Fenomeno sportivo e ordinamento giuridico*, Napoli, 2009, 305.
- GIANFRANCESCO E., *Le forme di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in www.issirfacnr.it, 2007.
- GIANNINI M.S., *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. dir. sport*, 1949, 10 ss.
- ID., *Sulla pluralità degli ordinamenti giuridici*, ora in ID., *Scritti (1949-1954)*, III, Milano, 2003, 405-421.
- GIZZI E., *Regioni e Sport*, in *Riv. dir. Sport*, 1988.
- GRIPPI T., OLIVETTI M. (a cura di), *La repubblica delle autonomie*, Torino, 2001.
- MANCINI M., *Il riparto delle competenze relative allo 'sport' dopo la riforma del Titolo V tra continuità e innovazione*, in *Le Regioni*, 2010, 1049 ss.
- MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002.
- ID., *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2002.
- ID., *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, 2008.
- ID., *Il governo delle politiche pubbliche: un banco di prova per il regionalismo*, in ID. (a cura di), *Il regionalismo italiano*, Milano, 2014.
- MANZELLA A., *Per una 'costituzione sportiva' multilivello*, in *Quad. cost.*, 2008, 416 ss.
- MORELLI A., art. 116, in F. CLEMENTI, L. CUOCOLO, F. ROSA, G.E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Bologna, 2018, 329.
- MORZENTI PELLEGRINI R., *L'evoluzione dei rapporti fra fenomeno sportivo e ordinamento statale*, Milano, 2007.
- NAPOLI C., *La potestà legislativa concorrente in materia di 'ordinamento sportivo'*, in *Quad. cost.*, 2009, 123 ss.
- PADULA C., *La competenza legislativa regionale in materia di 'ordinamento sportivo': una novità apparente*, in *Le regioni*, 2006, 363 ss.
- PIROZZI L., *L'ordinamento sportivo*, in *Le materie di competenza regionale*, a cura di G. Guzzetta, Napoli, 2015.
- RONCHETTI L., *Le materie della potestà legislativa esaustiva dello Stato. Uno sguardo a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, intervento al Convegno *La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni tra 'vecchio' e 'nuovo' e 'nuovissimo' titolo V della parte II della Costituzione. Uno sguardo a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, 26 febbraio 2016, Roma.
- ROPPO V., *Diritto dei contratti, ordinamento civile, competenza legislativa delle Regioni. Un lavoro complicato per la Corte costituzionale*, in *Corr. giur.*, 9, 2005, 1301.
- SERRA M.F., *Autonomia differenziata e 'ordinamento sportivo'*, in *Federalismi.it*, 2020, 24, 330 ss.



- SFERRAZZA M., *Spunti per una riconsiderazione dei rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento statale*, in *Giustiziasportiva.it*, 1, 2009.
- TIEGHI G., *L'ordinamento sportivo' tra le materie di potestà legislativa concorrente: una nuova competenza riconosciuta alle Regioni?*, in *Il dir. della Reg.*, 2004, 483 ss.
- TUBERTINI C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2018, 18.
- ZATTI P., *Ordinamento sportivo e ordinamento giuridico statale tra 'autonomia' e 'riserva di giurisdizione. Dal 'diritto dei privati' all'ordinamento settoriale verso la 'lex sportiva'?*, in *RDES*, 2007.