

ALESSANDRO SORPRESA *

Autonomia regionale differenziata e ordinamento sportivo^{**}

ABSTRACT (EN): This article aims to contribute to the ongoing debate on the implementation of the asymmetric clause outlined in Article 116(3) of the Italian Constitution, with a specific focus on sports governance. After reviewing the current legal framework, the analysis explores the evolution of constitutional case law, with particular emphasis on the allocation of legislative and administrative functions between State and Regions, leading up to the recent Constitutional Court ruling No. 192/2024. The article also pays special attention to the definition of the so-called Essential Levels of Performance (LEP), considering the impact of sports governance on areas related to the protection of civil and social rights.

ABSTRACT (IT): L'articolo intende offrire un contributo al dibattito sull'attuazione della clausola di asimmetria prevista dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione, con riferimento all'ordinamento sportivo. Dopo aver ricostruito la disciplina di diritto positivo vigente, l'analisi si concentra sull'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo al riparto delle funzioni legislative e amministrative tra lo Stato e le Regioni, sino alla recente sentenza n. 192 del 2024. Un'attenzione specifica è riservata alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in considerazione dell'impatto dell'ordinamento sportivo su ambiti riconducibili alla garanzia di diritti civili e sociali.

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il diritto positivo vigente. – 3. Esperienze regionali di differenziazione sportiva. – 4. La giurisprudenza costituzionale in materia di ordinamento sportivo. – 5. L'art. 116, comma 3, Cost. e la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024. – 6. L'ordinamento sportivo e i livelli essenziali delle prestazioni. – 7. Rilevi conclusivi.

1. Introduzione

Il presente contributo si propone di analizzare in modo sistematico la possibilità di trasferire alle Regioni a statuto ordinario, ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost., funzioni legislative e amministrative concernenti la materia dell'ordinamento sportivo¹.

L'indagine muove dall'interrogativo circa l'ammissibilità e i limiti che devono essere rispettati affinché tali funzioni possano formare oggetto dell'intesa tra lo Stato e la Regione interessata e della successiva legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, considerando che l'ordinamento sportivo² è espressamente ricompreso tra le

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale e pubblico – Università degli Studi di Verona.

** Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per un inquadramento generale, cfr. W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, pp. 1381 ss.; M. S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 1, 1949, pp. 17 ss.; F. MODUGNO, *Giustizia e sport: problemi generali*, in *Riv. Dir. Sport.*, n. 2, 1993, pp. 327 ss.

² Cfr. E. GIZZI, *Regioni e Sport*, in *Riv. dir. sport*, 1988, p. 35.

materie di legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma 3, Cost. Si tratta di una questione la cui attualità è legata tanto alla legge n. 86 del 2024 sull'attuazione dell'autonomia differenziata quanto al dibattito in corso circa la concreta praticabilità di simili richieste di differenziazione ed il loro rapporto con la previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) in presenza di discipline incidenti su diritti civili e sociali.

L'articolo si sviluppa secondo un'impostazione tripartita. In primo luogo, viene ricostruito il quadro di diritto positivo relativo all'ordinamento sportivo, analizzando la sua evoluzione normativa, con particolare attenzione ai recenti interventi apportati con i decreti legislativi nn. 36 e 39 del 2021, e alla conseguente riorganizzazione delle funzioni pubbliche nel settore. Pur essendo formalmente ricompreso tra le materie di legislazione concorrente, l'ordinamento sportivo si presenta, nella prassi, come un ambito fortemente intersettoriale, in cui si intrecciano profili riconducibili a diverse materie costituzionalmente rilevanti – dall'istruzione alla sanità, dalla cultura all'ordinamento civile, fino al governo del territorio – dando luogo ad un'articolazione complessa di competenze. Alla luce di tali considerazioni, l'analisi si propone altresì di indagare in che misura, con quali modalità e per quali finalità le Regioni esercitino – o tentino di esercitare – il proprio margine di autonomia nell'ambito delle politiche sportive. L'obiettivo è comprendere non solo l'effettiva portata delle competenze regionali in materia, ma anche le strategie adottate per valorizzare il ruolo dello sport come strumento di intervento pubblico a livello territoriale.

La seconda parte dello studio è dedicata all'analisi della giurisprudenza costituzionale che, nel corso degli anni, ha contribuito a delineare i confini della materia e a chiarire il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, con riferimento tanto alla legislazione quanto all'amministrazione. Si ricostruisce, in particolare, il ruolo della Corte costituzionale nella gestione dei conflitti di attribuzione e nella definizione del grado di autonomia normativa e amministrativa riconosciuto alle Regioni in ambito sportivo.

La terza parte si concentra sulla verifica della compatibilità tra l'astratta possibilità di trasferire delle funzioni in materia di ordinamento sportivo e le concrete condizioni e gli effettivi limiti di simili richieste, così come declinati dalla legge n. 86 del 2024, per come interpretata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024. In questo contesto – com'è noto –, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni costituisce il presupposto per l'attribuzione di funzioni che incidono su ambiti riconducibili alla garanzia dei diritti civili e sociali. Resta, allora, da approfondire in quale misura l'ordinamento sportivo siano idoneo ad incidere sull'effettiva garanzia di diritti costituzionalmente tutelati, quali, ad esempio, il diritto alla salute e all'istruzione, con la conseguente esigenza di preventiva determinazione dei LEP da parte dello Stato³. Occorre, infine, chiarire fino a che punto i LEP siano effettivamente condizionanti per l'ordinamento sportivo, tanto sul piano normativo quanto su quello della concreta attuazione delle relative prestazioni.

³ Cfr. *Atti parlamentari*, Camera dei Deputati, XIX Legislatura, *Discussioni*, *Resoconto stenografico* della seduta n. 422 del 5 febbraio 2025, *Intervento del Ministro per gli affari regionali e le autonomie*, sen. Roberto Calderoli, in risposta alla interrogazione a risposta immediata n. 3-01711 (*Iniziative volte a dare attuazione alla legge in materia di autonomia differenziata, nel rispetto dei rilievi sollevati dalla Corte costituzionale*), pp. 51-52.

L'indagine si propone, dunque, di offrire una riflessione critica sulla possibilità di considerare l'ordinamento sportivo tra le materie oggetto di differenziazione, tenendo conto non solo della sua base costituzionale, ma anche delle implicazioni sostanziali e di metodo che una simile attribuzione potrebbe determinare sul piano dei diritti, dell'unità giuridica e dell'uguaglianza sostanziale. L'articolo intende fornire un contributo di utilità tanto alla dottrina costituzionalistica quanto agli attori istituzionali e territoriali concretamente coinvolti nei processi di negoziazione tra lo Stato e le Regioni, ponendosi come strumento di riflessione tecnico-giuridica volto ad accompagnare gli sviluppi del regionalismo differenziato in un settore tradizionalmente poco esplorato sotto questo profilo, ma cruciale per il tessuto sociale e culturale del Paese.

2. Il diritto positivo vigente

Il capoverso dell'art. 33 Cost., introdotto dalla l. cost. n. 1 del 2023, prevede che la «Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme»⁴.

L'art. 117, comma 3, Cost. ricomprende l'ordinamento sportivo nell'elenco di materie di legislazione concorrente, per le quali, in linea generale, allo Stato spetta la determinazione dei principi fondamentali, mentre alle Regioni la disciplina di dettaglio.

A ben vedere, l'ordinamento sportivo, nonostante la sua collocazione topografica all'interno del dettato costituzionale, si caratterizza, forse, per una fisionomia più articolata, che trascende i confini di una classificazione univoca. La disciplina sportiva, infatti, difficilmente può essere ricondotta all'interno di un comparto del tutto autonomo e autosufficiente, presentandosi piuttosto come uno snodo nel quale confluiscono – e spesso si sovrappongono – competenze e interessi afferenti a settori eterogenei, generando così una trama normativa di tipo policentrico, nella quale le interferenze tra livelli di Governo e fonti del diritto risultano particolarmente intense e complesse.

Nel 2019, con la legge n. 86⁵, il Governo è stato delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per il riordino del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e della disciplina di settore, compresa quella di cui al d.lgs. n. 242 del 1999 («Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»), nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi indicati.

In attuazione dell'art. 5 della l. n. 86 del 2019 è stato emanato il d.lgs. n. 36 del 2021.

Tenendo conto della pluralità di obiettivi che si intendono perseguire, elencati all'art. 3, comma 2, del decreto, va letta la previsione contenuta nell'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2021 secondo cui: «Le disposizioni contenute nel presente decreto sono adottate, in attuazione

⁴ Cfr. M. D'AMICO, *Lo sport come diritto della persona: analisi dei progetti di revisione costituzionale*, in AA. VV., *Gruppo di Pisa*, n. 1, 2022, pp. 152 ss.; M. DI MASI, *Dall'etica alla costituzionalizzazione dello sport. Brevi note sulla riforma dell'articolo 33 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2023, pp. 124 ss.; E. BETTELLI, *Il riconoscimento del valore educativo e sociale dell'attività sportiva in Costituzione*, in *Oss. AIC*, n. 2, 2024, pp. 26 ss.

⁵ Con riferimento alle Regioni a Statuto speciale e alle Province autonome di Trento e Bolzano, cfr. art. 10, comma 1, della l. n. 86 del 2019.

degli articoli 2, 3, 35, 41, 117, primo, secondo e terzo comma della Costituzione, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva statale in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali, di ordinamento civile, norme generali sull'istruzione, previdenza sociale, nonché nell'esercizio della competenza legislativa concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro, ordinamento sportivo, istruzione, professioni, tutela della salute, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario».

In tale contesto di *governance* multilivello, a fronte di una certa tendenza a centralizzare il procedimento decisionale, resta allora da comprendere quale sia l'effettivo margine di autonomia regionale. Al tempo stesso, va approfondito il rapporto tra, da un lato, la garanzia di uniformità nelle prestazioni sportive e l'omogeneità nella gestione delle risorse, e, dall'altro, il ruolo che il c.d. sistema delle autonomie può assumere (anche) con riferimento all'ordinamento sportivo.

Ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. nn) del d.lgs. n. 36 del 2021, con il termine sport, si intende «qualsiasi forma di attività fisica fondata sul rispetto di regole che, attraverso una partecipazione organizzata o non organizzata, ha per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli»⁶.

Un'analisi più approfondita di alcune delle disposizioni normative contenute nel d.lgs. n. 36 del 2021 consente di cogliere il ruolo determinante assunto dallo Stato in questa materia.

Anzitutto, l'art. 10 del d.lgs. n. 36 del 2021, che disciplina la certificazione della natura dilettantistica dell'attività svolta da società e associazioni sportive, dispone che essa avvenga mediante l'iscrizione nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche, la cui disciplina trova la propria fonte nel d.lgs. n. 39 del 2021, emanato in attuazione dell'art. 8 della legge delega n. 86 del 2019. In tale registro, per la cui gestione il Dipartimento per lo sport si avvale della società Sport e Salute S.p.A.⁷, sono iscritte tutte le società e associazioni sportive dilettantistiche e gli altri enti sportivi dilettantistici di cui all'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 36 del 2021, che svolgono attività sportiva, compresa l'attività didattica e formativa, e che posseggono i requisiti richiesti dall'art. 6 del d.lgs. n. 39 del 2021. Nelle ipotesi in cui l'attività dichiarata non rientri tra quelle svolte nell'ambito di una Federazione sportiva nazionale, Disciplina sportiva associata o di un Ente di promozione sportiva riconosciuti dal CONI o dal CIP, spetta al Dipartimento per lo sport verificare la natura sportiva della medesima.

Sotto quest'ultimo profilo, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (o dell'Autorità politica da esso delegata in materia di sport), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, vengono individuate le norme di coordinamento necessarie ad assicurare l'unicità, la completezza, la periodicità e l'efficacia dell'attività ispettiva. Quanto agli esiti di tale attività, qualora si riscontri una violazione, il Dipartimento per lo sport non solo «diffida»⁸ gli organi di amministrazione degli enti dilettantistici a regolarizzare i comportamenti illegittimi entro un congruo termine, comunque non inferiore a venti giorni, ma, in presenza

⁶ Cfr. altresì Corte cost., sent. n. 57 del 1976, punto 2 del *Cons. in diritto*.

⁷ D. lgs. n. 36 del 2021, art. 2, comma 1, lett. rr).

⁸ Art. 10, comma 4, del d.lgs. n. 36 del 2021.

di irregolarità non sanabili o non sanate entro i termini prescritti, il medesimo «revoca»⁹ la qualifica di ente dilettantistico.

A ciò si aggiunge che, ai sensi dell'art. 11, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 39 del 2021, «al fine della tutela delle minoranze linguistiche e nel rispetto degli articoli 99 e 100 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, è istituita una apposita sezione del Registro, alla quale possono accedere le Società e Associazioni sportive dilettantistiche di cui all'articolo 5 che hanno sede legale in Provincia di Bolzano. Con accordo tra il Dipartimento per lo sport e la Provincia autonoma di Bolzano sono definite le modalità di accesso e di gestione congiunta alla suddetta sezione da parte del personale della provincia. Le Regioni e la Provincia autonoma di Trento possono istituire apposite sezioni regionali del registro, definendo le modalità di accesso e di gestione delle stesse tramite apposito accordo con il Dipartimento dello sport».

Con riferimento alla verifica dell'equilibrio economico-finanziario delle società sportive professionistiche, l'art. 13-bis del d.lgs. n. 36 del 2021 prevede un'apposita Commissione, quale organo competente ad effettuare i controlli per i provvedimenti stabiliti nei rispettivi statuti dalle Federazioni sportive nazionali. Per quanto attiene ai profili strutturali, tale Commissione, ai sensi dell'art. 13-bis, comma 6, del d.lgs. n. 36 del 2021, è un organo collegiale autonomo e indipendente, composto da un presidente e sei componenti. Al tempo stesso, però, l'analisi della normativa vigente denota l'influenza statale nella scelta dei medesimi. Tali membri sono nominati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (o dell'Autorità politica delegata in materia di sport), di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze. Inoltre, ne fanno parte, come componenti di diritto, il presidente dell'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale e il direttore dell'Agenzia delle Entrate, che possono a loro volta delegare personale di qualifica dirigenziale di livello generale o equivalente appartenente alle relative istituzioni. Peraltro, al funzionamento dei servizi e degli uffici della Commissione sovrintende il segretario generale, che ne risponde al presidente. Il segretario è nominato dal Presidente del Consiglio dei Ministri (o dall'Autorità politica delegata in materia di sport), su proposta del presidente della Commissione, per una durata quadriennale, rinnovabile.

Inoltre, è presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per lo sport, che, ai sensi dell'art. 50-bis del d.lgs. n. 36 del 2021, è istituito l'Osservatorio nazionale sul lavoro sportivo, al quale sono attribuiti compiti di promozione e di monitoraggio, oltre alla stesura di un rapporto annuale sulla «situazione del lavoro sportivo in ambito nazionale».

Dunque, dall'analisi degli esempi richiamati si evince il ruolo dello Stato in questo settore, non solo sotto il profilo politico e normativo, ma anche sul piano strettamente organizzativo. Tale centralità istituzionale, esercitata tramite interventi diretti e strutture di coordinamento, richiede un ulteriore approfondimento volto a chiarire le modalità concrete attraverso le quali questo ruolo si espliciti nella prassi. In particolare, si rende opportuno esaminare, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale più recente, come questo assetto si concili con il sistema delle (altre) autonomie territoriali presente nella penisola, verificando se e in che misura sia compatibile, da un lato, con una distribuzione delle competenze legislative tra lo Stato e le

⁹ *Ibidem*.

Regioni basata sulla tecnica dell'elencazione di materie¹⁰ e, dall'altro lato, con una ripartizione delle funzioni amministrative fondata sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza¹¹.

3. Esperienze regionali di differenziazione sportiva

Analizzato il margine di intervento statale in ambito sportivo, va a questo punto approfondito quello regionale, al fine di capire se, come e per quali finalità le Regioni esercitano (o provino ad esercitare) la propria autonomia in questo settore.

A tal proposito, si procede all'esame di una serie di esempi emblematici, al fine di evidenziare, attraverso casi specifici, le dinamiche e le implicazioni pratiche che caratterizzano l'oggetto di studio.

A questo riguardo, è possibile fare, anzitutto, riferimento all'approvazione da parte della Regione del Veneto della legge n. 8 del 2015 («Disposizioni generali in materia di attività motoria e sportiva»). Si è trattato di una disciplina frutto di una revisione organica della normativa regionale previgente in materia di sport, volta a definire un quadro di riferimento più chiaro e aggiornato all'interno di quel territorio.

Più nel dettaglio, la legge mette a disposizione delle istituzioni, degli enti territoriali e, in ultima istanza, dei cittadini, alcuni strumenti per la promozione sia dell'impiantistica sportiva sia della pratica motoria più in generale. In questo quadro, la Regione può intervenire attivamente anche attraverso l'erogazione di contributi mirati¹².

Un ulteriore elemento di novità è rappresentato dalla possibilità di attuare interventi specifici a sostegno di ambiti precedentemente non disciplinati. Tra questi si annoverano l'attuazione della Carta etica dello sport veneto, la promozione dello sport di cittadinanza, le iniziative per il contrasto al doping, il sostegno alle cc.dd. "Palestre della salute" (art. 21) e le misure volte a garantire la sicurezza nella pratica sportiva e nell'utilizzo degli impianti.

L'attuazione della legge è affidata a strumenti di programmazione pluriennale e annuale (artt. 6 e 7)¹³, promossi dalla Giunta regionale. Tali strumenti si avvalgono del supporto tecnico dell'Osservatorio regionale per lo sport (art. 9), incaricato della raccolta, del trattamento e della

¹⁰ Sulla definizione del contenuto degli elenchi di materie, si rinvia a L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, n. 3, 1971, pp. 3 ss.; A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, pp. 117 ss.

Per altri contributi, cfr. S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003, pp. 337 ss.; F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009, pp. 1185 ss.

¹¹ Cfr. R. BIN, *In nuovo Titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2 gennaio 2002, il quale afferma che la differenziazione, in realtà, più che un principio «sembra essere uno degli strumenti dell'«adeguatezza», che per altro non è che il «moto ascendente» della «sussidiarietà»».

¹² Tra gli altri, cfr. artt. 10, 11 e 12 della legge della Regione del Veneto n. 8 del 2015.

¹³ Con riferimento all'anno corrente, la Giunta regionale del Veneto ha approvato, con deliberazione n. 187 del 25/02/2025, il Piano esecutivo annuale per lo sport 2025, strumento di programmazione degli interventi regionali a sostegno dello sport (art. 7, comma 2, L.R. 8/2015) in continuità con la programmazione pluriennale approvata dal Consiglio regionale con deliberazione n. 124 del 27/09/2022. Per una consultazione del Piano esecutivo, v. *qui* (ultimo accesso 31 ottobre 2025).

divulgazione dei dati nel quadro del Sistema statistico regionale, nonché della collaborazione della Consulta regionale per lo sport (art. 8), organismo consultivo volto a garantire il raccordo con il territorio e con i diversi attori del sistema sportivo.

Al contempo, accanto a forme e istituti di valorizzazione delle specificità locali, dal dettato normativo della legge regionale n. 8 del 2015 sembra trasparire un certo margine di apertura a forme di collaborazione e di dialogo interistituzionale sia con altri livelli di Governo che, più in generale, con altre amministrazioni pubbliche, anche statali. In particolare, tra gli altri, possono forse essere considerati come emblematici di questo approccio cooperativo gli artt. 2 e 20. Quest'ultimo dispone che la Giunta regionale «promuove» il raggiungimento di accordi e convenzioni con altre amministrazioni pubbliche, anche statali, a sostegno dell'attività motoria e sportiva. Al tempo stesso, l'art. 2 della legge n. 8 del 2015, che elenca gli obiettivi da perseguire, al primo comma prevede espressamente che nel raggiungimento di quelle finalità la Regione non agisca in modo isolato, bensì «in concorso con il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) ed il Comitato italiano paralimpico (CIP), attraverso le rispettive articolazioni territoriali, nonché in concorso con gli enti pubblici territoriali, le istituzioni scolastiche e l'istituzione universitaria».

Altrettanto rilevante al fine di comprendere lo stretto legame sussistente tra l'ordinamento sportivo e il territorio è l'esame della disciplina vigente nella Regione a Statuto speciale Trentino Alto-Adige¹⁴.

A questo riguardo, l'art. 5 del d.P.R. n. 670 del 1972 («Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige») dispone che la Regione, nei limiti del precedente articolo e dei principi stabiliti dalle leggi dello Stato, emana norme legislative nelle seguenti materie: ordinamento delle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza e ordinamento degli enti di credito fondiario e di credito agrario, delle Casse di risparmio e delle Casse rurali, nonché delle aziende di credito a carattere regionale. Nel rispetto di queste previsioni, le Province, ai sensi dell'art. 9 del suddetto decreto¹⁵, possono esercitare la rispettiva competenza legislativa nelle materie ivi elencate, tra cui è ricompresa quella relativa alle attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature (n. 11)¹⁶.

Inoltre, il d.P.R. n. 475 del 1975 («Norme di attuazione dello statuto per la Regione Trentino-Alto Adige in materia di attività sportive e ricreative con i relativi impianti ed attrezzature») prevede che, pur restando ferma la competenza del C.O.N.I. e delle relative federazioni sportive affiliate alle federazioni internazionali limitatamente alle attività competitive programmate che sono disciplinate dall'ordinamento sportivo internazionale, il C.O.N.I., nella propria articolazione territoriale, «tiene conto delle specificità linguistiche dei territori», così come le federazioni sportive nazionali (FSN), le discipline sportive associate (DSA) e gli enti di promozione sportiva (EPS).

¹⁴ Pur se la Corte costituzionale, nella sentenza n. 192 del 2024, ha escluso l'applicabilità del procedimento disciplinato dall'art. 116, comma 3, Cost. alle Regioni a Statuto speciale (cfr. pt. 6 del *Cons. in diritto*).

¹⁵ A completamento di questa ricostruzione sistematica, cfr. anche il successivo art. 16 concernente le relative funzioni amministrative.

¹⁶ Sul punto, cfr. Corte cost., sent. n. 517 del 1987 in materia di programmi straordinari di interventi per impianti sportivi e sent. n. 834 del 1988 in materia di incentivi per la costruzione di impianti sportivi.

Infine, anche in tale disciplina sembra emergere la prospettiva cooperativa sopra esposta, quantomeno laddove viene disposto che al «fine di rendere razionale l'impiego dei mezzi finanziari destinati alle attività sportive ed ai relativi impianti ed attrezzature, il C.O.N.I. e le province di Trento e di Bolzano coordinano periodicamente in un programma gli interventi di rispettiva competenza»¹⁷. Altrettanto rilevante sotto questo profilo è la circostanza per cui la determinazione dell'ammontare del proprio intervento finanziario venga fissato annualmente dal C.O.N.I. d'intesa con le Province di Trento e di Bolzano, così da poter concretamente tenere conto delle esigenze concernenti le attività sportive e relativi impianti ed attrezzature di loro competenza. Inoltre, sempre d'intesa con le due Province, l'Istituto per il credito sportivo fissa annualmente l'ammontare complessivo e la destinazione dei mutui da concedere nell'ambito di quel territorio¹⁸.

4. La giurisprudenza costituzionale in materia di ordinamento sportivo

In continuità con l'analisi del quadro normativo di diritto positivo, l'attenzione può a questo punto essere rivolta all'elaborazione giurisprudenziale della Corte costituzionale, la cui opera si rivela determinante tanto nella definizione dell'ambito materiale della competenza legislativa concorrente dell'ordinamento sportivo, quanto, conseguentemente, nel chiarire, nei casi di conflitto, i rapporti tra lo Stato e le Regioni nella definizione e nell'attuazione delle politiche sportive. La Corte costituzionale è intervenuta più volte per risolvere controversie relative sia alla delimitazione della potestà legislativa, sia all'allocazione delle funzioni amministrative, assumendo talvolta un ruolo para-suppletivo nell'applicazione concreta di una disciplina normativa in continua evoluzione, nell'esame della quale è possibile, in questo studio, soffermarsi sui margini di estensione di forme di cooperazione inter-istituzionale, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Sotto questo profilo – com'è noto – alla sentenza n. 303 del 2003¹⁹ (c.d. «sentenza Mezzanotte») comunemente si riconduce l'elaborazione del criterio della c.d. «chiamata in sussidiarietà».

¹⁷ Art. 2, comma 5, d.P.R. n. 475 del 1975.

¹⁸ Con riferimento alla Provincia autonoma di Bolzano, cfr. altresì la delibera di Giunta provinciale del 18 ottobre 2022, n. 745 sui criteri per la concessione di agevolazioni nel settore dello sport e del tempo libero (modificata con delibera n. 372 del 09.05.2023).

¹⁹ Per i contributi a commento della «sentenza Mezzanotte», cfr. A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2003, pp. 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2003, pp. 2782 ss.; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza n. 303 del 2003*, in *Forum di Quad. cost.*, 31 ottobre 2003; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in *Forum di Quad. Cost.*, 29 ottobre 2003; L. TORCHIA, *In principio sono le funzioni (amministrative): la legislazione seguirà (a proposito della sentenza 303/2003 della Corte Costituzionale)*, in *Astridonline.it*, 2003 (reperibile *qui* – ultimo accesso in data 31 ottobre 2025); G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, pp. 391 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, ivi, pp. 587 ss.

Per una lettura congiunta della sent. n. 303 del 2003 e della successiva sent. n. 14 del 2004, si rinvia, tra gli altri contributi, a V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione collettiva del riparto di competenze in due sentenze storiche*, in

Più nel dettaglio – secondo quanto ha affermato la Corte –, la previsione contenuta nell'art. 117 Cost. va interpretata tenendo conto della possibile «attrazione»²⁰ in sussidiarietà, ovverossia nel senso di non «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente»²¹. Se così non fosse – ha rilevato la Corte –, ciò significherebbe non solo «circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma» anche «svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze»²².

Dunque, seguendo quanto indicato dalla Corte, l'art. 118, comma 1, Cost., pur riferendosi esplicitamente solo alle funzioni amministrative, introdurrebbe, in realtà, un meccanismo dinamico incidente sulla distribuzione delle competenze legislative, rendendo più flessibile un «disegno che, in ambiti nei quali coesistono intrecciate attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti»²³.

A fronte di una simile «attitudine ascensionale» insita nell'interpretazione del principio di sussidiarietà elaborata dalla giurisprudenza costituzionale, inteso quale «*subsidium*» per le ipotesi in cui «un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere», le conseguenze che ne derivano sull'esercizio della funzione legislativa – secondo la Corte – troverebbero la propria ragione giustificativa nel principio di legalità, che impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conducendo, quindi, «logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale». In tali casi, solo la legge statale può «attendere a un compito siffatto»²⁴.

Tuttavia, la Corte costituzionale, nella medesima sentenza, ha precisato che si tratterebbe nondimeno di un'ipotesi derogatoria rispetto alla regola generale contenuta nel dettato costituzionale. Una deroga, peraltro, che, permettendo allo Stato di intervenire oltre alla disciplina dei principi fondamentali nel caso di competenza concorrente ovvero in ambiti rientranti nella competenza residuale regionale, non è priva di limiti. Ciò può avvenire, infatti, «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata»²⁵.

Le Regioni, n. 4-5, 2008, pp. 773 ss.; S. MANGIAMELLI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, pp. 825 ss.

²⁰ Corte cost., sent. n. 303 del 2003, in particolare punto 4.1 e punto 21 del *Cons. in diritto*.

²¹ Corte cost., sent. n. 303 del 2003, punto 2.1 del *Cons. in diritto*.

²² *Ibidem*.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Corte cost., sent. n. 303 del 2003, punto 2.2 del *Cons. in diritto*.

Nella successiva sentenza n. 6 del 2004²⁶, che estende la “chiamata in sussidiarietà” anche alle materie di competenza legislativa residuale regionale²⁷, la Corte ha precisato le condizioni di applicazione di tale principio. In particolare, «perché nelle materie di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l’esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali»²⁸.

Con specifico riferimento a quest’ultimo profilo – ha concluso la Corte –, «la legislazione statale di questo tipo può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà»²⁹.

Ebbene, in continuità con questo orientamento giurisprudenziale, tra i casi più recenti strettamente riconducibili alle forme di cooperazione tra i diversi livelli di Governo in materia di ordinamento sportivo, va ricordata la sentenza n. 40 del 2022³⁰. La Corte costituzionale era stata chiamata a risolvere la questione di legittimità costituzionale avanzata dalla Regione Campania, che aveva impugnato – tra l’altro – l’art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020 («Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19»), in riferimento anche agli artt. 117, commi 3 e 4, 118, 119 e 120 della Costituzione.

Più nel dettaglio, l’art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, reca la disciplina del «Fondo unico per il sostegno delle associazioni e società sportive dilettantistiche», istituito dal comma 1 del medesimo articolo. Nello specifico, lo destina «all’adozione di misure di sostegno e ripresa delle associazioni e società sportive dilettantistiche che hanno cessato o ridotto la propria attività istituzionale a seguito dei provvedimenti statali di sospensione delle

²⁶ Per i contributi a commento della sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2004, cfr. S. AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la... “scossa” alla materia delle intese tra Stato e Regioni? (brevi note a margine di una recente pronuncia sul sistema elettrico nazionale)*, in *Forum di Quad. Cost.*, 2 febbraio 2004; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, pp. 941 ss.

²⁷ Nella sentenza n. 303 del 2003, la disciplina riguardava materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato o materie rientranti nella competenza concorrente. Sul punto, cfr. Corte cost., sent. n. 303 del 2003, punto 2.3 del *Cons. in diritto*.

²⁸ Corte cost., sent. n. 6 del 2004, punto 7 del *Cons. in diritto*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ Tra i contributi a commento, cfr. A. GENTILINI, *Corte, Stato, Regioni: tre monadi isolate dall’attrazione in sussidiarietà (osservazioni alla sent. n. 40 del 2022)*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2022, pp. 443 ss.; M. BERGO, *L’autonomia finanziaria regionale tra modello costituzionale e pratiche giurisprudenziali. L’esperienza dei fondi settoriali*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2023, pp. 19 ss.

attività sportive» e prevede che i «criteri di ripartizione delle risorse del Fondo sono stabiliti con il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri che dispone la loro erogazione».

La Regione Campania, tra i motivi di ricorso, ravvisava proprio la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., in connessione con gli artt. 117, terzo comma, 118 e 119 Cost., in quanto l'ultimo periodo del richiamato art. 3, comma 2 non prevederebbe idonee forme di coinvolgimento delle Regioni nella determinazione dei criteri di ripartizione delle risorse del fondo. Secondo la difesa regionale, l'art. 3 del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, afferirebbe alla materia dell'ordinamento sportivo, rientrando nella competenza legislativa concorrente dell'art. 117, terzo comma, Cost., in relazione alla quale la Corte, già nella sentenza n. 254 del 2013, aveva affermato che l'art. 119 Cost. vieta al legislatore statale di prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati. Pertanto, solo con la previsione di un'intesa si sarebbe potuta giustificare una legittima attrazione in sussidiarietà, in funzione di un esercizio unitario, da parte dello Stato.

Per contro, l'Avvocatura generale dello Stato rilevava l'inammissibilità delle questioni per un «difetto di motivazione, stante la genericità dei presunti effetti lesivi delle competenze della ricorrente e sull'asserita disparità di trattamento»³¹.

Secondo la Corte costituzionale «il suddetto art. 3 afferisce alla materia “ordinamento sportivo”, rientrando nelle competenze legislative concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. Il fondo, infatti, è chiaramente destinato alle associazioni e alle società sportive dilettantistiche, ossia a soggetti giuridici di tale ordinamento, in relazione alle ripercussioni sulla “propria attività istituzionale” conseguenti ai “provvedimenti statali di sospensione delle attività sportive”»³².

In particolare – ha rilevato la Corte –, l'individuazione «dei suddetti enti quali beneficiari delle risorse evidenzia, da un lato, che l'attività sportiva è presa in considerazione in base a un criterio di capillarità e di prossimità al territorio, e dall'altro, che il fondo mira a raggiungere i soggetti che gestiscono l'attività sportiva a livello dilettantistico»³³.

Inquadrata giuridicamente la disciplina in esame, la Corte, con un richiamo ai propri precedenti, nei quali aveva affermato che «la ripartizione delle competenze sugli impianti e sulle attrezzature è [...] nel senso che, mentre lo Stato è pienamente legittimato a programmare e a decidere gli interventi sugli impianti e sulle attrezzature necessari per l'organizzazione delle attività sportive agonistiche, le regioni vantano invece la corrispondente competenza in relazione all'organizzazione delle attività sportive non agonistiche», ha ribadito di aver «già ascrivito alla competenza regionale in materia di ordinamento sportivo sia un fondo statale “finalizzato alla realizzazione di nuovi impianti sportivi o alla ristrutturazione di quelli già esistenti” (sentenza n. 254 del 2013), sia un finanziamento statale agli enti di promozione sportiva per “consentire lo svolgimento dei propri compiti istituzionali, nonché per il finanziamento e il potenziamento dei programmi relativi allo sport sociale” (sentenza n. 424 del

³¹ Corte cost., sent. n. 40 del 2022, punto 2.3 del *Cons. in diritto*.

³² Corte cost., sent. n. 40 del 2022, punto 3.1 del *Cons. in diritto*.

³³ *Ibidem*.

2004)»³⁴. Inoltre – ha evidenziato la Corte –, «non vengono in rilievo, nel caso di specie, altre competenze statali, nemmeno trasversali, che potrebbero eventualmente intrecciarsi con quella ravvisabile in capo alle Regioni»³⁵.

Ne consegue che, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, lo Stato può istituire fondi a destinazione vincolata nelle materie residuali regionali o concorrenti, anche se a favore di soggetti privati, in due casi: «[N]ella specifica ipotesi del quinto comma del medesimo art. 119 Cost. o al verificarsi di esigenze di gestione unitaria che giustificano un'attrazione in sussidiarietà»³⁶.

Da un lato, un finanziamento statale è riconducibile all'art. 119, comma 5, Cost. «soltanto al concorrere congiunto di specifiche condizioni: deve trattarsi, innanzitutto, di risorse aggiuntive rispetto a quelle previste per finanziare integralmente (ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost.) le funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali; in secondo luogo, tali interventi devono essere rivolti a promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, oppure a rimuovere gli squilibri economici e sociali, o a favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o in ogni caso a provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni degli enti territoriali (art. 119, quinto comma, Cost.). Infine, è richiesto che le risorse in questione siano indirizzate non già alla generalità degli enti territoriali, bensì a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali»³⁷. Nella specie, invece, il fondo non aveva carattere di universalità, riguardando l'intero territorio nazionale, escludendosi, dunque, la possibilità di ascrivere tale intervento all'art. 119, comma 5, Cost.

Dall'altro lato, qualora non sia possibile ricondurre una disciplina all'interno di una materia di competenza esclusiva statale o dell'art. 119, comma 5, Cost., il titolo che – secondo quanto statuito dalla Corte – permetterebbe l'istituzione di un fondo statale con vincolo di destinazione sarebbe proprio la chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.; «il che si verifica quando, con legge, le funzioni amministrative sono attribuite, *previa intesa*, a livello centrale per esigenze di carattere unitario. Tale esigenza era plausibilmente riscontrabile nell'ipotesi qui in esame, ma la disposizione impugnata avrebbe, allora, dovuto “preved[ere] contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo” (sentenza n. 74 del 2018). Mediante lo strumento dell'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano (cosiddetta Conferenza Stato-Regioni) si sarebbero infatti contemperate le

³⁴ *Ibidem*.

La competenza regionale con riguardo agli impianti, vigente il d.P.R. n. 616 del 1977, era stata affermata dalla Corte costituzionale limitatamente a quelli funzionali allo svolgimento di attività sportiva non agonistica (sent. n. 517 del 1987. Per una ricostruzione della vicenda, cfr. C. PADULA, *La competenza legislativa regionale in materia di «ordinamento sportivo»: una novità apparente*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006, in particolare pp. 366 ss.). Dopo la Riforma del Titolo V, sono stati ricondotti nella materia di potestà concorrente «ordinamento sportivo». Sotto quest'ultimo profilo, cfr. sent. 424 del 2004, con nota di R. BIN, *Quando la Corte prende la motivazione 'sportivamente'* (nota a sent. 424/2004), in *Le Regioni*, n. 4, 2005, pp. 607 ss.

Tra gli altri contributi, cfr. M. MANCINI, *Il riparto delle competenze relative allo «sport» dopo la riforma del Titolo V tra continuità e innovazione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2010, pp. 1049 ss.

³⁵ Corte cost., sent. n. 40 del 2022, punto 3.1 del *Cons. in diritto*.

³⁶ Corte cost., sent. n. 40 del 2022, punto 3.2 del *Cons. in diritto*.

³⁷ Corte cost., sent. n. 40 del 2022, punto 3.3 del *Cons. in diritto*.

ragioni dell'esercizio unitario con la garanzia dell'autonomia di spesa costituzionalmente riconosciuta alle Regioni; la mancata previsione di tale concertazione determina invece la violazione del principio di leale collaborazione di cui all'evocato art. 120 Cost.»³⁸.

Per queste ragioni, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 3, comma 2, del d.l. n. 137 del 2020, come convertito, nella parte in cui non prevedeva che il provvedimento del Capo del Dipartimento per lo sport della Presidenza del Consiglio dei Ministri venisse adottato d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

5. L'art. 116, comma 3, Cost. e la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024

Alla luce del diritto positivo vigente e dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in materia di ordinamento sportivo, si rende ora opportuno approfondire la questione della compatibilità tra l'attribuzione di funzioni legislative e amministrative in tale ambito e il processo di attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116, comma 3, Cost.

A questo riguardo, vanno prese in esame, da un lato, la legge n. 86 del 2024³⁹ e, dall'altro, la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024⁴⁰, che ne ha offerto una prima, rilevante interpretazione sistematica.

Com'è noto, la legge n. 86 del 2024⁴¹, in attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., mira a definire i principi generali per l'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario⁴² di ulteriori forme

³⁸ Corte cost., sent. n. 40 del 2022, punto 3.4 del Cons. in diritto. Corsivo mio.

³⁹ Sul profilo attinente alle problematiche (anche) teoriche del regionalismo differenziato, cfr. G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, pp. 625 ss.

⁴⁰ Per i primi commenti della dottrina, cfr. P. CARETTI, *La Corte costituzionale mette un po' d'ordine nel confuso dibattito sull'autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 18 del 2024; M. CARRER, *Il concetto di materia di potestà legislativa nella sentenza 192/2024: la Corte riscrive (di nuovo) il Titolo VI?*, in *Queste istituzioni.it*, n. 4, 2024, pp. 8 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Osservazioni "a prima lettura" sulla sentenza della Corte costituzionale in tema di autonomia differenziata*, in *Astrid Rassegna*, n. 18 del 2024; A. D'ATENA, *L'autonomia differenziata tra sussidiarietà e vincoli di sistema. A proposito della sent. 192/2024*, in *Giur. Cost.*, n. 6, 2024, pp. 2312 ss.; A. RUGGERI, *Teoria della Costituzione e riorganizzazione del potere, tra regole istituzionali e regolarità della politica*, in *Consulta Online*, n. 3, 2024, pp. 1366 ss.; G.M. SALERNO, *Autonomia differenziata e "ragionevole giustificazione, espressione di un'ideale istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà": prime considerazioni*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2024, pp. 2327 ss.; L. VIOLINI, *Alcune considerazioni sulla sentenza nr. 192/2024 della Corte Costituzionale*, in *lecostituzionaliste.it*, 17 dicembre 2024; A. POGGI, *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2025; A. FERRARA, *Tra favorevoli e contrari all'autonomia differenziata: è possibile trovare una comune convergenza per la realizzazione di un regionalismo d'esecuzione da avviarsi in via asimmetrica?*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2025.

Per un commento anteriore alla pubblicazione della sentenza n. 192 del 2024, cfr. G. SALERNO, *La prossima pronuncia della Corte costituzionale sulla "legge Calderoli": quali prospettive costituzionali?*, in *Federalismi.it*, n. 27, 2024.

⁴¹ Tra i commenti alla legge n. 86 del 2024, cfr. M. BERTOLISSI, *Testi normativi e contesti istituzionali. Cose vere e meno vere a proposito dell'autonomia differenziata*, in *Consulta Online*, n. 2, 2023, pp. 495 ss.; M. CARLI, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Oss. sulle fonti*, n. 1, 2023, pp. 5 ss.; M. POGETTA, *Il tentativo di attuazione dell'autonomia differenziata: dal disegno di legge Calderoli alla legge di bilancio per il 2023*, in *Consulta Online*, n. 2, 2023, pp. 353 ss.; G. STARRANTINO, *Prime considerazioni a margine della legge Calderoli: un'occasione di riforma perduta*, in *Consulta Online*, n. 2, 2024, pp. 861 ss.

⁴² Pur con riflessi anche sulle Regioni a statuto speciale, oltre che sull'intero assetto ordinamentale.

e condizioni particolari di autonomia e le modalità procedurali da seguire per l'approvazione delle intese fra lo Stato e la Regione richiedente.

Per quanto di interesse in questa sede, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 192 del 2024, ha rilevato che poiché l'art. 116, comma 3, Cost. «prevede l'attribuzione di ulteriori forme di autonomia, senza distinguere la natura legislativa o amministrativa della devoluzione, quest'ultima potrà riguardare solamente funzioni amministrative o legislative, oppure tanto le funzioni legislative che quelle amministrative concernenti il medesimo oggetto»⁴³.

Pertanto, la singola Regione parte dell'intesa, nel rispetto (anche) dei limiti dell'art. 116, comma 3, Cost. per come interpretato dalla Corte costituzionale, potrebbe giungere ad adottare (e disporre de)gli strumenti necessari per il perseguimento di politiche pubbliche riconnesse ai rispettivi interessi, nel rispetto di un regime 'eccezionale' la cui disciplina non sarebbe circoscritta alle (sole) funzioni amministrative. Un simile approdo parrebbe inserirsi nel solco tracciato dalla precedente giurisprudenza costituzionale, in particolare dalla sopra menzionata «sentenza Mezzanotte», configurandosi al contempo come un suo possibile completamento. La Corte ha, infatti, perseguito l'obiettivo di offrire un inquadramento sistematico dell'argomento, attraverso un'interpretazione dell'art. 116, comma 3, Cost. nel quadro complessivo della forma di Stato italiana⁴⁴.

Il presupposto del ragionamento compiuto dalla Corte fa leva sulle fondamenta dell'attuale sistema democratico, basato «sulla compresenza e sulla dialettica di pluralismo e unità, che può essere mantenuta solamente se le molteplici formazioni politiche e sociali e le singole persone, in cui si articola il “popolo come molteplicità”, convergono su un nucleo di valori condivisi che fanno dell'Italia una comunità politica con una sua identità collettiva»⁴⁵.

Nonostante – a giudizio della Corte – spetti al Parlamento comporre la complessità del pluralismo istituzionale, di cui – come si legge nella sentenza⁴⁶ – il regionalismo costituisce una componente fondamentale, la scelta sulla ripartizione delle funzioni legislative e amministrative tra Stato e Regione ai sensi dell'art. 116, comma 3, Cost. «non può essere ricondotta ad una logica di potere con cui risolvere i conflitti tra diversi soggetti politici, né dipendere da

Tra i contributi in dottrina, nel senso di ritenere che la clausola di asimmetria di cui all'art. 116, comma 3, Cost. sia applicabile solo alle Regioni a statuto ordinario, cfr. A. D'ATENA, *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2020, in particolare pp. 317 ss.

Nel senso di ritenere che la sfera soggettiva di applicazione della clausola di asimmetria comprenda anche le Regioni a statuto speciale, cfr. D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» di cui all'art. 116.3 Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2003, pp. 419 ss.; A. MORELLI, *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2019, pp. 13 ss.

⁴³ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del Cons. in diritto.

⁴⁴ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del Cons. in diritto.

La Corte non sembrerebbe definire il sistema regionale come forma di Stato, ma come parte della forma di Stato, ovvero sia nel quadro dell'assetto complessivo dei poteri delineato dalla Costituzione.

⁴⁵ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del Cons. in diritto.

⁴⁶ *Ibidem*.

valutazioni meramente politiche»⁴⁷, dovendosi piuttosto considerare la differenziazione *ex parte populi*⁴⁸.

Prescindendo, quindi, da modelli astratti, per ogni funzione andrebbe scelto, sulla base del principio di sussidiarietà, il livello territoriale più adeguato, «in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione»⁴⁹, con preferenza per quello più prossimo ai cittadini. Nel dettaglio, la Corte ha delineato tre criteri ai quali fare riferimento nella valutazione di adeguatezza nell'attribuzione delle funzioni: l'efficacia e l'efficienza nell'allocazione, l'equità da assicurare e la responsabilità dell'autorità pubblica nei confronti delle popolazioni interessate all'esercizio⁵⁰.

Dunque – secondo la Corte –, l'art. 116, comma 3, Cost., quale espressione della flessibilità insita nel principio di sussidiarietà, in presenza dei presupposti indicati, consentirebbe di derogare (almeno temporaneamente) all'ordinaria, e dunque presuntivamente ottimale, ripartizione delle funzioni espressamente prevista dalla Costituzione.

Tuttavia, il raggiungimento dell'intesa e la successiva legge approvata dal Parlamento, per come saranno (o forse dovranno essere) coordinate con le fonti statali (e sovranazionali) già in vigore⁵¹, non farebbero, comunque, venire meno la vigenza dell'art. 117 Cost.⁵².

⁴⁷ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del Cons. in diritto.

⁴⁸ In questa prospettiva seguita dalla Corte, che propone una lettura euro-unitariamente orientata del principio di sussidiarietà, l'eventuale allocazione della funzione secondo una sua gestione il più efficiente possibile, non rappresenterebbe comunque un abbandono dell'intervento statale. In questo senso, si consideri, tra gli altri profili, il rapporto tra il livello di dettaglio con cui si possono determinare i LEP ed il conseguente maggiore o minore margine di autonomia in capo alla singola Regione, anche a statuto speciale.

⁴⁹ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.1 del Cons. in diritto.

⁵⁰ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.2 del Cons. in diritto.

⁵¹ Quanto al profilo attinente alla durata delle intese e della successione di leggi nel tempo, cfr. art. 7 della legge n. 86 del 2024.

Quanto all'esercizio del potere sostitutivo del Governo, cfr. art. 11 della legge n. 86 del 2024.

⁵² In senso critico, tra i contributi in dottrina anteriori alla sentenza della Corte costituzionale n. 194 del 2024, cfr. U. DE SIERVO, *L'incompatibilità costituzionale del terzo comma dell'art. 116 Cost.*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2023, pp. 80 ss.

Nel senso di «muoversi soprattutto sul piano dell'amministrazione più che (almeno in via diretta) su quello della legislazione» ha parlato P. CARETTI, *Le prospettive incerte del nostro regionalismo*, in R. BIN E F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, 2023, p. 79.

Tra i contributi in dottrina che sembrano, invece, offrire un'interpretazione meno restrittiva dell'art. 116, comma 3, Cost., cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, p. 56; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del titolo V*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 57.

Inoltre, quanto ai dubbi circa il fatto che una legge rinforzata possa derogare al riparto di competenze legislative costituzionalmente stabilito, v. 1^a Commissione Permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione), Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, *Audizione del professor Leopoldo Elia*, 23 ottobre 2001; v. anche L. ELIA, *Introduzione*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, p. 18.

V. anche L. ANTONINI, *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, p. 181.

In questo senso, nella sentenza n. 192 del 2024, la Corte ha fatto riferimento ad una deroga (circostritta⁵³) all'ordinario criterio di riparto, dal momento che la competenza statale, esclusiva o concorrente, resterebbe pur sempre garantita dall'art. 117, commi 2 e 3, Cost.

A ciò si aggiunga che la stessa Corte costituzionale ha posto delle limitazioni ai trasferimenti a favore della Regione richiedente, di cui si dovrà tenere conto (anche) nei futuri interventi del Parlamento. Da un lato, l'art. 116, comma 3, Cost. richiede che il trasferimento riguardi specifiche funzioni, corrispondenti a specificità della singola Regione, e sia basato su una ragionevole giustificazione, frutto di un'approfondita istruttoria, alla stregua del principio di sussidiarietà⁵⁴. Dall'altro lato, nonostante la lettera dell'art. 116, comma 3, Cost.⁵⁵, ci sono sia materie la cui disciplina sarebbe, comunque, riservata a fonti statali o sovranazionali, sia materie «alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà»⁵⁶, per le quali, quindi, la Corte sembrerebbe già circoscrivere l'eventuale oggetto della futura richiesta della singola Regione.

In ogni caso, la Regione a cui sono state trasferite determinate funzioni inerenti a una o più materie è tenuta a rispettare «i limiti generali di cui all'art. 117, primo comma, Cost. e le competenze legislative trasversali dello Stato come la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile e i LEP, così come resta operativo il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.»⁵⁷.

Tutto ciò non farebbe, però, venire meno l'affermazione contenuta nella sentenza secondo cui l'ineliminabile concorrenza e differenza tra Regioni può «giovare ad innalzare la qualità delle prestazioni pubbliche» e la differenziazione contemplata nell'art. 116, comma 3, Cost. può costituire «non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali»⁵⁸. La traduzione in concreto di questa possibilità di riconoscere alla differenziazione una simile funzione di garanzia – secondo quando sembra trasparire dalla sentenza n. 192 del 2024 – sarebbe rappresentata (anche) dall'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., che, però, a tal fine, presuppone un'autonomia responsabile ed euro-unitariamente orientata.

Proprio in questa prospettiva è possibile leggere i passaggi della sentenza n. 192 del 2024 contenenti le argomentazioni della Corte sulle modalità e sui limiti del trasferimento di maggiori funzioni alla Regione interessata. Va aggiunto che, se è pur vero che il principio di sussidiarietà opera attraverso un giudizio di adeguatezza, quest'ultimo non escluderebbe

⁵³ Nei limiti (anche) del rimando all'art. 117, comma 2, lett. l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), e comma 3.

⁵⁴ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 8.4 del *Cons. in diritto*.

⁵⁵ Cfr. A. SAITTA, *Quale futuro per l'autonomia differenziata? La risposta è nella sentenza n. 192 del 2024*. Relazione svolta in occasione del seminario *Quale futuro per l'autonomia differenziata?*, organizzato da *federalismi.it* e ISSIRFA-CNR, Roma, 28 febbraio 2025 e pubblicata in *Federalismi.it*, n. 13, 2025, p. 7.

⁵⁶ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.2.1 e punto 4.4 del *Cons. in diritto*.

⁵⁷ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4.3 del *Cons. in diritto*.

⁵⁸ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del *Cons. in diritto*.

necessariamente, anzi, per alcuni interpreti, richiederebbe⁵⁹ l'intervento dello Stato, le cui scelte (legislative), però, non vanno motivate⁶⁰, con ciò non facendo venire meno i dubbi sull'eventualità che, in ultima analisi, il (vero) controllo lo svolgerà nuovamente la Corte costituzionale.

Ad ogni modo, declinando il regionalismo italiano in termini di «regionalismo cooperativo»⁶¹, la Corte sembrerebbe prendere le distanze da quello che, con riferimento alla «chiamata in sussidiarietà», in dottrina, era stato definito come uno «statalismo sostitutivo»⁶², collocando piuttosto i tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.⁶³, pur con le dovute cautele, anche di carattere partecipativo, in un più ampio processo asimmetrico, di cui, però, specie a seguito della recente declaratoria di inammissibilità della richiesta di *referendum* abrogativo⁶⁴, restano ancora da comprendere i prossimi sviluppi.

6. L'ordinamento sportivo e i livelli essenziali delle prestazioni

L'art. 1, comma 2, della legge n. 86 del 2024 prevede che «L'attribuzione di [specifiche] funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, ivi compresi quelli connessi alle funzioni fondamentali degli enti locali nel rispetto dell'articolo 1, comma 793, lettera d), della legge 29 dicembre 2022, n. 197, che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale,

⁵⁹ Cfr. A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme*, 28 gennaio 2025, in particolare § 8.

⁶⁰ Cfr. L. VIOLINI, *Considerazioni sul saggio di Andrea Morrone sullo stato delle Regioni nella legislazione alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, p. 126.

⁶¹ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del Cons. in diritto.

Tuttavia, la Corte non ha specificato (e forse non avrebbe potuto farlo) quanto un simile regionalismo cooperativo (non duale; cfr. punto 4 del Cons. in diritto) coincida con il «regionalismo esecutivo», né ha chiarito espressamente il significato (e la differenza concettuale?) tra i termini «specialità» e «differenziazione».

⁶² Cfr. G. AMATO, *Regioni e istituzioni*, in *Le Regioni*, n. 2, 2024, p. 260.

⁶³ Per un'analisi del rapporto tra autonomia e unità ai sensi dell'art. 5 Cost., si rinvia ai contributi di: C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, pp. 78 ss. e G. BERTI, sub Art. 5, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, *Principi fondamentali*, I, Artt. 1-12, Bologna-Roma, 1975, pp. 277 ss.

Mette in luce la funzione di (ri)equilibrio che può assumere il regionalismo differenziato M. BELLETTI, *Dialogo sulle dinamiche di ricentralizzazione del regionalismo. Quali prospettive?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2024, p. 84.

⁶⁴ Cfr. G. DE MINICO, *Il fil rouge: dalla legittimità costituzionale all'ammissibilità referendaria della l. n. 86/2024*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2024, pp. 135 ss.; G. BAROZZI REGGIANI, *Regionalismo differenziato, sentenza n. 192 del 2024 e controlli dell'Ufficio Centrale per il Referendum. Considerazioni sulla c.d. «abrogazione sufficiente» a partire dalle vicende referendarie della «legge Calderoli» e alla luce della sentenza n. 10 del 2025*, in *Consulta Online*, n. 1, 2025, pp. 263 ss.

ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), e nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione»⁶⁵.

Nella sentenza n. 192 del 2024⁶⁶, la Corte costituzionale ha rimarcato la distinzione tra i livelli essenziali delle prestazioni e ciò che, invece, costituisce il nucleo minimo del diritto. In particolare, da un lato, «il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario: “[el] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”»⁶⁷. Dall’altro lato, invece, «i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento»⁶⁸.

Pertanto, la determinazione dei LEP⁶⁹ – che la Corte costituzionale ha definito come «il necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale»⁷⁰ – è attribuita alla competenza legislativa statale e rappresenta un vincolo per le autonomie territoriali: «Tale determinazione fa sorgere un vincolo per il legislatore regionale e per la Pubblica Amministrazione e il corrispondente diritto di ricevere le necessarie risorse, ai sensi dell’art. 119, quarto comma, Cost.»⁷¹.

Al tempo stesso, l’art. 3, comma 3, della legge n. 86 del 2024 dispone che la determinazione dei LEP non avvenga con riguardo a qualsiasi specifica funzione concernente le materie di cui all’art. 116, terzo comma, Cost. ma solo in quelle ivi elencate, tra le quali era – e, anche a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, è – ricompreso l’ordinamento sportivo.

⁶⁵ Tra i contributi in dottrina, cfr. M. LUCIANI, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, pp. 1 ss.; G. M. SALERNO, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell’autonomia differenziata*, in *Federalismi.it*, 11 gennaio 2023.

Cfr. altresì il Rapporto finale del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, reperibile [qui](#) (ultimo accesso in data 29 agosto 2025).

⁶⁶ Cfr. P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l’autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024*, in *Federalismi.it*, n. 13, 2025, pp. 173 ss.

⁶⁷ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 14 del Cons. in diritto.

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Cfr. Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l’individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (CLEP), *Rapporto finale*, in particolare pp. 98 ss., presentato il 30 ottobre 2023 al Ministro per gli affari regionali e le autonomie e illustrato alla Commissione affari costituzionali, reperibile in *Federalismi.it*, n. 27 del 15 novembre 2023 ovvero [qui](#) (ultimo accesso in data 29 agosto 2025).

Con riferimento agli interventi del PNRR, cfr. altresì la specifica *milestone* M1C1-119 ricompresa nella riforma del quadro fiscale subnazionale (M1C1 - Riforma 1.14), reperibile [qui](#) (ultimo accesso in data 31 ottobre 2025). Tra i contributi più recenti in dottrina, cfr. E. D’ORLANDO, *Uguaglianza nel godimento dei diritti e buon governo delle risorse pubbliche: LEP, costi e fabbisogni standard, federalismo fiscale, nella cornice dello Stato regionale cooperativo (note a margine della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale)*. Relazione svolta in occasione del seminario *Quale futuro per l’autonomia differenziata?*, organizzato da *federalismi.it* e ISSIRFA-CNR, Roma, 28 febbraio 2025 e pubblicata su *Federalismi.it*, n. 13, 2025.

⁷⁰ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 14.1 del Cons. in diritto.

⁷¹ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 16 del Cons. in diritto.

Tuttavia – ha rilevato la Corte –, alla luce «della necessità di determinare il relativo LEP (e costo standard) qualora si trasferisca una funzione attinente ad un diritto civile o sociale, l'art. 3, comma 3, va interpretato in senso conforme a Costituzione: nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come “no-LEP”, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia “no-LEP” e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)»⁷².

Inoltre, l'art. 4, comma 1, della legge n. 86 del 2024 prevede che, se il trasferimento di funzioni riferibili ai LEP fa sorgere maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si può procedere al trasferimento delle funzioni «solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese».

Infine, l'art. 9, comma 3, garantisce alle Regioni “terze” «l'invarianza finanziaria nonché il finanziamento delle iniziative finalizzate ad attuare le previsioni di cui all'articolo 119, terzo, quinto e sesto comma, della Costituzione». E viene aggiunto che le «intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3. È comunque garantita la perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante».

Dunque – ha affermato la Corte con riferimento ai motivi di impugnazione avanzati dalle Regioni Toscana e Campania, che mettevano in luce come diverse disposizioni della legge n. 86 del 2024 subordinerebbero il conferimento della maggiore autonomia alla mera determinazione dei LEP, senza richiedere la loro concreta garanzia –, «la legge impugnata non si limita a richiedere la determinazione dei LEP, ma detta norme ulteriori, volte a far sì che essi non restino “sulla carta”, anche con specifico riferimento alle Regioni terze. Resta ferma la possibilità di contestare le future leggi di differenziazione e i futuri atti determinativi dei LEP e del loro finanziamento, in relazione al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all'art. 119, quarto comma, Cost. Resta, poi, ovviamente ferma la possibilità, per lo Stato, di esercitare il potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., previsto anche per la tutela dei LEP e fatto specificamente salvo dall'art. 11, comma 3»⁷³ della legge n. 86 del 2024.

A fronte di tali interventi giurisprudenziali, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie ha, di recente, svolto un'informativa al Consiglio dei Ministri⁷⁴. Nello specifico, è stata predisposta una bozza di disegno di legge, nella quale – con riferimento all'argomento oggetto di analisi in questa sede – sono stati previsti i principi e criteri direttivi per la determinazione di LEP relativi (anche) all'ordinamento sportivo.

⁷² Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 15.2 del *Cons. in diritto*.

⁷³ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 16 del *Cons. in diritto*.

⁷⁴ Cfr. Comunicato della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 118 del 13 marzo 2025 (reperibile *qui* – data ultima consultazione 31 ottobre 2025).

La prima bozza di disegno di legge è reperibile *qui* (data ultima consultazione: 31 ottobre 2025).

Dall'esame dell'art. 22 di tale testo, letto in combinato disposto con il precedente art. 2, concernente i «Principi e criteri direttivi generali di delega», pare essersi mantenuta la bipartizione presente nel c.d. *Rapporto finale* del CLEP. Anche in tal caso, infatti, permane la distinzione tra due distinti ambiti: rispettivamente, da un lato, quello della promozione e sostegno all'attività motoria e sportiva, nonché, dall'altro lato, quello relativo all'impiantistica sportiva. Ambiti all'interno dei quali gli "esperti" avevano ritagliato, prendendo in esame la legislazione vigente, prestazioni riconducibili ai diritti civili e sociali, identificandone il relativo livello essenziale. Nello specifico, erano stati individuati 5 LEP: sostegno al movimento sportivo italiano; potenziamento delle discipline motorie e sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano; diritto allo studio con specifico riguardo all'educazione motoria nella scuola primaria; diritto allo studio e alla formazione anche riguardo a obiettivi di integrazione sociale; garanzia della sicurezza nella costruzione e nell'esercizio degli impianti sportivi, inclusi quelli scolastici.

A ciò si deve ulteriormente aggiungere l'importanza delle indicazioni di carattere metodologico contenute nel Rapporto finale, le quali non solo offrono una cornice interpretativa di riferimento per l'analisi dei dati e delle dinamiche settoriali, ma risultano altresì potenzialmente determinanti – pur senza dimenticare quanto statuito dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. – nell'orientare le decisioni da assumere nella fase attuale. Tali indicazioni evidenziano la presenza di una fitta rete di interconnessioni tra i diversi settori oggetto d'indagine, suggerendo l'opportunità di adottare un approccio sistemico e integrato nell'elaborazione delle strategie future. In questa prospettiva, la metodologia proposta nel Rapporto assume un valore non meramente descrittivo o tecnico, ma diviene uno strumento operativo per comprendere la complessità delle interrelazioni esistenti e per formulare risposte coerenti e coordinate alle sfide emergenti.

In particolare, viene rimarcato che «l'individuazione degli ultimi tre LEP, per gli "esperti", dovrebbe comunque essere effettuata tenendo presente l'individuazione dei LEP nei campi dell'istruzione e del governo del territorio al fine di definire i confini propri degli uni e degli altri. In questo senso, il Ministero dello Sport ha segnalato che non mancano anche punti di contatto con le materie delle professioni e della protezione civile, in ragione della interconnessione, specie nei territori di montagna, fra percorsi educativi-formativi e preparazione e avviamento a taluni sbocchi professionali nonché all'impiego in situazioni di emergenza. E financo con la materia dei porti civili, atteso che diversi insediamenti portuali sono gestiti in concessione da ASD iscritte nel relativo registro, ponendosi dunque, anch'esse, come infrastrutture sportive al servizio di attività non prive di organizzazione nella tradizionale forma federativa»⁷⁵. Al tempo stesso, però, con riferimento a tali indicazioni, «il Sottogruppo, considerato il limitato tempo disponibile e i problemi di natura metodologica determinatisi nei lavori del Comitato e menzionati nelle precedenti "Considerazioni generali", non è al momento in grado di esprimere un'adeguata valutazione»⁷⁶.

⁷⁵ Cfr. Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (CLEP), *Rapporto finale*, p. 106, reperibile in *Federalismi.it*, n. 27, 2023.

⁷⁶ *Ibidem*.

7. Rilievi conclusivi

Le analisi condotte in questo studio permettono di formulare alcune considerazioni conclusive sulla natura e sugli sviluppi applicativi dell'ordinamento sportivo, alla luce dell'attuale quadro normativo e giurisprudenziale.

In primo luogo, la ricostruzione dell'evoluzione del diritto positivo ha mostrato la necessità di (ri)cercare un equilibrio tra indirizzo unitario statale e valorizzazione delle specificità territoriali, ivi comprese quelle regionali. Nonostante un'organizzazione tendenzialmente accentrata, volta a configurare un assetto strutturato per garantire uniformità e coerenza sistemica, è stato messo in luce come le Regioni (e gli altri livelli di Governo) mantengano ed esercitino un certo margine di autonomia. L'esigenza di razionalizzazione del centro, infatti, si innesta in un quadro costituzionale che identifica l'ordinamento sportivo come materia di legislazione concorrente, non esclusiva statale. Tuttavia, permane inevitabilmente l'esigenza di costruire e continuare a ricostruire un punto di sintesi tra il diritto positivo vigente e l'opportunità di garantire un certo grado di flessibilità a fronte della dinamicità delle politiche pubbliche e della complessità dell'attuale sistema di *governance* multilivello.

In questo senso, la giurisprudenza costituzionale è stata chiamata ad intervenire nella definizione dei confini della materia dell'ordinamento sportivo. Le sentenze analizzate evidenziano l'esigenza di un costante bilanciamento tra istanze (talvolta) tra loro contrastanti. Un bilanciamento da improntare secondo una leale e responsabile collaborazione e da attuare attraverso strumenti partecipativi e di coordinamento interistituzionale. È proprio questo che emerge (o dovrebbe emergere) dal quadro normativo introdotto dalla legge n. 86 del 2024, per come interpretata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024. In tale pronuncia, la Corte ha rimarcato la necessità di un coordinamento delle interrelazioni territoriali, alla luce di una declinazione del regionalismo italiano in termini di regionalismo cooperativo, i cui "ingranaggi" possono contribuire ad un assetto integrato e sinergico nella gestione delle competenze proprie della "macchina istituzionale", complessivamente intesa. Come poter realizzare tutto ciò? Forse proprio partendo dalla considerazione secondo cui l'ordinamento sportivo, ben lontano dal costituire un ambito meramente accessorio o residuale, incide in misura rilevante sull'effettiva garanzia di diritti costituzionalmente tutelati. Ne consegue che in tale materia, come previsto dalla stessa legge n. 86 del 2024 e, di recente, ribadito dalla stessa Corte costituzionale, ogni ipotesi di trasferimento alle Regioni risulta subordinata, con particolare riguardo agli ambiti della promozione e sostegno all'attività motoria e sportiva e di quello relativo all'impiantistica sportiva, alla previa determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, i quali, a loro volta, vanno individuati con un approccio sistemico, che tenga conto (anche) delle profonde interconnessioni tra i settori coinvolti.

Tutto questo fa comprendere come gli sviluppi normativi e giurisprudenziali illustrati, oltre ad inserirsi nell'attuale e articolato processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., permettano, altresì, di formulare una conclusione più generale, facente leva sul legame sussistente tra l'ordinamento sportivo, strettamente inteso, e il contesto nel quale le specifiche funzioni concernenti questa materia vengono concretamente calate e trovano la propria forma.

È proprio il contesto dell'autonomia differenziata complessivamente intesa, a sua volta concepito quale tassello all'interno di un più ampio quadro asimmetrico, a necessitare di una visione costituzionalmente orientata, capace di tenere insieme la necessità di efficienza e innovazione, propria di una società moderna e in continua evoluzione, con i principi di coesione, di eguaglianza sostanziale e di solidarietà. Si tratta di un tentativo non solo di dare veste giuridica e istituzionale al pluralismo presente nella società, ma di tutelarne altresì i profili applicativi, (anche) attraverso la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni volti a garantire – riprendendo le parole della Corte costituzionale – «condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale»⁷⁷.

In ogni caso, il principio di leale collaborazione può essere considerato emblematico di un assetto ordinamentale nel quale sono tenuti a “lavorare insieme” (co-lavorare) più parti. In questo senso, tale principio, se adeguatamente (disciplinato e) applicato, può fungere da possibile cardine di regolazione dinamica dei rapporti che intercorrono (anche) tra lo Stato e le Regioni, data la sua elasticità ed adattabilità. A tal fine, però, l'eventuale introduzione formale di nuovi strumenti regolativi o ulteriori riflessioni su quelli attualmente vigenti vanno calate e devono prendere le mosse (anche) dall'attuale processo di continua concretizzazione del suddetto principio, che la Corte costituzionale ha affermato sin dalla sentenza n. 219 del 1984, contenente «l'auspicio che nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano assai più che a una gelosa, puntigliosa e formalistica difesa di posizioni, competenze e prerogative, a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile col carattere garantistico delle norme costituzionali»⁷⁸.

In tale prospettiva, una chiara definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), congiuntamente a un effettivo coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali) nei processi decisionali, nonché un rafforzamento delle sedi di cooperazione interistituzionale, potrebbe contribuire ad accrescere le potenzialità del sistema delle autonomie⁷⁹ nel fungere da “cerniera” tra il «popolo come molteplicità»⁸⁰ e le rispettive istituzioni di riferimento. Ciò consentirebbe, forse, di delineare un assetto istituzionale (maggiormente) sostenibile e coerente con i principi e con l'equilibrio dell'attuale architettura costituzionale, anche con riferimento all'ordinamento sportivo, materia nella quale la cooperazione tra i diversi livelli di Governo si configura come condizione essenziale per assicurare un'articolazione efficace e coerente delle competenze e delle connesse responsabilità in capo ai soggetti coinvolti.

⁷⁷ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 14.1 del Cons. in diritto.

⁷⁸ Corte cost., sent. n. 219 del 1984, punto 18 del Cons. in diritto.

⁷⁹ Cfr. G. AMATO, *Regioni e istituzioni*, cit., p. 260.

⁸⁰ Corte cost., sent. n. 192 del 2024, punto 4 del Cons. in diritto.