



Note della Fondazione Giandomenico Romagnosi

Nota 4/2024

Lo sport nella Costituzione: punto di arrivo e di partenza

Angelo Pavesi

Giugno 2024

Fondazione Scuola di Governo Locale Giandomenico Romagnosi

Presidente: Michela Magliacani.

Responsabile Scientifico delle Note: Andrea Zatti.

Nota 4/2024, giugno 2024.

Autore: Angelo Pavesi.

Lo sport nella Costituzione: punto di arrivo e di partenza.

Lo sport nella Costituzione: punto di arrivo e di partenza

di Angelo Pavesi¹

E' nota l'incidenza dell'attività sportiva sul benessere psico-fisico delle persone.

Una vita sedentaria e l'assenza di attività motoria comportano una serie di rischi gravi per la salute, sia diretti come patologie e disturbi, sia indiretti come l'obesità. L'attività fisica, infatti, contribuisce alla prevenzione delle malattie cardiovascolari, metaboliche e neoplastiche, riducendo il rischio di infarti, ipertensione e ictus.

La regolare attività fisica, inoltre, influisce positivamente anche sul benessere psichico. L'esercizio fisico, infatti, è in grado di ridurre diversi malesseri di tipo mentale, come lo stress, l'ansia e la depressione².

Alla crescente valorizzazione dell'attività fisica in termini di miglioramento della salute, sia come prevenzione che come cura, nonché del benessere psicologico della popolazione, si è aggiunta più di recente una maggiore considerazione della stessa anche dal punto di vista strettamente giuridico³.

Ed infatti, la rilevanza dell'attività sportiva e del movimento fisico in generale ha di recente ricevuto un importante riconoscimento nel nostro ordinamento giuridico.

¹ Avvocato, Dottore di ricerca in diritto pubblico e Professore a contratto di Diritto pubblico dello Sport presso l'Università degli Studi di Pavia, Dipartimento di Sanità Pubblica, Medicina Sperimentale e Forense, Corso di laurea in Scienze Motorie. E' componente del Comitato Scientifico della Fondazione Romagnosi, <http://www.fondazioneromagnosi.it/angelo-pavesi-comitato-scientifico.php>

² The European House Ambrosetti, *Riportare lo sport e la cultura del movimento al centro dell'agenda politica per creare valore per il Paese*, in: *Osservatorio Valore Sport*, Sintesi del Rapporto, febbraio 2024, p. 8: <https://www.ambrosetti.eu/think-tank-ambrosetti/osservatorio-valore-sport/>

³ Il presente scritto rappresenta la trasposizione in Nota dell'intervento svolto in occasione del convegno "One health: tra nutrizione, stili di vita e bisogni di assistenza" tenutosi a Pavia, presso l'oratorio San Quirico e Giulitta, il 17 maggio 2024.

Da sempre gelosa della propria specialità ed autonomia organizzativa e funzionale, quanto meno dal punto di vista dello sport organizzato⁴, dal settembre scorso, l'attività sportiva, in tutte le sue più ampie forme, ha infatti assunto il rango di principio costituzionale.

Con la Legge Costituzionale n. 1 del 26 settembre 2023, in particolare, è stato integrato l'art. 33 della Costituzione⁵, che ora, al comma 7, prevede il riconoscimento⁶ da parte della Repubblica⁷ «del valore educativo, sociale e di promozione⁸ del benessere psicofisico⁹ dell'attività sportiva¹⁰ in tutte le sue forme»¹¹.

L'inserimento nella Costituzione dell'attività sportiva è stato il culmine di un lungo percorso¹² che mira a trasformare l'idea stessa di sport e dell'attività fisica nel nostro ordinamento giuridico.

Prima del recente riconoscimento costituzionale espresso, quale realtà fattuale e giuridica multidimensionale pre-esistente, l'attività motoria già rilevava costituzionalmente, ma solo in termini meramente impliciti ed organizzativi¹³.

Da un lato, infatti, l'attività motoria è strumentale rispetto all'esercizio di altri principi formali, quali il diritto di associazione (art. 18), all'educazione (art. 31), alla libertà di iniziativa economica (art. 41) ed alla salute (art. 32).

⁴ Che ha fonte e disciplina nell'ordinamento con vertice il CIO e la sua Carta olimpica.

⁵ Reputata la migliore sede per ospitare l'inserimento in questione, stante il suo pre-esistente contenuto ampio ed eterogeneo (arte, scienza, istruzione, alta cultura), come evidenziato nel dossier illustrativo della proposta di legge di revisione costituzionale alla Camera dopo la sua seconda approvazione al Senato.

⁶ La scelta del verbo "riconosce" lascia trasparire la visione dell'attività sportiva come realtà "pre-esistente", "pre-giuridica", di cui la Repubblica è chiamata a prendere atto, offrendole al contempo tutela e promozione.

⁷ Con la segnalazione che l'attribuzione alla Repubblica del compito di riconoscere il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva deve essere letta in combinato disposto con l'articolo 114 Cost., implicando che ad esso siano chiamati tutti gli enti costitutivi della stessa Repubblica (Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni), ciascuno secondo le rispettive competenze.

⁸ In riferimento alle tre direttrici valoriali nelle quali viene declinato il contenuto assiologico dell'attività sportiva, si segnala che queste non si pongono in rapporto gerarchico, bensì equordinato e complementare, per cui la scelta di indicare per primo il valore educativo è dipesa soltanto dalla collocazione della novella in seno all'art. 33 in quanto esso è legato allo sviluppo e alla formazione della persona.

⁹ La scelta di impiegare l'espressione "benessere psicofisico", invece che il termine "salute", viene spiegata nel senso della valorizzazione di una più moderna concezione di benessere psicofisico integrale della persona, che non è limitata alla mera assenza di malattia.

¹⁰ La scelta del termine "attività sportiva" invece che "sport", viene giustificata per una semplice ragione linguistica consistente nel fatto che quest'ultimo, pur essendo un termine ormai entrato nella lingua italiana, è pur sempre una parola straniera, e quindi non è stato ritenuto opportuno inserirlo nella Costituzione.

¹¹ Con riguardo all'inciso finale recante il riferimento all'attività sportiva "in tutte le sue forme", nel dossier illustrativo della proposta di legge di revisione, si esplicita che la norma abbraccia lo sport nella sua accezione più ampia (professionistico, dilettantistico, amatoriale, organizzato o non organizzato).

¹² Sono oltre dieci i disegni di legge di revisione costituzionale in materia che avevano avviato, senza successo, l'iter di modifica costituzionale negli ultimi venticinque anni, come riepilogato da L. Santoro, *L'inserimento dello sport nella Costituzione: prime osservazioni*, in: *Diritto dello sport*, vol. 4 n. 02 (2023), p. 9.

¹³ G. Liotta, *Lo sport in Costituzione, assenza formale e presenza sostanziale*, in: *Diritto dello sport*, vol. 4 n. 02 (2023), p. 1.

Dall'altro, l'art. 117, a seguito della riforma del Titolo V del 2001, annovera tra le materie di potestà legislativa concorrente la materia dell' "ordinamento sportivo".

Il diritto a praticare lo sport è, inoltre, già da tempo considerato, a livello generale, quale vero e proprio "diritto umano inviolabile" e, a livello locale, quale "servizio pubblico di rilevanza economica".

Da una parte, infatti, il diritto di svolgere attività sportiva è intrinsecamente e pervasivamente connesso con alcuni diritti già pacificamente riconosciuti come inviolabili e dai quali non può reputarsi estraneo¹⁴, come: il diritto al raggiungimento e miglioramento del benessere psico-fisico; il diritto di sviluppare la propria personalità attraverso le relazioni sociali ed il conseguimento dei risultati sportivi; il diritto a non subire discriminazioni e a conseguire il pieno sviluppo della persona in condizioni di totale parità con gli altri individui; il diritto alla salute, ovvero a pretendere che lo Stato predisponga mezzi necessari per assicurare cure adeguate e gratuite alla collettività, anche nella dimensione psico-fisica ed anche a favore degli atleti; il diritto a pretendere di poter vivere, lavorare ed esprimersi liberamente attraverso qualsiasi attività motoria in un ambiente salubre¹⁵.

Dall'altra, la giurisprudenza amministrativa nazionale, generalmente¹⁶, riconosce l'attività di gestione degli impianti sportivi di proprietà comunale quale attività strettamente connessa alla promozione dello sport che, unitamente all'effetto socializzante ed aggregativo, assume un ruolo di strumento di miglioramento della qualità della vita a beneficio non solo della salute dei cittadini, ma anche della vitalità sociale, culturale e turistica, e dell'immagine della comunità; incardinando, di conseguenza, sul concedente pubblico, lo svolgimento di un'attività autoritativa e regolatoria, al fine di verificare costantemente la rispondenza dell'attività svolta dal concessionario gestore ai canoni del servizio pubblico.

Canoni questi che si esplicano nel dovere di continuità, regolarità e capacità di erogazione del servizio, nel dovere di universalità (e quindi di erogare il servizio a favore di tutti i richiedenti) e nella garanzia del rispetto di tariffe di accesso e gestione predeterminate e stabili (anche non del tutto

¹⁴ G.M. Ruotolo, *Diritto allo sport e nello sport nell'ordinamento internazionale*, in: *Diritto dello sport*, vol. 3 n. 01 (2022), p. 1.

¹⁵ T. Pensabene Lioni, *Il diritto allo sport: tra esigenza socialmente rilevante e interesse fondamentale della persona*, in: *Dir. amm.*, fasc. 3, 2012, p. 415.

¹⁶ Da ultimo, si veda il T.A.R. Lombardia, Milano, Sez. V, 04/01/2024, n. 26, in <https://www.giustizia-amministrativa.it/>

remunerative e coerenti con l'interesse meramente commerciale dell'impresa, eventualmente da compensare con meccanismi di contribuzione pubblica)¹⁷.

Ora, la pratica sportiva ha ricevuto un riconoscimento espresso di rango superprimario, che va oltre l'aspetto implicito ed organizzativo, e che finalmente impone allo Stato non solo blanda protezione ed incoraggiamento, ma un indirizzo programmatico chiaro collocato all'interno della più alta fonte di produzione del diritto del nostro ordinamento.

E questo indirizzo, traendo spunto da quanto detto dal Ministro Abodi in occasione dell'approvazione definitiva della riforma costituzionale¹⁸, è l'affermazione dello "sport per tutti e di tutti" quale parte, tutelata anche giuridicamente, delle indispensabili "difese immunitarie sociali" finalizzate, in una dimensione ormai multipla ed olistica dell'attività fisica, a migliorare la qualità della vita delle persone e delle comunità, attraverso l'attuazione di una delega giuridica allo svolgimento di una funzione educativa, sociale, culturale e sanitaria dello sport.

E' bene però evidenziare che non siamo alla fine di un percorso, ma solo al suo inizio.

La pratica sportiva, infatti, non è solo un valore da riconoscere in termini simbolici ed astratti, ma dovrà progressivamente assurgere alla qualifica di un vero e proprio diritto soggettivo assoluto, da identificare anche formalmente ed espressamente in termini oltremodo pretensivi, su un piano precettivo e concreto, pieno ed immediato¹⁹, da riconoscersi ad ogni cittadino, partendo dalle persone più in difficoltà, quelle che hanno meno possibilità di accesso alla pratica sportiva, e dalle periferie urbane e sociali.

Dovranno quindi essere gli atti legislativi, regolamentari ed amministrativi a dare concreta attuazione alla nuova previsione costituzionale, con l'obiettivo di garantire l'allargamento del beneficio dell'attività motoria e di promuovere la cultura del movimento²⁰.

È pertanto oggi responsabilità della classe politica (e anche di quella sportiva), trasformare l'intervenuto riconoscimento costituzionale di un valore in un diritto soggettivo concreto ed attuale.

Ed in primo luogo, questa responsabilità non può che ricadere, nel rispetto del principio di sussidiarietà, sulla politica territoriale, quella più vicina ai cittadini, dalla quale è lecito, ora ancor di più, attendersi un'adeguata

¹⁷ In proposito, di recente, F. Giglioni, *I controlli dei servizi pubblici*, in: *Riv. Trim. di Dir. Pubbl.*, fasc.1, 2024, p. 49.

¹⁸ www.sport.governo.it/it/attivita-nazionale/sport-in-costituzione/lo-sport-entra-nella-costituzione-italiana

¹⁹ G. Sandulli, *Lo Sport nella Costituzione*, in www.dirittosportivo.com, marzo 2022.

²⁰ L. Ferrara, *Lo sport in Costituzione*, in: *Rivista di diritto sportivo*, fasc. II, 2023, p. 431.

attenzione nel dotare la propria comunità di infrastrutture dedicate alla pratica sportiva realmente accessibili a tutti, il che è ormai sinonimo, nella sfera individuale, di cura della persona, di diritto umano e di servizio pubblico e, nella sfera collettiva, di crescita economica e di coesione sociale.

Sotto tale profilo, infatti, i dati economici ed infrastrutturali nazionali devono certamente migliorare e seguire l'evoluzione non solo culturale, ma anche normativa, in atto.

I recenti dati Eurostat²¹ evidenziano, in particolare, una sottostima degli investimenti pubblici italiani nello sport rispetto agli altri paesi europei: l'Italia si posiziona come il 15° paese nell'UE-27 per la spesa pubblica dedicata allo sport per abitante, con una cifra di 87,9 euro pro capite, che è il 30% in meno rispetto alla media dell'Unione Europea, che è 125,1 euro; mentre, se consideriamo l'incidenza della spesa dedicata allo sport rispetto alla spesa pubblica totale, l'Italia risulta il 22° paese nell'UE-27, con una quota dello 0,54%, mentre la media dell'UE è dello 0,75%.

Ed anche dal punto di vista impiantistico, è necessario un forte cambio di sensibilità da parte dei decisori politici, considerando che l'Italia, secondo una ricerca condotta da Ambrosetti del 2024²², presenta un patrimonio infrastrutturale obsoleto e poco efficiente, basti pensare che il numero di impianti sportivi in Italia è di soli 131 ogni 100.000 abitanti, che è ben al di sotto della media europea, di 168,3 impianti ogni 100.000 abitanti.

²¹ Elaborazione The European House Ambrosetti su dati Eurostat, 2024, in: *Osservatorio Valore Sport 2024*, p. 116 <https://www.ambrosetti.eu/think-tank-ambrosetti/osservatorio-valore-sport/>

²² The European House Ambrosetti su dati Sport e salute e censimenti nazionali sugli impianti sportivi, 2024, in: *Osservatorio Valore Sport 2024*, p. 43 <https://www.ambrosetti.eu/think-tank-ambrosetti/osservatorio-valore-sport/>