

Evoluzione e prospettive del rapporto tra Stato, Regioni e Coni in materia di sport

di Felice Blando

*Lo sport è un'attività umana cui si riconosce un interesse pubblico tale da richiederne la protezione e l'incoraggiamento da parte dello Stato.
(Corte costituzionale, sent. 25 marzo 1976, n. 57)*

Sommario

1. *L'assetto del Coni nel passaggio dallo Stato fascista allo Stato repubblicano. L'organizzazione pubblica sportiva prima dell'avvento delle Regioni a statuto ordinario. Caratteri e limiti dell'intervento statale nell'organizzazione dello sport. -* **2.** *I poteri delle Regioni per il governo e la tutela dello sport. La ripartizione di competenze tra Regione e Coni alla luce del d.P.R. 616/1977: le difficoltà di una distinzione giuridica tra sport agonistico e sport sociale. Innovazioni e continuità dell'intervento regionale in materia di sport sino alle soglie degli anni Novanta. -* **2.1.** *Segue. Su alcuni caratteri del Coni e dell'«ordinamento sportivo». Rapporti tra Coni e Regioni. -* **3.** *L'organizzazione pubblica sportiva dopo la prima legge di riforma organica del settore ad opera del d.lgs. 242/99 e la delineazione di un sistema conicentrico. -* **4.** *Lo sport nel disegno del c.d. «terzo decentramento» amministrativo. -* **5.** *La legislazione regionale nell'attuale ordinamento costituzionale: continuità e discontinuità con l'assetto antecedente la riforma del Titolo V. -* **5.1.** *Segue. Il significato della materia «ordinamento sportivo» nell'art. 117 della Costituzione. -* **6.** *Il ruolo dello Stato. Perché lo Stato non può sostituirsi alle istituzioni sportive. Interferenze tra ordinamento statale e sportivo. -* **7.** *Conclusioni.*

1. *L'assetto del Coni nel passaggio dallo Stato fascista allo Stato repubblicano. L'organizzazione pubblica sportiva prima dell'avvento delle Regioni a statuto ordinario. Caratteri e limiti dell'intervento statale nell'organizzazione dello sport*

Per più di un cinquantennio l'asse portante del sistema pubblicistico dello sport è stata la legge 16 febbraio 1942, n. 426, recante la «Costituzione e ordinamento del Comitato olimpico nazionale italiano»⁽¹⁾.

E' ormai assodato che con l'emanazione di questa legge veniva portato a termine un disegno puntuale e preciso: «assorbire» nel partito fascista lo sport italiano, attraverso la creazione di un ente alle dipendenze di quest'ultimo (v. art. 1)⁽²⁾.

(1) Le origini del Coni risalgono ad un Comitato provvisorio creato nel 1896 al fine di curare la partecipazione degli atleti italiani alle olimpiadi di Atene. Costituito stabilmente nel 1914 con l'attuale denominazione esso ebbe nel 1927 la funzione di accentrare in sé le federazioni nazionali di vari sport (lo statuto approvato in quell'anno denominò il Coni «federazione delle federazioni sportive nazionali»), e successivamente, con d.m. 26 febbraio 1934, ottenne la capacità giuridica quale ente dipendente del partito fascista ai sensi della l. 14 giugno 1928, n. 1310. Una sintetica analisi della storia giuridica del Coni è condotta da L. RIGO, *Storia della normativa del Coni Dalle sue origini alla legge istitutiva del 1942 (1ª Parte)*, in *Riv. dir. sport.*, 1986, p. 565 ss.; ID., *Storia della normativa del Coni Dalle sue origini alla legge istitutiva del 1942 (2ª Parte)*, in *Riv. dir. sport.*, 1987, p. 219 ss.; adde, R. SIMONETTA, *L'organizzazione dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1954, p. 26 ss.; M.V. DE GIORGI, *Libertà e organizzazione nell'attività sportiva*, in *Giur. it.*, 1975, IV, c. 123 ss. Per ulteriori approfondimenti si vedano G. ROSSI, *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, Jovene, Napoli, 1979, pp. 87-97 e I. MARANI TORO, A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 218-229.

(2) In buona sostanza, con l'avvento del fascismo, il Coni funzionò da ufficio sportivo centrale del partito, alle dirette dipendenze del segretario di questo, il cui potere si estendeva alla possibilità di assumerne la presidenza (come effettivamente avvenne). Sintetizza i vari aspetti di questa realtà W. CESARINI SFORZA, *Enti sportivi e direttori delle gare* (1936), in *Il Corporativismo come esperienza giuridica*, Giuffrè, Milano, 1942, pp. 117-123. Cesarini Sforza osservava anche che all'attività del Coni dovesse riconoscersi il carattere di funzione pubblica perché: «senza dubbio le funzioni del C.O.N.I. sono dirette al conseguimento dei fini del Partito; ora non sembra possibile differenziare i fini del Partito da quelli dello Stato neanche in materia di educazione fisica e sportiva. Che poi lo Stato s'interessi anche dello sport apparirà strano solo a chi volesse continuare a definire lo Stato fascista unicamente in base gli schemi offerti dai vecchi trattati di scienza dell'amministrazione» (*op. cit.*, p. 120).

La ragione di tale accentramento è intuitiva: la visione politica del tempo tendeva ad accentrare e inglobare tutto nello Stato, in tal guisa che ogni fenomeno che assumesse un certo peso sociale veniva giocoforza sottoposto al suo controllo ⁽³⁾.

A tal fine, secondo gli artt. 2 e 3, n. 1, della 426/1942, veniva assegnato al Coni il compito di conservare, controllare e incrementare ciò che veniva definito come «patrimonio sportivo nazionale»; la medesima norma, al n. 2, puntualizzava che il Coni «coordina e disciplina l'attività sportiva comunque e da chiunque esercitata» ⁽⁴⁾.

La legge in oggetto conferiva al Coni tutte le possibili competenze in materia di attività sportiva, incluso il potere di riconoscimento in capo alle «Società e le Sezioni sportive» (art. 10).

Un riconoscimento che voleva dire accesso agli impianti sportivi del Coni, ai contributi finanziari e inserimento nel circuito dello sport programmato.

Le modifiche apportate alla legge 426/1942 dal r.d.l. – c.p.s. 2 agosto 1943, n. 704 («Suppressione del Partito Nazionale Fascista») e dal d.l. 11 maggio 1947, n. 362 («Modificazioni alle legge 16 febbraio 1942 concernente la Costituzione e l'ordinamento del Comitato Nazionale Olimpico – Coni») ⁽⁵⁾,

(3) Basta pensare ai sindacati professionali, che lo Stato fascista, intervenendo a disciplinare l'attività, trasformò in persone di diritto pubblico, fornite di poteri di supremazia (una introduzione al tema è in P. MARCHETTI, *Stato e sindacati nella giuspubblicistica italiana tra "biennio rosso" e corporativismo fascista, Parte prima*, in *Giornale di st. cost.*, 1994, pp. 169-189; ID., *Stato e sindacati nella giuspubblicistica italiana tra "biennio rosso" e corporativismo fascista, Parte seconda*, in *Giornale di st. cost.*, 1995, pp. 159-171).

(4) Il Tribunale di Salerno (ord. 9 marzo 1979, in *Giur. cost.*, II, 1979, p. 1481 ss.) ha sollevato la questione di legittimità costituzionale di questi due articoli là dove usavano la dizione «nazionale» (sport nazionale) e «nazionali» (manifestazioni sportive nazionali), in riferimento all'art. 11 Cost. ed all'art. 48 del trattato CEE. La questione di costituzionalità è stata rigettata (Corte cost., ord. 30 luglio 1984, in *Foro it.*, 1984, I, c. 2654) perché rivolta contro atti privi di forza di legge, considerato che l'impugnativa era rivolta avverso tali norme legislative unicamente al fine di proporre censura sotto il profilo costituzionale relativamente ad alcune norme del regolamento organico della Fige che da quelle sarebbero consentite

(5) Il primo provvedimento sottopose l'ente alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sopprimendo la sua dipendenza dal Partito Nazionale Fascista. Il secondo, realizzando l'adeguamento dell'organizzazione del Coni al nuovo ordina-

depurandola dalle incrostazioni autoritarie, le permetteranno di superare le questioni di legittimità costituzionale che saranno sollevate intorno ad essa ⁽⁶⁾ e, al contempo, confermeranno la competenza universale del Coni sulle attività sportive.

La legittimazione del sistema Coni ad opera di questi ultimi provvedimenti legislativi ha così permesso allo Stato repubblicano di utilizzare al meglio le potenzialità offerte dallo sport agonistico come strumento di legittimazione internazionale nella sua difficile opera di ricostruzione post-bellica: lo sport quale strumento di autorappresentazione di una nazione ⁽⁷⁾.

E il Coni, forte delle attribuzioni riconosciutegli dal rinnovato assetto della sua legge istitutiva, ha esercitato con crescente determinazione la propria autorità soprattutto nel settore dello sport agonistico.

La struttura federale dell'ente, oltre alla cura dello sport agonistico ed alla promozione della partecipazione degli atleti alle olimpiadi, ha favorito l'estensione dei suoi interessi nello sport scolastico e delle forze armate, nel controllo delle associazioni sportive, nella gestione di centri ricreativi e dei giochi della gioventù ⁽⁸⁾.

mento giuridico statale, modificò nel senso dell'elettività le norme della legge del 1942 relative alle nomine degli organi di vertice. Con la l. 22 dicembre 1951, n. 1379 e 31 luglio 1959, n. 617 venne attribuita al Ministero del turismo e dello spettacolo la vigilanza sul Coni e furono trasferite a questo Ministero le funzioni esercitate nel settore dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

(6) Nonostante ciò, per tale aspetto, la legittimità costituzionale della legge istitutiva del Coni è stata contestata in due occasioni. La Cassazione, con una decisione del 1965, respinse l'eccezione, sostenendo che la legge «depurata dai riferimenti ad istituti soppressi dall'ordinamento democratico e da quelli della concezione razzistica dello Stato» poteva ritenersi ispirata ai criteri dettati dall'art. 32 della Costituzione: Cass. civ., sez. I, 29 luglio 1963, n. 2118, in *Foro it.* 1963, I, c. 163. Nell'altra occasione il dubbio di costituzionalità fu respinto dalla Corte d'appello di Firenze, secondo cui i riferimenti al miglioramento fisico e morale della razza sarebbero stati eliminati dall'art. 1 del r.d.l. 20 gennaio 1944, n. 25 con il quale furono abrogate tutte le disposizioni che richiamavano la nozione di razza (Corte d'appello di Firenze, 3 giugno 1970, in *Riv. dir. sport.*, 1970, pp. 260 ss.).

(7) Per ulteriori approfondimenti della tematica, ci permettiamo di rinviare a F. BLANDO, *Lo sport quale fattore d'identità nazionale e di integrazione europea*, in www.giustiziasportiva.it (2008).

(8) Si veda soprattutto il *Libro verde dello sport* emanato dal Coni nel 1966 (in *Riv. dir. sport.*, 1966), su cui ritorneremo più avanti.

Quanto ai poteri dello Stato varie leggi ne hanno previsto competenze e funzioni più o meno ampie sulle attività sportive in virtù degli interessi rivolti in materia di salute ⁽⁹⁾, credito ⁽¹⁰⁾, e, per taluni aspetti, in materia di istruzione ⁽¹¹⁾, turismo ⁽¹²⁾, circolazione stradale ⁽¹³⁾, opere pubbliche ⁽¹⁴⁾, e altre ancora ⁽¹⁵⁾.

Ma nessuna di queste competenze o funzioni è stata ricomposta ad unità, ad esempio con la creazione di un ministero dello sport, e pertanto nell'ossatura dell'amministrazione statale non si è formata né sedimentata una struttura che abbia avuto come sua cura specifica lo sport ⁽¹⁶⁾.

E così, al contrario da quanto sostenuto dalla dottrina prevalente ⁽¹⁷⁾, l'assetto egemonico conquistato dal Coni non è scaturito da un disinteresse o disimpegno dello Stato verso lo sport, bensì dalla circostanza che il Coni ha funzionato come scatola di trasmissione di quegli interessi di cui lo Stato era anche por-

(9) Cfr. la legge 28 dicembre 1950, n. 1055 (Tutela sanitaria delle attività sportive).

(10) V. la legge 24 dicembre 1957, n. 1295 (Costituzione di un Istituto per il credito sportivo con sede in Roma).

(11) Legge 7 febbraio 1958, n. 88 (Provvedimenti per l'educazione fisica), che ha prescritto l'obbligatorietà dell'insegnamento dell'educazione fisica in tutte le scuole ed istituti di istruzione secondaria o artistica (art. 1). La stessa legge regolava le funzioni e l'ordinamento degli Istituti di educazione fisica, aventi grado universitario, con compito di preparare o perfezionare la preparazione di quanti intendevano svolgere l'insegnamento dell'educazione fisica e impieghi tecnici nel campo sportivo.

(12) Legge 31 luglio 1959, n. 617 (Istituzione del Ministero del turismo e dello spettacolo).

(13) D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393 (Testo Unico delle norme sulla disciplina della circolazione stradale (art. 9).

(14) Legge 21 giugno 1928, n. 1580 (Provvedimenti per la costruzione dei campi sportivi), cui ha fatto seguito il r.d.l. 2 febbraio 1939, n. 302.

(15) Numerose altre connessioni vi sono state in materia di agricoltura (v. il r.d. 5 giugno 1939, n. 1016, T.U. delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia), difesa (v. la normazione sul Tiro a segno nazionale), trasporti (v. la normazione sull'Automobile club d'Italia), previdenza (v. d.l. 16 ottobre 1934, n. 2047 e d.P.R. 4 ottobre 1948, n. 1362). Si rammenti che i provvedimenti menzionati in questa nota e in quelle precedenti sono stati nel tempo modificati o integrati o abrogati, ma ciò non rileva ai fini della nostra descrizione.

(16) Solo nella XV legislatura è stato istituito un Ministero senza portafoglio per le politiche giovanili e le attività sportive.

(17) V. da ultimo E. CROCKETT BERNARDI, *Lo sport tra lavoro e passatempo*, in L. MUSUMARRA e E. CROCKETT BERNARDI (a cura di), *Il rapporto di lavoro dello sportivo*, Expert edizioni, Forlì, 2007, p. 7.

tatore.

Già nel 1947 la Cassazione, e nel 1970 il Consiglio di Stato, coglievano bene questo aspetto.

In proposito, infatti, quest'ultimo giudice nel scrutinare le funzioni del Coni ha osservato come «Trattasi, evidentemente – come già ebbero a rilevare le Sezioni unite della Suprema Corte di cassazione con decisione n. 693 del 7 maggio 1947 – di attività integrative delle funzioni proprie dello Stato, svolte per il raggiungimento di finalità di interesse generale»⁽¹⁸⁾.

Da qui l'attribuzione della qualifica di ente pubblico in capo al Coni, e cioè di ente ausiliario dell'amministrazione statale, che doveva operare in modo funzionale rispetto alle direttive statali in tale settore⁽¹⁹⁾: ente ausiliario, capace nello stesso

(18) Cons. Stato, sez. IV, 20 ottobre 1970, n. 658, in *Riv. dir. sport.*, 1970, p. 401 ss., con nota di A. MARANI TORO, *Il Coni e il controllo della Corte di conti e in Giur. it.*, 1971, III, c. 112 ss. V. in proposito P. VIRGA, *Attività e prestazioni*, v. IV, in *Diritto Amministrativo*, IV ed., Giuffrè, Milano, 1996, p. 269 che individua come lo «Stato, fra i suoi fini, ricomprende anche quello della promozione dello sport, del quale riconosce l'alta finalità sociale».

(19) I numerosissimi contributi dottrinali sulla natura giuridica del Coni trovano un filo conduttore nel rilievo della "anomalia" di tale ente nel panorama giuridico italiano che, nella vasta gamma di enti collettivi con disciplina integralmente o parzialmente pubblicistica, presenta caratteri del tutto atipici. Di là da questo punto, l'unanimità viene meno. A titolo orientativo ricorderemo a proposito della natura giuridica del Coni che secondo un'autorevole dottrina esso deve considerarsi come persona giuridica-organo, autorità indipendente, perché esso esercita, sotto la vigilanza degli organi ministeriali, funzioni amministrative in materia sportiva: P. VIRGA, *Attività e prestazioni*, cit., p. 272. Logico corollario di questa impostazione è che gli atti posti in essere dai suoi organi e dalle federazioni dal medesimo dipendenti (sanzioni disciplinari, affiliazioni, radiazioni, iscrizioni al campionato etc.) sono impugnabili innanzi alla giurisdizione amministrativa. Sul punto si v. *amplius* C. ALVISI, *Autonomia privata e autodisciplina sportiva. Il Coni e la regolamentazione dello sport*, Giuffrè, Milano, 2000, p. 190 ss. Cfr., altresì, G. LANDI, G. POTENZA, V. ITALIA, *Manuale di diritto amministrativo*, XI ed., Giuffrè, Milano, 1999, p. 76. Altra dottrina (M. SANINO, *Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)*, in *Enc. giur. Treccani*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, v. VI, 1988, p. 2; ID., *Diritto sportivo*, Cedam, Padova, 2002, p. 82) puntualizza che il Coni dovrebbe annoverarsi tra gli enti funzionali in quanto titolari di funzioni pubbliche non afferenti ad interessi di gruppi territoriali (richiamandosi ad una categoria elaborata da M.S. GIANNINI nelle *Istituzioni di diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1981, p. 161). SANINO (*Comitato olimpico nazionale italiano (Coni)*, *loc. cit.*) precisa anche che per quanto riguarda la funzione il Coni dovrebbe annoverarsi tra gli enti di servizio, perché preposto alla gestione di un servizio pubblico, e, in relazione alla struttura, tra gli enti associativi. Quest'ultima formula organizzativa è, appunto, quella nella quale i sog-

tempo di veicolare politiche sportive dense di implicazioni politico-simboliche.

Tanto è che la legge del '42, in linea con le concezioni nazionalistiche che l'avevano ispirata, non conteneva alcun esplicito riferimento all'ordinamento sportivo internazionale⁽²⁰⁾.

getti facenti parte del corpo sociale sottostante, di cui sono esponenti, determinano direttamente o a mezzo di rappresentanti eletti o delegati le decisioni fondamentali dell'ente. La più compiuta elaborazione della figura dell'ente pubblico associativo nella dottrina italiana si deve a Giampaolo Rossi, tra le molte opere dedicate dall'A. all'argomento basterà ricordare *Enti pubblici associativi. Aspetti del rapporto fra gruppi sociali e pubblico potere*, cit.; ID, *Ente pubblico*, in *Enc. giur. Treccani*, v. XII, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1989, p. 22 ss.; ID, *Gli enti pubblici*, Bologna, 1990, *passim*. In tutte queste opere Rossi affronta sotto diverse angolature le problematiche legate agli enti sportivi. La formula organizzativa in questione si risolve, sempre a parere di Rossi (*Enti pubblici associativi*, cit., p. 120), pertanto nella qualificazione del Coni come ente pubblico indipendente. Anche Luiso accetta la natura di ente indipendente anche se problematicamente segnala che «è legittimo il dubbio che sia possibile realizzare una presenza pubblica nel settore tramite un ente pubblico indipendente, dato che questo, per definizione, non si trova in un rapporto di subordinazione con un organo statale» (F.P. LUISO, *La giustizia sportiva*, Giuffrè, Milano, p. 198). La collocazione del Coni tra gli enti a struttura associativa è accettata, tra i tanti, da G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico e enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1993, pp. 179-180; V. CERULLI IRELLI, *Corso di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2000, p. 371; B. MARCHETTI, *Lo sport, Diritto amministrativo speciale*, t. 1°, *Le funzioni di ordine. Le funzioni del benessere*, II ed., nel *Trattato di diritto Amministrativo*, a cura di S. CASSESE, Giuffrè, Milano, 2003, p. 933 ss.; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, V ed. riv. e aggiornata, Giuffrè, Milano, 2003, p. 74; e già S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del «parastato»*, in *Riv. dir. sport.*, 1979, p. 117 ss.

(20) Il legame tra il Coni e l'ordinamento sportivo internazionale trovava il primo riconoscimento normativo ad opera del d.P.R. 2 agosto 1974, n. 530, con cui sono state adottate norme di attuazione delle disposizioni di istituzione e ordinamento del Coni. Affermava W. CESARINI SFORZA (*La teoria degli ordinamenti giuridici e il diritto sportivo*, in *Foro it.*, 1933, I, c. 1381 ss. – spec. c. 1390, n.t 13 –; anche in *Riv. dir. sport.*, 1969, p. 359 ss.) che: «La fonte della competenza degli enti sportivi nazionali, quando c'è una organizzazione internazionale, si trova in quest'ultima. Il problema, tanto discusso, circa il rapporto tra ordinamento giuridico internazionale e ordinamento interno si riproduce – e viene risolto nel senso della supremazia del primo – nel campo degli sports». Sulla rilevanza giuridica delle regole emanate dagli organismi sportivi internazionali all'interno dell'ordinamento statale ha ben deciso il Tar Lazio, in una pronuncia che aveva ad oggetto la legittimità di una deliberazione della giunta esecutiva del Coni ritenuta in contrasto con una norma olimpica, affermando che il Coni: «nel perseguire i propri scopi istituzionali, deve operare, oltretutto nel rispetto del diritto interno, anche in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del

Il risultato così conseguito, peraltro, non poteva incidere su quella particolare attività che è lo sport agonistico, le cui regole il Coni ripete, appunto, dall'ordinamento sportivo internazionale.

L'attività agonistica, svolta in forma non occasionale ma programmata, e cioè al fine di consentire la redazione e l'aggiornamento delle graduatorie dei valori sportivi ed il continuo miglioramento dei risultati, deve essere necessariamente organizzata in modo che tutti i poteri di governo siano esercitati da una sola autorità nel campo nazionale e da una sola autorità nell'ambito mondiale; ed è proprio a questo proposito che l'impostazione della legge è rimasta su un piano infaustamente formalistico.

Lo Stato repubblicano è stato sicuro di non poter penetrare nei territori più intimi dell'organizzazione sportiva, assicurandosi però la conformità dell'agire del Coni agli indirizzi di politica generale e, al contempo, beneficiando a livello di immagine (interna ed esterna) della produzione agonista dello sport di alto livello ⁽²¹⁾.

Comitato internazionale olimpico (art. 1 d.P.R. 2 febbraio 1974, n. 530) è anche vero che l'eventuale sindacato sulla conformità tra la sua azione e le norme promananti da tale organizzazione sportiva internazionale non può competere al giudice nazionale, ma soltanto agli organi di quello stesso ordinamento di volta in volta a tal fine deputati» (Tar Lazio, sez. III, 24 ottobre 1985, n. 1613, in V. FRATTAROLO, *L'ordinamento sportivo nella giurisprudenza*, in *Racc. sist. giur. commentata*, fondata da M. ROTONDI e dir. da G. LEVI, Giuffrè, Milano, 1995, p. 51 ss.). L'assenza di interferenze tra l'ordinamento statale e quello sportivo internazionale è rimarcata in una interessante pronuncia resa dalla giurisprudenza iberica, nella quale si legge che: «sebbene esista, e sia persino auspicabile, una stretta relazione tra le federazioni sportive internazionali e quelle nazionali, e le norme delle prime possano bensì costruire un modello per le seconde, le norme degli organismi sportivi internazionali non costituiscono una fonte del diritto, potendo gli organismi sportivi nazionali adeguarsi a tali norme solo nei limiti in cui sono compatibili con l'ordinamento giuridico nazionale» (Tribunale di prima istanza n. 23 di Barcellona, 18 novembre 1991, in *Riv. dir. sport.*, 1992, p. 392 ss.; *ivi*, p. 401 ss., App. prov., Sez. XIV, 23 marzo 1992, che ha confermato la sentenza di primo grado). In realtà, lo stretto legame tra ordinamento internazionale sportivo e Coni emergeva negli artt. 1 e 19 del primo «Regolamento del Coni e delle Federazioni sportive» in vigore dall'1 giugno 1964 (in *Riv. dir. sport.*, 1965, p. 261, con ampio commento di S. BORGHESE). Detto regolamento non fu sottoposto ad alcuna approvazione da parte del ministero competente e venne approvato semplicemente dal consiglio nazionale (art. 30).

(21) Nella giurisprudenza il richiamo a questo aspetto è ricorrente, tra le tante v.

Da qui la ragione della scelta normativa di garantire anche una sostanziale autonomia finanziaria al Coni con la devoluzione a suo favore, disposta con d.l. 14 aprile 1948, n. 496, dei proventi del «Totocalcio», in sostituzione dei contributi diretti dello Stato, originariamente destinati dall'art. 4 della legge 426/1942.

La realizzazione in libertà degli scopi di un ente che si inseriva a pieno titolo nel movimento olimpico e nell'insieme dell'associazionismo internazionale, nei limiti delle coordinate e delle esigenze espresse dall'indirizzo politico del governo, è la genesi ed il limite dell'interesse statale verso lo sport.

La formula che probabilmente cattura per intero, e la rende almeno trasparente, la valenza dello sport in quel tempo sarà coniata nel *Manuale* di Aldo M. Sandulli: «Lo sport rappresenta non soltanto uno strumento di elevazione delle condizioni fisiche e morali della gioventù, ma anche uno svago per chi lo pratica, un oggetto di spettacolo e di sana passione per le masse e un mezzo per tenere alto il prestigio nazionale del mondo attraverso competizioni nazionali»⁽²²⁾.

2. I poteri delle Regioni per il governo e la tutela dello sport.
La ripartizione di competenze tra Regione e Coni alla luce del d.P.R. 616/1977: le difficoltà di una distinzione giuridica tra sport agonistico e sport sociale. Innovazioni e continuità dell'intervento regionale in materia di sport sino alle soglie degli anni Novanta

L'evoluzione storica della normativa regionale, come si vedrà tra poco, si è atteggiata in vario modo rispetto alla materia

Cass. civ., sez. un., 25 maggio 1965, n. 1027, in *Giur. it.*, 1966, I, 1, p. 910 ss., con nota di G. AMATO, *Problemi costituzionali connessi all'attuale disciplina del Coni*.

(22) A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, XV ed., Jovene, Napoli, 1989, t. 2, pp. 1080-1081. Sulla fortuna della definizione elaborata da Sandulli si v. M. GOLA, *Il nuovo rapporto tra pubblico e privato nel diritto sportivo nell'ambito dei compiti della p.a. Spunti dal pensiero di Aldo M. Sandulli*, in *Aldo M. Sandulli (1915-1984). Attualità del pensiero giuridico del Maestro*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 610, nt. 7.

sportiva, e in tali leggi è stato spesso impossibile cogliere una linea di demarcazione fra l'interesse dell'ente territoriale e quello dell'ente sportivo.

Tali difficoltà sono state accresciute dalla circostanza che l'attività sportiva presenta una copiosità di profili, tra loro peraltro strettamente intrecciati, connessi con altri interessi di natura certamente pubblica.

Va osservato ancora che, salvo quanto verrà ora precisato, nel nostro ordinamento costituzionale non è mai esistita una norma che conferisca alle Regioni attribuzioni in materia di sport, e che lo stesso vuoto soffrivano gli statuti delle Regioni ad autonomia speciale ⁽²³⁾ che hanno iniziato ad esercitare competenze sulle attività sportive in ragione della loro connessione con il turismo.

A tal proposito, la Regione antesignana è stata la Sicilia che con la legge 8 agosto 1949, n. 49 istitutiva «dell'Assessorato del turismo e dello spettacolo» conferiva allo stesso il compito di potenziare le iniziative e le attività sportive nella Regione con particolare riguardo per quelle che potessero costituire fonte di richiamo turistico.

Nell'esperienza siciliana è da ricordare specialmente la legge 28 novembre 1970, n. 48, che, nell'approntare un congruo stanziamento per la costruzione, l'ammodernamento, l'ampliamento, degli impianti sportivi, stabiliva che l'intervento regionale dovesse essere attuato «secondo piani predisposti dal Comitato olimpico Nazionale italiano». La motivazione di questo affidamento veniva così spiegata dall'assessore al turismo dell'epoca: «Da parte della Amministrazione regionale si è

(23) Con l'eccezione del Friuli-Venezia Giulia che è stata l'unica Regione ad autonomia speciale a contemplare nel proprio statuto la competenza legislativa in materia di: «istituzioni culturali, ricreative e sportive [...] di interesse locale e regionale» (art.4, n. 14, l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1 in *G.U.*, 1 febbraio 1963, n. 29). Anche il Trentino Alto Adige, a seguito delle modifiche apportate alle funzioni delle Province autonome di Trento e Bolzano nel 1972, ha previsto nel proprio statuto una competenza di tipo concorrente delle due province con riguardo alle «attività sportive e ricreative con i relativi impianti e attrezzature» (art. 12, n. 11, l. cost. 26 febbraio 1948, n. 5 in *G.U.*, 13 marzo 1948, n. 62, modificata e integrata dalla l. cost. 10 novembre 1971, n. 1, in *G.U.* 5 gennaio 1972, n. 3).

quindi voluto restituire alla sede tecnica più qualificata il compito delle scelte operative, disancorandole dalle suggestioni e dalle pressioni a matrice clienteristica alle quali, per esperienza di questi anni, è assai difficile opporre resistenza»⁽²⁴⁾.

Copiosi saranno i provvedimenti legislativi che, attraverso l'*escamotage* del turismo, hanno dato avvio ad un processo di implementazione degli impianti sportivi⁽²⁵⁾.

Trasformazione, a dire il vero, che si attuò lentamente e con difficoltà specie nelle Regioni del sud Italia.

Tale situazione di difficoltà è stata fotografata nella relazione con cui venne illustrata la proposta di legge che ha dato vita alla legge 27 dicembre 1975, n. 781 (recante disposizioni per la «Costruzione di impianti sportivi nel Mezzogiorno»), nella quale si legge che: «La nota carenza di strutture sportive nel nostro paese assume dimensioni veramente preoccupanti nelle Regioni meridionali dove i pochi impianti esistenti, gran parte dei quali presentano precarie condizioni di manutenzione, costituiscono appena la decima parte del fabbisogno. Tutto ciò determina gravi ripercussioni negative di ordine sociale, atteso l'insostituibile valore educativo e formativo dello sport, come strumento di sviluppo fisico e psichico dei giovani, oltre che come momento di ricreazione e di occupazione del tempo libero. Emerge, pertanto, l'esigenza di un preciso impegno da parte dei pubblici poteri, in quanto gli impianti sportivi rappresentano un servizio pubblico sociale a disposizione di tutti i cittadi-

(24) Per questo episodio si v. T. DE JULIIS (a cura di), *Leggi regionali per lo sport. Quadro sintetico della legislazione regionale e delle iniziative interessanti lo sport*, Coni, Roma, 1974, pp. 81-82.

(25) Sono da ricordare altresì la legge della Sicilia 12 aprile 1967, n. 46 (Provvedimenti per lo sviluppo dell'economia turistica della Regione siciliana), più volte modificata; nonché le numerose iniziative legislative del Trentino-Alto Adige. Provvedimenti legislativi di impulso allo sport, sempre all'interno di politiche mirate al turismo, sono germogliate nell'esperienza delle Regioni a statuto ordinario: un quadro completo (ed indispensabile) per districarsi in tale complesso e aggrovigliato panorama legislativo si trova nel volume a cura T. DE JULIIS, *Leggi regionali per lo sport*, cit., pp. 22-221; nonché in F.B. ASCANI, *Lo sport e le sue leggi. Analisi degli aspetti socio-politici e della legislazione regionale e nazionale dello sport in Italia*, Ipsoa informatica, Milano, 1979, pp. 56-88.

ni»⁽²⁶⁾.

Per altro, anche nella prima legge di approvazione del programma economico quinquennale per gli anni 1966-1970, in un apposito capitolo dedicato allo sport, emergeva che: «Uno sforzo considerevole dovrà essere effettuato nei prossimi cinque anni per la promozione dell'educazione fisica e dello sport [...]. L'intervento pubblico è tanto più necessario se si considera la sproporzione tra lo sport dilettantistico e quello professionistico, dotato di ampie risorse finanziarie e di potenti mezzi di suggestione. Sul mancato sviluppo della pratica sportiva a carattere dilettantistico influiscono naturalmente molte cause, tra cui non trascurabili quelle di carattere ambientale e psicologico. Determinante è, però, l'inadeguata attrezzatura d'impianti sportivi, particolarmente nelle Regioni meridionali.[...] il riordinamento della legislazione sportiva dovrà tendere a: [...] assicurare allo Stato l'esercizio di un più efficace controllo sulle attività sportive a carattere professionistico, adeguato anche al notevole impegno economico diretto e indiretto da esso sopportato[...] riconoscere le spese degli enti locali nel settore degli impianti sportivi quali spese inerenti a compiti istituzionali»⁽²⁷⁾.

La legge di un *piano globale* risultò priva della concretezza che sarebbe stata necessaria per la sua attuazione, ma il capitolo sullo sport metteva, nell'ultimo alinea su riportato, il dito su di una piaga ereditata dal Testo Unico sugli enti locali del 1934

(26) Il documento è riportato in una nota di commento alla legge in oggetto redatta da M. TEOFILO, *Impianti sportivi nel Mezzogiorno*, in *Riv. dir. sport.*, 1976, p. 55 ss. Con un intervento precedente – l. 15 aprile 1971, n. 205 – gli impianti sportivi furono inseriti nei finanziamenti destinati alle opere civili minori nei comuni classificati «a particolare depressione economica» delle zone in cui operava la Cassa per il mezzogiorno e successivamente, con delibera del Cipe del 3 febbraio 1975 fu approvato, ai sensi della legge 6 ottobre 1971, n. 853, un “progetto speciale” per la realizzazione di impianti sportivi da parte della Casmez.

(27) Legge 27 luglio 1967, n. 685 (Approvazione del programma economico nazionale per il quinquennio 1966-1970). Il piano economico prospettava come necessaria la costruzione di circa duemila impianti sportivi. Utile, anche per capire le aspettative che la classe politica poneva su questa legge, è la lettura dell'intervento dell'allora ministro del turismo e spettacolo A. CORONA, *Sport e programmazione*, in *Riv. dir. sport.*, 1967, p. 3 ss. In generale, una riconsiderazione dell'intera problematica, nelle linee di fondo, è in M. CARABBA, *Programmazione economica*, in *Enc. dir.*, v. XXXVI, Giuffrè, Milano, 1987, p. 1113 ss.

(r.d. 3 marzo 1934, n. 383) che introduceva rigorose distinzioni nella destinazione di spesa di Province e Comuni. Gli interventi per lo sport – e in prima linea i finanziamenti degli impianti sportivi – finivano, in forza dell'art. 91, per essere collocati ai margini delle competenze locali, venendo relegati fra le «spese facoltative», e perciò non finanziabili a tasso agevolato.

Eppure i Comuni rimanevano gli enti più significativi e, comunque, quelli che, pur nel silenzio legislativo, meglio si sono prestati nello sviluppo dell'impiantistica sportiva ⁽²⁸⁾, grazie anche all'accesso al credito speciale dell'Istituto per il credito sportivo ⁽²⁹⁾.

Negli anni Settanta, da un lato, la istituzione delle Regioni a statuto ordinario, i cui statuti indicavano obiettivi di rinnovamento anche nelle politiche sportive, sembra costituire una buona occasione per realizzare su nuove basi un governo programmato dello sport, e, da un altro, cominciavano a diffondersi i germi che comporteranno un notevole mutamento nel quadro complessivo dell'intervento pubblico.

Così, da una parte, con il decreto delegato n. 616/1977, si delinea un modello di ripartizione delle competenze sportive nel quale si riconosce un ruolo, adeguato alle rispettive posizioni istituzionali, alle Regioni e agli enti locali minori e si traccia un confine con quelle del Coni.

D'altra parte, veniva messa fuori discussione la natura pubblica del Coni ad opera delle legge 20 marzo 1975, n. 70, che lo includeva fra gli enti “parastatali” ⁽³⁰⁾. Restavano però incerte

(28) È qui possibile far tesoro di un censimento, svolto nel 1964 dall'Istat in collaborazione con il Coni, che rilevò che nella ripartizione degli impianti sportivi pubblici secondo la proprietà, ben l'ottanta per cento del patrimonio pubblico degli impianti apparteneva agli enti locali (il documento è in F.B. ASCANI, *Lo sport e le sue leggi*, cit., p. 160 ss.).

(29) Con il superamento del sistema delineato dall'art. 91 del T.U. della legge comunale e provinciale, ad opera del d.l. 10 novembre 1979, n. 3, convertito, con modificazioni, nella l. 8 gennaio 1979, n. 3, con cui venne abolita la distinzione in obbligatorie e facoltative delle spese dei comuni e delle province, si aprì ai comuni la possibilità di accendere mutui presso la Cassa depositi e prestiti anche per l'impiantistica sportiva, potendo così accedere a mutui con condizioni ancora più vantaggiose di quelle offerte dall'istituto di credito sportivo.

(30) Esso figura tra gli «Enti preposti ad attività turistiche e del tempo libero», elen-

le conseguenze che ne derivavano e non contribuendo a gettare luce sulla questione, e sugli effetti, della estensione o meno alle federazioni di questa natura pubblica.

Nondimeno, gli statuti, e le loro norme programmatiche, restano l'indice più significativo e, comunque, quello che, pur fra molti limiti, meglio si presta a dar conto, *prima facie*, dello spessore del fenomeno.

In essi è sancito l'impegno alla promozione delle attività sportive (Liguria) considerate come «servizio sociale» (Piemonte, Lombardia, Veneto, Toscana, Campania, Puglia, Basilicata), elementi di «formazione della persona umana» (Umbria, Marche, Abruzzo, Calabria), come momento dello «sviluppo civile ed economico» (Emilia Romagna), discipline connesse alla tutela della salute (Lazio), o componenti del «patrimonio culturale» (Molise) ⁽³¹⁾.

Si era ormai, per chiari segni, ben all'interno di un nuovo approccio giuridico e culturale al fenomeno sportivo.

Finalità ambiziose e ancor di più largo respiro, dopo aver scontato le tare di una partenza lenta e non priva di contraddizioni, si profilavano man mano con interventi legislativi organici e completi della materia.

La produzione legislativa di quel tempo è stata ampia e a tratti complessa, e una sua valutazione globale oltre a presentare problemi di documentazione risulterebbe inopportuna giacché la gran parte di queste normative sono superate e non più vigenti, è allora più utile dare atto dei pilastri lungo i quali essa

cati nella tabella V, allegata alla legge 70/1975 (Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente).

(31) A titolo esemplificativo v. lo statuto delle Marche dove veniva affermato che la regione: «[...] Favorisce la creazione di organismi e istituti culturali, ricreativi e sportivi, come strumenti di autonoma vita associativa e di formazione dei cittadini e in particolare dei giovani. Incoraggia la diffusione dello sport dilettantistico anche mediante la creazione di appositi impianti e attrezzature» (art. 5); in quello della Campania si diceva che la regione: «[...] concorre ad assicurare i servizi civili fondamentali, con particolare riguardo all'abitazione, all'istruzione e alla promozione culturale, alla salute, alla sicurezza sociale, ai trasporti, alla educazione ed attività sportive ed all'impiego del tempo libero» (statuto Campania, art. 4). Tutte le norme statuarie riferite allo sport sono riportate in T. DE JULIIS, *Leggi regionali per lo sport*, cit., pp. 12-19.

si è sviluppata.

Un primo pilastro era diretto alla costruzione, ampliamento, miglioramento ed acquisizione di impianti sportivi, facendo leva, come soggetti operativi, principalmente sugli enti territoriali e in via secondaria sulle società o associazioni sportive senza fine di lucro e/o dilettantistiche.

La linea emergente di maggior interesse è stata quella dell'adozione di una programmazione effettiva, formata dal basso, in tema di localizzazione, tipologia, gestione e fruizione degli impianti.

La programmazione qui va intesa come esigenza, da parte dei pubblici poteri, di prestabilire tanto il quadro coerente degli obiettivi da raggiungere quanto l'insieme coordinato di attività necessarie per perseguirli, con i relativi strumenti.

È la programmazione secondo questo significato che sembra diventare la questione centrale del governo dello sport regionale tra gli anni settanta e ottanta, mostrandosi peraltro di difficilissima realizzazione nella situazione italiana.

In particolare, attraverso questo nuovo modo in cui veniva organizzata l'attività dei poteri regionali, si voleva anche rimediare al fallimento di quel metodo legislativo di impostare il finanziamento in modo da ripartire i fondi sul meccanismo della domanda, appagando la sola esigenza di «essere comunque presenti nel settore sportivo»⁽³²⁾.

Uno strumento rappresentativo di questo nuovo modo di operare, sul piano organizzativo, veniva offerto dalla creazione di organi collegiali – denominati “consulte” – con funzioni e ambiti di azione molto vasti, e con una accentuata propensione ad estendere la rappresentatività di tutti i soggetti pubblici e privati con interessi nel mondo sportivo⁽³³⁾.

Se a questo si aggiunge la generale tendenza alla realizza-

(32) L'inciso è di S. LIPPARINI, *Sport e tempo libero*, in S. CASSESE (a cura di), *Annuario delle autonomie locali 1987*, Roma, 1987, p. 474.

(33) V. l.r. Veneto 24 agosto 1979, n. 60 (Provvedimenti per lo sviluppo e la promozione delle attività sportive e ricreative), artt. 4-8 e l.r. Emilia-Romagna, 24 luglio 1979, n. 20 (Interventi per la promozione della pratica sportiva e delle attività motorie e ricreative nel tempo libero), art. 3.

zione di impianti polivalenti orientati prevalentemente all'uso sociale e alla loro completa utilizzazione, lo sforzo di innovazione assumeva dimensioni apprezzabili ⁽³⁴⁾.

Il secondo pilastro su cui si è fondata l'azione regionale concerne il rinforzo delle manifestazioni sportive e delle attività promozionali, e il sostegno all'associazionismo ⁽³⁵⁾.

Si è trattato di erogazioni finanziarie basate su diverse modalità di spesa, la cui concreta destinazione e l'effettiva utilizzazione ai fini pretesi non sempre è stata sottoposta a strumenti di controllo e verifica ⁽³⁶⁾.

L'attuazione del metodo della programmazione, realizzato nel settore dell'impiantistica, non è invece attecchito, come strumento generale, in questo campo, anche perché più esposto, rispetto ad altri, all'influenza della temperie politiche ⁽³⁷⁾.

Il terzo pilastro si è sviluppato sulla valorizzazione degli aspetti sociali dell'attività sportiva ⁽³⁸⁾, nella formazione professionale di operatori sportivi ⁽³⁹⁾, nella promozione di studi e ricerche ⁽⁴⁰⁾ e in quella motoria e sportiva a favore dei disabili e

(34) Valga l'esempio di l.r. Molise, 1977, n. 39, l.r. Emilia-Romagna, *cit.* (art. 15), l.r. Marche 1980, n. 46.

(35) V., tra le prime, l.r. Valle D'Aosta 26 agosto 1974, n. 35 (Interventi a favore dello sport), artt. 1 e 2.

(36) Tali carenze, in realtà, venivano colmate ad opera della l.r. Abruzzo 7 maggio 1985, n. 31 (Interventi di promozione e sostegno dell'associazionismo sportivo-ricreativo), l.r. Puglia 16 maggio 1985, n. 32 (Nuova disciplina concernente il servizio sociale regionale per l'attività motoria e sportiva – Abrogazione l.r. 21 luglio 1978, n. 32).

(37) Quanto alle ombre proiettate su questo settore da interessi clientelari v. F.C. RAMPULLA, *Sport e tempo libero*, in S. CASSESE (a cura di), *Annuario delle autonomie locali* 1986, Roma, 1986, p. 524 e S. BARTOLE, *Istituzioni e attività sportive nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Le Regioni*, 1982, p. 273.

(38) V., tra gli altri, gli interventi a favore della salute degli sportivi previsti dalla l.r. Campania 29 marzo 1984, n. 21 (Medicina dello sport e tutela sanitaria delle attività sportive), l.r. Liguria 6 settembre 1984, n. 46 (Tutela sanitaria delle attività sportive) e 8 maggio 1985, n. 38 (Modifiche alla legge regionale 6 settembre 1984, n. 46); l.r. Piemonte 25 marzo 1985, n. 22 (Tutela sanitaria delle attività sportive).

(39) V., fra le tante leggi riguardanti tale peculiare settore, l.r. Friuli-Venezia Giulia 15 giugno 1984, n. 21 (Disciplina dell'esercizio della professione di guida alpina e aspirante guida alpina).

(40) L.r. Veneto 24 agosto 1979, n. 60, *cit.*, l.r. Abruzzo 23 novembre 1986 n. 68 (Interventi di promozione a sostegno della pratica sportiva dilettantistica), l.r. Puglia 16 maggio 1985, n. 32, *cit.*

anziani ⁽⁴¹⁾).

La normazione regionale, secondo lo sviluppo tracciato, sembrava incastonarsi perfettamente con le attribuzioni relative alla «promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti e attrezzature» conferite alle Regioni dall'art. 56 del decreto legislativo 24 luglio 1977, n. 616, quali funzioni ricomprese nella materia del «turismo ed industria alberghiera» ⁽⁴²⁾. La norma citata prevedeva anche che per le attività e gli impianti sportivi e ricreativi di «interesse dei giovani in età scolare», le Regioni provvedessero di intesa con gli «organismi scolastici», mentre il Coni teneva ferme le competenze per l'organizzazione delle «attività agonistiche ad ogni livello e le attività promozionali». Il cerchio veniva chiuso con l'attribuzione al Coni del compito di fornire «consulenza tecnica» alle Regioni «per gli impianti e le attrezzature da essa promossi».

Invero, il quadro normativo fin qui esposto, che sembrava tagliare ad angolo retto l'annodatura del riparto di competenze, era destinato a sollevare una serie di questioni di difficile soluzione poiché attraversato da profonde contraddizioni insite in alcuni settori della legislazione regionale e nelle funzioni proprie delle figure soggettive operanti nel settore.

L'art. 56 ipotizza che il Coni operi sulle attività agonistiche ad ogni livello e le relative attività promozionali, ma, c'è da chiedersi, l'agonismo non è insito in ogni attività sportiva anche quando il risultato della competizione si ottiene dalla comparazione di prestazioni singole? Esso, in definitiva, potrebbe comprendere qualsiasi attività sportiva.

È una norma problematica, che richiede finezza applicativa per evitarne usi eccessivamente allargati o impropriamente ristretti, rispetto al suo giusto campo d'azione.

(41) V., ad esempio, l.r. Liguria 22 aprile 1985, n. 23 (Promozione ed incentivazione degli impianti e delle attività sportive).

(42) Per un'analisi della norma si v. M.P. CHITI, *Commento art. 56 d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616*, in A. BARBERA e F. BASSANINI (a cura di), *I nuovi poteri delle Regioni e degli enti locali*, Bologna, 1978, pp. 355 ss.; ID., in E. CAPACCIOLI e F. SATTA (a cura di), *Commento al d.P.R. n. 616/1977*, Milano, 1980, pp. 937 ss.

Il giusto campo d'azione è però di difficilissima delimitazione: l'attività agonistica è fenomeno complesso e differenziato al proprio interno, in ragione dei fini che la ispirano e dei modi in cui si attua⁽⁴³⁾. Solo per fare un esempio: i corsi di avviamento al tennis sono da includere nella promozione di attività sportive, e quindi di competenza delle Regioni, o sono da inserire tra le attività promozionali dello sport agonistico, e quindi di pertinenza del Coni? In relazione a esso conviene distinguere fra due situazioni.

Lo sport individuale, come mezzo di miglioramento del proprio corpo e della propria interiorità, esercitato fuori dai circuiti dell'impiantistica tradizionale, è per il diritto pubblico giuridicamente irrilevante.

L'attività sportiva agonistica, esercitato nell'ambito delle strutture organizzative imperniate sul Coni – e che concerne esclusivamente il cosiddetto «agonismo programmatico»⁽⁴⁴⁾ –, si svolge, invero, all'interno di una dimensione normativa atta a orientarne e disciplinarne puntigliosamente la messa di interessi pubblici che la sottendono (controllo sanitario, ordine pubblico, affiliazione, ecc.)⁽⁴⁵⁾.

(43) Le attribuzioni del Coni si estendono, secondo la legge, ad «ogni livello», potendosi arguire da ciò che a esso spetti curare sia l'aspetto organizzativo – a cui sono deputati ora gli organi centrali, ora quelli periferici – sia quello territoriale (internazionale, nazionale, regionale) delle attività sportive agonistiche. Il dettato legislativo è criticato da S. BARTOLE (*Istituzioni e attività sportive nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., p. 265) per il quale sarebbe assurdo che il Coni si occupasse di ogni tipo di «torneo cittadino (delle aziende; degli esercizi pubblici; delle parrocchie, ecc.), così come sarebbe insensato che gli attori di questo agonismo municipale o stracciatino fossero vincolati all'osservanza delle regole più rigide dell'agonismo dei livelli superiori». L'A. ravvisa che la differenziazione di fondo è data nella presenza o meno, nell'attività sportiva espletata, di un collegamento relazionale con l'agonismo internazionale. Diverso orientamento è espresso da E. GIZZI (*Sport e regioni*, in *Riv. dir. sport.*, 1988, p. 43, nt. 14), ad avviso del quale l'elemento discrezionale sarebbe dato dal collegamento dello sport con l'aspetto ricreativo e del tempo libero.

(44) Secondo la fortunata distinzione operata da A.B. MARANI TORO, *Sport*, in *Noviss. dig. it.*, v. XVIII, Utet, Torino, 1971, pp. 44 ss.; I. MARANI TORO, A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, cit., pp. 72 ss., 411 ss. e 446 ss.

(45) In mancanza di ammissione all'ordinamento sportivo, ad esempio, l'attività agonistica posta in essere non è giuridicamente rilevante neanche per l'ordinamento statale, in quanto semplice espressione dell'autonomia privata. In materia di costitu-

Oltre ciò, a noi sembra che non ci sia una risposta buona per tutte le scelte legislative: ciascuna situazione va valutata e affrontata alla luce delle circostanze concrete, e le soluzioni potranno essere diverse.

Quel che è certo è che le Regioni, nell'esperienza storica, hanno legiferato in ordine ad aspetti dell'attività agonistica che, secondo il disegno tracciato dall'art. 56, esse non avrebbero potuto realizzare.

Infatti, per quanto sorprendente, quella presa di posizione svelava una realtà di fatto ben più articolata e complessa.

Passando a considerare le misure specificamente volte, in diverso modo, a esplicitare e potenziare lo sport agonistico nelle regioni, appaiono di maggiore rilievo soprattutto i seguenti tre profili.

In primo luogo, tra le leggi regionali, alcune, pur avendo contenuto una serie di previsioni che tendevano a caratterizzare lo sport formativo-ricreativo come servizio sociale e, di conseguenza, si impegnavano a render l'intervento a suo sostegno, cadevano nell'equivoco di privilegiare il finanziamento delle "società dilettantistiche" ⁽⁴⁶⁾. Al legislatore dell'epoca non do-

zione e riconoscimento di federazioni sportive si veda la sentenza con cui il pretore di Brescia (sez. civ., 19 maggio 1990, n. 209, in *Riv. dir. sport.*, 1990, p. 356) ha negato alla federazione italiana gioco calcio femminile sia il legame organico con il Coni, sia la natura pubblicistica, qualificandola una «semplice associazione privata». Nello stesso senso si era orientata una discussa pronuncia della suprema Corte (sez. un., 25 maggio 1965, n. 1027, cit.): «non sono affatto affidati al CONI compiti di inibire o contrastare le varie attività sportive svolte (nel caso specifico) da donne, che sono libere di esercitarle sia singolarmente che in associazioni libere», ritenendo legittimo il rifiuto del Coni di inquadrare la federazione italiano gioco calcio femminile tra le proprie. La tutela degli interessi pubblici che lo Stato riconosce al fenomeno sportivo ha così indotto il Consiglio di Stato (sez. VI, 20 novembre 1963, n. 838, in *Cons. Stato*, 1963, I, p. 1725 ss. e in *Riv. dir. sport.*, 1964, p. 86 ss.) a qualificare l'affiliazione quale atto costitutivo di uno *status* professionale, intendendola come fenomeno analogo all'ammissione negli albi professionali: «l'esercizio da parte di privati (persone fisiche e giuridiche) di attività professionali dirette a promuovere o ad organizzare manifestazioni sportive è necessariamente subordinato alle condizioni e ai limiti previsti della norme legislative e regolamentari ed è inoltre sottoposto, a tutela dell'interesse generale, al potere di supremazia e di vigilanza degli organi previsti dalla legge».

(46) V. l.r. Campania 12 dicembre 1979, n. 42 (Interventi regionali per la costruzione, l'ampliamento, il miglioramento, il completamento e l'acquisto di impianti e at-

veva esser chiaro, e qui sta l'equivoco, che anche lo sport dilettantistico è gravido di agonismo che copre, infatti, a parte lo sport professionistico, la gran parte dell'area, giustappunto, delle società sportive che costituiscono la base organizzativa e funzionale dell'universo Coni⁽⁴⁷⁾.

In effetti dovrebbe esser chiaro che lo sport agonistico non è fenomeno che appare restringersi ed esaurirsi nell'ambito dello sport professionistico (v'è, solo per fare l'esempio più noto, il c.d. "falso dilettantismo").

Per un verso, questo tipo di disposizioni non sono state utili a conseguire lo scopo che, almeno alla luce del d.P.R. n. 616/1977, le Regioni avrebbero dovuto darsi, aprendo la via a più o meno volute azioni di sostegno all'agonistica istituzionalizzata⁽⁴⁸⁾.

trezzature sportive per la promozione e la diffusione della pratica sportiva), art. 2, lettera e) ed f). In questa legge, tra l'altro, si ammette anche che le federazioni sportive o i comitati regionali del CONI possano ottenere contributi per le loro attività. In modo analogo operava la l.r. Piemonte 1 marzo 1979, n. 10 (Norme per la programmazione sportiva in Piemonte). La l.r. Friuli-Venezia Giulia 28 ottobre 1980 n. 57 (modificazioni alla l.r. 18 agosto 1980, n. 43 «Interventi regionali per lo sviluppo delle attività ricreative e sportive»), all'art. 9, prevedeva sovvenzioni ai Comuni e, tramite gli stessi, alle associazioni sportive e ricreative ed ai gruppi scolastici o aziendali per la costruzione di impianti sportivi e per lo svolgimento di attività dilettantistiche. Alcune leggi, invero, si riferivano genericamente all'associazionismo sportivo (cfr., art. 10 l.r. Emilia-Romagna 24 luglio 1979, n. 20, cit.), altre a tutte le associazioni o società sportive che avevano come punto di riferimento federazioni sportive nazionali od enti di promozione sportiva (art. 19, l.r. Veneto 24 agosto 1979, n. 60, cit.).

(47) E. GIZZI, *Sport e Regioni*, cit., pp. 44-45, ha colto molto bene i vari filoni confluenti nella qualificazione di attività agonistica, rilevando che: «anche coloro che praticano lo sport al di fuori di un'attività di tipo lavoristico-professionistico *ad hoc*, quali gli studenti, gli appartenenti alle forze armate e ai corpi di polizia, gli addetti a impieghi, arti o mestieri e tutti coloro che sotto varia forma praticano lo sport per diletto o per benessere fisico, possono anche farlo in modo sistematico, attraverso una specifica preparazione tecnica e sotto la guida di allenatori, allo scopo di cimentarsi nel corso di gare organizzate, sicché anche in questi casi si può dar vita all'agonismo sportivo».

(48) Per questo processo v. F.C. RAMPULLA, *Sport e tempo libero*, nelle varie annate dell'*Annuario delle autonomie locali*, in S. CASSESE (a cura di), Roma (e, più dettagliatamente, in *Guida delle autonomie locali*, 1978, 578 ss.; 1979, p. 678 ss.; 1980, 573 ss.; che, poi, nel 1981 prenderà il nome di *Annuario delle autonomie locali*, v. pp. 576 ss.; 1982, 592 ss.; 1983, 684 ss.; 1984, 678 ss.; 1986, 523 ss.), che adduce, tra l'altro, puntuali esempi di leggi regionali la cui potestà in materia sportiva si estende a competenze materiali ad essa non appartenenti.

Per altro verso, un'altra conseguenza derivante da tale *modus procedendi* era la creazione di un sistema che consentiva a molte società dilettantistiche di ottenere sovvenzioni finanziarie, o agevolazioni delle più diverse forme, sia dal Coni che dalle Regioni, tutto ciò a scapito dello sport ricreativo e del tempo libero ⁽⁴⁹⁾.

Secondariamente, va poi menzionato il particolare privilegio riconosciuto dalla legislazione regionale ai Comuni; detti enti, infatti, erano – pur nella diversità delle previsioni legislative – i destinatari principali di quel coacervo di funzioni sinteticamente riconducibili alla programmazione e pianificazione territoriale dello sport.

Se, come ha dimostrato Rampulla, la realtà dell'esperienza locale «almeno a livello del volume di spesa» si è situata nel privilegiare il settore agonistico, viene spontaneo concludere che gli ambiziosi progetti regionali dello «sport come servizio sociale» erano destinati a ridimensionarsi nella pratica dell'azione comunale.

A questo proposito basterà dire che i mutamenti anche profondi avvenuti nella legislazione regionale, così come erano enunciati negli statuti, nella scelta cioè di una pratica sportiva agganciata ad una nuova dimensione civica, cedevano il passo alle politiche di sostegno degli sport più diffusi e popolari, vissuti nella loro dimensione spettacolare ed emozionale ⁽⁵⁰⁾.

È fatto notorio, che in tutti o in quasi tutti gli otto mila Comuni italiani siano stati realizzati impianti sportivi, costruiti o finanziati da comuni, adibiti agli incontri ufficiali di calcio (tranne eccezioni per le grandi città) e che la libera fruizione degli impianti ai fini meramente ludici è possibile solo per strutture semplici (si pensi ai campetti di quartiere per lo svago motorio) o per strutture polivalenti (una piscina può essere uti-

(49) Sulla necessità di rivedere, entro i limiti derivanti dalle interferenze di diritto privato, i criteri in base ai quali venivano individuati i destinatari dei benefici regionali per dar posto ad una nuova categoria di società e associazioni che avessero il carattere di «territorialità», così da evitare anche nel settore sportivo il c.d. «regime del doppio binario» cfr. S. BARTOLE, *Istituzioni e attività sportive nelle Regioni ad autonomia ordinaria*, cit., pp. 267 ss.

(50) Anche perché più redditizi da un punto di vista elettorale.

lizzata per gare o per la semplice balneazione), ma non è concretamente realizzabile, pena la degradazione dei caratteri tecnici della struttura, per la stragrande maggioranza degli impianti agonistici.

Ha, infine, specifica rilevanza nella medesima direzione la pluralità di interventi regionali volti alla salvaguardia dell'immagine delle comunità locali con diretta e esplicita promozione dello sport agonistico ⁽⁵¹⁾.

Da questa impostazione derivavano, con ogni evidenza, alcune conseguenze che, per un verso, consolidavano e sottolineavano il disegno tracciato dal d.P.R. 616/77, che all'articolo 60 attribuiva le funzioni amministrative della materia non alle Regioni, bensì ai Comuni ai quali perciò competeva «la promozione di attività sportive e ricreative e la realizzazione dei relativi impianti e attrezzature [...]» e, per altro verso, implicavano anche uno sviluppo ulteriore e coerente di alcuni caratteri propri degli enti territoriali.

Nell'insieme, può dirsi anzitutto che emerge una nuova consapevolezza del valore e della funzione degli enti territoriali, anche ai fini dell'organizzazione amministrativa dello sport, con conseguente stimolo alla ricerca di forme nuove di azione amministrativa, in particolar modo nella amministrazione di servizio, propria di uno Stato sociale, e per raggiungere più effettive frontiere di democraticità e di partecipazione dei substrati comunitari alla gestione degli interessi che le riguardavano (e, segnatamente, tramite il ricorso allo strumento consultivo e la sottoposizione alla programmazione regionale anche delle

(51) Tra le tante iniziative legislative, spesso sorrette da interventi infrastrutturali e che non nascondevano affatto lo scopo di promuovere l'immagine della comunità regionale, v. la l.r. Lombardia 8 giugno 1984, n. 29 (campionati del mondo di sci in Valtellina) e le ll.rr. Veneto n. 13 dell'8 aprile 1986 e n. 18 dell'8 aprile 1986.

Altre leggi regionali appaiono chiaramente motivate allo scopo di sostenere la candidatura di un comune della Regione quale sede dei giochi (es. Cortina d'Ampezzo per i giochi olimpici invernali del 1992; v. l.r. Veneto n. 43 del 29 aprile 1985). Si vedano pure la l.r. Puglia n. 32 del 16 maggio 1985, la l.r. Veneto n. 62 del 12 dicembre 1984 (aventi ad oggetto vere e proprie sponsorizzazioni delle manifestazioni sportive nazionali o internazionali) e ancora la l.r. Puglia n. 41 del 27 agosto 1984 e la l.r. Sicilia n. 31 del 17 maggio 1984 (aventi ad oggetto, questa volta, delle società che manifestazioni sportive nazionali o internazionali).

attività e impianti facenti capo alle componenti territoriali del Coni e delle federazioni) ⁽⁵²⁾.

Da questi pur sintetici elementi si può facilmente dedurre che alle soglie degli anni Novanta il disegno pubblicistico dello sport, pur con talune sfasature, appariva esplicito nel delineare un sistema tripolare di governo del settore (con un ruolo essenziale per Coni ed enti locali, e marginali per lo Stato), e dove sul versante dell'attuazione delle Regioni sembrava scorgersi una nuova funzione e finalità che lo Stato non aveva invece individuato: un servizio sociale dello sport ⁽⁵³⁾.

Da questo punto di vista ci si può limitare a constatare come il processo di adeguamento dello sport alla novità delle Regioni abbia comportato il radicarsi di una competenza reticolare, le cui ragioni non vanno ricercate *aliunde*, ma proprio nelle caratteristiche specifiche della materia sportiva quale è risultata dal coacervo delle singole normative statali e regionali.

Solo così si può realmente avere il quadro delle competenze in materia sportiva, dato che questo è un caso di scuola dove, come molto felicemente aveva messo in luce Giorgio Berti, «il livello della disciplina giuridica si alza sempre di più rispetto alla realtà sociale; al di sotto di questo livello si afferma correlativamente una presenza multipla di centri di interessi, che debbono sperimentare la loro coesistenza molto più in linea di fatto e secondo concordanze spontanee, che non attraverso rivendicazioni autoritarie di sfere protette ed esclusive» ⁽⁵⁴⁾.

(52) Più in generale, sui tratti di questo nuovo orizzonte giuridico degli enti territoriali, tra gli altri, fondamentale rimane lo scritto di M. NIGRO, *Gli enti pubblici con dimensione territorialmente definita: problemi vecchi ed esperienze nuove*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, pp. 531 ss., spec. p. 541, che condensa incisivamente queste nuove prospettive nelle note formule «territorio-efficienza» e «territorio-democrazia».

(53) La questione è sviluppata organicamente da G. BERTI, *Premesse e ipotesi sui compiti della Regione nel servizio sociale dello sport*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, p. 611, con la precisazione che lo sport «diventa così pubblico in senso oggettivo, in quanto rappresenta un fascio di interessi sociali».

(54) *Ibidem*, *Premesse e ipotesi sui compiti della Regione nel servizio sociale dello sport*, cit., pp. 609-610.

2.1. Segue. *Su alcuni caratteri del Coni e dell'«ordinamento sportivo». Rapporti tra Coni e Regioni*

Per procedere oltre bisogna ancora insistere nella individuazione dei dati più significativi offerti dall'ordinamento sportivo e dal Coni.

Abbiamo visto che il Coni sviluppa, nel panorama degli enti pubblici, un esperimento del tutto singolare: il suo assetto costitutivo svela niente altro che il momento di emersione e di organizzazione sul piano di una determinata esperienza giuridica di precise forze ed esigenze nate e affermatesi sul terreno politico-sociale; se ogni ente pubblico può assurgere, per propria natura, a nucleo focale nel settore in cui ha vita, questo del «Comitato olimpico nazionale italiano» ci sembra qualificarsi singolarmente in tal senso.

A proposito dei rapporti tra i due ordinamenti un'autorevole dottrina ha notato che mentre l'ordinamento sportivo si proclama originario ed indipendente⁽⁵⁵⁾, lo Stato ne entifica il soggetto di vertice, cioè lo riconosce, dando così luogo ad un primo rapporto conflittuale⁽⁵⁶⁾.

L'osservazione mette in chiaro come sia difficile trovare un equilibrio in un rapporto che nasce all'insegna della conflittualità, tra un ordinamento (quello sportivo) che si sente artefice della propria giuridicità e un ordinamento (quello statale) che lo ingloba nella propria struttura amministrativa considerandolo strumento per la realizzazione dei suoi fini.

In una delle migliori analisi del rapporto tra pubblico potere e gruppi sociali, proprio in relazione all'ordinamento sportivo,

(55) Ci basti qui rinviare alla acuta e meditata valutazione di Cons. Stato, Sez. VI, 20 ottobre 1978, n. 1053, in *Foro it.*, 1979, III, c. 376 ss.

(56) MODUGNO F., *Pluralità degli ordinamenti*, in *Enc. dir.*, v. XXXIV, Giuffrè, Milano, 1985, p. 1 ss., specialmente p. 54; ID., *Ordinamento giuridico (dottrina)*, *ivi*, v. XXX, Giuffrè, Milano, 1980, p. 678 ss. Un diverso orientamento si rinviene in W. CESARINI SFORZA, *La teoria degli ordinamenti giuridici*, cit., cc. 1383-1384, il quale ha sostenuto che quando un corpo sociale diviene ente pubblico si ha solamente l'inquadramento nel sistema del potere statale dei poteri d'imperio di cui è già provvisto ogni corpo sociale autonomo e creatore del proprio diritto.

si è osservato che: «v'è una stretta interconnessione fra la norma statale e il fenomeno giuridico prodotto dal gruppo sociale e che il problema centrale è quello di esaminare il modo in cui questa si realizza; entro quali limiti si può dire che la norma statale crea situazioni di monopolio o di privilegio o, al contrario, determina limitazioni alle manifestazioni del gruppo sociale quali si sono spontaneamente prodotte»⁽⁵⁷⁾.

La entificazione del Coni da parte dell'ordinamento statale, almeno nei rapporti con le Regioni, ha avuto l'effetto di rinforzare l'ordinamento sportivo nei confronti di quest'ultime.

L'attività sportiva è stata, infatti, anche con l'avvento delle Regioni ordinarie, un'attività che nel complesso, ben al di là della sola preparazione alle competizioni olimpiche, è stata governata dal Coni proprio in virtù degli ampi poteri di impronta pubblicistica conferitigli dalla l. 426/42.

Questi poteri si sono altresì materializzati, in primo luogo, nella organizzazione e nell'esercizio dei concorsi a pronostici connessi con manifestazioni sportive svolte sotto il proprio controllo, che non avrebbero potuto competere ad una organizzazione privata visto che tali concorsi erano riservati allo Stato e venivano affidati al Ministero delle finanze⁽⁵⁸⁾.

Per questa parte di attività si è spesso profilata l'ipotesi dell'attribuzione alla regione, da parte dello Stato, di una quota delle entrate che esso percepiva a titolo di imposta sui concorsi pronostici relativi alle attività sportive o, invero, l'attribuzione di una quota delle entrate percepite dal Coni.

In secondo luogo, il Coni svolge un'attività di consulenza tecnica, prestata a favore delle pubbliche amministrazioni per

(57) G. ROSSI, *Enti pubblici associativi*, cit., p. 87. L'impostazione metodologica segnata dall'Autore, consistente nell'analisi del dato normativo congiuntamente al fenomeno sostanziale che esso regola e dal quale è giocoforza condizionato, consente di evitare i fallimenti dei tentativi interpretativi basati o sull'accentuazione dei profili pubblicistici o, al contrario, di quelli privatistici, tutti destinati a non risolvere le delicate questioni che il fenomeno offre: una cartina di tornasole indicatrice di tali difficoltà (e dei relativi insuccessi interpretativi) è offerta dall'annoso dibattito sulla natura giuridica delle federazioni sportive.

(58) Cfr., al riguardo, S. PIASCO, *Lotto e giochi organizzati*, in *Dig. disc. pubb.*, 4^a ed., v. IX, Utet, Torino, 1994, pp. 283-284.

cui, in numerosi procedimenti amministrativi, il Coni è ente di intervento necessario. Tali poteri si sono esplicitati nel settore sanitario (nella l. 1099/71 in materia di «Tutela sanitaria delle attività sportive», è continuo il raccordo funzionale tra Coni e il Ministero della sanità) e più incisivamente in quello dell'impiantistica sportiva in sede di approvazione dei progetti per la costruzione, l'acquisto, l'adattamento, il restauro e le modifiche degli impianti sportivi⁽⁵⁹⁾.

Per questa parte di attività il Coni ha mantenuto un potere che gli ha permesso di essere centro propulsore delle politiche strategiche nel campo dello sviluppo degli impianti sportivi⁽⁶⁰⁾, anche per il determinante rilievo assunto, per molti profili, nel settore del credito sportivo⁽⁶¹⁾.

Va ricordato ancora come in quegli anni, e anche successivamente, lo stesso Coni, in documenti ufficiali iniziò a dichiarare di volersi occupare del solo settore agonistico⁽⁶²⁾, non sen-

(59) V. l. 21 giugno 1928, n. 1580, modificata dal r.d.l. 2 febbraio 1939, n. 302, convertito in l. 2 giugno 1939 n. 739 (ancora vigente, ma nel tempo più volte corretta e modificata). Il potere consultivo del Coni è stato considerato vincolante dalla giurisprudenza, con il corollario che il previo parere favorevole, in linea tecnica, è qualificato come necessario (tra le pronunce più significative si veda di recente Cass. civ., Sez. I, 2 febbraio 2007, n. 2257, in *Foro it.*, 2007, I, c. 2113 ss., con nota di richiami di N. FRANCONI).

(60) Ad opera dell'art. 157 del d.lgs. 112/97 è stato confermato il ruolo decisivo del Coni in materia, con il compito, tra gli altri, di esprimere il parere sulla definizione dei criteri generali che ispirano l'attività programmatica generale.

(61) Con la l. 24 dicembre 1957 n. 1295, con cui fu creato l'Istituto per il credito sportivo, era quest'ultimo a finanziare, con mutui a medio e lungo termine, la costruzione di impianti sportivi da parte degli enti locali e di altri enti pubblici. Il Coni ha qui operato attraverso i conferimenti all'Istituto, attraverso la partecipazione al Consiglio di amministrazione del medesimo e mediante la formulazione di pareri obbligatori sui progetti di impianti (con specifico riguardo all'originario assetto si v. A. MARANI TORO, *Credito sportivo*, in *Nss. D.I.*, Appendice, II, Utet, Torino, 1980, pp. 950 ss.). L'Istituto è attualmente disciplinato dall'art. 4, commi 14, 191 e 192 della l. 24 dicembre 2003 n. 350 (riferimenti essenziali in O. FORLENZA, *Il credito sportivo «conquista» un nuovo statuto*, in *Guida al dir.*, Dossier mensile, *La manovra economica*, 2004, 146; ID, in AA.VV., *Diritto dello sport*, Le Monnier, Firenze, 2004, pp. 97-98), che ha ampliato la sua attività anche nel campo delle «attività culturali».

(62) Va detto peraltro che il Coni ha anche tentato di affermare un proprio diritto al monopolio nelle attività sportive, facendo leva sulla situazione normativa che si era realizzata a causa della caduta del fascismo. Su tale posizione del Coni la giurisprudenza non era univocamente determinata. Esempio è stata la prima pronuncia della Cassazione civile con riguardo al tema della titolarità dei diritti di ripresa

za avere rivendicato a sé l'opera di aver sostenuto ogni settore dell'attività sportiva⁽⁶³⁾.

Il Libro verde dello sport 1971 sintetizzava così le finalità ufficiali dell'ordinamento sportivo: «Coni, Federazioni e società, costituiscono la struttura dello sport agonistico. Altri organismi debbono amministrare lo sport inteso come educazione, formazione, divertimento, tempo libero»⁽⁶⁴⁾ (il corsivo è del

dell'avvenimento sportivo. La corte regolatrice in quell'occasione censurò la tesi con cui il Coni sosteneva l'esistenza di un suo diritto alla ripresa cinematografica degli eventi organizzati sotto la sua egida quale bene immateriale tutelabile *erga omnes*, rilevando come ciò potesse accadere solo in presenza di una disposizione di legge, e non sul monopolio che sino a quel momento il Coni aveva esercitato «su di una prassi che, volenti o nolenti, tutti abbiamo sino ad oggi accettata». In un passaggio successivo della sentenza la corte giungeva addirittura ad attribuire al Coni dei poteri di censura, argomentando che proprio le ampie prerogative attribuite dalla legge all'ente, tese al potenziamento e al perfezionamento fisico e morale degli sportivi, potessero far concepire in capo ad esso «un controllo sulle pellicole per eliminarvi quanto per avventura possa riuscire diseducativo»: Cass. civ., 29 luglio 1963, n. 2118, in *Riv. dir. comm.*, 1963, II, p. 481 ss., con nota di D. PETTITI, *In tema di riproduzione cinematografica della gara sportiva*.

La dottrina che in quel tempo ha esaminato il quadro dell'incidenza complessiva dei poteri del Coni sull'ordinamento statale metteva in luce come il controllo da esso esercitato sull'impiantistica sportiva non solo giuridicamente, ma anche attraverso l'uso esclusivo di essa di cui godevano le società orbitanti nel Coni, costituiva un'eclatante ipotesi di restrizione della sfera di libertà sportiva attraverso il condizionamento degli strumenti per esercitarla (AMATO G., *Problemi costituzionali connessi all'attuale disciplina del Coni*, cit., pp. 916-917).

(63) V. *Libro bianco dello sport 1966*, a cura del Coni (in *Riv. dir. sport.*, 1966, pp. 293 ss.). In questo documento si afferma che la «grande società nazionale deve ora compiere il suo dovere nel settore dello sport educativo e formativo [...] ad un'opera così utile e da tanto tempo auspicata, lo sport ufficiale vuole collaborare con assoluta fedeltà» (p. 297).

(64) Approvato dal Consiglio nazionale il 25 febbraio 1971 (in *Riv. dir. sport.*, 1971, pp. 144 ss.). Il documento riporta altre interessanti affermazioni che testimoniano la presa di distanza dell'ente dallo sport non agonistico: «Il Coni intende solennemente chiarire che il compito di costruire impianti sportivi per la collettività nazionale non appartiene a lui» (p. 145); ancora: «Esso continuerà ad assicurare finanziamenti delle Federazioni sportive e delle attività che rientrano nell'ambito delle sue strette competenze [...] assicurerà l'aiuto agli impianti sportivi la cui funzionalità è strettamente connessa alla pratica dello sport ed alla specializzazione di atleti e tecnici» (p. 145). In relazione ai rapporti con Regione ed enti locali, si afferma che: «Nello stesso tempo le Regioni dovranno resistere alla facile tentazione di erogare denaro pubblico per attività sportive a carattere professionistico [...] esse dovranno offrire il massimo appoggio alle libere società sportive dilettantistiche»; «Ai comuni viene riconosciuto il ruolo di stimolo e organizzazione alla politica dello sport sociale [...] Essi debbono essere liberati dall'ipoteca dell'articolo 91 della legge comunale e provinciale che

testo).

In un altro interessante documento pubblicato sotto il titolo *Il Coni. e la federazioni sportive alla conferenza nazionale dello sport* ⁽⁶⁵⁾, con riferimento al d.P.R. 616/77 si diceva che il Coni con le sue federazioni: «ha il diritto-dovere di organizzare le attività agonistiche ad ogni livello, nonché le relative attività promozionali, finalizzate all'addestramento specifico e alla specializzazione dei giovani che intendono avviarsi alla pratica delle attività agonistiche» e che «può svolgere un'attività di consulenza tecnica allo Stato, alle Regioni e agli Enti Locali, come d'altra parte previsto dall'art. 56 del d.P.R. n. 616 del 1977 per gli impianti promossi dalle Regioni; e ciò in quanto rappresentante dell'utenza sportiva e in ragione della sua vasta e specifica esperienza maturata anche alla luce di quanto si realizza all'estero».

È chiaro che il Coni si ergeva, per citare Augusto Barbera, a moderno «Principe» delle politiche sportive di spessore, al di là di alcun legame sostanziale con le comunità territoriali ⁽⁶⁶⁾.

E se, a ben vedere, dai documenti citati non si escludevano forme intense di partecipazione di Regioni e comuni all'esercizio di funzioni pubbliche in materia di sport non era ammissibile tuttavia che per tale via si misconoscessero il ruolo e le prerogative di quest'ultimi, anch'essi in grado di ricondurre gli interessi particolari dell'attività sportiva nell'ambito di interessi politici generali.

Per concludere, andava comunque registrata con favore la tendenza delle Regioni a superare una posizione per la quale gli enti pubblici territoriali erano da escludersi dal novero dei soggetti che potessero accostarsi all'attività agonistica, di cui si sottolineava la necessaria caratterizzazione «specialistica» da

non include tra le spese obbligatorie la costruzione, manutenzione, attrezzatura degli impianti sportivi comunali» (pp. 148-149).

(65) Nella *Riv. dir. sport.*, 1982, pp. 477-539 (documento presentato dal Coni alla Conferenza nazionale dello sport – Roma 10-13 novembre 1982).

(66) A. BARBERA, *Comm. Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), Zanichelli – Il foro italiano, Bologna-Roma, 1975, *sub* art. 2, riferendosi ai partiti politici e sindacati nel problema riguardante l'atteggiamento del giudice di fronte ai diritti del singolo all'interno di tali formazioni.

parte di un Coni che si considerava soggetto «ufficiale» dello sport italiano.

3. *L'organizzazione pubblica sportiva dopo la prima legge di riforma organica del settore ad opera del d.lgs. 242/99 e la delineazione di un sistema conicentrico*

L'ulteriore copertura pubblicistica che lo Stato aveva conferito al Coni con la l. 70/75 aveva contribuito a irrigidire le strutture e ad asfissiare quel dinamismo invece necessario ad un ente che deve operare con modalità e tempi rapidissimi, che ha continui rapporti con organizzazioni internazionali e nazionali, che deve fronteggiare l'allestimento di centinaia di manifestazioni e presenziare ai più disparati avvenimenti collegati allo sport⁽⁶⁷⁾.

I limiti di un tale condizionamento normativo sono stati superati con la l. 138/92 che ha regolamentato il Coni secondo principi di ampia flessibilità conferendo all'ente stesso il potere di emanare «le norme di funzionamento e di organizzazione, l'ordinamento dei servizi, il regolamento organico e il regolamento di amministrazione e contabilità, anche in deroga alle disposizioni della l. 20 marzo 1975, n. 70»⁽⁶⁸⁾.

Si è trattato di una disciplina transitoria («fino all'entrata in vigore della legge quadro sullo sport»), che ha però permesso al Coni di assumere una speciale posizione autonomistica con una potestà normativa regolamentare che aveva contenuti simili a quella statutaria.

Ma il processo di una completa autonomia statutaria⁽⁶⁹⁾ dal-

(67) V. il documento pubblicato sotto il titolo *XXXVII Consiglio nazionale del Coni 1984*, in *Riv. dir. sport.*, 1984.

(68) Art. 1, l. 31 gennaio 1992, n. 138 «Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità del Comitato olimpico nazionale italiano (Coni)». Sui nuovi tipi di controllo introdotti da questa legge, L. GHIA, *Il Coni e la legge 31 gennaio 1992 n. 138*, in *Riv. dir. sport.*, 1993, p. 388 ss.

(69) La dimostrazione che anche gli enti privi di statuto possano esibire un grado di autonomia elevato rispetto allo Stato è in G. ROSSI, *Gli enti pubblici*, cit., p. 234 ss.; ivi in nota i riferimenti alla dottrina dominante che, invece, esprime una posizione

le strettoie in cui il Coni era costretto trova il suo appoggio nel d.lgs. 242/99, che sviluppa e porta a concrete conclusioni le premesse pocanzi citate.

Con la riforma (proseguita ad opera dell'art 8, del d.l. 138/2002 ⁽⁷⁰⁾, e dal d.lgs. 15/2004 ⁽⁷¹⁾) l'organizzazione dell'ente è regolata dal legislatore solo per quanto riguarda i principi generali, la disciplina organica è affidata all'ente sia per ciò che riguarda le norme organizzative che per le regole relative al modo di svolgere le funzioni e/o l'attività.

Tale autonomia viene riconosciuta e garantita a livello legislativo non come tale ma nella misura in cui consente e favorisce il libero sviluppo della persona o nella misura in cui garantisce la tutela di interessi collettivi che hanno nello sport una occasione di manifestazione.

La conclusione si trae in maniera inequivocabile da un'interpretazione meramente letterale dell'art. 2 del d.lgs. 242/99 (come modificato dall'art. 1, c. 1, d.lgs. 15/2004), che demanda al Coni il sostegno alla «massima diffusione della pratica sportiva», lasciando salve le competenze degli enti territoriali, il compito di adottare misure di tutela della salute degli atleti, di concerto con la Commissione per la vigilanza e il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sporti-

opposta.

(70) Il decreto, convertito, con modificazioni, nella l. 8 agosto 2002, n. 178, ha disposto la costituzione della Coni Servizi s.p.a. La società è interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze; ha il compito di svolgere tutte le attività strumentali del Coni. È stato disposto il passaggio del personale di quest'ultimo e la successione ad esso nei rapporti attivi e passivi, nella titolarità dei beni e nella gestione delle risorse; i rapporti finanziari fra i due enti sono regolati da un contratto di servizio annuale. È importante osservare, peraltro, che – come è stato sottolineato da G. NAPOLITANO, *Il "riassetto" del Coni*, S. CHERUBINI – C. FRANCHINI (a cura di), *La riforma del Coni. Aspetti giuridici e gestionali*, Franco Angeli, Milano, 2004, p. 15 –, il Coni viene svuotato di gran parte dei suoi compiti, configurandosi così «come un soggetto dell'ordinamento sportivo che assume rilevanza giuridica nell'ordinamento statale soltanto in singoli momenti legislativamente individuati».

(71) D. lgs. 8 gennaio 2004, n. 15 (Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, recante «Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano - CONI», ai sensi dell'art. 1 della legge 6 luglio 2002, n. 137). Per un agile commento v. G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del Coni e delle federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, p. 353 ss.

ve, e di incoraggiare lo sport dei disabili, in collaborazione con il Comitato italiano paraolimpico, nonché di impedire ogni forma di violenza, discriminazione, razzismo, xenofobia con la promozione e l'assunzione di mirate e adeguate iniziative.

Tutto ciò si innesta in un impianto legislativo che tende ad attribuire al Coni compiti sempre più vasti nel settore sportivo nazionale.

Nella prospettiva in parola, quanto mai dettagliati e stringenti sono i precetti volti ad adeguare gli statuti degli Enti di promozione sportiva che vogliono ottenere il riconoscimento ai fini sportivi da parte del Coni (art. 5, c. 2 lett. *c*), d.lgs. 242/99)⁽⁷²⁾, nonché i poteri di controllo esercitati dalla Giunta nazionale del Coni su di essi in merito al regolare svolgimento delle competizioni, alla preparazione olimpica e all'attività sportiva di alto livello e all'utilizzo dei contributi finanziari a questi erogati dal Coni (art. 7, c. 2, d.lgs. 242/1999, come mod. dall'art. 1, c. 13, lett. *d*), e, d.lgs.15/2004).

Si tratta di attività che ampliano la sfera del controllo del Coni su gruppi sportivi diversi da quelli che lo hanno tradizionalmente costituito e che, anzi, storicamente hanno rappresentato una alternativa proprio al sistema sportivo incentrato sul monopolio del Coni⁽⁷³⁾.

(72) Ad iniziare dalla esigenza, per gli enti che vogliono ottenere il riconoscimento ai fini sportivi, di uniformare i propri statuti ai principi fondamentali stabiliti dal Consiglio nazionale del Coni (art. 5, comma 2, lett. *b*), come mod. dall'art. 1, comma 7, lett. *a*), d.lgs. 15/2004). Gli enti di promozione sportiva per ottenere detto riconoscimento, tra l'altro, devono garantire una presenza organizzata in almeno quindici Regioni e settanta province, avere un numero di società o associazioni dilettantistiche affiliate non inferiore a mille, con un numero di iscritti non inferiore a centomila nonché avere svolto attività nel campo della promozione sportiva da almeno quattro anni (si v., da ultimo, lo Statuto deliberato dal Consiglio nazionale del Coni il 26 febbraio 2008, artt. 26-28).

(73) Difatti, la centralità del Coni nel sistema sportivo italiano è stata molte volte messa in discussione proprio dagli enti di promozione sportiva (su queste vicende, che non possono essere approfondite in questa sede, v. S. BENVENUTI, *Gli enti di promozione sportiva*, in *Studi sen.*, 1988, pp. 7 ss.). Gli Enti di promozione sportiva, ancora oggi molto importanti e diffusi sul territorio nazionale, hanno però perso gran parte del loro peso politico e sociale, perché è presto detto: tali enti traevano la loro origine e la loro importanza dall'essere tutti portatori ed espressione di particolari correnti ideologiche e socio-politiche, ovvero erano nati e poi sviluppati quali espressione sportiva dei partiti politici. Di conseguenza, a partire dagli anni 90', in seguito

Al contempo, la fuoriuscita delle Federazioni sportive nazionali dal sistema pubblicistico dello sport, non sembra allentare la presa sui forti poteri che l'ente esercita su di esse.

Con riguardo alle federazioni (e alle discipline sportive associate, il cui regime giuridico è in buona sostanza accomunato), in passato si è discusso molto sulla loro natura; e a metà degli anni ottanta, a seguito delle censure rivolte alla prevalente concezione pubblicistica, aveva acquistato credito la tesi della loro natura mista⁽⁷⁴⁾.

Le federazioni sono adesso persone giuridiche di diritto privato, si è con tutto ciò voluto precisare che questi enti svolgono l'attività sportiva in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Cio e del Coni, «anche in considerazione della valenza pubblicistica di specifiche tipologie di attività individuate nello statuto del Coni» (art. 15, c. 1 e 2, d.lgs. 242/1999, come mod. dall'art. 1., c. 23, d.lgs. 15/2004).

Questa opzione legislativa significa anzitutto prendere le distanze dalla vecchia disciplina che qualificava le federazioni quali organi del Coni, e svela che, accostandosi possibilmente al vero, fosse nel giusto l'interpretazione tesa ad attribuire loro natura pubblica.

Sia come sia, l'attività federale non è svincolata al potere di indirizzo e controllo del Coni, cui spetta il compito di «armonizzare» la loro azione.

Tale compito si traduce nel potere, spettante al Consiglio nazionale, di dettare i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi gli statuti delle federazioni, nell'emanazione dei provvedimenti del loro riconoscimento ai fini sportivi, nello stabilire i criteri e le modalità per l'esercizio dei controlli su di esse⁽⁷⁵⁾.

al tramonto e al declino dei partiti politici tradizionali, gli enti di promozione sportiva si sono trovati privi della piattaforma ideologica e strutturale da cui traevano la loro forza.

(74) Per non ripetere qui inutili citazioni di fonti, cfr. R. CAPRIOLI, *L'autonomia normativa delle federazioni sportive nazionali nel diritto privato*, Jovene, Napoli, 1997, ed in particolare il primo capitolo (Le federazioni sportive nazionali tra diritto privato e diritto pubblico).

(75) All'organo esecutivo del Coni, che è la giunta nazionale, spetta invece

Simili previsioni vengono integrate da altre che condizionano, nella loro esistenza e in parte nel loro contenuto, la loro autonomia. In simile prospettiva si iscrivono, ad esempio, da un verso, il principio per cui gli statuti delle federazioni devono adottare norme volte a salvaguardare il principio della democrazia interna (art. 16, d.lgs. 242/1999, che individua anche alcune garanzie che gli statuti sono tenuti a prevedere in materia di procedure elettorali anche per assicurare un'equa rappresentanza di atleti e atlete) ⁽⁷⁶⁾; e, dall'altro verso, vi si affianca l'imposizione alle federazioni del dovere di favorire l'esercizio dello sport «da parte di chiunque in condizione di parità» e in armonia con l'ordinamento di settore (art. 16, d.lgs. 242/1999).

Nella prospettiva in parola, assume rilievo pure l'art. 7 della l. 186/2004 che detta una norma di interpretazione autentica in materia di attività sportiva dilettantistica. Esso infatti sancisce che «in relazione alla necessità di confermare che il Coni è l'unico organismo certificatore della effettiva attività sportiva svolta dalle società e dalle associazioni dilettantistiche [...] quale garante dell'unicità dell'ordinamento sportivo nazionale», rimarcando il carattere di ente necessario per l'amministrazione pubblica dello sport.

Una prima conclusione da trarre, alla luce del diritto positivo, è quella che l'autonomia Coni e delle federazioni è funzionalizzata alla promozione degli interessi generali o sociali che lo sport investe a raggiera; e che, al contempo, il Coni vede accresciuta la sua centralità nel sistema pubblicistico dello sport,

l'esercizio della vigilanza sulle federazioni, approvazione dei bilanci, la ripartizione dei contributi finanziari loro destinati, la deliberazione di commissariamento. Di grande importanza sono, ancora, le molteplici ipotesi di «delega» di poteri del Coni alle federazioni sportive (v., ad esempio, l'art. 12 l. 91/1981, nel testo fissato dalla l. 586/1996, che affida alle federazioni il compito, per delega del Coni, di svolgere i controlli sulle società sportive professionistiche, e assumere i provvedimenti necessari a garantire la regolarità dei campionati).

(76) Si consideri soprattutto G. VOLPE PUTZOLU, *Società e federazioni sportive*, in A. LENER, O. MAZZOTTA, G. VOLPE PUTZOLU, G. GAGLIARDI, *Una legge per lo sport?*, in *Foro it.*, V, c. 308 (e, *amplius*, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Giuffrè, Milano, 1977, pp. 90 ss.), in cui, a proposito del principio di democrazia riferito alle comunità intermedie, si dice che: «è concetto tra i più controversi e di difficile attuazione pratica».

anche nei confronti di gruppi con esso non federati.

La espansione dei compiti affidati al Coni deriva quindi da una consapevole strategia statalistica, dalla necessità di rispondere a specifici interessi che sono stati progressivamente assunti nella sfera pubblica in connessione all'ingresso nella stessa di nuovi interessi collettivi.

Ciò induce ad abbandonare gli orientamenti volti a sostenere una costante e stretta corrispondenza fra l'interesse da realizzare e una certa struttura associativa⁽⁷⁷⁾: il Coni, sempre alla luce del diritto positivo, realizza fini sportivi e fini non sportivi⁽⁷⁸⁾.

Altro è dire che il Coni, come è poi nella realtà storica, è l'ente che meglio di ogni altro è capace di garantire le finalità dell'ordinamento sportivo e la cura del suo *ubi consistam* istituzionale: lo sport dei record, dei campioni, dello spettacolo, il cui culmine è sì rappresentato dalla celebrazione delle olimpiadi (art. 2, c.1, d.lgs. 242/1999).

In questa prospettiva è sintomatica (fra l'altro) la vigenza all'interno dell'ordinamento sportivo del principio del voto plurimo nelle elezioni degli organi federali⁽⁷⁹⁾.

Invero, non si coglierebbe in pieno la realtà contrapponendo fini sportivi e quelli di derivazione esterna. E ciò perché pure i primi sono in varia misura condizionati, nella loro esistenza e in parte nel loro contenuto, dall'intervento legislativo; il quale spesso esige che i fini sportivi siano rispettosi di alcuni valori

(77) Per l'insufficienza di una simile prospettiva v. M. BASILE, *Le persone giuridiche*, con un contributo di M.V. DE GIORGI, in G. IUDICA e P. ZATTI (a cura di), *Tratt. dir. priv.*, Giuffrè, Milano, 2003, pp. 76 ss.

(78) Fra i contributi dottrinali mette conto di essere segnalato, per l'esposizione lucida che dedica al problema delle finalità che inducono lo Stato alla pubblicizzazione dello sport, quello di R. PEREZ, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di M.S. Giannini*, Giuffrè, Milano, 1988, I, pp. 509 ss.

(79) Cfr. art. 3 dei Principi fondamentali degli statuti delle Federazioni Sportive Nazionali, delle Discipline Sportive Associate e delle Associazioni Benemerite, 2007 (reperibili nel sito www.coni.it), approvati dal consiglio nazionale del Coni il 28 febbraio 2007, delib. n. 1352/2007, ove alle società e associazioni sportive che si siano distinte per importanza e qualità dei risultati raggiunti, in aggiunta al voto di base, possono essere attribuiti voti plurimi così da premiare il profilo agonistico da esse esibito.

primari dello Stato ⁽⁸⁰⁾.

Concludiamo con una domanda (alla quale cercheremo di rispondere nel prossimo paragrafo): quale spazio e possibilità hanno attualmente le Regioni di fronte al rinvigorirsi delle prerogative del Coni?

4. *Lo sport nel disegno del cd. «terzo decentramento» amministrativo*

La trasformazione del sistema amministrativo italiano e della ripartizione dei poteri e dei compiti amministrativi e di governo tra i diversi livelli istituzionali operata dal nuovo articolo 118 Cost., sulla base dei principi di sussidiarietà, di adeguatezza e di differenziazione ⁽⁸¹⁾, non hanno spiazzato la disciplina in materia sportiva con il consequenziale superamento dei principi sui quali si imperniava.

La profonda riforma istituzionale, com'è noto, era stata anticipata dalla legge 59/1997, che aveva delegato il governo a provvedere a una larga redistribuzione di funzioni e compiti amministrativi ispirandosi, esattamente, ai tre principi appena menzionati ⁽⁸²⁾.

(80) Cfr. la l. 14 dicembre 2000, n. 376 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgimento di competizioni sportive agonistiche) che all'art. 1, c. 2°, prevede tra gli elementi del reato di doping il requisito del dolo specifico consistente nel «fine di alterare le prestazioni agonistiche degli atleti».

(81) Da ultimo, v. il saggio del giurista che di questa riforma è stato comunque ispiratore: F. BASSANINI, *Il quadro costituzionale: l'equiordinazione fra stato e istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà*, in AA.VV. (Atti del LII convegno di studi di scienza dell'amministrazione), *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 43 ss.

(82) Quattro anni prima, all'indomani dell'esito positivo del referendum abrogativo nei confronti della legge istitutiva del ministero del turismo e dello spettacolo, si avviava la vicenda relativa all'assetto dell'amministrazione centrale del settore sportivo. Agli assestamenti relativi agli effetti abrogativi del referendum si è fatto fronte con il d.l. 4 agosto 1993, n. 27 reiterato, con modificazioni, ben nove volte e, da ultimo, il d.l. 29 marzo 1995, n. 97 veniva convertito con modifiche nella l. 30 maggio 1995, n. 203 (pubblicata nel *Giornale dir. amm.*, 1995, *Il riordino delle funzioni in materia di turismo, sport e spettacolo*, con commento di C. FRANCHINI, pp. 877-888). Il settore sportivo transitava, così, dal soppresso ministero alla presidenza del consi-

Ma, l'atteso ridisegno del sistema amministrativo dello sport, delineato dall'art. 157 del decreto delegato 112/1998, sortiva effetti ben limitati e non soddisfaceva certo le attese delle Regioni.

La norma in oggetto demandava per intero alla scelta delle Regioni l'elaborazione dei programmi relativi agli impianti sportivi destinati alle manifestazioni sportive agonistiche relative ai campionati organizzati secondo criteri di ufficialità, in riferimento al d.l. 2/1997, convertito con modificazioni dalla l. 65/1987 (legge sui campionati di calcio "Italia '90"), mentre riservava la competenza della definizione dei relativi criteri e parametri, su cui la stessa doveva svilupparsi, alla «autorità di governo competente, acquisito il parere del Comitato olimpico nazionale italiano (Coni) e della conferenza unificata» (comma 1)⁽⁸³⁾.

Il secondo comma del medesimo articolo prevedeva anche che per il riparto dei fondi provvedeva l'autorità di governo, una volta acquisito il parere del Coni e della Conferenza unificata, ma il limite della norma era costituito, appunto, dalla mancata previsione di risorse aggiuntive.

glio. Ad essa venivano attribuite le funzioni di partecipazione ai processi decisionali comunitari, programmazione delle politiche di settore e raccolta ed elaborazione dati (art. 2, primo comma, del d.l. 97/95) e, altresì, le altre competenze previste dagli atti normativi menzionati dal successivo secondo comma, fra cui quelle più importanti erano la vigilanza sul Coni e le competenze statali in materia di impiantistica sportiva. Presso la presidenza del consiglio dei ministri, ad opera del d.P.C.M. 10 marzo 1994, veniva anche istituito l'ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi. Per una più estesa analisi GIORDANI, *Il referendum abrogativo del Ministero del Turismo e dello spettacolo e i suoi effetti nel settore dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1996, p. 282 ss.; G. DELLA CANANEA, *Sport e tempo libero, Annuario delle autonomie locali 1995*, in S. CASSESE (a cura di), Roma, 1996, pp. 521-523; ID., in *op. cit.*, 1997, pp. 530-531. Con il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 38, istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali, le funzioni in materia di sport venivano trasferite a quest'ultimo ministero. Esso esercitava le funzioni in materia sportiva nel modo indicato dall'art. 2, comma 2, lett. g) e comma 3, lett. b), della legge istitutiva.

(83) Sull'incidenza operata nello sport ad opera del c.d. «terzo decentramento» v., da ultimo, M. GOLA, *Sport e Regioni nel titolo V della Costituzione*, in C. VACCA (a cura di), sez. introduttiva di G. BERNINI, *Giustizia sportiva e arbitrato*, Giuffrè, Milano, 2006, p. 49 ss., spec. pp. 52-55. Si veda altresì L. COEN, *Commento all'art. 157 del d.lgs. n. 112 del 1998*, in G. FALCON (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna, 1998, p. 521 ss.

Infatti, a fronte di un solo intervento statale – quello connesso al già citato intervento normativo legato all'organizzazione dei mondiali di calcio svolti nel 1990 – il peso finanziario per la realizzazione, il completamento e la messa in sicurezza di impianti nuovi, della manutenzione di quelli già esistenti, continuava a gravare, come sempre, interamente sulle Regioni e sugli enti locali ⁽⁸⁴⁾.

In altre parole, la conquista di ulteriori spazi di intervento nel settore dell'impiantistica sportiva da parte delle Regioni sembrava svuotarsi di fronte alla mancanza di trasferimento di risorse finanziarie adeguate.

Senza dubbio l'intervento esaminato si è mosso lungo una direzione in buona sostanza già tracciata nei precedenti interventi normativi in materia: conferire alle Regioni ed enti locali tutto ciò che concerne lo sport, mantenendo invece la riserva statale in materia di vigilanza sul Coni (e per mezzo di esso il controllo anche sullo sport agonistico) e sull'istituto per il credito sportivo (comma 3, art. 157 e art. 3, comma 7 del medesimo decreto) ⁽⁸⁵⁾.

Questa lettura trova conferma anche nel d.lgs. 242/1999 che delinea le funzioni del Coni: «nei limiti di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616» (art. 2, primo comma).

Nel quadro che precede si inserisce un importante fattore che accomuna nettamente l'intervento statale e quello regionale in materia di sport: il collegamento dello sport nel settore organico «servizi alla persona e alla comunità» ⁽⁸⁶⁾. Tale qualifica-

(84) Per una vivace critica a tale indirizzo v. A. ZANINI, *Sport (Capo VII)*, in questa *Rivista*, 1998, pp. 652-654.

(85) Allo stesso tempo, il quarto comma dell'art. 157 disponeva il riordino dell'istituto per il credito sportivo, anche per garantire «un'adeguata presenza nell'organo di amministrazione di rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali».

(86) Così è rubricato il Titolo IV del d.lgs. 112/1998 ove è collocato l'art. 157. Sul peso e le motivazioni di questa opzione legislativa v. L. DEGRASSI, *La razionalizzazione dello stato sociale. Nell'ordinamento dei servizi alla persona e alla comunità*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 54 e *passim*, che avvia la sua indagine dalla constatazione che nell'espressione «servizi alla persona e alla comunità» si può «cogliere sia il restrittivo *revirement* contenutistico subito dalla figura «servizi sociali», sia il senso

zione dello sport da parte del legislatore nazionale trova il suo pendant nella legislazione adottata dalle Regioni successivamente al c.d. terzo decentramento amministrativo del 1998 improntata al tentativo di offrire un servizio sociale dello sport.

5. La legislazione regionale nell'attuale ordinamento costituzionale: continuità e discontinuità con l'assetto antecedente la riforma del Titolo V

La normativa regionale avente ad oggetto esclusivo e principale il fenomeno sportivo è, a partire dal 1999, abbondante e, sviluppando l'esperienza normativa maturata nel settore negli anni scorsi, ricca di leggi di ampio respiro finalizzate alla promozione dello sport e alla realizzazione e miglioramento degli impianti⁽⁸⁷⁾.

Tutte queste leggi, spesso denominate come «testo unico», presentano affinità nella finalità che si propongono e nei moduli organizzativi e procedurali allestiti per il loro conseguimento; inoltre, si caratterizzano per la comune aspirazione ad una regolamentazione organica e completa dell'attività sportiva⁽⁸⁸⁾.

Gli obiettivi riguardano la promozione dello sport, delle attività motorie e del tempo libero⁽⁸⁹⁾.

della razionalizzazione dello Stato sociale di seconda generazione».

(87) Come abbiamo già visto i settori di intervento delle vecchie leggi regionali in materia si estendevano già in gran parte di ambiti quali l'impiantistica sportiva, l'istruzione professionale e la formazione degli operatori sportivi, la tutela sanitaria e la medicina dello sport, il sostegno di iniziative riservate ai disabili, la effettuazione di studi, ricerche pubblicazioni in materia sportiva, i rapporti di collaborazione con gli enti scolastici e con gli organi centrali e periferici del Coni e delle Federazioni sportive.

(88) Tra queste le più organiche sono: l.r. Liguria 5 febbraio 2002, n. 6 (Norme per lo sviluppo degli impianti e delle attività sportive e fisico-motorie); l.r. Lazio 20 giugno 2002, n. 15 (Testo unico in materia di sport); l.r. Lombardia 8 ottobre 2002, n. 26 (Norme per lo sviluppo dello sport e delle professioni sportive in Lombardia); l.r. Friuli-Venezia 3 aprile 2003, n. 8 (Testo unico in materia di sport e tempo libero); l.r. Valle d'Aosta 1 aprile 2004, n. 3 (Nuova disciplina degli interventi a favore dello sport); l.r. Basilicata 1 dicembre 2004, n. 26 (Nuove norme in materia di sport).

89 Per una chiara distinzione tra queste aeree di intervento legislativo, vedi C. BOT-

A tal riguardo, vi è una costante affinità lessicale sulle formule adottate, che fanno leva sulla loro natura di servizio sociale o di momenti di sviluppo culturale e civile della comunità.

La stessa somiglianza, tra l'altro, si può ravvisare nelle funzioni rivolte in eguale modo a sostenere e finanziare progetti volti a favorire l'esercizio e lo sviluppo dello sport, il potenziamento dell'impiantistica e l'implementazione dell'associazionismo.

Nell'esecuzione di tali compiti, l'amministrazione regionale opera attraverso interventi sia diretti, disciplinando l'organizzazione degli uffici regionali, che indiretti. Questi ultimi, di gran lunga superiori, consistono in sovvenzioni da erogarsi in favore di soggetti pubblici e privati valutati idonei a perseguire i fini sportivi e ad approntare le spese necessarie.

Per agevolare il raggiungimento di tali obiettivi, si può procedere alla stipulazione di apposite convenzioni con banche e, in via privilegiata, con l'istituto per il credito sportivo.

Sul piano organizzativo, le Regioni si muovono tutte sullo stesso piano, con la previsione di organismi tecnici e rappresentativi a cui vengono assegnate funzioni consultive e propositive nei confronti degli organi amministrativi regionali: emerge con sufficiente chiarezza il tentativo di ricondurre ad unitarietà e coerenza i diversi strumenti programmatori.

Dal complesso delle leggi regionali appena disegnato, si può argomentare:

- le leggi inerenti ad interventi organici nelle attività sportive rappresentano un dato definitivamente acquisito nell'esperienza regionale e, in genere, sono soggette solo a modifiche parziali soprattutto in sede di approvazione di leggi finanziarie o di quantificazione annuale della spesa;

- la consapevolezza che lo sport rappresenta un sistema dove agisce una pluralità di soggetti pubblici e privati ha comportato la frammentazione dei possibili destinatari dei finanziamenti e degli interventi finanziabili, ma per lo più vengono preferiti

TARI, *La disciplina giuridica delle attività motorie: i profili istituzionali*, in C. BOTTARI (a cura di), *Attività motorie e attività sportive: problematiche giuridiche*, Cedam, Padova, 2001, pp. 7-9.

quei soggetti che esplicano la loro attività sotto il riconoscimento del Coni e delle federazioni sportive nazionali. Esistono tuttavia ipotesi in controtendenza in cui è richiesta la condizione di non affiliazione dei soggetti beneficiari dei contributi regionali alle federazioni nazionali;

- l'attenzione sempre maggiore non tanto alla costruzione di impianti ma alla loro conveniente utilizzazione. La sostanza è questa: la Regioni tendono alla finalità di maggior sfruttamento degli impianti sportivi sul territorio ed a garantire l'uso quanto più allargato di essi;

- il sostegno e lo sviluppo delle attività sportive è patrocinato senza distinzioni esplicite fra le attività di tipo agonistico e quelle di tipo non agonistico. Sempre di più si promuovono interventi a favore dello sport-spettacolo, favorendo sia l'organizzazione di manifestazioni sportive di carattere nazionale o internazionale localizzate nel territorio della Regione sia la partecipazione di atleti a manifestazioni e campionati di livello ultraregionale⁽⁹⁰⁾;

- l'estensione dell'intervento regionale nel settore delle sponsorizzazioni delle attività sportive finalizzate a promuovere verso l'esterno l'immagine della Regione⁽⁹¹⁾, o norme che si prefiggono la sola tutela del talento atletico⁽⁹²⁾;

- la generale considerazione delle necessità dei disabili, anziani, giovani e delle persone che versano in gravi condizioni di disagio sociale⁽⁹³⁾.

A questo primo ordine di leggi, se ne delineano altri in ambiti di intervento alquanto diversificati.

Innanzitutto, vi sono una serie di provvedimenti legislativi che promuovono la diffusione delle attività sportive nel più ampio quadro della tutela della salute⁽⁹⁴⁾, o nel contesto di po-

(90) V. l.r. Sardegna 17 maggio 1999, n. 17 (Provvedimenti per lo sviluppo dello sport in Sardegna).

(91) Cfr. art. 13 della l.r. Puglia 4 dicembre 2006, n. 23 (Norme per lo sviluppo dello sport per tutti).

(92) Art. 37 della l.r. Sardegna 17 maggio 1999, n. 17, cit.

(93) V. l.r. Veneto 14 agosto 2003, n. 17 (Norme per la promozione della pratica sportiva delle persone con disabilità).

(94) Tra gli interventi più significativi v. l.r. Toscana 9 luglio 2003, n. 35 (Tutela sa-

litiche pubbliche a favore della condizione giovanile ⁽⁹⁵⁾.

A un secondo ambito sono da ascrivere le iniziative volte alla predisposizione di strumenti giuridici idonei ad assicurare l'effettivo uso pubblico degli impianti sportivi, in aderenza al fondamentale principio dettato in materia dall'art. 90, comma 24, della l. 289/2002: «L'uso degli impianti sportivi in esercizio da parte degli enti locali territoriali è aperto a tutti i cittadini e deve essere garantito, sulla base di criteri obiettivi, a tutte le società e associazioni sportive» ⁽⁹⁶⁾.

In terzo luogo, vi sono leggi adottate a sostegno di manifestazioni sportive storiche, si assiste così ad un fenomeno di riappropriazione della cultura locale sportiva da parte della Regioni ⁽⁹⁷⁾.

Completano poi il panorama le discipline particolari concernenti, di volta in volta, gli sport di alta montagna, la sicurezza degli impianti, le professioni sportive; ognuna di esse individua un'area di azione in cui la potestà normativa regionali è ormai consolidata da tempo, di conseguenza in molti casi gli interventi legislativi operano modifiche parziali per migliorarne singoli aspetti ⁽⁹⁸⁾.

Semplificando al massimo, importa fermare due punti: il confine delle competenze tra Regioni e Coni, in ragione di una congiuntura legislativa che li ha avvinti, è in molti tratti cancellato, e ha pertanto ingenerato attribuzioni oscillanti e diverse; e, secondo, che il ruolo del Coni, quale soggetto tecnicamente qualificato che esercita funzioni pubbliche statali in materia di sport, tende a coniugare ordinamento regionale e ordinamento

nitaria dello sport). Per ogni riferimento sull'argomento v. C. BOTTARI, R. NICOLAI, G. PACIFICO, *Sport e sanità*, Bononia University Press, Bologna, 2008.

(95) L.r. Emilia Romagna 28 luglio 2008, n. 14 (Norme in materia di politiche per le giovani generazioni).

(96) V. art. 1 della l.r. Liguria 10 agosto 2004, n. 15 (Disciplina delle modalità di affidamento della gestione di impianti sportivi pubblici).

(97) V. ad esempio L.r. Piemonte 24 dicembre 2003, n. 36 (Valorizzazione degli sport della pallapugno e della pallatamburello). L.r. Piemonte 18 dicembre 2002, n. 32 (Tutela e valorizzazione del patrimonio storico-culturale e promozione delle attività delle Associazioni sportive storiche del Piemonte).

(98) Su queste materie la legislazione è vastissima, sarebbe quindi superfluo voler dare indicazioni.

sportivo, eccetto alcuni inevitabili scollamenti.

5.1. Segue. Il significato della materia «ordinamento sportivo» nell'art. 117 della Costituzione

Come si è ricordato, nel 2001, la legge cost. n. 3 ha riformato il Titolo V della parte II della Costituzione relativo alle Regioni e agli enti locali ⁽⁹⁹⁾.

Tra le innovazioni più rilevanti va annoverata la nuova distribuzione delle competenze legislative fra lo Stato e le Regioni introdotta dall'art. 117 Cost. ⁽¹⁰⁰⁾, che le ripartisce secondo il tradizionale, ma ampiamente criticato e superato ⁽¹⁰¹⁾, criterio delle materie, già utilizzato nel precedente testo ⁽¹⁰²⁾.

Nell'elenco compare la materia "ordinamento sportivo", il cui inserimento ha suscitato un ampio dibattito dottrinale ⁽¹⁰³⁾.

(99) Per una trattazione approfondita di molte questioni complesse dopo la riforma del Titolo V v. P. CARETTI, *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità – Scritti sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2003; e più recentemente, A. D'ATENA, *Costituzionalismo multivello e dinamiche istituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007.

(100) Una funzione vitale ai fini della interpretazione e della concreta applicazione della norma in oggetto è stata svolta dalla corte costituzionale, che è intervenuta con numerose pronunce: una sintetica e significativa panoramica di questa giurisprudenza è oggi in S. BARTOLE e R. BIN, *Sub art. 117, Commentario alla Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 2008, p. , e in L. ANTONINI, *Sub art. 117, 2°, 3° e 4° co.*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI, *Comm. alla Cost.*, v. III, Utet, Torino, 2006. Come sottolinea Onida, «Quello che è mancato dopo la riforma del Titolo V non sono tanto gli interventi legislativi dello Stato, che hanno continuato ad essere frequenti [...], ma è quel livello di legislazione statale che nel passato era stato realizzato dalle norme di trasferimento e dalle norme di attuazione degli statuti speciali (queste ultime anche con uno specifico rango nel sistema delle fonti), dando vita sostanzialmente a parametri interposti per i giudizi di costituzionalità delle leggi statali (e non solo regionali) successive», concludendo che, «La Corte infatti, in mancanza di nuove leggi generali, si è trovata per così dire in prima linea nel dover interpretare le nuove norme costituzionali, e ne è ben consapevole»: V. ONIDA, *Conclusioni*, in P. CAVALERI (a cura di), *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, Giappichelli, Torino, 2008, pp. 293 ss., spec. pp. 297-298.

(101) In tal senso B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino, 2006, p. 117.

(102) Su tutto ciò, per una sintesi recente, v. A. RUGGERI, in *Digesto disc. pubb., Regione (dir. cost.)*, IV ed., Aggiornamento ***, t. II, L-Z, Utet, Torino, 2008, pp. 708 ss.

(103) Attorno ai problemi giuridici posti dalla nuova materia si veda M. PANEBIAN-

Alcuni punti, per vero, ormai sembrano assodati, come quello riguardante la non riconducibilità della materia costituzionale al concetto tradizionale di «ordinamento sportivo».

Ugualmente costante è stato poi il criterio di analisi, avvalorato anche dalla giurisprudenza costituzionale, di cui la dottrina si avvalsa per delineare la materia: quello storico-normativo che ricostruisce il significato delle materie sulla scorta della legislazione precedente.

L'esito finale dell'utilizzo di tale criterio è stato quello di offrire una prospettiva di continuità, per cui le Regioni avrebbero potestà concorrente sulla promozione delle attività sportive e sugli impianti e alcuna sulle competenze di pertinenza dell'«ordinamento sportivo», quindi nulla sarebbe cambiato con la riforma della l. cost. 3/2001⁽¹⁰⁴⁾.

All'area dell'«ordinamento sportivo» si può collegare altresì la competenza in tema di regolazione e controllo dei soggetti operanti nel settore, la messa a disposizione di attrezzature sportive, e l'erogazione di quelle attività che traducono lo sport in «strumento di servizio della persona umana e della comunità» (tutto comunque subordinato non solo ai «principi» della legislazione statale, bensì anche alle competenze esclusive in te-

CO, Art. 117 Cost. e materie «ordinamentali», in F. MODUGNO – P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa. IV. Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008, pp. 165-201; B. MARCHETTI, *Ordinamento sportivo*, in G. CORSO, V. LOPILATO (a cura di), App. di G. FALCON, *Il diritto Amministrativo dopo le riforme costituzionali*, parte spec., v. II, Giuffrè, Milano, 2006, p. 479 ss.; L. DEGRASSI, *Le Regioni tra «sport» e «ordinamento sportivo». Contributo alla definizione della materia*, in www.grupposanmartino.it; C. PADULA, *La competenza legislativa regionale in materia di «ordinamento sportivo»: una novità apparente*, in *Le Regioni*, 2006, p. 363 ss.; F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale concorrente*, in *Foro amm.*, T.A.R., 2006, p. 3707 ss.; G. TIEGHI, *L'«ordinamento sportivo» tra le materie di potestà legislativa concorrente: una nuova competenza riconosciuta alle Regioni?*, in *Il dir. della Reg.*, 2004, pp. 483 ss.

(104) Per una prospettiva diversa si v. M. GOLÀ, *Il nuovo rapporto tra pubblico e privato nel diritto sportivo nell'ambito dei compiti della P.A. Spunti dal pensiero di Aldo M. Sandulli*, cit., p. 614, per la quale l'indicazione espressa nel testo costituzionale della materia «ordinamento sportivo» sancirebbe «al più alto livello normativo come esista e debba esistere una separazione tra ordinamento sportivo ed ordinamento nazionale». *Contra*, M. COCCIA, *Gli ordinamenti sportivi*, in AA.VV., *Diritto dello sport*, nuova ed., Le Monnier Università, Firenze, 2008, pp. 33-38.

ma di “immigrazione”, “giurisdizione e norme processuali”, “ordinamento civile” e “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”).

D’altro canto, la Corte Costituzionale, in una decisione molto criticata, ha voluto allargare l’area della potestà legislativa concorrente, includendo in essa anche le norme sull’uso degli impianti sportivi dei comuni e degli istituti scolastici, ma si è trattato di una sentenza che non ha dato spunti sistematici volti a dare un chiarimento alla definizione della materia ⁽¹⁰⁵⁾.

Le regioni, dal loro canto, tentano di proporre una soluzione che consenta loro una competenza in materia della massima latitudine.

In relazione alla materia “*ordinamento sportivo*” esse hanno rivendicato maggiori ambiti di operatività e poteri; in particolare, da un documento interregionale su alcune problematiche dello sport emerge una forte posizione contraria al mantenimento del ruolo regolamentare del Coni in merito all’impiantistica sportiva nella quale non vengono svolte competizioni agonistiche regolamentate dalle federazioni sportive ⁽¹⁰⁶⁾.

Se si escludono queste isolate prese di posizione, l’assetto del diritto sportivo in ambito regionale non sembra però toccato dalla riforma costituzionale.

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

(105) Si tratta della sentenza n. 424 del 29 dicembre 2004, pubblicata in *Giur. cost.*, 2005, pp. 4503 ss. e – per la parte in diritto – in *Cons. st.*, 2004, II, pp. 2410 ss. Un commento è di R. BIN, *Quando la Corte prende la motivazione “sportivamente” (nota la sent. 424/2004)*, in *Forum di Quad. cost.* del 4 ottobre del 2005, nonché in *Le Regioni*, 2005, pp. 607 ss. Ci sia consentito rinviare anche a F. BLANDO, *Titolo V della Costituzione e ordinamento sportivo*, nota a Corte cost. 29 dicembre 2004, n. 424, in *www.GiustiziaSportiva.it* (2007).

(106) Il documento è stato diffuso con il titolo “Revisioni delle norme Coni per l’impiantistica sportiva: osservazioni della conferenza delle Regioni e delle province autonome”, Roma, 30 novembre 2006, rinvenibile in *www.federalismi.it* (un ampio esame è compiuto da L. DEGRASSI, *Le Regioni tra «sport» e «ordinamento sportivo»*. *Contributo alla definizione della materia*, cit.). Si tratta di considerazioni svolte dalla Conferenza Stato-Regioni al fine di fornire contributi e integrazioni richiesti dal Coni in ordine alla bozza di revisione delle “norme Coni per l’impiantistica sportiva”.

Un secondo indice significativo è dato dalla assenza di iniziative statali atte ad impugnare leggi regionali in materia, ed in realtà, i motivi di conflitto non sarebbero mancati visto che gli interessi sportivi risultano molte volte intrecciati e raccolti intorno ad altre materie di carattere «trasversale» o con altre di potestà concorrente ⁽¹⁰⁷⁾.

Le numerose leggi emanate dalle regioni, infine, non richiamano mai il Titolo V della Costituzione.

6. *Il ruolo dello Stato. Perché lo Stato non può sostituirsi alle istituzioni sportive. Interferenze tra ordinamento statale e sportivo*

Come già accennato, lo Stato non ha mai agito in prima persona in ordine allo sport assumendosi compiti di amministrazione attiva.

Esattamente la Cassazione civile – nella sentenza che ancora oggi rappresenta il punto più avanzato di sistemazione giurisprudenziale in relazione ai rapporti tra ordinamento statale e sportivo –, ha evidenziato che tale rapporto è di riconoscimento: riconoscimento, da parte dell'ordinamento statale, dell'ordinamento sportivo già autonomamente esistente e perciò originario. Proprio perché riconosciuto, l'ordinamento giuridico è ammesso, come tale, ad esistere e ad agire, nella sua articolazione e nell'esercizio delle sue potestà, nell'ambito territoriale dello Stato per il conseguimento dell'interesse generale che ne costituisce lo scopo. E la Suprema Corte rilevava ancora che il riconoscimento è accordato perché l'interesse generale per il cui conseguimento è costituito l'ordinamento giuridico sportivo corrisponde anche ad uno degli interessi generali che si propone di conseguire l'ordinamento giuridico statale. Sicché si affermava esservi coincidenza tra la funzione propria dell'ordinamento giuridico sportivo ed una delle funzioni

(107) Cfr. F. DI LASCIO, *L'ordinamento sportivo nelle recenti leggi regionali*, in *Giornale dir. amm.*, 2007, pp. 702 ss., spec. p. 704.

dell'ordinamento giuridico statale. Questi concetti vengono ulteriormente sviluppati nell'affermazione che per la coincidenza tra la funzione amministrativa dell'ordinamento giuridico sportivo e la funzione amministrativa dell'ordinamento giuridico statale nel settore sportivo, l'ordinamento giuridico statale non si limita a riconoscere l'ordinamento sportivo, ma attribuisce ad esso anche «la sua funzione amministrativa nel settore sportivo»⁽¹⁰⁸⁾.

E difatti anche oggi lo Stato, tramite la Presidenza del Consiglio dei Ministri⁽¹⁰⁹⁾, si limita ad esercitare funzioni di vigilanza sul Coni e, tramite il Ministero dell'economia e delle finanze, a svolgere un'attività di controllo su alcuni atti e organi del Coni.

Lo Stato pur non svolgendo funzioni di amministrazione attiva in materia sportiva si è sempre ritagliato il ruolo di promotore, con interventi normativi ad ampio spettro (di carattere fiscale⁽¹¹⁰⁾, simbolico⁽¹¹¹⁾, promozionale⁽¹¹²⁾, e quant'altro), e non ha risparmiato energia politica, organizzativa e finanziaria per supportare gli obiettivi del Coni.

Nonostante l'importanza economica generale dello sport,

(108) Cass. civ., sez. III, 11 febbraio 1978 n. 625, in *Foro it.*, 1978, I, c. 862 ss., con nota di C.M. BARONE.

(109) V. art. 1, comma 1°, del d.l. n. 181/2006, convertito nella l. n. 233/2006. Nella vigente legislatura tale funzione, dapprima delegata al Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive (agli effetti dell'art. 2, lett. e), del d.m. 15 giugno 2006), è transitata al sottosegretario con delega allo sport.

(110) V. art. 63 *bis* del d.l. 25 giugno 2008, n. 112 (Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria), convertito in l. 6 agosto 2008, n. 133, art.1, comma 1, che prevede che il cinque per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche può essere destinata in base alla scelta del contribuente a sostegno di «associazioni dilettantistiche riconosciute ai fini sportivi dal Coni a norma di legge».

(111) Cfr., ad esempio, l. 15 aprile 2003, n. 86 (Istituzione dell'assegno «Giulio Onesti» in favore degli sportivi italiani che versino in condizione di grave disagio economico), la quale stabilisce un assegno vitalizio a favore di atleti bisognosi che «nel corso della loro carriera agonistica hanno onorato la Patria, anche conseguendo un titolo di rilevanza internazionale in ambito dilettantistico o professionistico» (art. 1, comma 1) e la l. 17 agosto 2005, n. 167 (Misure per la tutela del simbolo olimpico in relazione allo svolgimento dei giochi invernali «Torino 2006»).

(112) V. d.P.C.M. 8 aprile 2004 (attività svolta dalla federazione italiana sport disabili quale comitato italiano paraolimpico).

l'ordinamento sportivo ha avuto bisogno di aiuti pubblici per dare vita ai suoi programmi, ammettendo lo Stato come un male, sì, ma necessario.

Sotto questo profilo, mette in conto sottolineare come l'asse portante del finanziamento dello sport in Italia è stata la c.d. legge *fifty-fifty* che in sostanza ha ripartito a metà, tra lo Stato e il Coni i proventi del totocalcio, permettendo così a quest'ultimo di operare in una situazione di floridezza economica di cui hanno goduto ben pochi altri enti pubblici ⁽¹¹³⁾.

E ancora oggi il Coni finanzia in gran parte la sua attività con un contributo erogato, secondo diverse modalità, direttamente dallo Stato.

Ed anche il sistema inerente la vendita dei diritti televisivi relativi agli eventi sportivi, che rappresenta poi l'altro corno vitale con cui lo sport si finanzia, sono oggetto di disciplina normativa statale per «garantire l'equilibrio competitivo dei soggetti partecipanti alle competizioni sportive e di realizzare un sistema efficace e coerente di misure idonee a stabilire e a garantire la trasparenza e l'efficienza del mercato [...]» ⁽¹¹⁴⁾.

Imponenti, per esaminare un altro profilo, sono stati gli interventi legislativi connessi alla lotta contro la violenza occasionata dalle manifestazioni sportive, molte delle quali possono avere uno svolgimento grazie all'ausilio dell'apparato statale ⁽¹¹⁵⁾.

(113) L. 29 settembre 1965, n. 1117 (Modifiche alla l. 22 dicembre 1951, n. 1379, istitutiva di una imposta unica sui giuochi di abilità e sui concorsi pronostici disciplinati dal d. legisl. 14 aprile 1948, n. 496, e successive modificazioni). Un elenco dei numerosi interventi normativi in tema di partecipazione del Coni ai concorsi pronostici è in M. SANINO, *Comitato olimpico nazionale italiano (Coni)*, in *Enc. giur.*, v. VI, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1988, p. 5.

(114) Art. 1, comma 1, l. 19 luglio 2007, n. 107 (Delega al governo per la revisione della disciplina relativa alla titolarità ed al mercato dei diritti di trasmissione, comunicazione e messa a disposizione al pubblico, in sede radiotelevisiva e su altre reti di comunicazione elettronica, degli eventi sportivi dei campionati e dei tornei professionistici a squadre e delle correlate manifestazioni sportive organizzate a livello nazionale), a cui ha fatto seguito il d.lgs. 9 gennaio 2008, n. 9 (Disciplina della titolarità e della commercializzazione dei diritti audiovisivi sportivi e relativa ripartizione delle risorse).

(115) La disciplina di riferimento è la l. 13 dicembre 1989, n. 401 (Interventi nel settore del giuoco e delle scommesse clandestine e tutela della correttezza nello svolgi-

Abbiamo usato proprio la parola apparato perché, più in generale, mette plasticamente in evidenza l'elemento che differenzia maggiormente ordinamento sportivo e statale: lo Stato è un apparato basato sulla professionalità degli uomini che ne fanno parte, e cioè di persone che vivono al suo servizio⁽¹¹⁶⁾, mentre l'organizzazione sportiva trova il suo nucleo fondante sull'associazionismo, basato sul volontariato dei suoi dirigenti.

Di recente, un parere della sezione consultiva per gli atti normativi del Consiglio di Stato ha messo in risalto proprio quest'ultimo aspetto, ossia come intorno al sistema Coni orbiti il numero più importante di volontari che opera nel nostro paese e che tale sistema, nonostante le ristrettezze economiche in cui è costretto ad operare, funziona grazie alla passione per lo sport e ai sani principi ideali su cui risiede⁽¹¹⁷⁾.

Conviene anche intendersi sul fatto che l'ordinamento sportivo ha un suo apparato, composto da persone che si dedicano al perseguimento degli obiettivi di esso e svolgendo un'attività altamente specializzata, ed è questo apparato quello che subisce gli impulsi dell'ordinamento sportivo internazionale, retto in gran parte da regole inveterate su consuetudini non scritte e dove non è del tutto assente una logica burocratica nella gestione del potere.

Per regola generale, ad esempio, si può diventare membri del Cio solo per cooptazione e la permanenza alla carica è per

mento di competizioni sportive agonistiche), nel tempo più volte modificata. In presenza di sempre più frequenti e allarmanti fenomeni di violenza legati agli incontri sportivi è di recente intervenuto il d.l. 8 febbraio 2007, n. 8 (Misure urgenti per la prevenzione e la repressione di fenomeni di violenza connessi a competizioni calcistiche, nonché norme a sostegno della diffusione dello sport e della partecipazione gratuita dei minori alle manifestazioni sportive), convertito, con modificazioni, nella l. 4 aprile 2007, n. 41.

(116) L'argomento accennato nel testo costituisce appena l'inizio di una trattazione che si presenta molto complicata e vasta. Nella manualistica di diritto pubblico un'esposizione chiara e lucida si trova in G.U. RESCIGNO, *Corso di diritto pubblico*, IX ed., Zanichelli, Bologna, 2005, p. 41 ss. Cfr. anche le riflessioni di G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, III ed., Giappichelli, Torino, 2006, pp. 19-20.

(117) Cons. Stato, 14 luglio 2003, n. 2694 (in www.giustizia-amministrativa.it), il quale basa queste affermazioni sulla scorta di dati forniti dal Ministero per il beni e le attività culturali.

un periodo abbastanza lungo ⁽¹¹⁸⁾.

Nella realtà, anche lo sport italiano tende a sua volta a burocratizzarsi e quindi, anche se dal punto di vista giuridico i membri dei vertici sportivi non sono dei professionisti (non hanno un rapporto di impiego), essi di fatto lo diventano, come è testimoniato dalla emblematica vicenda della presidenza al Coni di Giulio Onesti, dalla quale quest'ultimo ha dominato per più di trenta anni la scena della vita sportiva italiana ⁽¹¹⁹⁾.

La forza del Coni è però tutta qui: nel coniugare al meglio due anime, quella burocratica e quella del volontariato, che rappresenta l'immenso serbatoio umano delle Federazioni sportive nazionali.

Lo Stato non potrebbe mai sostituirsi allo sport organizzato in associazioni o federazioni a causa della mancanza di un proprio personale specializzato e di personale volontario ⁽¹²⁰⁾. Anche la partecipazione alle attività sportive internazionali, legata all'appartenenza a federazioni internazionali quale appartenenza necessaria, può essere ottenuta di regola esclusivamente da federazioni nazionali.

Il principio di una federazione unica per sport, esalta il momento tecnico dell'attività sportiva e realizza il monopolio di

(118) V. l'art. 20 della Carta Olimpica. Accenni in I. MARANI TORO, A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, pp. 194-195.

(119) «La vita privata di Onesti (con le aspirazioni, i programmi, i bisogni relativi) – scrive I. MARANI TORO (*Giulio Onesti e il diritto sportivo*, in *Riv. dir. sport.*, 1981, p. 471 ss., e spec. p. 428, nt. 18) – si confuse quasi per intero con quella pubblica di Presidente del Coni, in cui egli si identificò e compenetrò». Nel 1978, solo per effetto dell'applicazione della l. n. 70/1975, si è posto fine all'ennesima rielezione di quest'ultimo alla presidenza dell'ente. In quell'occasione si è svolta una battaglia legale che è approdata dinnanzi al Consiglio di Stato, che ha respinto le tesi avanzate da Massimo Severo Giannini, allora difensore di Giulio Onesti; l'insigne giurista nel suo ricorso sosteneva che: «Il coni non ha nulla di un ente parastatale, svolgendo un'attività autonoma, fuori dallo Stato, e non ausiliare allo Stato; non ha neanche nulla dell'ente pubblico: non adotta provvedimenti amministrativi, non ha, in altre parole, nessuna delle caratteristiche proprie dell'ente pubblico» (abbiamo attinto questa fonte da G. NAPOLITANO, *Il "riassetto" del Coni*, cit., p. 15). L'epilogo giudiziario della vicenda è stato l'importante pronuncia del Cons. Stato, Sez. VI, 20 ottobre 1978, n. 1053, cit.

(120) Per una conferma v. l'art. 165, 1° comma, del Trattato CE (nel testo modificato dal Trattato di Lisbona), che impegna l'Unione a promuovere profili europei dello sport tenendo conto, tra l'altro, «delle sue strutture fondate sul volontariato».

pochi soggetti nell'elaborazione delle regole del gioco. Più precisamente: non esistono forme di controllo statale, o, se esistono, sono talmente eccezionali, sporadiche, secondarie, da essere assolutamente insignificanti rispetto allo straripante potere delle federazioni internazionali di imporre la normativa tecnico-sportiva.

Tale potere è però destinato a ridimensionarsi nell'ambito dell'organizzazione dei campionati sportivi ufficiali, che possono considerarsi «il prototipo delle attività sportive agonistiche»⁽¹²¹⁾.

Nella sentenza 517/1987, infatti, in un passaggio trascurato dalla dottrina, la Corte costituzionale aveva spiegato che lo svolgimento di un campionato mondiale calcistico è una questione di interesse per lo Stato e che richiede al Governo impegni specifici con l'organizzazione sportiva internazionale competente dell'evento (nel caso, la Fifa). Questo il passo cruciale: «Il coinvolgimento del Governo si giustifica, sul piano giuridico, in quanto l'organizzazione dei campionati di calcio comporta, fra gli altri, particolari adempimenti, quali la garanzia della libertà di importazione ed esportazione di attrezzature sportive, di derrate alimentari e di valute, della regolarità dei cambi delle monete estere, della sicurezza e della protezione di persone e cose in tutti i luoghi di transito e di competizione, del supporto di un'adeguata rete di telecomunicazione internazionale, nel rispetto di un determinato trattamento fiscale, nell'assicurazione della libertà di esecuzione degli inni nazionali e dell'esposizione dei simboli nazionali di ciascun Paese partecipante»⁽¹²²⁾.

Si tratta, com'è evidente, della presa d'atto che non sembra concepibile evento sportivo programmatico e ufficiale che non si annodi ad una sede terrestre, la quale stringendo insieme sport e diritto, delimita anche la sfera d'efficacia normativa. Il

(121) V. Corte Costituzionale 17 dicembre 1987, n. 517, punto 4.2 del considerato in diritto, La sentenza è pubblicata in *Le Regioni*, 1988, p. 431 ss., con commento di F.C. RAMPULLA, *La Corte si "esercita" sullo sport*, in *Foro it.*, 1989, I, c. 3354, con nota di richiami.

(122) *Ibidem*, punto 3.1 del considerato in diritto.

diritto delle federazioni, prima o poi, nella fase di esplicazione della sua attività, non potrà essere più separato dalla vita statale, o dalle intese con gli Stati, ma rientrerà nell'ambito di uno o altro Stato.

In altre parole, il fatto che l'ordinamento sportivo trovi una sua indipendenza e una sua giustificazione nell'odierna società non autorizza a pensare ad una sorta di solipsismo istituzionale: lo sport è un'istituzione sociale pubblica, nulla autorizza a ritenere che l'assetto di quello che chiamiamo ordinamento sportivo sia qualcosa che vada oltre le scelte politiche dello Stato.

Se non fosse così, una serie di misure e di istituti che sono indispensabili per la diffusione dello sport, in particolare quelli che assicurano alle istituzioni sportive il necessario supporto economico e la cooperazione dei Governi statali per il perseguimento degli obiettivi sportivi, non troverebbero spiegazione.

Se si guardano le cose da più vicino, si avverte subito che tra ordinamento sportivo e Stato non esiste una perfetta corrispondenza.

La garanzia della libertà dell'attività sportiva (art.1, l. 91/1981), l'indebolimento della giurisdizione statale a favore della giurisdizione sportiva (art. 2, l. 280/2003), permettere al Coni di determinare, esso, il numero degli sportivi extracomunitari da tesserare per ogni stagione agonistica (art. 27, c. 5-bis, d.lgs. 286/1998): tutto ciò – e l'elenco sarebbe da allargare ad altri profili – è sempre e soltanto risultato di decisioni politiche determinate dalla natura pubblica dello sport.

Del resto, al di là di ogni dissimulazione, lo Stato ha il potere giuridico e materiale di mutare unilateralmente i rapporti con l'ordinamento sportivo, ad esempio sopprimendo o riducendo drasticamente i finanziamenti allo sport: il che dal punto di vista sociale e politico avrebbe un costo altissimo e sarebbe anche difficile immaginare la contropartita di tale accadimento (per questo, almeno in questo momento storico, si può escludere che ciò possa avvenire).

La cosa è tanto vera che in dottrina, per dare coerenza e corposità di significato all'inserimento della materia "*ordinamento sportivo*" nell'art. 117 della Costituzione, si è sostenuta la pos-

sibilità di una «differenziazione» dell'organizzazione delle federazioni sportive in ambito regionale»⁽¹²³⁾.

Ed è altrettanto vero che per dare una delimitazione e una definizione alla materia “*ordinamento sportivo*” sembra in odore di verità proprio quest'ultima interpretazione, perché la regionalizzazione dello sport non può che passare attraverso il cambiamento della struttura interna delle Federazioni sportive⁽¹²⁴⁾.

Dal canto suo, l'ordinamento sportivo è stato sempre ben consapevole del primato del diritto pubblico nello sport tant'è che non ha mai formalizzato la separazione dallo Stato, appunto perché la presenza dello Stato è parte necessaria alla sua esistenza.

Vale la pena, per concludere, di riportare le affermazioni contenute in un documento ufficiale del Coni del 1973 per la loro assoluta e impietosa sincerità, direi onestà, sul rapporto tra politica e sport.

Nel trentasettesimo consiglio nazionale del Coni, veniva così riassunto il rapporto con le forze politiche nel quadriennio sportivo 1969-1972: «Il discorso con il mondo politico è stato costante, e la politica ci ha pure aiutati [...]. Senza l'aiuto della politica, signori, noi non saremmo mai arrivati dal sottoscala di S. Eufemia al Foro Italico e alla considerazione di cui godiamo. Senza la mano politica noi non avremmo mai raggiunto la *fifty-fifty*, legge che fu votata concordemente da tutte le forze politiche del nostro Parlamento. Nel mondo odierno non si vive senza fare politica, ne fa il Coni, ne fanno le Federazioni»⁽¹²⁵⁾.

Altrettanto eloquente è quanto risulta dal recentissimo resoconto del 208° consiglio nazionale del Coni, del 18 giugno

(123) S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Giappichelli, Torino, 2003, p. 152.

(124) Avverte, esattamente, F. CARDARELLI, *Ordinamento sportivo e potestà normativa regionale concorrente*, cit., p. 3710, che non può scorgersi nella legislazione in materia sportiva vigente al momento della riforma costituzionale del 2001: «una prospettiva regionalistica con funzioni e struttura tipicamente ordinamentali in materia di sport».

(125) Il documento pubblicato con il titolo *XXXVII Consiglio nazionale del Coni* si trova nella *Riv. dir. sport.*, 1973, p. 202 ss., e le frasi riportate a p. 213.

2008, nel quale il presidente dell'ente ha espresso gratitudine al Governo: «per aver appreso con soddisfazione che in uno dei decreti-legge approvati dal Consiglio dei Ministri [...] è stato garantito fino al 2011 il finanziamento del CONI, pari a 450 milioni di euro annui»⁽¹²⁶⁾.

Ciò che hanno in comune questi documenti, di ieri e di oggi, è che innanzitutto tolgono alimento alla vana illusione dell'esistenza di un ordinamento sportivo senza politica, che un certo tipo di sport possa fare a meno della sua parte politica.

Poi, che l'approccio della scienza giuridica allo sport possa ridursi a semplice interpretazione, a laboratorio di analisi *in vitro*, della teoria generale degli ordinamenti giuridici, accettando di ridurre il suo sapere ad una semplice tecnica di sistemazione di quella teoria⁽¹²⁷⁾.

Infine, come non possa con tanta sicurezza sostenersi la completa soggezione dell'ordinamento sportivo interno a quello sovranazionale espressa in quelle norme della Carta olimpica che sanciscono il principio di autonomia tra sport e politica interna, e che tali norme non sembrano capaci di generare un grande meccanismo di completa, o quasi, tutela della indipendenza dei comitati olimpici nazionali⁽¹²⁸⁾.

(126) Documento reperibile nel sito ufficiale del Coni (www.coni.it). Esemplare, per quel che ci interessa dimostrare in questo momento, è anche il comunicato ufficiale (23 aprile 2008) diffuso dal Coni all'indomani degli esiti delle elezioni politiche nazionali: «Va dato atto al Presidente Berlusconi che già prima delle elezioni aveva manifestato le sue intenzioni sullo sport in una lettera al Presidente del CONI, Giovanni Petrucci, e le dichiarazioni odierne non fanno altro che confermare le promesse della vigilia. Il CONI auspica che, nell'ambito della nuova compagine di Governo, che verrà composta nei prossimi giorni, venga messo all'attenzione il problema legato all'automatismo del finanziamento dello sport, sistema che rafforzerebbe in maniera definitiva la totale indipendenza dello sport dalla politica».

(127) Beninteso, il verdetto della "storia" è diverso. Storicamente gli autori di maggior rilievo quali Cesarini Sforza, Giannini, Marani Toro e Luiso, nei loro testi hanno adottato il punto di vista ordinamentale. La dottrina più moderna tende ad abbandonare tale impostazione mettendone a nudo i molti limiti (v. specialmente L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, p. 1 ss. Una messa a punto del dibattito sulla questione è in O. FORLENZA e M. COCCIA, *Gli ordinamenti sportivi*, in AA.VV., *Diritto dello sport*, nuova ed., Le Monnier Università, Firenze, 2008, pp. 23-28).

(128) Cfr. art. 31, n. 5 «Les C.N.O. doivent préserver leur autonomie et résister à toutes les pressions, y compris celles d'ordre politique, religieux ou économique, qui

7. Conclusioni

Sintetizziamo le conclusioni in cinque punti.

Il primo. Si può affermare che tendenzialmente le Regioni non hanno alcun interesse a rivendicare potestà sull'organizzazione dello sport nazionale e che, allo stesso modo, il Coni non ha alcun interesse ad ingerirsi nelle variegate e sempre crescenti attribuzioni assunte dalle Regioni nell'ambito dello sport.

Il secondo. Non è possibile tracciare una linea netta di demarcazione tra l'attività agonistica, di competenza esclusiva del Coni, e l'attività non agonistica di competenza delle regioni, giacché tra le due menzionate attività vi sono notevoli aree di interferenza.

Il terzo. Risulta del tutto chiara la necessità della più organica valorizzazione possibile, in una duplice direzione, della caratteristica propria degli enti territoriali di essere virtualmente portatori di fini generali: da un lato, attraverso un esplicito riconoscimento a Regioni e comuni delle possibilità di esercitare funzioni, per così dire, libere, ossia liberamente assunte, con propria autonoma determinazione, anche se da un punto di vista normativo spettanti ad altri soggetti (Coni, per le attività agonistiche); dall'altro mediante il potenziamento delle rispettive funzioni istituzionali, a partire da quelle erogabili alla generalità dei consociati mediante la promozione di nuovi impianti e attrezzature sportive e la valorizzazione della persona umana e della dimensione associativa della persona per mezzo dello sport.

Il quarto. Emerge, dalla legislazione nazionale e regionale, un modello di sport che non può e non deve essere strutturato in modo gerarchico, tale da rimettere ad uno solo dei poteri pubblici che si occupano di esso l'assunzione di qualsivoglia de-

peuvent les empêcher de se conformer à la Charte olympique») e art. 9.4, norma di applicazione degli art. 31 e 32 «de rechercher des sources de financement qui leur permettent de maintenir leur autonomie à tous égards[...]». Abbiamo consultato la Carta olimpica (aggiornata al 1995) in AA.VV., *Lo sport e il diritto*, Firenze, 1996, app. III.

terminazione, bensì un modello nel quale devono convivere e interagire due sfere di “autonomia”: quella “politica”, che è propria solo degli enti territoriali, che è chiamata a rispondere delle sue scelte nei confronti dell’intera collettività e che nei limiti degli ambiti ad essa attribuita è chiamata a promuovere l’attività sportiva nonché a garantire, tra il livello nazionale e le differenziazioni regionali, la prevenzione di irragionevoli violazioni del principio di uguaglianza nel godimento di alcuni diritti fondamentali che hanno nello sport l’occasione di manifestarsi (primi fra tutti, salute ed educazione della gioventù); quella “amministrativa” e “collettiva” dell’ordinamento sportivo, alla quale deve essere garantito, innanzitutto, il suo collegamento con l’ordinamento sportivo sovranazionale e l’espletamento delle annesse competenze tecniche di cui è detentore.

Ma il discorso conduce inevitabilmente ad un’altra constatazione: dal punto di vista degli interessi sociali, l’istituzione impersonata dal Coni non può esaurire la materia sportiva ⁽¹²⁹⁾. Rimane certamente in condominio con gli enti territoriali il momento sociale dello sport, vale a dire lo sport come punto di riferimento di un interesse comunitario. La collaborazione fra enti territoriali e Coni è auspicabile e necessaria ⁽¹³⁰⁾. Molte delle più importanti manifestazioni sportive organizzate da federazioni non potrebbero svolgersi senza l’ausilio determinante delle comunità territoriali. Queste ultime, però, non potrebbero mai surrogarsi alle istituzioni sportive nell’organizzazione delle attività sportive.

Il principio di sussidiarietà che rappresenta un principio generale sul piano dell’odierno diritto pubblico non è qui d’aiuto, gli enti territoriali non potrebbero sostituirsi alle istituzioni sportive quando e nella misura in cui le forze e i mezzi di

(129) Naturalmente, le federazioni possono pianificare qualsiasi genere di manifestazioni sportive a carattere non agonistico.

(130) Cfr. l’art. 4 dello statuto del Coni (2008), il quale afferma al punto 2 che esso «intrattiene rapporti di collaborazione con le organizzazioni internazionali, l’Unione Europea, le Regioni, le Province autonome di Trento e Bolzano e gli enti locali e coopera con le autorità pubbliche ai programmi di promozione e sostegno dello sport».

quest'ultime non risultino adeguate.

L'istituzione sportiva rivendica da sempre autonomia, il dato dell'autonomia sportiva come «un *a priori* da coordinare con altre autonomie e con le altre istituzioni»⁽¹³¹⁾.

E lo Stato rispettoso di tale autonomia si è posto in primo luogo e soprattutto quale promotore. Dall'altro lato, al fine di evitare l'eccessiva rigidità dello schema di ripartizione delle competenze delineato dalle normative statali e al fine di rendere possibile una concreta applicazione di esse, le Regioni hanno prodotto una legislazione che ha adottato il metodo della continua negoziazione e concertazione con i soggetti dell'ordinamento sportivo, primo fra tutti, il Coni.

Quinto e ultimo rilievo. Dietro la distinzione tra lo sport sociale e lo sport di vertice, tra lo sport dell'ordinamento sportivo e lo sport delle Regioni in realtà si nasconde ciò che è tanto ovvio da esser sovente dimenticato. Vale a dire che la natura dello sport è singolare, imprecisabile, doppia: oppositiva e associativa, antagonista e mutualista, conflittuale e amicale⁽¹³²⁾.

Eppure, è proprio dall'irrisolta tensione fra questi caratteri in contrasto, fra queste contraddizioni, che l'attuale assetto pubblicistico dello sport italiano riesce a trovare una conformazione e un equilibrio tuttavia accettabile.

(131) L'impostazione che rivendica la necessità di tutelare l'autonomia delle istituzioni sportive ha il suo più fervido interprete in A. MANZELLA, del quale, da ultimo, v. *Per una «costituzione sportiva» multilivello*, in *Quad. costituzionali*, 2008, p. 416 ss., spec. p. 418.

(132) Per questi caratteri dello sport v. N. PORRO, *Lineamenti di sociologia dello sport*, Roma, Carocci, 2001, *passim*.