

# L'INSERIMENTO DELLO SPORT IN COSTITUZIONE: PRIME OSSERVAZIONI

**Laura Santoro**

Professoressa ordinaria di Diritto privato e Diritto sportivo nell'Università di Palermo e Vice-presidente Vicario della IV sez. del Collegio di Garanzia dello Sport del CONI

## Abstract

*Premettendo un excursus sui disegni di legge costituzionali presentati negli ultimi 25 anni al fine di introdurre la materia dello sport in Costituzione, il lavoro si concentra sull'attuale testo dell'art. 33 della Carta costituzionale, come innovato dalla L. Cost. 1/2023, e sulla disamina delle motivazioni che hanno portato alla positiva conclusione dell'iter di riforma. In particolare, si vuole evidenziare come il riconoscimento del valore sociale dello sport, attualmente sancito dalla Costituzione, non abbia solo valore programmatico ma contenga in nuce il riconoscimento concreto di una situazione giuridica soggettiva individualmente riconosciuta, quale lo "sport di cittadinanza", che potrà trovare tutela solo in esito alle concrete azioni che verranno adottate a livello governativo e legislativo.*

Parole chiave: Sport, Diritto, Valore sociale, Riforma costituzionale

---

## Abstract

*Starting with an excursus on the constitutional bills presented in the last 25 years to introduce the subject of sport into the Constitution, the work focuses on the current text of the art. 33 of the Constitution, as innovated by Constitutional Law 1/2023, and on the examination of the reasons that led to the positive conclusion of the reform process. The purpose of the paper is to highlight how the recognition of the social value of sport, established by the Constitution, does not only have programmatic value but contains a concrete recognition of an individual legal situation, such as "citizenships' sport", which will only find protection following the concrete actions that will be adopted at a governmental and legislative level.*

Keywords: Sport, Law, Social Value, Constitutional Reform

---

## 1. I prodromi della novella costituzionale dalla XIII legislatura alla XVIII legislatura

L'inserimento dello sport nella Parte I della Costituzione, intitolata ai "Diritti e doveri dei cittadini", attuato mediante l'approvazione della legge di riforma costituzionale n. 1/2023,<sup>1</sup> è

---

<sup>1</sup> Legge cost. 26 settembre 2023, n. 1, in *Gazz. Uff.* n. 235 del 7 ottobre 2023.

stato annunciato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri come “una pagina storica per la Nazione”.<sup>2</sup>

Esso, invero, rappresenta l’approdo di un lungo cammino avviato più di venticinque anni fa, nel corso della tredicesima legislatura, allorché nel mese di maggio 1997 fu presentato il d.d.l. n. 2414 intitolato “Tutela costituzionale del diritto all’attività sportiva e ricreativa”,<sup>3</sup> che prevedeva la sostituzione dell’art. 32 Cost. con un nuovo testo nel quale, accanto al diritto alla salute sancito al primo comma, veniva inserito, al secondo comma, «il diritto allo svolgimento dell’attività sportiva e ricreativa», assegnando poi, al terzo comma, al legislatore ordinario il compito di assicurare la realizzazione degli strumenti più idonei a garantirne «l’esercizio libero e gratuito».

Il testo del d.d.l. 2414 fu riprodotto senza sostanziali modifiche in altre tre proposte di legge presentate nella medesima legislatura a distanza di pochi mesi, nessuna delle quali però, al pari del disegno di legge originario, è andata oltre la fase della assegnazione.<sup>4</sup> E così pure altre

---

<sup>2</sup> Si legge, infatti, nel sito ufficiale del Governo italiano (<https://www.governo.it>) la dichiarazione della Presidente Meloni del 20 settembre 2023 dal seguente tenore: “L’approvazione all’unanimità in via definitiva in Parlamento della riforma costituzionale per l’introduzione dello sport in Costituzione rappresenta una pagina storica per la Nazione. Riconoscere nella nostra Carta fondamentale il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell’attività sportiva in tutte le sue forme è una vera e propria rivoluzione culturale. È una vittoria dello sport in ogni sua declinazione - non solo agonistica ma anche dilettantistica, amatoriale, di base e di prossimità -; è un segno di attenzione nei confronti di tutti i cittadini che praticano attività sportiva ed è il riconoscimento di tutti gli operatori e i lavoratori del mondo dello sport, un segmento significativo della nostra economia per troppo tempo dimenticato. Il Governo farà la sua parte per dare concreta attuazione a questa nuova norma costituzionale”. A questa dichiarazione ha fatto eco quella del Dipartimento per lo Sport (che può leggersi in <https://www.sport.governo.it>) che si apre con le parole: “Il 20 settembre 2023 è una data storica per lo Sport”, e più oltre si specifica che “Lo Sport in Costituzione rappresenta la prima tappa di un percorso che concentra, in poche parole, un significato profondo e un valore inestimabile, che possiamo sintetizzare nell’auspicio dello ‘sport per tutti e di tutti’, parte delle indispensabili ‘difese immunitarie sociali’ e importante contributo per migliorare la qualità della vita delle persone e delle comunità. Dentro questa sintesi credo ci sia tutta la forza programmatica delle attività che dobbiamo svolgere, a ogni livello e nel rispetto dei ruoli, per trovare un equilibrio tra la soddisfazione delle vittorie, che spesso rappresentano l’unico metro di valutazione dell’efficienza del sistema sportivo, e l’allargamento della base dei praticanti e, comunque, l’allargamento del beneficio di fare attività motoria, di promuovere la cultura del movimento, che invece nel nostro Paese non è stata ancora pienamente garantita. La Costituzione da oggi riconosce il valore, ma non determina un diritto, e sarà proprio una nostra responsabilità, della classe dirigente, quella politica, ma anche quella sportiva, trasformare il riconoscimento del valore in un diritto da garantire a tutti, partendo dalle persone più in difficoltà e dalle periferie urbane e sociali”.

<sup>3</sup> Disegno di legge cost. n. 2414, recante “Tutela costituzionale del diritto all’attività sportiva e ricreativa”, d’iniziativa dei senatori Maceratini, Servello e Bucciero (esponenti del partito Alleanza Nazionale), comunicato alla Presidenza del Senato l’8 maggio 1997, assegnato il 20 maggio 1997, il cui testo è consultabile *on line* all’indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00002509.pdf>.

<sup>4</sup> Si tratta del d.d.l. n. 4862, recante “Modifica all’art. 32 della Costituzione, concernente la tutela della salute e il diritto all’attività sportiva e ricreativa”, presentato su iniziativa del dep. Gennaro Malgieri e altri il 12 maggio 1998 (consultabile *on line* all’indirizzo: [https://leg13.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/4862.pdf](https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/4862.pdf)), del d.d.l. n. 5246, recante “Modifica dell’art. 32 della Costituzione concernente la tutela del diritto all’attività sportiva e ricreativa”, presentato su iniziativa del dep. Francesco Storace il 23 settembre 1998 (consultabile *on line* all’indirizzo: [https://leg13.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/5246.pdf](https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/5246.pdf)) e del d.d.l. n. 5358, recante “Modifica all’art. 32 della Costituzione in materia di tutela del diritto all’attività sportiva e ricreativa”, presentato su iniziativa del dep. Alessio Butti il 4 novembre 1998 (consultabile *on line* all’indirizzo: [https://leg13.camera.it/\\_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/5358.pdf](https://leg13.camera.it/_dati/leg13/lavori/stampati/pdf/5358.pdf)). Quest’ultimo testo è stato ripresentato, senza modifiche, nel corso delle successive tre legislature dallo stesso on. Butti, rispettivamente nella XIV legislatura, alla Camera, con la proposta n. 950 il 21 giugno 2001, nella XV legislatura, al Senato, con il d.d.l.

proposte di legge, tendenti sempre al riconoscimento del “diritto all’attività sportiva e ricreativa” in seno all’art. 32 Cost., sono state presentate nelle successive tre legislature.<sup>5</sup>

L’inserimento dello sport nell’alveo dell’art. 33 della Costituzione, invece che dell’art. 32, viene proposto per la prima volta nella quattordicesima legislatura con il d.d.l. n. 318, che pone lo sport accanto all’arte ed alla scienza qualificandole “attività libere”.<sup>6</sup>

Anche nella quindicesima legislatura viene riproposto l’inserimento dello sport nell’art. 33, con il d.d.l. n. 2006,<sup>7</sup> e sulla stessa strada, nella sedicesima legislatura, si collocano ben tre progetti di legge<sup>8</sup> supportati da partiti sia di centro, che di destra e di sinistra, a significare l’interesse trasversale che il tema ha ormai acquisito dopo l’iniziale sua quasi esclusiva pertinenza all’area di interesse dei partiti di destra.

V’è da notare, tuttavia, al riguardo come a questa diversa collocazione si accompagna una modifica del contenuto normativo riferito allo sport in Costituzione, giacché dal piano precettivo del riconoscimento del “diritto all’attività sportiva” si degrada al piano

---

n. 288 il 9 maggio 2006, e nella XVI legislatura, sempre al Senato, con il d.d.l. n. 644 il 22 maggio 2008; tutte e tre le proposte di legge sono rimaste ferme alla fase della assegnazione.

<sup>5</sup> Nella quattordicesima legislatura il testo del d.d.l. n. 5358, presentato nella legislatura precedente, confluisce in due disegni di legge di egual tenore, presentati entrambi alla Camera da esponenti della medesima forza parlamentare. Si tratta del d.d.l. n. 950, citato nella nota precedente, e del d.d.l. n. 5012, presentato su iniziativa del dep. Andrea Ronchi il 18 maggio 2004 e assegnato il 14 giugno 2004 (anch’esso rimasto fermo alla fase dell’assegnazione). Nella quindicesima e sedicesima legislatura il testo viene riproposto con il d.d.l. n. 288 e il d.d.l. n. 644 (citati *supra* in nota n. 4), nonché, nella sedicesima legislatura, con la proposta di legge n. 2400, recante “Modifica all’art. 32 della Costituzione in materia di tutela della salute e di diritto all’attività sportiva e ricreativa”, presentato su iniziativa del dep. Gennaro Malgieri e altri il 27 aprile 2009 e assegnato il 13 maggio 2009 (rimasto fermo alla fase dell’assegnazione), che ricopia nella sostanza il d.d.l. n. 4862 presentato dagli stessi firmatari nel corso della tredicesima legislatura (citato *supra* in nota n. 4).

<sup>6</sup> Si tratta della proposta di legge costituzionale n. 318, presentata dall’on. Carla Mazzuca Poggiolini, recante “Modifiche all’art. 33 della Costituzione in materia di tutela e promozione delle attività sportive”, presentata il 30 maggio 2001, assegnata il 4 luglio 2001 e rimasta ferma alla fase dell’assegnazione, consultabile *on line* all’indirizzo: [https://leg14.camera.it/\\_dati/leg14/lavori/stampati/pdf/14PDL0001890.pdf](https://leg14.camera.it/_dati/leg14/lavori/stampati/pdf/14PDL0001890.pdf), nella quale si prevede la sostituzione del primo comma dell’art. 33 con il nuovo comma in cui è detto che: “L’arte, la scienza e lo sport sono attività libere e libero ne è l’insegnamento e l’esercizio” e l’aggiunta al secondo comma dell’art. 33 delle parole: “(n.d.r.: La Repubblica) riconosce il valore formativo ed educativo della pratica sportiva e rimuove gli ostacoli alla sua più ampia diffusione”.

<sup>7</sup> D.d.l. n. 2006, recante “Modifiche agli artt. 33 e 117 della Costituzione in materia di riconoscimento dello sport”, presentato su iniziativa del dep. Angelo Piazza il 29 novembre 2006, assegnato il 16 gennaio 2007 e rimasto fermo alla fase dell’assegnazione, consultabile *on line* all’indirizzo: [https://leg15.camera.it/\\_dati/lavori/stampati/pdf/15PDL0018940.pdf](https://leg15.camera.it/_dati/lavori/stampati/pdf/15PDL0018940.pdf).

<sup>8</sup> Si tratta dei disegni di legge n. 1648, recante “Modifica all’articolo 33 della Costituzione in materia di riconoscimento e promozione dello sport”, presentato su iniziativa del dep. Donato Renato Mosella e altri il 15 settembre 2008, assegnato il 26 gennaio 2009 e rimasto fermo alla fase dell’assegnazione consultabile *on line* all’indirizzo: [https://documenti.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0018440.pdf](https://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0018440.pdf); n. 2455, recante “Modifica all’articolo 33 della Costituzione in materia di tutela costituzionale dell’attività sportiva nonché della integrità fisica e morale degli sportivi”, presentato dalla sen. Patrizia Bugnano e altri il 16 novembre 2010, assegnato il 15 dicembre 2010 e rimasto fermo alla fase dell’assegnazione, consultabile *on line* all’indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00514707.pdf>; e n. 2276, recante “Modifica all’articolo 33 della Costituzione, in materia di promozione e valorizzazione dello sport”, presentato su iniziativa della dep. Manuela Di Centa e altri l’11 marzo 2009, assegnato il 6 aprile 2009, rimasto fermo alla fase dell’assegnazione, consultabile *on line* all’indirizzo: [https://documenti.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0022790.pdf](https://documenti.camera.it/_dati/leg16/lavori/stampati/pdf/16PDL0022790.pdf).

programmatico del riconoscimento del “valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell’attività sportiva”.<sup>9</sup>

Questa modifica sostanziale è correlata al ribaltamento della prospettiva di osservazione, dal piano individuale del singolo cittadino quale titolare di diritti al piano generale dello Stato quale portatore di interessi collettivi da promuovere e valorizzare.<sup>10</sup>

In tutti i disegni di legge volti all’inserimento dello sport nell’art. 33 non si fa più menzione, infatti, del “diritto allo sport”, di cui resta una lieve traccia soltanto nella Relazione introduttiva di uno solo di essi,<sup>11</sup> ma si afferma, invece, il compito in capo alla Repubblica della “promozione e valorizzazione” dello sport.

D’altra parte, i disegni di legge tendenti al riconoscimento del diritto allo sport accanto al diritto alla salute, nell’alveo dell’art. 32, non vengono più riproposti nella diciassettesima legislatura, nella quale, infatti, i tre disegni di legge presentati in materia<sup>12</sup> ripetono tutti nella sostanza il contenuto del d.d.l. n. 2276 recante “Modifica all’articolo 33 della Costituzione in materia di promozione e valorizzazione dello sport”. Nella diciottesima legislatura, invece, non soltanto ritornano le proposte di legge nel segno dell’espresso riconoscimento del “diritto allo

---

<sup>9</sup> Il nuovo testo dell’art. 33, a seguito della novella costituzionale attuata con la legge n. 1/2023, recita: “La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell’attività sportiva in tutte le sue forme”.

<sup>10</sup> Si veda il d.d.l. n. 2276 (citato *supra* in nota n. 8), intitolato per l’appunto “Modifica all’articolo 33 della Costituzione, in materia di promozione e valorizzazione dello sport”, il cui unico articolo che lo compone recita: “La Repubblica promuove e valorizza lo sport in tutte le sue manifestazioni, tenendo conto delle varie discipline, delle strutture in cui si articola e in particolare di quelle fondate sul volontariato, e della sua funzione civile, sociale, educativa e di tutela della salute”. Così pure il d.d.l. n. 1648 (citato *supra* in nota n. 8) dispone che: “La Repubblica riconosce nell’attività sportiva uno strumento primario di educazione, di tutela della salute, di aggregazione sociale. Pertanto, ne incoraggia la diffusione, in ogni forma, tra tutti gli individui, nel rispetto delle aspirazioni e delle capacità di ciascuno”.

<sup>11</sup> Nella Relazione di accompagnamento al d.d.l. n. 2455, recante “Modifica all’articolo 33 della Costituzione in materia di tutela costituzionale dell’attività sportiva nonché dell’integrità fisica e morale degli sportivi”, presentato nella XVI legislatura (citato *supra* in nota n. 8) si legge che: “Il diritto costituzionale allo sport ed alla sua promozione – che il presente disegno di legge intende espressamente ed univocamente affermare – deve intendersi come diritto personale e collettivo dello svolgimento dell’attività fisica in tutte le sue forme”. Nell’articolato non v’è, però, alcuna traccia di tale diritto ma nell’unico articolo che lo compone si afferma che: “La Repubblica promuove e incoraggia l’attività sportiva in tutte le sue forme e tutela l’integrità fisica e morale degli sportivi”.

<sup>12</sup> Si tratta del d.d.l. n. 835, d’iniziativa della dep. Maria Valentina Vezzali e altri, presentato il 23 aprile 2013, assegnato il 17 giugno 2013, consultabile *on line* all’indirizzo: [https://documenti.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0005420.pdf](https://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0005420.pdf), del d.d.l. n. 2302, d’iniziativa della dep. Giuseppina Castiello e altri, recante “Modifica all’articolo 33 della Costituzione, in materia di promozione e valorizzazione dello sport”, presentato il 14 aprile 2014, assegnato il 3 luglio 2014, consultabile *on line* all’indirizzo: [https://documenti.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0022770.pdf](https://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0022770.pdf), e del d.d.l. n. 3699, d’iniziativa del Consiglio regionale Marche, recante “Modifica all’articolo 33 della Costituzione, in materia di promozione e valorizzazione dello sport”, presentato il 24 marzo 2016, assegnato il 13 aprile 2016, consultabile *on line* all’indirizzo: [https://documenti.camera.it/\\_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0040240.pdf](https://documenti.camera.it/_dati/leg17/lavori/stampati/pdf/17PDL0040240.pdf). Tutti i predetti disegni di legge, rimasti fermi alla fase della assegnazione, recano la medesima intitolazione (“Modifica all’articolo 33 della Costituzione in materia di promozione e valorizzazione dello sport”) e recano un contenuto pressoché nella sostanza analogo.

sport” in seno all’art. 32 Cost.,<sup>13</sup> ma viene anche per la prima volta proposto l’inserimento dello sport nell’alveo dell’art. 9 accanto alla cultura ed alla ricerca scientifica, in base ad una scelta, come si legge nella Relazione introduttiva al d.d.l. 2474, che «si radica nel riconoscimento dello sport quale fattore di integrazione – sociale, spirituale e culturale – della comunità politica, così rafforzando le basi stesse della formula costituzionale di convivenza e, di conseguenza, della coesione sociale».<sup>14</sup>

Ciò che va particolarmente evidenziato è, poi, il fatto che per la prima volta l’inserimento dello sport in Costituzione diviene oggetto di un disegno di legge che, riunendo in un Testo unificato ben sei diversi progetti concorrenti,<sup>15</sup> supera la fase della assegnazione pervenendo molto vicino al completamento dell’iter legislativo con l’approvazione da parte di uno dei due rami del Parlamento anche in seconda lettura.<sup>16</sup> Il predetto T.U., nel riunire i diversi progetti di legge volti alla modifica dell’art. 9, ovvero, alternativamente, dell’art. 32 o dell’art. 33, ha finito per preferire quest’ultima via con il correlato riconoscimento del “valore dell’attività sportiva” piuttosto che del “diritto allo sport”, in base alla motivazione – così si legge nella Relazione di accompagnamento – che «da un lato si è preferito non intervenire sui principi fondamentali e, dall’altro, perché l’articolo 33, dal contenuto già ampio e sfaccettato, a differenza del precedente che ha per oggetto soltanto il diritto alla salute, è parsa la sede più idonea per ricomprendere tutte le dimensioni dello sport».

<sup>13</sup> Si tratta dei d.d.l. n. 747 d’iniziativa del sen. Antonio Iannone e altri, recante “Modifica all’articolo 32 della Costituzione, concernente l’introduzione del diritto di accesso allo sport”, consultabile *on line* all’indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01076904.pdf>, n. 2478 d’iniziativa del sen. Luigi Augussoni, recante “Modifica all’articolo 32 della Costituzione in materia di promozione della pratica sportiva”, consultabile *on line* all’indirizzo:

<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01329214.pdf>, n. 2480 d’iniziativa del sen. Vincenzo Garruti e altri, recante “Modifiche agli articoli 32 e 33 della Costituzione per la promozione dell’educazione sportiva”, consultabile *on line* all’indirizzo:

<https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/18/DDLPRES/0/1329209/index.html> e n. 2538 d’iniziativa della sen. Maria Alessandra Gallone e altri, recante “Modifica all’articolo 32 della Costituzione in materia di diritto allo sport”, consultabile *on line* all’indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01333926.pdf>.

<sup>14</sup> D.d.l. n. 2474, recante “Modifica all’articolo 9 della Costituzione, in materia di promozione dello sport”, presentato, su iniziativa della sen. Caterina Biti, il 7 dicembre 2021, approvato il 22 marzo 2022 in T.U. con i disegni di legge citati nella nota seguente, consultabile *on line* all’indirizzo: <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01329210.pdf>.

<sup>15</sup> T.U. risultante dalla riunione dei disegni di legge n. 747, d’iniziativa del sen. Antonio Iannone e altri, recante “Modifica all’articolo 32 della Costituzione, concernente l’introduzione del diritto di accesso allo sport”, n. 2262 d’iniziativa della sen. Daniela Sbrollini e altri, recante “Modifica all’articolo 33 della Costituzione, in materia di promozione e valorizzazione dello sport”, n. 2474 d’iniziativa della sen. Caterina Biti recante “Modifica all’articolo 9 della Costituzione, in materia di promozione dello sport”, n. 2478 d’iniziativa del sen. Luigi Augussoni recante “Modifica all’articolo 32 della Costituzione in materia di promozione della pratica sportiva”, n. 2480 d’iniziativa del sen. Vincenzo Garruti e altri recante “Modifiche agli articoli 32 e 33 della Costituzione per la promozione dell’educazione sportiva” e n. 2538 d’iniziativa della sen. Maria Alessandra Gallone e altri recante “Modifica all’articolo 32 della Costituzione in materia di diritto allo sport”.

<sup>16</sup> Il T.U. recante “Modifica all’articolo 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva” è stato approvato in prima lettura al Senato il 22 marzo 2022, in prima lettura alla Camera il 14 giugno 2022, in seconda lettura al Senato il 29 giugno 2022 e nuovamente assegnato alla Camera il 5 luglio 2022 ove è rimasto fermo alla fase dell’assegnazione a causa della fine anticipata della legislatura. Esso prevedeva l’inserimento in coda all’art. 33 di un comma dal seguente tenore: “La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell’attività sportiva in tutte le sue forme”.

È su questa premessa, dunque, che va letta la novella costituzionale dell'art. 33, tant'è che essa ripete testualmente l'articolato del menzionato T.U.

## 2. Il contenuto e la portata della novella costituzionale

L'art. 33 Cost., nel testo novellato dalla legge cost. n. 1/2023, con l'inserimento di un settimo comma in coda al testo preesistente, prevede che «La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme».

Intervenendo sull'art. 33 Cost. il legislatore ha seguito la via già tracciata nella precedente legislatura nella quale, come sopra detto, prima della riunione nel T.U. le sei differenti proposte di legge individuavano la *sedes materiae* della novella costituzionale alternativamente negli artt. 9, 32, e 33 Cost.

La prevalenza dell'opzione favorevole alla modifica dell'art. 33 viene giustificata in base alle motivazioni (spiegate nel dossier illustrativo della proposta di legge alla Camera dopo la sua seconda approvazione al Senato, che ripete in parte i contenuti del dossier presentato nella XVIII legislatura rinviando alle restanti parti “per approfondimenti”<sup>17</sup>), consistenti nel fatto che, da un lato, con riguardo all'art. 9, si era preferito non intervenire sui principi fondamentali, anche in considerazione, peraltro, che lo stesso art. 9 era contemporaneamente oggetto di un distinto procedimento di revisione<sup>18</sup> «con il rischio di problematici intrecci» e, dall'altro, con riguardo all'art. 32, «l'innesto di ulteriori situazioni giuridiche o principi sarebbe potuto apparire distonico» rispetto al «suo oggetto unico e omogeneo» rappresentato dal diritto alla salute, «finendo inoltre per accentuare solo una delle varie dimensioni e funzioni dello sport che il revisore costituzionale intende valorizzare»; al contrario, l'art. 33 appariva la «collocazione normativa più idonea, in ragione del suo contenuto più ampio ed eterogeneo (arte, scienza, istruzione, alta cultura».

Nel dossier si ha cura, inoltre, di evidenziare il significato dei termini linguistici impiegati nella formulazione della norma, mediante l'espressione “La Repubblica riconosce”,<sup>19</sup> il richiamo alla nozione di “attività sportiva” invece che alla nozione di “sport”, l'identificazione del contenuto assiologico dell'attività sportiva nelle tre direttrici del “valore educativo, sociale

<sup>17</sup> Si vedano, in proposito, il dossier 17 luglio 2023 (A.C. 715-B Cost.) intitolato “Modifica all'articolo 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva”, consultabile *on line* all'indirizzo:

<https://documenti.camera.it/leg19/dossier/Pdf/CU0020b.pdf> ed il dossier 9 giugno 2022 (A.C. 3531 cost. e abb.) consultabile *on line* all'indirizzo: <https://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/AC0594a.Pdf>.

<sup>18</sup> Si tratta del disegno di legge costituzionale n. 1203, recante “Modifica dell'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, protezione della biodiversità e degli animali, promozione dello sviluppo sostenibile, anche nell'interesse delle future generazioni”, approvato nel corso della XVIII legislatura in T.U. con sette progetti di legge concorrenti con il nuovo titolo “Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione in materia di tutela dell'ambiente”, poi divenuto legge cost. n. 1/2022 con la definitiva approvazione l'8 febbraio 2022.

<sup>19</sup> Questa stessa espressione è impiegata dal legislatore ordinario in apertura della legge n. 280/2003 allorché si afferma che: “La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale”.

e di promozione del benessere psicofisico” e, infine, il riferimento di tali valori all’attività sportiva declinata “in tutte le sue forme”.

In proposito è detto che «l’attribuzione alla Repubblica del compito di riconoscere il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell’attività sportiva deve essere letta in combinato disposto con l’articolo 114 Cost., implicando che ad esso siano chiamati tutti gli enti costitutivi della stessa Repubblica (Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni), ciascuno secondo le rispettive competenze». Si sottolinea, inoltre, che «la scelta del verbo ‘riconosce’ richiama, all’evidenza, la formula linguistica dell’articolo 2 della Carta, lasciando trasparire la visione dell’attività sportiva come realtà ‘pre-esistente’, in qualche senso ‘pre-giuridica’, di cui la Repubblica è chiamata a prendere atto, offrendole al contempo tutela e promozione». La scelta del termine “attività sportiva”, invece che “sport”, viene giustificata per una semplice ragione linguistica consistente nel fatto che «quest’ultimo, pur essendo un termine ormai entrato nella lingua italiana, è pur sempre una parola straniera, e quindi non è stato ritenuto opportuno inserirlo nella Costituzione». In riferimento alle tre direttrici valoriali nelle quali viene declinato il contenuto assiologico dell’attività sportiva, si precisa, poi, che esse «non si pongono in rapporto gerarchico, bensì equiordinato e complementare» e che la scelta di indicare per primo il valore educativo è dipesa soltanto dalla collocazione della novella in seno all’art. 33 giacché esso è «legato allo sviluppo e alla formazione della persona». Peraltro, la scelta di impiegare l’espressione “benessere psicofisico”, invece che il termine “salute”, viene spiegata nel senso della valorizzazione di una «più moderna concezione di benessere psicofisico integrale della persona» che non è limitata alla «mera assenza di malattia». Infine, con riguardo all’inciso finale recante il riferimento all’attività sportiva “in tutte le sue forme”, si esplicita che «la norma abbraccia lo sport nella sua accezione più ampia (professionistico, dilettantistico, amatoriale, organizzato o non organizzato)».

È opportuno soffermarsi sulle parti della relazione illustrativa sopra richiamate, al fine di cogliere esattamente la portata della novella in esame.

In questo senso assume, a nostro avviso, particolare rilievo la precisazione in ordine alla lettura della novella costituzionale in combinato disposto con l’art. 114 Cost., da cui il legislatore espressamente fa discendere «la portata precettiva della norma».

La lettura del testo definitivamente approvato, alla luce dell’esame dei disegni di legge che lo hanno preceduto, più sopra richiamati, potrebbe suggerire, infatti, un’interpretazione della norma in senso programmatico e non già precettivo, là dove l’attività sportiva viene riconosciuta quale espressione di componenti valoriali e non, invece, quale contenuto di un autonomo diritto.

Riveste particolare rilievo, altresì, anche la parte della relazione di accompagnamento in cui viene operato il richiamo all’art. 2 della Costituzione per precisare che l’attività sportiva è vista dal legislatore come una «realtà ‘pre-esistente’, in qualche senso ‘pre-giuridica’».

Sul punto merita piena condivisione il riferimento all’art. 2 Cost., che, com’è noto, ha rappresentato per lungo tempo uno dei referenti normativi richiamati dalla dottrina per fondare

la copertura costituzionale dell'attività sportiva ancor prima del suo espresso riconoscimento testuale con la novella in esame.

Così pure è particolarmente da apprezzare la «visione dell'attività sportiva come realtà 'pre-esistente'», con cui si dà riconoscimento legislativo alla tesi, sostenuta da autorevole dottrina, secondo cui l'idea di sport precede il legislatore.<sup>20</sup>

Si espone, invece, ad obiezione critica la qualificazione della stessa attività sportiva come realtà «in qualche senso 'pre-giuridica'», giacché essa, al di là dell'incertezza concettuale che esprime, potrebbe essere impiegata dai detrattori dell'autonomia dell'ordinamento sportivo per fondare letture contrarie a tale principio. E, invece, non va messa in discussione la natura giuridica dell'attività sportiva nella sua configurazione ordinamentale, la quale è stata riconosciuta dallo stesso legislatore italiano, sia ordinario che costituzionale.<sup>21</sup>

Si tratta, piuttosto, di porre in evidenza non già la pre-giuridicità del sistema sportivo, quanto la differenza dei piani sui quali si misura la giuridicità del sistema sportivo rispetto al sistema statale, che giustifica a sua volta l'autonomia del primo rispetto al secondo.

Allorché lo Stato guarda al fenomeno sportivo, è il mercato che funge da parametro di riferimento per misurare la meritevolezza degli interessi in gioco e, dunque, dal suo punto di vista la rilevanza giuridica, cosicché, non assumendo lo sport necessariamente rilievo economico, se ne afferma la natura 'pre-giuridica'. Occorre, invece, osservare il fenomeno sportivo dalla prospettiva dell'ordinamento sportivo nel quale non è il fine di mercato che spiega la rilevanza giuridica dell'attività sportiva, bensì il fine proprio dello stesso ordinamento sportivo, che consiste nel raggiungimento del miglior risultato in ogni singola disciplina sportiva, il quale è di per sé avulso dal contesto economico. Ciò spiega perché nell'ordinamento

---

<sup>20</sup> G. Liotta, *Ordinamento statale e ordinamento sportivo*, in G. Liotta, L. Santoro, *Lezioni di diritto sportivo*, VI ed., Milano, Giuffrè, 2023, p. 26, per il quale «Sta di fatto che, qualunque opinione si voglia accogliere circa l'effettiva natura, originaria o derivata, dell'ordinamento giuridico sportivo, è innegabile che l'idea di sport precede non soltanto il legislatore sportivo ma anche il legislatore ordinario. Questa idea, che vede i caratteri della destrezza e dell'abilità coniugarsi con la competizione, nonché con il rispetto e l'operatività di regole tecniche (regole di gioco, di gara, e di organizzazione) e disciplinari, tutte ispirate al principio di lealtà, preesiste allo Stato e non può essere modificata dal *conditor legis*».

<sup>21</sup> L'immediato richiamo è, quanto alla normativa costituzionale, all'art. 117 Cost., nel testo novellato a seguito della riforma del Tit. V che ha inserito l'"ordinamento sportivo" tra le materie oggetto di legislazione concorrente Stato – Regioni; quanto alla legislazione ordinaria, alla l. 17 ottobre 2003, n. 280, di conversione del d.l. 19 agosto 2003, n. 220 recante "Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva", il cui art. 1, intitolato "Principi generali" sancisce, al comma 1, com'è noto, che «La Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale» e, al comma 2, che «I rapporti tra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l'ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive connesse con l'ordinamento sportivo». L'ordinamento sportivo internazionale, facente capo al CIO, è pure richiamato nell'art. 1 del Decreto Pescante (d.lgs. n. 15/2004 che modifica il d.lgs. n. 242/1999). Anche nel Dossier di accompagnamento al d.d.l. n. 3531 recante "Modifica all'articolo 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva" si dà conto del principio di autonomia dell'ordinamento sportivo, definito come "principio consolidato", che trova espressione nel fatto che sul piano del diritto positivo l'ordinamento sportivo nazionale costituisce «l'articolazione italiana di un più ampio ordinamento autonomo, dotato di una dimensione internazionale e che risponde a una struttura organizzativa extrastatale riconosciuta dall'ordinamento della Repubblica, facente capo al Comitato Olimpico Internazionale».

sportivo il principio di gratuità assuma un significato pregnante, in conformità allo spirito del dilettantismo che informava la filosofia dell'olimpismo sino al 1992, allorché il CIO ha dichiarato "open" i Giochi olimpici, ammettendo la partecipazione degli atleti professionisti. Resta, comunque, a tutt'oggi vigente il principio, consacrato nella Carta Olimpica, secondo cui «l'iscrizione o la partecipazione di un concorrente ai Giochi olimpici non potrà mai essere condizionata da una contropartita economica».<sup>22</sup>

Quanto sopra detto in ordine alla lettura dell'attività sportiva da parte del legislatore secondo la direttrice della rilevanza economica appare confermato, da un lato, dalla cancellazione del riferimento al carattere volontaristico dell'attività sportiva che, invece, era presente in molti dei disegni di legge che hanno preceduto la novella costituzionale<sup>23</sup> e, dall'altro, su un piano più generale, dalla disciplina sulla prestazione sportiva introdotta nella recente Riforma dello sport, che ha inserito nell'alveo del contratto di lavoro, con le correlate tutele, tutte le prestazioni sportive svolte nell'ambito del dilettantismo dietro rimborsi spese, premi o compensi variamente denominati, ancorché a carattere amatoriale.<sup>24</sup>

### 2.1. Il significato della nozione di "attività sportiva" nell'art. 33 Cost.

Dal testo dell'art. 33 Cost. non si ricavano indicazioni espresse in ordine al significato da assegnare alla nozione di "attività sportiva" ivi contenuta; se cioè il legislatore costituzionale abbia inteso prendere a riferimento l'attività sportiva nel significato suo proprio assunto

---

<sup>22</sup> Si vedano le norme di applicazione della regola 40 della Carta olimpica. Va in proposito ricordato che fino all'edizione della Carta Olimpica dell'anno 2018 si vietava espressamente a tutti i partecipanti ai Giochi di poter sfruttare il proprio nome, l'immagine o le proprie prestazioni sportive a fini pubblicitari salvo che ciò non fosse permesso dal Comitato esecutivo del CIO (par. 3). Nell'Agenda olimpica 2020 (documento che traccia la *road map* del Movimento olimpico in 40 Raccomandazioni) si è enunciato, invece, espressamente, nella Raccomandazione n. 8, l'obiettivo di stringere rapporti con le leghe professionistiche nei diversi sport, al fine, tra l'altro, di assicurare la partecipazione ai Giochi dei migliori atleti e, in questo senso, va interpretata la modifica del citato par. 3 delle norme di applicazione della regola 40, attuata a partire dall'edizione della Carta Olimpica dell'anno 2019, che apparentemente ripete il testo previgente, là dove si prevede che i partecipanti ai Giochi olimpici possano consentire lo sfruttamento commerciale del proprio nome, immagine o prestazioni sportive nel corso dei Giochi stessi in conformità ai principi espressi dal Comitato esecutivo del CIO. Invero, la modificazione della redazione della norma, dalla forma in negativo di divieto, a quella in positivo di facoltà, segna il mutamento di indirizzo del CIO nel senso di una maggiore apertura verso la possibilità di ricadute economiche in favore dei partecipanti ai Giochi. Questo mutamento di indirizzo è testimoniato, altresì, dalla modifica della regola 24 "Risorse del CIO", attuata nell'edizione della Carta olimpica dell'anno 2018 e confermata nelle successive, là dove si è previsto che le risorse ricavate dal CIO da elargizioni e lasciti siano destinate non più soltanto allo svolgimento dei propri compiti istituzionali, ma, altresì, al "rafforzamento del supporto agli atleti", intendendosi come tale principalmente quello di natura economica.

<sup>23</sup> Così, ad esempio, nel d.d.l. n. 2276, presentato nella XVI legislatura, si prevedeva che «La Repubblica promuove e valorizza lo sport in tutte le sue manifestazioni, tenendo conto delle varie discipline, delle strutture in cui si articola e in particolare di quelle fondate sul volontariato, e della sua funzione civile, sociale, educativa e di tutela della salute». Il d.d.l. n. 5358, presentato nella XIII legislatura, prevedeva che «La Repubblica (...) riconosce e favorisce, altresì, il diritto allo svolgimento dell'attività sportiva e ricreativa. La legge assicura la realizzazione degli strumenti idonei a garantire l'esercizio libero e gratuito dell'attività di cui al secondo comma».

<sup>24</sup> Per uno sguardo d'insieme sulla nuova disciplina del lavoro sportivo introdotta dalla Riforma dello sport, v. L. Santoro, *Il contratto di lavoro in ambito sportivo*, in G. Liotta, L. Santoro, *Lezioni di diritto sportivo* cit., pp. 188 ss.

nell'ordinamento sportivo, ovvero secondo la definizione forgiata dal legislatore statale in occasione della recente Riforma dello sport, sulla direzione, intrapresa già qualche anno prima, con una sempre più incisiva ingerenza negli spazi di autonomia dell'ordinamento sportivo.<sup>25</sup>

I decreti legislativi n. 36/2021 (che reca la disciplina sugli enti sportivi e sul lavoro sportivo) e n. 37/2021 (che reca la disciplina sugli agenti sportivi), all'art. 2, tra le definizioni che precedono l'articolato normativo, dettano quella di "sport", riprendendo quella contenuta nella Carta Europea dello Sport, approvata dal Consiglio d'Europa a Rodi nel 1992, e così, infatti, è detto che «Ai fini del presente decreto, si intende per (...) sport: qualsiasi forma di attività fisica fondata sul rispetto di regole che, attraverso una partecipazione organizzata o non organizzata, ha per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica o psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli».

È di immediata percezione la distanza concettuale che separa questa definizione di sport dalla nozione di sport valevole in seno all'ordinamento sportivo che si caratterizza per il necessario requisito rappresentato dal carattere competitivo. La definizione di sport offerta dal legislatore statale, invece, riferisce l'elemento della competizione ad una soltanto delle sue possibili finalità, peraltro meramente eventuale.

Tenuto conto della sostanziale differenza tra le due nozioni e considerato che, come sopra già accennato, la nozione di sport precede il legislatore statale, in quanto ha fonte nell'ordinamento sportivo che al suo vertice fa capo al CIO, la definizione dettata dal legislatore statale può assumere rilievo nella considerazione degli interpreti non già per spiegare quale sia l'essenza dello sport, ma, tutt'al più, quale criterio di riferimento per identificare l'oggetto della disciplina che compone la Riforma dello sport. In questo senso, particolare rilievo va assegnato all'inciso che precede l'apparato definitorio in entrambi i sopraccitati decreti legislativi, il quale espressamente riferisce le definizioni ivi elencate «Ai fini del presente decreto».

Sebbene, per quanto sin qui detto, la definizione di sport dettata nei sopra citati decreti nn. 36 e 37 non assuma portata generale al di fuori dello stesso ambito della Riforma, a questa definizione, tuttavia, piuttosto che alla nozione di sport a carattere competitivo, sembra essersi ispirato il legislatore costituzionale con la novella dell'art. 33. Indici ermeneutici in questo senso si ricavano dalla lettura del dossier di accompagnamento nella parte in cui, tra gli interventi legislativi attuati nell'ambito delle politiche volte al riconoscimento del valore della pratica sportiva «sul piano educativo, sociale e di promozione del benessere psico-fisico», si richiamano la l. n. 205/2017,<sup>26</sup> che garantisce «il diritto all'esercizio della pratica sportiva quale

<sup>25</sup> Sul punto ci sia consentito il richiamo al nostro contributo dal titolo "Cosa resta dell'autonomia dell'ordinamento sportivo dalla Legge di Stabilità 2019 alla Riforma dello Sport", pubblicato sulla *Rivista di diritto sportivo on line* all'indirizzo: [https://rivistadirittosportivo.coni.it/images/rivistadirittosportivo/ultime\\_novita/2023/Cosa\\_resta\\_dellautonomia\\_sportiva\\_3.pdf](https://rivistadirittosportivo.coni.it/images/rivistadirittosportivo/ultime_novita/2023/Cosa_resta_dellautonomia_sportiva_3.pdf).

<sup>26</sup> Legge 27 dicembre 2017, n. 205 recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020", in *G.U., Suppl. ord.*, n. 302 del 29 dicembre, che, all'art. 1, comma 369, dispone che «Al fine di sostenere il potenziamento del movimento sportivo italiano è istituito presso l'Ufficio per lo sport della Presidenza del Consiglio dei ministri un apposito fondo denominato 'Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano', con una dotazione pari a 12 milioni di euro per l'anno 2018, a 7 milioni di euro per l'anno 2019, a 8,2 milioni di euro per l'anno 2020 e a 10,5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2021. Tali risorse sono destinate a finanziare progetti collegati a una delle seguenti finalità:

insopprimibile forma di svolgimento della personalità del minore», e le leggi n. 107/2015<sup>27</sup> e n. 234/2021,<sup>28</sup> concernenti l'introduzione dell'insegnamento dell'educazione motoria nella scuola primaria, nelle classi quarte e quinte, al fine del più generale obiettivo formativo «del potenziamento delle discipline motorie e dello sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano».<sup>29</sup>

---

a) incentivare l'avviamento all'esercizio della pratica sportiva delle persone disabili mediante l'uso di ausili per lo sport; b) sostenere la realizzazione di eventi calcistici di rilevanza internazionale; c) sostenere la realizzazione di altri eventi sportivi di rilevanza internazionale; d) sostenere la maternità delle atlete non professioniste; e) garantire il diritto all'esercizio della pratica sportiva quale insopprimibile forma di svolgimento della personalità del minore, anche attraverso la realizzazione di campagne di sensibilizzazione»; all'art. 1, comma 616, dispone che «Al fine di perseguire l'obiettivo formativo del potenziamento delle discipline motorie e dello sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano, ai sensi dell'articolo 1, comma 7, lettera g), della legge 13 luglio 2015, n. 107, nell'ambito della dotazione organica di cui all'articolo 1, comma 68, della medesima legge il 5 per cento del contingente dei posti per il potenziamento dell'offerta formativa è destinato alla promozione dell'educazione motoria nella scuola primaria, senza determinare alcun esubero di personale o ulteriore fabbisogno di posti».

<sup>27</sup> Legge 13 luglio 2017, n. 107, recante «Riforma del sistema nazionale di istruzione e formazione e delega per il riordino delle disposizioni legislative vigenti», in *G.U. Serie Generale* n. 162 del 15 luglio 2015, che all'art. 1, comma 7, lett. g, dispone che «Le istituzioni scolastiche, nei limiti delle risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente e, comunque, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, individuano il fabbisogno di posti dell'organico dell'autonomia, in relazione all'offerta formativa che intendono realizzare, nel rispetto del monte orario degli insegnamenti e tenuto conto della quota di autonomia dei curricula e degli spazi di flessibilità, nonché in riferimento a iniziative di potenziamento dell'offerta formativa e delle attività progettuali, per il raggiungimento degli obiettivi formativi individuati come prioritari tra i seguenti: (...) g) potenziamento delle discipline motorie e sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano, con particolare riferimento all'alimentazione, all'educazione fisica e allo sport, e attenzione alla tutela del diritto allo studio degli studenti praticanti attività sportiva agonistica».

<sup>28</sup> Legge 30 dicembre 2021, n. 234, recante «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024», in *G.U. Serie Generale* n. 310 del 31 dicembre 2021, *Suppl. ord.* n. 49, che all'art. 1, comma 185, dispone che «Al fine di favorire il diritto allo svolgimento dell'attività sportiva, tenuto conto dei contenuti sociali, educativi e formativi dello sport, con particolare riferimento alla fase post-pandemica e in attesa che trovino piena applicazione i principi di riordino del settore contenuti nella legge 8 agosto 2019, n. 86, in via sperimentale per gli anni 2022, 2023 e 2024, per le federazioni sportive nazionali riconosciute dal Comitato olimpico nazionale italiano, gli utili derivanti dall'esercizio di attività commerciale non concorrono a formare il reddito imponibile ai fini dell'imposta sul reddito delle società (IRES) e il valore della produzione netta ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), a condizione che in ciascun anno le federazioni sportive destinino almeno il 20 per cento degli stessi allo sviluppo, diretto o per il tramite dei soggetti componenti delle medesime federazioni, delle infrastrutture sportive, dei settori giovanili e della pratica sportiva dei soggetti con disabilità» e all'art. 1, comma 329, dispone che «Al fine di conseguire gli obiettivi del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e di promuovere nei giovani, fin dalla scuola primaria, l'assunzione di comportamenti e stili di vita funzionali alla crescita armoniosa, alla salute, al benessere psico-fisico e al pieno sviluppo della persona, riconoscendo l'educazione motoria quale espressione di un diritto personale e strumento di apprendimento cognitivo, nelle more di una complessiva revisione dell'insegnamento dell'educazione motoria nella scuola primaria, è introdotto, gradualmente e subordinatamente all'adozione del decreto di cui al comma 335, l'insegnamento dell'educazione motoria nella scuola primaria, nelle classi quarte e quinte, da parte di docenti forniti di idoneo titolo di studio e dell'iscrizione nella correlata classe di concorso «Scienze motorie e sportive nella scuola primaria»; al comma 330 dispone che «L'introduzione dell'insegnamento dell'educazione motoria è prevista per la classe quinta a decorrere dall'anno scolastico 2022/2023 e per la classe quarta a decorrere dall'anno scolastico 2023/2024, nel limite delle risorse finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente nonché di quelle di personale definite con il decreto di cui al comma 335».

<sup>29</sup> Nel dossier 17 luglio 2023 (A.C. 715-B Cost.) intitolato «Modifica all'articolo 33 della Costituzione, in materia di attività sportiva», che ripete i contenuti del dossier 20 aprile 2022 (A.C. 3531 cost. e abb.) presentato nella legislatura precedente, a p. 15, per un evidente refuso, si richiamano le disposizioni contenute nell'art. 1, commi

Non v'è dubbio, quindi, che nella prospettiva del legislatore costituzionale la nozione di attività sportiva presa a riferimento abbracci anche l'attività motoria e non soltanto quella sportiva propriamente detta.

Va sul punto, peraltro, ricordato che, anche là dove nella scuola durante l'ora di educazione fisica, o altrimenti detta educazione motoria, venga praticata una disciplina sportiva, come, ad esempio, il gioco della pallavolo o del calcio a cinque, essa comunque non rappresenta esercizio di attività sportiva. Ciò perché la finalità della pratica di una disciplina sportiva nell'ambito dei programmi di insegnamento dell'educazione fisica, come espressamente enunciato nel d.p.r. n. 908/1982, non consiste nel perseguimento del record in quella data disciplina sportiva, ma è quella di «concorrere, con le altre componenti educative, alla formazione degli alunni e delle alunne, allo scopo di favorirne l'inserimento nella società civile, in modo consapevole e nella pienezza dei propri mezzi». In questa direzione si prevede, infatti, che la conoscenza e pratica di attività sportive debba avvenire mediante un «approccio allo sport, realizzato anche in modo competitivo» - quindi anche non competitivo - tant'è che esso «deve rispondere alla condizione che: a) le attività riescano effettivamente a coinvolgere la generalità degli alunni, compresi i meno dotati; b) ogni forma di competizione sia diretta a valorizzare la personalità dei singoli alunni e pertanto costituisca la verifica concreta, non tanto del conseguimento o del miglioramento di un risultato, quanto dell'impegno personale, dell'applicazione assidua, dell'osservanza delle regole proprie del tipo di attività».

Da quanto sopra detto può concludersi, dunque, nel senso che la nozione di attività sportiva presa a riferimento dal legislatore, non soltanto ordinario ma anche costituzionale, non vada circoscritta all'attività sportiva vera e propria, ma vada piuttosto intesa in un significato atecnico, più ampio, comprendente al proprio interno anche l'attività motoria propriamente detta.

#### **4. “Sport per tutti”, “Sport di tutti” e “Sport di cittadinanza”: dal piano programmatico del “valore allo sport” al piano precettivo del “diritto allo sport”**

Le superiori considerazioni trovano conferma nelle parole del Ministro Abodi, pronunciate il 20 settembre 2023 a commento dell'approvazione definitiva alla Camera della novella costituzionale, con cui si è sottolineato il “significato profondo” e il “valore inestimabile” racchiusi nell'introduzione dello sport in Costituzione, sintetizzati «nell'auspicio dello ‘sport per tutti e di tutti’» che informa «tutta la forza programmatica delle attività» che il Governo è chiamato a svolgere «per trovare un equilibrio tra la soddisfazione delle vittorie, che spesso rappresentano l'unico metro di valutazione dell'efficienza del sistema sportivo, e l'allargamento della base dei praticanti e, comunque, l'allargamento del beneficio di fare attività

---

369, lett. a) ed e) e 616 della l. n. 205/2017 riferendole invece alla l. n. 107/2015. Il refuso è probabilmente da ricondursi al fatto che la l. n. 107/2015, all'art. 1, comma 7, lett. g, reca anch'essa l'inciso contenuto nell'art. 1, comma 616, l. n. 205/2017 in ordine al «potenziamento delle discipline motorie e dello sviluppo di comportamenti ispirati a uno stile di vita sano».

motoria, di promuovere la cultura del movimento, che invece nel nostro Paese non è stata ancora pienamente garantita».<sup>30</sup>

La locuzione “Sport per tutti e di tutti” rievoca, da un lato, il movimento dello “Sport per tutti”, sorto anni addietro sulla scia, a livello internazionale, della “Carta europea dello Sport per tutti”<sup>31</sup> e, successivamente, della “Carta europea dello Sport”,<sup>32</sup> e, dall’altro, il più recente modello di intervento sportivo e sociale, promosso dal Ministero per lo Sport e i Giovani, per il tramite del Dipartimento per lo Sport e con la collaborazione di Sport e Salute spa, denominato “Sport di tutti”.

Sul modello di sport affermato dalla U.E. secondo finalità di ordine sociale, il movimento dello “Sport per tutti”, volto alla promozione della pratica sportiva come disciplina educativa, non necessariamente competitiva, ha portato ad un’autentica rivoluzione delle politiche statali in materia di sport. Mentre, infatti, l’idea di sport, quale veniva affermata nella legge n. 426/1942, era all’origine imprescindibilmente correlata all’eccellenza degli atleti, il cui perfezionamento, con particolare riguardo al miglioramento fisico e morale, rappresentava il fine proprio dello sport, sotto l’egida dello “Sport per tutti” sono entrate nell’agenda del Governo in materia di sport anche le attività motorie e quelle sportive plasmate a finalità di ordine non competitivo, bensì sociale, educativo, ludico-ricreativo e di prevenzione.

Anche sul piano legislativo, *de iure condendo*, si è rivelata una particolare attenzione a questa nuova concezione dello sport. Va, in proposito, ricordato che, a partire dalla quattordicesima legislatura, sono state presentate alcune proposte di legge tendenti al riconoscimento e diffusione dello “Sport per tutti”, inteso quale «specifica e autonoma forma di pratica sportiva che contribuisce in modo rilevante al progresso del Paese e all’innalzamento della qualità della vita individuale e collettiva attraverso lo svolgimento di primarie funzioni educative, sociali, culturali, sanitarie e di tempo libero». Lo “Sport per tutti”, nella definizione proposta dal legislatore, si caratterizza, infatti, per «la prevalenza delle finalità di promozione umana e sociale su quelle legate alla prestazione assoluta, e in una logica che privilegia l’inclusione dei praticanti, piuttosto che la loro selezione operata in base alle attitudini psicofisiche».<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> Il testo integrale del discorso è pubblicato *on line* sul sito del Dipartimento per lo sport all’indirizzo: <https://www.sport.governo.it/it/attivita-nazionale/sport-in-costituzione/lo-sport-entra-nella-costituzione-italiana/>.

<sup>31</sup> Consultabile *on line* all’indirizzo: [https://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/88\\_01\\_129.Pdf](https://unipd-centrodirittiumani.it/public/docs/88_01_129.Pdf).

<sup>32</sup> La Carta europea dello Sport reca la definizione di sport nei termini di «qualsiasi forma di attività fisica che, attraverso una partecipazione organizzata o non, abbia per obiettivo l’espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l’ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli». Vanno richiamate, in proposito, anche le conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 7-9 dicembre 2000 (Dichiarazione di Nizza sullo sport) ed il Libro Bianco sullo Sport, approvato l’11 luglio 2007 (COM. 391/2007), che espressamente enunciano il ruolo sociale dello sport.

<sup>33</sup> Si vedano il d.d.l. n. 3936 e il d.d.l. n. 2741 recanti “Disposizioni in materia di riconoscimento e diffusione dello sport per tutti”, che riproducono il medesimo contenuto, presentati nel corso della XIV legislatura rispettivamente su iniziativa del dep. Donato R. Mosella e altri e della sen. Emanuela Baio e altri, rimasti entrambi fermi alla fase dell’assegnazione, consultabili *on line* agli indirizzi: <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Ddlpres&leg=14&d=147607> e <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00147607.pdf>.

Da qui il passo in avanti compiuto nella direzione della valorizzazione del praticante l'attività sportiva, che viene in considerazione non più soltanto come destinatario della politica dello sport sociale (Sport per tutti), quanto piuttosto come portatore di un interesse giuridicamente rilevante alla pratica sportiva, innalzato al rango di diritto soggettivo (Sport di tutti).

All'affermazione dello "Sport per tutti" si è accompagnato, quindi, il riconoscimento, *de iure condendo*, della «pratica sportiva come diritto di tutti i cittadini, singoli o associati, indipendentemente dalle loro condizioni personali, economiche e sociali».<sup>34</sup>

Come enunciato nella presentazione del modello "Sport di tutti",<sup>35</sup> esso «mira ad abbattere tutte le barriere di accesso allo sport e declina concretamente il principio del diritto allo sport per le persone e nelle comunità», con l'obiettivo di «promuovere, attraverso l'attività fisica, la pratica sportiva e stili di vita sani, un miglioramento delle condizioni di salute e benessere psicofisico degli individui e di favorire la coesione sociale delle comunità».

All'idea dello "Sport di tutti" si è, da ultimo, correlato il c.d. "piano sociale sportivo" e si è venuta a creare una nuova figura manageriale, nei percorsi di formazione professionale della Scuola dello Sport del CONI, operante nell'ambito della "progettazione e management dello sport sociale".<sup>36</sup>

Sulla linea del riconoscimento nelle politiche statali della pratica sportiva quale nuovo bisogno sociale, non più ancorato necessariamente a forme improntate alla competizione, si è venuta, altresì, affermando nel linguaggio degli addetti ai lavori l'espressione "Sport di cittadinanza", che è stata fatta propria dal legislatore in alcune proposte di legge volte al riconoscimento dello sport come diritto che si aggiunge «al tradizionale novero dei diritti di cittadinanza (civile, politica, sociale)».<sup>37</sup>

<sup>34</sup> Così si legge all'art. 1 del d.d.l. n. 1516 recante "Disposizioni per l'attuazione dello sport per tutti" presentato nel corso della XV legislatura su iniziativa della dep. Titti De Simone, consultabile *on line* all'indirizzo: <http://legxv.camera.it/dati/lavori/stampati/pdf/15PDL001230pdf>.

<sup>35</sup> v. il sito di Sport e Salute spa all'indirizzo: <https://www.sportosalute.eu/sportditutti.html>.

<sup>36</sup> Il piano sociale sportivo sostiene: lo sviluppo di un'offerta sportiva multidisciplinare, integrata ed inclusiva che aspiri a coinvolgere le persone che vivono il territorio di intervento; il rafforzamento di pratiche sociali di prossimità e di innovazione sociale "dal basso", partendo dalle esigenze e dai bisogni dei cittadini per realizzare interventi collettivi di interesse comune; la rigenerazione di luoghi e territori in un'ottica di condivisione e cura del bene comune, per avvicinare gli abitanti allo sport e riportarli a vivere attivamente gli spazi pubblici del proprio territorio, offrendo anche opportunità di crescita e occupazione; la diffusione, attraverso lo sport, di valori educativi e culturali e la riduzione di fenomeni discriminatori e di violenza, quali il bullismo e il cyberbullismo, *bodyshaming*, di genere, sessuali; la promozione della salute e il benessere psicofisico attraverso stili di vita sani e attivi; le relazioni basate sulla gratuità e sul dono, in un'ottica di condivisione di competenze, professionalità e tempo libero. Si veda il sito della Scuola dello Sport del Coni all'indirizzo: [https://scuoladello sport.sportosalute.eu/scuoladello sport/formazione-sds/corsi/corso/3873-Corso\\_per\\_progettazione\\_e\\_Management\\_dello\\_Sport\\_Sociale.html?layout=sdscorso](https://scuoladello sport.sportosalute.eu/scuoladello sport/formazione-sds/corsi/corso/3873-Corso_per_progettazione_e_Management_dello_Sport_Sociale.html?layout=sdscorso).

<sup>37</sup> V. d.d.l. n. 2022 recante "Disciplina dello sport di cittadinanza", presentato nel corso della XVI legislatura su iniziativa del dep. Giovanni Lolli e altri, rimasto fermo alla fase dell'assegnazione, consultabile *on line* all'indirizzo: Il contenuto del d.d.l. n. 2022 è stato riproposto nella XVII legislatura con il d.d.l. n. 773, su iniziativa dei dep. Fossati e Blažina, consultabile *on line* all'indirizzo: [https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/41220\\_testi.htm](https://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/41220_testi.htm), rimasto anch'esso fermo alla fase dell'assegnazione.

In questa accezione la nozione di “Sport di cittadinanza” non vale soltanto a significare, su un piano programmatico astratto, il ruolo sociale dello sport per i cittadini, quanto piuttosto a identificare, su un piano precettivo concreto, un autonomo diritto soggettivo in capo ad ogni cittadino.

Or dunque, resta da chiedersi, in conclusione, quanto di questa portata precettiva sia stata tradotta nella novella costituzionale, a dispetto delle enunciazioni contenute nella Relazione di accompagnamento, in assenza di un esplicito riconoscimento testuale del “diritto allo sport” al di là dell’affermazione del “valore dello sport”.

A questa domanda, a nostro avviso, l’interprete potrà dare risposta soltanto all’esito di azioni concrete, a livello governativo e legislativo, che si annuncino come attuazione della novella costituzionale. Soltanto così, infatti, potrà aversi contezza se lo “Sport di cittadinanza” nelle intenzioni del legislatore costituzionale sia stato preso in considerazione come riferimento di istanze collettive di ordine sociale, ovvero come oggetto di una situazione giuridica soggettiva individualmente riconosciuta.

Il prodotto della copiosa attività legislativa portata avanti nelle ultime sette legislature, seppur non giunta a compiuta definizione, può in questo senso rappresentare un significativo punto di riferimento affinché il contenuto della novella costituzionale non si risolva in una vuota formula.