

***La riforma dello sport: l'autonomia del circuito olimpico nazionale alle prese con  
la giuridificazione del fenomeno sportivo\****

*di Federico Orso – Assegnista di ricerca di Diritto amministrativo all'Università di Firenze*

**ABSTRACT:** In the last few years, the Italian sport law system has been involved in a huge process of reform. For the first time since the Italian Republic was born, the Government tried to avoid the National Olympic Committee from being the head of the Italian sport system, with the aim of putting themselves in that position. This attempt caused a powerful reaction from the Olympic movement, not only in Italy but also internationally, forcing the Italian Government to rethink their plans and to look for different solutions. Unfortunately, this struggle for a new equilibrium hasn't reached any conclusion: after almost three years the reform of the Italian sport law system has still not come to an end and it is not clear at all when, and if, it will happen. The essay goes through this process of reform, trying to explain why things haven't worked as they were supposed to and how the Italian Government should act in order to fix it.

**SOMMARIO:** 1. Introduzione: una riforma sbagliata nel metodo – 2. Tra la domanda di autonomia del movimento olimpico nazionale e l'esigenza di attrarre le politiche sportive nel circuito democratico – 3. La compressione dell'ambito di attività del Coni e il problema della sua dotazione organica: l'approvazione del d.l. n. 5 del 2021 – 4. La crisi politica e il nodo del limite al rinnovo dei mandati – 5. Alcune considerazioni di sintesi. Mito e realtà della compressione dell'autonomia e dell'indipendenza degli enti del circuito olimpico

---

\* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

## 1. Introduzione: una riforma sbagliata nel metodo

In armonia con lo «spirito olimpico», all’inizio e alla fine di ogni competizione sportiva gli atleti si stringono la mano in segno di «amicizia», «solidarietà» e «correttezza»<sup>1</sup>.

Non è però con una stretta di mano che nell’autunno del 2018 è iniziata la *partita* della riforma dello sport<sup>2</sup>, né è facile immaginare che lo strappo tra i vertici delle istituzioni statali e del movimento olimpico nazionale possa ricucirsi facilmente. Anzi, è piuttosto da sospettare che al termine dell’attuale *cessate il fuoco*<sup>3</sup>, i concorrenti torneranno a confrontarsi senza esclusione di colpi e con risultati che tutt’oggi appaiono profondamente incerti.

Il fatto è che si è trattato di una riforma sbagliata. E l’errore, è questo ciò che maggiormente preme rilevare sin d’ora, è stato di metodo più che di merito (ché anzi, come si proverà a dire, il

---

<sup>1</sup> Si legge infatti nel punto 4 dei Principi fondamentali dell’olimpismo che «[...] the Olympic spirit [...] requires mutual understanding with a spirit of friendship, solidarity and fair play» (i Principi fondamentali dell’olimpismo sono contenuti nella Carta Olimpica, che è consultabile sul sito internet istituzionale del Comitato Internazionale Olimpico).

<sup>2</sup> Sulla riforma dello sport si segnalano: G. AGRIFOGLIO, *Un momento dialettico tra ordinamento sportivo e ordinamento statale: la riforma in materia di lavoro sportivo*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2021, 1, pp. 169-199; C. BOTTARI, L. DIMASI, F. LAUS, L. ZAMBELLI, P. D’ONOFRIO, B. VITIELLO, D. LORENZETTI, *Brevi e puntuali riflessioni in ordine al commento degli uffici governativi al primo schema di testo unico sullo sport presentato dal dipartimento dello sport*, in *Diritto dello Sport*, 2020, 2, pp. 1-18; G.G. CARBONI, *L’ordinamento sportivo italiano nel diritto comparato*, in *federalismi.it*, 2021, 12, pp. 49-71; A. CARDI, *L’“ordinamento” sportivo e la “disciplina” statale dell’organizzazione e dell’attività sportiva (a margine delle recenti innovazioni legislative)*, in *federalismi.it*, 2020, 30, pp. 26-49; P. D’ELIA, *Il rapporto di lavoro subordinato sportivo alla luce del d.lgs. n. 36/2021: le vicende del contratto dei calciatori professionisti a seguito dell’emergenza Covid-19*, in *Riv. dir. sport.*, 2021, 2, pp. 119-140; F. RENDE, *Riforma dell’ordinamento sportivo e protezione dell’interesse del minore*, in *Riv. dir. sport.*, 2021, 1, pp. 21-47; D. RAPACCIUOLO, *La riforma italiana dello sport fra critiche, paventate illegittimità, paure e best practices*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2019, 2, pp. 9-20; L. RIPA, *Riforma strutturale dello sport italiano, verso una nuova figura di lavoratore sportivo?*, in *Rass. dir. ec. sport*, 2020, 1, pp. 201-227; P. SANDULLI, *Un nuovo ruolo per i tifosi*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2020, 1, pp. 193-204; ID., *Note a prima lettura del disegno di legge n. 1603/2019 in tema di riordino dell’ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. ec. sport*, 2019, 1, pp. 47-56; M. SANINO, A. LA FACE, *Lo sport nella legge di bilancio 2019*, in *Riv. dir. sport.*, 2019, 1, pp. 57-97.

<sup>3</sup> Si intende cioè fare riferimento alla circostanza che l’entrata in vigore dei decreti attuativi della legge n. 86 del 2019 (d.lgs. nn. 36, 37, 38, 39 e 40 del 2021), già posticipata dal Consiglio dei ministri in sede di approvazione, è stata ulteriormente prorogata con d.l. 22 marzo 2021, n. 41 (anche se poi leggermente anticipata dal Parlamento con la legge 23 luglio 2021, n. 106). Di conseguenza, la riforma del lavoro sportivo (d.lgs. n. 36 del 2021) entrerà in vigore il 1 gennaio 2023 (eccezion fatta per le norme relative all’istituzione del registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche e al professionismo femminile, che entreranno in vigore il 1 gennaio 2022) assieme alle norme sulla professione di agente sportivo (d.lgs. n. 37 del 2021) e a quelle in materia di costruzione ed esercizio di impianti sportivi (d.lgs. n. 38 del 2021); l’efficacia delle disposizioni sulla semplificazioni degli adempimenti degli enti sportivi (d.lgs. 39 del 2021) è stata posticipata al 31 agosto 2022; infine, le norme sulla sicurezza nelle discipline sportive invernali (d.lgs. n. 40 del 2021) saranno efficaci a partire dal 1 gennaio 2022.

programma immaginato dal Governo appariva lodevole, se non in tutto almeno nei suoi tratti fondamentali).

Ingenuamente, infatti, si è creduto di potere avviare il più grande riassetto del governo dello sport della storia repubblicana partendo dalla riallocazione delle risorse invece che dalla redistribuzione delle funzioni. Così, prima ancora di decidere quale sarebbe stata la sorte del Coni, che fino a quel momento aveva nei fatti esercitato le funzioni di un *ministero dello sport* collocato al di fuori del circuito democratico (su questi aspetti si tornerà più approfonditamente *infra*), circa il novanta per cento del finanziamento pubblico destinato alle politiche sportive fu trasferito a Sport e salute s.p.a., società pubblica a tal fine appositamente istituita e interamente partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze<sup>4</sup>.

Tale scelta si deve con ogni probabilità all'eccessiva fiducia che l'Esecutivo aveva riposto nella stabilità degli equilibri politici contingenti e nella possibilità di distendere la propria azione lungo l'intero corso della Legislatura. È questo il motivo per il quale, nonostante ragioni di logica e di prudenza avrebbero suggerito di invertire l'ordine degli interventi, pensando cioè prima al riassetto istituzionale e poi, di conseguenza, alla ripartizione delle risorse, il Governo preferì utilizzare la prima legge di bilancio a disposizione per mettere al sicuro la parte finanziaria della riforma<sup>5</sup>, rinviando le misure ordinamentali alla legge 8 agosto 2019, n. 86, e ai relativi decreti delegati da approvare a stretto giro.

Senonché, proprio mentre il Parlamento licenziava questa legge, si aprì una violenta (quanto inattesa) crisi politica, dalla quale scaturì nel volgere di poche settimane la migrazione all'opposizione di uno dei due partiti di maggioranza (e in particolare, circostanza non irrilevante, proprio di quello di afferenza del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri al quale era stata assegnata *pro tempore* la delega in materia di sport<sup>6</sup>)<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> «La società di cui all'articolo 8, comma 2, del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 138 [ovverosia la Coni servizi s.p.a.]», dice l'art. 1, co. 629, della legge n. 145 del 2018 (legge di bilancio per il 2019), «assume la denominazione di "Sport e salute Spa"»; «[l]e azioni» di tale società, prosegue il comma 633 della medesima legge di bilancio, «sono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze».

<sup>5</sup> È questo, d'altra parte, un fenomeno piuttosto ricorrente, posto che, come noto, la legge di bilancio è, assieme al cosiddetto decreto fiscale (che normalmente la anticipa di qualche settimana) e alla eventuale *manovra correttiva* primaverile, l'unico veicolo normativo che consente di adottare misure imponenti sul piano finanziario (vedi in modo particolare all'art. 1, co. 630, della legge n. 145 del 2019).

<sup>6</sup> Il riferimento è ovviamente all'on. Giancarlo Giorgetti, al quale venne affidata, tra le altre, la delega «a esercitare le funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche normative, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei ministri in materia di sport» (così l'art. 3 del

Si era materializzato insomma il peggiore scenario possibile: il Coni era stato spogliato delle risorse ma continuava ad avere, almeno sulla carta, le stesse funzioni del passato; Sport e salute s.p.a. aveva le risorse ma non era chiaro di che cosa si sarebbe dovuta occupare; chi aveva progettato la riforma era transitato nelle fila dell'opposizione; il nuovo Esecutivo era sostenuto da una maggioranza diversa dalla precedente e la delega in materia di sport aveva addirittura cambiato colore politico. Nel frattempo, in quel più ampio disegno di *statalizzazione* delle politiche sportive che aveva animato il progetto di riforma, l'Ufficio per lo Sport, esile apparato burocratico incardinato nella Presidenza del Consiglio e assegnatario di funzioni marginali<sup>8</sup>, era stato trasformato in Dipartimento<sup>9</sup> e reclamava adesso maggiore centralità<sup>10</sup>.

Tale disegno di *statalizzazione*, peraltro, non assume rilevanza solo sul fronte, che è qui più specificamente oggetto di trattazione, dei rapporti tra le istituzioni democratiche e gli enti del circuito olimpico, ma ripropone, sia pur tra soggetti diversi, la tensione tra il centro e la periferia nella determinazione delle politiche sportive. Difatti, come si proverà a dire meglio più avanti, la riforma era sì animata dal condivisibile intento di attrarre la materia sportiva nel circuito decisionale democratico, ma finiva (e, nella parte approvata, ha finito) per sostituire al centralismo del Coni quello dello Stato. E ciò, nonostante l'«ordinamento sportivo», con tutte le incongruenze che questa formula trae seco<sup>11</sup>, sia menzionato dall'art. 117 Cost. tra le materie di legislazione concorrente.

---

d.p.c.m. 27 giugno 2018, recante «delega di funzioni al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri on. dott. Giancarlo Giorgetti»).

<sup>7</sup> Come noto, nel mese di agosto 2019 si aprì una complicata crisi di Governo che portò alla fuoriuscita della Lega dalla maggioranza e alla formazione, il successivo 5 settembre, di un nuovo Esecutivo (Governo Conte II) sostenuto dai gruppi parlamentari di Camera e Senato del Movimento Cinque Stelle e del Partito democratico.

<sup>8</sup> L'ufficio per lo Sport era stato infatti trasformato in ufficio autonomo con d.p.c.m. 7 giugno 2016 per distacco dal Dipartimento per gli affari regionali, il turismo e lo sport e a esso erano state affidate una serie, invero modesta, di funzioni, elencate nell'art. 2 del d.s.g. 10 settembre 2016 (entrambi i decreti sono consultabili direttamente sul sito *internet* istituzionale del Dipartimento per lo Sport).

<sup>9</sup> Ciò è avvenuto in particolare con d.p.c.m. 28 maggio 2020, al quale ha fatto seguito, quanto alla ridefinizione dell'organizzazione interna, il d.m. 9 luglio 2020 (anch'essi consultabili sul sito *internet* istituzionale del Dipartimento per lo Sport).

<sup>10</sup> Tanto è vero che nello schema di decreto legislativo recante «misure in materia di ordinamento sportivo» sottoposto all'attenzione del Consiglio dei ministri del 24 novembre 2020, del quale si dirà *infra* nel testo §4, al Dipartimento per lo Sport era assegnato un nutritissimo elenco di funzioni (si veda l'art. 5, co. 2, dello schema). Non solo: nonostante questo schema di decreto, come si dirà, non sia mai stato approvato, al Dipartimento per lo Sport è comunque stata trasferita con gli artt. 4 ss. del d.lgs. n. 39 del 2021 la tenuta dell'istituendo Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche.

<sup>11</sup> Per un esame delle «perplexità suscitate dalla nozione di ordinamento sportivo» si rinvia a L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo: meno e più della libertà privata*, in *Dir. pubbl.*, 2007, pp. 1-31 (ma v. in particolare p. 20), il quale giunge alla conclusione che di tale nozione possa «ammettersi[i] ancora l'uso, alla condizione però [...] che sia "resa perfettamente innocua": «[i] che equivale ad affermare», dice l'A., «che ordinamento sportivo significa

Ad ogni modo, di là da quest'ultima osservazione, la crisi di governo aveva determinato una situazione di estrema confusione e non era per nulla chiaro se e come la nuova maggioranza avrebbe saputo rimediare.

Come se non bastasse, in tale contesto di fragilità si è innescata poi l'emergenza sanitaria, che per un verso ha stravolto, anche nell'ambito delle politiche sportive, l'ordine delle priorità<sup>12</sup> e per altro verso ha determinato un'ulteriore dilatazione dei tempi, con il risultato pratico che gli iniziali dodici mesi stimati per l'attuazione della delega sono divenuti diciotto<sup>13</sup>.

Ma il tempo, è noto, è nemico della politica. Così, proprio quando sembrava che la riforma, avendo superato gravi difficoltà politiche<sup>14</sup> e giuridiche<sup>15</sup>, potesse finalmente giungere a conclusione, l'arrivo di una seconda crisi di governo ha stravolto nuovamente lo scenario,

---

semplicemente gruppo organizzato; o anche che il fenomeno sportivo non gode di un regime speciale e privilegiato rispetto a ogni altro fenomeno associativo».

<sup>12</sup> Sia sufficiente a questo riguardo rammentare la quantità di misure adottate, tra il 2020 e il 2021, per il sostegno alle associazioni e società sportive dilettantistiche e ai cosiddetti collaboratori sportivi durante i lunghi periodi di 'chiusura forzata' degli impianti (v. a questo proposito L. SANTORO, *La legislazione emergenziale sulle attività sportive nello svolgersi della curva epidemiologica*, in *Riv. dir. sport.*, 2020, pp. 290-301).

<sup>13</sup> È vero infatti che la delega doveva essere esercitata «entro dodici mesi» dall'approvazione della legge n. 86 del 2019. Nondimeno, questa stessa legge prevedeva che «se il termine per l'espressione del parere» da parte delle Commissioni parlamentari competenti fosse scaduto «nei trenta giorni» antecedenti «la scadenza» della delega «o successivamente», l'Esecutivo avrebbe avuto a disposizione ulteriori novanta giorni. Per di più, con l'art. 1 della legge 24 aprile 2020, n. 27, di conversione del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, «i termini per l'adozione di decreti legislativi con scadenza tra il 10 febbraio 2020 e il 31 agosto 2020, che non [erano ancora] scaduti», furono «prorogati di tre mesi» (su questi temi v. N. LUPO, *La proroga "innominata" delle deleghe legislative in scadenza. a proposito dell'art. 1, comma 3, della legge n. 27 del 2020 (di conversione del decreto-legge n. 18 del 2020)*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2020, pp. 605-621). Il risultato finale fu quindi che la delega, con scadenza inizialmente prevista per il 31 agosto 2020, è scaduta il 10 marzo 2021: non a caso, i cinque decreti attuativi, ai quali si accennerà *infra* nel testo, recano tutti come data di approvazione il 28 febbraio 2021.

<sup>14</sup> La maggioranza a sostegno del Governo Conte II, infatti, era molto più variegata di quella dell'Esecutivo precedente (che aveva, come si è detto, progettato la riforma): infatti, mentre quest'ultima era sostenuta esclusivamente dai gruppi parlamentari di Camera e Senato del Movimento Cinque Stelle e della Lega, la nuova maggioranza era sostenuta, oltre che dallo stesso gruppo parlamentare del Movimento Cinque Stelle e del Partito democratico, anche da quello di Liberi e Uguali e di Italia Viva (e al Senato per la precisione di Italia Viva-P.S.I.), ciascuno con le proprie sensibilità. A questa circostanza si aggiungano le avversità alla riforma provenienti dai vertici del movimento olimpico nazionale e internazionale, alle quali pure si farà rapido cenno *infra* nel testo.

<sup>15</sup> Difatti, con una nota del 21 ottobre 2020, il Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, rappresentò una lunga serie di «criticità redazionali, sia dal punto di vista della chiarezza dei contenuti, sia del linguaggio normativo». La più importante di queste concerneva certamente il ricorso allo strumento del *testo unico*, come originariamente era stato immaginato dal Ministro per lo Sport, on. Vincenzo Spadafora: «trattandosi dichiaratamente di un testo unico», diceva la nota dell'anzidetto Dipartimento, «il testo [deve] essere sottoposto al parere obbligatorio del Consiglio di Stato, ai sensi dell'articolo 17, comma 25, lettera a), della legge n. 127 del 1997»; «la mancata acquisizione del parere», rilevava ancora la nota, «integrerebbe un vizio *in procedendo* sindacabile anche in sede di giudizio costituzionale». Fu così che, per evitare di dovere attendere il parere del Consiglio di Stato, che quasi certamente avrebbe determinato la scadenza dei termini di delega, si optò per lo spaccettamento del testo unico in sei distinti decreti legislativi (e ciò nonostante il Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi avesse segnalato come «comunque imprescindibile», a prescindere dal nome, «l'acquisizione del [...] parere» del Consiglio di Stato).

costringendo alle dimissioni il Ministro per lo sport in carica e mettendo a rischio l'attuazione della legge n. 86 del 2019. Ne è nata quindi una faticosa trattativa tra le forze di maggioranza (tra le quali continuava peraltro a figurare pure il partito di afferenza del Ministro uscente), conclusasi pochi giorni prima della scadenza della delega con una vera e propria *soluzione al ribasso*: non soltanto dei sei decreti attesi ne sono stati approvati solamente cinque, con esclusione proprio di quello che avrebbe dovuto provvedere al riassetto istituzionale, ma vieppiù la loro entrata in vigore è stata posticipata, seppur con qualche eccezione, al 2023, quando però si sarà molto vicini al termine naturale della Legislatura<sup>16</sup>. Una circostanza, quest'ultima, a sua volta non secondaria se solo si considera la non indifferente quantità di atti ministeriali che dovranno essere adottati per dare concreta esecuzione ai decreti attuativi, dei quali dovrà dunque verosimilmente occuparsi un quarto Esecutivo.

Sarebbe già molto, ma non è tutto. È infatti appena il caso di menzionare la crisi senza precedenti che si è consumata nelle relazioni tra Palazzo Chigi e i vertici del movimento olimpico nazionale e internazionale durante le fasi di approvazione della riforma, solo parzialmente risolta con il d.l. 29 gennaio 2021, n. 5, che ha forse corretto certi eccessi dell'originario disegno ma non ha senz'altro risolto le questioni lasciate aperte a tempo indefinito dalla (parziale) mancata attuazione della delega.

Si prenderà quindi spunto proprio da questo conflitto per esaminare i contenuti della riforma dello sport e tentare qualche considerazione di sintesi.

## **2. Tra la domanda di autonomia del movimento olimpico nazionale e l'esigenza di attrarre le politiche sportive nel circuito democratico**

Al fondo delle vicende che si sono sinteticamente raccontate sta il conflitto tra la risalente domanda di autonomia del movimento olimpico nazionale e l'esigenza, questa invero piuttosto recente, di attrarre le politiche sportive all'interno del circuito decisionale delle istituzioni democratiche.

---

<sup>16</sup> Come noto, infatti, la diciottesima Legislatura è iniziata il 23 marzo 2018 e si concluderà quindi nella primavera del 2023.

A tale scontro si è giunti all’esito di una progressiva emersione della rilevanza del fenomeno sportivo: la crescita esponenziale del numero di persone che praticano attività motoria<sup>17</sup>; l’acquisita centralità dello sport nelle politiche educative<sup>18</sup>, di tutela della salute<sup>19</sup> e di inclusione sociale<sup>20</sup>; la presa di coscienza, oltre che dei benefici, anche dei rischi connessi all’attività sportiva<sup>21</sup>; l’incremento della componente economica dello sport<sup>22</sup>, anche a livello dilettantistico<sup>23</sup> e

<sup>17</sup> Negli ultimi quaranta anni il numero di italiani che praticano uno sport con continuità è aumentato dal 15 per cento (nel 1982) al 26 per cento (nel 2019) della popolazione (v. l’Annuario Statistico Italiano 2020 dell’ISTAT, pp. 422-424). Addirittura, da uno studio coordinato dalla Commissione Europea, in collaborazione con gli Stati membri dell’Unione e l’Organizzazione Mondiale della Sanità, è risultato che quasi la metà degli adulti (di età compresa tra 18 e 69 anni) pratica attività fisica (vedi i dati sul sito *internet* istituzionale di Sport e Salute s.p.a. all’indirizzo <https://www.sportesalute.eu/studi-e-dati-dello-sport.html>).

<sup>18</sup> Si pensi, su tutti, all’insegnamento curricolare dell’educazione motoria nelle scuole elementari, introdotto dopo vari tentativi non andati a buon fine (vedi in particolare la proposta di legge di cui all’atto Senato n. 992 presentata nel corso della diciottesima Legislatura) «per la classe quinta a partire dall’anno scolastico 2022/2023 e per la classe quarta a partire dall’anno scolastico 2023/2024» (in questi termini l’art. 103 del disegno di legge di bilancio per il 2022).

<sup>19</sup> Basti pensare alla raccomandazione del Consiglio dell’Unione europea del 26 novembre 2013, con la quale gli Stati membri si sono impegnati a elaborare politiche efficaci in tema di attività fisica propedeutica alla salute (cosiddetta *health-enhancing physical activity* – HEPA). Proprio in tal senso parrebbe essersi mosso il legislatore italiano con l’istituzione delle cosiddette palestre della salute di cui all’art. 2, co. 1, lett. ff), del d.lgs. n. 36 del 2021 (del quale si dirà sommariamente *infra* nel testo), destinate all’attività fisica adattata, che consiste, per l’appunto, nello svolgimento «di esercizi fisici» di «tipologia» e «intensità» «definite mediante l’integrazione professionale e organizzativa tra medici di medicina generale, pediatri di libera scelta e medici specialisti e calibrate in ragione delle condizioni funzionali delle persone [con] patologie croniche clinicamente controllate e stabilizzate o disabilità fisiche [...] al fine di migliorare il livello di attività fisica, il benessere la qualità della vita e favorire la socializzazione».

<sup>20</sup> Viene qui in particolare alla mente il Fondo denominato *Sport e periferie*, istituito dall’art. 15, co. 1, del d.l. 25 novembre 2015, n. 185, e reso strutturale con l’art. 1, co. 362, della legge n. 205 del 2017 (al quale è stato complessivamente destinato circa mezzo miliardo di euro). Tale fondo, in particolare, è stato istituito allo scopo di finanziare interventi di costruzione o ristrutturazione di impianti sportivi finalizzati alla riduzione, attraverso la promozione di attività sportiva, dei fenomeni di marginalizzazione e degrado sociale, nonché al miglioramento della qualità urbana e alla riqualificazione del tessuto sociale (vedi in tal senso, da ultimo, il bando 2020, con il quale sono stati finanziati progetti fino a 140 milioni di euro, disponibile sul sito *internet* istituzionale del Dipartimento per lo Sport nella sezione dedicata a tale fondo). Ma si pensi anche all’affermazione del «diritto all’esercizio della pratica sportiva quale insopprimibile forma di svolgimento della personalità del minore» di cui all’art. 1, co. 369, della l. n. 205 del 2017 (confermato dall’art. 16 del d.lgs. n. 36 del 2021). Su questi aspetti v. E. LUBRANO, *Il diritto allo sport come diritto fondamentale in prospettiva anche costituzionale*, in *dirittifondamentali.it*, pp. 234-272.

<sup>21</sup> Si intende cioè fare riferimento all’enorme mole di atti normativi, tanto di natura legislativa che regolamentare, adottati per la tutela della salute di tutti coloro che pratica attività sportiva: si pensi, tanto per fare qualche esempio, all’obbligo di certificazione medica per tutti coloro che praticano un’attività sportiva, anche non agonistica, all’obbligo per i gestori di impianti sportivi di dotarsi di defibrillatori semiautomatici e di altri dispositivi salva vita oppure, non per ultimo, alla normativa antidoping (per avere una panoramica in tal senso si rinvia alla sezione «leggi» del sito *internet* istituzionale della Federazione italiana medici sportivi).

<sup>22</sup> Da uno studio condotto dal Comitato Leonardo – *Italian Quality Committee* in collaborazione con il Coni è emerso che lo sport conta in Italia circa 39mila imprese, nelle quali sono occupati, a vario titolo, circa 118mila lavoratori, per un valore di produzione complessivo di circa 17,5 miliardi di euro, con una crescita media annua oltre tre volte maggiore a quella del prodotto interno lordo (lo studio, del dicembre 2018, è pubblicato sul sito *internet* istituzionale del Comitato Leonardo all’indirizzo <https://www.comitatoleonardo.it/it/attivita/sport-e-imprese-play-together-win-together-2/>).

amatoriale<sup>24</sup>; la fioritura di imprese commerciali nel settore del fitness<sup>25</sup>; l'aumento dei *lavoratori sportivi*<sup>26</sup>; la crescente domanda di professionalità e la conseguente istituzione di un corso di laurea in scienze motorie<sup>27</sup>. Tutte circostanze, queste ultime, che hanno finito per mettere in risalto la rilevanza giuridica dello sport, sottraendolo alla *dimensione del superfluo* dove era stato relegato sino ai primi anni duemila assieme alle tante altre espressioni della socialità di carattere ludico.

Di fronte a tali fenomeni, lo Stato non può quindi più limitarsi a «riconosce[re] e favori[re] l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale», circoscrivendo il proprio intervento alla (eventuale e comunque successiva) tutela giurisdizionale delle «situazioni giuridiche soggettive [...] connesse» a quell'ordinamento<sup>28</sup>, ma è chiamato a *governare* in prima persona lo sport: non si tratta più, in altre parole, di delegare la determinazione delle politiche sportive nazionali al Coni

---

<sup>23</sup> Sia sufficiente a questo proposito rammentare che le associazioni e le società sportive dilettantistiche iscritte nel Registro Nazionale del Coni sono circa 120mila, con un totale di circa 12 milioni di tesserati (il registro è consultabile sul sito *internet* istituzionale del Coni).

<sup>24</sup> Si pensi, tanto per fare qualche esempio, al valore economico dei grandi eventi sportivi amatoriali di natura podistica o ciclistica, non a caso sempre più numerosi e talvolta sollecitati dalle stesse amministrazioni comunali (vedi su questi aspetti un interessante articolo apparso qualche anno fa sul sito *internet* del quotidiano Repubblica intitolato «Maratona spa: i 42.195 km diventano un business miliardario»).

<sup>25</sup> Si stima infatti che in Italia vi siano oltre 8mila centri fitness (su questi aspetti vedi [https://www.ansa.it/canale\\_lifestyle/notizie/beauty\\_fitness/2019/05/28/il-fitness-e-business-tutti-i-numeri-del-mercato-in-italia\\_37fd6652-5d0d-41f6-a716-c1f264cd6f04.html](https://www.ansa.it/canale_lifestyle/notizie/beauty_fitness/2019/05/28/il-fitness-e-business-tutti-i-numeri-del-mercato-in-italia_37fd6652-5d0d-41f6-a716-c1f264cd6f04.html)).

<sup>26</sup> Più difficile è invece quantificare il numero dei *collaboratori sportivi*. Il problema, in particolare, si è posto in seguito alla decisione del Governo e del Parlamento di erogare un contributo in loro favore durante l'emergenza sanitaria: interpellata in tal senso, l'Agenzia delle Entrate ha indicato in circa mezzo milione il numero di soggetti che nel 2019 avevano percepito redditi diversi di cui all'art. 67, lett. m), del testo unico delle imposte sui redditi, dei quali, si crede, siano circa 190mila a non avere altra fonte di reddito (è questo infatti il numero di coloro che ha percepito il contributo: <https://www.sportesalute.eu/primo-piano/3574-aggiornamento-bonus-collaboratori-sportivi-conclusione-del-procedimento.html>).

<sup>27</sup> Sia sufficiente a questo riguardo menzionare l'art. 41 del d.lgs. n. 36 del 2021, che per la prima volta inquadra le figure professionali del «chinesiologo di base», del «chinesiologo delle attività motorie preventive adattate», del «chinesiologo sportivo» e del «manager dello sport», per le quali è richiesto, rispettivamente, il possesso della laurea triennale in Scienze delle attività motorie e sportive (L-22), della laurea magistrale in Scienze e tecniche delle attività motorie preventive (LM-67), della laurea magistrale in Scienze e Tecniche dello sport (LM-68) e della laurea magistrale in organizzazione e gestione dei servizi per lo sport e le attività motorie (LM-47).

<sup>28</sup> Il richiamo è qui ovviamente all'art. 1 del d.l. n. 220 del 2003, a memoria del quale: i) «la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale»; ii) «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».

esercitando su di esso un'azione di vigilanza<sup>29</sup>, ma di orientare queste politiche secondo i normali criteri di rappresentatività democratica<sup>30</sup>.

È questo un aspetto decisivo sul quale vale forse la pena indugiare qualche attimo ancora. Tanto per cominciare, lo sport non è, come talvolta si potrebbe essere indotti a credere, una *vicenda riservata agli sportivi*: esso è viceversa connesso a moltissimi interessi generali, tra i quali, giusto per ricordarne alcuni, si possono menzionare la salute, l'istruzione, l'ambiente, il turismo, l'urbanistica e finanche la tutela del patrimonio storico e culturale<sup>31</sup>. In secondo luogo, va detto che lo sport coinvolge un numero di soggetti ben più ampio di quello ristretto al novero delle persone, fisiche o giuridiche, affiliate al circuito olimpico o a quello della promozione sportiva<sup>32</sup>. Pertanto, *appaltare* le politiche sportive al di fuori del circuito democratico significa sottrarre alle ordinarie logiche di rappresentatività un'area che si presenta, sia oggettivamente che soggettivamente, assai maggiore di quella che si è soliti ascrivere allo 'sport' in senso stretto. Ma soprattutto, cosa notevole, non si deve dimenticare che gli atleti (come pure le associazioni e le società sportive)

<sup>29</sup> Vedi stavolta l'art. 1 del d.lgs. n. 242 del 1999: «il Comitato olimpico nazionale italiano, di seguito denominato Coni, ha personalità giuridica di diritto pubblico, ha sede in Roma ed è posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali».

<sup>30</sup> Parrebbe questo in fin dei conti il pensiero di M. BOMBARDELLI, *I "signori dello sport" e i diritti dell'individuo verso le formazioni sociali*, in *Dir. pubbl.*, 2021, p. [...] (e in particolare v. la nota n. [...]), il quale mette in evidenza come «nel nostro Paese [...] risult[i] del tutto assente una politica sportiva in grado di assicurare la promozione dello sport, anche a livello agonistico, e l'educazione alla pratica sportiva presso tutte le fasce della popolazione, coinvolgendo in questo senso in modo organico e coerente tutte le istituzioni educative (a cominciare dalle scuole dove l'attività sportiva, che potrebbe essere centrale per i programmi dell'offerta formativa [...], è relegata a materia di secondo piano)». Si rinvia in generale allo scritto dell'Autore, pp. [...], per una lucida esposizione delle storture provocate dall'attuale assetto autonomo-separatistico dell'ordinamento sportivo rispetto alle istituzioni statali, con particolare riferimento alla tutela degli individui.

<sup>31</sup> Si pensi al recentissimo dibattito politico che ha portato all'introduzione dei commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'art. 62 del d.l. n. 50 del 2017, ai sensi dei quali, in estrema sintesi «l'esigenza di preservare il valore testimoniale [di un] impianto [sportivo]» deve considerarsi «recessiva rispetto all'esigenza di garantire la funzionalità dell'impianto medesimo ai fini della sicurezza, della salute e della incolumità pubbliche, nonché dell'adeguamento agli standard internazionali e della sostenibilità economico-finanziaria dell'impianto».

<sup>32</sup> Ha sottolineato a questo riguardo L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo*, cit., p. 11, che «[n]el mondo dello sport gli attori non coincidono con le categorie che la trattatistica di genere riconduce sotto il capitolo dei "soggetti dell'ordinamento sportivo"»: accanto a questi, ha rilevato l'A., «vi sono appunto anche gli sponsor e gli spettatori, e i giocatori della schedina, e i fotografi sportivi e le case editrici sportive, e i genitori degli atleti, e le associazioni non riconosciute dalle federazioni, e tutti i soggetti che praticano attività sportive o semplicemente motorie non iscritti in alcuna associazione, e via via dicendo fino a ricomprendere la collettività intera». Considerazioni analoghe sono state fatte più di recente da M. BOMBARDELLI, *I "signori dello sport"*, cit., pp. [...]: l'A. ha da un lato messo in evidenza l'esistenza del cosiddetto «terzo, non tesserato comunque dedito all'esercizio della pratica sportiva, che fa sport a pieno titolo ma non "...sotto l'autorità di un'organizzazione sportiva"», e dall'altro lato quei soggetti, tesserati o non tesserati, «in grado di influire ed essere influenzati in modo diverso» dalle istituzioni dello sport organizzato (tra i quali menziona, per esempio, i lavoratori, i tifosi, le imprese commerciali che ruotano attorno agli eventi sportivi e i mass media).

prima ancora di essere ‘tesserati’ per (o ‘affiliate’ a) una federazione, una disciplina associata o un ente di promozione, sono soggetti dell’ordinamento generale: di essi, quindi, lo Stato non può disinteressarsi nel nome dell’autonomia(-separatezza) dell’ordinamento sportivo<sup>33</sup>.

Dall’altra parte, a fare da contraltare a questa legittima esigenza, manifestata in modo esplicito (almeno) a partire dalla legge di bilancio per il 2018<sup>34</sup>, sta l’altrettanto legittima pretesa degli enti di governo dello *sport organizzato* di non vedere invasa la propria sfera di attribuzioni<sup>35</sup>.

Senonché, mentre rispetto ai soggetti estranei al circuito olimpico<sup>36</sup> la questione non si presenta tutto sommato diversa da quella, più generale, dell’autonomia dei privati, problemi maggiori parrebbero sorgere nei confronti delle «articolazioni [nazionali] dell’ordinamento sportivo [...] facente capo al Comitato Olimpico Internazionale» e in modo particolare al Coni, alle federazioni e alle discipline associate<sup>37</sup>.

Difatti, la Carta olimpica (sulla cui rilevanza giuridica sarebbe interessante fare chiarezza<sup>38</sup>) assegna ai comitati olimpici nazionali la «missione» di «sviluppare, promuovere e proteggere il

<sup>33</sup> Nel nome cioè di quell’idea che proietta l’autonomia dell’ordinamento sportivo sino al punto di farne un ordinamento *originario* e separato da quello statale (su questi aspetti si rinvia alle considerazioni critiche di L. FERRARA, *L’ordinamento sportivo*, cit., pp. 3-20).

<sup>34</sup> Il riferimento è stavolta ai commi da 352 a 374 dell’art. 1 della legge n. 205 del 2017 con i quali, per la prima volta, ha trovato spazio in legge di bilancio un intero ‘pacchetto’ di norme dedicate allo sport.

<sup>35</sup> Di non vedere cioè invaso quello spazio di autonomia organizzativa, funzionale e finanche regolamentare che la Costituzione riconosce loro, quali formazioni sociali dove si svolge la personalità dell’individuo: è fuor di dubbio, ha rilevato M. BOMBARDELLI, *I “signori dello sport”*, cit., p. [...], che «i soggetti che compongono il movimento sportivo rientr[i]no [...] nel novero delle formazioni sociali diverse dallo Stato, che “hanno una funzione altamente benefica nella costruzione delle comunità umane” e per questo hanno titolo a vedersi riconoscere al pari delle altre formazioni sociali, come previsto dagli art 2 e 118, comma quattro, della Costituzione, un ruolo importante e una propria specifica autonomia». Senza dimenticare, però, che «le formazioni [sociali] non sono tutelate *ex se*, per un qualche valore a esse intrinseco, ma, piuttosto, perché sono funzionali all’attuazione dei diritti inviolabili dell’uomo» (così G. MANFREDI, *La giuridificazione dello sport*, in B. MARCHETTI, M. RENNA (a cura di), *La giuridificazione*, Firenze, p. 329). In quest’ottica è di particolare interesse anche il lavoro di S. STACCA, *Il potere disciplinare. Dalla protezione della comunità alla protezione dell’individuo*, Milano, 2018.

<sup>36</sup> Si vedano in modo particolare gli enti afferenti al circuito della promozione sportiva, ma il riferimento ben può essere esteso a quelli iscritti nel registro del terzo settore.

<sup>37</sup> Problemi maggiori sorgono, cioè, rispetto a quelle «articolazioni dell’ordinamento sportivo internazionale» alle quali l’art. 1 del d.l. n. 220 del 2003 sembrerebbe riconoscere un particolare *status* di autonomia. A questo proposito, si segnalano, tra gli scritti più recenti: M.F. SERRA, *Autonomia differenziata e “ordinamento sportivo”*, in *federalismi.it*, 2020, 24, pp. 330-360; F. SANGERMANO, *L’ineliminabile specificità del diritto sportivo nel quadro della teoria della pluralità degli ordinamenti giuridici*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2020, pp. 466-490.

<sup>38</sup> Come è stato notato, infatti, considerato che il Comitato olimpico internazionale «è un organismo non governativo “privo di vera e propria personalità giuridica di diritto internazionale”», non sembrerebbe corretto fondarne la rilevanza giuridica sull’art. 10 Cost. (così L. FERRARA, *Giustizia sportiva (voce)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2010, p. 500, dove sono richiamate le parole di G. MANFREDI, *Norme sportive e principio pluralistico*, in *Diritto dello sport*, 2008, p. 41). Pertanto, è vero che la Carta olimpica è richiamata sia dal d.l. n. 220 del 2003 (indirettamente) che dal d.lgs. n. 242 del 1999 (direttamente), ma tale richiamo parrebbe avere ‘semplice’ forza di legge (e pertanto a esso dovrebbe potersi derogare con legge successiva).

movimento olimpico nei rispettivi paesi», intimando però loro, al contempo, di «preservare la propria autonomia e resistere alle pressioni di qualsiasi tipo, comprese quelle [...] politiche, giuridiche, religiose ed economiche che siano in contrasto con la Carta olimpica»<sup>39</sup>.

Ebbene, è proprio partendo da questo principio, rafforzato dal richiamo che l'art. 2 del d.lgs. n. 242 del 1999 fa all'«ordinamento sportivo internazionale» e alle «deliberazioni e [a]gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale»<sup>40</sup>, che il Coni pretenderebbe di desumere a proprio favore la titolarità di una sorta di *monopolio legale* su tutto ciò che, direttamente o indirettamente, concerne il movimento (non solo) olimpico (ma più in generale sportivo) nazionale.

In effetti, la stessa Carta olimpica parrebbe accreditare siffatta impostazione nella misura in cui assegna «ai comitati olimpici nazionali» funzioni decisamente trasversali, che ne proiettano l'azione ben al di là della mera preparazione delle rappresentative olimpiche<sup>41</sup>: per un verso, infatti, a essi è assegnato il compito «di promuovere i principi fondamentali e i valori dell'olimpismo», oltre che nell'ambito dello sport agonistico<sup>42</sup>, pure in quello dello «sport per tutti»<sup>43</sup> e finanche «nelle istituzioni scolastiche, sportive e motorie di ogni livello» e «nelle università»<sup>44</sup>; per altro verso, a essi sono anche affidate funzioni che solo indirettamente attengono alla *missione olimpica*, come

<sup>39</sup> «The mission of the NOCs», si legge nel primo comma dell'art. 27 della Carta olimpica, «is to develop, promote and protect the Olympic Movement in their respective countries, in accordance with the Olympic Charter». Poco più avanti, nel sesto comma, vi è poi scritto che «[t]he NOCs must preserve their autonomy and resist all pressures of any kind, including but not limited to political, legal, religious or economic pressures which may prevent them from complying with the Olympic Charter».

<sup>40</sup> «Il Coni», dice l'art. 2, co. 1, del d.lgs. n. 242 del 1999, «è la Confederazione delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate e si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale, di seguito denominato Cio».

<sup>41</sup> Il riferimento a questa funzione non è casuale: non soltanto perché, come si può facilmente immaginare, è espressamente menzionata dalla Carta olimpica tra le attribuzioni dei comitati nazionali (art. 27, par. 7), ma vieppiù in quanto è proprio a essa che la legge di bilancio per il 2019 e l'art. 1 della legge n. 86 del 2019, delle quali si dirà *infra* nel testo, intendevano restringere la competenza del Coni.

<sup>42</sup> Quello che l'art. 27, par. 2.3, della Carta olimpica definisce «high performance sport».

<sup>43</sup> Inquadrate in termini di «sport for all» (art. 27, par. 2.3, della Carta olimpica), che però in Italia è per lunga tradizione riservato agli enti di promozione sportiva (basti pensare alla UISP che ha la dicitura «sport per tutti» addirittura nel proprio logo).

<sup>44</sup> Questo è il testo dell'art. 27, par. 2.1, della Carta olimpica: «[t]he NOCs' role is [...] to promote the fundamental principles and values of Olympism in their countries, in particular, in the fields of sport and education, by promoting Olympic educational programmes in all levels of schools, sports and physical education institutions and universities, as well as by encouraging the creation of institutions dedicated to Olympic education, such as National Olympic Academies, Olympic Museums and other programmes, including cultural, related to the Olympic Movement».

l'aggiornamento professionale del personale amministrativo degli enti sportivi<sup>45</sup>, il contrasto alla «discriminazione» e alla «violenza»<sup>46</sup> o, addirittura, la «tutela della salute degli atleti»<sup>47</sup>.

Ora, con un pizzico di ingenuità, si potrebbe sostenere che tutte queste funzioni sono attribuite al Coni nei ristretti confini del circuito olimpico: pertanto, si potrebbe dire, ben può lo Stato appropriarsi del governo dello sport, a patto però di non interferire nell'attività del Comitato Olimpico Nazionale e nelle sue relazioni con gli enti che a esso fanno capo.

Senonché, a ben vedere, la linea di demarcazione che si è appena suggerita è del tutto illusoria. Difatti, se si eccettuano (forse) gli enti commerciali o paracommerciali di più recente istituzione<sup>48</sup>, il movimento sportivo italiano, anche in quella componente che talvolta è frettolosamente detta *di base*, fa (quasi) per intero capo al Coni. Per averne contezza, del resto, è sufficiente rammentare che pressoché tutte le associazioni o società sportive, professionistiche e dilettantistiche, sono di necessità associate a una federazione o a una disciplina sportiva (o almeno a un ente di promozione riconosciuto dal Coni) e sono quindi, a loro volta, iscritte nel circuito olimpico. E ciò, si noti, è storicamente accaduto non soltanto per ragioni di natura sportiva (connesse cioè al legittimo desiderio di un ente che svolge una certa attività di essere riconosciuto dal circuito 'ufficiale' di riferimento) ma anche per motivi di carattere giuridico (e si vedrà *infra* §5 quanto la riforma stessa, a dispetto della colpa di *statalizzazione* del fenomeno sportivo che le è sovente attribuita, abbia addirittura accentuato tale profilo)<sup>49</sup>.

<sup>45</sup> «The NOCs' role is», dice l'art. 27, par. 2.4, della Carta olimpica, «to help in the training of sports administrators by organising courses and ensuring that such courses contribute to the propagation of the Fundamental Principles of Olympism».

<sup>46</sup> Sempre l'art. 27, stavolta nel par. 2.5, della Carta olimpica, attribuisce ai comitati nazionali la funzione di «to take action against any form of discrimination and violence in sport».

<sup>47</sup> Vedi infine il par. 2.8 del medesimo art. 27 della Carta olimpica: «[t]he NOCs' role is [...] to encourage and support measures relating to the medical care and health of athletes».

<sup>48</sup> Il riferimento è in particolare a tutte quelle attività sportive o parasportive non riconosciute dal Coni, come il pilates o lo yoga (ma il discorso potrebbe estendersi alle cosiddette pratiche olistiche), le quali tuttavia assai di frequente trovano 'cittadinanza' presso gli enti di promozione sportiva (si pensi al caso del pilates, per il quale l'ASI, ente di promozione sportiva riconosciuto dal Coni, offre da anni corsi di formazione per istruttori).

<sup>49</sup> È a tale proposito normalmente ricordata la circostanza che i numerosi (e talvolta finanche eccessivi se comparati, per esempio, a quelli accordati dal d.lgs. n. 117 del 2017 agli enti del terzo settore) vantaggi fiscali riconosciuti alle associazioni e società sportive dilettantistiche sono dalla legge subordinati al *riconoscimento*, sotto forma di iscrizione in un apposito registro, da parte del Coni: una stortura, quest'ultima, almeno formalmente (ché nella sostanza, come si dirà *infra* nel testo §5, le cose non cambiano molto), corretta dal d.lgs. n. 39 del 2021, che ha sostituito all'attuale 'registro Coni' un «Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche» tenuto dal Dipartimento per lo Sport.

Olimpismo e non-olimpismo, quindi, vivono come in simbiosi, con la conseguenza che (quasi<sup>50</sup>) tutte le fattispecie rilevanti per l'ordinamento sportivo lo sono al contempo per l'ordinamento generale: così, tanto per fare un esempio, un allenatore, che per la federazione nazionale di riferimento deve essere in possesso di determinate competenze tecniche, è al contempo un «precettore» ai sensi dell'art. 2048 c.c. e non sarebbe certo peregrino ipotizzare che il legislatore, a un certo punto, pretenda da quell'allenatore il possesso di competenze scientifiche ulteriori e diverse da quelle tecniche (si pensi, tanto per dirne una, alla laurea in scienze motorie)<sup>51</sup>. Sarebbe questa un'illegittima invasione dell'autonomia dell'ordinamento sportivo? Si direbbe di no.

Come si vede, dunque, se con la distinzione tra olimpismo e non-olimpismo si intende riservare al Coni tutto ciò che attiene, sul piano organizzativo e funzionale, allo sport olimpico, è facile intuire come si finisca nei fatti per impedire alle istituzioni statali qualsiasi iniziativa normativa in ambito sportivo.

Occorre allora immaginare un approccio diverso: e questo è proprio ciò che ha provato a fare il legislatore all'inizio della diciottesima Legislatura.

### **3. La compressione dell'ambito di attività del Coni e il problema della sua dotazione organica: l'approvazione del d.l. n. 5 del 2021**

«A decorrere dall'anno 2019», dice la legge n. 145 del 2018, «il livello di finanziamento del Comitato olimpico nazionale italiano [...] e della Sport e salute s.p.a. è stabilito [...] in misura non

---

<sup>50</sup> Seguendo l'impostazione dell'art. 2 del d.l. n. 220 del 2003, infatti, «la disciplina delle questioni aventi a oggetto [...] l'osservanza e l'applicazione delle norme regolamentari, organizzative e statutarie dell'ordinamento sportivo nazionale e delle sue articolazioni al fine di garantire il corretto svolgimento delle attività sportive», nonché quella concernente «i comportamenti rilevanti sul piano disciplinare e l'irrogazione ed applicazione delle relative sanzioni disciplinari sportive» sarebbero «riservat[e] all'ordinamento sportivo». Sennonché, all'atto pratico, tale riserva si è rivelata affatto illusoria e sebbene la Corte non ne abbia mai dichiarata l'illegittimità costituzionale, dalle note sentenze nn. 49 del 2011 e 160 del 2019 possono trarsi numerosi elementi per desumerla (su questi aspetti vedi, tra gli altri, GRECO F., *Ordinamento sportivo e statale: dibattito aperto e riflessioni a distanza di qualche anno dalla storica sentenza della Corte costituzionale n. 49 del 2011*, in *Giustizia amministrativa* ([www.giustamm.it](http://www.giustamm.it)), 2015, X; MANFREDI G., *Gruppi sportivi e tutela endoassociativa*, in *Giur. Cost.*, 2011, 688 ss.; PIAZZA I., *Ordinamento sportive e tutela degli associati: limiti e prospettive del nuovo equilibrio individuate dalla Corte Costituzionale*, in *Giur. It.*, 2012, p. 187 ss.).

<sup>51</sup> Sui problemi connessi alla qualifica professionale dei tecnici (e alla loro libera circolazione in ambito europeo) si è recentemente soffermato J. ESPARTETO CASADO, *Regulación profesional de los técnicos deportivos y directivas del mercado interior de servicios y de reconocimiento de cualificaciones*, in *Amministr@tivamente*, 2021, 1, pp. 16-32.

inferiore complessivamente a 410 milioni di euro annui [...]». Tali risorse, prosegue la legge, «sono destinate al Coni, nella misura di 40 milioni [...], per il finanziamento delle spese relative al proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali, nonché per la copertura degli oneri relativi alla preparazione olimpica e al supporto della delegazione italiana»; «una quota non inferiore a 368 milioni [...]» è invece assegnata a Sport e salute s.p.a.<sup>52</sup>

Questa disposizione ha rappresentato una vera e propria rivoluzione nel sistema di finanziamento pubblico del movimento sportivo italiano. Difatti, mentre fino a quel momento lo Stato aveva destinato al Coni circa 400 milioni di euro all'anno (e fino al 2011 addirittura 450 milioni all'anno<sup>53</sup>)<sup>54</sup>, qui si assisteva a una decurtazione del novanta per cento del contributo ordinario statale.

A venire in gioco, però, non era solo una questione finanziaria. Anzi, tutto considerato, era questa una mera emergenza episodica del più ampio disegno di *statalizzazione* del movimento sportivo nazionale che animava nel suo complesso il progetto di riforma. Sebbene infatti, come si è detto nell'introduzione, la legge di bilancio per il 2019 non contenesse misure di dettaglio, in essa erano già ben visibili alcune linee fondamentali: il Coni si sarebbe dovuto occupare, oltre che di quelle sue non meglio precisate «attività istituzionali», esclusivamente della «preparazione olimpica» e del «supporto alla delegazione italiana» in occasione dei giochi olimpici; tutto il resto, ivi compresa la gestione delle politiche di finanziamento delle federazioni nazionali, delle discipline associate, degli enti di promozione, dei gruppi sportivi militari, dei corpi civili dello Stato e delle associazioni benemerite<sup>55</sup>, era devoluto a Sport e salute s.p.a.

---

<sup>52</sup> In questi esatti termini l'art. 1, co. 630, della legge n. 145 del 2018 recante il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e il bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020.

<sup>53</sup> Prima cioè dell'avvio delle politiche di contenimento della spesa pubblica, che hanno come noto determinato *tagli lineari* al finanziamento degli enti pubblici, ivi compreso il Coni.

<sup>54</sup> Per avere contezza dell'andamento del contributo ordinario statale negli ultimi quindici anni, si vedano i documenti denominati «Budget annuale 2018» (p. 5 della relazione) e «Budget annuale 2019» (di nuovo p. 5 della relazione), entrambi consultabili sul sito *internet* istituzionale del Coni all'indirizzo <https://www.coni.it/it/coni/amministrazione-trasparente/bilanci/bilancio-preventivo-e-consuntivo.html>. Dalla consultazione di tali documenti emerge infatti che tale contributo, attestatosi attorno ai 450 milioni di euro dal 2005 al 2011, è stato ridotto a circa 400 milioni dal 2012 al 2019.

<sup>55</sup> Da determinarsi «in misura inizialmente non inferiore a 280 milioni di euro annui» (così il solito art. 1, co. 630, della legge n. 145 del 2018). Ai sensi dell'art. 8, co. 4-*ter*, come introdotto dalla ridetta l. n. 145 del 2018, «Sport e salute s.p.a.» provvede a tale finanziamento mediante «un sistema separato ai fini contabili ed organizzativi [...] anche sulla base degli indirizzi generali in materia sportiva adottati dal Coni in armonia con i principi dell'ordinamento sportivo internazionale».

Tale impostazione acquisiva tuttavia contorni più definiti soltanto con la legge n. 86 del 2019. Questa, giustappunto, delegava «il governo», tra le altre cose, «ad adottare [...] uno o più decreti legislativi per il riordino del Comitato olimpico nazionale italiano», di modo che i suoi «ambiti di attività» fossero individuati «coerentemente con quanto stabilito dall'articolo 1, comma 630, della legge 30 dicembre 2018, n. 145» e tenendo conto del «ruolo», che era detto «*proprio* del Coni [corsivo aggiunto]», «di governo dell'attività olimpica»<sup>56</sup>. Dunque, non soltanto il richiamo alla legge di bilancio per il 2019 faceva sì che le summenzionate funzioni di «preparazione olimpica» e di «supporto alla delegazione italiana» in occasione dei giochi olimpici assumessero i connotati di veri e propri criteri di delega per la ridefinizione delle competenze del Coni, ma vieppiù questa legge stabiliva adesso espressamente il principio per il quale tale ente si sarebbe dovuto occupare esclusivamente di governare l'attività olimpica: tutto il resto, per esclusione, sarebbe stato quindi di competenza delle istituzioni statali e, in particolar modo, della Sport e salute s.p.a. e dell'autorità di governo di volta in volta delegata in materia di sport, che avrebbe esercitato le proprie funzioni avvalendosi del neoistituito Dipartimento per lo sport.

Insomma, si era di fronte a un progetto di straordinario ridimensionamento del ruolo del Coni, che da ministero di fatto avrebbe finito per assumere le più modeste funzioni di ente di governo del movimento olimpico, intesa però questa locuzione stavolta nell'accezione affatto ristretta di *preparazione degli atleti olimpici e di supporto tecnico e organizzativo alle rappresentative nazionali*.

Il che, come si è accennato nell'introduzione, non soltanto assume rilevanza sul fronte, qui in esame, dei rapporti tra le istituzioni statali e gli enti del circuito olimpico, ma ripropone pure il tema della tensione tra centro e periferia nella determinazione delle politiche sportive. Infatti, sebbene fossero contemplati dei meccanismi di raccordo tra le istituzioni romane e quelle territoriali<sup>57</sup>, a uno sguardo complessivo si ha la netta sensazione che la riforma avrebbe finito (e, nella parte che è stata approvata, abbia finito) per sostituire alla centralità del Coni quella dello Stato e, in particolare, di

<sup>56</sup> In questi termini era l'art. 1, co. 1, lett. d), della legge n. 86 del 2019.

<sup>57</sup> Infatti, l'art. 46 dello schema di decreto in materia di riordino istituzionale, del quale si dirà meglio *infra* nel testo §4, istituiva «per ciascuna regione e provincia autonoma [...] un comitato territoriale per la promozione dello sport, composto da un rappresentante della regione o della provincia autonoma, che lo [avrebbe dovuto presiedere], un rappresentante dell'ufficio scolastico regionale, un rappresentante della società Sport e salute s.p.a., un rappresentante territoriale del Coni, un rappresentante territoriale del Cip», nonché «i presidenti regionali degli enti di promozione sportiva», con il compito di «promuove[re] un piano di coordinamento [...] delle funzioni e dei compiti in materia di sport, al fine della efficiente gestione delle risorse pubbliche».

Sport e Salute s.p.a. e del Dipartimento per lo Sport. L'impressione cioè, ma l'argomento necessiterebbe forse di un'autonoma trattazione, è che il legislatore abbia privilegiato un approccio centralista, senza tuttavia tenere in debita considerazione lo spazio che la Costituzione, nell'art. 117, riconosce in materia sportiva al livello regionale.

Vi era però anche un'altra questione. In seguito alla trasformazione di Coni Servizi s.p.a., alla quale era stato trasferito nel 2002 il personale del Coni<sup>58</sup>, in Sport e salute s.p.a., l'organico di quella era transitato alle dipendenze di questa. Senonché, mentre prima dell'entrata in vigore della legge n. 145 del 2018 il Coni «si avvale[va]» del personale di Coni Servizi s.p.a. «per l'espletamento dei suoi compiti» in base a un «contratto di servizio» stipulato annualmente in modo che gli fosse comunque assicurata una disponibilità di impiegati e funzionari numericamente adeguata<sup>59</sup>, tale contratto era adesso subordinato all'«approvazione dell'autorità di Governo competente in materia di sport»<sup>60</sup>.

Ora, una dinamica siffatta, secondo i vertici del movimento olimpico nazionale e internazionale (ma non mancano valide ragioni per dubitarne<sup>61</sup>), avrebbe avuto l'effetto di dimezzare sensibilmente l'autonomia e l'indipendenza del Coni, sino al punto, si pensi, di mettere a rischio la partecipazione della delegazione italiana alle Olimpiadi di Tokyo programmate per l'estate del 2020 (e come noto posticipate all'anno successivo)<sup>62</sup>. È questo il motivo per il quale, «[r]avvisata [...] la straordinaria necessità e urgenza di assicurare, sotto il profilo formale e sostanziale, la piena operatività,

<sup>58</sup> «Il personale alle dipendenze dell'ente pubblico Coni», si leggeva nell'art. 8, co. 11, del d.l. n. 138 del 2002 prima dell'approvazione del d.l. n. 5 del 2021, «resta alle dipendenze della Coni Servizi spa, la quale succede in tutti i rapporti attivi e passivi, compresi i rapporti di finanziamento con le banche, e nella titolarità dei beni facenti capo all'ente pubblico».

<sup>59</sup> Così l'art. 1, co. 1, del d.l. n. 138 del 2002 nel suo testo originario, adesso abrogato dall'art. 1, co., 629, della l. n. 145 del 2018.

<sup>60</sup> Questo era il testo dell'art. 8, co. 8, del d.l. n. 138 del 2002, vigente a seguito dell'entrata in vigore dall'art. 1, co. 634, lett. e), della l. n. 145 del 2018 e fino all'approvazione del d.l. n. 5 del 2021.

<sup>61</sup> La contestazione dei vertici del Coni, infatti, trae il proprio fondamento dalla circostanza che la Coni Servizi s.p.a. aveva assunto (di fatto) le vesti di una vera e propria società *in house* del Comitato olimpico nazionale, sulla quale quest'ultimo esercitava sostanzialmente un controllo analogo. E ciò, perlopiù, era dovuto alla forte contiguità (se non direttamente all'identità) tra la presidenza dell'uno e l'amministrazione dell'altro ente. Resta fermo, però, che Coni Servizi s.p.a., proprio come Sport e salute s.p.a., era partecipata al 100 per cento dal Ministero dell'economia e delle finanze: pertanto, almeno dal punto di vista del personale, non si può tecnicamente parlare di un 'trasferimento' alle dipendenze del Ministero, ma di una conferma dell'assetto precedente.

<sup>62</sup> È nota a questo riguardo la vicenda che ha portato addirittura il Presidente del Comitato olimpico internazionale a inviare due lettere al Presidente del Consiglio dei ministri (la prima nel mese di agosto 2019 e la seconda all'inizio di dicembre 2020), mai pubblicate, nelle quali, secondo indiscrezioni giornalistiche, era lamentata una presunta *aggressione* del Governo italiano all'indipendenza del Coni. Una puntuale ricostruzione degli eventi è stata realizzata da M. MARANGONI, *Il lungo braccio di ferro tra Governo e Coni sulla riforma dello sport*, consultabile sul sito internet di Agi, all'indirizzo <https://www.agi.it/sport/news/2021-01-25/coni-riforma-sport-governo-cio-11150849/>.

l'autonomia e l'indipendenza del Comitato olimpico nazionale italiano, in coerenza con quanto stabilito dalla Carta Olimpica» e «anche al fine di favorire l'ottimale partecipazione della delegazione italiana ai XXXII Giochi Olimpici di Tokyo»<sup>63</sup>, il Governo decise in tutta fretta, nelle more dell'approvazione dei decreti delegati, di «muni[re]» il Coni «di una propria dotazione organica nella misura di 165 unità di personale»<sup>64</sup> (con conseguente innalzamento del contributo ordinario statale a 45 milioni di euro all'anno<sup>65</sup>), trasferendogli altresì alcuni beni immobili ritenuti indispensabili «ai fini del perseguimento delle [sue] finalità istituzionali»<sup>66</sup>.

Dunque, anche grazie alla pressione (più o meno legittimamente) esercitata dal Comitato olimpico internazionale e alla enorme risonanza mediatica che ne era scaturita, al Coni era stata nuovamente assegnata quella dotazione organica di personale che le era stata sottratta quasi vent'anni prima, in occasione della istituzione di Coni Servizi s.p.a.

#### **4. La crisi politica e il nodo del limite al rinnovo dei mandati**

Incassato il *colpo* nel 2018, il Coni aveva quindi messo a segno un *punto* a suo favore. Restava tuttavia ancora da giocare la *ripresa* decisiva per l'esito dell'*incontro*, quella cioè avente a oggetto l'attuazione della legge n. 86 del 2019 e, in particolare, della parte concernente il riassetto istituzionale.

A tale proposito, archiviata per ragioni tecniche l'idea di approvare un *testo unico*<sup>67</sup>, l'Esecutivo aveva optato per lo *spacchettamento* della riforma in sei distinti decreti legislativi: il primo, per l'appunto, si sarebbe dovuto occupare del riordino dell'assetto istituzionale; il secondo aveva a oggetto la riforma del lavoro sportivo; il terzo disciplinava la professione di agente sportivo; il quarto recava le norme sulla costruzione e sull'esercizio degli impianti sportivi; il quinto

---

<sup>63</sup> Così, testualmente, la premessa n. 9 al d.l. n. 5 del 2021.

<sup>64</sup> Vedi l'articolo 1, co. 1, del d.l. n. 5 del 2021.

<sup>65</sup> In tal senso l'art. 2, co. 1, del d.l. n. 5 del 2021.

<sup>66</sup> Si veda stavolta l'art. 2, co. 4, del medesimo d.l. n. 5 del 2021.

<sup>67</sup> Vedi quel che si è detto *supra* in nota §1 con riferimento al parere del 21 ottobre 2020 del Dipartimento per gli Affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, con il quale furono rappresentate all'amministrazione proponente una lunga serie di «criticità» dell'articolato di attuazione della l. n. 86 del 2019, in particolare afferenti agli ostacoli derivanti dal ricorso allo strumento del *testo unico*.

introduceva un pacchetto di semplificazione degli adempimenti burocratici degli enti sportivi; il sesto riguardava la sicurezza nelle discipline sportive invernali<sup>68</sup>.

Va detto che quello sul riassetto istituzionale era un provvedimento molto interessante, che avrebbe, se non altro, consentito di fare ordine in un settore che era stato decisamente sconvolto dalla legge di bilancio per il 2019.

Questo, infatti, dedicava una sua intera Parte ai «soggetti», che divideva in «enti pubblici» (Titolo I), «enti privati» (Titolo II) «gruppi sportivi dei corpi civili dello Stato» (Titolo III, Capo I) e «gruppi sportivi militari» (Titolo III, Capo II)<sup>69</sup>: tra i primi (gli enti pubblici), figuravano l’Autorità di governo con delega in materia di sport, il Dipartimento per lo Sport, la Sport e salute s.p.a. (che erano disciplinati nel capo I), il Comitato olimpico nazionale italiano (capo II), il Comitato italiano paralimpico (capo III), la Nado Italia (capo IV), l’Istituto per il Credito sportivo (capo V) e il Comitato territoriale per la promozione dello sport, di nuova istituzione (capo VI); tra i secondi (gli enti privati) venivano presi in considerazione, oltre alle federazioni sportive e alle discipline sportive associate (capo I), gli enti di promozione sportiva (capo II) e le associazioni sportive benemerite (capo III)<sup>70</sup>.

Il merito maggiore di questo provvedimento, però, era fuor di dubbio quello di elencare le funzioni che sarebbero state attribuite a ciascuno degli enti summenzionati. Così, non senza a dire il vero qualche eccesso di genericità e qualche rischio di sovrapposizione, sarebbe stato una volta per tutte chiaro *chi avrebbe fatto cosa*: l’Autorità di governo con delega allo sport avrebbe «defini[to] gli obiettivi e imparti[to] le direttive generali per la promozione e lo sviluppo dello sport»<sup>71</sup>; il Dipartimento per lo Sport si sarebbe dovuto occupare di «coordinare i programmi e le attività istruttorie per l’attuazione dell’indirizzo politico»<sup>72</sup>; la Sport e salute s.p.a. avrebbe dovuto «svolge[re] le funzioni strumentali alla realizzazione degli obiettivi connessi alle politiche pubbliche di promozione e sviluppo dello sport»<sup>73</sup>; al Coni, infine, sarebbe stato riservato il compito

<sup>68</sup> Eccezion fatta per il primo, che, come si dirà *infra* nel testo, non è stato approvato, gli altri cinque schemi sono oggi confluiti rispettivamente nei decreti legislativi nn. 36, 37, 38, 39 e 40 del 2021.

<sup>69</sup> Si noti che le norme concernenti i gruppi sportivi dei corpi civili dello Stato e i gruppi sportivi militari sono poi confluite nel Titolo VI del d.lgs. n. 36 del 2021 (artt. 43-49).

<sup>70</sup> Le informazioni riportate nel testo sono tratte dall’ultimo schema di decreto, non pubblicato, che l’Autore di questo breve scritto ha potuto consultare nello svolgimento di un incarico di consulenza conferitogli da un gruppo parlamentare di maggioranza, avente a oggetto proprio i lavori di attuazione della legge n. 86 del 2019.

<sup>71</sup> Così era l’art. 5, co. 1, lett. a), dello schema di decreto.

<sup>72</sup> Questo era il tenore dell’art. 5, co. 2, lett. a), dello schema.

<sup>73</sup> Vedi stavolta l’art. 6, co. 1, lett. a), dello schema di decreto.

di «organizza[re] e dirig[ere] la rappresentanza italiana alle Olimpiadi e alle altre competizioni multisportive organizzate dal Comitato olimpico internazionale, curando in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei»<sup>74</sup>.

Insomma, salva la previsione di *piattaforme di coordinamento* sia a livello nazionale<sup>75</sup> che territoriale<sup>76</sup>, le *politiche sportive* venivano attratte per intero nel circuito democratico (statale<sup>77</sup>) e la loro attuazione sarebbe stata realizzata mediante apparati burocratici posti direttamente sotto il controllo della Presidenza del Consiglio dei ministri (*rectius*: dell'Autorità di governo con delega allo sport) e del Ministero dell'economia e delle finanze. Al Coni, viceversa, sarebbe rimasta (esclusivamente) la guida del movimento olimpico nazionale.

Ma questo testo non vide mai la luce. Difatti, nella riunione del 24 novembre 2020, il Consiglio dei ministri approvò solamente cinque dei sei schemi di decreto posti all'ordine del giorno, con esclusione, per l'appunto, proprio di quello concernente l'attuazione dell'art. 1 della legge n. 86 del 2019<sup>78</sup>.

Le ragioni di tale insuccesso furono certamente molte e tutte di natura squisitamente politica<sup>79</sup>. Un ruolo non secondario lo ebbe però la questione dell'apposizione di un limite al rinnovo dei mandati negli organi di vertice del Coni e delle federazioni sportive: «il Presidente e gli altri

<sup>74</sup> In questi termini era l'art. 10, co. 2, lett. a), del solito schema di decreto.

<sup>75</sup> «Il Dipartimento per lo sport», diceva l'art. 5, co. 3, dello schema di decreto, «convoca, con cadenza almeno semestrale, il Consiglio nazionale per la promozione sportiva, cui partecipano un rappresentante dell'Autorità di governo competente in materia di sport, che lo presiede, uno del Ministero dell'Istruzione, uno per ciascuna regione e provincia autonoma, uno dell'Anci, un rappresentante per ciascuno degli enti di promozione sportiva, uno della società Sport e salute s.p.a., con compiti consultivi e di confronto sulle tematiche in materia di promozione sportiva». Non solo: il Dipartimento per lo sport avrebbe dovuto convocare «altresì, con cadenza annuale, una conferenza nazionale dello sport di alto livello, cui [avrebbero dovuto partecipare] i rappresentanti dell'Autorità di governo competente in materia di sport, del Coni, del Cip, delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate, al fine di discutere le istanze provenienti dalle istituzioni preposte all'organizzazione e al potenziamento dello sport nazionale di alto livello».

<sup>76</sup> Vedi quel che si è detto *supra* in nota.

<sup>77</sup> Si rinvia qui alle considerazioni che si sono fatte sopra sul rinnovato centralismo realizzato (ancorché solo in parte per via della mancata approvazione del primo dei sei decreti sottoposti all'attenzione del Consiglio dei ministri) dalla riforma in esame.

<sup>78</sup> Il comunicato stampa della riunione del Consiglio dei ministri del 24 novembre 2020, non più consultabile sul sito *internet* istituzionale della Presidenza del Consiglio, è disponibile all'indirizzo <http://www.infoparlamento.it/tematiche/CdM/consiglio-dei-ministri-comunicato-stampa-del-24-novembre-2020>. L'ordine del giorno, anch'esso non più consultabile sul sito *internet* istituzionale della Presidenza del Consiglio, si trova all'indirizzo <https://www.nomoscsp.com/cdm/odg-cdm-n-79-del-24-novembre-2020.html>

<sup>79</sup> D'altro canto, come si è sinteticamente illustrato nell'introduzione, la maggioranza a sostegno del Governo Conte II (nel quale i decreti attuativi avevano preso forma) era diversa da quella che aveva sostenuto il Governo Conte I (nel quale viceversa era stata elaborata la legge delega). Per di più, alla fine di novembre 2020 questa aveva a sua volta cominciato a manifestare i primi segni di cedimento tanto che, di lì a breve, il Presidente del Consiglio fu costretto alle dimissioni.

componenti della Giunta nazionale» del Coni, diceva l'art. 12, co. 2, dello schema di decreto (ma una disposizione analoga era contenuta nell'art. 54, co. 2, per le federazioni), «non possono svolgere più di tre mandati».

Ebbene, è difficilmente contestabile che, dopo vari rimaneggiamenti e *fughe in avanti*<sup>80</sup>, il testo posto all'attenzione del Consiglio dei ministri fosse riuscito a individuare un compromesso ragionevole, che ben poco aggiungeva o sottraeva alla legislazione vigente. Il limite dei tre mandati, infatti, era già stato introdotto con legge 11 gennaio 2018, n. 8, tanto che qui non si faceva che ricopiarne i contenuti *in parte qua*<sup>81</sup>. Ciò che invece di questa legge non veniva replicato erano le disposizioni transitorie contenute nell'art. 6, per il quale «i presidenti e i membri degli organi direttivi nazionali e territoriali delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate e degli enti di promozione sportiva<sup>82</sup> che [fossero stati] in carica alla data di entrata in vigore della [...] legge e che [avessero] già raggiunto il limite [dei tre mandati], [avrebbero potuto] svolgere, se eletti, un ulteriore mandato»<sup>83</sup>.

A dirla tutta, non sarebbe stato difficile trovare una soluzione condivisa anche su questo punto, tanto più che quella disciplina transitoria, la cui massima gittata era giocoforza quadriennale, dopo quasi tre anni aveva pressoché esaurito la propria efficacia<sup>84</sup>. Cionondimeno, l'occasione era troppo ghiotta per far saltare l'approvazione di un testo che non aveva mai raggiunto la piena approvazione di tutte le forze politiche di maggioranza e che, soprattutto, era stata a più riprese contestata dai vertici del movimento olimpico nazionale e internazionale (vedi quel che si è detto in proposito nel precedente paragrafo).

---

<sup>80</sup> Originariamente, infatti, la volontà del Governo era quella di ridurre a due il limite massimo al rinnovo dei mandati negli organi di governo delle istituzioni sportive. Dopodiché, in un tentativo di mediazione (anch'esso fallito), si era immaginato di conservare il limite massimo dei tre mandati, prevedendo però che non se ne sarebbero potuti svolgere più di due consecutivamente.

<sup>81</sup> Come recitava l'art. 12 dello schema di decreto rammentato nel testo, nell'art. 1 della legge n. 8 del 2018 si legge che «[i]l presidente e gli altri componenti della giunta nazionale [del Coni], [...] non possono svolgere più di tre mandati».

<sup>82</sup> È facile comprendere il motivo per il quale non fossero menzionati il Presidente e i membri della Giunta del Coni: per essi, infatti, il d.lgs. n. 242 del 1999 prevedeva prima dell'entrata in vigore della legge n. 8 del 2018 il limite di due mandati; essi, quindi, giocoforza, non potevano avere raggiunto il terzo mandato. Tale evenienza era invece ben possibile negli organi di vertice delle federazioni sportive, delle discipline associate e degli enti di promozione, per i quali viceversa non esisteva alcun limite.

<sup>83</sup> Con la precisazione, per il caso dei presidenti, che questo sarebbe stato possibile unicamente laddove fosse stata raggiunta «una maggioranza non inferiore al 55 per cento dei votanti».

<sup>84</sup> Sarebbe stato infatti sufficiente fare salva la disciplina transitoria di cui all'art. 6 della legge n. 8 del 2018, la quale peraltro non avrebbe giocoforza potuto proiettare la propria efficacia oltre la fine di gennaio del 2022 (per tacere della circostanza che i presidenti federali in condizione di beneficiare di quella *clausola di salvaguardia* erano rimasti molti pochi).

Fu così che il decreto sul riordino del Coni e della relativa disciplina di settore non venne approvato.

## **5. Alcune considerazioni di sintesi. Mito e realtà della compressione dell'autonomia e dell'indipendenza degli enti del circuito olimpico**

Neppure gli altri cinque decreti ebbero però vita facile. Approvati in via preliminare dal Consiglio dei ministri<sup>85</sup>, essi (e in particolare quello concernente le norme sul lavoro sportivo, del quale si dirà brevemente qui appresso) furono duramente contestati sia in Parlamento<sup>86</sup> che in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome<sup>87</sup>. Fu quindi anche per questo motivo che il Governo appena entrato in carica, in una delle prime riunioni del Consiglio dei ministri (e prima ancora che fosse sciolto il nodo della delega in materia di sport<sup>88</sup>), decise di approvarli rinviandone contestualmente l'entrata in vigore di (almeno) un anno (poi spostata ulteriormente in avanti)<sup>89</sup>.

In estrema sintesi, alla riforma veniva contestato, e ciò fin dall'approvazione della legge di bilancio per il 2019, l'intento di realizzare un eccesso di statalizzazione del movimento sportivo, del quale, viceversa, da molte parti si ritiene opportuno preservare l'autonomia e la apoliticità<sup>90</sup>.

---

<sup>85</sup> La legge n. 86 del 2019 prevedeva infatti che i decreti delegati, prima di essere approvati in via definitiva dal Consiglio dei ministri, dovessero essere sottoposti al parere delle commissioni permanenti competenti per materia di Camera e Senato, previa intesa in sede di Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>86</sup> Si rinvia a questo proposito agli atti di Camera e Senato nn. 226, 227, 228, 229 e 230 (XVIII Legislatura).

<sup>87</sup> Vedi gli atti delle sedute del 21 e del 25 gennaio 2021 della Conferenza per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

<sup>88</sup> Il d.p.c.m. recante la delega a esercitare le funzioni in materia di sport alla sig.ra Valentina Vezzali reca infatti la data del 19 marzo 2021.

<sup>89</sup> Si rinvia qui a quel che si è detto supra in nota *sub* §1.

<sup>90</sup> Secondo la nota formula «lo sport agli sportivi» menzionata da G. MANFREDI, *La giuridificazione dello sport*, cit., p. 321, dove è richiamato F. BONINI, *Le istituzioni sportive italiane: storia e politica*, Torino, 2006, p. 147 ss. La quale formula, a lungo sostanzialmente accolta in giurisprudenza (non senza qualche eccezione: si pensi alle vicende giudiziarie dalle quali scaturì l'approvazione della legge sul professionismo sportivo), ha infine trovato la sua massima «celebrazione» nel d.l. n. 220 del 2003: qui infatti, non soltanto erano *lasciate agli sportivi* le questioni tecniche e disciplinari (sulla quale irrilevanza giuridica pure vi sarebbe molto da dire), ma faceva altrettanto addirittura con quelle concernenti «l'ammissione e l'affiliazione alle federazioni di società, di associazioni sportive e di singoli tesserati» (art. 2, lett. c) e «l'organizzazione e lo svolgimento delle attività agonistiche [...] e l'ammissione alle stesse delle squadre ed atleti» (art. 2, lett. d), poi eliminate in sede di conversione. Emblematico di questo approccio è stata a lungo la giurisprudenza in materia di responsabilità civile in ambito sportivo, sulla quale vedi i numerosi scritti contenuti nelle ultime edizioni della *Rivista di Diritto sportivo*, che sovente dedica un intero focus al tema. Vedi inoltre, da ultimo, M.

Ma è così vero che la riforma abbia determinato una compressione dell'autonomia organizzativa e funzionale del Coni e delle federazioni sportive?

Un attento esame del d.lgs. 28 febbraio 2021, n. 36, quello cioè concernente il lavoro sportivo, parrebbe mettere seriamente in dubbio tale assunto e anzi dimostrare che, per certi versi, ancorché in una logica di innegabile giuridificazione del fenomeno sportivo (e anzi proprio grazie a questa), la posizione di tali enti ne esca rafforzata.

Valga sopra tutti un esempio. Si legge nell'articolo 3 dell'appena menzionato decreto che «l'esercizio dell'attività sportiva, sia essa svolta in forma individuale o collettiva, sia in forma professionistica o dilettantistica, è libero». Senonché, poco più avanti, nel primo comma dell'art. 10, sta scritto che «le associazioni e le società sportive dilettantistiche sono riconosciute, ai fini sportivi, dalle federazioni sportive nazionali, dalle discipline sportive associate, dagli enti di promozione sportiva». E addirittura nell'art. 13 si dice che «prima di procedere al deposito dell'atto costitutivo a norma dell'articolo 2330 del codice civile», ogni società sportiva professionistica «deve ottenere l'affiliazione da uno o più federazioni sportive nazionali riconosciute dal comitato olimpico nazionale» (co. 4) e che «l'affiliazione può essere revocata dalla federazione sportiva nazionale per gravi infrazioni all'ordinamento sportivo» (co. 8), con conseguente «inibizione dallo svolgimento dell'attività sportiva» (co. 9).

Altro che libertà di esercizio dell'attività sportiva quindi! A essere libera, al più, è l'«attività motoria», intesa come un «qualunque movimento esercitato dal sistema muscolo-scheletrico che si traduce in un dispendio energetico superiore a quello richiesto in condizioni di riposo»<sup>91</sup>. L'attività sportiva, viceversa, sia a livello professionistico<sup>92</sup> che dilettantistico, è condizionata (nel senso giuridico del termine) all'affiliazione a una federazione sportiva riconosciuta dal Coni e al rispetto delle regole domestiche federali e confederali, nazionali e internazionali. Nulla di simile era mai stato scritto in una legge statale prima d'ora.

---

CIMMINO, *La responsabilità civile sportiva e i rapporti tra stato e sport: nota a cass. ord. 18 febbraio 2020*, n. 3997, in *Jus civile*, 2021, 1, pp. 210-250.

<sup>91</sup> Così l'art. 1, co. 1, lett. f), del d.lgs. n. 36 del 2021.

<sup>92</sup> Anzi, non è cosa di poco conto rilevare che la cosiddetta *Super League*, tra i cui fondatori figuravano pure tre club di calcio professionistico italiani (Juventus F.C., A.C. Milan e F.C. Internazionale Milan), contrastava, oltre che con le sopravvenute norme federali (art. 16 delle norme organizzative interne federali), pure con l'art. 13 del d.lgs. n. 36 del 2021 (su questi temi v. di recente: R. CARUSO, *Analisi economica e prosettive del progetto 'Super League'*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, 2021, pp. 85-107; F. LAUS, *Lo sport tra concorrenza, competitività e protezionismo: riflessioni alla luce del caso Superleague*, in *federalismi.it*, 2021, 18, pp. 134-159); E. MARASÀ, *The european super league under the sword and shield of antitrust rules: a baby thrown out with the bathwater?*, in *Riv. Dir. Ec. Sport*, 2021, pp. 35-84.

Ma gli esempi sono numerosi.

«Gli enti sportivi dilettantistici», dice l'art. 6, co. 3, «si affiliano annualmente alle federazioni sportive nazionali, alle discipline sportive associate e agli enti di promozione sportiva»: non è contemplata quindi l'esistenza di un'associazione o di una società sportiva dilettantistica al di fuori del circuito olimpico (o almeno della promozione sportiva).

«Gli atleti tesserati», si legge ancora nell'art. 15, co. 3, «sono tenuti», «nell'esercizio della pratica sportiva», a «osservare le norme dettate dal CONI, dal CIO, dal CIP, dall'IPC e dalla federazione nazionale ed internazionale, disciplina sportiva associata o dall'ente di promozione sportiva di appartenenza»: non soltanto, dunque, l'attività sportiva è ammessa solamente nell'ambito del circuito olimpico o della promozione sportiva, ma vieppiù i tesserati sono, per legge, obbligati a rispettare le regole domestiche di quei circuiti (anche quando esse sono prodotte a livello internazionale e cioè al di fuori di ogni forma di controllabilità, anche indiretta, da parte di istituzioni iscritte nel circuito democratico<sup>93</sup>). È vero, dunque, che si è di fronte a un fenomeno di *giuridicizzazione* dello sport: ma ciò non accade per l'irruzione del legislatore statale in un ambito che è tradizionalmente riservato all'autonomia regolamentare del Coni, delle federazioni o degli enti di promozione sportiva, quanto piuttosto per l'«assorbimento [...] nell'ordinamento statale» delle norme adottate da tali enti<sup>94</sup>.

Insomma, non si vuole negare che il d.lgs. n. 36 del 2021 abbia mirato a 'normalizzare' i rapporti di lavoro in ambito sportivo, riconoscendo per la prima volta a coloro che «esercita[no] attività sportiva verso un corrispettivo» (ancorché solo «al di fuori delle prestazioni amatoriali»)<sup>95</sup> quell'ampia gamma di diritti che è ordinariamente riconosciuta ai lavoratori di ogni altro settore economico. Né si vuole mettere in dubbio che questo produrrà un sensibile incremento dei costi a carico delle associazioni e società sportive dilettantistiche. Epperò, è parimenti incontestabile che a questo processo di attrazione del lavoro sportivo verso logiche 'normativistiche' ha fatto da

---

<sup>93</sup> Se infatti la sottoposizione del Coni alla vigilanza della Presidenza del Consiglio dei ministri e, a cascata, delle federazioni nazionali, delle discipline associate e degli enti di promozione a quella del Coni, consentono una qualche, sia pur debole e indiretta, forma di controllabilità da parte delle istituzioni iscritte nel circuito democratico, altrettanto non può dirsi per le federazioni internazionali.

<sup>94</sup> Il fenomeno dell'assorbimento del *diritto sportivo* (cioè del diritto prodotto dagli enti sportivi) nell'ordinamento statale era stato messo bene in evidenza da G. MANFREDI, *La giuridificazione dello sport*, cit., p. 323 e 329, dove si dice che ciò avviene quando «le norme emanate da un gruppo sociale entrano a far parte integrante del diritto statale».

<sup>95</sup> Così l'art. 25, co. 1, del d.lgs. n. 36 del 2021.

contraltare una legittimazione senza precedenti dell'ordinamento domestico del Coni, delle federazioni e degli enti di promozione.

È questo un passaggio epocale. Se finora si era parlato in letteratura dell'esistenza di un monopolio di fatto a favore del circuito olimpico<sup>96</sup>, derivante dalla circostanza, accennata *sub* §2 in nota, che l'accesso alle agevolazioni fiscali previste per gli enti dilettantistici fosse subordinato al riconoscimento da parte del Coni, con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 36 del 2021 tale monopolio è destinato ad assumere connotati giuridici: è destinato cioè a diventare un monopolio di diritto.

Epperò, se questo è il punto di caduta della riforma, non soltanto sembrano infondate le accuse di indebita invasione dell'autonomia degli enti sportivi, ma parrebbe potersi avanzare l'accusa esattamente opposta<sup>97</sup>. Il prezzo della giuridificazione, detto in altri termini, sembrerebbe essere stato proprio quello di avere (ri)collocato (e di averlo fatto addirittura con forza di legge) il Coni e le federazioni nazionali al vertice del movimento (non solo olimpico ma) sportivo italiano. Il che, in definitiva, ripresenta, stavolta però sotto forma di *problema di legittimità costituzionale*, la questione della compatibilità di tale assetto con i principi di rappresentatività democratica e di libertà individuale e di associazione ai quali è ispirato l'ordinamento italo-europeo.

---

<sup>96</sup> Il riferimento è ancora una volta a L. FERRARA, *L'ordinamento sportivo*, cit., pp. 16-19.

<sup>97</sup> A conclusioni analoghe parrebbe essere giunto M. BOMBARDELLI, *I "signori dello sport"*, cit., p. [...], il quale auspica «interventi di giuridificazione dello sport» finalizzati a far sì che «ruolo del Coni venga ridisegnato senza ambiguità con riferimento soltanto» all'«attività sportiva agonistica "ufficiale"».