

Sen. Francesco Tirelli

LO SPORT DEL DOMANI

Da tempo e ancor di più dopo il decreto Meandri è iniziato, a livello nazionale, un acceso dibattito sul futuro dello Sport in Italia, alimentato da scadenti risultati in campo agonistico delle rappresentative nazionali, da evidenti e ingravescenti difficoltà economiche delle associazioni sportive e delle Federazioni nazionali e da difficoltà gestionali nell'organizzazione dell'attività promozionale di base.

Dalla sua nascita, SportPadania, oltre all'organizzazione ed al coordinamento di attività sul territorio, ha intessuto una serie di contatti con operatori, associazioni sportive, Enti di promozione e Federazioni. Da queste esperienze, oltre che dalle direttive federali, è derivato un indirizzo in materia di legislazione ed organizzazione sportiva che poniamo all'attenzione di questa scuola politica.

L'intento è di offrire un quadro riassuntivo della legislazione esistente, una serie di obiettivi ed i mezzi per conseguirli, oltre ad una sintetica panoramica su quanto avviene in paesi strutturati in senso federale o con importanti autonomie locali.

- Premessa

L'ordinamento sportivo italiano nasce in maniera spontanea, mediante un autonomo modulo organizzativo. L' associazionismo sportivo si caratterizza per l'ampia autonomia (economica e normativa) e rappresenta il punto cardine da cui dipende la diffusione della pratica sportiva. Lo sviluppo della pratica sportiva, quale fenomeno sociale, inizia a partire dalla seconda metà dell'800, periodo in cui la prima disciplina dello sport si indirizza prioritariamente all'esercizio dell'attività ludico-sportiva nonché alle prestazioni degli atleti. Inizialmente l'ordinamento statale non prestava la dovuta attenzione ad un fenomeno che andava via via assumendo rilevanza sotto diversi aspetti tra i quali quello economico.

L'interesse dello Stato verso all'associazionismo sportivo ha inizio nel 1907 quando viene costituito il CONI anche se soltanto ai fini della partecipazione degli atleti italiani alle Olimpiadi.

Nel 1914 il CONI viene costituito in un'organizzazione più complessa a carattere permanente riconosciuto che acquisisce contemporaneamente la qualità di soggetto nell'ordinamento sportivo internazionale.

L'ingerenza vera e propria dello Stato sia ha con la legge 16 febbraio 1942, n. 426 (poi abrogata dalla legge 23 luglio 1999, n. 242 che ha provveduto al riordino) istitutiva appunto del CONI.

A legislazione vigente il CONI è un ente di diritto pubblico ed ha la caratteristica di essere contemporaneamente il Comitato Olimpico Nazionale riconosciuto dal CIO (Comitato olimpico internazionale) e l'organismo cui sono demandate le funzioni di coordinamento, di indirizzo e di controllo dell'intero movimento sportivo agonistico.

Tra le finalità del CONI vi rientrano l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale, in particolare, ai fini della partecipazione ai giochi olimpici e della promozione

della massima diffusione della pratica sportiva. Ad oggi, l'attività sportiva coinvolge milioni di italiani, ma il diritto allo Sport rimane un diritto per così dire "limitato", poiché lo Stato solo il forma residuale, e, soprattutto, per fini economici, si interessa ad esso, demandando al CONI la gestione delle attività sportive in ambito nazionale ed internazionale.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, di revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione, all'articolo 117, comma 2, considera materia di legislazione concorrente l'ordinamento sportivo, ma nel senso che esso, seppur ordinamento "particolare o di settore" deve comunque soggiacere all'ordinamento statale.

- **Obiettivi**

In considerazione della valenza sociale che riveste lo Sport è indispensabile il perseguimento e il raggiungimento di alcuni obiettivi fondamentali tra i quali:

a) l'esercizio dell'attività sportiva deve essere garantito, indistintamente, a tutti i soggetti e, quindi, allo Sport deve essere riconosciuta una valenza costituzionale quale diritto fondamentale della persona come previsto dall'articolo 43, comma 3, della Costituzione spagnola del 1978.

b) la previsione di livelli di competenze certi e definiti che permettano da una parte la gestione dell'attività sportiva decentrata nel rispetto delle norme costituzionali e dall'altra il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza ad organismi internazionali sportivi e non, oltre che dell'adesione ad accordi con paesi comunitari ed extracomunitari

c) giungere ad un'organizzazione sportiva più efficace

d) rivalutare le diverse discipline sportive, quale patrimonio culturale di ciascun territorio

e) diffondere le attività fisiche e sportive in tutte le loro forme e per tutte le età, con il coinvolgimento delle strutture scolastiche e degli enti locali

f) previsione di un sistema basato su di un principio di sussidiarietà sia verticale (pubblico-pubblico), in funzione delle rispettive competenze e degli obblighi internazionali, sia orizzontale (privato-pubblico) per un maggiore coinvolgimento delle associazioni e per una maggiore funzionalità gestionale.

- **Possibili interventi**

Nella precedente sessione della Scuola Politica Federale si era ipotizzata una riforma dell'ordinamento sportivo mediante la redazione di un Testo Unico che permettesse uno "scivolamento" morbido dall'attuale ad un nuovo sistema. La già citata legge

costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, all'articolo 117, comma 2, ha individuato l'ordinamento sportivo come materia di legislazione concorrente tra Stato e regioni.

A questo punto le Regioni potranno adottare le proprie leggi in materia di ordinamento sportivo nel rispetto di quei principi fondamentali stabiliti dallo Stato con le sue leggi, le c.d. leggi-cornice.

Oltre a ciò si deve tener conto dei vincoli dettati dagli organismi sportivi internazionali (Federazioni e CIO) e di quanto previsto dal diritto comunitario in materie come la concorrenza, il lavoro, prestazioni dei servizi, ecc.

Per raggiungere gli obiettivi sarà indispensabile che le leggi-cornice, in primo luogo, vengano emanate entro breve termine.

Le leggi-cornice dovranno recepire norme in materie di competenze esclusive dello Stato qualora non devolute con il nuovo progetto di legge federale, ma dovranno anche tener conto dell'impatto sullo Sport che verrà dalle prossime modifiche del titolo V della Costituzione (es. tutela sanitaria dell'attività sportiva, sicurezza negli stadi, iniziative sportive in ambito scolastico, ecc.)

Pertanto allo scopo di consentire alle regioni di organizzarsi efficientemente per la gestione delle attività sportive, ritengo che le leggi-cornice dello Stato dovranno ispirarsi ai seguenti principi:

- a) revisione delle competenze del CONI limitatamente alla organizzazione dell'attività connessa alle Olimpiadi e ai rapporti con il Comitato Olimpico Internazionale
- b) istituzione di un organismo gestionale su base regionale,
- c) attribuzione dell'attività amatoriale agli Enti di Promozione Sportiva e loro suddivisione in Nazionali, Interregionali e Regionali, di competenza rispettivamente di organismi Nazionali, di aggregazioni di Regioni e Regionali
- d) assegnazione agli Enti locali di competenze e risorse per la promozione di attività motorie in ambito scolastico
- e) formazione permanente degli insegnanti di discipline sportive nonché di personale tecnico/pedagogico;
- f) promozione e finanziamento della ricerca scientifica in materia sportiva
- g) distinzione, nel campo dell'handicap, tra attività agonistica e attività sportiva rieducativa (da attribuire a livello regionale), con riallocazione delle risorse utilizzabili da Associazioni operanti nel III settore
- f) promozione ed adozione di misure di prevenzione, controllo e repressione dell'uso di sostanze proibite e metodi non regolamentari, finalizzati ad aumentare artificialmente le capacità fisiche degli sportivi o ad alterare i risultati delle competizioni,

armonizzando la propria legislazione con quella vigente negli altri Paesi europei in materia di antidoping.

g) previsione di attribuzione di risorse finanziarie a Federazioni, Enti, Associazioni sportive secondo una modalità che tenga conto delle necessità gestionali ma anche sulla base di progetti finanziati o cofinanziati che tengano conto degli indirizzi generali in tema di sviluppo di attività sportive.

- **Finanziamenti**

Il finanziamento dell'organizzazione sportiva è tradizionalmente un punto dolente che richiede un notevole impegno al fine di ottimizzare le risorse e impedire un uso anomalo delle stesse.

Il reperimento dei fondi necessari è stato tradizionalmente basato sulle entrate derivanti dalle quote sulle scommesse sportive (Totocalcio ed altre).

Conseguentemente il crollo pressoché verticale di queste entrate ha compromesso notevolmente l'autonomia finanziaria del CONI.

Una seria programmazione economica si dovrà per forza basare su di un bilancio in cui le sovvenzioni pubbliche siano basate su una percentuale del PIL integrata dalle entrate da scommesse, giochi, lotterie.

Inoltre l'attività sportiva può essere sovvenzionata tramite agevolazioni fiscali per le associazioni sportive e per donazioni o iniziative economiche in favore dello sport da parte di soggetti privati.

Possiamo prendere ad esempio sia da quanto previsto dalle attuali normative nazionali (peraltro non sufficienti), sia da quanto previsto in altri Stati Europei.

Analizziamo, ad esempio, come si opera in paesi come la Francia, la Germania, l'Inghilterra e la Spagna.

- **FRANCIA**

I finanziamenti pubblici diretti al settore sportivo possono in sintesi essere ricondotti a due fonti principali: il bilancio del Ministero Jeunesse e Sport ed il Fondo Nazionale per lo sviluppo dello Sport, al quale affluiscono fondi provenienti sia dal ricavato di giochi e lotterie pubbliche sia dal gettito di una tassa speciale sulle bevande.

Per quanto riguarda i finanziamenti di natura privata, uno specifico decreto precisa la distinzione fra mecenatismo e sponsorizzazione con la previsione di un trattamento fiscale diverso. Sono inoltre previste altre agevolazioni di carattere fiscale per la promozione di attività delle associazioni senza fini di lucro.

- **SPAGNA**

La principale fonte di finanziamento, per quanto riguarda il settore pubblico statale è costituita dal bilancio annuale del Consiglio Superiore dello Sport. Le entrate del Consiglio sono assegnate nel Bilancio generale dello Stato, all'interno della sezione dedicata agli organismi autonomi.

Le attività sportive pubbliche a livello regionale e locale, relative a competenze delle Comunità Autonome e da altri enti locali, sono poste a carico dei rispettivi bilanci.

Interessante è il sistema di finanziamento del Comitato Olimpico, proveniente da quattro fonti: Consiglio Superiore dello Sport, CIO, donazioni e lasciti, programma ADO (Asociacion de Deportes Olimpicos).

Quest'ultimo è una entità privata di gestione che amministra e dirige gli introiti provenienti da sponsorizzazioni private o a capitale misto pubblico-privato.

- **GERMANIA**

Il Bund sostiene economicamente, nell'ambito dell'applicazione del principio di sussidiarietà, il settore sportivo quando i mezzi di associazioni e Federazioni non siano sufficienti per l'organizzazione di manifestazioni a livello federale o internazionale. Il Bund finanzia inoltre i villaggi sportivi, il Comitato Nazionale Olimpico e la Società Olimpica tedesca e la Lega Sportiva tedesca.

I Lander finanziano l'attività sportiva con la promozione progettuale e la promozione istituzionale.

Il sostegno finanziario alle associazioni sportive (promozione istituzionale) è regolato diversamente a seconda dei Länder: in alcuni è collegata ad entrate da giochi, lotterie ecc mentre in altri a capitoli diversi di bilancio.

La promozione progettuale è indirizzata a progetti specifici: costruzione di impianti, convegni, corsi di addestramento, manifestazioni, ecc.

Viene inoltre previsto un trattamento fiscale per la promozione di associazioni sportive sia per l'imposizione diretta che indiretta.

- **INGHILTERRA**

Il quadro del sostegno economico al settore sportivo è particolarmente articolato: all'intervento di fonte pubblica si affianca il tradizionale sostegno di Fondazioni ed Associazioni private.

La principale fonte di finanziamento pubblico è costituita dalla Lotteria Nazionale, il cui ricavato è in parte devoluto a cinque "buone cause": arti, sport, patrimonio culturale, volontariato, iniziative per terzo millennio. La quota destinata allo sport viene ripartita fra i quattro Sports Councils in proporzione alla popolazione dell'area geografica in cui opera ciascuno di essi.

Un'altra fonte non secondaria di finanziamento pubblico è costituita da un programma di finanziamento volto ad incentivare la sponsorizzazione commerciale di progetti per la diffusione della pratica sportiva e della educazione fisica: lo Sportsmatch Scheme.

In questi progetti al finanziamento offerto dallo sponsor privato se ne affianca uno di pari ammontare messo a disposizione dal Governo. Beneficiarie sono tutte le organizzazioni sportive non aventi fine di lucro.

Anche in Inghilterra il quadro degli interventi pubblici è completato da incentivi a carattere fiscale.

- ***Cenni riassuntivi sulla legislazione vigente in altri Paesi Europei***

- **Germania**

In base alla legge Fondamentale e ad una successiva sentenza del Tribunale Costituzione Federale del 1961, la promozione dei diversi settori degli sport pubblici, rientra tra le competenze dei singoli Laender, alcuni dei quali hanno espressamente previsto, nei propri Statuti, la promozione sportiva come uno degli obiettivi fondamentali dell'azione pubblica. In tale contesto, l'intervento del Governo Federale a sostegno dello sport ricorre generalmente nell'ambito dell'applicazione del principio di sussidiarietà, secondo il quale il Bund ha competenza sul settore sportivo nell'organizzazione di manifestazioni agonistiche a livello federale o internazionale. Inoltre spetta al Bund la promozione della ricerca scientifica collegata allo sport, il sostegno al Comitato Nazionale Olimpico, alla Società olimpica tedesca e alla Lega sportiva tedesca, nonché il coordinamento tecnico e finanziario relativo all'organizzazione delle prestazioni ad alto livello connesse alle competizioni internazionali. Tali funzioni, coordinate dal Ministero dell'Interno e dalla Conferenza dei Ministri dello Sport, sono esercitate attraverso la Lega sportiva (Deutsches Sportbund) e l'Istituto Federale per le scienze sportive.

- **Gran Bretagna**

Attraverso una ripartizione delle competenze del Great Britain Sports Council tra due enti distinti, lo United Kindom Sports Council e l'English Sports Council e con la riorganizzazione del Nazional Heritage Departement nel Departement for Culture, Mdia and Sport, viene previsto un livello operativo nazionale (UKSC) ed un livello operativo locale articolato nelle tradizionali quattro componenti del Regno Unito, per ciascuna delle quali è responsabile un Ente specifico (English, Northern Ireland, Wales e Scottish sport Council).

- **Spagna**

In base all'articolo 43, comma 3, della Costituzione, l'educazione fisica e lo sport sono riconosciuti come diritti fondamentali. L'articolo 118, comma 1, punto 19 della Costituzione menziona ancora lo sport stabilendo che le Comunità Autonome possono assumere competenze con riguardo alla "Promozione dello sport e adeguata utilizzazione del tempo libero".

Per quanto attiene l'amministrazione sportiva dello Stato, le attività spettanti all'Amministrazione centrale dello Stato nel settore dello sport competono e sono esercitate direttamente dal Consiglio Superiore dello Sport (Consejo Superior de Deportes), istituito nel 1978. Il Consiglio è un organismo autonomo di carattere amministrativo, iscritto al Ministero dell'Educazione e della Cultura. Il Ministro svolge un controllo sul Consiglio. Il Consiglio ha personalità giuridica propria e capacità di operare per il raggiungimento dei propri fini. Il Consiglio svolge diverse funzioni. Gli organi direttivi sono il Presidente e la Commissione Direttiva composta dal Presidente stesso e da altri consiglieri in rappresentanza dell'Amministrazione statale, delle Comunità Autonome, degli Enti locali e delle Federazioni sportive.

A livello regionale le competenze spettanti alla Comunità Autonome sono svolte da apposite direzioni generali dello sport.

Oltre al Consiglio vi sono:

- 1) il Comitato Olimpico Spagnolo – associazione senza fini di lucro dotata di personalità giuridica con lo scopo di sviluppare il movimento olimpico e la diffusione degli ideali sportivi olimpici;
- 2) le associazioni sportive (club sportivi, raggruppamenti di club, enti di promozione sportiva, leghe di professionisti, federazioni sportive nazionali).

Allegato A

Riferimenti normativi delle Leggi sullo Sport

L. 16.2.42 n.426

Costituzione ed ordinamento del Comitato Olimpico Nazionale Italiano.

D.P.R. 28.3.86, n. 157

Nuove norme di attuazione della L. 16.2.42, n.426

D.L. 29.3.95, n.97 convertito dalla L. 30.3.95, n. 203

Attribuzione all Presidenza del Consiglio delle competenze in materia di Sport, ivi compresa la vigilanza sul C.O.N.I.

L. 31.1.92, n.138

Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità del C.O.N.I.

L. 14.4.48, n.496

Destinazione al C.O.N.I. di una quota dei proventi del Totocalcio.

L.29.3.83, n. 93

Legge quadro sul pubblico impiego.

D. lgs. 23.7.99, n.242

Riordino del C.O.N.I. (decreto Melandri).

L.14.12.00, n.376

Disciplina della tutela sanitaria delle attività sportive e della lotta contro il doping.

L. 23/3/81, n.191

Norme in materia di rapporti tra società e sportivi professionisti.

D.L. 20/9/96 n.485, conv. dalla L. 18.11.96, n.586

Disposizioni urgenti per le società sportive professionistiche.

Art. 36,37,38 C.C.

Disciplina delle associazioni non riconosciute.

D.P.R. 24.7.77, n.616

Delega alle Regioni per il riconoscimento di Società di capitali (art. 2325 e ss. C.C.) le cui finalità statutarie si esauriscano nell'ambito della Regione.

L.23.12.96,n. 662

Delega per il riordino della disciplina tributaria degli Enti non commerciali.

D.L.G.S. 16.12.97

Attuazione della delega della 662.

L. 7.8.89, n. 289

Rifinanziamento impiantistica sportiva previsti dal
D.L. 3.1.87, n. 2 conv. dalla L. 6.3.87, n.65

D.M. 11.4.91

Approvazione del programma di cui alla L.289/89.

L. 30.12.91, n.412

Rifinanziamento impiantistica sportiva.

D.P.C.M. 27.9.94

Integrazioni di finanziamenti per completamento impianti sportivi.

L. 11.01.96, n.23

Provvedimenti urgenti in materia di edilizia scolastica.

D. lgs 16.4.94, n. 297 (Testo unico in materia di istruzione), art. 89, 302, 302,305,306,454,545

Protocolli d'intesa fra Ministero Pubblica Istruzione e C.O.N.I. per Giochi della Gioventù

L.7.2.58 , n.88

Provvedimenti per l'educazione fisica.

ISEF

Francia:

La loi n. 84 - 610 du 16 juillete 1984 relative à l'orgnaitation et à la promotion de l'activité phisique et sportives.

Gran Bretagna:

National Funding of Sport taken from "Surrey Council's".

Spagna:

La ley 10/1990, del 15 de octubre, del Deportes.

Germania:

Sentenza del Tribunale costituzionale federale tedesco del 1961 (vol. 12 pp. 205 e seguenti).

Legge fondamentale della Repubblica Federale Tedesca, art. 30.

Verona, 9/10 febbraio 2002