

# BREVI E PUNTUALI RIFLESSIONI IN ORDINE AL COMMENTO DEGLI UFFICI GOVERNATIVI AL PRIMO SCHEMA DI TESTO UNICO SULLO SPORT PRESENTATO DAL DIPARTIMENTO DELLO SPORT

## Introduzione

### Carlo Bottari

Professore Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico - Università di Bologna

Lo Sport, ed in particolare la disciplina delle attività motorie e sportive, hanno assunto, anche grazie alla persistente emergenza sanitaria, una valenza internazionale, occupando quotidianamente media, social e ponendosi al centro del dibattito politico, economico e sociale.

Da mesi tiene banco la riforma dello sport nel nostro Paese, che dovrebbe concretizzarsi attraverso l'adozione di un testo unico atteso da tempo.

Sono scaturite, conseguentemente, indiscrezioni e anticipazioni, con relative critiche e polemiche, ritardi e riformulazioni del testo, fino al momento in cui su alcuni giornali è stato pubblicato il testo del Documento del Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 21 ottobre 2020 (allegato 2), ad oggetto: Schema di testo unico dello sport (attuazione della legge 8 agosto 2019, n. 86), contenente, “in via collaborativa, alcune essenziali considerazioni di ordine tecnico e giuridico, restando naturalmente salve ed impregiudicate le superiori e, ove diverse, assorbenti determinazioni istituzionalmente spettanti alla deputata sede politica”.

Nel Documento si precisa, inoltre, che “le presenti osservazioni sono state formulate in riferimento al testo pervenuto con e-mail del 12 ottobre” (allegato 1), “e dunque non tengono conto del nuovo articolato informalmente trasmesso in data odierna, alle h. 12,58, per evidenti contingenze temporali di lavorazione legate, ancora una volta, alla mole del progettato intervento” (testo non reperito).

Si tratta di una più che approfondita disamina degli aspetti prettamente di diritto costituzionale e di diritto amministrativo in ordine al richiamato Schema di testo unico, evidenziandone le numerose criticità redazionali “sia dal punto di vista della chiarezza dei contenuti, sia del linguaggio normativo, già peraltro segnalate nel dettaglio per le vie brevi”.

Le brevi note che seguono, redatte da studiosi delle suddette materie, oltre che scientificamente interessati anche al diritto dello sport, rappresentano un primo commento “a caldo” che intende inserirsi nell'attuale e sentito dibattito all'attenzione dell'opinione pubblica.

In via introduttiva non può non rilevarsi che tanto lo schema presentato, quanto le considerazioni conseguenti, laddove si sottolinea che “in materia di ordinamento sportivo la legislazione statale deve avere un ruolo limitato alla indicazione dei principi basilari, lasciando la normativa di dettaglio ai livelli di governo regionali (o sub-regionale)”, non tengono nella dovuta considerazione l'ambito di piena autonomia costituzionalmente riservato nello stesso ordinamento agli enti, organi ed autorità nazionali ed internazionali, del comparto sportivo, come da tempo riconosciuto dalla più accreditata dottrina giuspubblicistica.

## La riforma dello sport al bivio tra limiti e opportunità del legislatore delegato

Luca Dimasi

Professore a contratto di Diritto dei servizi sociali - Università di Bologna

In relazione allo schema di testo unico in materia di sport, la Presidenza del Consiglio dei Ministri individua, nella nota del 21 ottobre 2020, alcuni aspetti di criticità, legati, *in primis*, alla “fuoriusc[ita] dai confini della delega [...] almeno secondo un’interpretazione letterale della disposizione [...]”.<sup>1</sup>

In secondo luogo, viene evidenziata, all’interno della medesima nota, un’illegitima invasione della disciplina statale, rispetto al riparto delle competenze legislative così come delineato dall’art. 117 Cost., dovendo “in materia di ordinamento sportivo [...] la legislazione statale [...] avere un ruolo limitato alla indicazione dei principi basilari, lasciando la normativa di dettaglio ai livelli di governo regionale (o sub-regionale)”.<sup>2</sup>

Solo la seconda censura appare, a parere di chi scrive, interamente condivisibile.

In particolare, si rileva, quanto al primo aspetto, che la legge 8 agosto n. 2019, n. 86 (recante “Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione”) non si limita – come osservato, invece, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – a delegare al Governo unicamente il compito di “riordinare il Comitato olimpico nazionale italiano (CONI) e la disciplina di settore”.<sup>3</sup>

L’intento generale del Legislatore, quale si rinviene da una lettura critica della succitata legge di delega, è quello, infatti, di affidare all’Esecutivo il compito di rendersi fautore di un rinnovato modello sportivo, essendo riconosciuta allo stesso “la possibilità di adottare un testo unico delle disposizioni in materia di sport”.<sup>4</sup>

Orbene, se è vero che la portata di un testo unico è indubbiamente condizionata dalla norma di legge, rispetto alla quale la disciplina delegata viene a trovare il proprio fondamento, viene da domandarsi, però, se il contenuto delle “disposizioni in materia di sport” – le quali, dovrebbero essere compendiate, come detto, all’interno del medesimo testo – possa ritenersi o meno limitato alla sola disciplina del Comitato olimpico nazionale italiano.

Vie più, occorre domandarsi se sussista un chiaro mandato a innovare l’ordinamento vigente.

La risposta a siffatti interrogativi non è certamente scontata.

La previsione contenuta all’interno dell’art. 1, lett. *b*) della legge n. 86/19 – in base al quale, come detto, spetta al Governo il compito di “coordinare, sotto il profilo formale e sostanziale, il testo delle disposizioni legislative vigenti, anche apportando le opportune modifiche volte a garantire o migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa e ad adeguare, aggiornare e semplificare il linguaggio normativo, anche con la possibilità di adottare un testo unico delle disposizioni in materia di sport” – sembra avere, infatti, potere assorbente rispetto alle deleghe contenute all’interno dell’art. 5 e ss. della medesima legge, nel senso che le relative materie di intervento (più specifiche) ben potrebbero compendersi all’interno di un unico testo.

Del resto, non altra potrebbe essere la *ratio* sottesa alla previsione di cui si tratta; previsione che necessita di essere adeguatamente “adattata” rispetto allo scopo che, come detto, la legge delega in questione si prefigge di conseguire ovvero sia quello di ristrutturare e modificare nel profondo il modello sportivo italiano.

Ad ogni buon conto, è noto, altresì, che il carattere vincolato della legislazione delegata non esclude ogni tipo di discrezionalità nell’esercizio del potere affidato.

---

<sup>1</sup> Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 21 ottobre 2020 avente ad oggetto “Schema di testo unico dello sport (attuazione della legge 8 agosto 2019, n. 86)”, p. 2.

<sup>2</sup> Ivi, p. 3.

<sup>3</sup> Ivi, p. 2.

<sup>4</sup> Art. 1, comma 2 della legge 17 luglio 2020, n. 89.

Detto in altri termini, è opinione condivisa quella secondo la quale “i principi e i criteri direttivi” prescritti dall’art. 76 Cost. hanno una funzione delimitativa meno stringente delle “norme regolatrici della materia”, che le leggi ordinarie di delegificazione devono indicare nell’autorizzare l’esercizio della potestà regolamentare governativa in materie non coperte da riserva assoluta di legge.<sup>5</sup>

Il che significa che le funzioni del delegato non possono essere confinate a una mera scansione linguistica delle previsioni dettate dal delegante; egli è libero, infatti, di individuare e tracciare i necessari contenuti attuativi, secondo l’ordinaria sfera della discrezionalità legislativa, scegliendo, come in questo caso, fra più mezzi a disposizione per realizzare l’obiettivo complessivamente indicato all’interno della legge di delegazione.<sup>6</sup>

Ciò detto, lo schema di testo unico dello sport si presenta, allo stato attuale, tendenzialmente “disordinato”: le varie disposizioni, raggruppate in cinque Parti, a loro volta suddivise in Titoli e Sezioni, sono spesso il risultato di un’operazione di semplice trasposizione *tout court* della normativa già esistente.<sup>7</sup>

A rendere ancor più complesso e, a tratti, “scoordinato” il testo in questione sono, poi, i numerosi richiami ad altre disposizioni, le cui norme resterebbero in vigore “ove compatibili”. Sicché, come osservato nella nota in commento, in unico *corpus* normativo finisco per coesistere una molteplicità di disposizioni vecchie e nuove, il cui incrocio potrebbe risultare, a livello applicativo, tutt’altro che semplice.

Il risultato finale è un evidente deficit di chiarezza e di intellegibilità, che, tuttavia, potrebbe essere ancora sanato. In questo senso, si potrebbe auspicare a redigere un testo che, secondo i principi e i criteri direttivi stabiliti dalla legge di delega, non si limiti a “migliorare la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa”, bensì sappia imporsi anche come norma innovativa per il settore sportivo.

Diverso discorso deve essere fatto, invece, con riguardo al rilievo in punto di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni.

Dalla lettura dello schema di testo unico, così come risultante dall’ultima bozza disponibile, emerge, infatti, con molta chiarezza l’intento del legislatore delegato di declinare fin troppo nel dettaglio la disciplina dei diversi ambiti di intervento contemplati dallo stesso testo unico, sottraendo così il dovuto spazio riservato, in materia di ordinamento sportivo, agli altri livelli di governo (regionale o sub-regionale).

Condivisibili appaiono, quindi, le osservazioni delle Presidenza del Consiglio dei Ministri, secondo cui “questo approccio [per cui alla legislazione statale andrebbe riconosciuto solo il compito di indicare i principi basilari della materia] non sembrerebbe pienamente rispettato, ad esempio, per quanto riguarda il finanziamento degli enti di promozione sportiva, o non sembra chiaramente delineato come avviene in riferimento al[le] norme in materia di sicurezza nella pratica degli sport invernali da discesa e da fondo”.<sup>8</sup>

Concludendo, pur nella consapevolezza, al di là dei profili tecnico-giuridici testé evidenziati, che la materia di cui si sta trattando è estremamente fluida, occorre richiamare l’attenzione, ancora una volta, sul fatto che la riforma dell’ordinamento sportivo è stata voluta per perseguire un più ampio e utile obiettivo, che non è limitato alle discipline olimpiche e allo sport professionistico, estendendosi, di fatto, a tutta l’attività sportiva.

In questo senso, dunque, l’adozione di un testo unico – a cui è affidato il compito di delineare i tratti essenziali della fisionomia di un rinnovato concetto di sport – non solo risponde agli intenti sopra richiamati, bensì configura quella che potrebbe essere definita un’apprezzabile *best practice* dell’Esecutivo, volta ad evitare che una non coordinata lettura, e conseguente applicazione, delle disposizioni contenute all’interno della legge di delega finisca col determinare la stessa frammentarietà di disposizioni normative, che la legge n. 86/19 mira, invece, ad eliminare.

---

<sup>5</sup> Corte cost., sent. 22 luglio 2005, n. 303.

<sup>6</sup> Cfr., *ex permultis*, Corte cost., sent. 30 gennaio 2018, n. 10.

<sup>7</sup> Si veda, ad esempio, la parte relativa alle associazioni e alle società sportive dilettantistiche.

<sup>8</sup> Nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 21 ottobre 2020, cit., p. 4.

**Sull'obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato e sui limiti di delega riguardo il ruolo di Sport e Salute s.p.a.**

**Federico Laus**

Professore a contratto di Istituzioni di Diritto pubblico - Università di Bologna

Le considerazioni del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri colgono, tra gli altri, due vizi dello schema di testo unico dello sport e della modalità di elaborazione dello stesso.

Procedendo secondo la numerazione adottata dal testo qui in commento, è opportuno indagare il significato delle parole adottate dal Consiglio dei Ministri riguardo al ruolo consultivo del Consiglio di Stato e i limiti in cui il ricorso al parere di tale ente è obbligatorio.

Secondo il Dipartimento, il testo dovrebbe essere sottoposto al parere obbligatorio del Consiglio di Stato in ragione della sua denominazione quale testo unico (e conseguente applicazione dell'art. 17, co. 25, legge 127/1997), la cui mancata acquisizione costituirebbe un vizio in procedendo eventualmente sindacabile avanti la Corte costituzionale.

Come noto, l'art. 100 Cost. individua il Consiglio di Stato come organo di consulenza giuridico-amministrativa (oltre che di tutela della giustizia nell'amministrazione) tra gli organi ausiliari.

Tuttavia, l'esplicazione di questo ruolo attualmente è contenuta dall'art. 17 della legge 15 maggio 1997, n. 127, recante misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo, ove al comma 25 vengono individuate le ipotesi di ricorso obbligatorio al parere del Consiglio di Stato.

Secondo tale norma, il parere deve essere richiesto obbligatoriamente per l'emanazione degli atti normativi (regolamenti) del Governo e dei singoli ministri, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, nonché per l'emanazione di testi unici, come nella fattispecie in esame, almeno sotto il profilo nominale. Inoltre, il parere deve essere richiesto per la decisione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica e sugli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti da uno o più ministri.

Ritenendo abrogata ogni diversa disposizione di legge che preveda il parere del Consiglio di Stato in via obbligatoria, la normativa faceva espressamente salvo il combinato disposto dell'articolo 2, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, e dell'articolo 33 del testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato, approvato con regio decreto 26 giugno 1924, n. 1054.

Come noto l'art. 2, comma 3, legge n. 400/1988 prevede le ipotesi espresse di deliberazione attribuita al Consiglio dei Ministri, ivi compresa l'ipotesi in cui debbano votarsi collegialmente i provvedimenti da emanare con decreto del Presidente della Repubblica previo parere del Consiglio di Stato, se il ministro competente non intende conformarsi a tale parere, nonché le determinazioni concernenti l'annullamento straordinario a tutela dell'unità dell'ordinamento, degli atti amministrativi illegittimi, previo parere del Consiglio di Stato.

È istituita una sezione consultiva del Consiglio di Stato per l'esame degli schemi di atti normativi per i quali il parere del Consiglio di Stato è prescritto per legge o è comunque richiesto dall'amministrazione. La sezione esamina altresì, se richiesto dal Presidente del Consiglio dei ministri, gli schemi di atti normativi dell'Unione Europea. Il parere del Consiglio di Stato è sempre reso in adunanza generale per gli schemi di atti legislativi e di regolamenti devoluti dalla sezione o dal presidente del Consiglio di Stato a causa della loro particolare importanza.

Il ruolo del Consiglio di Stato è sempre più di esperto, tanto nel merito quanto nella forma, dell'arte normativa.

Frequente, ad esempio, è la raccomandazione al puntuale rispetto della Circolare della Presidenza del Consiglio del 2 maggio 2001, recante "Guida alla redazione dei testi normativi" (recentemente, ad esempio, nei Pareri n.

01680/2020 e 01668/2020 del Consiglio di Stato, Sezione consultiva per gli Atti normativi, rispettivamente nell'Adunanza di Sezione del 6 ottobre 2020 e 20 ottobre 2020).

Per tale ragione, comunque, il Dipartimento, nelle considerazioni qui esaminate, prevede comunque l'opportunità del parere del Consiglio di Stato (ritenuto imprescindibile) in ragione della delicatezza e della complessità delle materie trattate, oltre che in ragione delle rilevanti questioni giuridiche evidenziate proprio nelle considerazioni dal Dipartimento stesso.

Peraltro, come sottolineato dal Dipartimento, la delega, prevista dalla legge 8 agosto 2019 n. 86, recante deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione, non prevede alcuna deroga all'obbligatorietà della richiesta del parere del Consiglio di Stato.

Proprio a tale delega è dedicata la seconda parte del presente contributo.

Le considerazioni del Dipartimento avvertono che la delega potrebbe non consentire un intervento circa il trasferimento di beni, risorse e strumenti da Sport e Salute s.p.a. al CONI, come neppure la disciplina del rapporto tra i soggetti che rappresentano la *governance* del sistema sportivo nazionale (ossia CONI, Sport e Salute s.p.a. e Ministro dello Sport).

Ciò in considerazione che la legge delega parrebbe limitare l'intervento al riordino del CONI e della disciplina di settore, senza prevedere passaggi di personale e di beni.

Come noto, l'art. 8 d.l. 138/2002, nella versione emersa in seguito alla conversione con modificazioni dalla l. 8 agosto 2002, n. 178, ha istituito la CONI Servizi s.p.a., quale società di cui si avvale il CONI nell'esercizio delle sue funzioni e partecipata integralmente dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, nell'ambito dell'ampio disegno di riassetto del CONI stesso. Tale articolo è stato poi oggetto di riforma con la legge 30 dicembre 2018, n. 145, art. 1 co. 629 e seguenti, che ha innanzitutto modificato la denominazione della società in Sport e Salute s.p.a., attualmente in uso.

Pur non modificandone la *ratio*, la riforma ha previsto la necessità, al fine di consentire al CONI di avvalersene, della stipula di un contratto di servizio annuale tra Sport e Salute s.p.a. e CONI, previa approvazione dell'autorità di Governo competente in materia di sport.

L'attuale struttura della società, rispetto alla iniziale impostazione normativa e costitutiva, prevede un ruolo forte del Governo, in luogo della precedente primazia del CONI.<sup>1</sup>

È evidente quindi l'intenzione del legislatore di caratterizzare tale Società non più come un organo strumentale del CONI, allo stesso interamente riconducibile, ma come un organo di promozione e di attuazione dei progetti del Governo e dei Ministeri interessati, con particolare riguardo alle tematiche, necessariamente trasversalmente connesse, di sport, salute e istruzione.

Sebbene poi la definizione del ruolo e delle funzioni di Sport e Salute s.p.a. sia limitata, nella esposizione normativa, genericamente al collegamento funzionale con CONI, quale fruitore della stessa, per l'espletamento delle funzioni attribuite al Comitato, lo Statuto, aggiornato al 26 marzo 2020, all'art. 4 approfondisce i compiti della Società quale fornitore e produttore di servizi di interesse generale a favore dello sport, secondo le direttive e gli indirizzi dell'Autorità di Governo competente in materia di sport, coerentemente con l'attuale impostazione della norma istitutiva.

Si tratta inoltre del soggetto incaricato di attuare le scelte di politica pubblica sportiva, con particolare riguardo all'erogazione dei contributi per l'attività sportiva, anche sulla base degli indirizzi generali in materia sportiva adottati dal CONI.

Ciò premesso pare evidente che il rapporto triangolare sopra menzionato non possa prescindere da una esplicita delega, o, quantomeno, da un'ampia e sistemica riflessione, capace di delineare il percorso di Sport e Salute s.p.a.,

---

<sup>1</sup> La società è difatti amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre membri, di cui uno con funzioni di presidente, nominato dall'autorità di Governo competente in materia di sport previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, al quale è affidata la rappresentanza legale della società, unitamente alle funzioni di amministratore delegato. Gli altri componenti sono nominati rispettivamente dal Ministro della salute e dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Per comprendere l'evoluzione rispetto al modello precedente, il medesimo articolo previgente prevedeva che il presidente della società e gli altri componenti del consiglio di amministrazione fossero designati dal CONI.

che per la struttura ad oggi assunta ricopre un ruolo di particolare delicatezza, come sede di confronto privilegiato tra due soggetti (Ministro dello sport e CONI), che vivono un rapporto di non facile interpretazione.

Da un lato le previsioni di cui agli art. 6 e 7 dello schema di Testo Unico potrebbero, se condivise tra i protagonisti della governance, essere le benvenute, come intervento chiarificatore di rapporti non chiarissimi, e potrebbe in senso molto lato rientrare nella delega come necessarie definizione del ruolo di un soggetto (Sport e Salute s.p.a.) strettamente connesso al ruolo del CONI (si veda ad esempio la delega di cui all'art.1, co.1, lett. d), legge 86/2019: “definire gli ambiti dell’attività del CONI, delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, dei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato e delle associazioni benemerite [...]”).

Tuttavia, dall’altro lato, l’art. 21, disponendo in merito alla dotazione organica di Sport e Salute s.p.a., eccede senz’altro la delega, deviando rispetto al precedente percorso avviato dal legislatore ed all’impostazione sopra descritta.

Ad esempio, inconciliabile pare, rispetto alla posizione assunta dal Governo in precedenza, la previsione secondo cui, per assicurare l’ottimale svolgimento delle funzioni del CONI, ne verrebbe ridefinita la dotazione organica, con conseguente (secondo la terminologia adottata, nello schema, dal Dipartimento dello sport) rideterminazione della dotazione organica di Sport e Salute s.p.a., senza che sia comprensibile il perché di questa conseguenza. E al comma 4 viene previsto che nelle more dell’effettivo trasferimento del personale, il CONI è autorizzato ad utilizzare il personale di Sport e Salute s.p.a. in avvalimento.

Inoltre, agli oneri derivanti dall’attuazione dell’articolo 21 si dovrebbe provvedere con le risorse del bilancio del CONI, finalizzate al pagamento degli oneri di cui al contratto di servizio con Sport e Salute s.p.a.

Pare, sommessamente, che tale articolo riveda, non poco, il ruolo di Sport e Salute s.p.a., nonché l’assetto dei rapporti economici e funzionali tra Ministero e CONI, in parziale *revirement* legislativo rispetto al pregresso.

Pertanto, aderendo a quanto osservato dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi, si ritiene che tale assetto possa essere oggetto di riforma legislativa con decreto legislativo solo a fronte di una delega espressamente a ciò estesa.

Al proposito, si osserva infatti che le disposizioni contenute nella legge delega concorrono a formare, quali norme interposte, il parametro di costituzionalità dei decreti legislativi delegati (Corte cost. n. 59/2016): e il contrasto tra norma delegata e norma delegante, per esorbitanza dall’oggetto della delega, si traduce in violazione indiretta dell’art. 76 Cost., integrando la tipica figura del vizio di eccesso di delega. Si tratta di una figura comprensiva (Corte cost. n. 173/1981) nel cui ambito presentano carattere specifico i vizi della legge delegata che riguardano i limiti strutturali imposti in via preliminare dal suddetto parametro e dalla legge delega che lo integra.

E la definizione dell’oggetto della delega è un limite necessario per il valido esercizio governativo della funzione di normazione primaria (Corte cost. n. 250/1991). Benché il parlamento non sia tenuto a rispettare regole metodologicamente rigorose, le sue indicazioni sono comunque vincolanti per il legislatore delegato che, al più, può esplicitare quanto già era implicito nella legge di delegazione ma mai travalicarne gli oggetti, regolando fattispecie rispondenti a una *ratio* non considerata dal delegante (Corte cost. n. 40/1989).

Sebbene possa riconoscersi una qualche discrezionalità al legislatore delegato, tuttavia, la ragionevole discrezionalità e l’autonomia del legislatore delegato devono muoversi nel perimetro tracciato dalla legge di delega e, più in generale, dai principi costituzionali. I limiti segnati al Governo nell’esercizio del potere legislativo delegato si riassumono nella finalità della legge di delegazione (Corte cost. nn. 26/1967, 56/1965 e 129/1963) e la norma delegata deve essere rispondente alla *ratio* e alle finalità che, tenendo conto anche del complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante (Corte cost. nn. 237/1993 e 28/1970).

A tali principi si ritiene che debba conformarsi anche il legislatore delegato nella disciplina qui esaminata, considerando che nella legge delega, tanto letteralmente quanto implicitamente, non è ravvisabile un’estensione delle delega alla riforma di Sport e Salute s.p.a.

## L'Autorità di Governo delegata allo sport, una definizione tutt'altro che semplificativa

**Luca Zambelli**

Avvocato nel foro di Bologna

Ai punti 5 e 6 delle proprie osservazioni sulla bozza del testo unico dello sport, il Dipartimento per gli Affari Giuridici e Legislativi critica la scelta degli estensori della riforma di determinare con una fonte di rango primario le competenze del Dipartimento per lo Sport (già Ufficio per lo Sport), attribuendogliene di nuove, lasciando così spazio ad una possibile promozione a dicastero di quella che è un'articolazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, che seppure dotata di maggiore autonomia rispetto al passato, non è oggetto del riordino dell'ordinamento sportivo previsto dalla delega dell'8 agosto 2019, n. 86.

Analizzando il percorso che ha progressivamente inteso attribuire le diverse competenze governative in materia di sport a strutture dell'Esecutivo, affinché le organizzassero in maniera autonoma, si nota che lo stesso fu avviato con il d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, con cui il Ministero per i Beni e le Attività Culturali subentrò alla Presidenza del Consiglio dei Ministri in merito alla vigilanza sul CONI e sull'Istituto per il Credito Sportivo, disponendo il trasferimento al Ministero dell'Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi e della ripartizione dell'impiantistica sportiva (con conseguente assegnazione dei beni, delle risorse finanziarie e del personale relativi a tali uffici).<sup>1</sup>

Dopo poco meno di dieci anni, l'Autorità Governativa competente sullo sport tornò ad essere la Presidenza del Consiglio dei Ministri,<sup>2</sup> che con il d.P.C.M. 15 giugno 2006 costituì al suo interno un nuovo Dipartimento, al cui vertice venne posto il Ministro per le Politiche Giovanili e Attività Sportive con l'incarico di curare il coordinamento e l'attuazione delle iniziative normative, amministrative e culturali relative allo sport, di curare le relazioni con enti ed istituzioni intergovernative competenti in materia, con gli organismi sportivi e con gli altri soggetti operanti nel settore, nonché di monitorare le attività di prevenzione del doping e di violenza nello sport, oltre a vigilare sul CONI e sull'Istituto per il Credito sportivo, unitamente al Ministero dei Beni Culturali.

Con d.P.C.M. del 29 ottobre 2009 le competenze governative sullo sport vennero attribuite all'Ufficio dello Sport, appositamente creato in seno al Dipartimento, nell'ottica di attribuire maggior autonomia organizzativa al settore sportivo, ma già dopo pochi anni<sup>3</sup> questa progressiva separazione delle funzioni venne arrestata dal d.P.C.M. del 21 giugno 2012, che riportò le attribuzioni in materia di sport sotto il nuovo Dipartimento per gli Affari regionali il Turismo e lo Sport, in cui vennero unificati il Dipartimento per gli Affari Regionali, quello per le Politiche Giovanili e l'Ufficio Sport stesso.

Solo negli ultimi anni si è assistito ad un ritorno alla distinzione della struttura di servizio con competenze sportive all'interno della Presidenza del Consiglio, in quanto con il d.P.C.M. 7 giugno 2016 l'Ufficio per lo Sport è tornato ad essere autonomo da altri Dipartimenti e al suo vertice è stato preposto il Ministro dello Sport, con l'intento di evidenziare la peculiarità dei suoi compiti rispetto alle altre funzioni. Questa nuova figura oltre ad aver raccolto le attribuzioni tipiche del Governo in materia di sport ha avuto, inoltre, l'incarico di realizzare iniziative di comunicazione per il settore sportivo, anche tramite la gestione dell'apposito sito web, nonché di concedere il patrocinio per le manifestazioni sportive.

---

<sup>1</sup> Il d.P.C.M. 10 marzo 1994 istituì l'Ufficio per i rapporti con gli organismi sportivi, come struttura di collaborazione per il Presidente del Consiglio dei Ministri.

<sup>2</sup> D.l. 18 maggio 2006, n. 181, conv. con modifiche l. 17 luglio 2006, n. 233, recante disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri.

<sup>3</sup> Nel periodo intercorso tra il 2006 ed il 2012 gli uffici interni alla Presidenza del Consiglio dei Ministri sono stati più volte riorganizzati e con il d.P.C.M. 20 giugno 2008 e 18 dicembre 2008 venne istituita la Struttura di Missione per lo Sport, ossia un ufficio con funzioni poste a supporto del Presidente del Consiglio dei Ministri, con al vertice la figura di un direttore generale.

Proprio durante la scorsa primavera, la Presidenza del Consiglio ha ritenuto necessario procedere alla ridefinizione delle sue strutture generali, al fine di innalzare il complessivo livello di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa a fronte di alcune novità di carattere legislativo che hanno investito la *governance* dello sport, quali il subentro della società Sport e Salute s.p.a. alla CONI Servizi s.p.a.<sup>4</sup> (con le conseguenti ripercussioni sulla gestione dei finanziamenti statali), l'istituzione del "Fondo unico a sostegno del potenziamento del movimento sportivo italiano"<sup>5</sup> e l'approssimarsi di importanti eventi sportivi di carattere internazionale, di cui curare soprattutto gli aspetti organizzativi legati all'impiantistica e alla protezione degli interessi pubblicitari.<sup>6</sup> In particolare, viste le peculiari competenze dell'Ufficio Sport in relazione agli ambiti sopra indicati, il d.P.C.M. 28 maggio 2020 ha previsto la nuova configurazione dell'Ufficio, quale Dipartimento a sé stante, prevedendo la sua articolazione in un ufficio e tre servizi.

La caratterizzazione dell'Ufficio sport, anche prima della sua trasformazione in Dipartimento, si è rivelata strategica durante il periodo dell'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia da Sars-CoV-2 nel corso del 2020, durante la quale si è dimostrata necessaria flessibilità di dialogo e rapidità di intervento da parte delle istituzioni. In questo periodo, infatti, il Ministro dello Sport si è posto quale interlocutore principale dell'intero universo sportivo, confrontandosi con le Federazioni Sportive Nazionali, con il CONI e con le leghe professionistiche, sulle misure necessarie a permettere lo svolgimento delle attività sportive e delle competizioni, assumendo il ruolo di coordinatore nel tentare di trovare un'intesa tra i vari operatori del settore, cercando di contemperare le loro istanze con le raccomandazioni dei comitati tecnico-scientifici incaricati di predisporre le misure necessarie alla prevenzione del rischio di contagio.

Proprio il contesto emergenziale ha messo però in evidenza come il Dipartimento per lo Sport, pur avendo nel tempo assunto maggiore importanza, offra un servizio di supporto alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, che è stato infatti il soggetto governativo che ha emanato disposizioni normative sull'attività sportiva durante la pandemia, essendo il Ministro dello Sport intervenuto, invece, solamente con delle F.A.Q. sul proprio sito internet istituzionale (volte a fornire alla cittadinanza la corretta interpretazione dei provvedimenti normativi), senza emanare decreti ministeriali o ordinanze in autonomia, come invece hanno fatto altri Ministeri. Di fatto i pochi decreti che si rinviengono a firma del Ministro dello Sport, riportano sempre l'intestazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mantenendo così in maniera chiara l'inquadramento del Dipartimento per lo Sport.<sup>7</sup>

Si denota, quindi, che per quanto riguarda le sue competenze, il Dipartimento per lo sport non è dotato di propri poteri autonomi decisionali e questo aspetto è anche rimarcato dal d.m. 9 luglio 2020, con cui il Ministro dello Sport si occupa di definire la sua funzione come di "supporto" alla Presidenza del Consiglio (art. 2) riorganizzando al suo interno quelle che erano le funzioni già a lui attribuite.<sup>8</sup>

Peraltro, se le intenzioni diffuse tra il Parlamento e il Governo dopo il conferimento della delega per la riforma dello sport fossero state quelle di spingere per l'istituzione di un vero e proprio dicastero, l'occasione per la sua creazione si sarebbe presentata al momento dell'emanazione, o della conversione dei diversi decreti-legge (tra cui proprio quello dell'11 marzo 2020) intervenuti *medio tempore* rispetto all'insorgenza delle esigenze e alla predisposizione delle normative, poc'anzi citate, che hanno spinto all'emanazione del d.P.C.M. del 28 maggio 2020.

D'altronde proprio il Governo in carica, quando ha avvertito l'esigenza di creare dicasteri autonomi, dividendo quelli già esistenti, è intervenuto mediante decreto-legge, come accaduto con la scomposizione del Ministero

---

<sup>4</sup> Art. 1, commi da 629 a 633, l. 30 dicembre 2018, n. 145.

<sup>5</sup> Art. 1, comma 369, della l. 27 dicembre 2017, n. 205.

<sup>6</sup> Il riferimento è ai Giochi olimpici e paralimpici invernali di Milano-Cortina 2026 e delle finali ATP di Torino 2021-2022 (d.l. 11 marzo 2020, n. 16, conv. con modificazioni l. 8 maggio 2020, n. 31), per i quali sono stati istituiti appositi enti con funzioni di indirizzo generale e sorveglianza. Cfr. 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. 41-45.

<sup>7</sup> Proprio in relazione all'emergenza sanitaria in atto è stato emanato il decreto del Ministro dello Sport del 13 ottobre 2020 che, in specificazione del d.P.C.M. emanato lo stesso giorno, offre la definizione di sport di contatto.

<sup>8</sup> Art. 5 ss. Il Dipartimento per lo Sport è dotato di un Ufficio di livello dirigenziale generale e di tre Servizi di livello dirigenziale non generale, ossia il servizio di Programmazione, Bilancio, Coordinamento e Vigilanza, il servizio di Promozione dello sport di base e relazioni internazionali e il servizio di Comunicazione, Eventi Sportivi, Studi e Ricerche.

dell'Istruzione, Università e Ricerca Scientifica in due dicasteri, dotati entrambi di portafoglio: il Ministero dell'Istruzione e il Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica.<sup>9</sup>

A ben vedere, le disposizioni del nuovo testo unico sembrano mettere in discussione questo assetto, ingenerando difficoltà interpretative sul reale inquadramento del neonato Dipartimento, in quanto le nuove norme dispongono che diverse funzioni statali in materia di sport vengono attribuite all'Autorità di Governo delegata allo sport, lasciando così intendere che all'interno dell'Esecutivo debba individuarsi una nuova figura con potere decisionale autonomo, posta al pari degli altri Ministri.

Infatti, oltre al richiamo delle funzioni poste negli anni progressivamente in capo al Dipartimento per lo sport (già Ufficio), l'art. 5, co. 2, del testo unico gli assegna una serie di nuove competenze che lasciano presupporre una capacità di spesa autonoma, come il finanziamento di interventi per la riqualificazione e il miglioramento dell'impiantistica sportiva (let. i), nonché attività di particolare rilievo organizzativo, come il coordinamento delle funzioni in tema di contrasto alla corruzione nello sport e alla manipolazione dei risultati sportivi (let. g), la vigilanza sulla corretta gestione ed utilizzazione dei contributi per l'attività sportiva da destinare al CONI e alla Sport e Salute s.p.a. (let. h), e la tenuta-gestione del Registro nazionale delle associazioni e società sportive dilettantistiche (let. t).

Come però già indicato, non prevedendo la legge di delegazione alcuna disposizione, o criterio volto alla creazione di un nuovo dicastero, si deve ritenere che i riferimenti all'Autorità di Governo delegata allo sport non possano che essere riferiti al Presidente del Consiglio dei Ministri, ovvero al Ministro dello Sport, qualora dallo stesso delegato, seppur mediante la nuova e più ampia organizzazione dipartimentale.

Diversamente, le disposizioni che attribuiscono nuove competenze al Dipartimento per Sport quale autorità governativa a sé stante, si porrebbero in contrasto con la legge 8 agosto 2019, n. 86.

---

<sup>9</sup> D.l. 10 gennaio 2020, n. 1, conv. con modificazioni l. 5 marzo 2020, n. 12.

## Sul rapporto tra CONI e Federazioni Sportive Nazionali

**Paco D'Onofrio**

Professore aggregato di Istituzioni di Diritto pubblico - Università di Bologna

Dopo l'entra in vigore del d.lgs. 23 luglio 1999 n. 242, titolato "Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – C.O.N.I." (c.d. decreto Melandri), che ebbe il merito di far chiarezza in ordine alla natura giuridica e soprattutto al rapporto tra CONI e Federazioni Sportive Nazionali, l'ordinamento giuridico statale e quello sportivo sono stati caratterizzati da una significativa produzione normativa, non sempre coerente ed uniforme, che ha evidentemente suggerito al Legislatore di intervenire nuovamente sulla materia, come assevera la legge 8 agosto 2019, n. 86 ("Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive, nonché di semplificazione").

La questione, per un suo corretto inquadramento, muove da lontano ed in particolare dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, allorquando il novellato comma 3 dell'art. 117 ha elencato le materie di legislazione concorrente, per le quali spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato e tra le quali è stato compreso anche l'ordinamento sportivo.

È stata la prima volta che la Costituzione ha preso in considerazione lo sport: fino all'8 novembre 2001, data in cui è entrata in vigore la prefata legge costituzionale, la Carta Costituzionale non conteneva, a differenza di altre Costituzioni europee più recenti,<sup>1</sup> alcun riferimento allo sport, come se il Costituente, pur così attento ai diversi modi di esplicarsi della personalità umana, che riconosce e tutela nelle sue diverse forme, avesse intenzionalmente trascurato lo sport.

La ragione di questa scelta andava ricercata, piuttosto, nel periodo storico nel quale nasceva lo Stato democratico repubblicano e, in particolare, nel generale atteggiamento di ripudio verso ogni riferimento all'epoca fascista.

È probabile che l'Assemblea Costituente, investita del compito di rifondare radicalmente l'assetto dello Stato nelle sue strutture organizzative e, soprattutto, nei suoi principi fondamentali, avesse preferito ignorare lo sport, la cui esaltazione, come strumento di formazione della gioventù per la valorizzazione della razza ed il rafforzamento sul piano bellico dello Stato, aveva rappresentato uno dei valori tipici dell'ideologia fascista.

Il silenzio della Costituzione assumeva, allora, un significato ben preciso, quale volontà di escludere che il fenomeno sportivo rappresentasse un bene di cui lo Stato potesse appropriarsi o che potesse gestire per potenziare il proprio dominio militare o perseguire un interesse che non fosse solo quello del suo legittimo fruitore.<sup>2</sup>

Con il progressivo allontanamento da quel contesto storico, il ruolo dello Stato rispetto allo Sport è apparso sempre più effettivamente concreto, anche per gli interessi economici e costituzionalmente rilevanti che progressivamente emergevano, sino ad animare il dibattito dottrinale ed istituzionale circa la compatibilità di un'attività regolatoria, principalmente del Governo, rispetto alla più volte ricordata autonomia dell'ordinamento sportivo, sino a giungere alla più recente della legge di bilancio 2019.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Cfr. i riferimenti di L. Di Nella, *Il fenomeno sportivo nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1999, alla Costituzione greca del 9 giugno 1975, alla Costituzione portoghese del 2 aprile 1976, alla Costituzione spagnola del 29 dicembre 1978. Tra queste, pur, nella comune previsione che è compito dello Stato favorire l'educazione allo sport, anche a mezzo di opportune forme di incentivazione, spicca l'esplicito riconoscimento da parte dell'art. 79 della Costituzione portoghese dello sport come oggetto di un diritto fondamentale, attribuendosi a ciascuno il diritto alla cultura fisica e allo sport.

<sup>2</sup> V. Sannoner, *La Costituzione italiana e lo sport*, in D. Mastrangelo, *Aspetti giuspubblicistici dello sport*, Bari, 1994.

<sup>3</sup> Legge 30 dicembre 2018, n. 145, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

Nel testo, infatti, viene previsto che la società CONI Servizi, ente strumentale ed economico del CONI, diventi più enfaticamente “Sport e Salute”, ma che, soprattutto, i suoi amministratori non siano più individuati dal movimento sportivo (il CONI appunto quale autorità massima in materia di sport), quanto, per converso dall’esecutivo.<sup>4</sup>

Non pare possa revocarsi in dubbio che la conseguente politicizzazione della gestione finanziaria dello sport comporti quantomeno il rischio di un condizionamento dell’ordinamento sportivo che, per converso, è strutturato in modo irrinunciabilmente globale e comunque sovranazionale, sotto l’egida del Comitato Olimpico Internazionale.

La questione non appare di scarso momento e coinvolge il concetto stesso di ordinamento giuridico derivato, nonché l’effettiva autonomia<sup>5</sup> di cui lo stesso dovrebbe godere anche ai sensi di un inequivoco dettato costituzionale, orientato nel senso di consentire allo Stato un generico potere di controllo, ma non certo di condizionamento, come già nel lontano 1949 teorizzava Giannini in ordine al rapporto tra i diversi ordinamenti.<sup>6</sup>

Sul punto, si ricorda il lapidario intervento della Corte costituzionale che giunge a considerare insuperabile e meritevole di protezione la ricordata autonomia dell’ordinamento sportivo, tant’è che a seguito della pronuncia n. 49/2011, i rapporti tra la giustizia sportiva e quella statale (precisamente amministrativa, in ragione della riservata operata dalla legge 280/03), ma più in generale tra l’ordinamento giuridico sportivo e quello statale, si sarebbero dovuti caratterizzare per una più spiccata autonomia della dimensione associativa endofederale, in un quadro di ampio riconoscimento sostenuto da solide basi costituzionali.

In effetti, l’intervento della Corte costituzionale finì per considerare illegittimo, proprio in quanto violativo della prefata autonomia dell’ordinamento sportivo, l’intervento demolitorio del Giudice amministrativo nei confronti di sentenze della giustizia sportiva, poiché quei provvedimenti, sarebbero impugnabili solo per finalità risarcitorie, in tal mondo assicurando effettività ed invulnerabilità al giudicato federale.

Tanto premesso, occorre considerare l’intervento della già ricordata delega al Governo, poiché all’art 1, comma 1, si prevedono due e distinte forme di controllo sui reali centri di imputazione e gestione dello sport, ovverosia le Federazioni Sportive Nazionali, attesa la loro indiscutibile funzione organizzativa e sociale.

Nel dettaglio, quale criterio direttivo per l’esercizio della delega (lett. g), si prevede

che il CONI eserciti poteri di vigilanza al fine di verificare che le attività sportive delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva e delle associazioni benemerite siano svolte in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del Comitato olimpico internazionale e del CONI medesimo e deliberi il commissariamento di federazioni sportive nazionali e discipline sportive associate qualora siano accertate gravi violazioni di norme degli statuti e dei regolamenti sportivi finalizzate al regolare avvio e svolgimento delle competizioni sportive o sia accertata l’impossibilità di funzionamento degli organi direttivi, ferme restando l’autonomia delle federazioni sportive e delle discipline sportive associate e la loro capacità di determinare la propria politica generale.

Dunque, viene confermato il ruolo ed il potere di vigilanza tradizionalmente riconosciuto al CONI, il quale mantiene la propria competenza ad agire nell’ambito dell’autonomia federale in caso di *mala gestio*, fino all’ipotesi (non infrequente, peraltro) del potere di commissariamento, così come disciplinato dall’art. 6, comma 4, lett. f1), dello Statuto CONI, approvato con d.P.C.M. del 10 gennaio 2020.

---

<sup>4</sup> Art. 1, comma 633, l. 145/2018, “La società è amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre membri, di cui uno con funzioni di presidente. Il presidente è nominato dall’autorità di Governo competente in materia di sport previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, ha la rappresentanza legale della società, presiede il consiglio di amministrazione di cui è componente e svolge le funzioni di amministratore delegato. Gli altri componenti sono nominati rispettivamente dal Ministro della salute e dal Ministro dell’istruzione, dell’università e della ricerca di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti”.

<sup>5</sup> M. Sanino, *Il lento cammino verso la piena autonomia dell’ordinamento sportivo*, in *Diritto amministrativo e società civile*, Bologna, 2018, vol. I, p. 173 ss.; P. Sandulli, M. Sferazza, *Il giusto processo sportivo*, Milano, 2015; G. Napolitano, *Contro lo spettro del neopubblicismo: sul carattere privatistico delle leghe sportive e delle procedure di commercializzazione dei diritti audiovisivi*, in *Riv. Dir. Sport*, 2016, p. 100 ss.

<sup>6</sup> M.S. Giannini, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. Dir. Sport*, 1949, 1-2.

Tuttavia, il successivo criterio direttivo per l'esercizio della delega (lett. i), esprime una finalità diversa e divergente, poiché l'emanando decreto legislativo dovrà "sostenere la piena autonomia gestionale, amministrativa e contabile delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva e delle associazioni benemerite rispetto al CONI, fermo restando l'esercizio del potere di controllo spettante all'autorità di Governo sulla gestione e sull'utilizzazione dei contributi pubblici".

L'idea portante di riforma e di riordino dello sport, pertanto, si colloca in una prospettiva di superamento del tradizionale modello accentrato sul CONI del decreto 242 del 1999, riaffermando il primato statale (*rectius*, governativo) circa il controllo gestionale e contabile, sul quale le Federazioni possono vantare una "piena autonomia... rispetto al CONI", che s'infrange solo dinanzi alla necessità di un comprensibile controllo sull'utilizzazione di fondi pubblici, tuttavia riservato al Governo.

Il successivo schema di testo unico in attuazione della delega contenuta nella legge 10 agosto 2019 n. 86 è stato quindi sottoposto al parere del Dipartimento degli affari giuridici e legislativi presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri che lo scorso 10 ottobre si è espresso con significativa criticità in ordine proprio al ruolo del CONI rispetto alle FSN.

In particolare, è stato rilevato (al punto 7 del parere) come lo schema di decreto suggerisca e riaffermi il ruolo del CONI quale "confederazione delle varie federazioni", recuperando una collocazione istituzionale derivante proprio dal precedente d.lgs. 242/99, probabilmente, però, difforme rispetto all'indicazione della legge di delega, soprattutto in materia di controlli gestionali ed amministrativi.

In attesa di verificare quale sarà l'esito dei rilievi formalizzati e, soprattutto, il testo definitivo dell'emanando decreto, si sottolinea la non irrilevanza della questione, poiché il ruolo nel CONI, proprio a partire dall'istituzione della società Sport e Salute (il cui assoggettamento diretto al Governo esprime un significato anche politico non trascurabile) ha indubbiamente subito un progressivo ridimensionamento, con vulnerazione di quell'assoluta centralità che ricopriva nel precedente assetto istituzionale.

## Breve analisi dell'evoluzione normativa della società Sport e Salute s.p.a., anche alla luce del testo unico di riforma dell'ordinamento sportivo in corso di adozione

**Boris Vitiello**

Professore a contratto di Diritto privato - Università di Bologna

Nell'esercizio delle deleghe contenute nella legge 8 agosto 2019, n. 86, la bozza del c.d. testo unico di riforma dell'ordinamento sportivo conferma o, per certi versi, rafforza, anche oltre i limiti della delega legislativa conferita, il ruolo e le funzioni di Sport e Salute s.p.a.

Come noto questa società ha sostituito, a decorrere dal 1° gennaio 2019, CONI Servizi s.p.a., nel quadro di una riforma dei rapporti fra l'Esecutivo e il Comitato Olimpico nazionale italiano, tesa ad implementare le competenze del Governo in materia di sport, linea questa che trova conferma nella medesima legge delega 86/2019.

CONI Servizi s.p.a., nel suo assetto originario, come previsto all'art. 8 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 convertito con modifiche nella legge 8 agosto 2002, n. 178, è una società pubblica ad intera partecipazione statale, ed in specifico del Ministero dell'economia e delle finanze, deputata allo svolgimento dei compiti dell'ente pubblico CONI. Volendo classificare nel mondo delle partecipate pubbliche CONI Servizi s.p.a., essa presenta i caratteri delle società c.d. strumentali, ed in particolare delle società *in house*, agendo in virtù di un contratto di servizio stipulato con il CONI.

La legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio dello Stato per l'anno 2019) interviene sul summenzionato art. 8, sostituendo CONI Servizi s.p.a. con Sport e Salute s.p.a. La modifica non è soltanto nominale, incidendo non poco sulla struttura della rinnovata società in argomento, con una ricollocazione dei poteri di *governance* in capo a quella che, nella nuova disposizione, viene indicata come "autorità di Governo competente in materia di sport".

Le azioni sono detenute sempre dal MEF, com'era nell'assetto precedente, ma ora la società è amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre membri, di cui uno con funzioni di presidente. Il presidente è nominato dall'autorità di Governo competente in materia di sport previo parere delle Commissioni parlamentari competenti, ha la rappresentanza legale della società, presiede il consiglio di amministrazione di cui è componente e svolge le funzioni di amministratore delegato. Gli altri componenti sono nominati rispettivamente dal Ministro della salute e dal Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere delle Commissioni parlamentari competenti.

Nell'ambito della disciplina dei requisiti dei componenti degli organi della società, il nuovo articolo richiama previamente l'art. 11 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175) ed aggiunge che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta dell'autorità di Governo competente in materia di sport, previo parere del CONI, siano stabiliti ulteriori requisiti manageriali e sportivi. A riprova del trasferimento di poteri dal CONI alla summenzionata autorità di Governo, è stabilito che gli organi di vertice della società siano incompatibili con gli organi di vertice del CONI, nonché con gli organi di vertice elettivi delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, dei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato e delle associazioni benemerite; l'incompatibilità perdura per un biennio dalla cessazione della carica. Inoltre il presidente del collegio sindacale della società è designato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e gli altri componenti del medesimo collegio dall'autorità di Governo competente in materia di sport. Infine, si prevede che l'approvazione dello statuto e la nomina dei componenti degli organi sociali previsti dallo statuto stesso siano effettuati dalla prima assemblea, convocata dal Ministro dell'Economia e delle Finanze, di intesa con l'autorità di Governo competente in materia di sport.

I rapporti fra CONI e Sport e Salute s.p.a. sono sempre regolati da un contratto di servizio, ma esso deve essere approvato dall'autorità di Governo in materia di sport ai fini dell'integrazione della sua efficacia.

Il nuovo statuto di Sport e Salute s.p.a. è stato approvato nel marzo del corrente anno. All'art. 4 è previsto al primo paragrafo: "La Società produce e fornisce *servizi di interesse generale* a favore dello sport, secondo le direttive e gli indirizzi dell'Autorità di Governo competente in materia di sport". Ed ancora alla lettera d) dello stesso art. 4: "è il soggetto *incaricato* di attuare le scelte di politica pubblica sportiva". Sempre all'art. 4, nell'ultimo paragrafo:

La Società agirà quale *struttura operativa dell'Autorità di Governo competente in materia di sport* e, in tale qualità, potrà svolgere ogni altra iniziativa connessa alla realizzazione delle attività di cui sopra. Almeno l'ottanta per cento delle attività deve essere effettuato nello svolgimento dei compiti affidati dall'Autorità di Governo competente in materia di sport. La produzione ulteriore rispetto al suddetto limite, che può essere rivolta anche a finalità diverse, è consentita al solo fine di assicurare economia di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della Società.

Lo statuto approvato pare indicare un *quid pluris* rispetto alla fonte legislativa laddove, ad esempio, con un evidente utilizzo della previsione di cui all'art. 16 del TUSP per la disciplina delle società *in house*, indica lo svolgimento di almeno l'ottanta per cento dei compiti affidati dall'autorità di Governo. Tuttavia, dall'atto statutario, in quanto espressione dell'autonomia (peraltro meramente operativa) della nuova società, non può che ricavarsi una conferma della collocazione di Sport e Salute s.p.a. nell'alveo delle società pubbliche: a monte, infatti, la definizione offerta dalla fonte legislativa appare non esauriente.

Il richiamo al d.lgs. 175/2016, contenuto all'art. 8 del decreto-legge 138/2002 come novellato nel 2018, evidenzia la collocazione di Sport e Salute s.p.a. fra le società a controllo pubblico, ovvero fra le società pubbliche in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano attività di controllo ai sensi dell'art. 2359 del codice civile. Ma non è dato comprendere esattamente al controllo di quale soggetto pubblico la nuova società debba sottostare: quel che è certo è l'assetto proprietario, al 100% del MEF.

La riforma del 2018 pone il potere di controllo in capo alla già menzionata "autorità di Governo competente in materia di sport", che, solo in virtù di una operazione esegetica della lettera di norma, si reputa essere il Presidente del Consiglio dei Ministri o, *rectius*, su delega di funzioni in materia di sport operata da quest'ultimo, il Ministro per lo Sport. Infatti va ricordato che, in virtù dell'art. 1, comma 19, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, nella legge 17 luglio 2006, n. 233, sono attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri, tra le altre, le funzioni di competenza statale in materia di sport. È importante sottolineare che l'attribuzione della delega in questa materia, esercitata dal Presidente del Consiglio attualmente in carica con il d.P.C.M. del 26 settembre 2019, prevede per il Ministro per le Politiche giovanili e per lo Sport che:

Per il conseguimento degli obiettivi connessi all'esercizio delle funzioni di cui al presente articolo, risulta altresì individuata, quale *entità funzionale* ai sensi dell'art. 1, comma 629, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, la società "Sport e Salute s.p.a." di cui all'art. 8 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, e successive modificazioni.

La lettura delle fonti normative e statutaria sopra menzionate conducono quindi ad indicare Sport e Salute s.p.a. come entità funzionale e struttura operativa dell'autorità di Governo competente in materia di sport, per la produzione e la fornitura di servizi di interesse generale a favore dello sport.

In questo quadro si inserisce la riforma dell'ordinamento sportivo in discussione, con la bozza del testo unico che specifica alcuni punti mancanti in tema di inquadramento della società in argomento.

Innanzitutto, il testo unico in corso di adozione istituisce il Dipartimento per lo Sport quale struttura amministrativa della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Infatti è da annotare che il Ministro per le politiche giovanili e per lo sport se può contare, per le prime, sull'esistente Dipartimento per le politiche giovanili e il Servizio civile universale, non altrettanto può dirsi per lo sport, tant'è che si è già detto come nel d.P.C.M. di nomina vi sia una indicazione proprio di Sport e Salute s.p.a. quale entità funzionale per l'esercizio dei poteri delegati al Ministro in materia di sport. La nuova struttura dipartimentale è pertanto una novità molto positiva, quanto meno sul piano organizzativo del Dicastero.

In relazione a Sport e Salute s.p.a. quindi all'art. 5, comma 2, lett. n), si prevede tra le funzioni del Dipartimento per lo sport quella di: "esercitare *poteri di verifica e controllo* nei confronti della società Sport e Salute s.p.a., in ordine al rispetto delle *direttive formulate dall'Autorità di Governo competente in materia di sport*".

Parimenti fondamentale è la chiara affermazione indicata all'art. 5 della bozza di testo unico: "Le funzioni di competenza statale in materia di sport sono attribuite al *Presidente del Consiglio dei Ministri ovvero alla diversa Autorità di Governo da lui appositamente delegata*".

Il testo unico in corso di adozione interviene anche sulla disciplina di Sport e Salute s.p.a., da un lato chiarendo la sua definizione, e dall'altro allargando i compiti alla società medesima affidati. Tralasciando per economia del presente contributo, gli ulteriori compiti ad essa attribuiti, è qui di interesse il primo aspetto.

All'art. 6, comma 2, è previsto: "Alla società Sport e Salute s.p.a. si applicano le disposizioni di cui al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, per quanto non diversamente disposto dal presente decreto."

Anche se può apparire superflua, la disposizione esprime per la prima volta chiaramente la disciplina di riferimento della nuova società, che comunque, va detto, mantiene caratteri del tutto peculiari nel panorama delle società pubbliche.

All'interno delle società pubbliche, la riconduzione di Sport e Salute s.p.a. allo schema delle società *in house*, pur senza una esplicita indicazione nel testo in tal senso, è evidente.

Innanzitutto riprende all'art. 7, comma 6, la previsione riportata dallo statuto già adottato dalla società nel marzo dell'anno corrente, come sopra già indicato:

Oltre l'80 per cento delle attività della società Sport e Salute s.p.a. è effettuata nello svolgimento dei compiti ad essa affidati dalle Amministrazioni statali. La produzione ulteriore rispetto al predetto limite di fatturato, che comprende le risorse ripartite in favore degli organismi sportivi ai sensi dell'art. 50 del presente decreto legislativo, può essere rivolta anche a finalità diverse ed è consentita solo a condizione che la stessa permetta di conseguire economie di scala o altri recuperi di efficienza sul complesso dell'attività principale della società.

Inoltre al precedente comma 5 si prevede:

Ai fini della realizzazione del *controllo analogo* a quello esercitato sui propri servizi, lo statuto della società prevede apposite clausole in deroga alla disposizione di cui all'art. 2380-*bis* cc. L'Autorità di Governo competente in materia di sport impartisce annualmente, entro il 30 settembre, all'organo amministrativo della società Sport e Salute s.p.a., direttive in ordine al programma di attività, all'organizzazione, alle politiche economiche, finanziarie e di sviluppo. Le direttive sono preventivamente comunicate all'azionista ai fini della verifica di compatibilità economica e finanziaria. In attuazione delle suddette direttive, gli Amministratori, entro i successivi 30 giorni, predispongono un programma attuativo e lo comunicano all'Autorità di Governo competente in materia di sport unitamente al budget economico-finanziario, che lo approva entro il 31 dicembre. Entro 30 giorni dalla data di approvazione del bilancio consuntivo, Sport e Salute s.p.a. trasmette altresì all'Autorità di Governo un rendiconto analitico dell'anno precedente con una specifica sezione dedicata al riparto dei contributi pubblici di cui all'articolo 48, comma 3, del presente decreto legislativo. Decorsi trenta giorni dalla trasmissione, il rendiconto si intende approvato. Su richiesta dell'Autorità di Governo competente in materia di sport, gli Amministratori forniscono ogni notizia e informazione relativa alla gestione societaria.

Non si modifica quindi l'assetto originario che vede, da un lato, la proprietà nominalmente in capo al Ministero dell'Economia e delle Finanze, che detiene il 100% delle quote, e dall'altro l'esercizio dei poteri di direzione e controllo attribuiti all'autorità di Governo competente in materia di sport. E pertanto a quest'ultimo, spetta il controllo *analogo* secondo lo schema dell'*in house*.

## Costruzione, ammodernamento e gestione (?) degli impianti sportivi: l'eccessiva semplificazione della disciplina dettata dagli artt. 180 e 181 del testo unico dello sport

Diego Lorenzetti

Avvocato nel foro di Bologna

Lo schema di testo unico dello sport alla parte IV, titolo I, capo I, artt. 180 e 181 descrive una procedura "semplificata" per la "costruzione, ristrutturazione e ripristino degli impianti sportivi" da parte di "soggetti" non meglio specificati<sup>1</sup> e per la rigenerazione, riqualificazione o ammodernamento degli impianti stessi da parte di associazioni e società sportive senza fini di lucro.

In generale la disciplina ivi contenuta si propone di riassumere e combinare in una procedura dichiarata "semplificata" una struttura normativa di estrema complessità riformulando e aggiungendo caratteri autonomi alla disciplina vigente in materia di costruzione di impianti sportivi.

*Prima facie* la struttura dell'art. 180 riprende quanto stabilito dagli artt. 1, comma 304 e 305 l. 147/2013 e 62 d.lgs. 50/017. Sostanzialmente gli *step* della procedura rimangono gli stessi,<sup>2</sup> ma ne vengono "aggiornate" le relative attività e facoltà, lasciando al contempo ampi margini di discrezionalità all'amministrazione aggiudicatrice, largo spazio di intervento al soggetto proponente e un "potere" non indifferente al verbale di approvazione del progetto, che sostituisce ogni autorizzazione o permesso, comunque denominato, necessario alla realizzazione dell'opera e costituisce la dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza dell'opera medesima, ivi compresi gli interventi, sia pubblici, sia privati, da realizzare nelle aree pertinenti, contigue o anche non contigue.<sup>3</sup>

Orbene, tanto premesso in via generale, ciò che emerge ad una prima lettura della norma è l'estrema commistione delle attività oggetto della procedura, aspetto questo forse normale data la complessità del necessario raccordo normativo ivi compreso, ma che lascia molti aspetti nell'ombra che devono necessariamente essere chiariti. L'analisi effettuata dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ne evidenzia alcuni, certo condivisibili, che si ritiene di dover meglio approfondire.

Innanzitutto, sembra che la procedura di cui all'art. 180 sia riferita non solo alla costruzione/ammodernamento dell'impianto, ma anche alla possibile relativa gestione a seguito dell'intervento come ivi disciplinato. Invero, il comma 5 dell'art. 180, nel descrivere il progetto definitivo da presentare, indica espressamente che:

- per quanto riguarda gli interventi su aree e impianti privati,<sup>4</sup> la bozza di convenzione e il piano economico-finanziario ivi contenuti, dovranno rispettivamente "riconoscere al soggetto proponente il più ampio grado di autonomia e controllo sulla progettazione, costruzione, gestione e utilizzo dell'impianto sportivo e delle altre aree ricomprese nella proposta" e tenere conto "anche mediante i ricavi di gestione, dell'effettiva copertura finanziaria dei costi di realizzazione";

---

<sup>1</sup> L'art. 180 indica genericamente "il soggetto che intende realizzare l'opera" senza specificarne i requisiti almeno generali che quest'ultimo debba possedere a tal fine o comunque quelli ostativi previsti dalla legge (sul punto, ad esempio riferiti alle condizioni di cui agli artt. 11 r.d. n. 733/1931 e 67 d.lgs. 159/2011).

<sup>2</sup> 1. studio (documento o progetto di fattibilità) ex artt. 3 comma 1 lett. *gggg-quater* e 23 commi 5 e 5-*bis* d.lgs. 50/2016; 2. conferenza di servizi preliminare finalizzata alla dichiarazione di interesse pubblico dell'opera; 3. presentazione del progetto definitivo (i cui contenuti sono differenti a seconda che l'area e/o la struttura sia pubblica o privata); 4. Conferenza di servizi decisoria; 5. verbale conclusivo di approvazione del progetto; 6. Ove l'area e/o la struttura oggetto dell'intervento sia pubblica, procedura ad evidenza pubblica per la selezione del soggetto (compreso quello proponente che avrà diritto di prelazione assumendo la migliore offerta presentata) che sarà incaricato della realizzazione dell'intervento sulla base del progetto approvato.

<sup>3</sup> La disciplina dettata sul punto dall'art. 1 co. 304 l. 147/13 si riferiva alla sola opera realizzanda e non anche a tutti gli interventi, sia pubblici, sia privati, da realizzare nelle aree pertinenti, contigue o anche non contigue.

<sup>4</sup> Sul punto deve evidenziarsi come non sia specificatamente indicata la natura privata dell'area; ciò può ricavarsi dalla indicazione di una disciplina specifica per le aree pubbliche al punto successivo dello stesso comma e alla similitudine, seppur non con riferimento espresso, alla disciplina del permesso di costruire in convenzione contenuta nell'art. 28-*bis* d.P.R. 380/2001 richiamata anche dall'art. 62 d.l. 50/2017 conv. con modifiche l. 96/2017.

- per quanto riguarda invece gli interventi su aree e impianti pubblici oppure ove l'appalto di lavori di importo superiore ad 1 milione di euro sia sovvenzionato direttamente in misura superiore al 50 per cento da amministrazioni aggiudicatrici “la bozza di convenzione con l'amministrazione proprietaria per la concessione o altro contratto di partenariato pubblico privato deve specificare, oltre ai contenuti di cui al comma 5 lettera a), le caratteristiche e i criteri generali dei servizi e della gestione”.

Sembra, quindi, che le “Misure di concentrazione, accelerazione e semplificazione” (così è intitolato l'art. 180) volte alla costruzione/ammodernamento dell'impianto riguardino anche la relativa gestione, o perlomeno siano a quest'ultima prodromiche, senza però che la gestione stessa sia espressamente disciplinata, nemmeno con un rimando alla disciplina vigente sul punto. Pertanto, delle due l'una, o tale procedimento è volto alla sola “fase” della costruzione/ammodernamento – e vanno allora tolti i riferimenti alla gestione – oppure comprende anche la successiva gestione, nel qual caso occorre che questa sia disciplinata, non potendo lasciarsi tale circostanza alla mercé dell'interpretazione.

Altro aspetto da chiarire riguarda il rapporto tra “le società sportive professionistiche e i comuni in cui queste hanno la propria sede legale o comuni con questi confinanti”, come disciplinato al comma 13 dell'art. 180, che consentirebbe alla società e al comune – rispettivamente contraente privato che si propone di realizzare l'opera e di gestirla (fermo quanto detto finora) e amministrazione proprietaria dell'area pubblica interessata – di instaurare un rapporto tale da poter “liberamente negoziare il prezzo e le condizioni contrattuali di vendita o di utilizzo di aree pubbliche urbanisticamente destinate alla costruzione di impianti sportivi”. Tale disposizione prevede altresì “una procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando di gara” nel caso vi siano “più società sportive professionistiche interessate all'acquisto o all'utilizzo delle predette aree”. La norma non indica i limiti dell'opera in realizzazione, né la procedura di vendita o concessione, né i requisiti che la società dovrebbe a tal fine possedere, così concedendo una libertà forse sin troppo ampia, parificando le posizioni delle parti in gioco. Oltre a ciò, si ritiene che l'indicazione della procedura negoziata per ogni tipologia di opera da realizzare sia fin troppo “semplificata”, mentre è necessario il riferimento alle soglie e alle relative procedure imposte dal d.lgs. 50/2016.

La disciplina dettata dall'art. 180 è ulteriormente “semplificata” all'art. 181 per le *Associazioni e le società sportive senza fini di lucro*, alle quali è consentito – fin troppo genericamente – di “presentare agli enti locali, sul cui territorio insiste l'impianto sportivo da rigenerare, riqualificare o ammodernare, un progetto preliminare accompagnato da un piano di fattibilità economico finanziaria per la rigenerazione, la riqualificazione e l'ammodernamento e per la successiva gestione con la previsione di un utilizzo teso a favorire l'aggregazione sociale e giovanile”.

Sul punto, correttamente la Presidenza del Consiglio dei Ministri evidenzia come la mancanza di una finalità di lucro non implichi necessariamente che l'attività svolta non abbia rilevanza di mercato;<sup>5</sup> da ciò consegue che la scelta del contraente non possa essere sottratta *tranchant* alle procedure di evidenza pubblica o comunque di adeguata scelta del contraente secondo i criteri dettati dal d.lgs. 50/2016, che la norma invece nemmeno considera.

Ancora, la norma associa la costruzione/ammodernamento degli impianti alla “successiva gestione” senza considerare la rilevanza economica o meno della stessa, aspetto cruciale per la definizione della disciplina applicabile per la scelta del contraente, che comunque deve avvenire nel rispetto di “una procedura selettiva tra i soggetti qualificati in relazione al suo oggetto”.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> In tal senso anche Cons. Stato, sez. III, sent. n. 2056/2013, per la quale “l'assenza dello scopo di lucro non esclude che tali soggetti possano esercitare un'attività economica e siano ritenuti operatori economici, potendo soddisfare i necessari requisiti per essere qualificati come imprenditori, fornitori o prestatori di servizi, e ciò coerentemente anche con l'art. 1, par. 8, direttiva n. 2004/18/CE, per il quale i termini imprenditore, fornitore e prestatore di servizi designano una persona fisica o giuridica o un ente pubblico o un raggruppamento di tali persone e/o enti che offrano sul mercato, rispettivamente, la realizzazione di lavori e/o opere, prodotti o servizi”.

<sup>6</sup> Infatti, qualora la gestione di impianti sportivi abbia rilevanza economica questa è qualificabile come concessione di servizi ex art. 3 c. 1 lett. vv) del codice degli appalti e deve essere affidata nel rispetto delle previsioni dell'art. 164 e ss. del Codice stesso e applicazione delle relative parti I e II in quanto compatibili. La gestione degli impianti sportivi privi di rilevanza economica è invece sottratta alla disciplina delle concessioni di servizi e deve essere ricondotta nella categoria degli “appalti di servizi”, da aggiudicare secondo le specifiche previsioni dettate dal Codice per gli appalti di servizi sociali di cui al Titolo VI, sez. IV. (Cfr. Delibera ANAC n. 1300 del 14/12/2016).

La norma sembra non considerare la possibile compresenza di più società sportive senza scopo di lucro, ammettendo la possibilità di un affidamento diretto per la costruzione/ammodernamento e la successiva gestione a discrezione dell'amministrazione, affidamento che certo non può essere considerato pienamente legittimo, dovendo l'amministrazione stessa agire sempre in un'ottica di apertura alla concorrenza, seguendo in generale il principio di *favor participationis*, specialmente in situazioni come quella di cui si tratta, dove la gestione di un servizio pubblico alla persona e di rilevanza sociale è esercitato in una struttura di proprietà pubblica, peraltro da costruire o ristrutturare.