

# IL DECRETO “SALVA OLIMPIADI” NON CONTA SOLO COME PASS PER TOKYO 2020-21

**Luca Zambelli**

*Avvocato nel Foro di Bologna e Dottorando di ricerca nell'Università di Bologna*

## Abstract

Il Governo è intervenuto con urgenza per salvare la delegazione italiana alle Olimpiadi di Tokyo, ma non sono ancora del tutto risulite le problematiche che hanno portato il CIO a minacciare l'esclusione dell'Italia dai Giochi, tra cui la gestione dei fondi per lo sport.

Keywords: Sport e Salute S.p.a, CIO, CONI, Autonomia, Ingerenza

---

È di poche settimane fa l'emanazione del d.l del 29 gennaio 2021, n. 5, con cui il Consiglio dei Ministri poche ore prima delle sue dimissioni nella convulsa crisi di Governo - innescata nel pieno della pandemia da Covid-19 - è dovuto intervenire per porre rimedio ad una situazione che avrebbe potuto portare a conseguenze tragiche per l'intero sport italiano.

Il tema affrontato con “straordinaria necessità ed urgenza” è stato quello di preservare l'autonomia del CONI dell'ordinamento sportivo dall'ingerenza dello Stato a seguito dell'avvento della legge 30 dicembre 2018, n. 145<sup>1</sup> con cui la Società Sport e Salute S.p.a. è subentrata alla CONI Servizi S.p.a.; nella sua configurazione originaria<sup>2</sup> quest'ultima era una società pubblica il cui capitale era interamente detenuto Ministero dell'economia e delle finanze, con l'obiettivo di offrire al CONI il necessario supporto nello svolgimento dei suoi compiti quale ente pubblico rappresentativo dello sport in Italia.<sup>3</sup>

Ebbene, il passaggio di poco più di due anni fa da un ente all'altro ha creato un corto circuito istituzionale senza precedenti per l'Italia, in quanto il CIO aveva rilevato come il trasferimento di competenze e di risorse a Sport e Salute S.p.a. non avesse solamente implicazioni legate alla denominazione dell'ente<sup>4</sup>, ma portasse con sé rilevanti modifiche nella struttura e di conseguenza nella gestione delle risorse che ogni anno lo Stato italiano stanziava a favore dello sport. Risorse che fino all'introduzione del nuovo ente venivano gestite completamente in autonomia dalla Coni

---

<sup>1</sup> Art. 1, co. 629-633.

<sup>2</sup> Art. 8 d.l. 8 luglio 2002, n. 138 conv. con modifiche l. 8 agosto 2002, n. 178.

<sup>3</sup> “La creazione di una società di servizi risponde, da un lato alla difficile situazione economico-finanziaria che ha investito l'ente pubblico, causa soprattutto dalle minori entrate dei giochi legati allo sport e, dall'altro, all'esigenza di mettere l'ente stesso nella migliore condizione per realizzare gli obiettivi di promozione e diffusione della pratica sportiva”. L. Colantuoni, *Diritto sportivo*, Torino, Giappichelli, 2009, p. 41. I rapporti tra questa società e il CONI sono regolati da un contratto di servizio annuale ai sensi dell'art. 8, co. 8. d.l. 138/2002. Cfr. F. Napolitano, *Il “riassetto” del CONI*, in Aa. Vv., *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, 1, p. 11.

<sup>4</sup> F. Bianchi, *Coni, Bach: “Legge sport non rispetta Carta olimpica. A rischio medaglie a Tokyo”*, in *la Repubblica*, 27 settembre 2020.

Servizi S.p.a, a tutti gli effetti controllata dal Comitato Olimpico Italiano<sup>5</sup>, il quale ne utilizzava una parte per l'approvvigionamento delle squadre olimpiche e tutti gli aspetti correlati, mentre il resto veniva utilizzato per i progetti di promozione dello sport e in parte distribuito tra le varie federazioni nazionali.

La nuova configurazione, dettata dall'art. 1, co. 630 della l. 145/2018 prevede, invece, la destinazione al CONI di 45 milioni di euro annui per la gestione di impianti sportivi, attività di club sportivi, palestre e altre attività sportive, mentre 363 milioni sono destinati a Sport e Salute S.p.a. per il finanziamento delle spese relative al proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali, nonché per la copertura degli oneri relativi alla preparazione olimpica e al supporto alla delegazione italiana.

L'aspetto più rilevante di questa trasformazione è rappresentato dal fatto che Sport e Salute S.p.a. è governata 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<sup>6</sup> (quindi dal Ministro dello Sport o dal sottosegretario competente), previo parere delle commissioni parlamentari competenti, mentre 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.

Diversamente i componenti del consiglio di amministrazione della Coni Servizi S.p.a., nonostante il capitale fosse comunque detenuto interamente dal MEF, erano designati direttamente dal CONI e di fatto andavano molto spesso a coincidere con i soggetti che ricoprivano le cariche di vertice nel Comitato Olimpico, non essendo previste particolari incompatibilità dalla legge del 2002 istitutiva della società.<sup>7</sup>

In poche parole, se prima l'intero gettito delle risorse (oltre 400 milioni di euro per l'anno 2019) era interamente gestito dal CONI e dai suoi rappresentati, con il passaggio delle competenze in capo a Sport e Salute S.p.a., solamente una parte residuale di queste è demandata al potere di spesa del CONI, mentre la parte più consistente viene messa a disposizione società a nomina governativa, con un indubbio ridimensionamento e con la probabile lesione di quell'assoluta centralità che il CONI aveva ricoperto fino a quel momento.

L'altro aspetto particolarmente controverso della l. 145/2018 è stato quello relativo al personale del CONI in quanto, ai sensi del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, i lavoratori e anche i dirigenti alle dipendenze dell'ente pubblico passò alle dipendenze della Coni Servizi S.p.a.<sup>8</sup> e con il successivo intervento fu automaticamente inserito nei ruoli di Sport e Salute S.p.a., lasciando il CONI senza una dotazione organica ben precisa.

Ebbene, la nascita della nuova società con vertici non più nominati dal CONI stesso ha comportato una situazione di incertezza in cui parte del personale di Sport e Salute S.p.a. era collocato presso il CONI in regime di avvalimento senza che fossero chiari, nemmeno dal contratto di servizio tra i due soggetti, i termini di svolgimento del rapporto,

---

<sup>5</sup> Art. 27, co. 6. "Les CNO doivent préserver leur autonomie et résister à toutes les pressions, y compris, mais sans s'y restreindre, les pressions politiques, juridiques, religieuses ou économiques qui pourraient les empêcher de se conformer à la Charte Olympique".

<sup>6</sup> Il Presidente ha la rappresentanza legale della società, presiede il consiglio di amministrazione di cui è componente e svolge le funzioni di amministratore delegato.

<sup>7</sup> La Corte dei Conti con Determinazione n. 38/2018 "Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Coni Servizi S.p.a. per l'esercizio 2016" non aveva rilevato nessuna preclusione a questa configurazione.

<sup>8</sup> Secondo tale disposizione la Coni Servizi S.p.a. è succeduta in tutti i rapporti attivi e passivi, compresi i rapporti di finanziamento con le banche, e nella titolarità dei beni facenti capo al CONI.

ossia se il potere direzionale sul personale e sui dirigenti fosse in capo al CONI, o se la dipendenza funzionale fosse rimessa sotto la direzione di Sport e Salute S.p.a., che in questo caso, per quanto riguarda gli aspetti collegati alle funzioni tipiche del CONI avrebbe dovuto avere comunque solo una funzione ausiliaria.

A questa situazione avrebbe dovuto porre rimedio il Governo con l'esercizio della delega conferitagli dalla legge 8 agosto 2019, n. 86<sup>9</sup> al fine di adottare norme per il riordino del Comitato olimpico nazionale italiano e della disciplina di settore, con in particolare il compito di "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, coerentemente con quanto stabilito dall'articolo 1, comma 630, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e con il ruolo proprio del CONI di governo dell'attività olimpica; confermare, in coerenza con quanto disposto dalla Carta olimpica, la missione del CONI di incoraggiare e divulgare i principi e i valori dell'olimpismo, in armonia con l'ordinamento sportivo internazionale; prevedere limitazioni e vincoli, ivi compresa la possibilità di disporre il divieto, per le scommesse sulle partite di calcio delle società che giocano nei campionati della Lega nazionale dilettanti (...)"

È accaduto, però, che l'iniziale progetto di un testo unico presentato dal Ministro dello Sport prima e nel primo dei sei schemi dei decreti legislativi predisposti poi, le norme sul riordino del CONI abbiano trovato una forte resistenza politica all'interno del Consiglio dei Ministri, dovute ad una serie di istanze legate proprio alla *governance* dello sport da parte di forze politiche che volevano invariate le norme sulla durata e sul numero dei mandati per le cariche di vertice del CONI e delle Federazioni, con la conseguenza che i progetti di riforma su questo tema sono stati abbandonati e con loro anche le norme che dovevano rispondere alle rimostranze presentate dal CIO in merito all'amministrazione della Sport e Salute S.p.a., alla gestione dei fondi e del personale.

In un clima di totale incertezza e scontro tra rappresentanti politici e le istituzioni sportive, si arrivati a pochi giorni dalla data del 27 gennaio 2021 (giorno in cui si è tenuto l'incontro del Comitato Esecutivo del CIO, durante il quale sono state discussi diversi *dossier* relativi ai Giochi Olimpici di Tokyo 2020) senza che fosse stato posto rimedio all'*impasse*, con ancora pienamente aperta la discussione sulle norme ritenute "scomode" dal CIO e su altri aspetti toccati dalla Riforma dello sport, tanto che lo stesso Presidente del Comitato Olimpico Internazionale aveva più volte ammonito l'Italia a risolvere la situazione, a pena di escludere la sua rappresentativa ai prossimi Giochi estivi di Tokyo<sup>10</sup>.

Questo ammonimento era stato intimato dal CONI nell'ambito del potere sanzionatorio che lo stesso esercita ai sensi dell'art. 59 della Carta Olimpica e che è accettato dai singoli Comitati olimpici nazionali ai fini del loro riconoscimento unilaterale da parte del CIO<sup>11</sup>.

---

<sup>9</sup> "Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione". Cfr. F. Laus e B. Vitiello, *Brevi e puntuali riflessioni in ordine al commento degli uffici governativi al primo schema di testo unico sullo sport presentato dal dipartimento dello sport*, in *Dir. dello sport*, 2020, n. 2, pp. 6 e 15.

<sup>10</sup> M. Pinci, *Olimpiadi Tokyo, il Cio ha già deciso: Italia fuori, ai Giochi senza inno né bandiera* in *la Repubblica*, 25 gennaio 2021.

<sup>11</sup> I Comitati olimpici nazionali sono ritenuti i depositari nazionali dei valori dell'olimpismo e per questo sono i soggetti ai quali il CIO demanda la verifica di tutti i presupposti per cui uno Stato possa far partecipare la propria rappresentativa alle Olimpiadi, nonché possa vedere assegnata ad una propria città. M. Sanino, *La conformazione attuale del sistema normativo*, in *Riv. dir. amm.*, 1985, 2, p. 125.

Il monito all'Italia ha dunque rappresentato in maniera significativa il potere estremamente "persuasivo" del CIO, di attuare la c.d. "rappresaglia sportiva", strumento che gli permette di far eseguire le sue direttive, minacciando sanzioni come l'esclusione dalle Olimpiadi degli atleti del Comitato di una nazione non "in regola", la revoca dell'assegnazione di un'edizione dei Giochi alla città della nazione "ribelle", fino ad arrivare al disconoscimento del Comitato olimpico nazionale<sup>12</sup>, qualora quest'ultimo venga ostacolato pesantemente nella propria attività da norme provenienti dall'ordinamento statale.

Per scongiurare quella che finora è stato un trattamento riservato a forti ingerenze politiche nello sport da parte di governi autoritari, o dovuti a grossi scandali sportivi<sup>13</sup>, il Consiglio dei Ministri ha approvato *in extremis* nella mattina del 26 gennaio 2021, il c.d. Decreto "Salva Coni" che con poche disposizioni ha previsto all'art. 1, co. 2, che al CONI sia assegnata una propria dotazione organica "al fine di assicurare la sua piena operatività e la sua autonomia e indipendenza quale componente del Comitato olimpico internazionale, il Comitato olimpico nazionale italiano, di seguito CONI, per l'espletamento dei compiti relativi al proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali". In buona sostanza, le poche disposizioni del d.l. 5/2021 hanno riportato in capo al CONI quella dotazione di personale necessaria per rendere autonoma la sua azione rispetto a Sport e Salute S.p.a.

L'intervento emergenziale è stato accolto con approvazione da parte del Presidente del CIO, che ha comunicato che per il momento l'Italia potrà partecipare regolarmente ai Giochi Olimpici estivi e che nel caso non avesse provveduto, il Comitato Esecutivo non avrebbe avuto alcuna remora a sanzionare lo Stato italiano secondo le norme poc'anzi illustrate<sup>14</sup>.

Aldilà della discutibile sussistenza del requisito di una situazione di straordinaria necessità e urgenza - previsto dall'art. 77 Cost. per l'emanazione di un decreto-legge - posto che dall'entrata in vigore delle norme contestate dal CIO sono trascorsi 2 anni senza che sia stato posto rimedio alla situazione, il decreto-legge in analisi non deve però far presumere che la vicenda sia completamente risolta in quanto il decreto deve ancora essere convertito e stante la polemica tra istituzione governative e sportive che prosegue da più di due anni, non è di certo scontato l'esito dell'intervento del Parlamento.

A bene vedere, infatti, si sono già presentate nuove incomprensioni sull'attuazione delle disposizioni emergenziali proprio in relazione all'effettiva dotazione di personale in capo al CONI nelle more della conversione del decreto<sup>15</sup> e non è escluso che, anche a fronte del nuovo Governo insediatosi, non vengano proposti dei correttivi non graditi dal CIO.

---

<sup>12</sup> "Il CIO esercita nei confronti degli enti sportivi nazionali un potere di controllo, ne approva gli statuti e i regolamenti, i quali devono adeguarsi ai requisiti in proposito fissati dalla Carta olimpica; l'impegno ad osservare pedissequamente quest'ultima consente ai comitati nazionali olimpici di preservare il diritto di inviare i propri atleti ai Giochi olimpici". L. Colantuoni, *Diritto sportivo*, cit., p. 23.

<sup>13</sup> Il riferimento in particolare è alla squalifica della Russia per gli scandali di doping, agli ammonimenti intimanti alla Bielorussia, in cui il Capo dello stato è anche presidente del comitato olimpico nazionale, oppure ai casi come ai Giochi di Rio 2016 o Sochi 2014, in cui rispettivamente gli atleti del Kuwait e dell'India non poterono gareggiare o partecipare alla cerimonia di apertura sotto la loro bandiera nazionale, ma solo sotto a quella olimpica.

<sup>14</sup> *Olimpiadi, Bach: "Eravamo pronti a sospendere l'Italia"*, in *la Repubblica*, 27 gennaio 2021.

<sup>15</sup> *Coni, Malagò attacca Cozzoli: "Sport e Salute non ci riconosce 53 dipendenti"*, in *la Repubblica*, 11 febbraio 2021; cfr. *Malagò "Sport e Salute in errore, contenzioso inevitabile"*, in ANSA, 23 febbraio 2021.

Inoltre, deve ancora essere posto rimedio agli aspetti prettamente collegati al finanziamento del CONI, che se non dovessero essere risolti nei prossimi mesi potrebbero mettere a repentaglio, magari non tanto la partecipazione ai Giochi di Tokyo previsti per l'estate del 2021, ma l'assegnazione dei Giochi Olimpici invernali che dovranno essere disputati a Milano-Cortina nel 2026, scenario che comporterebbe una vera e propria *ecatombe* per l'immagine, ma anche per gli introiti economici per lo sport italiano.