

4 NOVEMBRE 2020

L' "*ordinamento*" sportivo e la
"*disciplina*" statale dell'organizzazione e
dell'attività sportiva (a margine delle
recenti innovazioni legislative)

di Angelica Cardi

Dottore di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Roma Tor Vergata

L' "ordinamento" sportivo e la "disciplina" statale dell'organizzazione e dell'attività sportiva (a margine delle recenti innovazioni legislative)*

di Angelica Cardì

Dottore di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Roma Tor Vergata

Abstract [It]: L'articolo trae spunto dall'introduzione, negli ultimi due anni, di importanti innovazioni legislative che implicano una significativa evoluzione del quadro normativo in tema di disciplina dell'attività sportiva. Le innovazioni, in particolare, comportano significativi cambiamenti nella struttura e nell'organizzazione delle principali figure soggettive di vertice che gravitano intorno al mondo dello sport. Tali mutamenti normativi inducono a riflessioni sulle interazioni tra la disciplina statale e la disciplina dell'ordinamento sportivo.

Abstract [En]: The paper is inspired by the enactment in the last two years of significant statutes which imply important evolutions in the national law system concerning sports activities. The innovations, in particular, have led to significant changes in the structure and organization of the leading sports authorities, also involving a new system of allocation of financial resources to sports' entities. Implementing the innovations will require to reorganize the current regulatory framework of sport organization revising the relationship between the national law and the sport law system.

Sommario: 1. Settant'anni dalle "Prime osservazioni" di M.S. Giannini. 2. Le novità legislative nei rapporti tra Stato e ordinamento sportivo. 2.1. Le figure pubbliche nel nuovo quadro ordinamentale. 2.2. I profili organizzatori nei rapporti tra le figure soggettive di vertice. 2.3. Il finanziamento e la gestione delle risorse del sistema sportivo. 3. La legge delega 8 agosto 2019, n. 86: verso un Testo Unico dello Sport? 3.1. I temi organizzativi nella legge delega: le discipline distinte del CONI e delle Federazioni. 4. La legge olimpica per Milano-Cortina 2026: nuove figure soggettive tra pubblico e privato. 5. Conclusioni: le figure organizzatorie di collegamento tra ordinamento sportivo e disciplina statale.

1. Settant'anni dalle "Prime osservazioni" di M.S. Giannini

La lettura dell'evoluzione legislativa e delle innovazioni di recente intervenute in tema di "ordinamenti" e "disciplina" dell'attività sportiva trova in questi tempi una occasione di riflessione in virtù della ricorrenza dei settant'anni dalla pubblicazione del saggio di M.S. Giannini "Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi"¹. Occasione che si ricollega allo stato attuale di un ordinamento che – dopo alcuni decenni di stabilità – ha vissuto importanti trasformazioni istituzionali, particolarmente significative nei tempi più recenti e in quelli attuali.

Come è noto, la ricostruzione di Giannini, partendo dall'assunto dell'esistenza dell'ordinamento sportivo (di cui tuttavia nessuno sembra saper "poi precisare in cosa quest'ordinamento consista" - ma che di

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Celebrati dalla *Rivista di Diritto Sportivo* con una ristampa anastatica del primo volume del 1949, e ivi il succitato saggio di M.S. Giannini, pp. 150 e ss.

certo costituisce un caso di nascita e formazione di un nuovo e complesso ordinamento nei tempi moderni)², ha offerto una sistematizzazione che ha costituito la base di tutti gli studi in materia susseguitesesi nei decenni successivi³.

Un dato di tutta evidenza è che, pure avendo conosciuto tanto l'ordinamento sportivo quanto la normazione statale ad esso collegata vicende normative frequenti nel corso dei settant'anni che ci separano dalla pubblicazione del saggio di M.S. Giannini, gli ultimi due anni di intensificazione della legislazione in materia, mostrano tutta l'attualità dell'affermazione contenuta nel saggio di Giannini che *"l'ordinamento sportivo è un ordinamento in evoluzione e ancora non perfetto"*⁴. Un'evoluzione tanto interna ai soggetti dell'ordinamento sportivo – di cui si dirà tra breve – quanto al profilarsi di una maggiore pervasività della normativa statale.

² L'occasione che fece sorgere l'ordinamento sportivo va ravvisata nell'istituzione dei Giochi Olimpici moderni. La prima edizione dei giochi olimpici moderni, svolti ad Atene nel 1896, ebbe la partecipazione di un solo atleta italiano. Al fine di promuovere una più ampia partecipazione della delegazione italiana e, contestualmente, ovviare ai relativi problemi economici e organizzativi, nel 1908 venne istituito il Comitato Italiano per le Olimpiadi Internazionali: l'antecedente storico dell'attuale Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI). Il CONI fu istituito solo qualche anno dopo, nel 1914, ad opera dei rappresentanti degli sport allora praticati come ente di natura privata con funzioni di controllo, coordinamento e indirizzo dell'intero movimento sportivo. Sin dalla sua istituzione, il CONI si compone di una doppia anima: ente riconosciuto dal Comitato Olimpico Internazionale come Comitato Olimpico Nazionale e organismo di controllo, coordinamento e promozione dell'intero movimento sportivo nazionale. Negli anni del fascismo l'autorità statale incise anche nell'ambito sportivo. Lo sport, infatti, venne strumentalizzato dal regime in chiave propagandistica, sia per aumentare il prestigio italiano all'estero nell'ambito delle competizioni internazionali, sia come mezzo di inquadramento e controllo della popolazione. Questo aumentato interesse portò all'emanazione della Legge 16 febbraio 1942, n. 426 con la quale si riconobbe personalità giuridica al Comitato. Personalità giuridica mantenuta dopo l'abrogazione della legge dall'art. 19 del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 cui ha fatto seguito il decreto-legge 22 dicembre 2008, n. 200, conv. dalla legge 18 febbraio 2009, n. 9. Per ulteriori approfondimenti sul punto sulle origini dell'ordinamento sportivo v. M. COCCIA, A. DE SILVESTRI, O. FORLENZA, L. FUMAGALLI, L. MUSUMARRA E L. SELLI, *Diritto dello sport*, Firenze, 2008, pp. 4 ss.; E. LANDONI, *CONI e federazioni sportive nel dibattito politico-parlamentare del secondo dopoguerra*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2015, I, pp. 203 ss. Per un inquadramento generale dell'organizzazione del CONI e dei rapporti con le Federazioni sportive nazionali, si v. G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in V. CERULLI IRELLI - G. MORBIDELLI, *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994, pp. 171 ss.

³ Con riferimento agli scritti precedenti, si danno qui per note le fonti citate nel saggio di M.S. Giannini. Per quanto riguarda la fertilizzazione del terreno operata dallo studio di M.S. Giannini si ricordano, in particolare, gli studi di S. CASSESE, *Sulla natura giuridica delle federazioni sportive e sull'applicazione ad esse della disciplina del «parastato»*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1979, pp. 117 ss.; A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1979, pp. 29 ss.; sul rapporto tra le norme dell'ordinamento statale e quello sportivo si v. R. PEREZ, *Disciplina statale e disciplina sportiva nell'ordinamento dello sport*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, I, Milano, 1988, pp. 507 ss.; G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in *Dir. amm.*, 1993, pp. 303 ss.; G. GUARINO, *Lo sport quale «formazione sociale» di carattere sovranazionale*, in *Scritti in memoria di Aldo Piras*, Milano, 1996, pp. 347 ss.; M.S. GIANNINI, *Ancora sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1996, pp. 671 ss. in cui si legge *"... che il mondo sportivo si sia dato ormai un proprio diritto costituisce opinione recepita e consolidata nei maggiori Paesi europei e americani. Molto meno si parla, invece, di un ordinamento giuridico sportivo. Ma avendo presente le teorizzazioni che sono state fatte sugli ordinamenti giuridici, neanche ciò appare più contestabile: degli ordinamenti giuridici, infatti, tale mondo possiede gli elementi costitutivi tipici"*. Inoltre, si v., F. FRACCHIA, *Sport*, voce del *Digesto*, 1999; G. NAPOLITANO, *La nuova disciplina dell'organizzazione sportiva italiana*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 1999, III, pp. 617 ss.; B. MARCHETTI, *Lo sport*, in S. CASSESE, *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, pp. 926 ss. Per una ricostruzione generale dell'organizzazione dello sport dopo le riforme di fine anni Novanta e inizio Duemila, si v. G. NAPOLITANO, *Sport*, voce del *Dizionario di diritto pubblico*, VI, (diretto da) S. CASSESE, Milano, 2006, p. 5678.

⁴ M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2019, p. 157 (le citazioni si riferiscono alla ristampa anastatica del primo volume del 1949 della *Rivista*).

Lo scopo che si prefigge questo studio è quello di provare a leggere alla luce delle categorie e delle intuizioni elaborate da M.S. Giannini, di seguito sinteticamente ricordate, i dati positivi offerti dalle più recenti innovazioni legislative (di seguito analizzate al §2).

All'interno di questa evoluzione e del graduale “*perfezionamento*” dell'ordinamento sportivo stesso, la normativa più recente porta a cogliere quale suggestione immediata il tema della “*plurisoggettività*”⁵.

In relazione alla plurisoggettività, la ricostruzione di M.S. Giannini – come è noto – parte dall'alto rilevando come l'ordinamento sportivo mondiale e l'ordinamento sportivo nazionale, pur presentando vincoli di connessioni, si muovano, in realtà, su piani diversi⁶.

Il primo è “*un ordinamento super-statale ma diverso dall'ordinamento internazionale*” in quanto di esso sono soggetti le persone fisiche e gli enti immateriali (e non gli Stati) ed è originario ma non sovrano per l'assenza di piena effettività nell'ambito delle diverse compagini territoriali. Tra le peculiarità di tale ordinamento occorre inoltre considerare che non si tratta di un ordinamento territoriale, non essendo il territorio un suo elemento costitutivo, rappresentando, al più, presupposto per lo svolgimento delle attività⁷.

In relazione ai rapporti inter-ordinamentali tra ordinamento sportivo mondiale e ordinamenti statali, non avendo il primo un potere sovrano “*non può che sottostare a ciò che gli Stati dispongono nell'ambito della loro sovranità*”.

I diversi rapporti che potenzialmente potrebbero instaurarsi tra l'ordinamento sportivo mondiale e l'ordinamento statale, rinviano all'ipotesi estrema in cui lo Stato decida di sostituire la normazione sportiva mondiale con una normazione nazionale “*assorbendo*” di fatto l'ordinamento mondiale (da cui potrebbe, tuttavia, scaturire una reazione estrema da parte dell'ordinamento sportivo mondiale, quale il non ammettere gli atleti appartenenti allo Stato alle competizioni mondiali). Giannini coglie qui l'essenza del conflitto rappresentando come, nella maggior parte dei casi, i rapporti siano disciplinati dal tendenziale principio di “*mutuo non riconoscimento*” in base al quale le normazioni dei due ordinamenti operano entrambe *pro parte*, ciascuna disciplinando il proprio settore.

⁵ Per una rilettura delle categorie elaborate da M.S. Giannini, con particolare riferimento all'elemento della plurisoggettività definita quale elemento più problematico dell'ordinamento giuridico e che differisce dagli altri in quanto “*ragion d'essere di un ordinamento così come la sua ragion d'esistere*” si v. G. CARCATERRA, *La teoria generale del diritto in Giannini*, in *Vita e opere di Massimo Severo Giannini*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2000, pp. 967 ss.; AA.VV., in *Massimo Severo Giannini nel centenario dalla nascita*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 2015, 3, pp. 833 ss.

⁶ Sistematizzazione che ispirerà poi il decreto-legge 19 agosto 2003 n. 220 (conv. dalla legge 17 ottobre 2003, n. 280) che reca, tra gli altri, importanti principi sui quali deve oggi fondarsi il rapporto tra l'ordinamento sportivo e quello statale. In particolare, l'art. 1 del citato provvedimento prevede che “*la Repubblica riconosce e favorisce l'autonomia dell'ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale ...*”. Sul punto, per ulteriori approfondimenti normativi si v. A. GAMBINO, *Giustizia sportiva e crisi della fattispecie*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2018, I, pp. 11 ss.

⁷ Per ulteriori approfondimenti sui rapporti tra l'ordinamento sportivo mondiale e l'ordinamento sportivo nazionale si v. L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010; M. VELLANO, *Il CIO e il governo transnazionale dello sport*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2017, II, pp. 243 ss.

Connotati più specifici in tema di plurisoggettività assume l'ordinamento sportivo nazionale. Esso, infatti, origina nel momento in cui lo Stato riconosce “*un'organizzazione unitaria di tutte le istituzioni sportive esistenti nelle orbite statali*” dotata di un potere normativo interno.

Una prima indicazione della plurisoggettività si ha dunque con riferimento alle figure soggettive che compongono l'ordinamento sportivo al proprio interno. A tale ordinamento si attribuisce, pertanto, un carattere *derivato* dall'ordinamento nazionale statale⁸. Al riguardo, Giannini rileva come, tuttavia, si tratti di una “*derivanza parziale*” in quanto, anche nell'ambito dell'ordinamento sportivo nazionale, rimane pur sempre una parte soggetta alla normazione dell'ordinamento sportivo mondiale⁹.

In questo ambito, la specificazione degli elementi soggettivi dell'ordinamento sportivo assume rilevanza particolare, quale aspetto della categoria elaborata da S. Romano degli “*ordinamenti giuridici diffusi*”. Si tratta, come noto, di quegli ordinamenti che non richiedono un atto formale per aderirvi, ma è sufficiente la sola volontà del soggetto (divergendo, pertanto, da altri ordinamenti a cominciare da quello statale nel quale l'appartenenza presuppone il possesso di situazioni giuridiche qualificate, quali la cittadinanza) e a “*scopo particolare*” in quanto caratterizzati da un unico scopo la cui cura è affidata all'ordinamento e ai soggetti ad esso partecipanti; si determina, in tal modo, un “*continuo inscindibile*” tra la componente soggettiva dell'ordinamento e quella dell'organizzazione.

Ciò premesso, tra i soggetti dell'ordinamento sportivo venivano compresi, già nel 1949, primi fra tutti, gli atleti, le federazioni, nella loro articolazione nazionale e internazionale, le associazioni, le società sportive e i cd. “*ministri dell'attività sportiva*” ovvero tutti coloro che svolgono delle attività dirette ad amministrare e a svolgere servizi per le attività sportive. Si tratta di un quadro che risulta oggi notevolmente arricchito da altri soggetti, molti dei quali dalla incerta posizione e qualificazione in quanto non sottoposti alle regole dell'ordinamento sportivo pur operando al suo interno. Basti pensare agli agenti sportivi, professionisti senza alcun vincolo associativo con le federazioni sportive nel cui ambito operano ma con l'obbligo di osservanza delle normative federali in materia (categoria oggetto di una apposita regolamentazione statale recente¹⁰ integrata da una regolamentazione del CONI¹¹). E ancora si pensi agli *sponsor* e alle imprese televisive operanti nel mercato dei *broadcaster* che gravitano intorno al mondo dello sport e sfruttano l'immagine sportiva e la sua pervasività, gli uni per divulgare il loro marchio a scopo di lucro; gli altri per le enormi ricadute commerciali degli eventi sportivi di cui

⁸ Nel senso che l'ordinamento sportivo sarebbe derivato da quello statale, «*che non si limita a tollerarlo, ma gli riconosce formalmente il carattere della giuridicità*», v. A. QUARANTA, *Rapporti tra ordinamento sportivo e ordinamento giuridico*, op. cit., pp. 29 ss.

⁹ Si fa riferimento ad es. alle regole sullo svolgimento delle competizioni sportive, sul comportamento degli atleti, sull'amministrazione delle competizioni sportive ecc.

¹⁰ Per i richiami normativi statali vd. infra § 2.3.

¹¹ Regolamento approvato con delibera del Consiglio Nazionale 10 luglio 2018, n. 1596 (da ultimo modificato con delibera del Consiglio Nazionale 29 ottobre 2019, n. 1649) cui hanno fatto seguito le regolamentazioni di dettaglio delle Federazioni professionistiche cui trova applicazione la normativa statale.

beneficiano in particolare alcune Federazioni per le quali i diritti televisivi hanno assunto un peso preponderante sul piano della struttura dei ricavi; e ancora, tra le società sportive, un rilievo particolare è rivestito dagli stessi *club* – specie quelli calcistici di standing europeo – dotati di una grande capacità di valorizzare commercialmente la propria immagine (diffusione del logo, merchandising, funzionalizzazione degli stadi).

Quanto all'organizzazione, essa è declinata in modo diverso nell'ordinamento sportivo mondiale e nell'ordinamento sportivo nazionale. Il primo, infatti, avendo carattere originario, ha piena libertà organizzativa; il secondo, invece, deve rapportarsi con l'ordinamento statale, il cui intervento nella materia sportiva può essere minimo o massimo. Ed è così che si perviene a dare più ampia qualificazione della plurisoggettività come espressione di “*sistemi misti*” nei quali organi dello Stato e altri soggetti, di natura pubblica o privata, formano un insieme di apparati preposti alla cura dello sport (*amplius* dell'attività sportiva), dotati di un potere di auto-organizzazione.

In tali casi, dunque, i maggiori problemi che si pongono riguardano i rapporti tra le normative proprie dei due ordinamenti.

Seppure, dunque, ai tempi delle “*prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*” non si dubitava dell'esistenza di una normazione sportiva, nel senso di una normativa propria degli ordinamenti sportivi nazionali, diversa e ulteriore rispetto alla normativa statale, si riteneva “*arduo poter finanche procedere ad una impostazione scientificamente sicura*” dei rapporti tra i due ordinamenti e tra i soggetti ad essi appartenenti; e tuttavia si precisava l'esistenza di una pluralità di figure soggettive riconducibili, da un lato, all’“*ordinamento sportivo*” e dall'altro alla “*disciplina (statale) dell'attività sportiva*”. Ed è su questo versante che le innovazioni degli ultimi anni sembrano mostrare profili di interesse in termini di diritto positivo e (per quanto qui possibile) ricostruttivi.

2. Le novità legislative nei rapporti tra Stato e ordinamento sportivo

A distanza di settant'anni dalle “*prime*” (e in realtà avanzate) riflessioni sull'ordinamento sportivo, il fenomeno sportivo si cala oggi nell'ambito di un contesto sociale e normativo in continua evoluzione, in cui si moltiplicano le possibilità di conflitto tra l'ordinamento sportivo nazionale e gli altri ordinamenti giuridici.

Occorre premettere che il dato positivo attuale è caratterizzato da una maggiore articolazione dell'ordinamento sportivo rispetto a quello prefigurato dello studio di M.S. Giannini, pur mantenendo alcuni dei caratteri originari.

La compresenza di elementi che possiamo riferire alla “*disciplina dello sport*” e quelli “*propriamente dell'ordinamento sportivo*” dà luogo a una possibile attualità della rilettura delle categorie di M.S. Giannini articolata alla luce dall'esperienza contemporanea che qui di seguito si proverà a esporre.

La disciplina più recente è basata, da un lato, su due complessi normativi, ovvero la norma istitutiva di Sport e Salute S.p.A. e la legge delega per il riordino e la semplificazione delle disposizioni in materia di ordinamento sportivo e, dall'altro lato, sul decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16 (convertito dalla legge 8 maggio 2020 n. 31) riguardante l'organizzazione e lo svolgimento dei Giochi olimpici e paralimpici invernali Milano - Cortina 2026¹².

Le prime due leggi citate, caratterizzano la “*disciplina dell'attività sportiva*” come categoria autonoma rispetto all'ordinamento sportivo (come si dirà meglio più avanti) e costituiscono una innovazione recente introdotta l'una con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (“*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*”) e l'altra con 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 terza, invece, traccia il quadro giuridico e normativo che caratterizzerà l'organizzazione e lo svolgimento dei XXV Giochi Olimpici invernali e XIV Giochi Paralimpici Invernali (Milano- Cortina 2026).

2.1. Le figure pubbliche nel nuovo quadro ordinamentale

Con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 il legislatore pone mano al riassetto della Società strumentale al funzionamento del mondo dello sport e modifica il meccanismo di finanziamento del sistema sportivo¹³. Innovazione normativa, dunque, che contribuisce ad arricchire il panorama delle figure giuridiche soggettive che gravitano intorno al mondo dello sport e che inducono a riflessioni sulle interazioni tra la disciplina statale e la disciplina dell'ordinamento sportivo.

A quasi venti anni dalla costituzione della società CONI Servizi S.p.A., ente esclusivamente strumentale del CONI, per effetto delle modifiche introdotte dalla legge in esame, le competenze e le funzioni di tale Società si arricchiscono notevolmente, implicando anche un mutamento dell'organizzazione interna, pur rimanendo immutata la sua natura formale di società per azioni a partecipazione totalitaria del Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁴. Simbolico e rappresentativo di tale riassetto societario è lo stesso mutamento di denominazione in “*Sport e Salute S.p.A.*” (la “Società”) che riflette tanto un

¹² La legge disciplina anche l'organizzazione e lo svolgimento delle finali ATP Torino 2021 – 2025 e il divieto di pubblicizzazione parassitaria.

¹³ Sul tema si v. P. D'ONOFRIO, *Il rapporto tra ordinamento statale e ordinamento sportivo nell'attuale contesto costituzionale*, in sito web www.federalismi.it, 2019.

¹⁴ Per un approfondimento normativo sulla legge istitutiva di CONI Servizi S.p.A. si v. C. FRANCHINI, *Il riordino del CONI*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, XI, p. 1209; G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle Federazioni sportive*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, IV, p. 353. Per un'ampia ricostruzione delle riforme che hanno interessato l'organizzazione e il funzionamento del CONI si v. AA.VV., in C. FRANCHINI, S. CHERUBINI (a cura di), *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, Milano, 2004. Per un approfondimento normativo sulle novità introdotte in materia con la legge 30 dicembre 2018, n. 145, si v. M. SANINO – A. LA FACE, *Lo sport nella legge di bilancio 2019*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2019, I, pp. 57 e ss.

cambiamento di *governance* della Società quanto un ampliamento della *mission* sociale. Ampliamento che avviene tramite una ridefinizione delle competenze nel contesto di una trasformazione dei rapporti tra le figure soggettive pubbliche che compongono il sistema¹⁵.

Dunque, gli elementi essenziali che caratterizzano la Società vengono, in parte, determinati per legge e in altra parte, sopravvengono in un momento successivo, e con diverso valore giuridico, attraverso il suo statuto¹⁶.

L'art. 1, comma 633 della legge prevede, infatti, che la Società è amministrata da un consiglio di amministrazione composto da tre membri: il presidente è nominato dall'Autorità di Governo competente in materia di sport e gli altri due 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.

La *mission* e le competenze proprie della Società emergono dalla lettura coordinata di tali norme e dello statuto della Società¹⁷. In particolare, nell'art. 4 dello statuto, la Società viene definita quale “*struttura operativa dell'Autorità di Governo competente in materia di sport*” incaricata di produrre e fornire “*servizi di interesse generale a favore dello sport*” nonché “*di attuare le scelte di politica pubblica sportiva, con particolare riferimento all'erogazione dei contributi per l'attività sportiva da destinare alle Federazioni Sportive Nazionali e agli altri soggetti indicati dal comma 630, articolo 1, legge 30 dicembre 2018, n. 145* [le associazioni benemerite, le discipline sportive associate, gli enti di promozione sportiva e i gruppi sportivi militari e i corpi civili dello Stato]”.

Alla luce del quadro normativo vigente, dunque, Sport e Salute S.p.A. svolge tanto la funzione di società strumentale al CONI “*previa stipula del contratto di servizio*”¹⁸, quanto il ruolo di struttura operativa dell'Autorità di Governo competente in materia di sport e incaricata di attuare le scelte di politica pubblica sportiva.

Con riguardo al ruolo governativo, si ricorda che le funzioni statali in materia di sport attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri sono attualmente delegate al Ministro per le politiche giovanili e le

¹⁵ Per ulteriori approfondimenti sulle cd. società legali si v. C. IBBA, *Le società legali*, Torino, 1992, ove l'Autore analizza le possibili incidenze di un intervento legislativo sulla costituzione di una società: a prescindere dall'intervento di “*legificazione*” di una società già costituita e da quello meramente autorizzativo. La legge può, infatti, determinare direttamente la nascita della società oppure può sollecitarne la costituzione ponendo in capo a soggetti pubblici o privati un obbligo o un onere in tal senso. Nel primo caso la legge si sostituisce all'atto di autonomia; nel secondo caso lo mantiene formalmente ma con diversa incidenza sostanziale a seconda che crei un obbligo o un onere e a seconda che regoli o meno la composizione, l'organizzazione e l'azione.

¹⁶ In argomento si v. G. OPPO, *Patrimonio dello Stato e società per azioni*, in *Riv. dir. civ.*, 2002, IV, pp. 495 ss.

¹⁷ Aggiornato in Assemblea il 9 maggio 2019.

¹⁸ Le modifiche normative in commento, infatti, non mutano il rapporto tra Sport e Salute e il Coni, che continua a trovare la propria fonte giuridica nel contratto di servizio annuale. In proposito, si v. art. 8, comma 1, del d.l. n. 138/2002 (conv. dalla legge n. 178/2002). Sul punto, il comma 8 specifica che “*I rapporti, anche finanziari, tra il CONI e Sport e Salute spa sono disciplinati da un contratto di servizio annuale. Il contratto di servizio è efficace dopo l'approvazione dell'autorità di Governo competente in materia di sport*”.

attività sportive, cui spetta la programmazione, l'indirizzo ed il coordinamento di tutte le iniziative, anche normative, nelle materie concernenti le politiche giovanili e le attività sportive (*cf.* DPCM 26 settembre 2019)¹⁹.

L'ampiezza delle competenze della Società nell'ambito della produzione e della fornitura dei servizi di interesse generale a favore del mondo sportivo è ulteriormente confermata dall'art. 1, comma 27, del decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, cd. “*Sblocca cantieri?*” (conv. dalla legge 14 giugno 2019, n. 55). Tale norma prevede, infatti, che “*al fine di ottimizzare le procedure di affidamento degli appalti pubblici per la realizzazione delle scelte di politica pubblica sportiva e della relativa spesa pubblica, a decorrere dal 1° gennaio 2020 la società Sport e Salute spa è qualificata di diritto centrale di committenza e può svolgere attività di centralizzazione delle committenze per conto delle amministrazioni aggiudicatrici o degli enti aggiudicatari operanti nel settore dello sport e tenuti al rispetto delle disposizioni di cui al presente codice [d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50]*”.

2.2. I profili organizzatori nei rapporti tra le figure soggettive di vertice

Al fianco di tali aspetti innovativi inerenti il funzionamento e le modalità di gestione del sistema sportivo, permane, invece, nella disciplina dei rapporti tra le figure soggettive di vertice, l'una di diritto pubblico (CONI) e l'altra di diritto privato (Sport e Salute S.p.A), il ricorso al modello dell'“esternalizzazione” ovvero dell'affidamento delle funzioni strumentali a Sport e Salute S.p.A. e il trasferimento alla stessa del patrimonio del CONI e conseguente – si direbbe – “depatrimonializzazione”²⁰.

I rapporti tra il CONI e Sport e Salute S.p.A. continuano, peraltro, ad essere regolati da un contratto di servizio con efficacia annuale che viene elaborato in considerazione dei compiti svolti dalle strutture organizzative esistenti e del patrimonio del CONI. L'oggetto del contratto è costituito in particolare dalle attività strumentali ed esecutive che la Società deve svolgere a favore del CONI, tra cui quelle in attuazione dei programmi deliberati dagli organi del CONI e quelle ulteriori, nonché altri servizi, di

¹⁹ Il profilo della plurisoggettività e del relativo riparto di competenze tra i diversi soggetti che operano nel sistema sportivo è stato approfondito di recente anche dalla Corte dei conti, sez. riunite, n. 9 e 10 del 30 aprile 2020 ove si legge che “*in tale sistema soggettivamente complesso le decisioni a livello di definizione della politica dello sport sono riservate alle istituzioni politiche e di Governo, oggi anche quanto alla ripartizione della quota di finanziamento tra CONI e Sport e Salute s.p.a. e alla adozione delle “direttive pluriennali in ordine al programma di attività, all'organizzarne, alle politiche economiche, finanziarie e di sviluppo” in materia di sport, che sono impartite direttamente dall'Autorità di Governo alla sua struttura operativa societaria; quelle a livello di attuazione della politica dello sport sono riservate a Sport e Salute s.p.a.; al CONI sono intestati poteri di indirizzo generale sulle FSN (in qualità di “autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive” ex art. 1, comma 2, Statuto dell'Ente), oltre che poteri di controllo e vigilanza (intestati per specifici aspetti anche ad altri soggetti pubblici)*”.

²⁰ In particolare, l'art. 8 del d.l. n. 138/2002 (conv. dalla l. n. 178/2002) come modificato dalla legge n. 145 del 2018 prevede, al comma 1, che il CONI “*per l'espletamento dei suoi compiti si avvale della società prevista dal comma 2 [Sport e Salute S.p.A.], previa stipula del contratto di servizio di cui al comma 8*” e ai commi 8 e 11 che “*i rapporti, anche finanziari, tra il CONI e la CONI Servizi spa [Sport e Salute S.p.A.] sono disciplinati da un contratto di servizio annuale. Il contratto di servizio è efficace dopo l'approvazione dell'autorità di Governo competente in materia di sport. Il personale alle dipendenze dell'ente pubblico CONI è, dall'8 luglio 2002, alle dipendenze della CONI Servizi spa [Sport e Salute S.p.A.], la quale succede in tutti i rapporti attivi e passivi, compresi i rapporti di finanziamento con le banche, e nella titolarità dei beni facenti capo all'ente pubblico*”.



natura operativa e finanziaria, che Sport e Salute S.p.A. si impegna a svolgere per consentire al CONI di attuare i propri compiti istituzionali.

Il fattore chiave di questa trasformazione consiste, dunque, nel fatto che accanto alla figura soggettiva *esponenziale* dell'ordinamento sportivo, oggi ne esiste un'altra che assume caratteristiche particolari che richiedono di essere inquadrate nel sistema.

I due soggetti giuridici rivestono una funzione (pubbliche) di indirizzo, regolazione e di specifica competenza in materia di attività olimpica, l'altro in forma societaria, interamente partecipata dallo Stato, assume sia il ruolo di società strumentale del primo, sia la funzione (propria) di soggetto incaricato di svolgere servizi di interesse generale a favore dell'attività sportiva. Entrambe le figure soggettive partecipano, però, di un medesimo interesse pubblico ovvero la tutela dello Sport, valore costituzionalmente garantito ex artt. 2 e 32 Cost²¹.

2.3. Il finanziamento e la gestione delle risorse del sistema sportivo

Il rinnovato riparto di competenze delineato nel paragrafo precedente, che verrà ulteriormente definito con l'attuazione della legge delega 8 agosto 2019, n. 86 (di cui di seguito nel testo), si integra con il nuovo sistema di finanziamento automatico del mondo sportivo introdotto dall'art. 1, comma 630, della legge in esame.

In base al meccanismo ivi previsto, a partire dal 2019, il livello di finanziamento del sistema sportivo è stato stabilito nella misura non inferiore a 408 milioni di euro annui (oltre a un'ulteriore quota, pari a 2 milioni di euro, destinati alla copertura degli oneri derivanti dalla riforma dei concorsi pronostici sportivi). Tale importo viene ripartito tra il CONI (nella misura di 40 milioni di euro annui) per la copertura delle spese relative al proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali nonché per il sostenimento degli oneri relativi alla preparazione olimpica e al supporto della delegazione italiana e Sport e Salute S.p.A. (nella misura non inferiore a 368 milioni di euro annui) per il proprio funzionamento e per il finanziamento (nella misura non inferiore a 280 milioni di euro) degli organismi sportivi come individuati dalla disposizione in commento²².

²¹ Al riguardo, si rileva come il modello inaugurato dalla legge n. 145/2018 e ulteriormente definito con la legge 86/2019 trova dei precedenti e degli esempi nel panorama istituzionale e gestionale degli altri paesi europei. Nel Regno Unito, ad esempio, il sistema sportivo si fonda su due soggetti giuridici, l'uno volto alla cura e alla preparazione delle Olimpiadi e l'altro alla gestione e al finanziamento dello sport *d'élite* e di base. Da un lato, l'Agenzia *UK Sport*, finanziata dalla *National Lottery* e dal Ministero dello Sport, è il braccio operativo ed economico del Ministero dello sport e gestisce i fondi per lo sport. Dall'altro lato, la *British Olympic Association* (BOA) è indipendente finanziariamente e politicamente ovvero è finanziata attraverso fondi privati e ha come *mission* la preparazione e la guida degli atleti per le Olimpiadi. Per ulteriori approfondimenti si v. sito web <https://uksport.gov.uk> e www.teamgb.com.

²² In particolare, l'art. 1, comma 630 e ss. della l. 30 dicembre 2018, n. 145 stabilisce che il livello di finanziamento del CONI e di Sport e Salute S.p.A. è stabilito “nella misura annua del 32 per cento delle entrate effettivamente incassate dal bilancio dello Stato, registrate nell'anno precedente, e comunque in misura non inferiore complessivamente a 410 milioni di euro annui, derivanti dal versamento delle imposte ai fini IRES, IVA, IRAP e IRPEF nei seguenti settori di attività: gestione di impianti sportivi, attività di club

La *ratio* del legislatore con l'introduzione di tale sistema di finanziamento è stata, da un lato, di garantire risorse certe al mondo dello sport, e dall'altro lato, di imprimere un vincolo di destinazione a tali fondi pubblici in linea con le rispettive competenze dei soggetti beneficiari degli stessi.

L'ulteriore innovazione è costituita dall'individuazione di Sport e Salute S.p.A. come il soggetto erogatore, per conto dello Stato (funzione in precedenza svolta dal CONI), dei contributi pubblici da destinare agli organismi sportivi, assunto come soggetto terzo proprio in quanto estraneo all'ordinamento sportivo inteso in senso stretto.

Le scelte di politica sportiva in tema di distribuzione dei contributi vengono assunte dalla Società tenuto conto degli indirizzi pluriennali dell'Autorità di Governo e anche degli indirizzi generali del CONI in materia sportiva. Per l'anno in corso, la ripartizione dei contributi pubblici agli organismi sportivi è stata realizzata dalla Società adoperando il sistema di computo dei contributi già in uso dal CONI (il "*modello di allocazione*" dei contributi) e ripreso con modifiche nella delibera di assegnazione adottata dal Consiglio di amministrazione il 6 dicembre 2019²³.

Tale modello impone di fatto, nell'utilizzo dei contributi pubblici, obiettivi strategici definiti a livello decisionale superiore a quello degli organismi sportivi beneficiari. Infatti, per le federazioni sportive, l'impiego dei contributi nelle diverse attività (Preparazione Olimpica/Alto Livello, e Attività sportiva) incide (unitamente al rapporto generale costi/profitti) nella quantificazione del contributo assegnato alle stesse²⁴. In termini di flussi finanziari, il modello implica un trasferimento di risorse pubbliche predefinito per legge in ordine alle quantità e quindi automatico alla Società devolvendo alla stessa margini di autonomia nella allocazione delle risorse destinatarie²⁵.

sportivi, palestre e altre attività sportive". La norma in commento prevede inoltre che "con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta dell'Autorità di Governo competente in materia di sport, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, possono essere rimodulati annualmente gli importi di cui al comma 630, primo periodo, in relazione alle entrate effettivamente incassate ai sensi del suddetto periodo e accertate in sede di assestamento o di bilancio".

²³ Sul punto, di recente le sezioni riunite della Corte dei conti (sentenze 30 aprile 2020 nn. 11 e 12) hanno osservato come in forza del nuovo sistema di finanziamento l'autonomia decisionale delle FSN risulti condizionata nell'utilizzo dei contributi pubblici, perché al mancato rispetto degli obiettivi strategici e degli standard di investimento e prodotto nelle attività sportive indicati nelle delibere di assegnazione consegue una minore contribuzione pubblica nonché l'intervento pubblico nei casi in cui l'utilizzo dei contributi pubblici trascenda in uno "*scorretto utilizzo dei fondi trasferiti*" o di "*gravi irregolarità nella gestione*" ma che cionondimeno "*le Federazioni sono in grado di incidere sul meccanismo di determinazione del contributo tramite la realizzazione di un migliore rapporto risorse totali impiegate/costi*" conservando al contempo "*la più ampia autonomia nelle decisioni concernenti la scelta degli strumenti gestionali e operativi per attuare gli obiettivi strategici nonché in tutte le decisioni riguardanti l'utilizzo delle risorse diverse dai contributi pubblici*".

²⁴ L'importo del contributo è calcolato mediante l'applicazione di un algoritmo nel quale assumono "*peso*" la destinazione delle risorse alla P.O./AL (80%), piuttosto che all'Attività sportiva (20%), nonché la copertura di tutti i relativi costi e il rapporto tra costi e "*risorse totali*" impiegate.

²⁵ In relazione all'allocazione delle risorse per l'anno 2020 la Società ha ritenuto di precisare che l'assegnazione dell'intera somma si "*è basata esclusivamente su criteri oggettivi e misurabili, con un'applicazione integrale del Modello Algoritmico elaborato dalle Federazioni, previo aggiornamento dei dati ed inserimento delle Federazioni divenute olimpiche*", si v. comunicato del 6 dicembre 2019 pubblicato sul sito istituzionale di Sport e Salute S.p.A.

In linea con il nuovo sistema di distribuzione delle risorse, la legge in esame attribuisce all’Autorità di Governo competente in materia di sport un potere di revoca totale o parziale dei contributi distribuiti in caso di “*gravi irregolarità nella gestione o di scorretto utilizzo dei fondi trasferiti*” fermo restando quanto previsto dall’articolo 7, comma 2, lett. e) e f), del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242²⁶.

Tale norma, dunque, da un lato, attribuisce all’Autorità di Governo competente in materia di sport un potere di controllo sulla gestione e sull’utilizzo dei contributi, dall’altro lato, fa salvo il potere di controllo del CONI – con conseguente commissariamento delle Federazioni sportive nazionali – in merito a gravi irregolarità nella gestione, gravi violazioni dell’ordinamento sportivo o constatata impossibilità di funzionamento degli organi federali.

Sul punto, i principi e criteri direttivi della legge delega n. 46 del 2019 al fine di chiarire i rispettivi poteri controllo dell’Autorità di Governo e del CONI introducono una scissione tra vigilanza contabile-finanziaria e vigilanza sportiva (sul punto si v. il successivo § 3.1). In particolare, l’art. 1 comma 1, lett. g) dispone di prevedere che il CONI eserciti poteri di vigilanza al fine di verificare che le attività sportive degli organismi sportivi siano svolte in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi del CIO e del CONI medesimo e ne deliberi il commissariamento 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 nazionali e delle discipline sportive associate e la loro capacità di determinare la propria politica generale*” ; l’art. 1, comma 1, lett. i), nel sancire la piena autonomia gestionale, amministrativa e contabile degli organismi sportivi rispetto al CONI fa espressamente salvo il potere di controllo spettante all’Autorità di Governo sulla gestione e sull’utilizzazione dei contributi pubblici.

È rimesso, dunque, al legislatore delegato il compito di definire i poteri di vigilanza e controllo nel tentativo di ricondurre a coerenza le normative sopra citate.

3. La legge delega 8 agosto 2019, n. 86: verso un Testo Unico dello sport?

Il sovrapporsi nell’ultimo ventennio di normative in materia di ordinamento sportivo e di disciplina dello sport, talvolta con il fine del riassetto, talaltra con quella del riordino, ha richiesto un’opera legislativa di ricognizione e di rinnovazione della normativa vigente. E ciò con il fine di ricondurre a coerenza la disciplina attualmente in vigore a seguito, in particolare, delle novità introdotte dalle disposizioni della legge n. 145/2018. La legge delega introduce inoltre criteri e principi direttivi volti a regolare quei settori dell’ordinamento sportivo dotati di una disciplina risalente o finanche lacunosa

²⁶ In tal senso si v. art. 1, comma 633 della legge n. 145 del 2018. Tale norma fa salvo il potere della Giunta nazionale del Coni di controllo sulle federazioni sportive nazionali, di approvazione dei bilanci nonché di commissariamento delle stesse in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell’ordinamento sportivo da parte degli organi federali, ovvero in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi.

bisognosa di essere adeguata ai mutamenti intervenuti nella pratica sportiva. Basti pensare alla disciplina del lavoro sportivo che, nella legislazione nazionale è regolato compiutamente solo a livello professionistico dalla legge 8 marzo 1991, n. 81, alquanto risalente, o alla materia degli agenti sportivi disciplinata solo nei suoi tratti essenziali dall'art. 1, comma 373 della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (cui hanno fatto seguito i DPCM attuativi intervenuti rispettivamente in data 23 marzo 2018, 10 agosto 2018, 27 giugno 2019 e 24 febbraio 2020).

Queste le finalità precipue della legge 8 agosto 2019, n. 86 (*“Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive, nonché di semplificazione”*) prefigurandosi di poter dar vita, per la prima volta nell'ordinamento statale, ad un vero e proprio Testo Unico dello sport²⁷.

Il tema della riforma dello sport italiano ha animato il dibattito politico e giuridico che viene registrando posizioni tra loro talora anche significativamente differenziate. Da un lato, quelle orientate a sostenere l'autonomia dello sport e delle sue istituzioni dinanzi a una intensa attività regolatoria dello Stato. Dall'altro, quelle che, richiamando il modello istituzionale sportivo già presente in altri Paesi europei, ritengono che tale intervento regolatorio è coerente con una funzione di indirizzo politico in materia sportiva posta in capo all'Autorità di Governo e si pone anche a tutela di diritti individuali e collettivi nella pratica delle discipline sportive non solo agonistiche.

Si tratta tuttavia di posizioni ancora allo stadio iniziale che potranno definirsi soltanto alla luce della completa attuazione della legge delega con l'adozione dei decreti delegati e della valutazione, possibile solo a fronte delle normative adottate, del bilanciamento degli equilibri interni al settore.

Per tale ragione l'analisi in questa sede non può che essere limitata all'impatto della riforma in termini di istituzionali e di capacità operativa delle figure soggettive che compongono attualmente il sistema.

La legge delega può essere idealmente suddivisa in due parti: le norme orientate a conformare il potere normativo del Governo (articoli 1, 5, 6, 7, 8 e 9) da un lato²⁸, e quelle di immediata portata precettiva (articoli 2, 3 e 4), dall'altro²⁹.

²⁷ Per un primo commento della normativa, antecedente alla sua conversione in legge si v. P. SANDULLI, *Note a prima lettura del disegno di legge n. 1603/2019 in tema di riordino dell'ordinamento sportivo*, in *Riv. dir. eco. sport.*, 2019, 1, pp. 47 ss. Per ulteriori approfondimenti sui temi oggetto della legge si segnala, inoltre, che la 7a Commissione del Senato, nella XVII legislatura, ha approvato il 6 dicembre 2016 una risoluzione a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sullo stato di salute dello sport, con particolare riferimento alla candidatura di Roma alle Olimpiadi del 2024 ove già si segnalava che *“la disciplina legislativa del settore, necessita di un'opera di revisione, al fine di adeguare la normativa al mutato contesto sportivo, economico e sociale”*. In senso critico, si v. S. CASSESE, *L'incostituzionalità è palese. In Europa non c'è un caso simile*, in *Corr. sport.*, 7 agosto 2019.

²⁸ Tali norme prevedono che, entro un anno dalla sua entrata in vigore (dunque entro il 31 agosto 2020), il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi: per il riordino del CONI e della disciplina di settore (art. 1); per il riordino e la riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici nonché del rapporto di lavoro sportivo (art. 5); per il riordino delle disposizioni in materia di rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo (art. 6); per il riordino e la riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi nonché della disciplina relativa alla costruzione di nuovi impianti sportivi, alla ristrutturazione e al ripristino di quelli già esistenti, compresi quelli

Nell'ambito del primo gruppo di norme si possono, ulteriormente distinguere le disposizioni contenenti criteri direttivi che spiegano uno specifico vincolo conformativo nei confronti del potere normativo delegato al Governo, da quelle recanti più propriamente principi direttivi che dettano già di per sé regole volte a disciplinare l'oggetto delegato³⁰.

L'elemento della plurisoggettività viene valorizzato, dunque, da ultimo con tale normativa che, da un lato, si propone di riordinare e definire gli ambiti di attività del CONI (art. 1, lett. d, e, g, l, m) e dall'altro, di disciplinare, anche introducendo misure di semplificazione, le attività degli organismi sportivi (art. 1, lett. d, i, n, artt. 5, 7, 8 e 9) offrendo occasione di tutela, in tale opera di risistemizzazione, anche tutti quei soggetti satelliti del sistema sportivo, quali i lavoratori sportivi (art. 5) e gli agenti sportivi (art. 6).

3.1. I temi organizzativi nella legge delega: le discipline distinte del CONI e delle Federazioni

Con l'art. 1 e con i previsti decreti attuativi la riforma completerebbe la sua trasformazione introdotta con la legge di bilancio 2019 che ha avviato il processo di mutamento delle competenze del CONI con l'affiancamento – come si è detto – al primo di un ulteriore soggetto giuridico assunto come centro di imputazione del finanziamento agli organismi sportivi e di gestione dell'attività sportiva di base.

In tal senso, confermata la missione del CONI di incoraggiare e divulgare i principi e i valori dell'olimpismo, in armonia con l'ordinamento sportivo internazionale ed il suo ruolo di governo dell'attività olimpica (*sub lett. d. e sub lett. e.*), tra i primi criteri direttivi della norma in commento vi è quello 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 (...)*”.

scolastici (art. 7); per il riordino delle disposizioni legislative relative agli adempimenti e agli oneri amministrativi e di natura contabile a carico delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, delle associazioni benemerite e delle loro affiliate riconosciuti dal CONI (art. 8); per il ricorrido delle norme in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali, al fine di garantire livelli di sicurezza più elevati (art. 9). In merito ai tempi di emanazione dei decreti legislativi si segnala che, in considerazione dello stato di emergenza per il rischio sanitario connesso alla diffusione del virus COVID-19, il Consiglio dei ministri aveva approvato un disegno di legge che disponeva la proroga di tre mesi dei termini per l'adozione di decreti legislativi con scadenza tra il 1° febbraio e il 31 agosto 2020. Successivamente tale previsione è stata inserita, durante l'esame parlamentare, nel disegno di legge di conversione del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

²⁹ Le norme di immediato contenuto precettivo riguardano, in particolare, la possibilità per le Istituzioni scolastiche, di ogni ordine e grado, di istituire un Centro sportivo scolastico (art. 2); l'introduzione per la prima volta nell'ordinamento statale una definizione di titolo sportivo (finora disciplinato solo a livello di ordinamento sportivo), quale insieme delle condizioni che consentono la partecipazione di una società sportiva professionistica a una determinata competizione nazionale, disciplinandone, al contempo, le modalità di cessione, trasferimento e attribuzione (art. 3); la disciplina della costituzione di un organo consultivo nelle società sportive professionistiche a tutela degli interessi dei tifosi (art. 4).

³⁰ Sembrano assumere un contenuto precettivo quei principi che non rimandano a un'esigenza di innovazione avendo una portata meramente confermativa o, in altri casi, una valenza esortativa, quali ad es. l'art. 1, lett. e), h) e i) art. 5, lett. a), b), d), e) e i) e l'art. 9, lett. b).

Si richiede, dunque, al Governo una rinnovata opera di riordino del CONI, a distanza di vent'anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 in materia di “*riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59*”³¹, che definì il CONI, ente dotato di personalità giuridica di diritto pubblico, quale Confederazione delle federazioni sportive nazionali (FSN) e delle discipline sportive associate (DSA). Si richiamava in tal senso il rapporto associativo tra l'organo di vertice e gli enti rappresentativi dei singoli sport e si stabiliva la natura giuridica delle Federazioni sportive nazionali quali associazioni con personalità giuridica di diritto privato, senza fini di lucro e soggette, per quanto non espressamente previsto dal d.lgs. n. 242/1999, alla disciplina del Codice civile³².

L'esigenza legislativa propria della delega al Governo è, come detto, quella di ricondurre a coerenza la legislazione vigente con le novità introdotte dalla legge di bilancio 2019.

In tal senso, l'opera di definizione delle competenze, delegata al Governo, viene in parte orientata dagli stessi principi direttivi che tracciano una distinzione tra i *poteri di controllo sulle attività sportive* (è il CONI a esercitare “*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*”) (sub lett. f)³³ e i *poteri di controllo contabile-gestionale* che (ferma “*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*”) sono considerati “*spettanti all'Autorità di Governo sulla gestione e sull'utilizzazione dei contributi pubblici*”³⁴.

Parallelamente, come anticipato, la legislazione di delega mira anche a introdurre norme dirette a tutelare gli altri soggetti dell'ordinamento sportivo, a partire da coloro che M.S. Giannini definiva “*i*

³¹ Per ulteriori approfondimenti si v. G. NAPOLITANO, *La nuova disciplina dell'organizzazione sportiva italiana: prime considerazioni sul decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 di riordino del CONI*, op. cit., pp. 617 ss.; G. NAPOLITANO, *L'adeguamento del regime giuridico del CONI e delle Federazioni Sportive*, op. cit.

³² Fanno eccezione, pur qualificandosi come Federazioni sportive nazionali, l'Aeroclub d'Italia, l'Automobile club d'Italia e l'Unione Italiana Tiro a Segno, che, in virtù dell'art. 18, comma 6, dello stesso d.lgs. n. 242/1999, mantengono la personalità giuridica di diritto pubblico.

³³ Il principio direttivo di cui alla lett. f) prosegue prevedendo inoltre che il CONI “*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*”.

³⁴ Come attualmente previsto, a seguito delle novità introdotte dalla legge di bilancio 2019, dal comma 4-quater dell'art. 8 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, (conv., con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178). Nella medesima direzione e al fine di ricondurre il quadro normativo a coerenza va interpretata anche la disposizione che delega il Governo a “*modificare la composizione del collegio dei revisori*” delle Federazioni sportive nazionali (lett. i). Attualmente, l'art. 11 dei Principi Fondamentali degli Statuti delle Federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate stabilisce che “*il Collegio dei revisori dei conti è composto dal Presidente, eletto dall'Assemblea, e da due componenti, nominati dal C.O.N.I., comunque in conformità alla normativa vigente*”.

soggetti per eccellenza” di tale ordinamento, ovvero gli atleti. Al riguardo, il Governo è delegato a disciplinare, come detto sopra, compiutamente il rapporto di lavoro sportivo e la figura del lavoratore sportivo indipendentemente dalla natura dilettantistica o professionistica dell'attività sportiva svolta, con previsione di una disciplina dei conseguenti regimi assicurativi, previdenziali, fiscali e di gestione del relativo fondo di previdenza, valorizzando in tale opera di riforma anche la parità di genere³⁵.

Ancora, la normativa introduce criteri e principi direttivi (all'art. 8) con lo scopo di semplificare gli adempimenti e gli oneri amministrativi e di natura contabile a carico delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, delle associazioni benemerite. Gli oneri burocratici posti a carico delle Federazioni derivano in gran parte anche dal loro inserimento negli ultimi anni nell'elenco ISTAT che ha determinato – *inter alia* – l'applicazione di norme da cui discendono profili pubblicistici di rilievo³⁶.

³⁵ In particolare, tra i criteri e i principi direttivi più rilevanti sull'argomento contenuti nell'art. 5 si segnalano: l'individuazione “della figura del lavoratore sportivo, ivi compresa la figura del direttore di gara, senza alcuna distinzione di genere, indipendentemente dalla natura dilettantistica o professionistica dell'attività sportiva svolta, e definizione della relativa disciplina in materia assicurativa, previdenziale e fiscale e delle regole di gestione del relativo fondo di previdenza” (sub. lett. c); “valorizzazione della formazione dei lavoratori sportivi” (sub. lett. e); il riordino e coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni di legge, compresa la legge 23 marzo 1981, n. 91 (sub. lett. g); “il riconoscimento giuridico della figura del laureato in scienze motorie e dei soggetti forniti di titoli equipollenti di cui al decreto legislativo 8 maggio 1998, n. 178” (sub. lett. i). Si segnala che l'urgenza di porre in essere una riforma nell'ambito del lavoro sportivo a tutela degli atleti era già stata segnalata, tra gli altri, nella risoluzione del Senato già citata alla nota 19, ove si suggerisce di “prevedere, nel rispetto del riparto di competenze di cui all'articolo 117 della Costituzione, una riforma organica della disciplina del professionismo e del dilettantismo sportivo assicurando che la sostenibilità complessiva del sistema dello sport italiano si combini con l'esigenza di riconoscere la prevalenza dello svolgimento di un'attività sportiva quale elemento caratterizzante e peculiare nell'ambito della disciplina di un rapporto di lavoro non meramente dilettantistico (...)”. In merito alla distinzione tra attività sportive professionistiche e dilettantistiche, occorre, inoltre, rilevare come tale differenziazione non rilevi in ambito comunitario ai fini dell'applicazione del diritto europeo ove ciò che viene valorizzato è la natura economica o meno dell'attività svolta. In tal senso, la giurisprudenza europea ha chiarito che, ai fini della qualificazione di un'atleta quale professionista, è sufficiente che questi percepisca una retribuzione periodica a fronte di un obbligo di effettuare una prestazione sportiva in forma subordinata costituente la sua attività principale. Sul punto si v. CGUE 8 maggio 2003, C-438/00, CGUE 11 aprile 2000, C-51/96, C191/97.

³⁶ In merito all'inserimento di alcune Federazioni nell'elenco ISTAT, la CGUE si è pronunciata di recente (11.09.2019) sulle tre questioni pregiudiziali sottopostegli dalla Corte dei conti italiana, dinanzi al quale pende il giudizio principale tra FIG e ISTAT e MEF e tra FISE e ISTAT, rimettendo al Giudice del rinvio l'esame del caso concreto. Le questioni pregiudiziali rimesse alla Corte di Giustizia Europea erano le seguenti: 1) se il concetto di “*intervento pubblico in forma di regolamentazione generale applicabile a tutte le unità che svolgono la stessa attività*” debba intendersi in senso ampio come comprensivo anche dei poteri di indirizzo di natura sportiva e dei poteri di riconoscimento, previsti dalla legge, ai fini dell'acquisto della personalità giuridica e dell'operatività nel settore dello sport, poteri entrambi generalmente riferibili a tutte le Federazioni sportive nazionali italiane; 2) se l'indicatore generale del controllo (“*la capacità di determinare la politica generale o il programma di una unità istituzionale*”) debba essere inteso in senso sostanziale quale capacità di dirigere, vincolare e condizionare l'attività gestionale dell'ente non lucrativo, ovvero se possa essere inteso in senso atecnico; 3) se possa tenersi conto delle quote associative ai fini del giudizio sull'esistenza o meno del controllo pubblico, specificando se un elevato importo delle predette quote, unitamente alle altre entrate proprie, possa attestare, alla luce delle specificità della fattispecie concreta, la presenza di una significativa capacità di autodeterminazione dell'ente non lucrativo. Successivamente a tale pronuncia, le recenti sentenze della Corte dei conti, sez. riunite nn. 7, 8, 9, 10, 11 e 12, rispettivamente del 30 aprile 2020 e del 4 maggio 2020, hanno accolto i ricorsi proposti rispettivamente dalla Federazione Italiana Danza Sportiva (FIDS), Federazione Motociclistica Italiana (FMI), Federazione Italiana Pallacanestro (FIP), Federazione Italiana Nuoto (FIN), Federazione Italiana Pesca Sportiva e attività subacquee (FIPSAS), Federazione Italiana Pallavolo (FIPAV) annullando l'elenco ISTAT per l'anno 2020 nella parte in cui ha incluso le Federazioni ricorrenti tra gli enti produttori di servizi assistenziali, ricreativi e culturali.

Ciò si pone in linea con il fatto che le Federazioni sportive nazionali, seppure, come detto, definite dall'art. 15 del d.lgs. n. 242/1999 associazioni con personalità giuridica di diritto privato, sono state qualificate, in diverse occasioni, dalla più recente giurisprudenza amministrativa come organismi di diritto pubblico e soggette, dunque, in quanto tali alle regole sull'evidenza pubblica del Codice appalti (d.lgs. n. 50/2016)³⁷.

La natura cd. mista delle Federazioni sportive nazionali che, seppure inquadrate nell'ambito di associazioni di diritto privato, svolgono talune attività di diritto pubblico e ricevono finanziamenti pubblici, ha contribuito ad appesantire burocraticamente l'apparato di tali organismi sportivi cui la delega legislativa tenta di far fronte con quest'ultimo intervento normativo (per ora allo stato di enunciazione di principi)³⁸.

4. La legge olimpica per Milano-Cortina 2026: nuove figure soggettive tra pubblico e privato

Sul piano più propriamente concernente l'*ordinamento sportivo* in senso lato viene in rilievo – tra le innovazioni legislative – il decreto-legge 11 marzo 2020, n. 16 (convertito dalla legge 8 maggio 2020 n. 31) recante agli artt. 1 – 5 ter le disposizioni urgenti per l'organizzazione e lo svolgimento dei XXV Giochi Olimpici invernali e XIV Giochi Paralimpici Invernali (Milano- Cortina 2026)³⁹.

³⁷ La questione riguarda in particolare la Federazione Italiana Giuoco Calcio ed è stata rimessa dal Consiglio di Stato (12 febbraio 2019, n 1006) alla Corte di Giustizia UE, con specifico riferimento alla sussistenza dei requisiti del soddisfacimento di esigenze di interesse generale e della influenza pubblica dominante. Sul punto per approfondimenti si v. A. AVERARDI, *Autonomia privata ed esercizio di funzioni pubbliche. Sul problema della qualificazione delle federazioni sportive come organismi di diritto pubblico*, in *Rivista di Diritto Sportivo*, 2018, II, pp. 493.

³⁸ In particolare, i criteri e i principi direttivi in base ai quali dovrà essere esercitata la delega sono i seguenti: “a) semplificazione e riduzione degli adempimenti amministrativi e dei conseguenti oneri, anche con riferimento a quelli previsti per le unità istituzionali facenti parte del settore delle amministrazioni pubbliche, tenendo conto della natura giuridica degli enti interessati e delle finalità istituzionali dagli stessi perseguite; b) riordino, anche al fine di semplificarla, della disciplina relativa alla certificazione dell'attività sportiva svolta dalle società e dalle associazioni sportive dilettantistiche; (...); d) previsione di misure semplificate volte al riconoscimento della personalità giuridica.

³⁹ Ripercorrendo sinteticamente le tappe che hanno condotto all'aggiudicazione delle Olimpiadi 2026 alle città Milano – Cortina si ricorda che: la proposta di candidatura delle città di Milano, Cortina d'Ampezzo e Torino (quest'ultima successivamente ha deciso di non partecipare) per i giochi olimpici e paralimpici invernali 2026 inviata dal CONI al CIO “per un progetto innovativo, atto a garantire un equilibrio tra le rispettive competenze territoriali mediante il rafforzamento della coesione e del rispetto tra le aree individuate per lo svolgimento dei Giochi e l'individuazione di soluzioni che diano le maggiori possibilità di successo della candidatura per l'Italia intera” è stata accettata il 9 ottobre 2018 insieme alla candidatura di Stoccolma e Calgary. Successivamente, il 5 novembre 2018 la regione Veneto, la regione Lombardia, il comune di Milano, il comune di Cortina d'Ampezzo e il CONI hanno sottoscritto il protocollo d'intesa recante la disciplina dei ruoli e delle attività da espletare per il sostegno della candidatura italiana, che ha ricevuto anche il sostegno del Governo italiano. Per ulteriori approfondimenti sulla fase della candidatura italiana si v. il dossier della candidatura al seguente link <https://milanocortina2026.CONI.it/en/files/dossier/30-dossier-italian-version/file.html>. Già in fase di redazione del dossier si evidenziava la necessità di adeguare la legislazione statale al fine di prevedere il quadro di *governance* complessivo e gli strumenti necessari alla realizzazione dei Giochi. Il 24 giugno 2019 il CIO ha designato vincente la candidatura Milano – Cortina sottoscrivendo contestualmente l'*Host city contract* recante i principi fondamentali per lo svolgimento e l'organizzazione dei Giochi. Da ultimo, il 9 dicembre 2019 è stata costituita la Fondazione “Milano-Cortina 2026” da parte dei soci fondatori (Presidente del CONI, Presidente del CIP, Presidente della Regione Lombardia, Presidente della Regione Veneto, Sindaco di Milano e il Sindaco di Cortina d'Ampezzo) con la funzione di Comitato organizzatore. Per approfondimenti sull'impatto economico e finanziario dei Giochi si veda lo studio

In attuazione proprio delle disposizioni della legge delega n. 86/2019 (di cui sopra nel testo si è riconosciuto il parziale contenuto precettivo, richiedendosi al Governo – art. 1 comma 1, sub lett. d) e sub lett. e) – di confermare la missione del CONI di incoraggiare i valori dell'olimpismo e di definire le competenze dello stesso in coerenza con il suo ruolo di governo dell'attività olimpica), l'art. 1 della legge in esame istituisce presso il CONI il “*Consiglio Olimpico Congiunto Milano Cortina 2026*”, cui vengono attribuite funzioni di indirizzo generale e di alta sorveglianza sull'attuazione del programma di realizzazione dei Giochi⁴⁰.

Il Consiglio Olimpico Congiunto ha il compito, altresì, di formulare indirizzi generali di cui dovrà tenere conto la Fondazione Milano Cortina 2026 (la “Fondazione”) nelle proprie attività di gestione e organizzazione dei Giochi, in qualità di Comitato organizzatore (art. 2).

L'organizzazione e la gestione dei Giochi è stata, dunque, delegata ad un *soggetto di diritto privato* – la Fondazione – costituito ai sensi dell'art. 14 c.c. senza scopo di lucro che si pone, pertanto, quale autonomo centro di imputazione giuridica ed economica. La Fondazione ha assunto nei confronti del “titolare” dei Giochi Olimpici, ovvero il CIO (organizzazione internazionale appartenente all'ordinamento sportivo mondiale che ha, in termini di soggettività, la forma giuridica dell'associazione privata, dotata di personalità giuridica) la responsabilità dell'organizzazione dell'evento ricevendo come controprestazione l'impegno al totale finanziamento delle attività⁴¹. La Fondazione è, dunque, un soggetto che rinviene il proprio presupposto giuridico nonché il proprio limite nella realizzazione dello scopo per il quale è stato costituito, ovvero lo svolgimento di “*tutte le attività di gestione, organizzazione, promozione e comunicazione degli eventi sportivi relativi ai Giochi*”.

Seppur dotata di personalità giuridica di diritto privato, essa è caratterizzata, nella composizione dei suoi organi direttivi, da una preponderanza di dominanza pubblica. La maggioranza dei componenti degli organi direttivi della stessa è di provenienza pubblica. Il Consiglio di Amministrazione è, infatti, composto da ventidue membri provenienti dagli enti territoriali (Regione Lombardia, Regione Veneto, Comune di Milano, Comune di Cortina d'Ampezzo, Provincia autonoma di Bolzano e Provincia autonoma di Trento), dieci dal CONI e dal Comitato Italiano Paralimpico e uno dal Governo.

realizzato con l'Università La Sapienza di Roma al seguente link <https://www.camera.it/temiap/2020/03/02/OCD177-4320.pdf>.

⁴⁰ In merito alla composizione del Consiglio, la norma dispone che lo stesso è composto da quindici membri, dei quali un rappresentante del CIO; uno del Comitato Paralimpico Internazionale; uno del CONI; uno del Comitato Italiano Paralimpico; uno del Comitato Organizzatore di cui all'articolo 2 del provvedimento in esame; uno della società di cui all'articolo 3 del provvedimento in esame; uno del Forum di cui all'articolo 3 bis del provvedimento in esame, uno della Presidenza del Consiglio dei ministri - Ufficio per lo Sport; uno del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale; uno della Regione Lombardia, uno della Regione Veneto; uno della Provincia autonoma di Trento; uno della Provincia autonoma di Bolzano; uno del Comune di Milano e uno del Comune di Cortina d'Ampezzo.

⁴¹ Pari a 925 milioni di dollari che vengono qualificati come fondi di natura privata. Sul punto si v. relazione tecnica A.C. 2434.

La struttura del principale soggetto organizzativo delle Olimpiadi Milano-Cortina 2026 sembra ricalcare in gran parte, tanto nella forma giuridica quanto nella composizione dei suoi organi, quella del “*Comitato Organizzatore dei XX Giochi Olimpici Invernali di Torino 2006*” (di seguito “TOROC”). Il TOROC è stato costituito in data 27 dicembre 1999 dal Comune di Torino e dal CONI quale fondazione di diritto privato dall’art. 1 bis della legge 9 ottobre 2000, n. 285 (come modificata dalla legge 26 marzo 2003, n. 48) e legittimato all’esercizio dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto sottoscritto con il Comitato Olimpico Internazionale (CIO) dai due enti italiani⁴². L’azione del TOROC si è svolta in sinergia con quella dell’“*Agenzia per lo svolgimento dei XX Giochi olimpici invernali*” (di seguito “Agenzia Torino 2006”), dotata di personalità giuridica di diritto pubblico e fornita di autonomia organizzativa, amministrativa e contabile, la cui attività per espressa previsione dell’art. 3 della l. n. 285/2000 era disciplinata dal diritto privato. In tale contesto, dunque, l’Agenzia Torino 2006 ha assunto la responsabilità degli investimenti in infrastrutture e impianti permanenti mentre il TOROC era responsabile di tutte le attività connesse con l’organizzazione dei Giochi e degli investimenti in strutture temporanee, ossia destinate ad essere utilizzate solamente per la durata della manifestazione⁴³.

La legge Olimpica qui in esame ha anch’essa previsto per la realizzazione delle opere per lo svolgimento delle Olimpiadi invernali l’istituzione di una Società denominata “*Società Infrastrutture Milano-Cortina 2026 s.p.a.*” (la “Società Infrastrutture”). Contrariamente a quanto previsto per la Fondazione, la Società Infrastrutture è sottoposta a forme di controllo pubblico, primo tra tutti, alla vigilanza del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) che, d’intesa con le regioni e le province autonome interessate, esercita su di essa un controllo analogo ai sensi dell’art. 5, comma 5, del Codice appalti.

In tale contesto, assume un rilievo centrale il ruolo dello Stato che, ai sensi dell’art. 4 della legge in esame, concede una garanzia per l’adempimento dell’impegno assunto dal Comitato Organizzatore di rimborsare quanto ricevuto dal CIO a titolo di anticipo sui diritti televisivi, laddove l’evento sportivo dovesse subire limitazioni, spostamenti o venisse cancellato, a favore del medesimo Comitato Olimpico Internazionale.

⁴² L’organo direttivo era il Consiglio di amministrazione composto da 26 membri anch’essi di prevalente dominanza pubblica e nominati in rappresentanza del mondo dello sport, delle istituzioni locali e dei Comuni sedi di gara. In merito alla natura di tale Comitato, il T.a.r. Piemonte, sez. II, 3 marzo 2004, n. 362, pronunciandosi in merito a un’istanza di accesso ai documenti di una ricerca di mercato disposta dal Comitato stesso ai fini dell’affidamento del contratto di organizzazione delle cerimonie di apertura e chiusura dei giochi, ne ha escluso l’appartenenza al *genus* degli organismi di diritto pubblico per difetto del requisito dell’esercizio di attività “*di interesse generale non aventi caratteri industriale o commerciale*”.

⁴³ Per un approfondimento dei profili giuridici che hanno interessato le Olimpiadi Invernali di Torino 2006 si v. R. PERIN – B. GAGLIARDI, *La disciplina giuridica dei grandi eventi e le Olimpiadi invernali “Torino 2006”*, in *Dir. amm.*, 2012, I, Milano, pp. 189 ss.

Tale norma disciplina, in particolare, le garanzie che lo Stato italiano ha inteso assumere con la sottoscrizione dell'*host city contract*⁴⁴. Si tratta di una garanzia parziale – pari a un settimo dell'ammontare complessivo dell'anticipazione effettuata dal CIO a valere sui diritti televisivi – che si aggiunge alle fideiussioni già rilasciate, in via parziaria e *pro quota*, dagli altri enti territoriali coinvolti.

Continuando il parallelismo con le Olimpiadi Invernali di Torino 2006, le funzioni dell'Agenzia Torino 2006 relative alla realizzazione di impianti permanenti destinati a essere utilizzati anche successivamente allo svolgimento dell'evento olimpico sono ora assegnate al Comitato denominato "*Forum per la sostenibilità dell'eredità olimpica e paralimpica*". L'art. 5 *bis* prevede, infatti, che tale organismo è istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Ufficio per lo Sport, con la missione di tutelare l'eredità olimpica e promuovere iniziative utili a valutare l'utilizzo a lungo termine delle infrastrutture realizzate nonché il perdurare dei benefici sociali, economici e ambientali sui territori.

Una strumentazione analoga con relativa suddivisione delle competenze relative alla gestione e all'organizzazione dell'evento olimpico tra più soggetti di diversa natura giuridica si rinviene anche nel panorama europeo e, in particolare, nei Giochi Olimpici di Londra 2012 per il passato e nei Giochi Olimpici di Parigi 2024 per il futuro⁴⁵.

⁴⁴ In data 4 aprile 2019, il Presidente del Consiglio dei ministri ha sottoscritto una nota relativa agli impegni presenti nel dossier di candidatura, poi riportati nell'*host city contract*, i quali attengono alla protezione delle proprietà olimpiche, all'ingresso nel Paese di tutti i soggetti accreditati, ai permessi di lavoro, al regime delle imposte, alla realizzazione delle infrastrutture necessarie per la migliore riuscita dei Giochi, all'assistenza medica, alla libertà di informazione, alle scommesse sportive, all'assenza di contemporanei altri grandi eventi, al programma di coniazione di monete e banconote non aventi corso legale, alle spese di competenza.

⁴⁵ I Giochi Olimpici di Londra 2012 sono stati organizzati da due istituzioni, una privata e una pubblica. La prima è il *London Organising Committee of the Olympic and Paralympic Games* (LOCOG), responsabile dell'organizzazione dei Giochi. Il LOCOG è stato finanziato dalle entrate ricevute dal CIO e in gran parte da finanziamenti privati (derivanti dalla vendita di biglietti e merci e da un programma di sponsorizzazione nazionale). La seconda è l'*Olympic Delivery Authority* (ODA), organismo finanziato dal Ministero della Cultura e dello Sport, dalla *Greater London Authority* (GLA), dalla *London Development Agency* (LDA) con il compito di provvedere alla costruzione delle infrastrutture necessarie per i giochi e del loro utilizzo successivo alle Olimpiadi. Le figure strumentali che guideranno l'organizzazione dei Giochi Olimpici di Parigi 2024 sono state di recente istituite con la *loi n. 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024*. La struttura normativa di tale provvedimento è in parte ripresa dalla legge Olimpica Milano Cortina 2026. Infatti, la normativa francese recepisce gli obblighi previsti nell'*host city contract* concluso tra la città di Parigi, il Comitato olimpico e sportivo francese (CNOSF) e il Comitato Olimpico Internazionale (CIO). Le figure organizzative principali sono il *Comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques* (COJOP), associazione di diritto privato, istituito dal *Comité national olympique et sportif français* (CNOSF) e dalla città di Parigi. Al pari della Fondazione Milano – Cortina 2026, anche il COJOP è amministrato da un consiglio di amministrazione di provenienza prevalentemente pubblica (in particolare da 20 membri del mondo sportivo o associativo e 14 rappresentanti dello Stato e delle autorità locali). Similmente alla società Infrastrutture prevista dalla legge italiana, l'art. 53 della *loi n. 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain*, con il successivo *décret n. 2017-1764 du 27 décembre 2017 relatif à l'établissement public Société de livraison des ouvrages olympiques*, ha istituito la *Société de livraison des ouvrages olympiques* (SOLIDEO) struttura pubblica che garantisce la consegna finale di tutte le opere e il completamento di tutte le operazioni di sviluppo necessarie per l'organizzazione dei Giochi Olimpici e Paralimpici del 2024, entro i termini stabiliti dal CIO. Per svolgere le sue missioni, SOLIDEO sigla un accordo con il COJOP, che fissa l'elenco, la programmazione e la descrizione delle opere. Tale contratto richiede inoltre il voto conforme della città di Parigi e dello Stato. Il comitato organizzatore è inoltre sottoposto a un doppio controllo da parte dello Stato: il controllo economico e

Alla luce di quanto sin qui esposto, si può dunque, rilevare come l'impianto generale della legge si caratterizzi per la netta distinzione tra gli aspetti privatistici connessi ai Giochi affidati alla Fondazione e le relative funzioni pubblicistiche (in specie la realizzazione delle necessarie opere pubbliche), attribuite ad una diversa figura soggettiva, certamente inquadrabile tra gli organismi di diritto pubblico, Società Infrastrutture.

Ne consegue, pertanto, come sul piano della disciplina che regola lo svolgimento dei Giochi Olimpici dalla fase della candidatura fino alla loro organizzazione e svolgimento da parte della città ospitante, ricorra la necessaria applicazione di un diritto di origine privata (le regole della Carta Olimpica in merito alla procedura di designazione della Città ospitante) a categorie tradizionalmente di diritto pubblico ma ancora di più è significativa l'emergere di una plurisoggettività complessa finalisticamente orientata agli scopi dell'ordinamento sportivo ma soggettivamente inquadrata nell'ordinamento generale⁴⁶.

5. Conclusioni: le figure organizzatorie di collegamento tra ordinamento sportivo e disciplina statale

Come sopra premesso, le novità legislative che abbiamo passato in rassegna nel paragrafo precedente costituiscono occasione per una rilettura in termini di attualità delle categorie del saggio di M.S. Giannini reinterpretato alla luce degli interessi attuali.

M.S. Giannini utilizza l'elemento della plurisoggettività come uno di quelli che, accanto alla normazione e ai destinatari, concorre a definire gli elementi specifici dell'ordinamento sportivo come ordinamento giuridico.

In questo ambito Giannini ha ben presente come la materia dell'ordinamento sportivo, con tutte le sue articolazioni nazionali e sopranazionali, non può mai sfuggire completamente all'intervento degli ordinamenti statali.

A tal riguardo, la plurisoggettività gioca un ruolo particolare, poiché essa rinvia a una pluralità di figure soggettive apicali nell'ambito tanto nell'ordinamento sportivo (che qui si danno per note) quanto (e si tratta dell'aspetto più delicato) nei rapporti con la normazione statale in materia di attività sportiva che è cosa affatto diversa dall'ordinamento sportivo.

finanziario dello Stato ai sensi del *décret n. 2018-234 du 30 mars 2018 portant soumission de l'association «Comité d'organisation des Jeux olympiques et paralympiques» au contrôle économique et financier de l'Etat* nonché al controllo della Corte dei conti in applicazione dell'articolo 29 della *loi n. 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024*.

⁴⁶ I profili di interazione tra il diritto privato con norme di diritto pubblico vengono attentamente analizzati, sia a livello di ordinamento sportivo nazionale che internazionale in L. CASINI, *Il diritto globale dello sport*, Milano, 2010, ove si legge che “*in sede internazionale, di fatti, il regime olimpico, di tipo privatistico, è stato affiancato da altri regimi in cui gli Stati partecipano attivamente*”, p. 27.

Il tema è inquadrato nelle vie generali nelle pagine conclusive del saggio di M.S. Giannini dove si pone in rilievo che, se si prende in considerazione più che l'ordinamento “*l'attività sportiva*” questa sotto il profilo oggettuale rappresenta l'ambito di operatività, talora in esclusiva e talaltra concorrente (e pertanto “mista”) tanto degli ordinamenti sportivi quanto della normazione statale avente ad oggetto la stessa.

Come nota lo stesso Giannini in via conclusiva “*sotto l'aspetto pratico, il punto di maggiore interesse si ha per le norme che cadono nella zona intermedia, e ancor più in particolare, per quelle che confliggono*”, aggiungendo che “*non risulta, quanto è dato da conoscere, che nell'uno o nell'altro ordinamento esistano norme per la soluzione di tali conflitti di normazione*”⁴⁷.

Alla luce di tale impostazione, si può suggerire in questa sede che il contributo concettualmente più rilevante che l'evoluzione legislazione più recente sta apportando ad una tematica che – si direbbe – di *plurisoggettività concorrente* è l'individuazione di moduli organizzativi attraverso i quali dare quella “*soluzione*” di tali conflitti di normazione. Conflitti che (così anticipatamente nel tempo) venivano individuati da M.S. Giannini come uno dei profili, oltre che di maggiore interesse, anche di maggiore criticità della “*zona intermedia*”.

L'apporto costruttivo della normazione di ultima generazione è proprio questo, di aver individuato dei moduli che – su base prevalentemente consensuale – si volgono a introdurre norme per la soluzione dei conflitti. Di ciò si possono dare indicazioni concrete contenute nella normativa sopra esaminata. Tre in particolare che rappresentano altrettante figure organizzatorie di collegamento.

La *prima* è quella che riguarda il profilo di rispettiva indipendenza delle figure soggettive di vertice che, nel nuovo assetto normativo sono preposte rispettivamente, all' “*ordinamento sportivo*” e alla “*disciplina (statale) dell'attività sportiva*”. Normazione statale da intendersi in senso ampio, ovvero inclusiva anche del ruolo delle Regioni, e infatti, a tal proposito, si ricorda l'art. 56 del D.P.R 24 luglio 1977, n. 617 che attribuisce alle Regioni la competenza in materia di promozione dell'attività sportiva, riservando al CONI l'organizzazione delle attività agonistiche.

Va segnalato, in particolare, che precedentemente alla riforma, l'art. 8, comma 4, del decreto-legge 8 luglio 2002 n. 138 (conv. dalla legge 8 agosto 2002 n. 178) disponeva che il presidente e gli altri componenti del consiglio di amministrazione della Società strumentale per l'attività sportiva (all'epoca CONI Servizi) venissero designati dal CONI ed era altresì ammesso che le rispettive cariche di vertice

⁴⁷ M.S. GIANNINI, *Prime osservazioni sugli ordinamenti giuridici sportivi*, ristampa anastatica del primo volume del 1949 della *Rivista di Diritto Sportivo*, p. 166.

(del CONI e della Società strumentale) potessero coincidere “*al fine di garantire il coordinamento e la sinergia delle funzioni della società con quelle dell'ente*”⁴⁸.

Con la nuova legislazione, tale norma è stata modificata prevedendo che “*gli organi di vertice della società sono 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*” (art 1, comma 633, della l. n. 145/2019), introducendo in tal modo una netta distinzione nella direzione e nella gestione dei due enti.

Fissato così il punto dell’“indipendenza” reciproca e chiarito un profilo di separazione – che di per sé è un elemento di chiarificazione della “*zona intermedia*” – la seconda indicazione attiene al tema dell’individuazione di figure organizzatorie di collegamento. Esso è contestualmente affrontato con chiarezza dal legislatore che a questo fine, all’art. 1, comma 633 della l. n. 145/2019 (disciplinando il procedimento di approvazione del contratto di servizio)⁴⁹, riprende moduli convenzionali già sperimentati che consentono ai soggetti di vertice dei rispettivi ordinamenti di definire in via pattizia quelle soluzioni per le quali il saggio di M.S. Giannini ravvisava l’esigenza, atteso che altrimenti si sarebbe avuta solo una “*soluzione necessariamente obbligata*” cioè quella della prevalenza dell’ordinamento statale⁵⁰.

Una prima attuazione del modulo convenzionale successivamente alla riforma si è avuta con la stipula del contratto di servizio tra il CONI e la Società il 4 novembre 2019 che, come ogni struttura convenzionale, costituisce il prodotto di dialettiche negoziali e ha richiesto la soluzione di questioni di notevole complessità in relazione al punto di vista proprio delle Parti.

In tale contesto, particolare rilievo assume il fatto che la “*mediazione*” richiesta da un modulo convenzionale ha comportato l’introduzione nello schema negoziale di un Comitato tecnico paritetico (sulla linea delle esperienze di accordi internazionali che fanno ricorso alle *joint commissions*) volto a una condivisione delle modalità di gestione delle funzioni che le Parti hanno ritenuto appartenenti (per aspetti tra loro anche diversi) alle rispettive aree di competenza con relative problematiche di sovrapposizione.

⁴⁸ Così come era previsto dall’art. 8 del d.l. n. 138/2002 (conv. dalla legge n. 178/2002), come novellato dall’art. 34 bis della legge 9 marzo 2006, n. 80. Ed infatti, per più di un decennio, gli organi di vertice della Società CONI Servizi hanno coinciso con gli organi di vertice del CONI.

⁴⁹ In tal senso, l’art. 1 comma 633 della l. n. 145/2019 modifica l’art. 8, comma 8 del d.l. n. 138/2002 (conv. dalla l. n. 178/2002) prevedendo che “*il contratto di servizio è efficace dopo l’approvazione dell’Autorità di Governo competente in materia di sport*”.

⁵⁰ Attualmente i rapporti tra i due soggetti di vertice, il CONI e la Società, sono disciplinati dal contratto di servizio stipulato il 4 novembre a valere per il secondo semestre del 2019.

L'elemento di equilibrio che deriva – almeno sul piano normativo – dal modulo convenzionale consente in astratto di ipotizzare un coordinamento *interpartes* dei profili di interesse comune, avviando interazioni organizzative che possono realizzarsi tra due pilastri paralleli.

Una terza suggestione – che concorre al profilo di reciproco riconoscimento della autonomia delle due sfere normative regolatrici dell'attività sportiva – è data da un aspetto apparentemente tecnico (che attiene alla previsione normativa di cui all'art. 1, comma 633, della l. n. 145/2019 che ha modificato l'art. 8, comma 4, del d.l. n. 138/2002, conv. dalla l. 178/2002). La nuova disciplina ha, infatti, previsto che per il finanziamento degli organismi sportivi, Sport e Salute S.p.A. istituisce un sistema separato ai fini contabili e organizzativi per il riparto dei contributi pubblici, da compiere anche sulla base degli indirizzi generali in materia sportiva adottati dal CONI in armonia con i principi dell'ordinamento sportivo internazionale. Per l'amministrazione della gestione separata il consiglio di amministrazione della Sport e Salute S.p.A. è stato integrato da un membro designato dal CONI quale consigliere aggiunto. In considerazione, inoltre, della natura pubblica delle risorse distribuite il legislatore ha previsto un potere di revoca totale o parziale delle stesse da parte dell'Autorità di Governo competente in materia di sport in caso di gravi irregolarità nella gestione o di scorretto utilizzo dei fondi trasferiti⁵¹.

Ancora una volta non si tratta di una soluzione innovativa in generale avendo, come noto, il modello della “gestione separata” per la erogazione di risorse a organismi pubblici precedenti istituzionali di assoluto rilievo (primo fra tutti, Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.). Al contempo però l'introduzione anche in quest'ambito del modello della gestione separata rappresenta un riconoscimento di quanto lo studio di M.S. Giannini prefigurava, cioè di un ordinamento “*ancora non perfetto*” e che oggi si avvale di figure organizzative ampiamente testate nell'ordinamento generale e fin qui non adeguatamente applicate nell'ambito dei rapporti fra ordinamento sportivo e regolazione statale dell'attività sportiva⁵².

⁵¹ Il modello della gestione separata adottato per la distribuzione delle risorse agli organismi pubblici trova un precedente, seppur con diverse finalità, nella società per azioni Cassa Depositi e Prestiti. Accanto alla gestione ordinaria avente ad oggetto il finanziamento delle infrastrutture e gli investimenti nei servizi pubblici gestiti da privato o con la partecipazione dei privati, è dotata di una gestione separata incaricata di concedere finanziamenti agli enti pubblici e agli organismi di diritto pubblico, utilizzando, come provvista, il risparmio postale garantito dallo Stato e i fondi provenienti da emissioni di titoli e altre operazioni di raccolta, che possono essere assistiti dalla garanzia dello Stato. Al pari del modello societario in esame, i due modelli di gestione (ordinaria e separata) si caratterizzano per una diversa *governance*: per la gestione separata il Consiglio di amministrazione è integrato con membri di diritto previsti per legge e tre esperti in materia finanziaria. Per ulteriori approfondimenti sull'argomento si v. M. MACCHIA, *La parabola delle partecipazioni statali: paradigmi e tendenze*, in R. CAVALLO PERIN, A. POLICE e F. SAIITA, *L'organizzazione delle pubbliche amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea*, I, Firenze, 2016, pp. 449 ss.

⁵² Il contratto di servizio, come strumento di regolazione dei rapporti, anche finanziari, tra il CONI e la Società era già stato previsto dall'art. 8 comma 8 del d.l. n. 138/2002 (conv. dalla l. n. 178/2002) precedentemente alla riforma. Tuttavia, le modifiche legislative introdotte con la legge n. 145/2019 dalla previsione della incompatibilità delle rispettive cariche di vertice dei due soggetti (art. 1, comma 633) alla necessità che il contratto venga approvato dall'Autorità di Governo competente in materia di sport (art. 1, comma 633) hanno reso tale strumento un effettivo modulo convenzionale utilizzato dalle due controparti contrattuali per cristallizzare l'assetto dei rispettivi interessi.



Più in generale le indicazioni legislative – qui riprese – sembrano andare nella direzione di offrire soluzioni di natura organizzativa ai rapporti fra ordinamento statale e ordinamento sportivo.

Infine, proprio i riferimenti normativi ultimi segnalano quale aspetto di rilievo il fatto che, oltre a una plurisoggettività riconducibile ai due ordinamenti, è lo stesso assetto istituzionale dell'ordinamento statale in materia di attività sportiva ad essere arricchito da un profilo istituzionale di vertice: quest'ultimo è rappresentato dall'Autorità di Governo competente in materia di sport cui le normative qui esaminate attribuiscono una pluralità di funzioni di particolare rilievo. L'assetto che ne deriva viene, in ultima istanza, a rafforzare (ordinandolo in modo gerarchico) le interazioni su cui si basano – nel nuovo quadro normativo – le “*mutue interconnessioni*” e le aspettative di risoluzione (per vie consensuali e/o gestionale) della “*situazione oggettiva di concorso di normazioni contrastanti*”.