RIORDINO DELLO SPORT O RIORDINO DEL CONI?
Commento alla Legge Delega sul riordino dell'Ordinamento Sportivo

di: Simone Boschi
commercialista in Firenze
consulente in sport-management

PRIMA PARTE - 7/8/2019

Il Senato della Repubblica, nella seduta del 6 agosto, ha approvato il Disegno di Legge recante "***Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione***" (Atto Senato n. 1372); il testo era stato esitato alla Camera dei Deputati il 27 giugno scorso (Atto Camera n. 1603).
Ho seguito i lavori senatoriali tramite la Tv Web del Senato, non senza qualche perplessità nell'ascoltare alcuni interventi al microfono a mio avviso non adeguatamente tecnici; numerosi gli emendamenti proposti - qualche volta accompagnati da fiumi di parole in dialetto politichese - quasi tutti respinti, anche alcuni che ritenevo apprezzabili. Nel bene o nel male, la maggioranza ha approvato l'impianto normativo salvaguardandone i contenuti buoni e quelli meno buoni e proteggendolo dalla demagogia: ora aspettiamo i decreti attuativi, dentro ai quali leggeremo quanto egregiamente si avrà lavorato davvero.
Erano in ballo questioni estremamente rilevanti: il riassetto del Coni con il depotenziamento delle sue articolazioni territoriali e la definizione del suo ruolo di vigilanza sull'esercizio diretto delle attività sportive dilettantistiche, la statuizione di un limite a mandati e cariche istituzionali, la definizione dei criteri di assegnazione dei finanziamenti a Federazioni, Enti e Discipline Sportive, oltre ad altro, come vedremo.
Lo Sport è trasversale, senza maglia o colore politico, si sa bene quali sono i problemi che lo affliggono e quali possono essere le soluzioni, semmai cambia la visione strategico-politica, cosa si vuole che sia e che faccia lo Sport e ovviamente quale sorte debba avere il Coni: se mi sbagliassi, da tempo sarebbero state coinvolte le parti tecniche, quei professionisti addetti ai lavori, indipendenti e intellettualmente asettici, che conoscono profondamente l'ambito sportivo in ogni sua piega, da quella regolamentare a quella legale, da quella tributaria e lavoristica a quella contabile, e magari sarebbe stato loro chiesto di redigere un libro bianco quale strumento di analisi del fenomeno sportivo in Italia e contenitore di rimedi per le criticità di settore.
Ma si sa: come la conclusione di un contratto aziendale si concretizza in quella firma frutto della mera volontà imprenditoriale, così qualunque progetto che passa dal Parlamento non può non dipendere dalla volontà politica.
Mi torna a mente un antico detto: la democrazia siede a un tavolo che poggia su quattro gambe: la prima gamba è quella dei sostenitori bravi, capaci e allineati; la seconda di quelli ugualmente allineati ma non bravi e non capaci; la terza di quelli bravi, capaci e dotati di indipendenza intellettuale, talvolta allineati e talvolta no; la quarta, quella di chi, bravo o non bravo, è disallineato a prescindere. Il tavolo può fare a meno di una delle quattro gambe a seconda dello scenario che di volta in volta può presentarsi, ovviamente perdendo parte delle doti di equilibrio ma restando ugualmente in piedi, basta non appoggiarsi troppo.
Prima dell'apertura dei lavori senatoriali è pervenuta al CONI una lettera del CIO per contestare l'approccio governativo alla gestione del Comitato Olimpico e ribadire che nessun controllo specifico può essere esercitato sugli enti di Palazzo H, pena l'adozione di un procedimento di sospensione della licenza olimpica che pregiudicherebbe la partecipazione a Tokyo 2020 e l'organizzazione dei Giochi Invernali 2026 di Milano-Cortina.
La conclusione di questa premessa sta nel fatto che la delega sul riordino sportivo contiene un'ampia e complessa indicazione dei principi direttivi idonei a consentire la regolamentazione dello sport e della sua amministrazione e gestione: sta ora al Governo costruire decreti legislativi

capaci di tener conto di necessità e istanze di tutti gli operatori dello sport e dello sport-management.

I NODI NORMATIVI

Art. 1 - Ordinamento sportivo – il Governo è delegato a emanare norme tese al riordino del Coni e della disciplina di settore, a partire dal c.d. Decreto Melandri (D.Lgs. 242/99) che lo pose sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali; viene dunque da chiedersi chi vigilerà sul Comitato Olimpico, ma forse già sappiamo la risposta, che si scorgerà continuando a leggere.
La delega appare volta a ridefinire le competenze del Coni in coerenza con l'indirizzo governativo già manifestato attraverso l'affermazione della società "cassiere" Sport e Salute SpA, con capitale interamente posseduto dal Ministero dell'Economia e amministratori di nomina governativa: accanto alle nuove attribuzioni finanziarie (il Coni gestirebbe solo le spese di funzionamento e quelle istituzionali, non più le erogazioni a FSN, EPS e DSA) dobbiamo quindi attenderci un nuovo funzionigramma sportivo, tecnico e regolamentare, pur non apparendo peregrino immaginare che la vigilanza passi dal MIBAC allo stesso Governo, ancorché indirettamente tramite il MEF che ne è il braccio finanziario.
Di fronte a questa possibile concentrazione in mano governativa del controllo e della gestione del Coni viene a mente che, all'opposto, fra i principi cui si ispirava il Decreto Melandri vi erano il coinvolgimento di tutte le componenti del mondo sportivo nel funzionamento e nella stessa vigilanza del Coni riguardo allo svolgimento dell'attività dilettantistica e professionistica, con assieme la statuizione di un indirizzo democratico nella nomina degli organi del Comitato Olimpico (v. relazione alla bozza del d.lgs. 242).
Il testo di Legge Delega chiede poi al Governo il riordino e il coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni legislative vigenti, anche in ambito giuridico, perfino contemplando la redazione di un testo unico in materia di sport; la delega riguarda anche la definizione dei contesti delle attività del CONI, delle FSN, delle DSA, degli EPS, dei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato nonché delle associazioni benemerite, riconoscendo al CONI il ruolo proprio di governo dell'attività olimpica.
Questo ambito di delega è particolarmente significativo poiché fa emergere un fatto evidente, e cioè che il sistema di amministrazione e gestione dello Sport in Italia sia attualmente basato su normazione rarefatta e interpretazioni diversificate e affidato a organismi (FSN, EPS, DSA) la cui seppur legittima autonomia ha finito nel tempo per provocare anche effetti forse distorsivi o almeno esondanti: ne sono esempi concreti il grado di autorevolezza assunto da certe "grandi" federazioni, la nomenclatura "soggettiva" delle mansioni cui è erogabile il compenso sportivo a valle della Circolare 1/2016 INL, la riaffermazione di discipline escluse dall'elenco ufficiale CONI (v. delibere 1566, 1568 e 1569) operata da alcune federazioni o enti di promozione superando la gerarchia dell'Ordinamento sportivo.
Il tenore della delega non appare peraltro quello volto a limitare l'autonomia di FNS, DSA ed EPS, ma di razionalizzarla e di dare piena legittimazione al CONI per controllare detti enti anche al fine di erogare a loro carico sanzioni estreme fino al commissariamento (in questo passaggio, la Legge Delega si riferisce solo a FNS e DSA): ecco il "ruolo proprio del CONI di governo dell'attività olimpica" e i suoi "poteri di vigilanza" sulla conformità dell'attività sportiva dilettantistica svolta rispetto agli indirizzi e alle delibere olimpiche.
Come in un tiro di fuoco incrociato, la delega, nel ribadire la piena autonomia gestionale, amministrativa e contabile delle FNS, DSA, EPS e associazioni benemerite rispetto al CONI, salvaguarda il potere ispettivo spettante all'autorità governativa in merito alla gestione e utilizzo dei contributi pubblici: oltre al controllo del Comitato olimpico, anche quello "dell'autorità di Governo competente in materia di sport"; autorità che potrebbe ad esempio essere il Ministro dell'Economia, o altro Ministro, o un Sottosegretario di Stato con delega allo sport: l'articolo 3 del DPCM

27/6/2018 affida all'attuale Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con funzioni di Segretario del Consiglio dei Ministri la delega "*a esercitare le funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche normative, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di sport*" fra cui (i) proposta, coordinamento e attuazione delle iniziative normative, amministrative e culturali in materia di sport e professioni sportive e (ii) *vigilanza sul CONI* anche per quanto riguarda le competenze da esso esercitate sulle sue società strumentali, sul CIP e, unitamente al MIBAC, in relazione alle rispettive competenze, vigilanza e indirizzo sull'Istituto per il Credito Sportivo ***([1])***.

Dagli aspetti tecnici-amministrativi dello Sport a quelli più propriamente legali, contabili, fiscali e lavoristici, il passo è breve: la rarefazione normativa ha spinto negli anni a impostazioni gestorie affidate al "se non è vietato si può fare" e finite, nel migliore dei casi, in qualche verbale di contestazioni. Cogliendo la delega a "migliorare la coerenza giuridica" e "semplificare il linguaggio normativo", non si può non auspicare, ad esempio, che sia espressamente chiarita la sorte dell'Iva nelle prestazioni sportive dilettantistiche rese da società di capitali iscritte nel Registro Coni, assolutamente non dovuta secondo l'articolo 90 comma 1 della L. 289/2002 (Legge speciale, non dimentichiamolo) ma pretesa da Giurisprudenza e Prassi di recente datazione: su questo punto è spontaneo il monito a considerare che, laddove una norma prevedesse chiaramente la debenza del tributo nella casistica rappresentata, si potrebbe assistere alla chiusura di numerosi centri sportivi, con pregiudizio per i lavoratori che vi operano, moltissimi dei quali a libro paga nonostante la (sbagliatissima) opinione secondo cui più è grande l'impianto sportivo e maggiore è l'evasione contributiva.

Sopravviene un suggerimento: se proprio non si potrà fare a meno del gettito Iva derivante dalle attività svolte presso i centri sportivi, almeno si provi a valutare la possibilità di un'aliquota ridotta per le attività rientranti nel gruppo *ATECO 93.1 – attività sportive* quando poste in essere da società di capitali iscritte al Registro CONI in relazione alle sole discipline riconosciute dal Comitato Olimpico ***([2])***.

Successivamente la delega si esprime acché il CONI sia impegnato nel divulgare i principi dell'olimpismo e nell'affermare il ruolo e la partecipazione della donna nello Sport.

Vi è poi richiamo alla definizione di un tetto al numero di mandati nelle cariche degli organi del Coni, e infine all'individuazione di forme di azionariato popolare per lo sport professionistico.

Fine prima parte
SEGUE

([1])

DPCM 27 GIUGNO 2018

IL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303 e successive modificazioni;

Visti i decreti del Presidente della Repubblica in data 31 maggio 2018 di costituzione del nuovo Governo;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 1° giugno 2018, con il quale l'onorevole dott. Giancarlo Giorgetti e' stato nominato Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, con funzioni di Segretario del Consiglio dei ministri;

Visto il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° ottobre 2012 e successive modificazioni, recante: «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei ministri» e, in particolare, gli articoli 20, 25 e 26, concernenti rispettivamente il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica, l'Ufficio per il programma di Governo e l'Ufficio per lo sport;

Vista la legge 27 febbraio 1967, n. 48, e successive modificazioni e integrazioni, e in particolare l'articolo 16, relativo

alla
costituzione e alle attribuzioni del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE), e in particolare il decimo comma, secondo il quale «Partecipa alle riunioni del Comitato, con funzioni di Segretario, un Ministro o un Sottosegretario di Stato, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri» e successive modificazioni e integrazioni;
Visto l'articolo 1, comma 4 della delibera CIPE n. 62/2012, recante «Regolamento interno del CIPE» a norma del quale «Un ministro senza portafoglio o un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, nominato dal Presidente del Consiglio dei
ministri, svolge le funzioni di segretario del Comitato»;
Visto l'articolo 1, comma 19, del decreto-legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 17 luglio
2006, n. 233, con cui sono state attribuite al Presidente del Consiglio dei ministri, tra le altre, le funzioni di competenza
statale in materia di sport;
Ritenuto opportuno delegare al Sottosegretario onorevole dott. Giancarlo Giorgetti le funzioni di cui al presente decreto;

DECRETA:

(omissis)

Art. 3

1. A decorrere dalla data del presente decreto il Sottosegretario e' delegato a esercitare le funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche normative, nonché ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente del Consiglio dei ministri in materia di sport e, in particolare, quelle di:

a) proposta, coordinamento e attuazione delle iniziative normative, amministrative e culturali in materia di sport e di professioni sportive;

b) cura dei rapporti internazionali con enti e istituzioni che hanno competenza in materia di sport, con particolare riguardo all'Unione europea, al Consiglio d'Europa, all'UNESCO e alla Agenzia mondiale antidoping (WADA);

c) cura dei rapporti con enti istituzionali e territoriali, organismi sportivi nonche' altri enti e organizzazioni operanti nel
settore dello sport;

d) sviluppo e promozione, per quanto di competenza, delle attività di prevenzione del doping e della violenza nello sport;

e) vigilanza sul Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), anche per quanto riguarda le competenze da esso esercitate sulle sue
societa' strumentali, sul Comitato Italiano Paralimpico (CIP) e, unitamente al Ministro dei beni e delle attivita' culturali, in relazione alle rispettive competenze, vigilanza e indirizzo sull'Istituto per il credito sportivo; vigilanza, unitamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al Ministero dell'economia e delle finanze, al Ministero della difesa e al Ministero dell'interno, in relazione alle competenze sportive, sull'Aero Club d'Italia; vigilanza sul Collegio nazionale dei maestri di sci;

f) coordinamento delle attivita' dell'Osservatorio nazionale per l'impiantistica sportiva e delle connesse attivita' per la realizzazione del programma straordinario per l'impiantistica sportiva;

g) proposta, concertazione e definizione degli indirizzi di governance in materia di sport, anche nell'ambito del Tavolo
nazionale per la governance;

h) promozione di eventi sportivi di rilevanza nazionale e internazionale;

i) monitoraggio della titolarita' e della commercializzazione dei diritti di cui al decreto legislativo 9 gennaio 2008, n. 9;

l) promozione delle misure per il riordino e il rafforzamento della disciplina delle scommesse sportive nonche' per la prevenzione
della manipolazione delle relative competizioni;

m) adozione di iniziative volte a promuovere l'adesione ai valori dello sport;

n) cooperazione con le Istituzioni dell'Unione europea nella predisposizione di testi normativi in materia di sport e nelle attività di recepimento nell'ordinamento nazionale, nonché di riconoscimento delle qualifiche professionali straniere per l'esercizio di professioni sportive;

o) attività connessa ai finanziamenti destinati dalla legge agli interventi per l'impiantistica sportiva, da realizzare mediante la costruzione, ampliamento, ristrutturazione, completamento e adeguamento alle norme di sicurezza di impianti sportivi, e relative
iniziative normative;

p) attivita' connessa all'erogazione dei contributi relativi al cinque per mille dell'IRPEF alle associazioni sportive dilettantistiche;

q) attivita' connessa alla erogazione dell'assegno straordinario vitalizio, intitolato a Giulio Onesti, in favore degli sportivi italiani che versano in condizione di grave disagio economico, di cui alla legge 15 aprile 2003, n. 86.

2. Per l'esercizio delle funzioni di cui al presente articolo, il Sottosegretario si avvale dell'Ufficio per lo sport.

(omissis)

([2])

Appare opportuno far presente che il gruppo ATECO 93.1 rappresenta l'universalità delle attività sportive dilettantistiche svolgibili e sottocomprende i codici:

93.11 – gestione di impianti sportivi (stadi, piscine, impianti polivalenti, altri n.c.a.);

93.12 attività di club sportivi;

93.13 palestre;

93.19 altre attività sportive (enti e organizzazioni sportive, promozione di eventi sportivi, altre attività sportive n.c.a.).

E' utile altresì attenzionare il fatto che la definizione di "palestra" non coincide con quella di "centro fitness": è palestra qualunque luogo attrezzato per praticare sport generalmente al chiuso; dal greco *PALE* = lotta o *PALAIO* = io lotto; in merito alla caratteristica *indoor* si dovrebbe poi considerare che ai tempi dell'antica Roma la palestra era un cortile circondato da portici ubicato presso le terme; in quelli più remoti dell'antica Grecia era un semplice piazzale sabbioso o un peristilio quadrangolare (ancora un cortile), dunque trattavasi in ogni caso di ambienti all'aperto.