

## RIFORMA DELLO SPORT ITALIANO: VIOLAZIONE DELLA CARTA OLIMPICA, CONSEGUENZE E RIMEDI

Di Fabio Tucci<sup>1</sup>

Per chi opera nel settore dello sport è pacifico che il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (“CONI”) sia la “federazione delle federazioni sportive” per l’Italia, che il Comitato Olimpico Internazionale (“CIO”) sia l’ente sportivo sovranazionale di riferimento per la gestione degli sport olimpici (anche tramite i comitati olimpici nazionali e i comitati organizzatori dei giochi olimpici estivi o invernali) e che il CONI, come tutti gli altri comitati nazionali olimpici, operi in autonomia organizzativa e gestoria, in quanto ente “politicamente neutro” in virtù del principio dettato dall’art. 5 della Carta Olimpica (la “Costituzione” per il movimento olimpico), il rispetto della quale è essenziale per essere parte dell’autonomo ordinamento sportivo.

Per meglio comprendere come si è arrivati al conflitto di questi giorni tra il CIO e il Governo Italiano in merito all’autonomia del CONI, occorre risalire ai primi anni 2000, in quanto, con la L. n. 178/2002, emanata in vista di Torino 2006, il CONI ha iniziato a perdere potere gestorio in considerazione della crisi economico-finanziaria in cui versava. Essa era dovuta principalmente alla forte flessione delle entrate dagli introiti del Totocalcio e alla necessità di maggior operatività e flessibilità soprattutto nella gestione delle attività commerciali di sfruttamento della proprietà intellettuale olimpica.

Fu, allora, costituita la Coni Servizi S.p.A., società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, ente snello, commerciale e operativo, agente per conto del CONI. La stessa neocostituita società fu subito utilizzata, tra le altre attività legate alle sponsorizzazioni, per dare esecuzione al *joint marketing* agreement stipulato proprio con il TOROC in vista dei Giochi. Fu, poi, stipulato un contratto ad hoc, di servizio, tra CONI e Coni Servizi S.p.A., affinché quest’ultima potesse sfruttare al meglio gli asset olimpici anche utilizzando parte del capitale umano del CONI.

In tale contesto, la L. n. 280/2003 ha ribadito formalmente l’autonomia dello sport, asserendo che *“La Repubblica riconosce e favorisce l’autonomia dell’ordinamento sportivo nazionale, quale articolazione dell’ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato Olimpico Internazionale. I rapporti tra l’ordinamento sportivo e l’ordinamento della Repubblica sono regolati in base al principio di autonomia, salvi i casi di rilevanza per l’ordinamento giuridico della Repubblica di situazioni giuridiche soggettive”*.

Non dimentichiamo che la giustizia statale non è competente in materia di controversie sportive, fatto salvo il caso che dalle stesse possa derivare un pregiudizio alle posizioni soggettive o quando la controversia abbia ad oggetto rapporti di natura patrimoniale tra società, associazioni e atleti.

Nel 2018 il governo italiano ha ritenuto di dover riformare l’intero settore sportivo nazionale in considerazione della necessità di de-burocrizzarlo, di gestire in trasparenza i conflitti d’interesse e di adeguarne la gestione all’attuale realtà di fatto anche dal punto di vista lavoristico.

Più dettagliatamente, con la L. 30 dicembre 2018, n. 145 (la Finanziaria 2019), la legge delega 8 agosto 2019, n. 86 e con i successivi relativi cinque decreti legislativi, attuativi, del 24 novembre 2020 è stata realizzata la revisione e l’attualizzazione della normativa disciplinante lo sport con particolare riferimento alle categorie professionistiche e dilettantistiche del “lavoratore sportivo”.

Sintetizzando, tale riforma ha, principalmente, ad oggetto:

- l’abolizione, entro luglio 2022, del vincolo sportivo a fronte della corresponsione di un premio di formazione alle associazioni ed alle società sportive dilettantistiche che hanno formato l’atleta;
- la ridefinizione del professionismo e del dilettantismo sportivo, prevedendo tutele lavoristiche (minimi salariali e contributive) e previdenziali;

---

<sup>1</sup> (Fabio Tucci, avvocato presso lo Studio Morone di Torino è stato Head of Legal del TOROC e Head of Legal and Human Resources di Juventus FC S.p.A. È socio AIAS. e-mail: f.tucci@studiomorone.it)

- abolizione della Coni Servizi S.p.A.;
- la ridefinizione dei rapporti di rappresentanza degli atleti e delle società sportive e di accesso ed esercizio della professione di agente sportivo;
- il riordino e riforma delle norme di sicurezza per la costruzione e l'esercizio degli impianti sportivi e della normativa in materia di ammodernamento o costruzione di impianti sportivi in linea con gli altri paesi europei;
- la garanzia della pari opportunità per lo sport professionistico e dilettantistico femminile;
- la garanzia di pari diritti nell'accedere alla pratica sportiva per i disabili;
- la disciplina del volontariato nello sport;
- gli incentivi alla pratica sportiva di base, valorizzando un sano stile di vita sano;
- la previsione di un meccanismo di finanziamento automatico allo sport;
- la trasparenza, l'etica e la de-burocratizzazione dello sport;
- la sicurezza nella pratica degli sport invernali.

Al di là delle diverse aree dello sport toccate dalla riforma, di cui il lettore potrà approfondire quanto di proprio interesse, rileva, ai nostri fini, il fatto che l'abolizione della Coni Servizi S.p.A. e la contestuale delega della gestione dei fondi dedicati allo sport, delle competenze strategiche e del capitale umano a Sport e Salute S.p.A. (ente di espressione governativa, partecipata al 100% dal Ministero dell'Economia) abbiano comportato la fine dell'autonomia del CONI.

Con la Finanziaria 2019, Coni Servizi S.p.A. si è trasformata in *Sport e Salute S.p.A.*, operando come "struttura operativa per conto della autorità di governo, competente in materia di sport".

Il 4 novembre 2019 è stato stipulato un accordo di servizio tra CONI e Sport e Salute S.p.A. Sempre con detta legge, rileva sottolineare che il livello di finanziamento del CONI e di Sport e Salute S.p.A. è stato definito nella misura annua del 32% 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 sportivi, palestre e altre attività sportive.

Al CONI, quindi, sono stati assegnati 40 milioni di euro annui, per il finanziamento delle spese relative al proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali, nonché per la copertura degli oneri relativi alla preparazione olimpica e al supporto alla delegazione italiana, mentre a Sport e Salute S.p.A. viene attribuita una quota non inferiore a 368 milioni di euro annui, ovvero i finanziamenti più sostanziali per lo sport, oltre al capitale umano gestionale e alla governance sportiva.

Quanto sopra ha comportato, per il CIO, la violazione della Carta Olimpica e, in particolare, dell'art. 5, statuente che ogni organizzazione sportiva aderente al Movimento Olimpico debba essere politicamente neutra, dell'art. 27, comma 6, disponente che "I Comitati olimpici nazionali ("National Olympic Committees" o "NOCs") debbano preservare la propria autonomia e resistere a pressioni di qualsiasi tipo, incluse quelle politiche, giuridiche, religiose o economiche", nonché del comma 6 dell'articolo 27 statuente che "*la costituzione, la legge o altre norme in vigore nella Nazione in questione, non debbano ostacolare l'attività o la libera espressione del NOC stesso*". La conseguenza di tale violazione consiste nella sospensione del NOC di riferimento, comminata dal Comitato Esecutivo ("Executive Board") del CIO.

La Carta Olimpica, al Capitolo VI, infatti, prevede sanzioni e procedure (cfr. art. 59, 1.4 e art. 61). L'art. 59, al comma 1.4 elenca le sanzioni in caso di violazione della Carta Olimpica da parte di un NOC, incluse quelle in materia di doping, essendo le più rilevanti la sospensione e la revoca, mentre l'art. 61 "*Dispute Resolution*" demanda la competenza decisoria al Comitato Esecutivo del CIO o al TAS (Tribunale arbitrale Sportivo) anch'esso con sede a Losanna.

Dal punto di vista giuridico e concettuale, rileva, per il CIO, il principio della neutralità della gestione dello sport, sulla quale tanto si è detto e scritto, essenziale per garantirne l'indipendenza, l'universalità e l'oggettività, quindi la funzionalità.

Già a fine 2018, il CIO, tramite il suo Presidente, Thomas Bach, affermò che: *"dopo aver parlato con il Coni e con il Governo, sono fiducioso che verrà trovata una soluzione per gli interessi dell'Italia e dello sport"*. Con il 1° gennaio 2019, come noto, ha luogo, nella Finanziaria 2019, il primo atto della riforma della governance sportiva, in quanto Sport e salute S.p.A. sostituisce Coni Servizi S.p.A. Sempre, Thomas Bach, dopo aver assegnato l'organizzazione dei XXV Giochi Olimpici Invernali Milano-Cortina 2026, il 24 giugno 2019, comunica al Presidente del Consiglio dei Ministri, Giuseppe Conte, seppur non ufficialmente, i suoi timori circa la perpetrata violazione delle disposizioni della Carta Olimpica e quest'ultimo lo rassicura.

Successivamente, il 12 ottobre 2020, Thomas Bach scrive a Giuseppe Conte per sollecitare l'intervento normativo volto a porre termine alla violazione della Carta Olimpica, sostenendo che «Il Coni non dovrebbe essere riorganizzato mediante decisioni unilaterali da parte del governo. La sua governance interna e le sue attività devono essere stabilite e decise nell'ambito del proprio statuto, e la legge non dovrebbe avere per obiettivo un *micromanaging* della sua organizzazione interna e delle sue attività». Tale principio viene ribadito dallo stesso presidente del CIO lo scorso 2 dicembre, ma senza esito.

Seguono altri ammonimenti del CIO, fino al 26 gennaio 2021, quando, alla vigilia del Comitato esecutivo del CIO del 27, il Consiglio dei ministri, su proposta del Presidente, Giuseppe Conte, e del Ministro per le politiche giovanili e lo sport, Vincenzo Spadafora, ha approvato un decreto legge recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del CONI per assicurare la piena operatività dello stesso Comitato e la sua autonomia e indipendenza, quale componente del CIO. Il CONI riavrà, quindi, la sua dotazione organica di personale, anche dirigenziale.

È previsto che il personale di Sport e salute S.p.a. già dipendente del CONI alla data del 2 giugno 2002 che, alla data di entrata in vigore del decreto, presta servizio presso lo stesso ente in regime di avvalimento, sia trasferito nel ruolo del personale del CONI con qualifica corrispondente a quella attuale, fatta salva l'opzione per restare alle dipendenze di Sport e salute S.p.A. Il completamento della pianta organica del CONI avviene mediante concorsi pubblici per titoli ed esami, con riserva del 50 per cento dei posti messi a concorso al personale dipendente a tempo indeterminato della società Sport e salute S.p.A. in avvalimento presso il CONI che non rientra nel previsto trasferimento. Ai fini del perseguimento delle finalità istituzionali del CONI, è previsto il trasferimento a quest'ultimo di impianti sportivi e fabbricati specificamente individuati (D.L. 29 gennaio 2021, n. 5 entrato in vigore il 30 gennaio 2021). Tale decreto legge dovrà essere convertito in legge nei sessanta giorni dal 30 gennaio 2021 onde evitare di violare nuovamente i precetti della Carta Olimpica.

Il presidente del Coni, Giovanni Malagò, una volta approvato tale Decreto Legge, ha immediatamente avvertito Thomas Bach, il quale ha manifestato la sua soddisfazione per il salvataggio *"last minute"*. Sempre il 26 gennaio 2021, lo stesso Malagò, intervenendo alla Camera dei Deputati, ha ribadito che *"Il CIO non chiede nulla di diverso da ciò che il governo italiano si è sempre impegnato di fare, per la prima volta il 24 giugno 2019, quando l'Esecutivo ha firmato l'Host City Contract per le Olimpiadi invernali di Milano-Cortina 2026. Ci siamo ridotti così perché la società Sport e salute S.p.A., diventata emanazione del governo, nel frattempo non ha scorporato le funzioni del Coni: pianta organica e asset. Nell'ambito delle sue funzioni, il Coni non può dipendere da una società del governo. Credo che c'è la volontà di sistemare la situazione ma per colpa della politica questo discorso in 25 mesi non è stato risolto. Il CONI, come ogni altro comitato olimpico dev'essere libero di autodeterminarsi e non può essere una società dello Stato che stabilisce quelle che sono le funzioni del CONI e, soprattutto, automaticamente il personale e gli asset, quando parliamo della ricerca degli sponsor, non posso andare da soggetto che è un dipendente di una società dello Stato e dirgli: Mi fai tu il marketing per i cinque cerchi olimpici per andare a Tokyo o per andare a Pechino'. Non può esistere: quella persona deve lavorare per il Coni. Inoltre non capisco perché il Coni debba spendere l'Iva per pagarlo e*

*addirittura, essendo la società Sport e salute una spa, ci mette anche un markup del 5%. Se quella persona non la posso prendere, né devo poter prendere un'altra con cui faccio il marketing. E la stessa cosa vale anche per tutte le altre funzioni".*

L'*Host City Contract* è il contratto che viene sottoscritto dalle più alte cariche dello Stato e degli enti locali coinvolti una volta che i Giochi Olimpici vengono assegnati alla "città ospite". Lo stesso include molteplici obblighi a tutela della fattibilità dei Giochi stessi, dell'impiantistica sportiva, degli sponsor e dei broadcaster, affinché la stessa manifestazione sportiva possa avere luogo.

Il 27 gennaio scorso, i membri del Comitato Esecutivo del CIO hanno deliberato per la "chiusura" del caso CONI, mutuando dalle parole del Presidente Thomas Bach.

In costanza della violazione della Carta Olimpica, le nazionali olimpiche italiane avrebbero partecipato ai Giochi Olimpici di Tokio, come singoli atleti indipendenti (*Independent Olympic Athletes* – "IOA") senza tricolore e inno, con notevoli danni d'immagine e causati dall'inadempimento dei contratti di sponsorizzazione olimpica, di broadcasting, di sponsorizzazione individuale degli atleti, ecc., come, peraltro, accaduto, per diverse ragioni nelle ultime edizioni dei Giochi Olimpici ai NOC di India, Kuwait e Bielorussia. A titolo di esempio, per comprendere praticamente quanto sarebbe potuto accadere, ricordiamo che, durante i Giochi Olimpici di Rio 2016, la delegazione IOA fu integralmente composta da atleti Kuwaitiani, in quanto il CIO sospese il Comitato Olimpico Kuwaitiano proprio per la mancanza di autonomia dal governo. Fehaid Aldeehani, atleta del Kuwait, durante i Giochi Olimpici di Rio è stato, infatti, il primo atleta IOA ad aggiudicarsi una medaglia d'oro. Altra conseguenza: ogni pagamento dovuto dal CIO venne effettuato direttamente ai singoli atleti anziché al NOC di riferimento.

Proseguendo tale situazione conflittuale col CIO, sarebbe stato a rischio anche il corrispettivo di quasi un miliardo di euro, dovuto dallo stesso CIO (derivante principalmente dall'*Olympic Partner Programme* e dal broadcasting dei Giochi) per l'organizzazione dei Giochi Olimpici Invernali di Milano-Cortina del 2026. Va da sé che, in tal caso, anche lo staff dirigenziale a seguito delle nazionali olimpiche e giornalisti italiani non avrebbero potuto seguire "in presenza" i Giochi Olimpici, per il perdurare dell'inadempimento, in quanto sarebbero stati sicuramente privati dei necessari accrediti ("Accreditations"), rilasciati a discrezione del CIO.

Anche dal punto di vista giuridico, la coesistenza di una pluralità di ordinamenti giuridici settoriali è sostanzialmente incontestata dall'affermarsi della teoria istituzionalista di Santi Romano e, per l'ordinamento sportivo, di Cesarini Sforza. Più operativamente, l'autonomia dello sport garantisce neutralità e celerità nella gestione sportiva e, in particolare, nell'amministrazione della giustizia sportiva, necessariamente celere per garantire la continuità delle competizioni sportive (si pensi alle motivazioni alla base del "vincolo di giustizia"). Affinché questo accada, è essenziale il mantenimento della gestione autonoma delle risorse economiche e del capitale umano dello sport per salvaguardarlo dalla potenziale strumentalizzazione politica anche in considerazione della sempre più attuale rilevanza educativa e sociale dello stesso, cardine per la crescita del Paese.