

L'ordinamento sportivo e le organizzazioni collettive: il CONI

Finanzaediritto.it 26 gennaio 2010

Il CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano), organismo di vertice cui fa capo lo sport nazionale nella quasi totalità delle sue manifestazioni, è sorto nel lontano 1908 come associazione costituita dai rappresentanti dei vari sport, con l'inquadramento in esso di tutte le Federazioni sportive allora esistenti, al fine di preparare ed assistere la partecipazione italiana alle Olimpiadi.

Nel 1914 un parlamentare dell'epoca, l'on. Montrè, procedette ad una prima formazione di ciò che poi sarebbe stato il Comitato: successivamente, nel 1927, si decise l'accorpamento di tutte le Federazioni sportive, e infine, con la legge 6 febbraio 1942, n. 426, il CONI venne riconosciuto dallo Stato come ente dotato di personalità giuridica, preposto alla cura, all'organizzazione e allo sviluppo dello sport. L'assetto definitivo dell'ente veniva completato con il D.P.R. 530/1974.

In base alla legge suddetta, al CONI era affidato il compito di approvare gli statuti e i regolamenti delle organizzazioni sportive "per mezzo delle Federazioni" (art. 3), erano devoluti i proventi del tesseramento degli iscritti alle Federazioni (art. 4), era affidato il potere di controllare le Federazioni stesse, di approvarne i bilanci, di esaminare gli statuti, di predisporre le norme relative all'ordinamento degli uffici e la nomina dei segretari^[1].

Il CONI si presentava, agli albori, come ente strumentale del Partito Nazionale Fascista (che vedeva lo sport come "*instrumentum regni*"), che contribuiva al suo finanziamento e provvedeva alla nomina dei membri del Consiglio nazionale, e coerentemente all'ispirazione totalitaria di questo partito rappresentava, attraverso le varie Federazioni, l'espressione organizzativa dell'intera realtà dello sport nazionale: in seguito l'evoluzione politica e legislativa ha portato alla rescissione di ogni legame tra il CONI ed il Partito Fascista, ma è rimasta la concezione monopolistica dell'organizzazione collettiva del fenomeno sportivo.

Soltanto con la legge 23 marzo 1981, n. 91, si giunge a delimitare la portata del criterio organizzativo monopolistico, in particolare con l'art. 1, il quale dispone che "*L'esercizio dell'attività sportiva, sia essa svolta in forma individuale o collettiva, sia in forma professionistica o dilettantistica, è libero*": tale disposizione costituisce applicazione di un diritto fondamentale, riconducibile all'art. 2 della Costituzione, ai sensi del quale "*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità*".

Tale ente ha subito una profonda riorganizzazione, che ha preso le mosse dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 (c.d. "legge Bassanini"), ad opera del decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242 ("Riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano -CONI-, a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59") e del successivo decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito il legge 8 agosto 2002, n. 178: in particolare il decreto legislativo suddetto (c.d. "decreto Melandri") ha introdotto importanti modifiche rispetto alla legge istitutiva 426/1942, ridisegnando le finalità, l'organizzazione e la stessa collocazione del CONI all'interno del governo dello sport. Il decreto Melandri è stato poi a sua volta recentemente modificato dal già citato decreto legislativo 8 gennaio 2004, n. 15 (c.d. "decreto Pescante"), ma rimane comunque, nel suo testo modificato, la legge di riferimento per l'ordinamento e l'assetto del CONI.

In particolare viene riconosciuta esplicitamente la personalità giuridica di diritto pubblico del CONI (art. 1), viene prevista la vigilanza da parte del Ministero per i beni e le attività culturali (mentre in precedenza vi era quella del Ministero del turismo - artt. 1 e 13), viene previsto per la prima volta uno Statuto e ne vengono individuate le finalità (art. 2), si stabilisce che le Federazioni non sono più organi del CONI e non hanno più personalità pubblica (anche se i loro presidenti fanno parte del Consiglio nazionale del CONI), e vengono infine dettate norme relative agli organi, all'organizzazione e al personale. Da sottolineare poi l'abrogazione della legge istitutiva del CONI, cui si sostituisce la normativa contenuta nel decreto e quella prevista dal nuovo Statuto del medesimo Ente.

Il CONI consolida la sua duplice collocazione di ente pubblico sovraordinato a tutta l'organizzazione sportiva italiana e di comitato olimpico riconosciuto dal CIO: in esso continuano dunque ad assommarsi due differenti sfere

di attribuzioni e di funzioni derivanti dalla sua contestuale appartenenza tanto all'ordinamento statale italiano quanto all'ordinamento sportivo internazionale.

A quest'ultimo proposito è interessante osservare la già citata disposizione dell'art. 2, che distingue fra i compiti e le attribuzioni spettanti al CONI nell'ambito dell'ordinamento statale e quelli spettanti allo stesso nell'ambito dell'ordinamento sportivo internazionale: sotto il primo profilo viene attribuita al CONI *"l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale"*, nonché *"la promozione della massima diffusione della pratica sportiva, nei limiti di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616"*, mentre sotto il secondo profilo viene riconosciuta al CONI la competenza in ordine alla preparazione degli atleti e all'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali finalizzate alla preparazione olimpica, nonché ad adottare misure di prevenzione e repressione di sostanze dopanti.

In sostanza il decreto Melandri ha ribadito la natura pubblicistica del CONI, rafforzando comunque la sua posizione di ente deputato dal nostro ordinamento al governo dello sport e di centro di riferimento per tutte le iniziative internazionali di competenza del CIO.

Con lo Statuto adottato dal Consiglio nazionale nella seduta del 24 marzo 2000, si attua la riforma del CONI prevista dal decreto legislativo 242/1999; quanto ai contenuti del testo statutario, oltre all'istituzione della Camera di conciliazione e arbitrato per lo sport, le principali novità concernevano:

- a) l'apertura degli organi di governo del CONI ad atleti e tecnici sportivi in percentuale significativa;
- b) l'individuazione dei requisiti necessari per essere qualificati come atleti e tecnici sportivi;
- c) l'introduzione di un regime di controlli meno incisivo;
- d) il limite dei due mandati con riferimento al presidente del CONI e ai membri della Giunta;
- e) la privatizzazione delle Federazioni;
- f) la lotta al *doping* come compito obbligato del CONI;
- g) la promozione dello sport sociale da parte del Comitato nazionale sport per tutti, completamente ridisegnato.

Il nuovo Statuto del CONI è stato adottato dal Consiglio Nazionale il 26 febbraio 2008.

La riforma del 1999 è stata poi, come accennato, seguita da quella di cui al decreto legge 8 luglio 2002, n. 138, convertito in legge 8 agosto 2002, n. 178, con il quale il Ministero delle Finanze ha costituito una Società per azioni denominata CONI Servizi S.p.a., il cui capitale sociale (stabilito inizialmente in 1 milione di euro) è interamente posseduto dal Ministero medesimo, anche se è la Giunta nazionale del CONI a designare i membri del consiglio di amministrazione: per effetto del decreto in questione, il personale del CONI resta alle dipendenze della CONI Servizi S.p.a., la quale succede in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità dei beni facenti capo all'ente pubblico^[2].

Tutte le relazioni, anche di natura economico-finanziaria, tra il CONI e la CONI Servizi S.p.a sono determinate su base annuale da un apposito contratto di servizio, i cui criteri e parametri fondamentali vengono definiti di anno in anno dalla Giunta nazionale.

Con lo stesso decreto, inoltre, l'attività di gestione, organizzazione ed esercizio delle scommesse e dei concorsi pronostici è passata all'Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato, rimanendo comunque in capo al CONI un'importante quota degli incassi sui giochi connessi alle manifestazioni sportive.

Così statuendo il legislatore ha di fatto svuotato di competenze operative e gestionali l'ente pubblico CONI, relegandolo ad una funzione puramente di indirizzo e promozione dello sport^[3].

Infine, quanto alle ultime novità introdotte dal d. lgs. 15/2004, ciò che emerge è in primo luogo la volontà del legislatore di sottolineare ancora maggiormente il ruolo centrale del CONI all'interno dell'ordinamento sportivo italiano: in tal senso deve essere interpretata la restituzione della caratteristica peculiare dell'Ente quale

“confederazione delle Federazioni”^[4], e la nuova composizione dei suoi organi centrali, ancora più rappresentativi di tutte le istituzioni ed organismi sportivi nazionali.

Su questi ultimi sono parimenti accresciuti i poteri di indirizzo, controllo e coordinamento da parte del Consiglio nazionale, al quale viene peraltro restituito il compito di deliberare in ordine al commissariamento delle Federazioni sportive nazionali^[5], e della Giunta nazionale.

Viene anche accresciuto il potere di controllo della Giunta nazionale sulle Federazioni stesse e sugli Enti di promozione sportiva riconosciuti in merito alle modalità di utilizzo dei contributi finanziari erogati in loro favore, con la possibilità di determinare preventivamente vincoli di destinazione sugli stessi.

Da ricordare è poi la previsione contenuta nell’art. 1 comma 23 del decreto Pescante, la quale, in deroga a quanto disposto dal codice civile per le associazioni con personalità giuridica di diritto privato, stabilisce che i bilanci delle Federazioni sportive nazionali siano deliberati annualmente dai rispettivi Consigli federali, non dalle Assemblee, e successivamente sottoposti alla Giunta nazionale del CONI per la necessaria approvazione: la *ratio* di tale norma si rinviene nella volontà del legislatore di ridurre e semplificare gli oneri finanziari e burocratici posti a carico delle Federazioni in occasione della predisposizione ed approvazione dei bilanci, a causa soprattutto del rilevante numero di società ed associazioni affiliate aventi diritto al voto e quindi a partecipare alle assemblee di bilancio.

Infine va segnalata la soppressione del Comitato nazionale sport per tutti, che in effetti non si è mai costituito a causa della ferma opposizione di Regioni ed Enti locali.

Sono organi del CONI:

a) **Consiglio nazionale**: costituisce il massimo organo rappresentativo dello sport nazionale, le cui finalità sono da individuarsi nella diffusione della c.d. “idea olimpica”, nella predisposizione delle attività necessarie per la preparazione olimpica, nel coordinamento dell’attività sportiva nazionale che è chiamata a disciplinare, nonché nell’armonizzazione dell’azione delle Federazioni sportive nazionali.

Per quanto concerne la composizione dell’organo in esame, esso è composto dal Presidente del CONI, dai presidenti delle Federazioni sportive nazionali, dai membri italiani del CIO, dagli atleti e tecnici sportivi in rappresentanza delle Federazioni sportive nazionali (a condizione che non abbiano subito sanzioni di sospensione dall’attività sportiva conseguente all’utilizzo di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche), da un membro in rappresentanza dei presidenti degli organi periferici di livello regionale e un membro in rappresentanza degli organi periferici di livello provinciale. Lo Statuto può prevedere la partecipazione a singole sedute di altri soggetti, tuttavia senza diritto di voto.

In particolare, il Consiglio nazionale ha i seguenti compiti, individuati dall’art. 6 dello Statuto:

- adottare lo Statuto e gli altri atti normativi di competenza, nonché i relativi atti di indirizzo interpretativo ed applicativo;
- stabilire i principi fondamentali ai quali devono uniformarsi gli statuti delle Federazioni sportive nazionali;
- deliberare in ordine ai provvedimenti di riconoscimento, ai fini sportivi, delle Federazioni sportive nazionali, delle società ed associazioni sportive, degli enti di promozione sportiva, delle associazioni benemerite e di altre discipline sportive associate al CONI e alle Federazioni, sulla base dei requisiti fissati dallo Statuto;
- stabilire, nell’ambito di ciascuna Federazione sportiva nazionale, i criteri per la distinzione dell’attività sportiva dilettantistica da quella professionistica;
- stabilire i criteri e le modalità per l’esercizio dei controlli sulle Federazioni sportive nazionali e dei controlli da parte di queste sulle società ed associazioni sportive;
- formulare indirizzi generali sull’attività dell’Ente e sui criteri di formazione del bilancio preventivo; esprimere un parere sullo schema di bilancio preventivo e approvare il bilancio consuntivo;
- esprimere un parere sulle questioni ad esso sottoposte dalla Giunta nazionale.

b) **Giunta nazionale:** l'art. 7 dello Statuto attribuisce ad essa la veste di organo deputato a svolgere sia le funzioni di indirizzo e di controllo dell'attività amministrativa e gestionale dell'Ente, sia quelle di controllo sulle Federazioni sportive nazionali e sulle articolazioni interne delle stesse Federazioni.

Per quanto concerne la composizione della Giunta nazionale, premesso che la carica di componente della Giunta è incompatibile con qualsiasi altra carica direttiva di enti, associazioni o organismi sportivi nazionali e territoriali, e con quella di componente del Consiglio nazionale (ad eccezione di quella di presidente e di membro del CIO), essa è composta dal presidente del CONI, che la presiede, dai membri italiani del CIO, da dieci rappresentanti delle Federazioni sportive nazionali (almeno tre dei quali eletti fra gli atleti e i tecnici sportivi), da un rappresentante nazionale degli Enti di promozione sportiva e da due rappresentanti delle strutture territoriali del CONI (di cui uno regionale e uno provinciale). Essa è integrata, per le deliberazioni concernenti gli aspetti specificatamente connessi alla pratica sportiva per disabili, da un rappresentante del Comitato italiano paralimpico.

In particolare la Giunta nazionale ha i seguenti compiti:

- formula la proposta di statuto dell'Ente;
- delibera sull'ordinamento e sull'organizzazione dei servizi e degli uffici e sulla consistenza degli organici;
- esercita i poteri di controllo sull'organizzazione generale dei servizi e degli uffici dell'Ente;
- approva il bilancio preventivo e sottopone al Consiglio nazionale il bilancio consuntivo per l'approvazione;
- controlla le Federazioni sportive nazionali, approvando i loro bilanci e stabilendo contributi finanziari in favore delle stesse;
- delibera, sentito il Consiglio Nazionale, sulla proposta di commissariamento delle Federazioni sportive nazionali in caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi federali, oppure in caso di constatata impossibilità di funzionamento dei medesimi;
- nomina il Segretario generale.

c) **Presidente:** è eletto dai presidenti delle Federazioni sportive nazionali, dai membri italiani del CIO, da quattro rappresentanti designati nel proprio ambito dall'organo di gestione di ciascuna Federazione nazionale, dai presidenti dei Comitati regionali e dai presidenti dei Comitati provinciali di Trento e Bolzano, ed è nominato con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali vigente. È individuato tra soggetti tesserati da almeno due anni o ex tesserati per identico periodo di Federazioni sportive nazionali.

Ha la rappresentanza legale dell'Ente, anche nell'ambito delle organizzazioni sportive internazionali, e in aggiunta a ciò l'art. 8 dello Statuto gli riconosce, da un lato, funzioni di garanzia (quali il compito di assicurare l'attuazione delle deliberazioni del Consiglio e della Giunta), e dall'altro funzioni propulsive in ordine all'adozione di provvedimenti di competenza della Giunta, nonché poteri sostitutivi esercitabili nei casi di necessità ed urgenza relativamente alle deliberazioni di competenza di quest'ultima.

d) **Segretario generale:** è nominato dalla Giunta nazionale tra soggetti in possesso di adeguati requisiti tecnico-professionali, svolge i seguenti compiti:

- provvede alla gestione amministrativa dell'Ente in base agli indirizzi generali della Giunta nazionale e cura l'organizzazione generale dei servizi e degli uffici;
- predispone il bilancio dell'Ente;
- espleta i compiti ad esso affidati dall'ordinamento sportivo internazionale ed esercita le altre attribuzioni previste dallo Statuto (art. 9).

f) **Collegio dei Revisori dei Conti:** si tratta di un organo di nomina ministeriale destinato a svolgere compiti relativi all'aspetto contabile e gestionale dell'Ente.

E' composto da cinque membri, dei quali uno in rappresentanza del Ministero competente e gli altri scelti tra gli iscritti al registro dei revisori contabili o tra persone in possesso di specifica professionalità.

g) **Alta Corte di giustizia sportiva:** costituisce l'ultimo grado della giustizia sportiva per le controversie aventi ad oggetto diritti indisponibili o per le quali le parti non abbiano pattuito la competenza arbitrale. E' composta da 5 giuristi "di chiara fama", e sono sottoposte al suo giudizio soltanto le controversie valutate come di notevole rilevanza per l'ordinamento sportivo nazionale.

h) **Tribunale nazionale di arbitrato per lo sport:** ha competenza arbitrale sulle controversie che contrappongono una Federazione sportiva nazionale a soggetti tesserati, affiliati o licenziati, a condizione che siano stati previamente esauriti i ricorsi interni alla Federazione o comunque si tratti di decisioni non soggette a impugnazione nell'ambito della giustizia federale, con esclusione delle sanzioni che hanno comportato l'irrogazione di sanzioni inferiori a 120 giorni, a 10.000,00 euro di multa o ammenda, e delle controversie in materia di doping. Al Tribunale può inoltre essere devoluta, mediante clausola compromissoria o altro espresso accordo delle parti, qualsiasi controversia in materia sportiva, anche tra soggetti non tesserati, affiliati o licenziati.

i) **Tribunale Nazionale Antidoping:** è competente per i ricorsi contro le deliberazioni in materia di doping degli organi di giustizia delle Federazioni sportive nazionali e delle Discipline sportive associate.

l) **Commissione di garanzia:** ha il compito di indicare alla Giunta Nazionale i nominativi dei membri che dovranno essere nominati negli organi di giustizia, di controllo e di tutela dell'etica sportiva, affinché la Giunta stessa formuli le relative proposte al Consiglio Nazionale.

[1] F. Pagliara, *La libertà contrattuale dell'atleta professionista*, in *Riv. dir. sport.*, 1990, pag. 15.

[2] L'art. 8 comma 11 d. l. 138/2002 così recita: *"Il personale alle dipendenze dell'Ente Pubblico CONI è dall'8 luglio 2002 alle dipendenze della CONI Servizi S.p.a, la quale succede in tutti i rapporti attivi e passivi, compresi i rapporti con le banche, e nella titolarità dei beni facenti capo all'Ente Pubblico. Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, su proposta del Ministro per la Funzione pubblica di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite le organizzazioni sindacali, sono stabilite le modalità attuative del trasferimento del personale del CONI alla CONI Servizi S.p.a., anche ai fini della salvaguardia, dopo il trasferimento e nella fase di prima attuazione della presente disposizione, delle procedure di cui agli artt. 30, 31 e 33 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165. Per i dipendenti in servizio presso l'Ente Pubblico CONI alla data di entrata in vigore del presente decreto rimangono fermi i regimi contributivi e pensionistici per le anzianità maturate fino alla predetta data"*.

[3] F. Napolitano, *Il "riassetto" del CONI*, in Aa. Vv., *La riforma del CONI. Aspetti giuridici e gestionali*, in *Riv. dir. sport.*, 1999, pag. 11.

[4] L'art. 2 d. lgs. 242/1999, G.U. 29 luglio 1999, n. 176, modificato dall'art. 1 d. lgs. 15/2004, G.U. 27 gennaio 2004, n. 21, così recita: *"Il CONI è la confederazione delle Federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate e si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato Olimpico Internazionale. L'ente cura l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali"*.

[5] L'art. 5 comma 2 lett. e)-ter, d. lgs. 242/1999 così recita: *"Il Consiglio Nazionale delibera, su proposta della Giunta Nazionale, il commissariamento delle Federazioni sportive nazionali o delle discipline sportive associate, in*

caso di gravi irregolarità nella gestione o di gravi violazioni dell'ordinamento sportivo da parte degli organi direttivi, oppure nel caso di constatata impossibilità di avvio e svolgimento delle competizioni sportive nazionali".