



Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)

D.L. 5/2021 / A.C. 2934

Dossier n° 109 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
17 marzo 2021

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2934
D.L.	5/2021
Titolo:	Conversione in legge del decreto-legge 29 gennaio 2021, n. 5, recante misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI)
Iter al Senato:	Sì
Commissione competente :	VII Cultura

Contenuto

Il [D.L. 5/2021](#) –; composto di 4 articoli e 2 allegati e adottato al fine di assicurare la piena operatività, l'autonomia e l'indipendenza del CONI - è stato presentato in prima lettura al Senato, che lo ha approvato senza modifiche il 10 marzo 2021.

In particolare, al fine indicato: si prevede che il CONI ha una propria dotazione organica; si trasferiscono al CONI determinati impianti sportivi e fabbricati; si incrementano le risorse da erogare annualmente al CONI; si abroga la previsione in base alla quale il CONI si avvale, per l'espletamento dei suoi compiti, della Sport e Salute S.p.A.

Al riguardo, si ricorda, preliminarmente, che il CONI, dotato di **personalità giuridica di diritto pubblico**, rappresenta la Confederazione delle federazioni sportive nazionali (FSN) e delle discipline sportive associate (DSA) e si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale, in armonia con le deliberazioni e gli indirizzi emanati dal Comitato olimpico internazionale (CIO). La relativa disciplina è dettata, principalmente, dal [d.lgs. 242/1999](#), come modificato dal [d.lgs. 15/2004](#) e dalla [L. 8/2018](#).

Nello specifico, in base al [d.lgs. 242/1999](#), l'ente cura l'organizzazione e il potenziamento dello sport nazionale, in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le Olimpiadi e per tutte le altre manifestazioni sportive nazionali o internazionali. Cura, inoltre, l'adozione di misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività sportive, nonché la promozione della massima diffusione della pratica sportiva, assume e promuove le opportune iniziative contro ogni forma di discriminazione e di violenza nello sport.

Si ricorda, altresì, che l'art. 8 del [D.L. 138/2002](#) ([L. 178/2002](#)), come modificato dall'art. 34-*bis* del [D.L. 4/2006](#) ([L. 80/2006](#)), aveva previsto che il CONI, **per l'espletamento dei suoi compiti, si avvaleva della "CONI Servizi spa"**, previa stipula di un contratto di servizio annuale. Il capitale sociale della CONI Servizi spa era di € 1 mln e le **azioni** della società erano attribuite al **Ministero dell'economia e delle finanze**.

Conseguentemente, la **CONI Servizi spa assumeva in carico tutto il personale alle dipendenze del CONI**, a decorrere **dall'8 luglio 2002, e succedeva nella titolarità dei beni facenti capo al CONI** (Lo stesso personale, tuttavia, ha continuato ad operare presso il CONI in regime di avvalimento in virtù del contratto di servizio).

Successivamente, l'art. 1, co. 629-633, della **L. di bilancio 2019** ([L. 145/2018](#)) ha disposto che la **"CONI Servizi spa" assumeva la denominazione di "Sport e salute spa"** e che, conseguentemente, ogni richiamo alla CONI Servizi spa contenuto in disposizioni normative vigenti deve intendersi riferito alla Sport e salute spa.

Inoltre, ha **modificato** il meccanismo di **finanziamento dell'attività sportiva nazionale** da parte dello Stato. In particolare, ha previsto che, dal 2019, le risorse destinate al CONI e alla Sport e Salute spa sono complessivamente stabilite nella misura annua – comunque non inferiore a € 410 mln – del 32% delle entrate effettivamente incassate dal bilancio dello Stato nell'anno precedente derivanti dal versamento delle imposte ai fini IRES, IVA, IRAP e IRPEF nei settori di attività relativi a gestione di impianti sportivi, attività di club sportivi, palestre e altre attività sportive. L'importo può essere rimodulato annualmente in relazione alle entrate effettive. Aveva, altresì, disposto che le risorse erano ripartite attribuendo **€ 40 mln annui al CONI**, 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, e una quota non inferiore a **€ 368 mln annui alla Sport e Salute spa**, di cui inizialmente non meno di € 280 mln annui da destinare al finanziamento di FSN, DSA, enti di promozione sportiva (EPS), gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato, associazioni benemerite (tutti soggetti finanziati, a legislazione previgente, dal CONI).

La stessa L. di bilancio 2019 aveva, infine, disposto che il contratto di servizio – sulla cui base il CONI si avvaleva della società – acquistava efficacia dopo l'approvazione da parte dell'autorità di Governo competente in materia di

sport.

In relazione al mutato assetto delle competenze in materia di sport derivante dall'[art. 1, co. 19, del D.L. 181/2006 \(L. 233/2006\)](#), il CONI è attualmente sottoposto alla **vigilanza** (di cui all'[art. 1 del d.lgs. 242/1999](#)) della **Presidenza del Consiglio dei ministri**.

Dotazione organica del CONI

L'**art. 1, co. 1-5**, dispone che il CONI ha una propria **dotazione organica** costituita da **165 unità**, delle quali 10 con qualifica dirigenziale di livello non generale.

Allo scopo, anzitutto, prevede che il **personale di Sport e Salute S.p.A. già dipendente del CONI** alla data del **2 giugno 2002** che, alla data della sua entrata in vigore, presta servizio presso il CONI in posizione di avvalimento, è **trasferito nel ruolo del personale del CONI** con qualifica corrispondente a quella attuale. Al riguardo, si ribadisce che il trasferimento di personale verso la CONI Servizi Spa è avvenuto a partire dall'8 luglio 2002.

Si valuti, dunque, l'opportunità di un approfondimento.

Sul punto, le relazioni illustrativa e tecnica allegate al disegno di legge di conversione non fornivano dettagli ulteriori.

E', però, fatta salva l'**opzione** per restare alle dipendenze di Sport e Salute S.p.A., che deve essere esercitata **entro 60 giorni** dalla **data di entrata in vigore del decreto-legge**.

Al riguardo, si segnala che, in assenza della tabella di corrispondenza (v. *infra*), i soggetti interessati all'eventuale esercizio dell'opzione potrebbero non avere piena contezza delle qualifiche di destinazione alla base del trasferimento.

Si valuti, dunque, la congruità delle tempistiche.

Una volta conclusa la procedura descritta, il completamento della pianta organica del CONI avviene mediante **concorsi pubblici per titoli ed esami**. Il **50%** dei posti, suddivisi per le singole qualifiche funzionali dirigenziale e non dirigenziale, deve essere riservato al **personale dipendente a tempo indeterminato della Sport e Salute S.p.A.** che, alla data di entrata in vigore del decreto-legge, opera in posizione di avvalimento presso il CONI e che non rientra nell'ipotesi prima descritta.

In ogni caso, il personale di Sport e Salute S.p.A. conserva il trattamento economico complessivo attuale ove più favorevole e l'eventuale differenza rispetto al nuovo inquadramento retributivo è riconosciuta dal CONI mediante assegno personale non riassorbibile.

Al riguardo, si ricorda che la suddetta quota del 50% corrisponde alla misura massima che, in base alla giurisprudenza della Corte costituzionale (cfr., in particolare, la sentenza [194/2002](#), la sentenza [225/2010](#) e la sentenza [90/2012](#)), può essere stabilita come quota di riserva nei pubblici concorsi o come quota di posti per i quali venga bandito un concorso riservato (la giurisprudenza costituzionale fa riferimento, al riguardo, anche alla disciplina generale, relativa alle pubbliche amministrazioni, che consente una riserva di posti non superiore al 50% in favore del personale interno: cfr. l'art. 52, co. 1-*bis*, del [d.lgs. 165/2001](#)).

La **tabella di corrispondenza** del personale di Sport e Salute S.p.A. deve essere definita con **DPCM** o con decreto dell'Autorità di governo competente in materia di sport, che sarebbe dovuto essere adottato, su proposta del Ministro della pubblica amministrazione, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, **entro 30 giorni** dalla **data di entrata in vigore del decreto-legge**. Con il medesimo decreto devono essere stabilite le modalità di reclutamento del personale.

Al personale si applica il contratto collettivo nazionale del personale dirigenziale e non dirigenziale del comparto funzioni centrali-sezione enti pubblici non economici.

Nelle more dell'espletamento delle procedure di trasferimento e di svolgimento dei concorsi e, comunque, **non oltre il 31 dicembre 2022**, il personale dirigenziale e non dirigenziale di Sport e Salute S.p.A. che alla data di entrata in vigore del decreto-legge opera in posizione di avvalimento presso il CONI è posto in posizione di **comando** alle dipendenze dello stesso CONI. Il CONI provvede al rimborso a Sport e Salute S.p.A. del trattamento economico dello stesso personale con le modalità e nei limiti stabiliti nel contratto di servizio in essere alla data di entrata in vigore del decreto.

Rapporti fra CONI e Sport e Salute S.p.A. e relative quote di finanziamento

L'**art. 2, co. 2**, dispone l'**abrogazione** delle previsioni in base alle quali il CONI **si avvale**, per l'espletamento dei suoi compiti, **della Sport e Salute S.p.A.**, previa stipula del contratto di servizio annuale, e delle previsioni relative al trasferimento del personale (art. 8, co. 1, 8 e 11, del [D.L. 138/2002-L. 178/2002](#)).

Al contempo, l'**art. 1, co. 6**, prevede che CONI e Sport e Salute S.p.A. possono regolare con appositi contratti di servizio lo svolgimento di specifiche attività o servizi ulteriori rispetto a quelli propri del CONI.

A sua volta, l'**art. 2, co. 1**, modifica la ripartizione delle risorse destinate al finanziamento dell'attività sportiva nazionale, aumentando (da € 40 mln annui) a **€ 45 mln** annui la quota destinata al **CONI**, e riducendo (da € 368 mln annui) a **€ 363 mln** annui, la quota destinata a Sport e Salute S.p.A.

Beni trasferiti al CONI

L'**art. 2, co. 4**, prevede il **trasferimento** al CONI degli **impianti sportivi e dei fabbricati** individuati dall'**Allegato A**. Si tratta degli impianti centro di preparazione olimpica di Formia e di Tirrenia, dell'immobile Villetta di Roma Parco del Foro Italico, dell'impianto Giulio Onesti di Roma.

Inoltre, dispone che, **entro 6 mesi** dalla data della sua entrata in vigore, **con i contratti di servizio** stipulati fra CONI e Sport e Salute S.p.A. sono disciplinate le modalità di **utilizzo in comune** e le relative condizioni del Palazzo H, Roma Parco del Foro Italico, di cui all'**Allegato B**. Scaduto inutilmente il termine, si provvede con **DPCM** o con decreto dell'Autorità di governo competente in materia di sport, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro i successivi 60 giorni.

Adeguamento dello statuto del CONI

L'**art. 2, co. 5**, dispone che, **entro 120 giorni** dalla data dell'entrata in vigore del decreto-legge, il CONI adegua il proprio statuto alle nuove disposizioni. Tra queste, vi sono anche (**art. 2, co. 3**) il principio della distinzione tra indirizzo e controllo, da un lato, e attuazione e gestione dall'altro, e il divieto di istituzione di uffici di diretta collaborazione degli organi di vertice ([art. 4, co. 4, d.lgs. 165/2001](#)).

Clausola di neutralità finanziaria

L'**art. 3** dispone che dal decreto-legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e che alla sua attuazione si provvede con le risorse finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente.

Entrata in vigore

L'**art. 4** dispone l'entrata in vigore del decreto-legge il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Relazioni allegata

L'A.S. 2077 era corredato di relazione illustrativa e relazione tecnica.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

In materia di riassetto del CONI, si ricorda l'art. 8 del già citato D.L. 138/2002 (L. 178/2002). Si veda par. Contenuto.

Motivazioni della necessità ed urgenza

La premessa del decreto-legge fa presente che lo stesso è stato adottato avendo ravvisato la straordinaria necessità e urgenza di assicurare la piena operatività, l'autonomia e l'indipendenza del CONI, in coerenza con quanto stabilito dalla Carta Olimpica, anche al fine di favorire l'ottimale partecipazione della delegazione italiana ai XXXII Giochi Olimpici di Tokyo (che inizieranno il 23 luglio 2021).

La relazione illustrativa evidenziava che sin dalle prime interlocuzioni informali, nonché nelle missive inviate dal Presidente del CIO al ministro dello sport pro tempore (l'ultima l'11 settembre 2020), era emerso l'avvio da parte del CIO di un'attività istruttoria per comprendere gli impatti che la L. 145/2018 ha avuto sull'assetto organizzativo del CONI e sul principio di autonomia e indipendenza sancito nella Carta olimpica.

Il CIO ha dunque rappresentato all'Italia una serie di doglianze sul "ruolo, la missione, l'autorità e le responsabilità del CONI", assoggettato al rispetto dei requisiti minimi della Carta olimpica. In particolare - proseguiva la relazione illustrativa - è stato eccepito che il personale del CONI "non potesse essere assunto e controllato da una entità esterna riconducibile allo Stato (Sport e salute Spa)", ma dovesse avere una propria dotazione organica e una propria struttura amministrativa.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La materia "**ordinamento sportivo**" è rimessa, in base all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, alla **competenza legislativa concorrente** di Stato e regioni.

Nel caso di specie rileva, peraltro, la materia "**ordinamento degli enti pubblici nazionali**", rimessa alla competenza legislativa statale dallo stesso art. 117, secondo comma, lett. g).

Conformità con altri principi costituzionali

Preliminarmente, si ricorda che, in base all'art. 1 del **D.L. 220/2003** (L. 280/2003), la Repubblica riconosce e favorisce l'**autonomia** dell'**ordinamento sportivo nazionale**, quale articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato olimpico internazionale (CIO).

Dispone, dunque, che 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 connesse con l'ordinamento sportivo.

Sulla questione, la Corte costituzionale, nella [sentenza 49/2011](#), avente ad oggetto proprio il D.L. 220/2003, ha affermato che "l'ordinamento sportivo nazionale è «articolazione dell'ordinamento sportivo internazionale facente capo al Comitato olimpico internazionale». [...] Questo ordinamento autonomo costituisce l'articolazione italiana di un più ampio ordinamento autonomo avente una dimensione internazionale e esso risponde ad una struttura organizzativa extrastatale riconosciuta dall'ordinamento della Repubblica. Anche prescindendo dalla dimensione internazionale del fenomeno, deve sottolinearsi che **l'autonomia dell'ordinamento sportivo trova ampia tutela negli artt. 2 e 18 della Costituzione**, dato che non può porsi in dubbio che le associazioni sportive siano tra le più diffuse «formazioni sociali dove [l'uomo] svolge la sua personalità» e che debba essere riconosciuto a tutti il diritto di associarsi liberamente per finalità sportive".

Più di recente, con [sentenza 160/2019](#), la Corte ha ribadito che "nel quadro della struttura pluralista della Costituzione, orientata all'apertura dell'ordinamento dello Stato ad altri ordinamenti, anche il sistema dell'organizzazione sportiva, in quanto tale e nelle sue diverse articolazioni organizzative e funzionali, trova protezione nelle previsioni costituzionali che riconoscono e garantiscono i diritti dell'individuo, non solo come singolo, ma anche nelle formazioni sociali in cui si esprime la sua personalità (art. 2 Cost.) e che assicurano il diritto di associarsi liberamente per fini che non sono vietati al singolo dalla legge penale (art. 18). Con la conseguenza che eventuali collegamenti con l'ordinamento statale, allorché i due ordinamenti entrino reciprocamente in contatto per intervento del legislatore statale, devono essere disciplinati tenendo conto dell'autonomia di quello sportivo e delle previsioni costituzionali in cui essa trova radice. Per altro verso, la disciplina legislativa di meccanismi di collegamento, anche diretto, fra l'ordinamento sportivo e l'ordinamento statale trova un limite nel necessario rispetto dei principi e dei diritti costituzionali".