

Audizione IV Commissione Consiliare ARS  
Piazza Parlamento, 1

*Verso una riforma dello Sport in Sicilia*

*“Da uno sport di **competizione**  
ad uno sport di **cittadinanza**”*

Palermo 26 Luglio 2011



Gentilissimi Onorevoli,

vi ringraziamo innanzitutto per la disponibilità dimostrataci nell'ascoltare le nostre istanze in riferimento alle problematiche connesse alla promozione ed allo sviluppo della pratica sportiva in Sicilia.

Per fare ciò, e per rendere più agevole l'audizione di oggi, abbiamo pensato che fosse opportuno redigere un documento che tenesse conto degli aspetti relativi alla legislazione vigente europea, nazionale e regionale, delle carenze del nostro sistema, delle esigenze che nascono dal territorio e delle prospettive di sviluppo necessarie per dare nuova linfa ad un sistema, quello sportivo, che in Sicilia risulta notevolmente depresso.

### **Lo sport che cambia<sup>1</sup>**

“Lo sport può essere osservato da diverse angolazioni: le modalità della pratica, le prestazioni tecnico-agonistiche individuali e di squadra, i risultati delle gare e/o competizioni ufficiali, gli operatori, le società sportive, le federazioni e gli enti, le normative e i regolamenti, gli impianti, le risorse, i mezzi di comunicazione: tutti tasselli fondamentali che definiscono i vari aspetti della domanda e dell'offerta di sport in un paese, oppure, come preferiamo dire noi in questo volume, i vari elementi di quel complesso mondo che abbiamo definito sistema sportivo di un paese. Sistema sportivo che finalmente negli ultimi anni si è iniziato a studiare analizzandone anche gli aspetti quantitativi oltre che qualitativi.

I dati mostrano come, insieme alle discipline, variano enormemente anche le modalità e i luoghi della pratica: l'ambiente in particolare è diventato l'impianto sportivo preferito da milioni di persone, dal parco sotto casa, ai laghi, ai fiumi, al mare, alla montagna.

La risposta all'inquinamento crescente avviene sempre più spesso ricorrendo all'equazione Sport=Benessere=Ambiente. A volte si usano impianti veri e propri, altre semplici attrezzature, ma il più delle volte solo la tuta, le scarpette da corsa, una palla, oppure semplicemente un aquilone.

Dalla combinazione spontanea tra gesto sportivo-luogo-attrezzatura sono nate molte nuove discipline, non ancora codificate come sport, ma praticate da migliaia di cittadini di ogni età.”

### **I numeri dello sport.**

Ma quali sono i numeri dello sport?

Sono state fatte diverse indagini a livello europeo che però spesso hanno avuto delle interpretazioni controverse per campione preso in esame, per tipologia di domanda somministrata agli intervistati e difficoltà di traduzione della stessa nei diversi stati. La controversia principale è insita soprattutto nell'aggregazione dei dati e nella successiva distinzione in gruppi. Ai fini del nostro ragionamento possiamo prendere ad esempio tre ricerche fatte negli ultimi anni.

La più recente è quella annuale che rintracciamo dalle pubblicazioni<sup>2</sup> Istat, dove lo scenario della pratica sportiva del nostro Paese che si profila nel 2010 è rappresentato nel grafico 1 in cui è possibile distinguere

---

<sup>1</sup> I comportamenti emergenti e le nuove tendenze della pratica sportiva in Italia (da l'indagine Multiscopo dell'Istat del 2005).

<sup>2</sup> Fonte: Annuario Statistico Italiano 2010 - Indagine Multiscopo “Aspetti della vita quotidiana” (novembre 2010).

quattro principali atteggiamenti degli italiani verso lo sport: coloro che praticano sport<sup>3</sup> con continuità (22,8%) e saltuariamente (10,2%), le persone che praticano solo qualche attività fisica (28,2%) e quelli che conducono una vita sedentaria (38.3%).

Grafico 1<sup>4</sup> - Lo scenario 2010 della pratica sportiva in Italia



Da questa indagine appare evidente che soltanto il 22 % degli Italiani praticano attività fisica continuativa e ben il 76% degli italiani conducono una vita sedentaria o non sportiva<sup>5</sup>.

Dall'analisi delle tendenze della pratica sportiva dal 2000 (vedi Grafico 2<sup>6</sup>) ad oggi, appare chiaro, come ancora il 38,30 % dei cittadini non praticano alcuna attività fisico-sportiva, dato che risulta essere

<sup>3</sup> Le percentuali fanno riferimento ad una popolazione di circa 58 milioni 285 mila cittadini e comprendono gli individui di età maggiore ai 3 anni, inclusi i cittadini stranieri residenti in Italia.

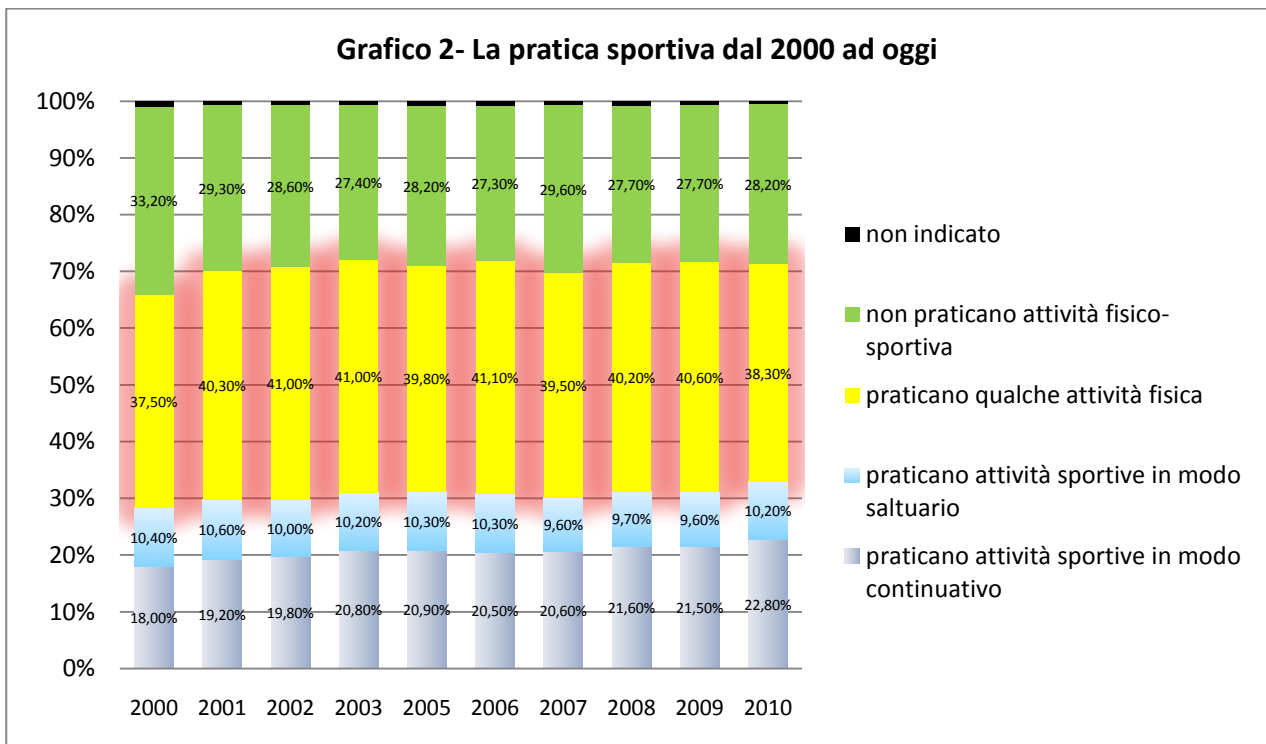
<sup>4</sup> Tratto da "I Numeri dello Sport Italiano – La pratica sportiva attraverso i dati CONI e ISTAT. Roma 27 Aprile 2011" pag. 9 – Grafico 5

<sup>5</sup> Tale dato è dato dalla somma tra gli italiani che non praticano alcuna attività fisica (38.3%) e coloro che praticano solo qualche attività fisica (28,2%)

confortante rispetto allo stesso dell'anno precedente (40.6%) ma nettamente insufficiente rispetto a quello di 10 anni prima (37.5%). In pratica dopo dieci anni di attività sportiva finanziata gli scostamenti tra fasce di cittadini sono state nell'ordine:

- Un +0,8 % in favore della assoluta sedentarietà;
- Un - 5,0 % in favore di coloro che praticano qualche attività fisica;
- Un - 0,2% di coloro che praticano attività sportive in modo saltuario;
- Ed infine un + 4,8% di coloro che praticano attività sportive in modo continuativo.

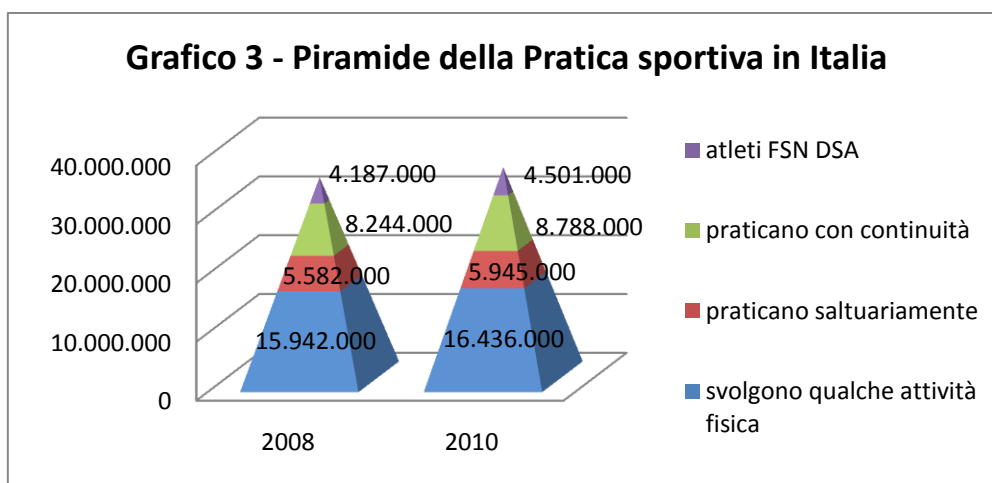
In estrema sintesi, dopo dieci anni di investimenti pubblici in attività sportive, coloro che erano assolutamente sedentari sono rimasti tali, mentre c'è stato un riversamento verso l'alto, una sorta di "specializzazione", di coloro che praticavano attività sportive e che hanno proseguito il loro percorso in modo continuativo.



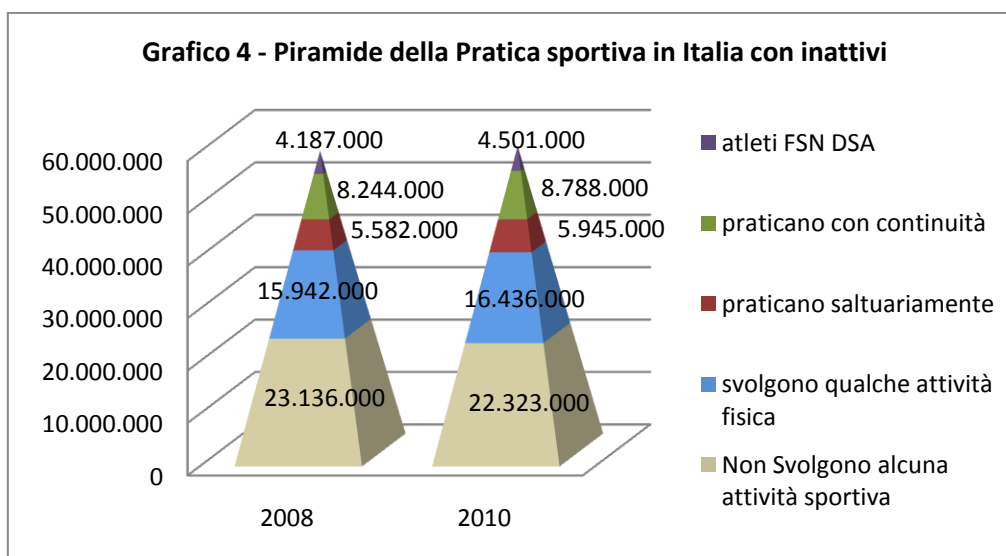
Tendenza che è certamente giustificata dall'indirizzo prioritario che hanno avuto gli investimenti pubblici nel settore sport in Italia che hanno riguardato una fascia ben precisa di cittadini.

<sup>6</sup> Tratto da "I Numeri dello Sport Italiano – La pratica sportiva attraverso i dati CONI e ISTAT. Roma 27 Aprile 2011" pag. 10 – Grafico 6

Infatti, se approfondiamo l'analisi, tramite la Piramide della pratica sportiva (grafico 3<sup>7</sup>) nell'ultimo biennio possiamo notare come gli atleti iscritti alle FSN ed alle DSA (soggetti fruitori principali dei finanziamenti pubblici attraverso il CONI) rappresentino soltanto una percentuale veramente minima (l'apice della piramide) rispetto alla totalità della popolazione sportivamente attiva del paese (la base). E visto che gli investimenti pubblici sono veicolati tramite il CONI, che esso è la Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali, appare chiaro come tali investimenti abbiano prodotto una specializzazione, "professionalizzazione" di tali atleti, con una sostanziale esclusione di quella fascia dei cittadini che è stata, di fatto, esclusa dalla pratica motoria.



Il confronto tra atleti delle FSN ed il resto della popolazione attiva appare ancora più evidente se a quest'ultimo grafico aggiungiamo la popolazione inattiva così come mostrato nel grafico 4.



<sup>7</sup> Tratto da "I Numeri dello Sport Italiano – La pratica sportiva attraverso i dati CONI e ISTAT. Roma 27 Aprile 2011" pag. 28

In **Sicilia e nel sud Italia** (vedi Grafico 5 <sup>8</sup>) la situazione è come al solito peggiore non solo in termini di pratica sportiva ma anche di sportivi “specializzati”. Il divario tra nord e sud del paese si fa sentire anche nell’ambito sportivo. “L’analisi territoriale continua a mostrare le differenti attitudini alla pratica sportiva: nel Nord (26,6%) si pratica maggiormente attività sportiva rispetto alle regioni del Centro (24,5%) e del Sud (16,8%). L’elemento più evidente, seguendo i trend delle tre ripartizioni territoriali, è la velocità di crescita rilevata nel Centro Italia, che passa dal 22% al 24,5%, nell’ultimo anno, recuperando +2,5 punti percentuali. L’area del Nord vede accorciarsi la distanza dal Centro pur avendo livelli di crescita prossimi alla media nazionale (dal 25,4% al 26,6% nell’ultimo anno) Sotto il profilo delle regioni, le maggiori percentuali di pratica si rilevano al Nord Est e in Valle d’Aosta.”<sup>9</sup>

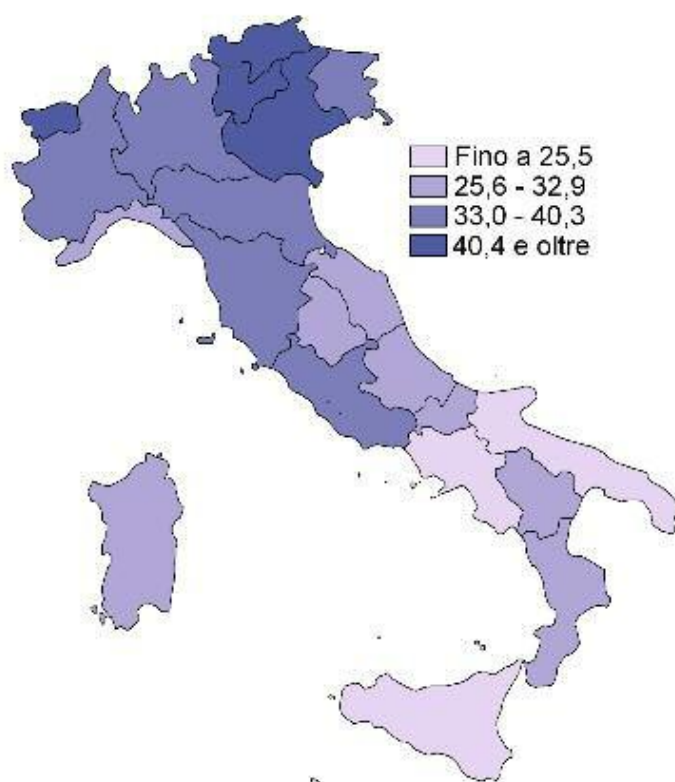


Grafico 5 - Persone di 3 anni e più che praticano sport, con continuità e saltuariamente, per regione. Anno 2010 (per 100 persone con le stesse caratteristiche)

“Confrontando la graduatoria 1999 con quella del 2009, le regioni che ampliano la diffusione della pratica sportiva nel proprio territorio, riuscendo a scalare qualche posizione, sono in ordine: Veneto (+4 posizioni); Marche, Lombardia, Puglia (+2 posizioni); Sardegna, Piemonte, Lazio (+1 Posizione). La media nazionale, nel 1999, era di soli 6.635 praticanti tesserati ogni 100.000 abitanti, nel 2009, la media è salita a 7.578.”<sup>10</sup>

<sup>8</sup> Tratto da “I Numeri dello Sport Italiano – La pratica sportiva attraverso i dati CONI e ISTAT. Roma 27 Aprile 2011” pag. 25 – Grafico 14

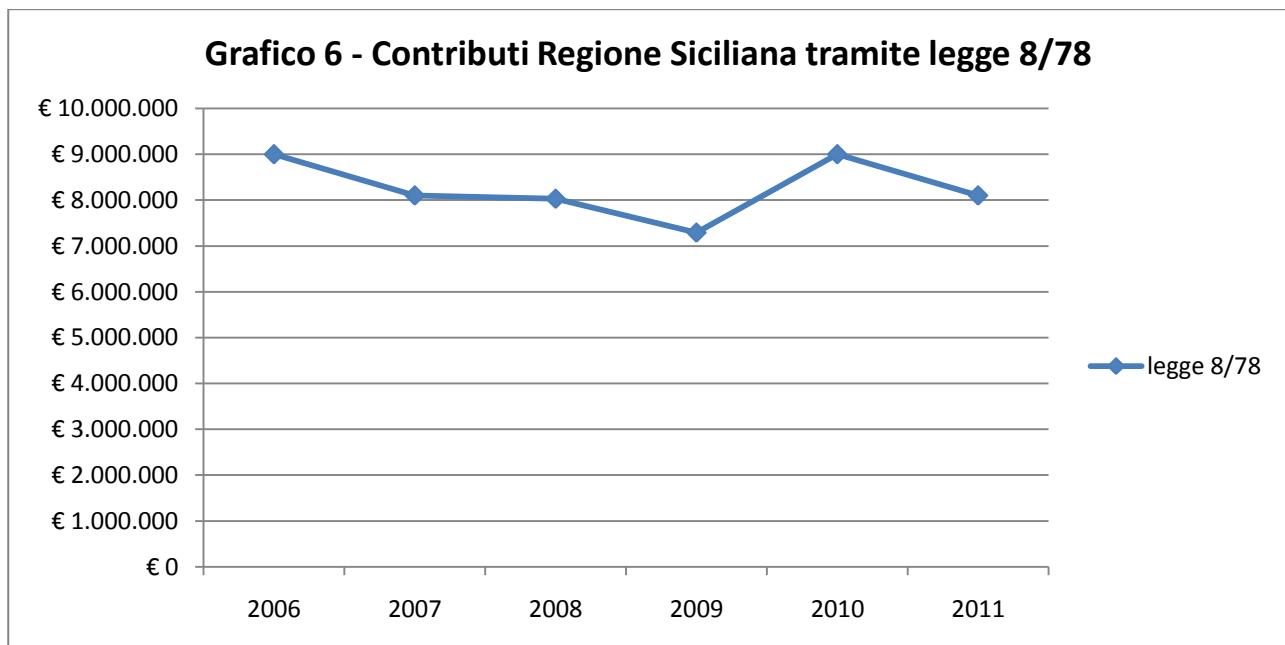
<sup>9</sup> Tratto da “I Numeri dello Sport Italiano – La pratica sportiva attraverso i dati CONI e ISTAT. Roma 27 Aprile 2011” - pag 25.

<sup>10</sup> Tratto da “I Numeri dello Sport Italiano – La pratica sportiva attraverso i dati CONI e ISTAT. Roma 27 Aprile 2011” - pag 26.

La Sicilia ha perso una posizione (nel 2009 penultima davanti alla sola Campania) ed è sotto la media nazionale con 4.516 tesserati.

Eppure, dopo avere osservato questi dati, se ci soffermiamo agli investimenti effettuati nel “settore sport” in Sicilia, negli ultimi anni, non possiamo certamente affermare che è andata male. In Sicilia non sono mancati gli investimenti, ma probabilmente è stato sbagliato, più che altrove in Italia, l’indirizzo delle risorse.

Adesso, se volessimo, ad esempio, confrontare i dati relativi ai contributi assegnati dalla Regione Siciliana tramite la legge n. 8 del 16 maggio 1978 (vedo grafico 6) possiamo notare che addirittura, lo scorso anno, si è avuto un’inversione di tendenza con un + 30% di contributi.



Inoltre gli investimenti pubblici complessivi sul settore sport in Sicilia, in ambito CONI, se confrontati con quelli nazionali, non sono certamente definibili secondari.

Per fare un esempio su tutti, come da tabella 1, possiamo riscontrare che il Comitato Regionale Sicilia del Coni è quello che ha il maggior flusso di denaro tra i Comitati Regionali del Coni in Italia derivanti da contributi pubblici (Comuni, Province, Regioni). Tali flussi positivi di reddito sono dati da Entrate di Enti pubblici, come la Regione Siciliana, così come verrà chiarito in seguito.

<b>Tabella 1 - Componenti positive di Reddito – Esercizio 2010</b> <sup>11</sup>									
Valori in €									
COMITATI REGIONALI	CONTRIBUTI CONI	Contributi da Regioni, Provincie, Comuni, altri Enti	Contributi da Enti privati	Ricavi da sponsor	Ricavi da gestione di impianti sportivi	Altri ricavi	Proventi finanziari	Proventi Straordinari	TOTALE COMPONENTI POSITIVE DI REDDITO
Abruzzo	123.000	191.640	83.140			20.139	2.358	3.547	423.823
Basilicata	84.000	49.995				1.242	319	713	136.268
Calabria	124.000	5.000				2.008	441	713	131.450
Campania	172.000	7.000				1.333	177		180.450
Emilia R.	215.000					4.350	253	1.170	220.773
Friuli V. G.	75.000	660.000				2.292	678		737.969
Lazio	254.400					6.279	236	106	261.471
Liguria	163.000	28.600				1.050	332	553	193.536
Lombardia	255.000	207.500				3.792	279	1.121	467.691
Marche	143.000	46.000		1.200		7.115	242		197.557
Molise	88.000					542	303		88.845
Piemonte	191.000	310.000				4.777	268	648	506.693
Puglia	229.500	59.000			281.581	160.323	378		730.782
Sardegna	162.500	675.884				1.042	2.263	1.910	843.598
<b>Sicilia</b>	<b>234.200</b>	<b>1.800.000</b>				<b>20.066</b>	<b>1.995</b>	<b>9.549</b>	<b>2.065.811</b>
Toscana	201.500	206.000				1.375	435		409.310
Umbria	97.000					1.817	247		99.064
Valle D'Aosta	81.040					125	322		81.487
Veneto	201.000	63.155				13.750	174		278.079
<b>TOTALE</b>	<b>3.094.140</b>	<b>4.309.774</b>	<b>83.140</b>	<b>1.200</b>	<b>281.581</b>	<b>253.867</b>	<b>11.700</b>	<b>19.316</b>	<b>8.054.718</b>

Ora, se negli ultimi anni abbiamo visto un parziale incremento degli sportivi siamo ancora molto lontani dalla media europea.

Ed è proprio il confronto con l'Europa che lascia agli Italiani un po' di amaro in bocca.

Da una indagine europea svolta in 27 paesi dell'Unione su un campione di 27.000 cittadini, l'Eurobarometro<sup>12</sup>, la collocazione dell'Italia è realmente misera. Se utilizzassimo la classifica del campionato di calcio, con le ultime tre nazioni retrocesse, avremmo diverse graduatorie, questi i risultati:

<sup>11</sup> Estratto dal Bilancio Consuntivo 2010 del Coni Italia

<sup>12</sup> Special EUROBAROMETER 213 "Citizens of the European Union and sport"

- Nella classifica della *pratica sportiva intensa*, Italia penultima e retrocessa con Bulgaria e Grecia;
- Nella classifica della *pratica sportiva regolare*, Italia ventesima, e quindi salva, anche se ben 11 punti percentuali sulla media europea (29% vs 40%);
- Nella classifica della *mancata pratica sportiva*, Italia quartultima con un pesante 55%, salva dopo uno spareggio con il Portogallo, che raggiunge la stessa cifra, ma con una più alta percentuale di mancate risposte;
- Nella classifica dei cittadini *fisicamente attivi*, l'Italia è ultima, sia se si considera un impegno intenso, che un'attività regolare.

E' chiaro che le chiavi di lettura, proposte da Eurobarometro, non permettono di comprendere appieno le reali dinamiche degli *stili di vita* dei cittadini, e questo avviene per vari motivi: differenti culture di sport nei paesi dell'UE, con conseguente diversa classificazione delle attività sportive e fisiche (ad esempio, chi pratica nuoto a livello non competitivo potrebbe definire la sua attività come sportiva, oppure semplicemente come fisico-motoria); imprecisioni nella traduzione dei termini sport, esercizio fisico e attività fisica nelle diverse lingue, ecc. Ma è altrettanto chiaro che un divario percentuale talmente alto non può essere certamente colmato da qualche risposta errata o mal percepita e se errore vi è stato, esso sarà presente egualmente in tutti i paesi in cui è stato somministrato il questionario.

**Il quadro normativo.**

Se da una parte con la legge nazionale n. 426 del 16 febbraio 1942 il Regime sanciva la “Costituzione dello Sport” ovvero la “Costituzione del CONI”<sup>13</sup> e le successive modifiche e Riforme<sup>14</sup> ne stabilirono Statuto, essenza<sup>15</sup>, natura di soggetti di diritto privato delle federazioni<sup>16</sup> e loro rapporti con il CONI, **la riforma del titolo V della Costituzione all’art. 117<sup>17</sup> assegna lo sport alle materie di legislazione concorrente.**

Occorre chiarire che nelle materie di legislazione concorrente **spetta alle Regioni la potestà legislativa**, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Riforma del titolo V che se normativamente è stata sancita, operativamente abbisogna, ancora, di chiarire in quali forme e modalità uno Stato che delega il CONI, all’espletamento di alcuni compiti e funzioni sul livello nazionale (oggi tutte nessuna esclusa), ne delega altre al livello Regionale. Ma, oggi, abbiamo bisogno di uno Stato che nella nostra regione ci dica quali funzioni ed in quale misura è ampia la delega sullo sport? Se una tale domanda può valere in quasi tutte le Regioni d’Italia non se ne vede il bisogno in una regione come la nostra a Statuto Speciale. E’ ora che prendiamo in mano la situazione ed affrontiamo il problema prima e meglio di altri, il cui solo intento, ad oggi, appare pieno di individualismi e vantaggi personali.

Per una vera riforma dello sport che parta questa volta dal basso e che non venga imposta da altri occorre partire da alcune riflessioni generali e da alcuni punti fermi sanciti a livello europeo<sup>18</sup>.

Per meglio comprendere la posizione europea sullo “*sport*”, innanzitutto si deve partire dalla sua **definizione europea** stabilita dal Consiglio d’Europa: “qualsiasi forma di attività fisica che, mediante una

<sup>13</sup> Legge 16 febbraio 1942 n. 426 art. 1 “È **costituito** sotto la vigilanza del Ministero del Turismo e dello Spettacolo, il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (C.O.N.I.), avente personalità giuridica con sede in Roma.”

<sup>14</sup> Nel decreto legislativo del 23 luglio 1999 n. 242 “Riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano a norma dell’art. 11 della legge 15 marzo 1997, n 59” detta legge Melandri e con il decreto legislativo n. 15 dell’8 gennaio 2004 detta legge Pescante

<sup>15</sup> DECRETO LEGISLATIVO 8 gennaio 2004, n.15 (Riforma Pescante) art. 1 “Il CONI e’ la **Confederazione delle federazioni** sportive nazionali e delle discipline sportive associate”.

<sup>16</sup> DECRETO LEGISLATIVO 8 gennaio 2004, n.15 (Riforma Pescante) art. 15 comma 2 “Le federazioni sportive nazionali e le discipline sportive associate hanno natura di **associazione con personalità giuridica di diritto privato**”.

<sup>17</sup> Con la riforma del Titolo V della costituzione, attraverso la Legge Costituzionale n. 3 del 2001, all’art. 177 si dice: “Sono **materie di legislazione concorrente** quelle relative a: rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni; commercio con l’estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all’innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; **ordinamento sportivo**; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente **spetta alle Regioni la potestà legislativa**, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.”

<sup>18</sup> Sempre nell’art. 117 del Titolo V della Costituzione leggiamo: “**Le Regioni** e le Province **autonome** di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e **provvedono all’attuazione e all’esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell’Unione europea**, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.”

partecipazione organizzata o meno, abbia come obiettivo il miglioramento delle condizioni fisiche e psichiche, lo sviluppo delle relazioni sociali o il conseguimento di risultati nel corso di competizioni a tutti i livelli”.

Da ciò ne consegue una grande distinzione in almeno **due tipologie**:

- Lo sport orientato al conseguimento di risultati nel corso di **competizioni** a tutti i livelli;
- E lo sport esercitato con una partecipazione più o meno organizzata che abbia come obiettivo il **miglioramento delle condizioni fisiche e psichiche** e lo **sviluppo delle relazioni sociali**.

Per sintetizzare brutalmente potremmo dire che ad uno sport di “competizione” o “agonistico” si oppone uno sport “sociale” o di “cittadinanza”. Uno sport che nel tempo in Italia si è sedimentato, da una parte nell’esperienza e nella competenza delle Federazioni Sportive e, dall’altra, nella promozione e nella sensibilità sociale degli Enti di Promozione sportiva prima e, ultimamente, dalle Organizzazioni di Promozione Sociale poi.

Con il **Libro bianco sullo sport** si è fatto un grande passo in avanti sia sul piano della consapevolezza del ruolo e delle funzioni trasversali che lo sport può avere nei diversi ambiti della vita, sia nella graduale definizione di un modello europeo di sport.

Innanzitutto ne è stato riconosciuto il **valore sociale**, infatti, *“oltre a migliorare la salute dei cittadini europei, lo sport ha una dimensione educativa e svolge un ruolo sociale, culturale e ricreativo, e il suo ruolo sociale può anche rafforzare le relazioni esterne”*<sup>19</sup>.

Valore che è stato ulteriormente confermato nella relazione della Commissione al Parlamento Europeo del 18 gennaio 2011:

*“Lo sport ha un grande potenziale per contribuire ad una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva e alla creazione di nuovi posti di lavoro grazie ai suoi effetti positivi sull’inclusione sociale, sull’istruzione e sulla formazione e sulla salute pubblica. Esso aiuta a contenere l’aumento della spesa sanitaria e per la sicurezza sociale migliorando la salute e la produttività della popolazione e garantendo una migliore qualità della vita nella vecchiaia; contribuisce alla coesione sociale abbattendo le barriere sociali e migliora l’occupabilità della popolazione grazie al suo impatto sull’istruzione e sulla formazione. Il volontariato nello sport può contribuire ad aumentare l’occupabilità, l’inclusione sociale e la partecipazione civica, soprattutto tra i giovani.”*<sup>20</sup>

Tale valore viene poi esplicitato nella riflessione di alcuni punti che diventeranno nel prossimo futuro linee d’intervento concreti dell’UE:

- Migliorare la **salute pubblica** attraverso l’attività fisica;
- Unire le forze per combattere il **doping**;

<sup>19</sup> Libro bianco sullo Sport – Commissione Europea - 11 Luglio 2007.

<sup>20</sup> “Sviluppare la dimensione europea dello Sport” – Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Bruxelles 18.1.2011 – COM(2011) 12 Definitivo

- Rafforzare il ruolo dello sport nel campo dell'**istruzione** e della **formazione**;
- Promuovere il **volontariato** e la **cittadinanza attiva** attraverso lo sport;
- Utilizzare il potenziale dello sport per l'**inclusione sociale**, l'**integrazione** e le **pari opportunità**;
- Rafforzare la prevenzione e la lotta **contro il razzismo e la violenza**;
- Condividere i nostri valori con le altre parti del mondo;
- Promuovere lo **sviluppo sostenibile**.

Inoltre, Il Libro bianco, riconosce **autonomia e specificità dello sport**. *“La specificità dello sport europeo può essere vista sotto due angolazioni:*

- *La specificità delle attività e delle **regole sportive**, come le gare distinte per uomini e per donne, la limitazione del numero di partecipanti alle competizioni e la necessità di assicurare un risultato non prevedibile in anticipo, nonché di mantenere un equilibrio fra le società che partecipano alle stesse competizioni;*
- *La specificità della **struttura sportiva**, che comprende in particolare l'autonomia e la diversità delle organizzazioni dello sport, una struttura a piramide delle gare dal livello base a quello professionistico di punta e meccanismi organizzati di solidarietà tra i diversi livelli e operatori, l'organizzazione dello sport su base nazionale e il principio di una federazione unica per sport.”<sup>21</sup>*

Da ultimo la Commissione Europea ha presentato al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni il 18 gennaio 2011 una Comunicazione sul tema **“Sviluppare la dimensione europea dello sport”**.

Partendo dalla validità ed attualità del Libro Bianco se ne approfondiscono alcuni aspetti, con l'obiettivo di coordinare ed uniformare i comportamenti degli Stati membri; riconoscendo l'autonomia delle organizzazioni sportive “sulle regole del gioco” in materia agonistica, si ribadisce l'interesse allo sport come fenomeno di partecipazione, difesa della salute, educazione etc...; ci si pone anche l'obiettivo di **favorire una buona governance dello sport** con il coinvolgimento degli attori istituzionali e sportivi interessati, in un quadro in cui anche l'organizzazione sportiva, pur nelle sue specificità deve soddisfare **“le prescrizioni della legislazione dell'UE (diritti fondamentali, libera circolazione, divieto di discriminazione, concorrenza, etc...)**.

A sostegno di una efficace azione dell'UE, anche sul terreno dei finanziamenti per lo sport come diritto di tutti, la Commissione Bilancio Affari Generali ed Istituzionali della Regione Emilia Romagna, in ottemperanza alle Procedure di consultazione previste dalla UE, ha approvato in data 9 febbraio 2011 una propria Risoluzione, inviata al Governo Nazionale e agli altri soggetti istituzionali interessati.

<sup>21</sup> Libro bianco sullo sport – Commissione Europea - 11 Luglio 2007.

**La situazione in Italia ed in Sicilia.**

Come visto in precedenza in Italia la riforma del Titolo V della Costituzione deve essere ancora compiuta nei fatti, visto che, attualmente, esiste una duplicazione di ruoli e funzioni tra CONI e Regioni. Se da una parte vi è una “delega” assegnata tramite legge al CONI, dall’altra c’è una potestà legislativa riconosciuta alle Regioni. La soluzione però, se non ancora adempiuta nei rapporti tra Stato e Regioni, può essere intravista nella stessa riforma del titolo V. Infatti, si dice che per la “determinazione dei principi fondamentali” la legislazione è riservata allo Stato. Pare intravedersi, nel legislatore, un impianto che veda un coordinamento centrale (CONI, Ministero dello Sport ?), con la definizione dei principi fondamentali, ed una organizzazione locale che venga incontro alle sensibilità territoriali.

Attualmente in Sicilia esistono tre norme che regolano i contributi allo sport siciliano. Due, da sempre, hanno avuto valenza sull’aspetto competitivo dello sport e sulla natura di promozione turistica collegata alle competizioni di massima serie, ed esse sono:

- La legge regionale n. 18 del 28 marzo 1986 “Contributi alle società sportive per la pubblicità di prodotti e attività siciliani”. La *ratio* della legge, come si evince dall’art. 1 è quello di “utilizzare l’attività sportiva per la diffusione e la conoscenza di produzioni tipiche siciliane e di località di particolare interesse [...] stipulando convenzioni con società sportive siciliane che partecipano a campionati nazionali del settore professionistico ovvero a campionati nazionali del settore dilettantistico della massima serie”.
- La legge regionale n. 31 del 17 maggio 1984 “Integrazione della legislazione in materia di turismo, spettacolo, trasporti e sport” che ha l’intento, tra gli altri, di finanziare le squadre professionistiche di serie A.

L’altra ha avuto, così come specificato nell’art. 1 l’intenzione di favorire tutto lo sport con particolare riguardo allo sport sociale. Essa è:

- La legge regionale n. 8 del 16 maggio 1978. “**Provvedimenti per favorire la pratica delle attività sportive ed il potenziamento degli impianti sportivi nel territorio della Regione siciliana.**”

Tale legge, quasi profeticamente, sembra in linea con gli attuali dettami europei del Libro bianco sullo sport, infatti all’art 1, recita:

“La Regione siciliana **riconosce** nella pratica sportiva e nell' utilizzazione del tempo libero **attività essenziali** ed autonome per la **formazione dell' uomo** e per lo **sviluppo civile e sociale** della collettività ed a tal fine promuove le iniziative dirette a realizzare strutture e servizi idonei a garantire l' **esercizio a tutti i cittadini.**”

Per fare ciò la legge stabilisce tempi, funzioni e modi precisi sia per lo sviluppo **dell’impiantistica sportiva** che per il **potenziamento delle attività sportive**. Nell’art. 2 la legge si occupa dell’impiantistica sportiva:

“Per il perseguimento delle finalità di cui all' articolo precedente, l'Assessore regionale per il turismo, le comunicazioni ed i trasporti predispone, entro sei mesi dall' entrata in vigore della presente legge, un **piano quinquennale d'intervento** rivolto a dotare i comuni siciliani di **impianti** per l'esercizio sportivo e per l'utilizzazione del tempo libero. Il piano è **approvato dalla Giunta regionale, previo parere** della competente **Commissione legislativa** dell'Assemblea regionale siciliana.

Il piano è pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana e ad esso debbono **uniformarsi** gli interventi che, nella materia, sono assunti dall'Amministrazione regionale, nonché gli interventi degli **enti**, istituti, associazioni ed organizzazioni che, per la realizzazione degli impianti sportivi, **si avvalgono del concorso finanziario della Regione.**"<sup>22</sup>

Inoltre, per l'assegnazione di contributi per il potenziamento delle attività sportive, la legge prevede un piano di riparto predisposto dall'Assessore al Turismo sport e spettacolo previo parere del Comitato di programmazione sportiva che sia formulato tenendo conto di alcuni elementi preferenziali:

- a) l'istituzione e gestione di centri di preparazione sportiva e di formazione fisico - sportiva;
- b) il volume di attività svolta e documentata, nonché l'iniziativa promozionale di base;
- c) l'applicazione di un criterio di contenimento dei prezzi dei biglietti di ingresso agli spettacoli sportivi;
- d) l'utilizzazione di tecnici, istruttori ed animatori.

Nel piano dovranno essere riservati almeno i seguenti finanziamenti per la concessione di contributi a favore delle iniziative dello sport sociale, giovanile e scolastico<sup>23</sup>:

- a) **15** per cento a sostegno delle attività degli **enti di promozione sportiva** e del tempo libero;
- b) **25** per cento a sostegno delle spese di funzionamento dei **centri di preparazione, di avviamento o di addestramento** ad iniziativa degli enti locali, delle organizzazioni sportive e promozionali;
- c) **10** per cento a sostegno dell'**attività sportiva scolastica** ad iniziativa degli organi di autogoverno della scuola.<sup>24</sup>

Tale legge n. 8/78, di recente, è stata modificata numerose volte dapprima tramite una legge regionale (la n. 4 del 2003) che modificava l'assegnazione delle percentuali considerandole comunque "**nella misura**

---

<sup>22</sup> Al successivo art. 5 si dice inoltre che: "Il **piano** è predisposto dall'Assessore regionale per il turismo, le comunicazioni ed i trasporti, **sulla base delle proposte formulate dal Comitato regionale per la programmazione sportiva**"

<sup>23</sup> Tale formula "originaria" è stata modificata dall'art 62. Della L.R. 4 del 2003 così: "Nel piano per la concessione di contributi a favore delle iniziative dello sport sociale, giovanile e scolastico, sono riservati i seguenti finanziamenti nella **misura massima** del:

- a) 15 per cento a sostegno delle attività degli enti di promozione sportiva e del tempo libero;
- b) 20 per cento a sostegno delle spese di funzionamento dei centri di preparazione, di avviamento o di addestramento ad iniziativa degli enti locali, delle organizzazioni sportive e promozionali;
- c) 7,5 per cento a sostegno dell'attività scolastica ad iniziativa degli organi di autogoverno della scuola;
- d) 7,5 per cento a sostegno dell'organizzazione di manifestazioni sportive."

<sup>24</sup> Vedi art. 14 della legge n. 8 del 1978.

**massima**” e non nella “riserva” di finanziamento. E’ chiaro che tale modifica ha comportato uno stravolgimento dell’approccio in termini di finanziamento agli attori sociali individuati nella legge dando grande potere discrezionale alla componente politica e di indirizzo dell’Assessorato.

I rischi però di tale modifica sono stati e sono, oggi, sempre più importanti. Infatti, “potenzialmente”, visto che si parla di “misura massima”, l’Assessorato potrebbe finanziare ogni soggetto sociale individuato dalla legge con un minimo dell’1%. In pratica con un apporto minimo del 4% (1% agli EPS, 1% alla scuola, 1% alle manifestazioni sportive ed 1% ai CAS), resterebbero disponibili all’Assessorato ben il 96% del contributo finanziario previsto dalla Legge, che dovrebbe essere poi destinato secondo i principi della stessa.

Ma la legge parla chiaro, il Piano, come si evince dall’art. 14<sup>25</sup> è “per la concessione di contributi in favore delle iniziative dello sport sociale, giovanile e scolastico”, per cui, è destinato per quella base della piramide che abbiamo visto in precedenza, perfettamente in linea con i dettami Europei.

Da questa considerazione, scaturisce spontanea una domanda: **se gli attori individuati dalla legge sono i quattro individuati in precedenza, a chi potrebbero andare i soldi per lo sport sociale?**<sup>26</sup>

I problemi però sono nati soprattutto negli ultimi anni, anche perché, ad onor del vero, l’Assessorato ha sempre rispettato le misure massime previste per legge e non le minime. Le modifiche sostanziali e certamente discutibili per le controversie che ne fanno scaturire sono avvenute ad opera di numerosi decreti assessoriali che ne hanno modificato animus e criteri di riparto. Per dovere di cronaca, in tali ultimi casi, è stata adoperata un procedura a dir poco discutibile<sup>27</sup> che, piuttosto che affrontare una vera riforma dello sport, si limita a variare un solo articolo, integrandone degli altri.

Con tali decreti, di fatto, la Regione Siciliana **ha dichiarato la propria incompetenza nella politica sportiva** delegando ad altri quello a cui oggi è chiamata dal nuovo federalismo regionale.

### **Incompetenza dichiarata per Decreto e non per legge a dispetto delle indicazioni Costituzionali!**

Nel merito si modificano, o meglio si “chiariscono”, gli artt. 13 e 14 (quelli che riguardano la redazione del piano di riparto) sostituendoli con altri 8 articoli.

<sup>25</sup> Legge Regionale n. 8 del 16 Maggio 1978 art. 14.

<sup>26</sup> A tal proposito è bene citare l’art. 3 della legge regionale n. 8 del 1978 che parla del piano quinquennale d’intervento per l’impiantistica sportiva: “Il **piano deve essere indirizzato** al perseguimento dei seguenti obiettivi:

- a) Estensione della pratica dell’attività motoria a **tutte le età ed a tutte le classi sociali**;
- b) **Formazione** psico-fisica dell’età evolutiva in collegamento con la **scuola**;
- c) Realizzazione degli impianti in modo da conseguire il riequilibrio territoriale della dotazione di strutture sportive, razionalizzare la tipologia e la localizzazione degli impianti, promuovere l’armonico sviluppo di tutte le discipline sportive, ampliare **al massimo la possibilità concreta della pratica delle attività sportive**;
- d) **Potenziamento delle attività degli Enti di propaganda sportiva** e degli organismi preposti alla pratica sportiva
- e) Organizzazione ed istituzione di corsi e seminari per istruttori, animatori e tecnici dello sport e per gli **insegnanti elementari**.

<sup>27</sup> Non è stata operata una modifica legislativa come nel precedente caso ma è stata seguita la strada dell’autonomia decisionale discrezionale dell’Assessorato.

Nel primo articolo dei decreti Assessoriali degli ultimi anni possiamo sempre riscontrare la stessa motivazione. Infatti, possiamo vedere che, sentito il parere del Comitato regionale per la programmazione sportiva, si riconosce una sorta di **delega per competenza** dell'Assessorato al CONI. Infatti leggiamo: "raffigurando nel CONI l'autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive siciliane, competente ai sensi del Decreto Legislativo 23 Luglio 1999, n. 242 e **successive modifiche**<sup>28</sup>, si è dell'avviso che per il raggiungimento di tali obiettivi il Dipartimento Turismo Sport e Spettacolo possa avvalersi della collaborazione del Comitato regionale del CONI". Tale delega, nel momento in cui si parla di distribuzione si tramuta in "appalto".

Infatti, vengono ridistribuite le risorse in funzione dei seguenti criteri:

- 15 per cento a sostegno delle attività degli Enti di promozione sportiva e del tempo libero, riconosciute dal CONI;
- 3 per cento a sostegno delle spese di funzionamento dei centri di preparazione, di avviamento o di addestramento ad iniziativa delle organizzazioni promozionali;
- 2,5 per cento a sostegno delle spese di funzionamento dei centri di preparazione, di avviamento o di addestramento degli enti locali e delle organizzazioni sportive;
- 6 per cento a sostegno dei progetti scuola ad **iniziativa degli organi di autogoverno della scuola**;
- 1 per cento a sostegno dell'attività sportiva scolastica ad iniziativa degli organi di autogoverno della scuola;
- 6 per cento a sostegno dell'organizzazione di manifestazioni sportive;
- **7 per cento** a sostegno delle attività istituzionali dei **Comitati Regionali delle Federazioni Sportive Nazionali**, delle Discipline Associate e delle Associazioni Benemerite riconosciute dal CONI;
- **4 per cento** a sostegno dell'organizzazione dell'attività sportiva e istituzionale del **Comitato Regionale del CONI** della Sicilia;
- **1,5 per cento** a sostegno dell'organizzazione dell'attività sportiva e istituzionale dei **Comitati Provinciali del CONI** della Sicilia;
- **54 per cento** a sostegno dell'**attività agonistica** e promozionale delle associazioni sportive siciliane.

Diciamo che a fronte del 10% di contributo all'attività sportiva scolastica e ad un 25% riservato ai centri di preparazione e di avviamento allo sport, si è fatto spazio per il potenziamento delle attività agonistiche e delle Federazioni Sportive (prima non menzionate) e, scusateci la forza del termine, per il "**pagamento dell'appalto**" concesso al CONI (5,5% tra comitato regionale e comitati provinciali) per l'istruttoria delle pratiche e la redazione di un piano di riparto da suggerire all'Assessorato.

### **In Sicilia un solo lavoro è pagato almeno 2 o 3 volte!!**

Infatti, riflettendoci un attimo in Sicilia si è venuta a creare questa situazione paradossale: da una parte abbiamo un Ente Pubblico (il CONI) che per fare l'attività di coordinamento dello sport percepisce dei fondi pubblici tramite una legge dello Stato, disponendo per ciò, di alcuni dipendenti pubblici, che sono pagati per svolgere le funzioni istituzionali, ed in Sicilia, tra queste funzioni anche la predisposizione di un piano di riparto regionale; tale lavoro viene però pagato da un secondo finanziamento pubblico, questa volta

---

<sup>28</sup> **Ma la Riforma del Titolo V della costituzione ad opera della Legge Costituzionale n. 3 del 2001 non è forse successiva?**

regionale (il 4% per il comitato regionale e l'1,5% per i comitati provinciali); ma a sua volta la Regione Siciliana dispone di altri dipendenti regionali che in via definitiva disporranno il Piano di Riparto Regionale (terza volta).

### **Un solo lavoro pagato 2 o 3 volte!!**

Appalto che risulta essere di proporzioni ancora più onerose se si scorre ulteriormente la normativa, infatti, anche il cosiddetto "contributo agli organi di **autogoverno** della scuola" risulta nei fatti concesso al CONI dato che "al fine di provvedere al potenziamento dell'attività sportiva scolastica, il Comitato Regionale del CONI della Sicilia è incaricato di realizzare un progetto scuola stipulando convenzioni con gli Istituti Scolastici della Regione Siciliana". Come è ben visibile, esiste una contraddizione interna, visto che da una parte si parla di "progetti" e di "autogoverno della scuola" e dall'altra si "incarica" il Coni alla predisposizione di un progetto. Questi progetti sono del CONI o della Scuola? L'iniziativa di chi è?

Potremmo anche segnalare quel **54 per cento** a sostegno dell'**attività agonistica** a fronte di un intervento per lo sport di base che si assesta **3 per cento** a sostegno delle spese di funzionamento dei **centri di preparazione** di avviamento o di addestramento ad iniziativa delle **organizzazioni promozionali** e nel **2,5 per cento** a sostegno delle spese di funzionamento dei centri di preparazione, di avviamento o di addestramento degli **enti locali** e delle organizzazioni sportive.

### **Un 54% per l'agonismo contro un 5,5% per i CAS dello sport sociale??**

#### **Quale priorità si segue??**

**E le associazioni sportive promozionali, che come visto hanno diritto ad una riserva di legge, perché vengono escluse di fatto dalle contribuzioni di questa legge??**

Infine, l'assurdità è rappresentata dall'inserimento di ulteriori articoli<sup>29</sup>, non contenuti nella legge 8 "originaria", dove si affidano alcuni incarichi e competenze al CONI stesso.

Le uniche "riforme" dello sport in Sicilia si sono limitate semplicemente "all'assegnazione dell'appalto dello Sport al CONI", privilegiando poi, lo sport agonistico e federale. Legge 8 che si prefiggeva grandi obiettivi di cittadinanza che nel tempo però ha visto limitare gli interventi finanziari e snaturare la sua natura civile, sociale e di cittadinanza.

In Italia, la riflessione sulla natura ambivalente competizione/cittadinanza dello sport, per fortuna, è andata avanti.

Sono state fatte diverse leggi di riforma regionale. Esempi concreti sono quelle della regione Marche (dove si pone un accento sul valore ludico dello sport, affondando le radici nell'essenza dello sport e cioè nel gioco), della regione Puglia (che sottolinea il valore della prevenzione e del mantenimento della salute del cittadino e finanzia anche una parte di sport di cittadinanza) e della Regione Liguria.

---

<sup>29</sup> Artt. 4 e 5 Redazione dell'istruttoria e della proposta del piano di riparto da parte del comitato regionale del Coni Sicilia e successiva trasmissione all'Assessorato

Numerose sono ormai le esperienze a livello regionale soprattutto sul tema della prevenzione. A titolo di esempio riportiamo<sup>30</sup>:

- ✓ **Ccm.** Attività fisica e pianificazione regionale: materiali utili per i referenti regionali per la pianificazione regionale, presentati nell'ambito del corso di formazione "La sorveglianza e prevenzione degli incidenti domestici e stradali". Il corso (L'Aquila, 16-20 aprile 2007) è stato organizzato dall'**Asp Lazio** e da un gruppo di lavoro costituito da rappresentanti delle Regioni e del Ccm.
- ✓ **Umbria.** L'attività motoria nelle scuole: un progetto della Asl 2 di Perugia. All'interno della cornice del programma nazionale *Guadagnare Salute*, la direzione della Asl 2 di Perugia ha presentato a marzo del 2008 un progetto quinquennale sull'attività motoria rivolto al mondo della scuola. La prima edizione, cominciata a ottobre 2008, si è conclusa con un convegno internazionale di quattro giorni a Perugia (20-23 maggio 2009). L'adesione al progetto è stata molto alta: 4016 ragazzi (con le rispettive famiglie), 296 classi e 386 insegnanti.
- ✓ **Provincia autonoma di Trento.** Counselling e livello di attività fisica dei Mmg in Provincia di Trento, nel 2006. Obiettivo dello studio, pubblicato sul numero di aprile 2007 del Bollettino epidemiologico nazionale (Ben), è verificare l'eventuale cambiamento nell'atteggiamento dei Mmg rispetto al counselling sull'attività fisica. La promozione dell'attività fisica nell'anziano: le opinioni dei medici di famiglia nella provincia di Trento. Studio pubblicato nel gennaio 2005 sul Bollettino epidemiologico nazionale (Ben) relativo alle opinioni dei medici di medicina generale della Provincia di Trento sulla promozione dell'attività fisica negli anziani.
- ✓ **Veneto.** Dipartimento di prevenzione Ulss 20 di Verona. Sulle pagine del sito web del Dipartimento di Prevenzione della Ulss 20 di Verona è possibile consultare la descrizione del programma di promozione dell'attività motoria della Regione Veneto. Sul sito è anche possibile reperire materiale informativo e supporti didattici per utenti e operatori:
  - documentazione e bibliografia sull'efficacia dell'attività fisica nella prevenzione delle malattie croniche;
  - materiale per la promozione dell'attività fisica da parte dei medici di medicina generale e degli operatori di sanità pubblica;
  - informazioni sulle strutture e le iniziative per l'attività motoria presenti sul territorio;
  - materiale sulla promozione dell'attività fisica nella vita quotidiana (cammino, bicicletta, uso delle scale) e sui determinanti ambientali del movimento;
  - informazioni sulle attività del progetto veneto di lotta alla sedentarietà e sulla legislazione regionale e nazionale.
- ✓ **Emilia Romagna.**
  - *L'attività fisica nei giovani: l'indagine conoscitiva 2009 della Ausl di Cesena.* Solo il 12% dei giovani di 14-15 anni di Cesena pratica un'attività fisica che rispetta le modalità suggerite dalle linee guida internazionali (60 minuti ogni giorno della settimana), un ulteriore 36% la pratica per un totale di sette ore alla settimana, anche se non tutti i giorni. Gli sport più praticati dagli adolescenti sono il calcio, il nuoto e la pallavolo. È quanto emerge

<sup>30</sup> Fonte: Epicentro. Centro Nazionale di Epidemiologia, Sorveglianza e Promozione della Salute.

dall'indagine, pubblicata ad aprile 2009, rivolta agli studenti del biennio delle scuole secondarie di secondo grado del Comune di Cesena.

- *Cultura della salute e stili di vita sani*. Il documento, a cura dell'Azienda sanitaria di Cesena, presenta i risultati del monitoraggio sulle attività previste dal Piano per la salute e realizzate fino a dicembre 2005. Tra gli obiettivi: motivare i sedentari ad aumentare il livello di movimento regolare; motivare i cittadini che praticano già attività fisica a mantenersi attivi; promuovere l'attività fisica non formalizzata (passeggiate, gite, trekking, bicicletta,...); aumentare il numero di bambini attivi; prevenire gli infortuni durante l'esercizio fisico o sportivo; ridurre gli ostacoli socioambientali (disponibilità di centri, scarsa conoscenza di iniziative già presenti,...) ed economici (prezzi speciali per categorie deboli,...); promuovere cambiamenti organizzativi, per aumentare il movimento fisico sul luogo di lavoro.
- *Mappa dell'attività fisica*. Progetto di ricognizione delle opportunità per fare attività fisica nei comuni del territorio cesenate per dare la possibilità alle persone anziane sedentarie di praticare movimento.
- *Progetto Botero*. L'obiettivo del progetto dell'Azienda sanitaria di Cesena è migliorare lo stato di salute della popolazione attraverso la riduzione dell'obesità, del sovrappeso e della sedentarietà con interventi mirati a migliorare l'alimentazione e aumentare il livello di attività fisica.
- *San Mauro si mette in moto*. Obiettivo principale del progetto dell'Azienda sanitaria di Cesena è incrementare l'attività fisica, in particolare nella fascia più sedentaria della popolazione. La caratteristica di progetto "itinerante" ha fatto sì che molte persone si avvicinassero all'attività fisica, anche solo per curiosità. Quasi tutte le persone coinvolte ne hanno tratto beneficio, anche a livello relazionale e sociale.
- *La promozione dell'attività fisica nel paziente in sovrappeso e obeso nelle cure primarie: un'esperienza di counselling condotta nell'Azienda sanitaria di Cesena (2002-2003)*. Tra gli obiettivi, incrementare il numero di persone che praticano una regolare attività fisica, in particolare tra quelle in sovrappeso e obese; sperimentare un modello organizzativo di promozione e sviluppo dell'attività fisica, inizialmente rivolto alla popolazione obesa e in sovrappeso, ma allargabile alle persone con stile di vita sedentario e valorizzare il ruolo del medico di medicina generale nell'educazione e promozione della salute.
- *Corsi di auto aiuto per implementare l'attività fisica in soggetti obesi e in sovrappeso*. L'obiettivo del progetto dell'Azienda sanitaria di Cesena è contribuire alla riduzione delle patologie correlate all'obesità, in particolare le malattie cardiovascolari, attraverso un intervento di promozione dell'attività fisica e di educazione alimentare rivolto alla popolazione obesa e in sovrappeso.
- *Sali le scale e sale la salute*. Campagna di promozione dell'uso delle scale, a cura dell'Azienda sanitaria di Cesena: fare le scale anziché prendere l'ascensore è infatti un modo semplice per aumentare il movimento quotidiano e migliorare così la salute.

**Alcuni punti controversi.****Il Ruolo del CONI – Ente Autonomo, Ente Coordinatore o Concorrente?**

L'atteggiamento di "assenza" o di "disinteresse" dello Stato nei confronti dei temi sportivi ha portato ad una carenza normativa come abbiamo visto in precedenza. In tale situazione vi sono ancora molte parti che abbisognano di un conforto normativo netto e chiaro. Una tra queste è il ruolo del CONI, dell'autonomia e della specificità dello sport.

Se per certi aspetti l'Europa ha, parzialmente, chiarito i confini di tale autonomia come precedentemente chiarito evidenziando le riflessioni del Libro Bianco sullo Sport e cioè: *"La specificità dello sport europeo può essere vista sotto due angolazioni:*

- *La specificità delle attività e delle **regole sportive**, come le gare distinte per uomini e per donne, la limitazione del numero di partecipanti alle competizioni e la necessità di assicurare un risultato non prevedibile in anticipo, nonché di mantenere un equilibrio fra le società che partecipano alle stesse competizioni;*
- *La specificità della **struttura sportiva**, che comprende in particolare l'autonomia e la diversità delle organizzazioni dello sport, una struttura a piramide delle gare dal livello base a quello professionistico di punta e meccanismi organizzati di solidarietà tra i diversi livelli e operatori, l'organizzazione dello sport su base nazionale e il principio di una federazione unica per sport."*<sup>31</sup>

E, se per altri aspetti, le numerose sentenze<sup>32</sup> hanno confermato che su alcuni **temi trasversali** (diritti fondamentali, lavoro, formazione, libera concorrenza e circolazione dei cittadini, divieto di discriminazione, ecc) **l'autonomia sportiva è vincolata al rispetto di norme universali.**

In Italia, come visto in precedenza, con la riforma del Titolo V, che deve essere ancora definita, il Coni si ritrova in una posizione "scomoda", non avendo ancora chiari ruoli e competenze, soprattutto in alcuni temi della vita sportiva.

<sup>31</sup> Commissione Europea – 11 luglio 2007 - Libro bianco sullo sport.

<sup>32</sup> Sentenza Bosman del 1995 o più recente vedi la sentenza del TAR del Lazio del 20/12/2010 sul caso Pistolesi dove "il ricorrente ha impugnato un atto anche il Regolamento dei tecnici nella parte in cui, con deliberazione adottata in data 16 gennaio 2010, e quindi immediatamente dopo la decisione della Corte di giustizia, ha previsto che:

a) possono insegnare presso i circoli sportivi affiliati solamente i tecnici iscritti all'albo o negli elenchi tenuti dalla F.I.T. (art. 2);

b) ai suddetti circoli sportivi è vietato "rigorosamente" utilizzare tecnici non qualificati dalla F.I.T. sia per corsi collettivi che per lezioni individuali e di consentire sui propri impianti l'insegnamento che il regolamento vieta, con la comminatoria, in caso di violazione di dette prescrizioni, di sanzioni disciplinari a carico sia del circolo sportivo che dei suoi dirigenti (art. 4);

c) i tecnici non possono prestare la loro collaborazione o riceverla da persone che non siano in possesso di una qualifica rivestita dalla F.I.T. (art. 40). [...]"

Tali azioni regolamentari sono state ritenute dal Tar del Lazio illegittime poiché:

**"Significa vietare ai circoli di poter scegliere liberamente i maestri di tennis** da assumere sulla base non solo delle loro capacità tecniche ma anche dei corrispettivi richiesti, con **palese violazione delle leggi di mercato** perché una determinata categoria professionale (i tecnici affiliati) **assume nel mercato una posizione dominante e monopolistica non per condizioni oggettive e naturali**, ma solo perché chi li rappresenta ritiene di essere la sola a dettare le leggi del mercato. Né varrebbe opporre, sul filo della logica pura, che l'affiliazione è frutto di una libera scelta, atteso che detta scelta non è più libera se condiziona la possibilità di operare sul mercato del lavoro sportivo."

Se il Coni da una parte si presenta, come da legge<sup>33</sup>, come la “Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali”, con un ruolo di vigilanza, di controllo e di coordinamento delle stesse dall’altra, a volte assume delle iniziative dirette che presentano alcuni aspetti controversi.

In tal caso, per chiarire la problematica in questione, è utile fare il seguente esempio:

- Poniamo caso che il CONI, in virtù delle proprie competenze, si presenti ad un Ente pubblico per un affidamento di un servizio, ad es. l’attività sportiva scolastica in scuole elementari per la diffusione del gioco del calcio.
  - o In tal caso, essendo l’Ente CONI, una Confederazione di Federazioni Sportive, gestirebbe in proprio tale servizio o, per competenza, lo affiderebbe alla FIGC che, tra le Federazioni Sportive, è quella attinente alla disciplina sportiva praticata?
  - o Tale affidamento, ed eventuale sub affidamento, con quale procedura dovrebbe avvenire? Si tratterebbe, infatti, di due procedure diverse essendo diverse le nature giuridiche degli Enti in questione. Da una parte il CONI (Ente pubblico → Procedura con bando pubblico o affidamento in House), dall’altra la Federazione<sup>34</sup> (Ente con natura di associazione con personalità giuridica di diritto privato → procedura con Bando pubblico).
  - o Ma nel caso di gestione diretta del servizio da parte del CONI Ente pubblico come si dovrebbe configurare tale intervento in un’ottica europea di garanzie di libera concorrenza e protezione del mercato?

### Gli affidamenti in House<sup>35</sup>

Facendo seguito al ragionamento precedente è utile riportare le procedure per gli **affidamento in house**.

Col termine affidamenti in *house* (o in *house providing*) viene indicata l’ipotesi in cui il committente pubblico, derogando al principio di carattere generale dell’evidenza pubblica, in luogo di procedere all’affidamento all’esterno di determinate prestazioni, provvede in proprio, e cioè all’interno, all’esecuzione delle stesse attribuendo l’appalto o il servizio di cui trattasi ad un’altra entità giuridica di diritto pubblico mediante il sistema dell’affidamento diretto c.d. in *house providing*, ossia senza gara.

Il sistema degli affidamenti in house – in quanto derogatorio rispetto al metodo di scelta del contraente mediante gara pubblica - si pone, tuttavia, in contrasto con i principi generali stabiliti dal Trattato Istitutivo delle Comunità Europee a tutela della concorrenza e del mercato e a presidio della garanzia di massima trasparenza in materia di affidamento e stipulazione di contratti pubblici, nonché con i principi e le norme dell’ordinamento nazionale in tema di imparzialità, trasparenza, efficienza, e efficacia dell’azione amministrativa. Per queste ragioni dapprima la Corte di Giustizia e successivamente il legislatore nazionale hanno definito i confini all’interno dei quali l’affidamento può ritenersi ammissibile.

Le **condizioni necessarie** affinché si possa derogare alla gara pubblica, secondo il tradizionale insegnamento della sentenza del 18 nov. 1999 della corte di Giustizia, c.d. “Sentenza Teckal” sono:

- i. **l’esercizio da parte dell’ente committente**, sul soggetto affidatario, di un “**controllo analogo**<sup>36</sup>” a quello che esercita sui propri servizi;

<sup>33</sup> Decreto Legislativo 8 gennaio 2004, n.15, art. 1 – (Decreto Pescante)

<sup>34</sup> Decreto legislativo 8 gennaio 2004, n.15, art. 15.

<sup>35</sup> Tratto dall’articolo di Nicola Ferrante pubblicato su ALTALEX, Quotidiano di informazione giuridica.

- ii. la **necessità** che il soggetto affidatario realizzi la parte più importante della **propria attività con l'ente committente** (o gli enti se son più di uno) che la controlla.

Con tale pronuncia la Corte di Giustizia, non solo ha delineato i limiti del ricorso all'affidamento in questione, ma ha implicitamente fornito la soluzione normativa dell'istituto de quo.

Con riferimento, infatti, all'affidamento e alla gestione dei servizi pubblici locali aventi rilevanza economica<sup>37</sup>, l'art. 113 ("Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica") del D. lgs. n. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali), come da ultimo modificato dal D.L. n. 269/2003, prevede al comma 5 che **la titolarità del servizio sia attribuita** - oltre che società di capitali scelte attraverso gare ad evidenza pubblica ed attraverso società miste il cui socio privato sia scelto con gara - anche a **"società a capitale interamente pubblico a condizione che l'ente o gli enti pubblici titolari del capitale sociale esercitino sulla società un controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e che la società realizzi la parte più importante della propria attività con l'ente o gli enti pubblici che la controllano"**.

#### **Comitato Di Programmazione Sportiva e Sentenza New Port<sup>38</sup>.**

Qualcuno potrebbe chiedersi cosa c'entra la sentenza New Port con Il Comitato di Programmazione Sportiva. Come certamente saprete, recentemente, il Tar di Palermo si è espresso sulla validità di una decisione dell'Autorità Portuale basata su un parere consultivo espresso dalla "Commissione Consultiva Locale" al cui interno erano presenti sei componenti di una ditta, la New Port, concorrente della TIR Service Srl, che aveva fatto richiesta per fare alcune attività all'interno dell'area portuale. Le censure del Tar si sono concentrate proprio su quella Commissione consultiva, il cui parere è risultato decisivo per il rigetto dell'istanza avanzata dalla Tir Service srl. Nella sua sentenza il Tar quasi si sorprende di come questi ultimi non abbiano ritenuto di dovere "fare un passo indietro" in quanto portatori di un interesse concreto ed opposto a quello del richiedente". "Ritiene il Collegio - scrive il Tar - che sui predetti componenti della Commissione gravasse l'obbligo di astenersi dal prendere parte alla deliberazione impugnata, obbligo che, anche in difetto di espressa previsione normativa, deve ritenersi direttamente discendente dai precetti di imparzialità e buon andamento della Pubblica Amministrazione consacrati nell'art. 97 della Costituzione". Insomma, non serviva una legge che lo indicasse espressamente. Bastava il buon senso. "L'obbligo di astensione, per incompatibilità, dei soggetti membri di organi collegiali ricorre per il solo fatto che essi siano portatori di interessi personali che possono trovarsi in posizione di conflittualità ovvero anche solo di divergenza rispetto a quello, generale, affidato alle cure dell'organo di appartenenza".

A questo punto cosa c'entra la sentenza New Port con il Comitato di Programmazione Sportiva?

Il Comitato di Programmazione Sportiva della Regione Siciliana è composto da:

- a) sei esperti eletti dall'Assemblea regionale siciliana con voto limitato a quattro;
- b) tre rappresentanti delle maggiori confederazioni sindacali;
- c) sei sindaci nominati dal Presidente della Regione di cui due di comuni sino a 15 mila abitanti, due di comuni da 15.001 a 50 mila abitanti, uno di comuni da 50.001 a 100 mila abitanti ed uno di comuni oltre 100 mila abitanti;

<sup>36</sup> Anche il **Consiglio di Stato** con l'ordinanza n. 2316 del 22.4.04, aveva osservato come **"l'amministrazione deve esercitare sulla società un assoluto potere di direzione, coordinamento e supervisione dell'attività del soggetto partecipato, che non possiede alcuna autonomia decisionale in relazione ai più importanti atti di gestione e che in concreto costituisce parte della stessa amministrazione, con la quale viene a trovarsi in una condizione di dipendenza finanziaria e organizzativa"**.

<sup>37</sup> Nei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica l'ordinamento interno conosce da tempo forme di gestione in house: tali sono le gestioni c.d. in economia e quelle a mezzo di aziende speciali comunali, provinciali e consortili.

<sup>38</sup> Informazioni tratte dall'articolo di "S" anno 5 n. 41 pag. 60-63

- d) il direttore generale del turismo, dello sport e dello spettacolo dell'Assessorato del turismo, delle comunicazioni e dei trasporti;
- e) un rappresentante designato dall'Assessore regionale per i beni culturali ed ambientali e per la pubblica istruzione;
- f) un rappresentante designato dal Presidente della Regione scelto tra i dirigenti regionali in servizio presso la Presidenza della Regione;
- g) **sette rappresentanti eletti dal Consiglio regionale del CONI per la Sicilia;**
- h) **sette rappresentanti degli enti promozionali sportivi riconosciuti in campo nazionale;**
- i) **un rappresentante designato dall'organismo regionale dei Centri universitari sportivi siciliani;**
- j) tre componenti dei consigli provinciali scolastici, eletti dall'Assemblea regionale siciliana con voto limitato ad uno;
- k) il dirigente del Servizio impianti sportivi della delegazione regionale del CONI.

Con nota del 26 aprile 2011, On. Pino Apprendi, ha chiesto copia dei verbali degli ultimi cinque anni delle riunioni del comitato di programmazione sportiva, tramite interrogazione parlamentare n. 1852 con risposta scritta. Sarebbe interessante per la nostra discussione capire la qualità (o provenienza) ed il numero delle presenze dei componenti avute negli ultimi cinque anni da tale comitato.

#### **Lo sviluppo sostenibile ed il tema ambientale.**

Quando una manifestazione sportiva può definirsi sostenibile da un punto di vista ambientale?

E' questo il tema che ha impegnato la nostra associazione negli ultimi anni. Se può sembrare facile distinguere in alcuni casi, lo sport con una propensione ambientale da altri che sono più distanti da tale situazione il problema si pone soprattutto quando tali sport si praticano in forma collettiva. Ad es. è facile intuire una propensione ambientale nel ciclismo VS la F1, ma quanto lo è una manifestazione cicloturistica o podistica che coinvolge più di 2.000 partecipanti all'interno di un parco naturale?

Da anni la nostra associazione ha sperimentato la promozione di manifestazioni eco-compatibili, sostenibili in termini ambientali ad esempio tramite l'annuale edizione del Vivicittà, perché con Vivicittà si rinnova il messaggio che accompagna la manifestazione fin dal suo debutto nel 1984: il **rispetto per l'ambiente** anzitutto, attraverso l'uso di materiale eco-sostenibile (manifesti in carta ecologica, shoppers e bicchieri in mater-bi, t-shirt in cotone biologico, raccolta differenziata dei rifiuti) e la sensibilizzazione all'uso consapevole dell'acqua, con l'uso di un logo per la campagna a difesa delle risorse idriche e la distribuzione di una brochure informativa.

Ma quali indirizzi dare regionalmente e quali interventi finanziari fare per favorire delle manifestazioni sostenibili da un punto di vista ambientale?

#### **Il Tema lavoristico**

E' ormai da anni che manca una normativa lavoristica univoca che abbia come oggetto il mondo dello sport. Se da una parte è riconosciuta l'autonomia e la peculiarità dei "lavoratori" sportivi tanto da agevolarli tramite l'art.90 della legge 289 del 2002 che fissa il limite di 7.500 euro come soglia totalmente esente da tassazione per i compensi derivanti da attività sportiva dilettantistica considerandoli redditi diversi<sup>39</sup>, dall'altra si dice poco o nulla sul loro inquadramento lavorativo e pensionistico.

---

<sup>39</sup> Art 81 DPR n. 917 del 22 dicembre 1986 "Sono redditi diversi se non costituiscono redditi di capitale ovvero se non sono conseguiti nell'esercizio di arti e professioni o di imprese commerciali o da società in nome collettivo e in accomandita semplice, né in relazione alla qualità di lavoratore dipendente."

Come sostiene l'avv. Guido Martinelli nel suo articolo "I lavoratori dello sport tra l'Inps e l'Enpals"<sup>40</sup> attualmente non vi è dubbio che «se il soggetto "gestore" delle attività poste in essere in palestra o in piscine fosse costituito in forma di associazione o società sportiva dilettantistica non vi è dubbio che la natura stessa dell'attività non può che considerarsi "sportiva" e, quindi, non solo per quanto previsto al punto 20 del decreto<sup>41</sup> in esame ma anche e soprattutto per quanto riportato al punto 22 soggetto ad iscrizione all'**Enpals**. In tal caso ci si porrà il problema dell'esclusione dall'obbligo previdenziale legato alla riconducibilità del compenso alla previsione di cui all'art.67 primo comma lett. m) del DPR n.917/86 e successive modifiche. ». Mentre «Nel caso in cui, invece, ci trovassimo di fronte ad un soggetto gestore costituito in forma di impresa "profit" che operi in locali non idonei alla pratica agonistica di una disciplina sportiva e non abbia la pratica dello sport tra le proprie finalità sociali, l'onere dell'iscrivibilità all'**Inps** appare conseguente con relativa diversificazione del carico contributivo sulla base dell'inquadramento effettivamente adottato con il lavoratore».

Per riepilogare, possiamo dire, che attualmente esistono tre tipologie di lavoratori che, pur praticando la stessa attività lavorativa possono essere inquadrati lavoristicamente in modo diverso a seconda della tipologia del datore di lavoro o della "occasionalità" con cui svolgono tale attività:

- 1) Lavoratori con ricevute di compenso per attività "occasionale" con esenzione da tassazione fino alla soglia dei 7.500 euro. Tasse per il datore di lavoro pari a 0 e contributi versati pari a 0;
- 2) Lavoratori il cui datore di lavoro è una ASD o una associazione No Profit, che vengono inquadrati secondo le norme dei lavoratori dello spettacolo e quindi tramite l'Enpals;
- 3) Lavoratori il cui datore di lavoro è una impresa o comunque una azienda Profit, che vengono inquadrati tramite l'INPS.

Ma quanti di questi lavoratori appartengono all'una o all'altra categoria?

Quanti lavoratori, pur non svolgendo una attività occasionale, vengono inquadrati nella prima categoria?

Vista l'assenza di estrema chiarezza a tale riguardo, negli anni, si è venuto ad instaurare una sorta di patto parasociale tra i lavoratori ed i proprietari di palestre o presidenti di ASD. Molti lavoratori, per l'estrema convenienza fiscale, sono stati inquadrati nella prima categoria piuttosto che in altre. Ma cosa accadrà al momento della pensione? Forse non si sta creando una generazione di lavoratori senza futuro? Le segnalazioni dell'Agenzia delle Entrate e delle notevoli controversie civilistiche tra lavoratori e aziende non sono forse il segnale che occorre fare un momento di chiarezza su tali temi?

Di certo il problema è complesso e necessita di grande riflessione. Da una parte abbiamo il mondo dello sport che spesso si basa sul volontariato e che, certamente, non può sopportare la pressione fiscale derivante dal lavoro subordinato, né è pensabile che degli "istruttori" di palestre che, prestano la loro opera giornalmente, con orari fissi e calendarizzazione annuale possano essere remunerati tramite i 7.500 euro. A tal proposito ha effettivamente ragione l'Agenzia delle Entrate quando contesta tali incongruenze alle A.S.D. E poi quando questo fantomatico istruttore è una donna cosa accade? Può vantare dei diritti in caso di maternità o di malattia? E quando si "invecchia", sarà possibile utilizzare ancora il proprio "corpo" come mezzo per il raggiungimento del proprio reddito? Questi istruttori, collaboratori, operatori del mondo sportivo avranno diritto ad una pensione? E quando l'associazione decide di cambiare un istruttore che è stato pagato per anni con le ricevute di compenso si dovrà aspettare una vertenza lavoristica?

<sup>40</sup> Cfr. "Associazioni e Sport" – Settembre 2010 – pag. 50-53

<sup>41</sup> D.M. del 15 marzo 2005

## Conclusioni.

In Italia è stato creato un sistema sportivo che ha finanziato, nel tempo, una ristretta cerchia di cittadini che hanno sempre di più specializzato le loro competenze, producendo una sorta di professionalizzazione dello sport. Tale specializzazione se da una parte ha contribuito all'ottenimento di grandi risultati agonistici, dall'altra, ha di fatto, escluso la gran parte dei cittadini dall'esercizio della pratica motoria. E' necessaria una **riforma dello sport** che coinvolga la parte più ampia dei cittadini che valorizzi il ruolo sociale, salutistico, del miglioramento delle condizioni fisiche e psichiche di tutti i cittadini. Uno **sport che si definisca di cittadinanza**. E' l'Europa che lo chiede con atti ben precisi delle Commissioni Europee. L'Italia, con la riforma federalista, assegna alle Regioni la potestà legislativa sullo sport. La Sicilia, deve ridurre gli sprechi in tale settore, indirizzando le risorse, tramite le normative vigenti, alla maggior parte dei cittadini tenuto conto anche delle finalità sociali a cui originariamente erano destinati tali interventi. Deve inoltre introdurre **nuove normative** che valorizzino il ruolo dello sport di cittadinanza che svolge e, se più adeguatamente sostenuto, può svolgere una funzione primaria in ambito sociale nell'assorbimento dei seguenti ruoli:

- a) un **ruolo formativo**, nell'ambito di un'educazione concepita come percorso che accompagna il cittadino attraverso tutto l'arco della sua vita, dall'infanzia all'età anziana;
- b) un **ruolo di prevenzione sanitaria**, per prevenire e contrastare i danni derivanti dagli stili di vita non corretti. L'OMS ha indicato nella sedentarietà una delle maggiori cause di malattie cardiovascolari, di diabete e obesità;
- c) un **ruolo di inclusione e coesione sociale**. L'inclusione è la grande sfida dei prossimi decenni. Si pensi alle difficoltà di inclusione dei migranti in un contesto sociale caratterizzato da paure, incertezze e diffidenza per il diverso. La pratica sportiva è uno strumento efficace per affrontare e vincere tale sfida, come rilevato nello stesso Libro Bianco sullo Sport della Commissione Europea. Né dobbiamo dimenticare un altro problema sociale cui la pratica sportiva può offrire risposta: è il problema della frammentazione della nostra società, che produce mancanza di relazioni, isolamento, distacco dal contesto sociale. Lo sport può infatti assolvere ad una funzione di socializzazione e coesione sociale, di particolare importanza quando riesce a coinvolgere persone anziane e diversamente abili e a favorire il dialogo intergenerazionale.
- d) un **ruolo di educazione alla democrazia**. Rispetto delle regole, rispetto dell'altro, assunzione di responsabilità, senso della collettività come primo passo per l'affermarsi della solidarietà: sono tutti valori il cui apprendimento è connaturato ad un'esperienza di vita condotta in una associazione sportiva di base.

**Linee di intervento per una riforma dello sport in Sicilia.**

1. Aggiornamento delle attuali legislazioni vigenti in Sicilia in materia di sport;
2. Costituzione di un fondo per lo sport di cittadinanza che abbia come oggetto il valore sociale dello sport e veda il potenziamento delle attività della promozione sportiva così come indicato dal Libro Bianco sullo Sport della Commissione Europea;
3. Programmazione di interventi per la prevenzione delle malattie croniche;
4. Concertazione tra i diversi attori dello sport, dello sport sociale, degli enti pubblici degli interventi per la realizzazione di impiantistica sportiva;
5. La chiara regolamentazione lavorativa e pensionistica dei lavoratori dello sport;
6. L'introduzione e la regolamentazione dello sport nell'istruzione e nella formazione.

