

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### consultiva in ordine all'attuazione della riforma amministrativa ai sensi della legge 15 marzo 1997, n. 59

#### S O M M A R I O

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI:	
Audizione informale del Presidente dell'Agenzia Sviluppo Italia, Prof. Patrizio Bianchi, in merito al decreto legislativo 9 gennaio 1999, n. 1, recante Riordino degli enti e delle società di promozione e istituzione della società « Sviluppo Italia » .....	152
SEDE PLENARIA:	
Pubblicità dei lavori .....	152
Schema di decreto legislativo recante « Disposizioni integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di composizione e funzionamento del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica », ai sensi dell'articolo 10 della legge 15 marzo 1997, n. 59. ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	152
Esame dello schema di decreto legislativo recante « Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano, a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59 ». ( <i>Esame e rinvio</i> ) .....	154
Sui lavori della Commissione .....	158

#### UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

*Martedì 27 aprile 1999. — Presidenza del Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI.*

**Audizione informale del Presidente dell'Agenzia Sviluppo Italia, Prof. Patrizio Bianchi, in merito al decreto legislativo 9 gennaio 1999, n. 1, recante Riordino degli enti e delle società di promozione e istituzione della società « Sviluppo Italia ».**

L'audizione informale si è svolta dalle 13.40 alle 14.40.

#### SEDE PLENARIA

*Martedì 27 aprile 1999. — Presidenza del Presidente Vincenzo CERULLI IRELLI.*

— *Intervengono il Sottosegretario di Stato per l'interno, Giannicola Sinisi, indi il Ministro per i beni e le attività culturali, Giovanna Melandri.*

**La seduta comincia alle 14.40.**

**Pubblicità dei lavori.**

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, propone che la pubblicità dei lavori sia assicurata anche mediante la trasmissione audiovisiva a circuito chiuso. Non essendovi obiezioni, così rimane stabilito.

**Schema di decreto legislativo recante « Disposizioni integrative del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in materia di composizione e funzionamento**

del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica», ai sensi dell'articolo 10 della legge 15 marzo 1997, n. 59.

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il deputato Antonio DI BISCEGLIE, relatore, (DS-U) fa presente che il provvedimento in esame si inserisce nella serie di interventi normativi in materia di sicurezza ed ordine pubblico. Si tratta di un provvedimento correttivo del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 con il quale si apportano modifiche alla composizione del comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Ricorda che l'articolo 160 del decreto legislativo n. 112 prevede al primo comma che sono conservate allo Stato le funzioni ed i compiti di polizia amministrativa nelle materie elencate al comma 3 dell'articolo 1 della legge n. 59 del 1997, tra le quali si ascrive la materia dell'ordine pubblico. Lo stesso articolo 160 prosegue al comma 2 prevedendo che l'ordinamento dell'amministrazione della pubblica sicurezza resta disciplinato dalla legge 1° aprile 1981, n. 121 e successive modifiche che individua, ai fini della tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, le forze di polizia. L'articolo 20 della legge n. 121 del 1981 istituisce quindi il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica. Il provvedimento in esame prevede che nella composizione dello stesso comitato figurino i sindaci dei comuni capoluogo di provincia. Si intende in tal modo dare attuazione alla delega contenuta nella legge n. 59 che all'articolo 3, comma 1, lettera c), prevede il raccordo di funzioni tra rappresentanze statali e rappresentanze locali. Si rafforza così il coordinamento tra amministrazione statale ed amministrazione locale in ordine al tema dell'ordine pubblico. Il provvedimento in esame prevede poi che possano essere convocati a riunioni del comitato anche i sindaci di altri comuni, qualora le questioni da trattare siano riferibili ai loro

ambiti territoriali. Aggiunge che il testo del Governo nasce proseguendo la linea già tracciata dai numerosi protocolli d'intesa sottoscritti tra i prefetti ed i sindaci dei maggiori comuni. Ritiene non condivisibile la proposta della Conferenza unificata di trasformare il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica da organo ausiliario di consulenza del prefetto ad organo di concertazione. Reputa inoltre inopportuno riconoscere anche al presidente della provincia un ruolo all'interno del comitato visto che a tale organo non è attribuita alcuna funzione di polizia giudiziaria. Conclude invitando a riflettere sulla necessità di un chiarimento circa la previsione di una possibile integrazione dell'ordine del giorno del comitato. Occorre chiarire se l'integrazione debba avvenire prima della convocazione del comitato o anche successivamente.

Il senatore Renzo GUBERT (UDR) fa presente l'inopportunità della previsione secondo cui i sindaci dei comuni capoluogo di provincia possano partecipare al comitato qualora ne facciano richiesta mentre per i sindaci degli altri comuni la presenza alle riunioni del comitato è lasciata alla discrezionalità del prefetto. Ravvisa in tale previsione una disparità di trattamento ingiustificata.

Il deputato Giacomo GARRA (FI), premettendo che la materia oggetto del provvedimento in esame è disciplinata anche dal provvedimento di modifica della legge n. 142 del 1990 in corso di esame, reputa opportuno chiarire che la pronuncia della Commissione sul provvedimento presentato dal Governo non preclude ulteriori scelte del Parlamento.

Il senatore Giuseppe MAGGIORE (FI) concorda con la finalità del provvedimento in esame ma esprime perplessità sulla disparità di trattamento tra sindaci dei comuni capoluogo di provincia e sindaci di altri comuni.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, presidente, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

**Esame dello schema di decreto legislativo recante « Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano, a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59 ».**

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento.

Il senatore Paolo GIARETTA, *relatore*, (PPI) fa presente che il provvedimento in esame provvede al riordino del Comitato Olimpico Nazionale Italiano in attuazione della delega prevista dalla legge 15 marzo 1997 n. 59, in particolare della previsione della lettera *b*) del primo comma dell'articolo 11 che prevede il riordino degli enti pubblici nazionali operanti in settori diversi dall'assistenza e previdenza, tenendo conto dei principi e criteri direttivi previsti dall'articolo 14 di detta legge. Segnala i più rilevanti elementi di novità rispetto alla normativa vigente che verrebbero introdotti con l'adozione del decreto legislativo in esame: *a*) la previsione di uno Statuto adottato dal Consiglio Nazionale. Lo statuto, sia pur tenendo conto dei vincoli e criteri direttivi contenuti nella bozza del decreto legislativo provvederà a disciplinare la struttura dell'ente, in modo particolare in relazione ad alcuni aspetti che vengono esplicitamente rimandati allo statuto (norme sull'organizzazione periferica, procedure elettorali, compiti, composizione e criteri di funzionamento del « Comitato Nazionale Sport per tutti », costituzione di una Commissione sportiva di garanzia); *b*) una diversa articolazione e composizione degli organi. L'introduzione di una rappresentanza di atleti e tecnici nel Consiglio Nazionale costituisce l'attuazione di una previsione esplicita (almeno per gli atleti) della Carta olimpica. Per quel che riguarda la Giunta l'introduzione di ineleggibilità per i Presidenti di Federazione e altri componenti del Consiglio ed incompatibilità per i componenti degli organi federali innova profondamente rispetto alla situazione vigente, risolvendo peraltro il nodo controllori-controllati da tempo messo in evi-

denza come elemento di disfunzione nella vita del CONI. Tra gli organi è inoltre previsto il Comitato Nazionale per lo sport per tutti, mentre non riveste più la qualifica di organo il Segretario Generale; *c*) un diverso procedimento elettorale per l'elezione del Presidente e della Giunta. In luogo del Consiglio nazionale opererà infatti un apposito collegio composto oltre che dai componenti del Consiglio Nazionale da una rappresentanza delle Federazioni, mantenendo sempre il vincolo di una presenza di atleti e tecnici; *d*) un mutamento della natura giuridica delle Federazioni. Esse cessano infatti di essere organi del CONI, trasformandosi in associazioni riconosciute, con una personalità giuridica di diritto privato, il cui riconoscimento è subordinato a quello a fini sportivi da parte del Consiglio Nazionale; *e*) diverse disposizioni relative al personale. La bozza di decreto legislativo prevede il trasferimento alle federazioni ai sensi dell'articolo 34 del decreto legislativo n. 29 del 1993 del personale del CONI che presta servizio presso le federazioni stesse. Tale previsione andrà peraltro valutata alla luce del successivo accordo intervenuto tra Governo ed organizzazioni sindacali, secondo il quale il Governo si è impegnato a modificare questo specifico punto del decreto.

Il dibattito sviluppatosi sia nella sede parlamentare sia attraverso interventi sulla stampa specializzata ha visto in modo particolare la contestazione della bozza di decreto da parte di esponenti delle minoranze parlamentari sotto due profili generali: la possibilità di utilizzare la delega prevista dalla legge n. 59 del 1997 per il riordino del CONI e il giudizio che le previsioni della bozza di decreto costituiscano un indebolimento della autonomia del mondo sportivo ed in particolare del massimo organismo rappresentativo costituito dal CONI.

Sul primo punto, almeno in sede parlamentare, non è stata contestata la possibilità dell'utilizzo della delega nel caso specifico del CONI e non sarebbe stato possibile affermare il contrario in considerazione della previsione generale della

lettera b) comma 1 dell'articolo 11 della Bassanini che esclude solo gli enti di assistenza e previdenza. Osserva che le contestazioni sono relative al fatto che i contenuti della bozza di decreto legislativo intervengono su aspetti organizzativi dell'ente estranei alle finalità dell'esercizio della delega desumibili dai principi e criteri direttivi di cui all'articolo 14 della legge n. 59 del 1997. Fa presente che la delega prevista dall'articolo 11 è stata utilizzata ormai in molteplici casi senza incontrare particolari obiezioni non solo con enti come l'ENEA e l'ASI, ma anche con enti come il C.N.R., per il quale l'esercizio della delega si configurava di particolare delicatezza dovendosi conciliare le esigenze di buona amministrazione con il rispetto dell'autonomia del mondo scientifico. In tutti questi casi la delega è stata utilizzata con ampiezza, intervenendo sulla struttura e organizzazione degli enti. È piuttosto da sottolineare che proprio la lettura della relazione della Corte dei conti sulla gestione finanziaria del CONI per gli ultimi esercizi finanziari evidenzia come una serie di comportamenti nella gestione dell'ente che hanno portato a esplicite censure da parte della Corte dei conti derivano proprio dal nodo non risolto del rapporto controllori/controllati che caratterizza l'attuale struttura del CONI, dalla complessa natura giuridica delle federazioni, dalla mancata definizione di criteri trasparenti nel settore della promozione dello sport di base, ecc. Ne deriva perciò che le previsioni della bozza di decreto tese ad intervenire anche su questi aspetti rientrano pienamente nei criteri generali che stanno alla base della delega.

Il secondo punto concernente il rispetto dell'autonomia del mondo sportivo incontra una allargata sensibilità in tutte le forze politiche. In proposito va osservato in via preliminare che si sta comunque parlando di un ente pubblico e di un ente pubblico che ha una gestione corrente di circa 3.500 miliardi di lire annui, per il quale evidentemente non può immaginarsi una rinuncia dello Stato a fissare delle regole generali per l'esercizio

di così rilevanti funzioni di interesse pubblico e l'amministrazione di una ingente quota di denaro pubblico. Ancora si potrebbe obiettare che il ritardo ultradecennale di un adeguamento della normativa del più importante ente sportivo italiano alla realtà dello sport odierno non è valso ad innescare, come sarebbe stato auspicabile, un processo di « autoriforma ». Il punto dirimente appare però un altro. In nessun modo le previsioni della bozza di decreto legislativo producono una restrizione dell'autonomia dell'ente rispetto alla situazione vigente, con ciò rispettando l'indirizzo espresso in un ordine del giorno accolto dal Governo in sede di approvazione al Senato della legge Bassanini-quater che ha impegnato il Governo stesso a far sì che il decreto legislativo si attenga all'obiettivo del mero riordino dell'ente, salvaguardandone l'autonomia e quindi preservando al CONI il principio di autodeterminazione nella redazione ed approvazione dello statuto, nella formazione ed approvazione del bilancio e nella gestione amministrativa. Non solo occorre ricordare che viene introdotto per la prima volta lo statuto come carta fondamentale dell'ente, con più ampi spazi di autonomia rispetto al passato, segnando quindi un avanzamento in direzione della valorizzazione della capacità di autogoverno del mondo dello sport. Di più questa affermazione trova conforto da un raffronto tra le minuziose prescrizioni del decreto del Presidente della Repubblica 28 marzo 1986, n. 157, che regola attualmente l'ordinamento e l'attività del CONI e le più larghe previsioni del proposto decreto legislativo. Va sottolineato che per nessun aspetto può rilevarsi un allargamento diretto od indiretto dei poteri del Governo; al contrario introducendo più ampi processi democratici nella formazione degli organi se ne accresce la rappresentatività e l'autorevolezza. Reputa poi opportuno richiamare un altro aspetto: il riordino del CONI interviene in materia certamente rilevante, ma che non esaurisce le necessità di una innovazione normativa nel settore sportivo, che provveda ad una più idonea

regolamentazione di un fenomeno che coinvolge milioni di cittadini e rilevanti interessi economici e sociali. La recente approvazione di una più severa normativa nel campo del doping è certamente un fatto positivo, ma ad esso è necessario che segua l'approvazione da parte del Parlamento di altri provvedimenti da tempo all'esame, a partire dalla legge di disciplina delle società sportive dilettantistiche e degli enti di promozione sportiva. Solo così si potrà dire di aver costruito una cornice legislativa adeguata alla rilevanza del fenomeno sportivo. Alla luce di queste considerazioni generali sottopone all'attenzione della Commissione alcune osservazioni su specifici punti della bozza di decreto che, in vista degli elementi informativi che saranno offerti dagli interventi del Governo e dalle audizioni programmate e dallo svolgimento del dibattito generale, potranno trovare definizione nella proposta di parere. È stato già messo in rilievo la novità positiva di una autonomia statutaria dell'ente entro una cornice di regole essenziali; mantenendo questo indirizzo è da valutarsi la possibilità di eliminare talune prescrizioni: ad esempio l'obbligatorietà della costituzione di una commissione sportiva di garanzia, con modalità peraltro lasciate alla definizione statutaria, o un eccesso di determinazione sui requisiti del segretario generale dell'ente, in considerazione del fatto che tale figura non assume più la caratteristica di organo. Inoltre, nella definizione dei compiti del consiglio si è tenuto conto di un indirizzo che riserva alla giunta i compiti di amministrazione attiva e di definizione degli indirizzi generali dell'ente, attribuendo al consiglio piuttosto compiti di controllo e di garanzia. Occorre peraltro valutare se non possa rientrare nelle competenze del consiglio l'approvazione del bilancio preventivo oltre che di quello consuntivo, consentendo al massimo organo rappresentativo una valutazione *ex ante* della programmazione dell'ente. La previsione tra gli organi del Comitato nazionale sport per tutti è stata oggetto di una differenziata valutazione nell'ambito della Conferenza unificata

Stato-regioni-città e autonomie locali. Le regioni contestano infatti la creazione di tale organo, ritenendolo limitativo delle proprie competenze in materia, mentre ANCI, UPI ed UNCEM condividono la costituzione dell'organo, richiedendone peraltro una maggiore definizione dei compiti ed una presenza più articolata delle autonomie locali. La previsione comunque potrebbe considerarsi una soluzione ponte, in attesa della approvazione della normativa generale in materia di promozione sportiva. La previsione della « privatizzazione » delle federazioni risolve una questione oggetto di attenzione sia in dottrina che in giurisprudenza, realizzando così una più definita distinzione tra l'ente che resta pubblico e le federazioni che divengono associazioni riconosciute. Appare forse opportuna una migliore definizione dei compiti pubblicistici che restano in capo alle federazioni, dei loro poteri regolamentari e disciplinari, della loro unicità, ecc. In proposito è da valutare anche il problema posto dalle « discipline associate » che raggruppano un significativo numero di tesserati e rappresentano in taluni casi attività sportive riguardanti discipline olimpiche o riconosciute dal C.I.O., senza avere alcun titolo di rappresentanza negli organi del CONI. L'articolo 16 riguardante il personale è stato oggetto di una dura contestazione da parte delle organizzazioni sindacali cui ha fatto seguito un impegno del Governo a modificare tale articolo, prevedendo la possibilità da parte delle federazioni di continuare ad utilizzare personale del CONI, in considerazione dei compiti di interesse pubblico che esse continuano a svolgere. Deve essere perciò oggetto di valutazione il nuovo testo che il Governo ha assunto l'impegno di presentare. Nell'ambito del processo di riorganizzazione dell'ente il CONI aveva richiesto che fosse esplicitata la possibilità di costituire società o agenzie da esso controllate per l'esercizio di attività economiche attinenti alle proprie funzioni; è da valutarsi se una simile previsione possa contribuire alla migliore gestione dell'ente e delle risorse economiche ad esso assegnate. Gli adem-

pimenti per dare attuazione piena alla previsione del decreto legislativo presentano una notevole complessità, coinvolgendo l'intera organizzazione dello sport e con una procedura elettorale che nella sua prima attuazione comporta un insieme di adempimenti di non breve momento. Va valutata attentamente la tempistica prevista per la fase transitoria, tenendo conto delle scadenze olimpiche del prossimo anno che richiedono una attenta programmazione.

Il ministro Giovanna MELANDRI fa presente che l'ordinamento sportivo ed in particolare la struttura del CONI non risultano più adeguati a rispondere alle esigenze dello sport. A tal proposito osserva che già il consiglio nazionale del CONI aveva istituito un gruppo di lavoro per riflettere sulle possibilità di riforma del CONI medesimo istituito cinquant'anni fa. Il provvedimento in esame che potenzia l'autonomia del CONI non esaurisce la necessità di una innovazione normativa di maggiore respiro che non è possibile realizzare attraverso lo strumento della delega. A tal proposito reputa opportuno promuovere una conferenza nazionale dello sport che stabilisca le linee guida da sottoporre alla valutazione del Parlamento ai fini della riforma generale del settore sportivo. Fa presente che il provvedimento in esame è stato emanato nel rispetto della delega contenuta nella legge n. 59 del 1997 che all'articolo 11 esclude dal riordino solo gli enti per l'assistenza e la previdenza. Gli elementi fondamentali della riforma sono da individuare nella garanzia che tutte le componenti del mondo sportivo possono dare il loro apporto all'attività di regolazione e di vigilanza del CONI, nell'adeguamento a principi di democrazia interna nella composizione degli organi dell'ente, nella distinzione tra ente e federazioni sportive realizzata attraverso il mutamento della natura giuridica di queste ultime, nel regime di ineleggibilità ed incompatibilità per l'accesso agli organi dell'ente ed infine nel recepimento dei principi generali del decreto legislativo n. 29 del 1993 relati-

vamente alla distinzione tra le funzioni di indirizzo e le funzioni di gestione amministrativa. Fa notare che il tema dell'autonomia è da considerare centrale nel provvedimento in esame, nel pieno rispetto della Carta olimpica del C.I.O. A conferma di tale profilo fa notare che nella struttura del CONI non vi sono soggetti estranei al mondo dello sport; i soggetti esterni non possono così partecipare alle elezioni degli organi del CONI e delle federazioni sportive. Al CONI è riconosciuta un'ampia autonomia statutaria ed una potestà piena per il riconoscimento delle federazioni. A tal proposito osserva che a tutt'oggi ben trentasette federazioni su trentanove sono indicate dalla legge. Relativamente poi alla distinzione tra il CONI quale ente pubblico e le federazioni riconosciute come associazioni di diritto privato, fa presente che ciò consente di definirne con chiarezza i ruoli individuando nel CONI il soggetto regolatore del mondo dello sport e nelle federazioni i soggetti che hanno il compito della organizzazione e della diffusione. Precisa che le federazioni mantengono il raccordo con il CONI che stabilisce la misura dei contributi e conserva il potere di vigilanza. La distinzione tra ente pubblico e federazioni consente così di superare la vecchia querelle giurisprudenziale. Fa notare che da più parti è stato sostenuto che sia necessaria la personalità di diritto pubblico anche per le federazioni al fine di evitare la presenza di altre federazioni nella stessa disciplina sportiva. Inoltre sembrerebbe che la natura privata delle federazioni indebolisca la capacità delle stesse di fare rispettare le regole. Replicando a tali obiezioni osserva che l'ordinamento internazionale sportivo prevede che esista una federazione per ciascuna disciplina sportiva: sarà il CONI pertanto ad individuarla. Quanto poi alle regole da far rispettare, fa presente che esse vengono accettate all'atto del tesseramento in virtù della clausola compromissoria. Rileva poi che il provvedimento in esame consente il superamento dell'identificazione dei controllori con i controllati. Si giustifica così la diversa com-

posizione del consiglio nazionale e della giunta nazionale e le diverse funzioni di tali organi anche in merito alle decisioni in materia di stanziamenti finanziari. I presidenti di federazione non sono componenti della giunta proprio al fine di evitare la identificazione tra il soggetto controllore ed il soggetto controllato in merito alle sovvenzioni, situazione a tutt'oggi esistente. Relativamente alle funzioni del consiglio nazionale fa presente che si tratta di funzioni tipiche di un organo assembleare che ha una competenza di indirizzo a differenza della giunta che è organo di governo dell'ente. La giunta nazionale ha il compito di approvare il bilancio preventivo che è sottratto all'approvazione del consiglio nazionale proprio in considerazione del fatto che lo stesso consiglio è composto anche dai soggetti che ricevono sovvenzioni dal CONI. Il provvedimento prevede anche un regime di condizioni di ineleggibilità per i presidenti di federazione insieme al limite di due mandati, anche al fine di garantire un rinnovo della dirigenza sportiva. Relativamente poi all'allargamento della composizione del consiglio nazionale agli atleti ed ai tecnici sportivi fa presente che è demandato allo statuto la regolazione del procedimento per l'elezione degli stessi. Conclude relativamente al tema del personale del CONI. A tal proposito fa presente che successivamente alla deliberazione in via preliminare da parte del Consiglio dei ministri dello schema di decreto legislativo in questione sono state

avviate trattative sindacali che hanno portato al raggiungimento di un'intesa secondo la quale il CONI può continuare ad utilizzare il suo personale all'interno delle federazioni sportive.

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

#### **Sui lavori della Commissione.**

Il deputato Paola MANZINI (DS-U) fa presente che in merito all'attuazione del decreto legislativo n. 114 del 1998 relativo alla riforma del commercio stanno emergendo interpretazioni che per alcuni versi risultano in contrasto con lo spirito della riforma stessa. Propone pertanto di audire il rappresentante del Governo e i rappresentanti delle regioni proprio al fine di verificare lo stato di attuazione del decreto legislativo n. 114 del 1998

Il deputato Vincenzo CERULLI IRELLI, *presidente*, concorda con la proposta dell'onorevole Manzini e segnala anche l'opportunità di un'audizione del ministro per i lavori pubblici non solo in relazione alla questione dell'ANAS ma anche in relazione alla recente approvazione in via definitiva del decreto legislativo recante la trasformazione dell'Ente autonomo acquedotto pugliese.

**La seduta termina alle 15.30.**