



CONFERENZA DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

**CONTRIBUTO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE
AUTONOME PER LA PROGRAMMAZIONE E LA
GOVERNANCE DEL SETTORE SPORT**

Roma, 15 novembre 2007

INDICE

Premessa:	_____	pag. 3
Cap. 1: Impiantistica	_____	pag. 4
Cap. 2: Osservatorio	_____	pag. 6
Cap. 3: Salute e benessere	_____	pag. 7
Cap. 4: Sport e scuola	_____	pag. 8
Cap. 5: Professioni	_____	pag. 10

PREMESSA

L'art. 117, terzo comma, della Costituzione, come riformato dalla L. Cost. n. 3/2001, sottopone la materia dell'ordinamento sportivo alla “potestà legislativa concorrente”.

I contenuti della materia assegnata alla competenza legislativa concorrente delle Regioni, peraltro, non riguardano propriamente “l'ordinamento sportivo” comunemente inteso, ma piuttosto lo “sport” in senso lato che ricomprende, a titolo esemplificativo, azioni ed interventi volti al benessere dei cittadini, alla diffusione della cultura della pratica delle attività motorio-ricreative e sportive, all'istruzione professionale, alle attività di carattere programmatico riguardanti gli impianti sportivi, alla disciplina delle modalità di affidamento in gestione degli impianti sportivi (espressamente assegnata dal legislatore nazionale alle regioni dall'art. 90, comma 25 della L. 289 del 2002), alle attività ed iniziative volte a sostegno ed alla disciplina dell'associazionismo sportivo, alla definizione dei requisiti generali minimi degli impianti sportivi (fatte salve le disposizioni del CONI riguardanti le norme federali); mentre, sebbene l'organizzazione delle attività agonistiche, oltre alla vigilanza sul CONI e sull'Istituto per il Credito Sportivo, siano sottratte alla competenza delle Regioni, le stesse riservano notevole impegno economico nel sostenere attività e iniziative del CONI e delle Federazioni e anche manifestazioni di elevato livello.

L'ordinamento sportivo, pur dotato di ampia autonomia, deve comunque operare nei limiti di condizionamento che l'ordinamento statale impone ad esso. Quindi il primo fondamentale confine da stabilire è quello tra ordinamento sportivo ed ordinamento generale. I rapporti tra i due dipendono dalla misura e dall'entità dell'intervento statale e regionale nella regolamentazione del fenomeno sportivo. In tale ambito non va tuttavia sottaciuta la necessità di uniformità di contenuti relativamente alla normativa atta a garantire standard di sicurezza, ai fini della tutela dei diritti fondamentali, come pure la necessità di armonizzare la legislazione ai principi cui si ispirano gli Stati dell'Unione Europea.

L'obiettivo è quello di giungere ad una chiara definizione della *governance* della materia, sempre nel rispetto del dettato Costituzionale. Sviluppare un confronto sui contenuti, sugli obiettivi da raggiungere, sulle priorità, in una fattiva e leale collaborazione tra tutti i soggetti interessati, alla ricerca delle soluzioni migliori, costituisce la premessa indispensabile per operare in un quadro di legislazione concorrente, superando conflitti di competenza, ma anche eventuali timori di perdita di identità o di frantumazione delle esperienze realizzate. In tale confronto non va sottovalutata la estrema importanza rivestita dalla condivisione delle scelte e delle finalità da parte delle Autonomie Locali, che da sempre hanno attuato il principio della sussidiarietà nella materia sportiva.

IMPIANTISTICA

Per quanto riguarda la determinazione dei principi che reggono l'ordinamento sportivo, la legislazione statale ha avuto un'inequivocabile ed univoca direzione da decenni: trasferire a Regioni, Province e Comuni tutto quanto riguarda le attività sportive, la realizzazione di impianti e quant'altro connesso allo sport, mantenendo invece, come detto, la riserva statale solo in materia di vigilanza su CONI e sull'Istituto per il Credito Sportivo.

In particolare, in materia di impiantistica, la competenza legislativa concorrente delle Regioni riguarda:

- i piani e i programmi e i relativi interventi finanziari;
- la definizione dei requisiti minimi degli impianti sportivi, fatte salve le competenze del CONI;
- la definizione delle modalità per l'affidamento della gestione degli impianti sportivi di proprietà degli Enti territoriali pubblici a soggetti terzi.

Prendendo spunto dalla “Carte Europea dello Sport”, approvata dalla 7a Conferenza dei Ministri Europei responsabili dello sport a Rodi nel maggio 1992, si nota che essa all'articolo 12 stabilisce che “Al fine di permettere la realizzazione degli obiettivi e degli scopi di questa carta, saranno attribuiti ... finanziamenti provenienti dai fondi pubblici (a livello centrale, regionale, locale)...”

Ora, la storia recente ci dice invece che a fronte di un isolato intervento statale – quello appunto connesso all'organizzazione dei Mondiali “Italia 90” già sopra citato (legge 65/87 e succ. mod. e int.) dove accanto ai provvedimenti riguardanti gli stadi candidati ad ospitare le partite dei Mondiali, per la prima volta, si è pensato di supportare l'impiantistica destinata ai vari campionati e quella c.d. sportiva ricreativa – l'onere della realizzazione, del completamento e della messa in sicurezza di impianti nuovi e di moderna concezione, della manutenzione degli stessi (che assume la maggiore importanza, considerata la loro vetustà con le conseguenti difficoltà gestionali), grava, da sempre, interamente sulle Regioni e sugli Enti locali.

Tale situazione, stanti le croniche carenze dei fondi e le continue restrizioni poste alla finanza pubblica (c.d. patti di stabilità interni) finisce con il relegare l'impiantistica sportiva agli ultimi posti degli investimenti effettuati con fondi pubblici e non è difficile immaginare un quadro a tinte ancor più fosche se non si trovano delle soluzioni in cui lo Stato, le Regioni e gli Enti locali – ciascuno per la propria parte e fatte salve le competenze di ognuno – pongono in essere, anche sinergicamente, delle “manovre” che possano far uscire dal guado.

Va detto subito che la legge 65/87 che ha dato luogo ai programmi per gli anni 1987 e 1988, ed il successivo rifinanziamento della stessa per il 1989 (legge 289/89), seppur con alcune criticità, hanno comunque funzionato.

Oggi – grazie anche al novellato Titolo V della Costituzione che ha attribuito competenza concorrente in materia alle Regioni – alcune di tali criticità sono state superate, così come si è potuto constatare in occasione della predisposizione dei recenti piani regionali di riassegnazione dei fondi rivenienti dalle revoche effettuate per inadempienze dei beneficiari dei contributi di cui alle leggi 65/87 e 289/89.

Intanto le Regioni hanno prontamente ed efficacemente approntato i bandi per la riassegnazione di tali fondi – sia per quanto riguarda l’impiantistica agonistica, sia per ciò che attiene quella sportivo-ricreativa entrambe rientranti ormai nella competenza regionale – e, successivamente hanno predisposto i programmi d’intervento, sulla base delle proprie esigenze e tenendo conto dei propri strumenti programmatori.

La legge 65/87 è tutt’oggi in vigore – anche se priva di rifinanziamento – e una delle risposte alle criticità sopra esposte potrebbe essere proprio quella di rendere disponibili da parte dello Stato nuove risorse da destinare ad essa.

Un’attenta analisi delle vecchie procedure, unita ad un proficuo e collaborativo rapporto del Ministero con le Regioni, potrebbe senza dubbio condurre a raggiungere posizioni condivise per superare le residue criticità e giungere ad approntare uno strumento in cui Stato e Regioni esaltino ciascuno il proprio ruolo; ciò a prescindere dal fatto che la titolarità dei fondi resti – come è stato nel passato nello spirito delle leggi 65/87 e 289/89 – o meno, in capo allo Stato.

Inoltre andrebbe affermato il principio che una quota dei diritti televisivi sia destinata a finanziare impianti sportivi tramite contributi in conto interessi.

OSSERVATORIO

In considerazione della necessità di ampliare la conoscenza del sistema sportivo a livello nazionale si ritiene importante costruire un sistema informativo condiviso dello Sport, da realizzarsi attraverso l'utilizzo di strumenti concordati, indispensabili sia per conoscere le varie realtà sia per poter disporre di dati e informazioni comparabili, ai fini della definizione di strategie operative comuni dal punto di vista della programmazione degli interventi, economico-finanziario e delle relazioni istituzionali.

Poiché le varie Regioni, pur impegnandosi attivamente nelle attività di rilevazione di dati relativi al patrimonio impiantistico e alla domanda di sport del proprio territorio, sviluppano programmi a volte non compatibili fra di loro, si ritiene necessario in primo luogo approfondire la conoscenza degli Osservatori regionali esistenti attraverso la costituzione di un gruppo di lavoro composto dai rappresentanti degli Osservatori regionali esistenti e dai rappresentanti delle Regioni interessate a realizzare un Osservatorio del Sistema Sportivo e di sviluppare un programma di lavoro così definito:

- ricognizione del patrimonio informativo disponibile nel settore sportivo e stesura di un report che relazioni sulla conoscenza degli impianti sportivi nei diversi territori;
- sviluppo di definizioni, classificazioni e strumenti di rilevazione e di analisi condivise e compatibili dell'impiantistica e dei fenomeni sportivi, in collaborazione con CISIS e ISTAT;
- incremento della rete degli Osservatori con il coinvolgimento dell'ANCI e dell'UPI;
- definizione degli strumenti di comunicazione e di diffusione dei dati al fine di valorizzare le informazioni prodotte.

SALUTE E BENESSERE

La funzione di “promozione di attività sportive e ricreative...” era già materia di competenza delle Regioni con i primi trasferimenti di competenze previsti dal D.P.R. 616/77 anche se allora si intendeva con promozione il meccanismo classico dell’aiuto alla diffusione della pratica sportiva allora ancora lontana dall’attuale tasso di diffusione, per limiti culturali e per una carenza di opportunità e possibilità rivolte a tutta la popolazione.

Nel corso degli anni l’incremento della pratica sportiva, l’adozione di modelli che hanno aiutato a far crescere il numero di praticanti, anche se non sempre hanno contribuito ad una corretta diffusione della cultura sportiva, la crescita di consapevolezza del valore intrinseco dell’attività sportiva e motoria in relazione alla salute e alla promozione del benessere, hanno fatto crescere sensibilità ed attenzione nelle e verso le istituzioni regionali e le autonomie locali.

A questa crescita di sensibilità e di aspettative ha contribuito non poco l’assonanza della promozione della pratica sportiva con materie ormai chiaramente e definitivamente di competenza delle Regioni e degli Enti Locali come:

- la sanità, con tutto il bagaglio relativo agli stili di vita, alla prevenzione della salute fino al recente piano “Guadagnare Salute”;
- le politiche sociali, attraverso la promozione della cultura dell’integrazione, dell’affermazione delle pari opportunità, del rispetto delle diverse abilità e del benessere che ha visto la pratica motoria sportiva come efficace contributo allo star bene inteso in senso ampio;
- la gestione relativa allo sviluppo del mercato del wellness e alla crescente attenzione alla cura del corpo e della bellezza, spesso a stretto contatto con le attività e le competenze sanitarie.

Le attività connesse al benessere e alla salute dell’individuo, come l’attività sportiva non organizzata, riguardano la stragrande maggioranza di coloro che praticano una qualche forma di attività motoria e hanno come interlocutore primario l’Associazione sportiva locale e gli Enti Locali, oltre alla Regione, in particolare per le competenze legislative e regolamentari.

La mancanza di un più chiaro inquadramento dei soggetti coinvolti, fatta in un contesto normativo che deve essere almeno aggiornato al mutato scenario, al diverso ruolo degli attori e soprattutto alla nuova domanda di sport cresciuta in questi anni, rende lo svolgimento delle funzioni già in atto difficoltose e, senza un’adeguata previsione di risorse da destinarsi alle Regioni che, come nel caso dell’impiantistica, sono con gli Enti locali quelle che destinano fondamentali stanziamenti nei loro bilanci per tali attività, rischiano di ottenere un risultato nella direzione opposta alle aspettative. Ciò sempre tenuto conto della continua contrazione dei fondi disponibili nei bilanci degli Enti territoriali e locali e delle contestuali restrizioni poste alla finanza pubblica.

La pratica sportiva ha assunto nel tempo una vera e propria funzione sociale, basti pensare alla stretta connessione della pratica sportiva, intesa come attività ludico motoria, con l’utilizzo del tempo libero, con l’aumento del benessere psico-fisico, con il miglioramento della qualità della vita nella terza età, ecc.

Occorre pertanto che Governo e Regioni, ciascuno per le proprie competenze, arrivino ad una definizione delle regole necessarie per arrivare al “prodotto Sport” e ad una compiuta disciplina del mercato.

Occorre affermare l'importanza di promuovere lo sport proprio per la sua grande funzione sociale, fissando i temi prioritari e precisi obiettivi, anche con riferimento alle risorse che si intendono nel tempo mettere in campo.

SPORT E SCUOLA

L'attività sportiva e motoria è un efficace strumento per equilibrare la formazione e lo sviluppo della persona a qualsiasi età, forgia carattere e personalità, educa al rispetto delle regole ed al rispetto dell'altro, alla concorrenza leale ed allo spirito di squadra, è gioco e divertimento, favorisce il superamento del disagio giovanile e dei comportamenti rischiosi connessi, è strumento di aggregazione, integrazione e socializzazione tra fasce di età diverse e tra elementi più deboli e disagiati, promuove una società solidale e tollerante, facilita la prevenzione di malattie e contribuisce al mantenimento di un buono stato di salute, anche in età avanzata.

L'educazione motoria, fisica e sportiva, se svolta a livello scolastico, offre una opportunità educativa ai giovani, non sempre oggi motivati dalla competizione agonistica, e può rappresentare un valido rimedio alle esigenze di aggregazione dei giovani, al diffuso disagio giovanile e alla dispersione scolastica.

Le Regioni sono istituzionalmente chiamate ad assumere un ruolo di governo della pratica sportiva nei propri territori ed essere punti di riferimento per il sistema delle autonomie locali, per i soggetti del mondo sportivo e per il mondo della scuola.

E' del pari necessario che Regioni, Province, Comuni, Direzioni scolastiche, società, enti sportivi e Coni instaurino e sviluppino rapporti finalizzati a delineare le linee di intervento più adeguate.

Nell'attuale sistema scolastico l'attività sportiva e motoria non gode di una considerazione all'altezza dell'importanza che a tale attività è generalmente riconosciuta.

Nella scuola primaria, infatti, all'educazione motoria è dedicata obbligatoriamente una sola ora alla settimana, affidata peraltro ad insegnanti che non hanno ricevuto per questo insegnamento una preparazione specifica.

Nella scuola secondaria, dove l'insegnamento dell'attività sportiva è affidato al docente di educazione fisica, alla stessa sono dedicate solo due ore settimanali, inferiori alle tre ore della media europea.

Per quanto riguarda la scuola primaria è necessario poi considerare che, nella realtà dei fatti, per sopperire al deficit di conoscenze degli insegnanti rispetto all'attività motoria, e stante le risorse limitate messe a disposizione del Ministero della Pubblica Istruzione per le attività di consulenza (si veda nel merito e con riferimento al 2006/2007, la circ. 13 ottobre 2006), spesso gli istituti si affidano a soggetti esterni per reperire 'esperti' da affiancare agli insegnanti nell'ora di educazione motoria.

In questo contesto si muovono le Regioni, continuamente sollecitate, insieme agli Enti locali, a sostenere progetti di promozione sportiva nelle scuole.

E' forte e condivisa l'esigenza di restituire all'educazione fisica e motoria nella scuola la funzione che giustamente si merita.

E' assolutamente imprescindibile e urgente la costituzione di un tavolo di lavoro comune Ministero della Pubblica Istruzione, Ministero per lo sport e le politiche giovanili, Regioni e Coni per individuare le misure e i passi necessari per:

- qualificare l'insegnamento dell'attività motoria nella scuola primaria, prevedendo per esempio l'inserimento, seppure con la dovuta gradualità, di un laureato in scienze motorie per istituto scolastico.
- predisporre incentivi per aumentare il numero di ore dedicate all'attività sportiva nelle scuole secondarie di primo e secondo grado;

E' parimenti necessario che gli stessi soggetti chiariscano i rispettivi ruoli in modo da rendere più efficaci le rispettive azioni e definiscano linee di azioni condivise, così da evitare inutili sovrapposizioni (come per esempio oggi accade laddove si prevede a livello di scuola secondaria di primo grado la partecipazione ai Giochi sportivi studenteschi e ai Giochi della Gioventù).

E' necessario creare le condizioni per instaurare e sviluppare con Province, Comuni, Direzione Scolastica e Uffici scolastici, Coni, Federazioni ed Enti di promozione sportiva, rapporti finalizzati a delineare le linee di intervento più adeguate per:

- promuovere i valori dello sport;
- promuovere, anche in orario extra scolastico, l'abitudine alla pratica sportiva, sicuro veicolo per un sano stile di vita;
- sostenere le società e gli enti sportivi, in particolare quelli che operano in ambito scolastico;
- assicurare l'aggiornamento degli insegnanti delle scuole di ogni ordine e grado;
- assicurare nel tempo l'efficienza degli impianti scolastici e l'utilizzo degli stessi in orario extra scolastico.

PROFESSIONI

Con il crescere della domanda di sport, il ruolo di chi direttamente o indirettamente assolve compiti di servizio nel sistema sportivo è divenuto sempre più articolato e complesso.

Molte sono le figure che operano nei vari ambiti sportivi, alcuni con professionalità definite ad altri con profili meno delineati.

Il sistema sportivo costituisce oggi una nuova e vera opportunità di occupazione più o meno stabile per le giovani generazioni sia attraverso lo spazio offerto dal sistema dell'associazionismo sportivo che da quello pubblico e privato. Si spazia da professioni direttamente connesse alla pratica sportiva (maestri di sci, tennis, fitness, assistenti bagnanti, animatori sportivi, guide alpine etc.) a nuove professioni legate alla conduzione ed alla gestione degli impianti sportivi o turistico sportivi, a quelle legate alla realizzazione degli eventi sportivi e dell'intrattenimento, al management sportivo.

Vi è poi la complessa tematica dei tecnici, istruttori, allenatori, codificati dal mondo sportivo che sono in sostanza professioni, ma che sono riconosciute solo dal sistema sportivo stesso.

Occorre però mettere un poco di ordine in questo complesso mondo, a tutela delle persone coinvolte e dei cittadini utenti.

Compito delle Regioni dovrebbe essere quello di occuparsi di meglio definire questi profili professionali e provare a renderli più omogenei sull'intero territorio nazionale. Si rende necessario un nuovo impianto normativo teso a ridurre sempre più il numero delle figure che esercitano senza una adeguata formazione professionale nell'ambito dello sport, dei servizi connessi al benessere della persona e della gestione degli eventi sportivi .

Si tratta anche di adeguare il nostro sistema alle nuove norme dettate dalla Comunità Europea.

Tutto questo se si lavorerà per istituzionalizzare una classificazione internazionale delle professioni specifiche dello sport, ovvero si passi attraverso l'utilizzazione di un linguaggio comune a livello europeo che consenta di leggere correttamente le esigenze espresse dal sistema e di far colloquiare senza più equivoci domanda ed offerta, garantendo pertanto concreti sbocchi occupazionali.

Si tratta quindi di superare l'eccessiva frammentazione delle figure professionali al fine di evitare "false professioni" che favoriscano eccessivo precariato, finto volontariato, scarsa tutela dei lavoratori e poca qualità delle prestazioni..

Occorre svolgere una ricognizione su scala nazionale, da svolgersi su base regionale, che consenta di avere un quadro comparato di quanto le regioni hanno già normato al riguardo e un riferimento-confronto con la situazione europea. Utile sarebbe un confronto ed un tavolo comune tra Regioni –Ministeri Sport, Lavoro, Università e Sanità per tutte le professioni di confine tra benessere e salute.

Si rende necessario definire le relazioni dei percorsi formativi delle nuove figure professionali dello sport con le agenzie formative: Università, ambiti formativi associativi e privati, al fine di codificare unitariamente il settore e definire standards minimi di formazione per i vari percorsi formativi .

Tra le urgenze occorre individuare figure professionali abilitate nel complesso ruolo di conduttori e gestori degli impianti sportivi alla luce delle crescenti complessità tecnologiche ed amministrative.

Altra priorità è riferita al settore del fitness nel quale l'estrema frantumazione del settore spesso propone figure professionali poco definite, in particolare per la qualità necessaria a tutelare la salute e l'integrità dei cittadini che fruiscono di tale offerta.