

**Rapporto esplicativo  
sulla revisione totale della legge federale del 17 marzo 1972  
che promuove la ginnastica e lo sport**

---

## Compendio

*L'utilità sociale dello sport e del movimento è riconosciuta a livello politico e scientificamente provata. Lo sport infonde gioia di vivere e contribuisce alla qualità di vita; insieme al movimento apporta un importante contributo alla salute, all'istruzione generale, alla competenza sociale e all'integrazione. La prestazione sportiva e la disponibilità a impegnarsi sono qualità molto richieste, non solo nello sport, ma anche nella vita di tutti i giorni.*

*La popolazione svizzera considera lo sport una parte importante della vita e 2 milioni di persone sono impegnate in 22 500 società sportive. Circa 350 000 persone svolgono attività volontaria nell'ambito delle società sportive e apportano un importante contributo alla coesione della società e all'integrazione di differenti gruppi di popolazione.*

*Il sistema svizzero di promozione dello sport presenta diversi vantaggi rispetto a quello di altri Paesi. La Confederazione sostiene lo sport in base al principio della sussidiarietà e il lavoro volontario è un pilastro del sistema. Inoltre, lo sport svizzero si basa sul principio di milizia. Occorre avere cura di questo sistema di promozione fondato in misura determinante su attori della società civile. Un impegno statale è necessario nei settori in cui le attività private mancano o non sono sufficienti, a condizione che sia comprovato l'interesse pubblico.*

*L'evoluzione verificatasi nella società negli ultimi anni comporta nuove sfide. Basti ricordare solo alcuni temi, quali la mancanza di movimento di bambini e giovani, l'abuso di doping e i fenomeni negativi in occasione di grandi manifestazioni sportive. La legge federale del 1972 che promuove la ginnastica e lo sport non è più adeguata a far fronte a tali problematiche, è ormai superata a livello contenutistico e giuridico e va pertanto sottoposta a una revisione totale.*

*Basandosi sul mandato costituzionale in materia di promozione dello sport (art. 68 della Costituzione federale), la nuova legge stabilisce i principi, i presupposti e le modalità delle misure di promozione della Confederazione. L'avamprogetto riprende le basi consolidate del diritto vigente e coordina le misure di promozione attuali con le esigenze del principio di legalità, restando vincolato alla sussidiarietà dell'intervento statale.*

*La revisione totale si orienta agli obiettivi seguenti:*

*Doping: inasprimento delle disposizioni penali contro il doping per mantenere la credibilità dello sport.*

*Mancanza di movimento da parte di bambini e giovani: incoraggiamento all'attività motoria e sportiva dei bambini a partire dai cinque anni per prevenire l'aumento di carenze motorie e il sovrappeso di bambini e giovani.*

*Finanze: garanzia di un uso efficace ed efficiente delle risorse disponibili per la promozione dello sport e del movimento allo scopo di assicurare il rispetto degli obiettivi della pianificazione economica.*

---

*Le basi legali per l'elaborazione elettronica e lo scambio di informazioni e dati personali saranno create con una legge separata sui sistemi d'informazione della Confederazione nel campo dello sport (LSIS). Una regolamentazione dettagliata a livello di legge è necessaria in virtù della vigente normativa sulla protezione dei dati.*

*Eccettuato l'ampliamento della fascia d'età per la partecipazione a Gioventù+Sport, l'avamprogetto di legge non comporta oneri supplementari per il bilancio della Confederazione.*

## **Rapporto esplicativo**

### **1 Situazione iniziale**

Negli ultimi anni, sull'onda dell'evoluzione della società, il valore dello sport è notevolmente aumentato. La sua utilità per la società e l'economia è riconosciuta a livello politico e scientificamente provata, soprattutto in settori quali la salute, la formazione, l'integrazione, la prestazione, la prevenzione, la formazione del carattere e non da ultimo l'economia. Vari studi dimostrano ampiamente il valore che lo sport ha assunto per la popolazione svizzera, la quale lo considera generalmente una parte importante della vita. L'importanza dello sport, soprattutto nella lotta contro la mancanza di movimento e il sovrappeso dei giovani, è percepita in misura sempre maggiore da un'ampia cerchia della popolazione.

Negli ultimi decenni il sistema svizzero di promozione dello sport – basato su un ampio grado di accettazione da parte della popolazione – è stato costantemente ampliato con l'impiego relativamente ridotto di risorse pubbliche. La base per la promozione dello sport da parte della Confederazione è costituita attualmente dalla legge federale che promuove la ginnastica e lo sport, risalente al 1972. Essa ha finora svolto il proprio ruolo in maniera soddisfacente, per cui è opportuno avere cura del nostro sistema di promozione strettamente connesso al principio di milizia.

L'evoluzione della società in questi ultimi anni comporta tuttavia sfide completamente nuove: basti ricordare la carenza di movimento di bambini e giovani o taluni fenomeni negativi dello sport (per es. il doping o la violenza durante le manifestazioni sportive). In questo campo le basi legali attuali non sono più sufficienti per soddisfare tutte le esigenze. La nuova legge, oltre a un'azione orientata ed efficace, deve consentire in misura sempre maggiore il coinvolgimento di tutti i soggetti attivi nel campo dello sport. In tal modo si contribuirà a consolidare l'alto valore del sistema di milizia nello sport e ad assicurare anche in futuro il lavoro volontario in questo ambito.



Un terzo della popolazione adulta è attualmente in sovrappeso, la stessa patologia interessa un bambino su cinque tra i 6 e i 12 anni; uno su 25 è da considerare addirittura obeso (le cifre sono tratte dal rapporto dell'Ufficio federale della sanità pubblica [UFSP] del 2007 sul programma nazionale «Alimentazione e movimento 2008-2012»). Negli ultimi vent'anni il numero di bambini sovrappeso è triplicato, quello dei bambini obesi persino quintuplicato. Particolarmente allarmante è la tendenza all'aumento.

Mancanza di movimento, carenze motorie e sovrappeso portano già in età giovanile a un calo della capacità di prestazione, a maggiori rischi di incidenti e a sintomatologie tipiche delle società civilizzate. A medio termine, tutto ciò comporterà maggiori spese per la salute, un aumento dei costi per le assicurazioni sociali e, in generale, maggiori oneri finanziari per la società nel suo complesso. Nei Paesi industrializzati la mancanza di movimento oggi è un fattore nocivo per la salute di importanza pari a quella di un'alimentazione non equilibrata e del fumo. Nella prevenzione delle malattie cardiocoronariche, che rappresentano la più diffusa causa di decesso in tali Paesi, i principali fattori su cui il singolo può intervenire sono l'alimentazione e una sufficiente quantità di attività fisica. Per tale motivo l'UFSPO collabora con l'UFSP.

Nuove ricerche provano chiaramente che l'attività fisica regolare può avere effetti positivi anche sulle prestazioni intellettuali. Le persone attive si sentono meglio sia fisicamente che psichicamente, fanno meno ricorso a prestazioni mediche, vanno più raramente in ospedale o vi restano meno a lungo e, di conseguenza, si assentano meno dal lavoro.

### **2.1.3                      Formazione**

Lo sviluppo dei bambini e dei giovani è di centrale importanza per la convivenza nella nostra società. Per quanto riguarda lo sport e il movimento, attualmente si rilevano le seguenti tendenze:

- nella vita quotidiana si constata una significativa diminuzione delle opportunità di praticare spontaneamente e naturalmente sport e movimento. Ciò comporta l'impossibilità di fare preziose esperienze in campo sia fisico che sociale.
- Nelle sue varie sfaccettature lo sport è diventato un importante sistema di riferimento per la società, la cui importanza deve essere considerata adeguatamente nei processi formativi.
- Lo sport ha una componente formativa ed è più di semplice divertimento, rilassamento, gioco o distensione. La formazione nel campo dello sport è parte integrante della formazione generale.

Sport e movimento apportano in questo senso contributi essenziali allo sviluppo fisico, psichico, cognitivo e sociale del bambino e del giovane. Lo sport sostiene lo sviluppo della personalità, delle capacità e delle abilità sociali. Lo sport veicola valori quali il rispetto, la tolleranza e la correttezza e costituisce pertanto un elemento irrinunciabile del processo globale di educazione e di formazione. Anche in età adulta, sport e movimento hanno svariati effetti positivi sul singolo e sul benessere dell'intera società.

Le offerte di formazione nel campo dello sport si fondano su un approccio globale. I futuri allenatori, docenti di sport e monitori vengono formati nella tattica e nella tecnica delle rispettive discipline. Moduli specifici sui valori e le opportunità dello sport e per la prevenzione di effetti collaterali negativi quali il doping, la violenza o gli abusi sessuali completano la formazione. Chi ha un ruolo di formatore nel campo dello sport vive e trasmette i valori dello sport, contribuendo ad ancorarli nel tessuto sociale.

#### **2.1.4 Coesione sociale**

Lo sport evidenzia e veicola valori come l'orientamento alla prestazione, la disponibilità a cooperare e la correttezza. Lo sport permette esperienze importanti per i contatti con gli altri e la vita in comune nella nostra società, per esempio la collaborazione e la fiducia, la responsabilità e il rispetto dell'altro.

Con le sue molte federazioni e società, lo sport aggrega più persone di qualsiasi altra organizzazione attiva nel volontariato. Attualmente in Svizzera 2 milioni di persone sono impegnate in 22 500 società sportive. Circa 350 000 persone svolgono attività volontaria nell'ambito di società e club sportivi. Questo lavoro volontario ha un valore stimato tra 1,5 e 2 miliardi di franchi l'anno (Wirtschaftspolitische Bedeutung des Sports in der Schweiz [Importanza politico-economica dello sport in Svizzera], Rütter+Partner, Ricerca e consulenza socioeconomica, Editore: Ufficio federale dello sport UFSP, ottobre 2007; nel seguito Rütter+Partner 2007). Seguendo il principio di milizia, le società sportive apportano quindi un importante contributo alla coesione sociale e all'integrazione dei differenti gruppi di popolazione.

Negli ultimi tempi il potenziale dello sport e del movimento per lo sviluppo sociale, per il sostegno all'integrazione e per il dialogo interculturale viene sempre più riconosciuto e sfruttato. Lo sport è uno dei molti settori della società in cui i processi di integrazione si attuano e possono essere incoraggiati. Nella sua qualità di piattaforma neutrale e popolare, lo sport raggiunge la grande maggioranza dell'umanità e può in tal modo riunire persone di diverse culture e stimolare il dialogo interculturale. Lo sport ha un suo linguaggio universale che consente incontri diretti superando differenze di lingua, etnia e cultura.

#### **2.1.5 Sport di punta**

Lo sport di punta è un importante elemento trainante per l'intero settore. Costituisce un motivatore per lo sport di massa, una piattaforma per presentare a livello internazionale le capacità di prestazione di un popolo, un catalizzatore dell'identità nazionale e non da ultimo un fattore economico non trascurabile. Lo sport di punta significa competizione e ricerca delle massime prestazioni ed è finalizzato al confronto internazionale in discipline diffuse e riconosciute in tutto il mondo (sport olimpici).

Un presupposto essenziale per ottenere successi nello sport di punta è la promozione mirata delle giovani leve. Lo scopo dello sport giovanile di alto livello è preparare i giovani atleti alle competizioni internazionali e a una carriera coronata dal successo. Ciò richiede una collaborazione ben coordinata dei diversi partner pubblici e privati. È certamente nel pubblico interesse pilotare tale evoluzione al fine di garantire il

rispetto di determinati principi etici fondamentali anche nella ricerca del massimo risultato.

L'educazione in ambito sportivo connessa alla promozione dei giovani talenti ha effetti positivi sullo sviluppo della personalità e porta vantaggi all'intera società. Chi ricerca risultati di punta nello sport deve essere pronto a impegnarsi e ad apprendere dalle esperienze raccolte nelle competizioni. In particolare l'atleta impara anche a convivere con le sconfitte e accumula esperienze che in secondo tempo si rivelano utilissime per la vita, indipendentemente dai successi sportivi.

### **2.1.6 Economia**

L'importanza dello sport come fattore economico è oggi riconosciuta. In Svizzera lo sport genera ogni anno un valore lordo di poco meno di otto miliardi di franchi e, in campo occupazionale, garantisce un totale di 80 000 posti a tempo pieno (Rütter+Partner 2007). Ciò rappresenta l'1,8% del prodotto interno lordo (PIL), una percentuale paragonabile a quella generata ad esempio dall'industria degli alimentari, delle bevande e del tabacco (2%) o dal settore dell'economia agricola e forestale (1,2%).

Gli effetti positivi che le grandi manifestazioni sportive – sia episodiche che ricorrenti – hanno sull'economia sono noti quanto gli effetti negativi che ha su di essa la mancanza di movimento. Nel campo dello sport si hanno inoltre tutta una serie di prestazioni difficilmente quantificabili in termini di valore, poiché basate in gran parte sul volontariato. Proprio questo impegno di tanti volontari ha una lunga tradizione nello sport svizzero e rappresenta pertanto una colonna portante della nostra società. È nell'interesse dello sport continuare a sostenere e rafforzare tale impegno, perché in ultima analisi un sistema di milizia ben funzionante sgrava lo Stato e gli consente di risparmiare risorse.

### **2.1.7 Etica**

Lo sport esplica effetti positivi per la società in ambiti diversi. D'altra parte, poiché costituisce uno specchio della società, anche nello sport si osservano comportamenti inconciliabili con le regole comunemente accettate. L'uso di prodotti dopanti o gli scontri violenti in occasione di manifestazioni sportive sono ad esempio fenomeni peculiari dello sport. Lo Stato non interviene pertanto solo consolidando gli aspetti positivi dello sport ma si impegna con la stessa coerenza nella lotta alle degenerazioni.

Gli atleti – soprattutto se famosi – hanno una funzione d'esempio e con il loro modo di presentarsi e i valori che incarnano possono influenzare notevolmente le masse. Per poter esplicare effetti sulla società civile, lo sport deve essere innanzitutto credibile. Correttezza, sicurezza e rispetto dei principi etici sono fattori essenziali del successo.

### **2.1.8 Rappresentanza della Svizzera**

Le grandi manifestazioni sportive organizzate in Svizzera e i successi internazionali degli sportivi svizzeri sono sotto gli occhi di tutti, influenzano l'immagine che il nostro Paese offre di sé e veicolano i nostri valori in tutto il mondo. Grazie a essi la Svizzera può presentarsi come un Paese moderno, aperto al mondo e interessante sia

come meta turistica che come piazza economica. Si tratta di fattori non trascurabili ai fini della promozione dell'intero Paese.

## **2.2 Programmi e responsabili della promozione dello sport e del movimento**

Creare condizioni favorevoli per la promozione dello sport e del movimento è in primo luogo un compito dei Cantoni e dei Comuni, che sono sostenuti nei loro sforzi da istituzioni come Swisslos e Lotterie Romande. Il contributo dei Comuni alla promozione dello sport assume un'importanza centrale in quanto sono loro di regola a predisporre le infrastrutture e pertanto a rendere possibile la pratica sportiva.

I responsabili principali dei programmi di sport e movimento sono le società sportive e i privati che predispongono offerte rivolte ai gruppi di utenti più diversi. Per le attività rivolte a bambini e giovani il ruolo principale è svolto dal programma nazionale Gioventù+Sport. Nello sport di punta assume un ruolo centrale l'associazione nazionale mantello Swiss Olympic Association, con le federazioni sportive affiliate. Senza le prestazioni sostanziali di Cantoni e Comuni, da un lato, e delle federazioni sportive, dall'altro, il sistema svizzero di promozione dello sport non potrebbe funzionare.

### **2.2.1 La Concezione del Consiglio federale per una politica dello sport in Svizzera**

In considerazione della crescente importanza dello sport, alla fine del 2000 il Consiglio federale ha licenziato un documento programmatico sulla politica dello sport («Concezione del Consiglio federale per una politica dello sport in Svizzera») che, prendendo le mosse da una concezione nuova e più ampia dello sport, definisce gli obiettivi del Governo federale in settori quali la salute, la formazione, la prestazione, l'economia e formula le esigenze in materia di sostenibilità.

Questi cinque ambiti continuano a fungere da sistema di coordinate e ausili per la politica del Consiglio federale. All'interno dei singoli ambiti sono state definite misure volte innanzitutto a colmare determinate lacune già identificate, come le crescenti carenze motorie in seno alla popolazione, la tendenza a ridurre le offerte di sport e movimento a scuola e lo scarso coordinamento delle varie attività di promozione delle giovani leve nello sport di prestazione. Le misure vengono concretizzate grazie alla stretta collaborazione tra partner attivi nello sport. Sono coinvolti tutti i livelli dei poteri pubblici e gli attori dello sport di diritto privato.

Taluni elementi essenziali di tale documento programmatico sulla politica dello sport sono confluiti nel presente avamprogetto di legge.

### **2.2.2 Scuola**

Sulla base dell'articolo 68 capoverso 3 della Costituzione federale (Cost.), la Confederazione può dichiarare obbligatoria l'educazione fisica scolastica. Nell'emanazione delle norme deve comunque considerare che, a eccezione della formazione professionale, la sovranità in materia di istruzione spetta ai Cantoni. Con l'attuale legge che promuove la ginnastica e lo sport, la Confederazione ha fatto uso delle proprie competenze e delegato la regolamentazione degli aspetti quantitativi al Consiglio federale, che a sua volta ha introdotto mediante ordinanza le tre ore

obbligatorie di educazione fisica. Anche nel campo della formazione dei docenti, sulla base del diritto vigente vi è la possibilità di intervenire per influenzare gli aspetti inerenti alla qualità.

### **2.2.3 «Gioventù+Sport»**

L'istituzione Gioventù+Sport è stata creata nel 1972 con la vigente legge che promuove la ginnastica e lo sport. La Confederazione persegue tre obiettivi:

- strutturare e promuovere una pratica sportiva adatta ai giovani,
- predisporre un'offerta per consentire a bambini e giovani di vivere lo sport nelle sue varie sfaccettature, svolgendo un ruolo attivo,
- sostenere lo sviluppo e la maturazione dei giovani considerando gli aspetti pedagogici, sociali e salutistici.

Una collaborazione ben regolata fra Confederazione e Cantoni, da un lato, e federazioni sportive ed organizzazioni giovanili, dall'altro, contribuisce al raggiungimento di tali obiettivi nell'ambito di programmi finanziati in gran parte dalla Confederazione. Contrariamente ai principi usuali della ripartizione delle competenze nello Stato federale, nel campo di Gioventù+Sport la Confederazione svolge anche importanti compiti esecutivi, curando ad esempio la formazione dei quadri o occupandosi direttamente della promozione delle giovani leve. L'attuale concezione di Gioventù+Sport consente alla Confederazione – in collaborazione con gli uffici cantonali e le federazioni sportive – di gestire e garantire direttamente l'applicazione delle direttive dal punto di vista quantitativo e qualitativo fino al livello dei partecipanti ai corsi.

Il sistema di promozione di Gioventù+Sport si è rivelato in larga misura valido. Sono circa 550 000 i giovani che ogni anno partecipano ai corsi Gioventù+Sport, mentre oltre 60 000 quadri li istruiscono nell'ambito dei corsi e fungono per loro da esempio. La qualità dei corsi offerti nell'ambito delle federazioni può essere pilotata dalla Confederazione mediante direttive. Il sostegno finanziario delle offerte a livello di singole società sportive o di federazioni offre non da ultimo stimoli positivi nell'interesse della promozione dello sport e del movimento per i bambini e i giovani. Il sistema si rivela adeguato perché promuove e sostiene l'iniziativa privata in base al principio di milizia. Gioventù+Sport è l'esempio lampante di un lavoro volontario ben funzionante.

### **2.2.4 Sport di prestazione**

La promozione dello sport giovanile di prestazione e dello sport di prestazione in genere è compito delle federazioni sportive. Tuttavia, senza il sostegno della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni non sono pensabili successi nello sport di punta. La Confederazione svolge già ora diverse attività di sostegno, versando contributi alle federazioni sportive, curando le giovani leve nell'ambito di Gioventù+Sport e appoggiando la formazione degli allenatori. Nell'ambito di tutte queste attività la Confederazione influenza anche l'evoluzione dello sport curando sul lungo periodo il rispetto di determinati principi etici nello sport, come nel caso della lotta al doping e alla violenza durante le manifestazioni sportive. I Cantoni, e in parte anche i Comuni, hanno elaborato direttive per il sostegno allo sport di

prestazione. La responsabilità dell'attuazione dei relativi programmi incombe alle federazioni sportive e ai loro affiliati.

## **2.2.5 Insegnamento e ricerca**

Le attività della Scuola universitaria federale dello sport di Macolin (SUFSM) sono caratterizzate da un costante riferimento alla pratica e dall'attenzione per l'applicazione concreta. L'UFSM è oggi un'istituzione di punta a livello nazionale per la formazione, il perfezionamento e la formazione permanente nel campo dello sport. In particolare riveste un ruolo di guida nella ricerca applicata e nello sviluppo interdisciplinari nel campo delle scienze dello sport. Svolge un ruolo importante nel sistema sportivo, formativo e universitario svizzero, soprattutto nel coordinamento dei cicli di studio nel campo dello sport offerti in Svizzera.

Oltre a ciò la SUFSM è profondamente radicata nel sistema svizzero di promozione dello sport; nell'ambito di Gioventù+Sport è direttamente coinvolta nell'esecuzione della legge in quanto le sono demandati i compiti relativi alla formazione e al perfezionamento dei quadri. L'aggregazione della Scuola universitaria all'UFSP si è rivelata utile sotto tutti i punti di vista. La promozione dello sport da parte della Confederazione gode di buona reputazione non da ultimo perché si possono sfruttare in modo ottimale determinate sinergie tra promozione dello sport, insegnamento, ricerca e politica dello sport, tutti riuniti nello stesso ente.

## **2.2.6 Collaborazione con i Cantoni e i privati**

La promozione dello sport non è fine a se stessa, ma deve rispondere all'interesse pubblico. Gli obiettivi in questo ambito possono essere raggiunti solo sulla base di una stretta collaborazione e di concerto con Cantoni e privati. Tale collaborazione funziona già bene e offre garanzie anche per il futuro. Funziona su basi giuridiche che possono essere ulteriormente sviluppate e che consentono varie forme di collaborazione con partner di diritto privato e di diritto pubblico, ad esempio nell'ambito di Public Private Partnership.

## **2.3 La promozione dello sport nel confronto internazionale**

### **2.3.1 Sforzi dell'Unione europea, del Consiglio d'Europa e dell'ONU**

Basandosi su uno studio relativo allo «sport in Europa», la Commissione europea ha elaborato un libro bianco sullo sport. Il libro bianco 2007 descrive la situazione attuale dello sport nell'Unione europea, il suo ruolo sociale, la sua importanza economica e analizza le sue interrelazioni con la politica. Il libro contiene anche proposte su come affrontare a livello europeo le carenze del «sistema sport». Si fa particolare riferimento all'identificazione di quegli ambiti in cui le misure adottate a livello comunitario possono rafforzare le attività già in corso nell'ambito di federazioni sportive e singoli Stati membri.

Il 19 ottobre 2007 il Consiglio europeo ha deciso di integrare un articolo sullo sport nel prossimo accordo di riforma che entrerà in vigore presumibilmente il 1° gennaio 2009. In esso l'Unione europea s'impegna fra l'altro a promuovere una dimensione

europea dello sport. Saranno inoltre sostenuti alcuni aspetti peculiari dello sport, come ad esempio l'impegno volontario in seno alle società o la sua funzione sociale e pedagogica.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa, la collaborazione nel campo dello sport si attua sulla base dell'«Accord partiel élargi sur le sport» (APES). Si tratta di un accordo quadro che consente agli Stati membri di stabilire autonomamente priorità e selezionare temi (salute, istruzione, formazione ecc.) che intendono poi approfondire ulteriormente a livello internazionale. L'APES rimanda all'importanza della collaborazione con l'Unione europea e le federazioni sportive, che possono partecipare alle attività come osservatori. Il 21 settembre 2007 il Consiglio federale ha deciso l'adesione della Svizzera all'Accordo.

Anche l'ONU riconosce l'importanza dello sport al servizio dello sviluppo e della pace e durante gli anni scorsi ha svolto diverse attività nel campo dello sport. Lo scopo comune a tutte è promuovere la comprensione tra i popoli per il tramite dello sport e dei suoi valori. L'ONU intende aprire presso la sede principale delle Nazioni Unite a New York un ufficio permanente che si occupi di questo settore.

## **2.3.2 La promozione dello sport negli Stati limitrofi**

### **2.3.2.1 Germania**

Nell'ambito dell'accordo di coalizione il Governo federale tedesco ha definito la promozione dello sport come uno dei propri obiettivi. La responsabilità della promozione dello sport di massa incombe principalmente ai Länder, mentre il compito dello Stato centrale è la promozione dello sport di punta. L'autonomia dello sport, la sussidiarietà della promozione dello sport a cura dello Stato e la collaborazione partenariale delle organizzazioni sportive sono garantiti e con lo sport organizzato secondo il diritto privato vi è uno stretto partenariato.

Lo sport di punta, considerato un importante veicolo dell'immagine pubblica, viene sostenuto in modo diretto (compagnie per sportivi della Bundeswehr, centri olimpici; accademia per allenatori della DOSB; scuole d'élite per sportivi, sistemi integrati e istituzioni nel campo delle scienze dello sport ecc.) o indiretto, per tramite delle federazioni sportive principali (finanziamento degli allenatori nazionali; finanziamento del piano direttivo 2012 per la promozione dello sport di punta e delle giovani leve ecc.).

### **2.3.2.2 Austria**

Il Governo centrale austriaco considera la promozione dello sport un compito importante per la società, la salute, l'economia e la politica dell'occupazione. A livello di Stato centrale, lo sport è di competenza della Cancelleria. In genere però gli affari riguardanti lo sport rientrano nelle competenze che la Costituzione attribuisce ai singoli Länder.

La promozione dello sport di punta è stata notevolmente intensificata sotto gli aspetti finanziario e contenutistico a partire dal 2000. Con il programma governativo di sostegno TOP SPORT AUSTRIA si appoggiano direttamente gli atleti di punta.

Un ruolo essenziale nella promozione dello sport di punta è svolto dall'esercito, che mette a disposizione 170 posti destinati agli atleti.

In Austria la base legale per l'applicazione a lungo termine di misure strutturali – sia nello sport di punta che in quello di massa – è costituita dalla nuova legge sulla promozione dello sport, entrata in vigore il 1° gennaio 2006.

### **2.3.2.3 Francia**

La legge sullo sport del 2000 sancisce la responsabilità dello Stato per l'educazione fisica e lo sport e definisce l'organizzazione della formazione nel campo dello sport e le conseguenti attività di controllo. Gli attori dello sport di diritto privato e di diritto pubblico collaborano strettamente.

Programmi nazionali organizzati sotto l'egida del Ministère de la Jeunesse et des Sports (MJS) sostengono lo sviluppo dello sport di massa. Lo sport di punta ha una struttura gerarchica; i massimi dirigenti di tutte le federazioni sportive sono finanziati dallo Stato. Nell'ambito dello sport di diritto privato, in Francia hanno diritto a un sostegno statale solo le federazioni riconosciute dal ministero competente.

## **2.4 Conclusioni**

Il sistema svizzero di promozione dello sport si è rivelato adeguato nella pratica e gode di un elevato grado di accettazione. Il valore centrale del principio di milizia e il primato dell'iniziativa privata che da esso deriva sono caratteristiche svizzere che vanno mantenute. Anche in futuro lo Stato deve intervenire solo a titolo sussidiario laddove l'iniziativa privata non è sufficiente o laddove l'impegno statale diretto porta chiari vantaggi in termini di efficienza ed efficacia.

L'impegno sussidiario dei poteri pubblici consente un sostegno mirato alle federazioni e alle società sportive organizzate secondo il diritto privato in quegli ambiti in cui non sono in grado di svolgere da sole i compiti di pubblico interesse. Tale impegno sussidiario incombe alla Confederazione, ai Cantoni e ai Comuni. Alcuni compiti di carattere sovraordinato possono però essere svolti solo dalla Confederazione. In particolare, un impegno attivo della Confederazione consente di influenzare lo sviluppo dello sport per ottenere il massimo in termini di benefici per la società nel suo insieme.

## **3 Nuova formulazione delle basi legali**

Basandosi sull'articolo 68 della Costituzione federale, la Confederazione promuove e sostiene lo sport. Il presente avamprogetto riprende vari aspetti dell'attuale promozione dello sport ritenuti validi e stabilisce in quali settori la Confederazione debba essere attiva in futuro. Con un linguaggio normativo chiaro e moderno illustra le modalità dell'impegno della Confederazione nella promozione dello sport e del movimento. Punti di particolare importanza sono l'inasprimento delle disposizioni contro il doping nello sport, l'apertura dell'istituzione «Gioventù+Sport» ai bambini a partire dai 5 anni (G+S Kids) e la garanzia di un uso efficace ed efficiente delle

risorse disponibili per la promozione dello sport e del movimento. In tal modo si attua a livello di legge federale quanto il Consiglio federale ha avviato nel 2000 nell'ambito della sua Concezione per una politica dello sport.

Una revisione totale della legge in vigore si impone in quanto le basi legali attuali non coprono questi nuovi campi d'azione o comunque non in misura insufficiente. È vero che la Confederazione, vista la formulazione aperta dell'attuale legge, per promuovere lo sport e il movimento potrebbe ricorrere a misure di portata sostanzialmente più ampia di quanto effettivamente faccia. Si tratterebbe però di una soluzione poco soddisfacente se si considera il principio costituzionale della legalità. Ne consegue che lo scopo è definire le competenze dei diversi protagonisti e partner nella promozione dello sport, regolare le forme della collaborazione e creare condizioni quadro flessibili che consentano un ulteriore sviluppo delle attività della Confederazione. Il quadro normativo deve essere definito in modo da garantire un impiego delle risorse disponibili il più possibile efficiente ed efficace.

### **3.1 Punti essenziali dell'avamprogetto**

#### **3.1.1 Obiettivi**

La revisione totale si orienta agli obiettivi materiali seguenti:

- Doping: inasprimento delle disposizioni penali contro il doping per mantenere la credibilità dello sport.
- Mancanza di movimento da parte di bambini e giovani: promozione delle attività sportive e motorie dei bambini a partire dai cinque anni per contrastare la mancanza di movimento e prevenire le carenze motorie, il sovrappeso e le malattie che ne risultano nei bambini e nei giovani.
- Finanze: garanzia di un uso efficace ed efficiente delle risorse disponibili per la promozione dello sport e del movimento allo scopo di assicurare il rispetto degli obiettivi della pianificazione economica.

### **3.1.2 Primato del principio di sussidiarietà e del principio di milizia**

Mettere a disposizione strutture e offerte per la pratica sportiva è – e continuerà a essere – essenzialmente compito delle federazioni e delle singole società sportive. Vigé quindi il primato dell'iniziativa privata e il disegno di legge proposto non intende cambiare nulla in proposito. Un impegno della Confederazione è previsto solo negli ambiti in cui le attività dei privati mancano o sono insufficienti ed è provato un pubblico interesse. La Confederazione interviene inoltre solo in accordo con i Cantoni e i Comuni e sussidiariamente rispetto alle misure adottate da questi ultimi.

### **3.1.3 Principi della regolamentazione e obiettivi d'efficacia**

L'avamprogetto rappresenta una soluzione adattabile che può tener conto delle esigenze presenti e future della società nel campo dello sport. A livello di testo legislativo sono stabiliti soltanto i principi fondamentali, mentre la concretizzazione della promozione vera e propria da parte della Confederazione avverrà a livello di ordinanza. Una caratteristica peculiare è lo sforzo di raggiungere in ambiti d'attività importanti una stretta collaborazione tra soggetti di diritto pubblico e di diritto privato. Ove ciò abbia senso, i relativi compiti della Confederazione sono delegati a organizzazioni di diritto pubblico o privato.

La legge definisce obiettivi d'efficacia nei principali campi strategici della promozione dello sport da parte della Confederazione. L'azione della Confederazione deve consentire di ottenere il massimo beneficio dall'impiego delle risorse disponibili. Oltre a ciò, prevedere obiettivi d'efficacia consente una valutazione concreta della promozione dello sport da parte della Confederazione così come è intesa nel presente avamprogetto di legge.

Per quanto riguarda la protezione dei dati si propone una legge federale separata sui sistemi d'informazione della Confederazione nel campo dello sport. In tal modo si tiene in debita considerazione l'esigenza di basi legali nel campo della protezione dei dati.

## **3.2 La Scuola universitaria federale dello sport di Macolin (SUFSM)**

### **3.2.1 Cenni storici**

Le origini dell'Ufficio federale dello sport risalgono al XIX secolo. Nell'ambito della revisione costituzionale del 1874 la Confederazione si è occupata per la prima volta della ginnastica e dello sport. Al centro dell'attenzione vi erano le questioni riguardanti l'educazione fisica obbligatoria come preparazione al servizio militare. Disposizioni in merito furono inserite nella legislazione sull'organizzazione militare.

Durante la Seconda Guerra Mondiale furono adottate diverse misure per migliorare le attitudini fisiche dei giovani in vista del servizio militare. Tra le misure figurava la creazione di una Scuola federale dello sport a Macolin, approvata dal Consiglio federale il 3 marzo 1944. Conformemente al mandato di allora, la SFS venne subordinata al Dipartimento militare federale (DMF). In considerazione della

crescente importanza dell'indirizzo civile della promozione dello sport, nel 1984 ebbe luogo il passaggio al Dipartimento federale dell'interno (DFI).

Nell'ambito della nuova ripartizione dei compiti tra i dipartimenti, infine, nel 1998 è stato creato l'Ufficio federale dello sport (UFSPPO), aggregato dal 1999 al Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS). Da allora la Scuola federale dello sport, denominata ora Scuola universitaria federale dello sport di Macolin, è una divisione dell'UFSPPO.

### **3.2.2 Mandato e organizzazione**

Conformemente all'articolo 68 capoverso 2 della Costituzione federale, la Confederazione gestisce una scuola dello sport. La SUFMS è una delle più importanti istituzioni in Svizzera per la formazione e il perfezionamento nel campo dello sport e gode di un'ottima reputazione anche oltre i confini nazionali, soprattutto nel campo della ricerca e dello sviluppo applicati nelle scienze dello sport. Dalla creazione dell'UFSPPO, la scuola è integrata nell'Ufficio federale, in seno al quale svolge con notevole autonomia un mandato di insegnamento e di ricerca. L'Ufficio federale appoggia la SUFMS con tutti i servizi nel campo delle risorse (finanze, personale, diritto, informatica), dell'uso degli impianti sportivi, della gestione dei locali e dei corsi, del vitto e dell'alloggio. Attualmente la SUFMS, per motivi di accreditamento, è inserita nella Scuola universitaria professionale di Berna.

Nell'attività quotidiana i tre principali campi d'azione dell'UFSPPO – ovvero l'insegnamento e la ricerca (SUFMS), la promozione dello sport e la politica dello sport – sono strettamente connessi tra loro. Grazie a ciò è possibile sfruttare al meglio le sinergie e garantire uno scambio continuo di conoscenze ed esperienze a vantaggio di tutti gli ambiti. Tutti i settori importanti, incluse le attività di supporto, sono riuniti in un unico ente. Alla luce del rapporto del Consiglio federale del 13 settembre 2006 sulla Corporate Governance, questa soluzione organizzativa deve essere ritenuta eccezionale. Per quanto riguarda le prestazioni, questa soluzione particolare – incorporazione della SUFMS nell'Ufficio federale, e quindi nell'Amministrazione federale – si è rivelata sotto ogni aspetto positiva.

La soluzione scelta crea i presupposti per fare in modo che l'elaborazione e l'attuazione della politica dello sport e della promozione dello sport avvengano in modo efficiente e adeguato ai destinatari. Grazie all'alto livello delle prestazioni, l'organizzazione di Macolin viene citata come esempio a livello internazionale. In particolare la soluzione attuale presenta vantaggi sotto tre punti di vista:

- sotto il profilo economico-aziendale consente un'organizzazione efficace dei processi e un impiego efficiente delle risorse. Secondo uno studio condotto da esperti, l'autonomia giuridica della SUFMS comporterebbe costi aggiuntivi per almeno 10 milioni di franchi l'anno.
- La collaborazione in seno allo stesso ente è molto vantaggiosa anche dal punto di vista della politica dello sport perché la trasmissione di temi politici dal Parlamento alla Scuola universitaria per il tramite delle Direzioni del Dipartimento e dell'Ufficio funziona in modo ottimale e ne consente una costante e rapida elaborazione scientifica.

- La soluzione attuale è importante infine anche dal punto di vista della politica della formazione. Da un lato l'accesso diretto della scuola alla politica federale consente uno scambio d'informazioni tra esperti e responsabili politici. Dall'altro, nell'ambito della formazione dei quadri di Gioventù+Sport la SUFSM garantisce il buon funzionamento di una rete di contatti interdisciplinari a livello nazionale che coinvolge in pari misura Cantoni e federazioni sportive.

Retrospectivamente si può constatare che la soluzione attuata a Macolin si è cristallizzata nel contesto dato come una soluzione pragmatica. Conseguentemente l'evoluzione dell'organizzazione non si ispira a modelli teorici dogmatici, ma cerca di realizzare strutture capaci di erogare prestazioni. Questo indirizzo pratico-pragmatico dell'organizzazione ha contribuito in modo rilevante al raggiungimento degli elevati standard qualitativi che vengono riconosciuti attualmente all'Ufficio federale.

### **3.2.3 Posizionamento nel panorama universitario svizzero**

#### **3.2.3.1 Situazione iniziale**

La Dichiarazione di Bologna firmata dalla Svizzera nel 1999 ha posto le basi per una armonizzazione della formazione universitaria a livello europeo, con l'obiettivo di creare nel Vecchio continente una zona concorrenziale per la formazione e la ricerca a livello universitario. Nel settembre del 2007 il Consiglio federale ha avviato la procedura di consultazione relativa al disegno di legge federale sull'aiuto alle scuole universitarie e sul coordinamento nel settore universitario svizzero (LASU). Tale legge è destinata a sostituire la legge sull'aiuto alle università e la legge sulle scuole universitarie professionali.

La nuova legge crea basi legali unitarie per l'aiuto alle università e alle scuole universitarie professionali e per avviare un coordinamento in questo settore e semplifica le strutture degli organi federali e cantonali preposti alla politica universitaria. L'elemento centrale dell'università del domani è il cosiddetto accreditamento istituzionale, presupposto sul quale si basano l'accreditamento del programma di studi, il riconoscimento del nome (università o scuola universitaria professionale) e la concessione di contributi federali. Per poter ottenere l'accreditamento istituzionale, un'università deve offrire insegnamento, ricerca e servizi in diverse discipline o specializzazioni.

#### **3.2.3.2 Aspetto futuro della SUFSM**

Prendendo le mosse dai requisiti previsti nel disegno di LASU occorre esaminare anche la posizione della SUFSM considerando innanzitutto il mandato costituzionale per cui la Confederazione gestisce una scuola dello sport (art. 68 cpv. 2 Cost.).

Sulla base di tali premesse si sono esaminati tre modelli:

- modello 1: SUFSM come istituzione con personalità giuridica autonoma, inserita però nell'Ufficio federale dello sport;
- modello 2: SUFSM come istituzione di diritto pubblico con personalità giuridica autonoma e un consiglio d'istituto o di università indipendente;

- modello 3: SUFSM come unità organizzativa dell'Ufficio federale dello sport con autonomia per quanto concerne l'insegnamento e la ricerca (statu quo).

I primi due modelli si avvicinano al modello teorico ideale, ma comportano diversi svantaggi. In ambedue i casi si smembrerebbe un'unità attualmente ben funzionante. La gestione del dossier «sport» a livello federale diventerebbe più difficile, perché si dovrebbero creare ulteriori strutture. Dal punto di vista della politica della formazione non si avrebbero miglioramenti perché l'autonomia della scuola universitaria nel campo dell'insegnamento e della ricerca è assicurata anche oggi. Inoltre, andrebbe in gran parte perduto il contatto della Scuola universitaria con gli affari di politica dello sport della Confederazione, che, come menzionato in precedenza, rappresenta un punto di forza della soluzione attuale.

Contemporaneamente, con la separazione della Scuola universitaria dall'Ufficio federale andrebbero perse anche sinergie nella gestione dei locali e degli impianti, nonché nei settori del personale, delle finanze e dell'informatica. I rapporti tra Ufficio federale e Scuola universitaria dovrebbero essere regolati in un contratto di prestazione che comporterebbe però per ambedue le parti perdite in termini di efficienza e di efficacia. Complessivamente, il modello di scuola come istituzione autonoma – nelle due varianti di cui sopra – comporta spese supplementari pari a 10 milioni di franchi l'anno (stima di esperti).

Nel confronto diretto, lo statu quo risulta superiore agli altri due modelli dal punto di vista della politica della formazione, della politica dello sport, dell'organizzazione e dell'economia aziendale. La soluzione attuale consente un'evoluzione ottimale della SUFSM nel contesto del futuro panorama universitario svizzero. Poiché la SUFSM, per mandato costituzionale, si occupa di una sola materia, le basi legali per l'accreditamento devono essere create nella presente legge. Per la SUFSM valgono pertanto gli standard di accreditamento previsti nella futura LASU. Ciò riguarda anche il diritto in materia di denominazione (università o scuola universitaria professionale), da disciplinare in sintonia con tale legge.

### **3.3 Le novità**

La legge attualmente in vigore si è rivelata di principio adeguata, ma ora risulta superata sotto vari punti di vista. Con la nuova legge occorre, da un lato, ridefinire determinate priorità (promozione dello sport, Gioventù+Sport) e fare chiarezza (doping) e, dall'altro, rinunciare a quanto risulta ormai inutile e creare i presupposti per poter reagire in modo mirato a problemi e sfide attuali.

#### **3.3.1 Gestione delle finanze**

Lo strumento dei contratti di prestazione garantisce che i contributi finanziari della Confederazione vengano utilizzati in modo efficiente ed efficace. Oltre a ciò, gli aiuti finanziari alle federazioni sportive vengono vincolati al loro impegno a favore di uno sport corretto.

#### **3.3.2 Doping e correttezza nello sport**

Le disposizioni penali relative ai reati in materia di doping saranno inasprite, mettendo al centro dell'attenzione la punizione dell'entourage dell'atleta colpevole.

Quest'ultimo sarà punito come finora dalla pertinente federazione sportiva. L'esperienza mostra che queste sanzioni sono più efficaci di quelle comminate dalla giustizia ordinaria. In particolare sono comminate e applicate più rapidamente, poiché un procedimento penale ordinario, soprattutto in caso di risvolti internazionali, risulta molto complesso e lungo. Le sanzioni della federazione inoltre hanno un effetto preventivo generale maggiore rispetto alle pene comminate dallo Stato.

Parallelamente vengono concretizzate le basi legali per l'agenzia nazionale antidoping costituita come fondazione e attiva dal 1° luglio 2008. Innanzitutto si chiarisce la ripartizione delle competenze tra le federazioni sportive (controlli) e le autorità federali (prevenzione e ricerca). La responsabilità principale incombe alle federazioni sportive, mentre la Confederazione sostiene le misure prese da quest'ultime.

Un comportamento corretto nello sport si fonda su principi etici la cui applicazione è di competenza delle federazioni sportive. In questo senso la Swiss Olympic Association e l'Ufficio federale dello sport hanno elaborato una Carta etica dello sport svizzero. Sulla base del documento «For the Spirit of Sport», federazioni e società sono chiamate ad applicare nell'attività quotidiana i principi della Carta etica. La Confederazione assume un ruolo sussidiario perché, nel pubblico interesse, s'impegna a combattere abusi e degenerazioni nello sport. Si tratta nella fattispecie di misure contro il doping, la violenza, il razzismo, la discriminazione e gli abusi sessuali.

### **3.3.3 Gioventù+Sport**

Gioventù+Sport è la storia di un successo: il sistema si è rivelato vincente nel corso degli ultimi quaranta anni e non si impongono modifiche di rilievo. L'istituzione, organizzata secondo il principio di milizia, deve il proprio successo non da ultimo al coinvolgimento attivo di federazioni e società sportive.

La novità che si propone è un'offerta adeguata di attività motorie e sportive per la fascia di età tra i 5 e i 10 anni (G+S Kids). Tali attività devono essere viste in un contesto ben più ampio, in quanto le abitudini di vita sana apprese da bambini significano non solo più movimento tra i 5 e i 10 anni, ma anche da adulti, a tutte le età. Per migliorare le capacità coordinative, nelle attività con i bambini tra i 5 e i 10 anni assume un'importanza centrale una formazione di tipo polisportivo.

I bambini soffrono sempre più delle conseguenze della carenza di movimento. Sempre più giovani hanno deficit posturali, sono incerti nei movimenti o in sovrappeso, come dimostrato anche da diversi studi scientifici. Movimento regolare adatto all'età e un'alimentazione adeguata contribuiscono a far crescere sani i bambini e ne consentono un normale sviluppo psicologico e sociale. I bambini sviluppano un sano rapporto con il movimento e lo sport e in ultima analisi anche con il proprio corpo.

L'ora quotidiana di sport o movimento deve diventare un'abitudine di vita per i bambini. Un obiettivo che si può realizzare se la scuola e le società sportive collaborano strettamente per coinvolgere tutti i bambini grazie a un'offerta ad ampio raggio. Il progetto G+S Kids è un investimento per il futuro; stimola la capacità di prestazione dei giovanissimi e la fiducia del singolo nelle proprie capacità.

Un'attività fisica regolare migliora la qualità di vita e il benessere fisico, con conseguenze positive anche sull'andamento dei costi della salute e delle assicurazioni sociali.

Indipendentemente dal profilo che assumerà G+S Kids, anche in futuro le autorità federali saranno responsabili della gestione e del finanziamento di un'offerta di base nell'ambito di Gioventù+Sport. I Cantoni saranno poi liberi di elaborare offerte supplementari, come già ora avviene in alcuni Cantoni nell'ambito della legge in vigore. Tali offerte saranno finanziate solo dai Cantoni, ma potranno essere organizzate sotto l'egida di Gioventù+Sport.

In considerazione del grande successo di Gioventù+Sport, la Confederazione sosterrà le offerte future con contributi finanziari per un importo almeno pari a quello attuale. L'ampliamento dell'offerta per comprendere la fascia d'età tra i 5 e i 10 anni comporta, ai costi attuali, spese supplementari per 20,5 milioni di franchi l'anno. Se si considerano i miglioramenti delle abitudini motorie dei bambini che si possono ottenere con il progetto G+S Kids, tali spese supplementari sono senz'altro giustificate dal punto di vista della politica finanziaria e sociale.

### **3.3.4 Principi dell'educazione fisica scolastica**

Secondo il presente avamprogetto, la Confederazione deve emanare direttive di carattere non solo quantitativo ma anche qualitativo per lo sport scolastico. Un'educazione fisica di qualità consente una promozione duratura dello sport e, in ultima analisi, è utile alla realizzazione dell'obiettivo di una gioventù attiva, prestante e pertanto anche sana. In tale contesto occorre considerare la revisione degli articoli costituzionali sull'istruzione (art. 61a segg. Cost.). Uno degli obiettivi di massima della revisione è la ripartizione tra Confederazione e Cantoni della responsabilità per la qualità dell'istruzione in Svizzera. La Costituzione federale impone una stretta collaborazione, per cui va da sé che la legislazione federale nel campo dello sport e del movimento nella scuola debba essere elaborata in stretto accordo con i Cantoni.

### **3.3.5 Grandi manifestazioni sportive**

La Confederazione avrà in futuro la possibilità di collaborare alla preparazione e allo svolgimento di grandi manifestazioni sportive internazionali curando il coordinamento tra i vari soggetti coinvolti e non limitandosi, come finora, al mero sostegno. Una simile base legale è indispensabile affinché, per regolare la collaborazione, la Confederazione e i Cantoni possano sfruttare se necessario le opportunità dell'accordo programmatico di cui all'articolo 46 capoverso 2 della Costituzione federale. Proprio le esperienze fatte con l'UEFA EURO 2008 hanno mostrato che tali manifestazioni possono essere realizzate solo con una collaborazione ancora più stretta tra le autorità (Confederazione, Cantoni e Comuni) e gli organizzatori privati.

L'organizzazione di grandi manifestazioni sportive offre a un Paese o a una regione l'opportunità di ottenere effetti che vanno ben oltre il semplice svolgimento di un appuntamento sportivo: l'eco mediatica a livello mondiale di appuntamenti del genere e la presenza sul posto di operatori dei media di tutto il mondo costituiscono un contributo essenziale alla diffusione dell'immagine di un Paese. I grandi appuntamenti sportivi offrono inoltre una piattaforma per le più diverse attività in

campi come l'economia, la politica, la cultura o il turismo e possono contribuire a rafforzare l'identità nazionale.

### **3.4 Aspetti finanziari e applicazione**

L'avamprogetto di legge si riallaccia nelle grandi linee ai compiti finora svolti dalla Confederazione nel campo dello sport. Eccezion fatta per l'ampliamento di Gioventù+Sport alla fascia d'età tra i 5 e i 10 anni, la legge non comporta alcun onere supplementare per il bilancio della Confederazione.

Formula chiari obiettivi d'efficacia il cui grado di raggiungimento può essere influenzato, tra l'altro, mediante il finanziamento, ambito nel quale in futuro si punta sempre più sul partenariato. Coinvolgendo partner privati e creando opportune alleanze per i programmi di promozione dello sport e del movimento, gli obiettivi d'efficacia possono essere raggiunti anche senza un ulteriore impegno finanziario da parte della Confederazione. Le federazioni sportive svizzere continuano a essere organizzazioni di milizia. In considerazione dell'elevata quota di lavoro volontario, le risorse investite dalla Confederazione presentano un considerevole effetto moltiplicatore. Per l'emanazione di disposizioni esecutive è competente il Consiglio federale. In determinati settori (cfr. art. 31 dell'avamprogetto), in particolare in ambito tecnico, è prevista una delega diretta al Dipartimento. L'applicazione concreta della legge sulla promozione dello sport è demandata all'UFSPo nella misura in cui, per attività particolari, non siano esplicitamente competenti altri servizi federali. Nell'ambito delle proprie competenze, l'Ufficio approfondirà ulteriormente la collaborazione con i Cantoni, i Comuni e altri partner interessati.

### **3.5 Il futuro della Commissione federale dello sport**

In base alle norme attualmente in vigore, la Commissione federale dello sport (CFS) esercita la vigilanza sulla SUFSM e su Gioventù+Sport, presenta domande per la concessione di sussidi destinati a promuovere la ginnastica e lo sport, accerta che i fondi siano utilizzati conformemente alle prescrizioni e coordina le attività di ricerca nel campo dello sport. È inoltre l'organo tecnico consultivo della Confederazione per le questioni relative alla ginnastica e allo sport.

Con la creazione di un Ufficio federale nel 1998, i compiti della CFS hanno perso importanza. In particolare le sue competenze nel campo del controllo vanno considerate ormai obsolete in quanto l'Ufficio federale è soggetto già al controllo del Dipartimento. Dopo l'incorporazione dell'allora Scuola federale di ginnastica e sport nell'Amministrazione federale non occorre più una commissione con compiti di vigilanza. Pertanto non è più necessario citare nella legge i compiti della CFS.

Il Consiglio federale, il capo del Dipartimento interessato o anche l'Ufficio possono se necessario istituire commissioni consultive. Tale ipotesi si può verificare – per una tematica particolare – quando non sono disponibili all'interno dell'Amministrazione le conoscenze necessarie o quando, per garantire al Consiglio federale una consulenza adeguata in temi rilevanti per la società, è importante ricorrere a un organo con una composizione equilibrata. L'evoluzione dei prossimi anni mostrerà se continua a essere necessario un organo siffatto.

## 4 **Parte speciale: commento ai singoli articoli della legge**

### 4.1 **Capitolo 1: Disposizioni generali**

#### *Art. 1 Obiettivi*

La promozione dello sport e del movimento – quale mezzo per promuovere la salute e la capacità di prestazione fisica – deve raggiungere persone di ogni fascia d'età. Viene pertanto a cadere il rimando specifico ai giovani previsto nella legge attuale. Già le norme vigenti citano la salute della popolazione e le attitudini fisiche come scopi centrali dell'attività statale. La nuova legge riprende tali elementi introducendo in luogo di «ginnastica» la più moderna nozione di «movimento». Con «movimento» s'intende un'attività fisica regolare e moderata avente lo scopo principale di mantenere e promuovere la salute. La promozione generale dello sport e del movimento si rivolge a tutte le fasce d'età, in quanto l'attività fisica offre in ogni fase della vita l'opportunità di promuovere la salute e di ridurre in modo significativo il rischio di malattie.

Accanto al nuovo elemento della promozione del movimento, restano le esigenze della promozione dello sport già previste nella legge attuale. Lo sport viene definito come un'attività regolare e mirata che richiede un'elevata quantità di movimento fisico. Si basa sul rispetto di direttive etiche e di regole accettate nel rapporto con se stessi, gli altri e con l'ambiente naturale e sociale. Oltre a ciò favorisce lo sviluppo e il mantenimento di abilità fisiche e di capacità intellettuali e psichiche.

Lo sport non è un'attività fine a se stessa, ma va posto al servizio di obiettivi di politica sociale; le offerte nel campo dello sport e del movimento si indirizzano non solo alla popolazione indigena, ma possono anche apportare un importante contributo all'integrazione degli stranieri residenti.

Nell'articolo 1 sono elencati i quattro ambiti in cui vengono svolti i compiti essenziali dei poteri pubblici, ponendo contemporaneamente per ciascuno di essi degli obiettivi d'efficacia.

La lettera a menziona la promozione dello sport e del movimento in generale. La formulazione comprende tutte le misure che promuovono condizioni favorevoli per la pratica di attività sportive e motorie e che radicano nella società l'importanza di un'attività regolare in questi ambiti. Tali misure si rivolgono a tutta la popolazione, indipendentemente dall'età o dal livello di prestazione. Lo scopo è aumentare la quantità di sport e movimento praticati dalla popolazione svizzera.

La lettera b menziona la riqualificazione del valore dello sport nell'istruzione. Parlando di istruzione nello sport e mediante lo sport, si intende lo sviluppo di capacità e abilità fisiche e psichiche; ciò comprende anche l'educazione a una condotta sociale guidata da valori, norme e obiettivi. L'istruzione nello sport e mediante lo sport serve allo sviluppo personale, all'integrazione sociale e alla coesione a livello di collettività.

La lettera c menziona l'obiettivo della promozione dello sport giovanile di prestazione e dello sport di punta. Lo sport giovanile di prestazione è caratterizzato principalmente da un allenamento regolare, pianificato e mirato. Lo scopo ultimo

delle attività delle giovani leve dello sport di punta è quello di accedere ai massimi livelli e di imporsi. Lo sport di punta è caratterizzato da un forte carattere competitivo, dalla ricerca delle massime prestazioni e del confronto a livello internazionale, nell'ambito di Campionati europei o mondiali o dei Giochi olimpici.

Infine, la lettera d stabilisce come obiettivo la correttezza nello sport. In questo campo la promozione si sostanzia nel veicolare valori etici nello sport e nell'agire in modo fermo contro degenerazioni e abusi. Lo sport deve poter svolgere la funzione di esempio ed esplicitare i propri effetti educativi senza ostacoli di sorta.

#### *Art. 2 Collaborazione con i Cantoni, i Comuni e i privati*

La promozione dello sport e del movimento avviene a tutti i livelli. Dato che costituisce un compito sussidiario dei poteri pubblici, è necessaria una stretta collaborazione tra i poteri pubblici (Confederazione, Cantoni e Comuni) e le organizzazioni sportive private. La legge fa assurgere tale constatazione a principio ispiratore per gli sforzi da intraprendere in futuro nel campo della promozione dello sport e del movimento. Nella collaborazione con i Cantoni si devono considerare la trasparenza e il decentramento dei compiti cui tendono le nuove forme della perequazione finanziaria.

La Concezione del Consiglio federale del 30 novembre 2000 per una politica dello sport in Svizzera rileva la necessità e l'adeguatezza di nuove forme di partenariato nel campo della promozione dello sport. La norma proposta mira anche in modo diretto allo sviluppo di nuove forme di collaborazione (piattaforme comuni, organizzazioni comuni per lo svolgimento di determinati compiti) tra Stato e privati.

Nel capoverso 1 l'esecuzione della legge si presenta esplicitamente come un compito comune di Confederazione, Cantoni e Comuni e nella seconda frase si rammenta che sia i Cantoni che i Comuni svolgono attività di promozione proprie.

A norma del capoverso 2, l'attività di promozione della Confederazione va intesa come sussidiaria rispetto all'impegno di federazioni e società sportive e di altre cerchie interessate, quali ad esempio gli organizzatori commerciali di manifestazioni sportive con scopi di lucro. La Confederazione ribadisce la propria disponibilità a collaborare con le federazioni sportive svizzere.

#### *Art. 3 Forme di promozione*

Quando si parla in generale di promozione dello sport e del movimento si intende l'implementazione di tutte le misure atte a creare condizioni vantaggiose per lo sport e il movimento e a far conoscere l'importanza, scientificamente documentata, di un'attività fisica regolare. In tal modo all'articolo 3 si enuncia esplicitamente che tutte le misure prese dalla Confederazione – comprese quelle a favore dello sport di prestazione – mirano in ultima analisi a diffondere sport e movimento in tutta la popolazione svizzera.

## **4.2 Capitolo 2: Promozione dello sport e del movimento**

### **4.2.1 Sezione 1: Promozione generale dello sport e del movimento**

#### *Art. 4 Programmi e progetti*

L'attività di promozione della Confederazione si sostanzia soprattutto nell'appoggio diretto a programmi e progetti. Già ora tale appoggio è possibile. L'articolo 10 capoverso 2 della legge in vigore, su cui si basa la promozione da parte della Confederazione, presenta però una formulazione troppo aperta e non risponde più al principio costituzionale della legalità. Si deve pertanto descrivere chiaramente in che modo sia possibile sostenere programmi e progetti.

Si tratta innanzitutto di un sostegno finanziario, ma la Confederazione può anche fungere da promotrice e iniziatrice di programmi e progetti. Si fa esplicito riferimento a tutte le fasce di età. In tal modo si potrà reagire anche in futuro con la dovuta flessibilità. Prevedendo la possibilità di finanziare programmi e progetti precisi si offre l'opportunità di rivolgersi direttamente a gruppi ben definiti con offerte destinate a durare anche per un lungo periodo se sussiste una domanda in tal senso.

Secondo il capoverso 1, la Confederazione può avviare programmi propri. In linea di massima, però, agirà sostenendo e coordinando le iniziative di terzi. Inoltre, in combinato disposto con l'articolo 27 si crea la possibilità di assicurare il finanziamento di programmi e progetti per diversi anni mediante mandati di prestazione, offrendo incentivi per pianificare e gestire le attività a lungo termine.

Secondo il capoverso 2, le prestazioni di sostegno della Confederazione possono essere finanziarie o in natura. Con «prestazioni in natura» si intende, oltre al lavoro concettuale preliminare e al sostegno con personale, anche la messa a disposizione di materiale e impianti da parte della Confederazione.

#### *Art. 5 Sostegno alle federazioni sportive*

Il capoverso 1 stabilisce che la Confederazione sostiene l'associazione mantello delle federazioni sportive svizzere (attualmente la Swiss Olympic Association). Questa possibilità è già prevista dalla legge in vigore. La cerchia delle federazioni da sostenere deve ora poter essere ampliata e comprendere altre federazioni sportive, nazionali e internazionali, che non fanno parte dell'associazione mantello, nei limiti in cui ciò rientri nell'interesse degli sforzi della Confederazione per la promozione dello sport.

Capoverso 2: le federazioni sportive sono partner importanti della Confederazione nell'adempimento dei suoi compiti di promozione dello sport, dato che lo sport è per lo più praticato in seno alle numerose società sportive. Grazie alla competenza di concludere contratti di prestazione, la Confederazione può ora definire di volta in volta l'essenza della collaborazione disponendo di uno strumento per assicurare l'adempimento di detti compiti e per adeguarli periodicamente alle esigenze. Oggi i contratti di prestazione rappresentano una forma diffusa di cooperazione tra i poteri pubblici e i partner privati da essi cofinanziati. I partner privati sono vincolati da

accordi che impongono loro un uso mirato ed efficace delle risorse messe a loro disposizione nonché l'assunzione diretta di determinati rischi aziendali. In tal modo si tiene conto del carattere sussidiario dell'azione statale e si rafforza l'iniziativa privata.

Alla fine del 2006 la Confederazione, rappresentata dal DDPS, ha concluso con Swiss Olympic un accordo di collaborazione di durata illimitata e un contratto di prestazioni specifico modificabile di anno in anno. L'accordo regola la collaborazione tra i partner e garantisce un uso efficiente ed efficace delle risorse disponibili.

A complemento del sostegno concreto mediante contributi, che nel caso delle federazioni sportive internazionali dovrebbe restare l'eccezione, il capoverso 3 prevede l'impegno a creare condizioni quadro favorevoli per tali federazioni. Ciò si spiega soprattutto considerando l'importanza attribuita alla presenza di federazioni sportive internazionali nel nostro Paese sia dal punto di vista economico che in termini d'immagine per la Svizzera come Paese ospite.

#### *Art. 6 Impianti sportivi d'importanza nazionale*

L'esistenza di infrastrutture adeguate è un presupposto essenziale per ogni tipo di attività sportiva. Tale considerazione ha spinto la Confederazione a sostenere anche con la legge in vigore la costruzione di impianti sportivi a condizione che servano alla formazione nello sport. Dato che il principio vale sia per lo sport di massa che per quello di punta, gli impianti sportivi sono necessari anche ai fini della promozione dello sport e del movimento.

Secondo uno studio recente (Rütter+Partner 2007), in Svizzera esistono oltre 36 000 impianti, che danno lavoro a un totale di 19 000 persone e producono un valore di poco meno di 1,9 miliardi di franchi, pari allo 0,4 per cento del prodotto interno lordo. Considerata la rilevanza di tali impianti sportivi, è nell'interesse della Confederazione coordinare le attività a livello nazionale. Con finanziamenti pubblici relativamente ridotti si consente di realizzare nuovi impianti sportivi in collaborazione con privati, Cantoni e Comuni, conformemente alla filosofia di base dello sport incentrata sul sostegno all'iniziativa privata.

Di regola, gli impianti sportivi non possono essere costruiti e gestiti garantendo la piena copertura dei costi conformemente ai principi dell'economia di mercato. I contributi dei poteri pubblici concorrono pertanto a garantire validi presupposti in termini di infrastrutture per la pratica dello sport e del movimento in Svizzera. Infine, il sostegno della Confederazione per il tramite della Concezione degli impianti sportivi d'importanza nazionale (CISIN) consente di coordinare i progetti di impianti sportivi con le esigenze della pianificazione territoriale.

Basandosi sulla CISIN, nel 1998, nel 2000 e nel 2007 il Parlamento ha approvato crediti per un totale di 94 milioni di franchi per contributi alla costruzione di impianti scelti di importanza nazionale. Oltre alle federazioni sportive nazionali, a livello locale e regionale approfittano della CISIN le società sportive e gli altri soggetti attivi nello sport di massa e nella promozione del movimento. Nonostante i progressi fatti negli ultimi anni, per gli impianti sportivi d'importanza nazionale sussistono ancora delle lacune. Se poi si guardano gli sviluppi nella società, nella tecnica e nello sport, è facile prevedere che in futuro emergeranno ulteriori esigenze,

per cui un impegno della Confederazione continuerà a essere necessario anche in avvenire.

## **4.2.2 Sezione 2: Gioventù+Sport**

### *Art. 7 Programma*

Per quanto riguarda lo scopo e gli obiettivi di Gioventù+Sport rimandiamo al numero 2.2.3. Il capoverso 1 ribadisce che Gioventù+Sport è un programma della Confederazione. La modifica principale rispetto alla legge attuale è l'abbassamento a cinque anni dell'età per la partecipazione ai corsi.

Il capoverso 2 illustra gli obiettivi che Gioventù+Sport persegue. Come dimostrano diversi studi scientifici, offerte sportive adatte all'età sostengono lo sviluppo non solo motorio ma anche cognitivo, emozionale e sociale.

Il capoverso 3 contiene la principale novità rispetto alla legge in vigore: ora i bambini possono partecipare ai corsi a partire dall'anno in cui compiono 5 anni. L'ampliamento del programma alla fascia d'età tra i 5 e i 10 anni risponde a esigenze di politica sanitaria e sociale, dato che proprio nella prima infanzia si influenzano in modo permanente il comportamento e il sistema di valori dell'individuo.

### *Art. 8 Collaborazione*

Il capoverso 1 riconosce che Gioventù+Sport può funzionare bene solo con la partecipazione di Cantoni, Comuni e organizzazioni private. La collaborazione fra questi partner è essenziale ed esemplare, in quanto tutti apportano un contributo fondamentale alla realizzazione del programma Gioventù+Sport.

Il capoverso 2 sancisce il principio che i Cantoni, come nella legge attuale, predispongono l'organizzazione amministrativa per consentire che Gioventù+Sport possa effettivamente operare nel senso esposto in precedenza. Allo scopo sono indispensabili capacità pratiche e conoscenze delle realtà locali. Resta pertanto di competenza cantonale stabilire nel dettaglio l'organizzazione amministrativa. In particolare, se necessario i Cantoni possono anche ricorrere alla collaborazione intercantonale.

### *Art. 9 Offerta di base*

Il capoverso 1 prevede che la Confederazione assicuri un'offerta di base che, come finora, oltre a corsi e campi per bambini e giovani comprenda anche un sostegno particolare allo sport giovanile di prestazione. Tale offerta deve essere di portata uguale a quella prevista nel diritto in vigore.

Al capoverso 2 si delega al Consiglio federale la definizione dell'offerta di base, dei criteri per il riconoscimento di una disciplina sportiva e degli organizzatori di corsi e campi, nonché la determinazione dei criteri per ottenere il sostegno allo sport giovanile di prestazione.

A norma del capoverso 3 i Cantoni sono liberi di completare l'offerta di base della Confederazione, ad esempio con offerte nel campo dello sport scolastico facoltativo.



Nel capoverso 2 si ribadisce l'obbligatorietà dell'insegnamento dell'educazione fisica come previsto nella legge attuale. Nella formulazione proposta, ai fini di una migliore comprensione si integra nel testo il riferimento alle scuole professionali, finora citate in separata sede. Il riferimento alle scuole magistrali e a quelle superiori di magistero non è più necessario in quanto esse sono scomparse dall'attuale panorama formativo.

Il capoverso 3 attribuisce la competenza di emanare direttive qualitative e quantitative al Consiglio federale, chiamato ad agire in collaborazione e d'intesa con i Cantoni. Come nel diritto attuale, si rinuncia a regolare a livello di legge il numero di lezioni obbligatorie, ritenendo che non sia possibile farlo in modo definitivo per gli anni o i decenni a venire. Il numero di ore dipende dalle esigenze delle varie fasce d'età e dalle attitudini motorie di bambini e giovani e deve poter essere costantemente adattato alle situazioni che man mano si presentano.

#### *Art. 13 Formazione e perfezionamento dei docenti*

Il capoverso 1 è stato ripreso in larga misura dalla legge attuale. Lo scopo è consentire alla Confederazione di sostenere e coordinare in modo mirato la formazione dei docenti di educazione fisica. Ciò risponde al mandato giusta l'articolo 68 capoverso 1 della Costituzione federale, secondo cui la Confederazione «promuove lo sport, in particolare l'educazione fisica». In questo ambito, nell'interesse di un'elevata qualità nel settore della formazione in Svizzera, collabora con le competenti organizzazioni professionali cantonali.

Anche la possibilità di emanare direttive qualitative e quantitative per la formazione del personale insegnante che si occupa di educazione fisica, prevista al capoverso 2, corrisponde al diritto attuale. La qualità della formazione dei docenti è un elemento centrale se si intende attuare concretamente il principio della pratica quotidiana dello sport e del movimento a scuola.

#### *Art. 14 Resoconto*

È opportuno costituire – insieme ai Cantoni – un sistema di controllo della formazione nel campo dello sport conformemente all'articolo 61a della Costituzione federale. È pertanto mantenuto l'obbligo di presentare un rapporto periodico, già previsto nella legge attuale. Poiché la Confederazione, nell'ambito del sostegno alle scuole professionali, sussidia anche gli impianti e le attrezzature necessarie alla pratica dell'educazione fisica, tale obbligo è esteso anche a questo settore.

### **4.2.3.2 Sezione 2: Scuola universitaria**

#### *Art. 15*

Sulla base dell'articolo 68 della Costituzione federale, il capoverso 1 sancisce che la Confederazione gestisce una scuola universitaria (Scuola universitaria federale dello sport di Macolin, SUFSM). La sua subordinazione organizzativa all'Ufficio federale dello sport si evince dall'articolo 25 della legge. Rifacendosi alla legge federale sulle scuole universitarie professionali (LSUP), il mandato attribuito alla scuola viene

sintetizzato con «insegnamento, ricerca e servizi» nonché «formazione e perfezionamento di livello terziario». Ciò comprende anche le offerte della scuola universitaria nel campo della formazione degli allenatori. Dando al Consiglio federale il mandato di regolare l'accREDITAMENTO della SUFSM, si garantisce che i cicli di formazione da essa offerti soddisfino le esigenze del modello di Bologna. La soluzione proposta considera le direttive del legislatore costituzionale ed è conforme agli sforzi attualmente in corso per riorganizzare il paesaggio universitario svizzero.

Il capoverso 2 – che riprende la normativa vigente – incarica la Confederazione di sostenere i progetti di ricerca nel campo delle scienze dello sport conformemente alle direttive della Segreteria di Stato per l'educazione e la ricerca (SER). La concezione della ricerca nel campo dello sport e del movimento viene elaborata a scadenza quadriennale (periodo attuale 2008-2011). Nella formulazione dei temi della ricerca si fa riferimento ai temi politici considerati prioritari. La maggior parte delle risorse finanziarie è destinata a istituzioni cantonali e private (soprattutto scuole universitarie).

Il capoverso 3 attribuisce al Consiglio federale la facoltà di regolare l'accesso ai cicli di studio. In tal modo è ad esempio possibile tener conto del numero limitato di posti a disposizione per gli studenti.

#### **4.2.4 Capitolo: Sport di prestazione**

##### *Art. 16 Misure*

Le considerazioni fondamentali in merito alla promozione statale dello sport di prestazione sono riportate a numeri 1 e 2. Il diritto vigente non contiene disposizioni esplicite per lo sport di punta e le giovani leve. Gli sportivi svizzeri di punta vengono sostenuti già ora con misure di varia natura, anche se le prestazioni non sono offerte direttamente agli interessati, ma alle rispettive federazioni. Una competenza in tal senso si evince tacitamente da diverse competenze parziali, quali ad esempio la creazione di un istituto di scienze dello sport, la gestione di Gioventù+Sport, il sostegno alle federazioni di ginnastica e sport e vari compiti di carattere generale attribuiti all'Ufficio federale dello sport.

La Confederazione gestisce insieme alla Swiss Olympic Association un centro nazionale per lo sport di prestazione in cui lo sport giovanile di prestazione e gli atleti di spicco dello sport di punta vengono sostenuti con servizi logistici e specialistici. L'attività del centro si articola su tre pilastri fra loro complementari: le offerte nel campo delle infrastrutture e dei servizi a Macolin e a Tenero, il settore delle scienze dello sport e dell'assistenza medico-sportiva e infine la formazione degli allenatori presso la SUFSM. Altre prestazioni di sostegno sono poi offerte nell'ambito della scuola reclute e dei corsi di ripetizione per gli sportivi di punta.

Le basi legali attuali per le prestazioni di sostegno della Confederazione non rispondono più totalmente alle esigenze del principio costituzionale di legalità, per cui all'attività statale in questo ambito vanno date basi legali chiare e univoche. L'attività di promozione della Confederazione si riferisce, da un lato, allo sport di punta e, dall'altro, allo sport giovanile di competizione, nel senso di un investimento preliminare in carriere sportive che potrebbero raggiungere risultati eccezionali.

Le misure di promozione vengono poi precisate di comune accordo con i soggetti dello sport privato determinando gli aspetti contenutistici, strutturali e finanziari degli ambiti di prestazione e dei campi d'azione, come esplicitato al capoverso 2. Così facendo si tiene nella giusta considerazione il fatto che ogni nazione che partecipa a competizioni internazionali conosce forme più o meno spinte di sostegno statale.

#### *Art. 17 Manifestazioni sportive internazionali*

Lo svolgimento di campionati mondiali e europei in Svizzera è stato sostenuto in passato con la garanzia del deficit. Grazie a una revisione legislativa, dal 1995 sono possibili in via di principio anche contributi al finanziamento di manifestazioni sportive internazionali di grandi dimensioni. La procedura per la concessione dei contributi si svolge in accordo con la Swiss Olympic Association. L'avamprogetto inoltre prevede la possibilità di sostenere anche incontri e congressi a condizione che perseguano obiettivi conformi allo scopo della presente legge. Ciò si rende necessario in quanto i collegamenti internazionali e lo scambio di conoscenze hanno assunto un'importanza notevolmente maggiore dall'entrata in vigore della legge vigente. Oltre a ciò, un sostegno adeguato può rendere più interessante la Svizzera come sede di federazioni sportive internazionali. Attualmente oltre trenta federazioni (comprese FIFA, UEFA e FIS) e una ventina di organizzazioni sportive (per es. il CIO) hanno la loro sede in Svizzera.

A norma del diritto vigente, la Confederazione subordina il sostegno alle manifestazioni sportive alla disponibilità dei Cantoni a partecipare con un importo almeno doppio. Per «normali» manifestazioni sportive di importanza continentale o mondiale si tratta di una regolamentazione adeguata. In futuro però si chiederà ai Cantoni non più una partecipazione minima, ma un contributo adeguato. Si parte comunque dal principio che i Cantoni devono partecipare con una somma almeno pari al doppio di quella versata dalla Confederazione. La definizione dei criteri per la concessione dei contributi federali avverrà a livello di ordinanza. Nella stessa sede si dovrà prevedere per quali casi occorre eventualmente utilizzare una chiave di riparto diversa. Non si può infatti escludere che il sostegno a determinate manifestazioni sia d'interesse nazionale e che debba quindi essere concesso anche senza la partecipazione dei Cantoni ospitanti. Di regola però anche in futuro la Confederazione non sosterrà alcuna manifestazione sportiva senza una partecipazione sostanziale da parte dei Cantoni.

Per la realizzazione di eventi sportivi particolari (per es. UEFA EURO 08, candidatura di Sion alle Olimpiadi invernali, Campionati mondiali FIS di sci 2003 a San Moritz), la Confederazione è chiamata a un intervento di maggior peso nell'ambito del coordinamento e del sostegno, che spazia dalla presentazione della candidatura alle misure d'accompagnamento, soprattutto nei settori della sicurezza e delle infrastrutture. Con il capoverso 2 si crea la base legale per il relativo impegno della Confederazione. Prevedere una competenza statale in materia di coordinamento consente poi di preparare e realizzare una grande manifestazione come compito congiunto di Confederazione e Cantoni (art. 46 cpv. 2 Cost.).

## **4.2.5                      Capitolo 5: Correttezza nello sport**

### **4.2.5.1                    Sezione 1: Misure generali**

#### *Art. 18*

Nel presente avamprogetto il compito di garantire la correttezza nello sport viene riposizionato in un nuovo contesto (cfr. anche n. 3.3.2). La Confederazione deve disporre di possibilità e mezzi per svolgere compiti nel pubblico interesse, se necessario in modo rapido e flessibile, in particolare mediante il finanziamento di programmi e progetti.

Con il capoverso 1, la Confederazione assume una posizione chiara nei confronti degli effetti indesiderati e degli eccessi nello sport e si dichiara pronta a combattere gli abusi. Come mostra l'esempio della lotta alla violenza estremista nelle partite di calcio (adeguamento della legge federale sulle misure per la salvaguardia della sicurezza interna [LMSI] nell'ambito della lotta alla violenza nelle manifestazioni sportive<sup>1</sup>), ciò non deve necessariamente avvenire nell'ambito dei suoi compiti di promozione dello sport.

Nel presente contesto della promozione dello sport, sono coinvolti anche federazioni sportive, Cantoni e Comuni. Non si deve delegare alla sola Confederazione l'impegno di lottare contro gli abusi nello sport. Per dare maggiore importanza alla correttezza nello sport, in futuro si farà dipendere il versamento di aiuti finanziari alle federazioni sportive dal loro impegno in questo ambito.

Nel capoverso 2 si indica a titolo esemplificativo in quali settori possono verificarsi comportamenti di abuso e contemporaneamente si attribuisce alla Confederazione il potere di sostenere misure contro tali comportamenti indesiderati. Dette prestazioni di sostegno possono assumere la forma di idee, risorse finanziarie o prestazioni in natura.

Con il capoverso 3 alla Confederazione è offerta la possibilità di realizzare autonomamente programmi e progetti nel campo della prevenzione, da affiancare al sostegno a misure in questo ambito. Finora la Confederazione ha sfruttato in singoli ambiti tale opportunità, in base a un'autorizzazione implicita dedotta dal diritto vigente. Ora tale autorizzazione viene esplicitata.

### **4.2.5.2                    Sezione 2: Misure antidoping**

#### *Art. 19 Principio*

Capoverso 1: le misure della Confederazione per la lotta contro il doping erano finora elencate in modo esaustivo. Ora l'elenco delle misure è puramente esemplificativo. La nozione di «prevenzione del doping» utilizzata finora a proposito delle misure è stata eliminata in quanto anche attività non preventive della lotta contro il doping possono essere degne di sostegno. L'attuale articolo 11e, che regola il finanziamento, i requisiti minimi e la sorveglianza in materia di controlli antidoping eseguiti dalla federazione olimpica svizzera (Swiss Olympic Association), può essere abrogato in virtù dell'avvenuta certificazione ISO degli

<sup>1</sup> RS 120; messaggio in FF 2005 5009.

organi di controllo della Swiss Olympic Association. Con l'articolo 32 si creano le basi per chiedere la restituzione di aiuti finanziari nel caso in cui le società e le federazioni non abbiano rispettato i propri impegni – tra l'altro, nel campo della lotta contro il doping – o lo abbiano fatto in maniera ritenuta insufficiente.

Dal 1993 la lotta contro il doping in Svizzera si basa sui tre pilastri «controlli/sanzioni» (di responsabilità della Swiss Olympic Association), «informazione/prevenzione» e «ricerca» (di competenza dell'UFSPPO). I partner attivi nella lotta contro il doping in Svizzera sono due organizzazioni distinte, che svolgono la propria attività nell'ambito di una collaborazione regolata contrattualmente. Negli ultimi anni si è andata delineando a livello internazionale l'idea che una lotta moderna ed efficace contro il fenomeno del doping può essere svolta meglio per il tramite di agenzie nazionali indipendenti. Basandosi su tale considerazione, l'Ufficio federale dello sport e la Swiss Olympic Association hanno intensificato la collaborazione, decidendo il 5 maggio 2008 la creazione dell'istituzione Anti Doping Svizzera (ADS). Grazie a tale decisione si sono ora riuniti in un'autorità indipendente i campi d'attività della Swiss Olympic Association e dell'UFSPPO. L'ultima frase del capoverso 1 crea le basi legali per affidare l'attuazione concreta delle misure statali antidoping a un'autorità indipendente antidoping.

Capoverso 2: la limitazione della disponibilità di sostanze dopanti grazie all'intervento degli organi statali è un punto centrale sia a livello di Convenzione del Consiglio d'Europa (art. 4) che di Convenzione dell'UNESCO (art. 8). Il capoverso è stato redatto espressamente con una formulazione aperta, per consentire il ricorso a misure adeguate alla situazione e alle esigenze del momento, come ad esempio la formazione di un gruppo di lavoro interdipartimentale per il coordinamento a livello nazionale delle misure antidoping o l'estensione dell'obbligo della ricetta medica per taluni medicamenti e sostanze, come ad esempio anabolizzanti, ormoni della crescita o EPO. Le relative misure dovranno essere disciplinate mediante ordinanza o modifica delle ordinanze vigenti nel campo degli agenti terapeutici. In questo ambito si deve considerare che la legislazione in materia di agenti terapeutici ha per oggetto principale la sicurezza del paziente e non è rivolta alla repressione di abusi.

Capoverso 3: la disposizione corrisponde nella sua essenza alla normativa vigente. I prodotti e i metodi dopanti vietati devono essere elencati come finora in un'ordinanza del DDPS. Detta ordinanza completa le norme penali previste all'articolo 20 dell'avamprogetto, stabilendo quali sostanze e quali metodi sono punibili.

Dal punto di vista dei contenuti, gli attuali elenchi allegati all'ordinanza sui prodotti dopanti corrispondono sostanzialmente agli elenchi della Convenzione del Consiglio d'Europa e dell'agenzia mondiale antidoping WADA. In futuro, sulla base dell'importanza assunta nella pratica e in considerazione delle tendenze seguite nel campo della lotta contro il doping dai legislatori di altri Paesi, figureranno nell'elenco delle sostanze proibite anche gli anabolizzanti, l'ormone EPO e gli ormoni della crescita. Per quanto riguarda i metodi punibili, occorre per esempio pensare all'aumento della capacità di trasporto d'ossigeno del sangue (per es. doping ematico) e al doping genetico.

## *Art. 20 Controlli antidoping*

Attualmente i controlli antidoping nello sport di diritto privato si fondano su una dichiarazione d'assenso volontaria rilasciata dall'atleta. Tale prassi può dare adito a dubbi dal punto di vista giuridico in quanto il rifiuto dell'assenso può comportare l'esclusione dalla singola competizione o il ritiro della licenza sportiva. Una siffatta dichiarazione d'assenso quindi non può praticamente essere considerata volontaria, e ciò potrebbe rivelarsi problematico dal punto di vista della libertà personale. Grazie a una chiara base legale si crea la possibilità di limitare il diritto fondamentale alla libertà personale eliminando i dubbi in merito all'ammissibilità della dichiarazione d'assenso.

## *Art. 21 Disposizioni penali*

L'attuale legge sulla promozione dello sport contiene tre articoli con disposizioni penali (art. 11c, 11d e 11f) che mirano essenzialmente a punire persone dell'entourage dell'atleta. Il consumo personale di sostanze dopanti e l'uso su se stessi di metodi dopanti non vengono invece puniti. Con la revisione resta invariato il principio di base delle attuali norme penali sul doping, ovvero innanzitutto la competenza delle federazioni sportive di emanare sanzioni e in secondo luogo la punibilità dell'entourage – escludendo però una criminalizzazione dell'atleta. Si tiene conto del fatto che le sanzioni emanate a livello sportivo hanno un maggiore effetto preventivo delle minacce di pena da parte dello Stato.

Tale valutazione è condivisa anche dalla grande maggioranza degli Stati. Sanzioni statali a carico dell'atleta comportano una procedura lunga e complicata, soprattutto nei casi con risvolti internazionali. Le autorità di perseguimento penale dei vari Stati sarebbero gravate da compiti nuovi senza che da ciò risultino vantaggi tangibili per lo sport o la società civile.

Punendo l'entourage, si rende più difficile per l'atleta l'accesso a prodotti e l'uso di metodi dopanti. Solo in casi eccezionali i competenti organi delle federazioni sportive possono svolgere procedure a carico di terzi che riforniscono con prodotti dopanti gli atleti. In questo ambito si deve prevedere di principio una procedura d'inchiesta condotta dalle autorità dello Stato.

Le disposizioni di legge sulla punibilità del doping in vigore dal 1° gennaio 2002 mostrano lacune nell'applicazione del diritto. Le norme penali vigenti, ad esempio, richiedono in più punti di essere interpretate («sport di competizione regolamentato», «a scopo di doping») e si rivelano lacunose. Finora non si è mai giunti a condanne di persone dell'entourage degli atleti. Con le presenti proposte si possono eliminare tali inadeguatezze.

Il capoverso 1 descrive diversi comportamenti punibili. Le fattispecie già esistenti vengono completate con nuove fattispecie (acquisto, esportazione, transito, messa in circolazione, possesso di quantità non esigue). Il possesso di quantità esigue continuerà a restare impunito per evitare il perseguimento da parte dello Stato degli atleti che ricorrono al doping. Il consumo di prodotti o l'uso di metodi proibiti continua a non essere punito penalmente. Con l'adattamento delle norme penali accessorie al nuovo sistema di sanzioni occorre adattare le pene previste a norma del diritto vigente. Ora sono previste pene detentive fino a tre anni o pene pecuniarie,

una soluzione che attribuisce al giudice un ampio margine discrezionale nella determinazione concreta della sanzione.

La nuova regolamentazione delle pene distingue tra fattispecie gravi e lievi di ricorso vietato al doping. Per i casi gravi disciplinati ai capoversi 2 e 3 è prevista una pena detentiva fino a un massimo di cinque anni, cui va aggiunta in ogni caso una pena pecuniaria accessoria.

Il capoverso 4 attribuisce al Consiglio federale la competenza di disciplinare la questione del possesso di quantità esigue di cui al capoverso 1. L'ordinanza definirà in maniera più dettagliata a partire da quanto la quantità di prodotti trovati su una persona non possa essere più considerata esigua.

#### *Art. 22 Perseguimento penale*

Capoverso 1: come finora, i reati nell'ambito del doping sono sottoposti alla giurisdizione cantonale. Anche se la prassi attuale mostra che le autorità di perseguimento penale e giudiziarie cantonali procedono solo raramente nei confronti di reati attinenti al doping, ciò sembra dipendere essenzialmente dalla necessità di interpretazione delle norme di legge finora utilizzate. In futuro le autorità cantonali di perseguimento penale potranno coinvolgere nell'inchiesta anche gli organi competenti per la lotta contro il doping delle federazioni sportive, che dispongono di ampie conoscenze specialistiche.

Il capoverso 2 impone agli organi di controllo competenti per l'attuazione delle misure federali contro il doping (Anti Doping Svizzera) di presentare denuncia nei casi in cui sia provato il ricorso a prodotti dopanti o l'uso di metodi dopanti.

#### *Art. 23 Informazione*

Con la comunicazione da parte dell'autorità cantonale di perseguimento penale, Anti Doping Svizzera ottiene informazioni importanti per combattere il doping, con conseguente aumento dell'efficacia del suo intervento.

#### *Art. 24 Scambio d'informazioni a livello internazionale*

Sulla base della nuova legislazione federale in materia di protezione dei dati, uno scambio di informazioni personali degne di particolare protezione è possibile solo se l'agenzia nazionale antidoping svizzera (Anti Doping Svizzera) conclude con le altre agenzie nazionali o internazionali riconosciute un contratto che disciplina espressamente la protezione dei dati scambiati oppure se può fondarsi su una pertinente autorizzazione legale.

Nel caso dei risultati dei controlli antidoping, si tratta di dati personali degni di particolare protezione. Per una lotta al doping efficiente ed efficace è irrinunciabile il coordinamento tra i singoli organismi preposti, per cui risulta indispensabile lo scambio di dati. Con la presente base legale, l'agenzia nazionale antidoping è autorizzata a scambiare i relativi dati con gli organismi riconosciuti esteri o internazionali preposti alla lotta contro il doping. Si considerano riconosciuti solo gli organismi ufficialmente indicati dai rispettivi Paesi come servizi antidoping.



Nello sport, i programmi e i progetti assumono un'importanza sempre maggiore. Già oggi vengono in parte finanziati secondo criteri particolari. In alcuni ambiti vi sono le basi per un pilotaggio di programma (per es. richiesta di finanziamenti per la CISIN con apposito messaggio separato). La nuova legge estende tali forme di pilotaggio e finanziamento a tutta la gamma di attività dell'UFSPPO. È altresì pensabile che il Consiglio federale o il Parlamento decidano ogni quattro anni in merito a un programma di promozione dello sport e del movimento (si pensi ad esempio al programma pluriennale per la statistica).

La disposizione prevede pertanto al capoverso 1 la possibilità di predisporre, commissionare e finanziare programmi e progetti sull'arco di più anni. In tal modo si offrono ai partner privati maggiore sicurezza e una pianificazione più chiara e si rafforzano le varie forme di collaborazione.

Nei compiti congiunti rientra anche il finanziamento. Basandosi sulla natura congiunta dei compiti svolti, la Confederazione deve cercare forme di finanziamento partenariali con Cantoni e privati. A norma del capoverso 2 la Confederazione coinvolge per quanto possibile i Cantoni e i Comuni nel finanziamento, senza però stabilire a priori la chiave di ripartizione.

#### *Art. 28 Attività commerciali accessorie*

L'Ufficio federale dello sport offre anche servizi per i quali non esiste una separazione netta tra attività sovrane e commerciali. Ciò è soprattutto il caso delle sedi di Macolin e di Tenero, che dispongono di strutture di accoglienza e alberghiere.

Secondo l'articolo 41 della legge federale sulle finanze della Confederazione (RS 611.0) «...le unità amministrative possono fornire a terzi prestazioni commerciali solo per quanto siano autorizzate a farlo a norma di legge». Con la revisione si crea una chiara base per lo svolgimento di attività commerciali, senza però toccare l'attività amministrativa in quanto tale. In altre parole, in futuro si potrà sfruttare un potenziale economico altrimenti destinato a rimanere inutilizzato. In tali attività vanno osservati i principi dell'economia di mercato e il principio della conformità alle regole della libera concorrenza. Ciò significa in concreto che le attività commerciali devono essere offerte a prezzi che coprano i costi e che non possono essere sussidiate per via indiretta mediante altre prestazioni dell'UFSPPO.

## **4.4 Capitolo 7: Esecuzione e misure amministrative**

#### *Art. 29 Competenze del Consiglio federale*

Il Consiglio federale emana le necessarie disposizioni esecutive.

Il capoverso 2 prevede inoltre che il Consiglio federale possa autorizzare l'UFSPPO a emanare prescrizioni di natura tecnica. In tal modo si tiene conto del fatto che in numerosi ambiti occorre emanare prescrizioni esclusivamente tecniche che non devono essere disciplinate a livello di Consiglio federale.



## *Art. 33 Modifica del diritto vigente*

### **1. Legge federale sulla sorveglianza della corrispondenza postale e del traffico delle telecomunicazioni (LSCPT; RS 780.1)**

Articolo 3 capoverso 3 lettera g: se si sospetta il verificarsi di una infrazione qualificata in materia di doping si può ordinare una sorveglianza delle persone ai sensi di questa legge.

### **2. Legge federale sull'inchiesta mascherata (LFIM; RS 312.8)**

Articolo 4 capoverso 2 lettera i: se si sospetta il verificarsi di una infrazione qualificata in materia di doping si può ordinare una sorveglianza mascherata delle persone ai sensi di questa legge.

## **5 Ripercussioni**

### **5.1 Ripercussioni finanziarie e in materia di personale**

#### **5.1.1 Per la Confederazione**

Per la Confederazione, le ripercussioni finanziarie e in materia di personale dell'avamprogetto dipendono dall'applicazione e dall'attuazione delle nuove condizioni quadro. Tutte le disposizioni contenute sono formulate in modo da non creare alcuna pretesa giuridica. Infine, le risorse disponibili sono assegnate all'UFSPO nel quadro del mandato di prestazioni.

Nel settore di Gioventù+Sport, la Confederazione è responsabile della gestione e del finanziamento dell'offerta di base. Ciò consente ai Cantoni di predisporre offerte complementari. L'onere finanziario per l'offerta di base incombe alla Confederazione. Finora essa ha finanziato il programma Gioventù+Sport con oltre 60 milioni di franchi l'anno. Con l'estensione ai bambini tra i 5 e i 10 anni (G+S Kids) si rendono ora indispensabili maggiori risorse della Confederazione. Una riduzione degli attuali contributi federali nell'ambito di Gioventù+Sport non sarebbe giustificata in considerazione del successo di questo strumento unico di promozione dello sport e del movimento. Prendendo come base di calcolo le tariffe attuali, l'introduzione delle offerte destinate ai bambini tra i 5 e i 10 anni nella loro forma finale determinerà un fabbisogno di risorse finanziarie supplementari pari a circa 20 milioni. A fronte di tale impegno supplementare vi saranno notevoli risparmi sui costi della salute e delle assicurazioni sociali, che non possono però essere quantificati con esattezza.

La Confederazione promuove lo sport e il movimento sostenendo progetti e programmi, non soltanto con finanziamenti ma anche con prestazioni in termini di conoscenze specialistiche e di personale (per es. trasferimento del sapere). In linea di principio la promozione da parte della Confederazione ha carattere sussidiario rispetto all'iniziativa privata, alla quale è attribuito il primato. Per poter garantire il carattere duraturo della promozione da parte della Confederazione si lavorerà con contratti di prestazione pluriennali.

Il Consiglio federale ha ribadito che non intende mettere a disposizione ulteriori risorse finanziarie per la lotta contro il doping. Dalla fusione delle attività di

prevenzione e di lotta sotto l'egida di un'agenzia nazionale antidoping (Anti Doping Svizzera) è legittimo aspettarsi che l'impiego delle risorse esistenti risulti più efficace ed efficiente e che le federazioni sportive partecipino finanziariamente in misura maggiore.

Gli obiettivi della legge – eccezion fatta per l'introduzione del programma G+S Kids – possono essere realizzati con l'attuale budget dell'UFSP. Gli altri ambiti oggetto della revisione sono in linea di principio neutrali per quanto riguarda i costi (cfr. anche le considerazioni al n. 3.4) poiché vengono semplicemente aggiornate le basi legali per compiti già svolti attualmente. Anche per quanto riguarda il personale non occorre attendersi ripercussioni.

Le risorse finanziarie messe a disposizione dalla Confederazione per la promozione dello sport – molto ridotte se paragonate a livello internazionale – presuppongono nuovi partenariati e nuovi modelli di collaborazione tra la Confederazione e i privati. Solo in questo modo sarà possibile ottenere un ulteriore incremento dell'efficienza e dell'efficacia.

### **5.1.2 Per i Cantoni e per i Comuni**

L'avamprogetto introduce nuove possibilità di partecipazione per i Cantoni e i Comuni. A seconda di come tali possibilità saranno sfruttate, si avranno costi più o meno elevati. I Cantoni continueranno a essere tenuti a collaborare all'attuazione delle disposizioni relative a Gioventù+Sport. La nuova legge non prevede sgravi in questo ambito.

## **5.2 Ripercussioni per l'economia**

Allo sport e al movimento viene attribuita una notevole rilevanza economica. Essi promuovono la coesione sociale e l'integrazione e si basano in larga misura sul lavoro volontario (principio di milizia). L'importanza risulta ulteriormente rafforzata se si considera che la pratica regolare dello sport comporta di regola il miglioramento delle capacità di prestazione e dello stato di salute delle persone. Inoltre, un'attività fisica adeguata della popolazione consente di diminuire i costi della salute e delle assicurazioni sociali.

L'importanza dello sport come fattore economico è scientificamente provata. Un recente studio (Rütter+Partner 2007) conclude che l'economia dello sport rappresenta l'1,8% del prodotto interno lordo. Circa il 2,5% degli occupati (80 000 persone) lavorano in questo ramo economico. Lo sport contribuisce pertanto anche alla crescita economica.

Tale importanza non viene ancora pienamente considerata. Con misure mirate da parte della Confederazione, lo sport può essere ulteriormente consolidato come fattore economico, come avviene ad esempio mediante il sostegno a grandi manifestazioni (per es. UEFA EURO 2008) o l'insediamento in Svizzera di importanti federazioni sportive internazionali.

## **6 Aspetti giuridici**

### **6.1 Costituzionalità e legalità**

Sulla base dell'articolo 68 della Costituzione federale, la Confederazione promuove lo sport e in particolare l'istruzione in questo ambito, gestisce una scuola dello sport, può emanare disposizioni sullo sport giovanile e dichiarare obbligatorio l'insegnamento dell'educazione fisica. Può di conseguenza emanare le disposizioni necessarie in questo settore. Le disposizioni proposte nel presente avamprogetto di legge sono pertanto costituzionali.

### **6.2 Compatibilità con gli impegni internazionali della Svizzera**

L'avamprogetto è conforme agli impegni assunti dalla Svizzera a livello internazionale. Il messaggio per la ratifica della Convenzione dell'UNESCO contro il doping approvato dal Parlamento nel 2008 impegna la Svizzera ad agire nella lotta contro il doping.

### **6.3 Subordinazione al freno alle spese**

Gli aiuti finanziari previsti nella legge sulla promozione dello sport sono spese ricorrenti superiori a 2 milioni di franchi. Il disegno di legge sottostà pertanto al freno alle spese di cui all'articolo 159 capoverso 3 lettera b della Costituzione federale.

### **6.4 Conformità alla legge sui sussidi**

Nel caso degli aiuti finanziari previsti nell'avamprogetto di legge sulla promozione dello sport si tratta di sussidi discrezionali, attribuiti nel quadro dei crediti stanziati. Le direttive del secondo capitolo della legge sui sussidi sono rispettate.

### **6.5 Delega di competenze legislative**

L'avamprogetto prevede per numerose disposizioni la competenza del Consiglio federale di emanare norme esecutive. Tale modo di procedere è adeguato in quanto l'avamprogetto disciplina i principi e stabilisce il quadro in cui deve situarsi la regolamentazione concreta da parte del Consiglio federale. È anche opportuno prevedere competenze del Consiglio federale per l'emanazione di disposizioni esecutive nei casi in cui in futuro sia necessario un rapido adeguamento agli sviluppi che interverranno nella promozione dello sport e del movimento. In considerazione del notevole impegno necessario per la concretizzazione, sembra opportuno che il disciplinamento avvenga a livello di ordinanza. Per quanto riguarda le misure d'attuazione, le competenze per i vari ambiti sono chiaramente disciplinate mediante deleghe al Dipartimento.