

## Lo sport e lo stato in età liberale

Eleonora Belloni

Lo Stato liberale – è stato a più riprese riconosciuto<sup>1</sup> – si è distinto per un sostanziale disinteresse nei confronti dell'attività sportiva, declinazione della più generale astensione statale dall'intromissione nella società civile. Un disinteresse che sembra esplicitarsi sia in un mancato intervento organizzativo e regolatorio, sia, e anzi soprattutto, in un mancato intervento economico a finanziare il movimento sportivo nascente.

Quella che appare come una realtà storiograficamente riconosciuta, necessita tuttavia di essere precisata almeno in due direzioni: da una parte, cercando di chiarire quali conseguenze questo astensionismo ha nelle vicende che interessano il primo consolidarsi del movimento sportivo in Italia; dall'altra, cercando di evidenziare se e quali eccezioni esistono a questo mancato intervento statale nelle vicende sportive. Infine, si tratta di stabilire in quale momento, e in quale contesto, inizia a delinearsi un progetto di riorganizzazione del mondo sportivo italiano che in parte intacca il quadro preesistente, pur non configurando (ancora) un superamento dell'autonomia sportiva nei confronti delle istituzioni statali.

### 1. Le istituzioni liberali di fronte allo sport moderno

È necessario innanzi tutto ribadire che la nascita del movimento sportivo in Italia non accusa un sostanziale ritardo rispetto al coevo movimento europeo continentale. È vero che lo sport, inteso come fenomeno moderno secondo l'accezione di Allen Guttman, si lega a doppio filo alla nascita della moderna società

<sup>1</sup> Per tutto quello che segue, e quando non diversamente indicato, la letteratura di riferimento è rappresentata da: F. Bonini, *Istituzioni politiche e istituzioni sportive nell'Italia liberale: le radici di un modello*, in *Il Coni nella storia dello sport e dell'Italia contemporanea. Studi sul centenario (1914-2014)*, a cura di F. Bonini e A. Lombardo, Roma, Edizioni Studium, 2015, pp. 40-57; F. Bonini, *Le istituzioni sportive italiane: storia e politica*, Torino, Giappichelli editore, 2006; A. Lombardo, *La nascita del Coni. Una nuova interpretazione (1913-1921)*, in *Il Coni nella storia dello sport e dell'Italia contemporanea*, cit., pp. 13-39; A. Lombardo, *L'Italia e le Olimpiadi moderne (1894-1924)*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2009.

industriale, e dunque in un paese *late comer* dello sviluppo l'appuntamento con l'emergere del fenomeno sportivo era inevitabilmente destinato a essere procrastinato. Ma è altrettanto vero che, una volta portato a compimento il processo di unificazione e avviato con successo, anche se con tutte le peculiarità di paese ritardatario, il proprio processo di sviluppo economico, anche l'Italia conobbe, a partire dagli anni Settanta dell'Ottocento e dunque sostanzialmente in linea con altre realtà europee continentali, la nascita di un movimento sportivo nazionale.

Semmai va sottolineato come l'affermazione di questo primo movimento sportivo a cavallo tra Otto e Novecento sia avvenuta assumendo da subito alcune peculiarità che distinguono il modello italiano sia da quello inglese che, almeno in parte, da quello tedesco. Una prima peculiarità è da rintracciarsi nella centralità assunta fin da subito dall'associazionismo (società, club...) come cellula base dello sport italiano; un associazionismo la cui composizione sociale rispecchiava abbastanza fedelmente le nuove classi emergenti. Ma un tratto ancor più distintivo del modo in cui avvenne in Italia il primo consolidamento del movimento sportivo sembra potersi individuare in un sostanziale disinteresse mostrato dai governi post-unitari e liberali a interventi mirati a regolare e soprattutto, a sostenere, anche finanziariamente, il movimento nascente. Un tratto che, peraltro, sembrerebbe avvicinare il caso italiano a quello francese<sup>2</sup>.

Sulle ragioni di tale disinteresse che, si badi bene, non significa ostilità, ma solo astensione, si è molto scritto, arrivando sostanzialmente a rintracciarle nella mancata attribuzione allo sport di finalità marcatamente ideologiche, di rigenerazione della nazione, da cui conseguiva una tendenza da parte dello Stato a identificarvi qualcosa di tutto sommato trascurabile, estraneo agli interessi più alti, in ultima analisi poco più che un "vezzo" di alcuni gruppi, numericamente minoritari per quanto socialmente rilevanti.

Se questa, detta molto schematicamente, può essere la ragione, o una delle ragioni, del disinteresse statale, rimane da accennare a delle possibili ricadute di questo astensionismo sui connotati che il movimento sportivo andava acquisendo, alcuni dei quali destinati a divenire strutturali. Tacendo per il momento sulle conseguenze del disinteresse statale sulle vicende che interessano l'inserimento del movimento sportivo italiano nel contesto internazionale (di cui parleremo in seguito), si può ipotizzare che tale atteggiamento di astensione possa almeno in parte spiegare, da una parte, il precoce sbilanciamento a favore dello sport "fruito" e a danno dello sport "praticato"; dall'altra, la sostanziale incapacità dei gruppi dirigenti liberali a cogliere per tempo i mutamenti che stavano investendo il movimento sportivo nella direzione di una modernizzazione dello sport, a sua volta riflesso della più generale modernizzazione che stava investendo la società italiana (il ciclismo, prima, e il calcio, poi, sono chiari esempi di una modernizzazione sportiva che fa da specchio alla modernizzazione sociale in atto). Un movimento che, sebbene ignorato, non verrà tuttavia frenato ma si svilupperà autonomamente non grazie, ma nonostante le istituzioni dello Stato liberale. Questo finirà per segnare un gap tra lo Stato liberale e il processo di modernizzazione del paese; gap di cui lo sport è solamente uno dei terreni di verifica di quell'incapacità dei governi liberali di leggere la società coeva, compresi i suoi segnali di crisi o di sofferenza<sup>3</sup>.

2 A. Lombardo, *L'Italia e le Olimpiadi moderne*, cit., p. 9.

3 Ivi, pp. 7-45.

## 2. Mobilitazione patriottica e nazione armata: ginnastica e tiro a segno

Se le istituzioni liberali sembravano dunque ignorare lo sport moderno, appoggiarono invece, anche economicamente, attività che non possono tuttavia definirsi sportive in senso stretto. Ci si riferisce, in particolare, a due settori: quello della ginnastica e quello del tiro a segno. I soli, per anni, a essere destinatari di interventi istituzionali e, soprattutto, a ricevere finanziamenti statali<sup>4</sup>.

Il motivo, come ha scritto Francesco Bonini, è facilmente intuibile: “si tratta di attività funzionali alla mobilitazione patriottica prima e poi al processo di *nation building*, in cui è evidente la lezione germanica”<sup>5</sup>. Erano, per dirlo in altre parole, attività che rientravano in quella che all’epoca veniva definita “istruzione premilitare”, finalizzata a “dare ai giovani una preparazione morale, fisica e tecnica tale da farli divenire ‘appena saranno chiamati alle armi’ buoni soldati e buoni istruttori nel più breve tempo possibile”<sup>6</sup>.

Nel caso della ginnastica l’esempio piemontese è illuminante. La Società ginnastica torinese, diretta da Obermann, e presieduta dal nobile e deputato Ernesto Ricardi di Netro, pur essendo un’istituzione privata, ricevette finanziamenti comunali per i corsi di ginnastica che assicurava per le scuole e, più tardi, la scuola di formazione per ginnasiarchi promossa dalla Società ricevette il finanziamento del ministero della Pubblica Istruzione guidato da Francesco De Sanctis. È evidente come in questi casi l’interesse che giustificava l’intervento, anche economico, delle istituzioni statali fosse un interesse che ruotava soprattutto attorno al tema dell’educazione (fisica). Un modello d’intervento che divenne più strutturale quando, a partire dalla fine degli anni Ottanta dell’Ottocento, iniziò a configurarsi un sistema “integrato” in cui al ministero della Pubblica Istruzione spettava il controllo della ginnastica nelle scuole, mentre la Federazione ginnastica (nata nel 1869) si sarebbe occupata dell’insegnamento fuori dalle scuole, entrambe tuttavia complementari e funzionali al quadro politico-istituzionale e ideologico militar-patriottico.

L’attenzione agli aspetti militar-patriottici è ancora più evidente nel caso del tiro a segno, istituzione fortemente connessa con le tematiche “della ‘Nazione armata’, del volontariato popolare e del patriottismo unitario”<sup>7</sup>. Dopo l’Unità, con l’intervento dei Ministri dell’Interno Minghetti e Rattazzi, vennero assicurati al tiro a segno una regolamentazione normativa e soprattutto una disponibilità (anche se spesso esigua) di fondi pubblici, attraverso quella che è stata definita addirittura una sovraregolamentazione<sup>8</sup>, ancor più sorprendente se letta alla luce del disinteresse statale per le altre attività sportive. Con r.d. 1 aprile 1861 n. 4689 si disponeva che enti locali e associazioni private potevano istituire tiro a segno locali e farsi promotori della Società di tiro a segno nazionale, riconosciuta con r.d. 11 agosto 1861 n. 162. Con r.d. 4 agosto 1861 n. 138 veniva stanziato un sussidio di 100.000 lire e con r.d. 11 ottobre 1863 n. 1510

<sup>4</sup> Ivi, pp. 31-49.

<sup>5</sup> F. Bonini, Istituzioni politiche e istituzioni sportive nell’Italia liberale, cit., p. 41.

<sup>6</sup> E. Carli, L’istruzione premilitare. Programma ad uso delle società ginnastiche, sportive e di tiro a segno, Torino, Stamperia Reale Paravia & C., 1921. p. 1.

<sup>7</sup> G. Pécout, La nascita delle società di Tiro nell’Italia del Risorgimento, 1861-1865: fra volontariato e apprendistato civico, in “Dimensioni e problemi della ricerca storica”, n. 1, 1992, pp. 89-115.

<sup>8</sup> Cfr. G. Pécout, Les sociétés de tir dans l’Italie unifiée de la seconde moitié du XIX siècle, in “Mélanges de l’Ecole française de Rome. Italie et Méditerranée”, t. 102, 2, 1990, pp. 533-676; C. Satto, Una “patriottica istituzione”: appunti sul tiro a segno in Toscana, in “Rassegna storica toscana”, a. LXVI, n. 2, luglio-dicembre 2020, pp. 379-398.

venivano incoraggiate nuove istituzioni. Infine, con la l. 2 luglio 1882 n. 883 il sistema del tiro a segno veniva inserito nel quadro istituzionale pubblico. L'art. 1 della l. 2 luglio 1882 riconosceva al tiro a segno lo scopo di "preparare la gioventù al servizio militare, di promuovere e conservare la pratica nelle armi in tutti coloro che fanno parte dell'esercito permanente e delle milizie"; l'art. 2 ne poneva la parte tecnica sotto il controllo del ministero della Guerra e la parte amministrativa sotto il controllo del ministero dell'Interno; gli artt. 12-14, infine, riconoscevano il finanziamento pubblico (statale, provinciale e comunale) per le attività del tiro a segno<sup>9</sup>. Con R.D. 27 febbraio 1908 n. 86 veniva infine decisa la fusione della Commissione centrale per il tiro a segno e della Commissione per gli studi dell'educazione fisica nell'esercito con la nascita della Commissione centrale per il tiro a segno nazionale e per l'educazione fisica a scopo militare<sup>10</sup>.

Il tiro a segno, tuttavia, ancor più della ginnastica, appariva come qualcosa di distante non solo dall'idea di sport moderno, ma spesso anche dalla stessa idea di divertimento; "e se quella di festa permane, è nel senso molto particolare di festa nazionale e di parata militare"<sup>11</sup>, tutt'al più affiancata da un'opera di educazione civile e di impegno filantropico-assistenziale.

Appare difficile, quindi, poter leggere l'impegno statale a sostegno del tiro a segno e della ginnastica come dimostrazioni di una parziale attenuazione dell'astensionismo statale a favore del movimento sportivo nascente.

Allo stesso modo, la presenza di figure di spicco del mondo politico-istituzionale ai vertici delle emergenti istituzioni sportive non ne rappresentava "una banale e mera politicizzazione"<sup>12</sup>. Si trattava, anche in questo caso, di dinamiche più complesse, che si snodano su due versanti. Sul primo versante, quello del *patronage*, c'era il tentativo di inserire in modo formale la pratica ginnica e il tiro a segno nel processo di costruzione della nazione, per le ragioni e nelle modalità che abbiamo visto. Sul secondo versante, quello più dinamico degli sport atletici, si evidenziava invece l'autonomia della società civile, che tuttavia manteneva una convinta lealtà istituzionale.

### 3. L'inserimento dello sport italiano nel contesto internazionale

Come abbiamo visto, dopo un iniziale ritardo il paese era tutto sommato riuscito a tenere il passo europeo nella formazione di un sistema sportivo moderno. Ma lo aveva fatto grazie all'attivismo e allo spontaneismo dell'associazionismo, che si era in tal modo sostituito a uno Stato sostanzialmente assente. La mancata partecipazione dell'Italia (fatta eccezione per alcuni atleti a titolo individuale) ai Giochi olimpici di Atene 1896, Parigi 1900 e Saint Luis 1904 non deve quindi essere collegata tanto a un ipotetico ritardo nella preparazione sportiva del paese, quanto piuttosto proprio al disinteresse dei governi liberali alla gestione della questione sportiva. È ovvio infatti che il mancato sostegno morale e finanziario, se non aveva del tutto frenato lo spontaneismo delle singole società, rappresentava però un ostacolo nel momento in cui si trattava di preparare una squadra da inviare ai Giochi olimpici, con tutto ciò che questo comportava in termini di risorse organizzative ed economiche.

Per questo fu proprio nel quadro delle vicende internazionali che il modello di asten-

<sup>9</sup> Legislazione sul tiro a segno nazionale. Raccolta sistematica di tutte le disposizioni legislative e regolamentari che disciplinano il tiro a segno, Napoli, Casa editrice E. Pietrocolo, 1912, p. 3.

<sup>10</sup> Ivi, pp. 21-23.

<sup>11</sup> G. Pécout, La nascita delle società di Tiro nell'Italia del Risorgimento, cit.

<sup>12</sup> F. Bonini, Istituzioni politiche e istituzioni sportive nell'Italia liberale, cit., p. 56.

sionismo statale iniziò a trovare i primi stimoli al proprio superamento, in quel lungo percorso che avrebbe portato alla nascita del Comitato olimpico nazionale italiano. Si tratta della ormai nota vicenda della “lunga fondazione”<sup>13</sup> del Coni, iniziata nel primo decennio del Novecento per concludersi solamente alla fine del primo conflitto mondiale. Come ha più volte sottolineato Antonio Lombardo, il peculiare modello sportivo italiano non nasce, come per molti anni si è erroneamente creduto, sotto il fascismo, ma negli anni a cavallo della prima guerra mondiale, tra il 1913 e il 1919. In particolare, la configurazione del Coni come “Federazione delle Federazioni” (oltre che come ente deputato all’organizzazione delle squadre da inviare alle varie edizioni dei Giochi olimpici), e dunque a capo di tutto lo sport nazionale, nasceva nel 1919 come esito di una lunga mediazione tra la volontà di affidare lo sport italiano alla matrice anticompetitiva legata alla ginnastica (Federazione ginnastica nazionale e Istituto nazionale di educazione fisica) e quella legata allo sport competitivo rappresentata dal Comitato permanente delle federazioni sportive<sup>14</sup>.

Fu la mancata assegnazione all’Italia dei Giochi olimpici del 1908 (poi tenutisi a Londra) a rendere drammaticamente evidente il peso del mancato finanziamento governativo (unitamente alla non adeguatezza dei protagonisti della vicenda e della cattiva gestione, o meglio dell’aperto disimpegno, da parte della Fgi<sup>15</sup>) nell’esito non certo favorevole al movimento sportivo italiano. La vicenda, snodatasi nel triennio 1906-1908, fu dunque una sorta di doccia fredda, capace di risvegliare le dormienti istituzioni italiane dando avvio a un ripensamento (per la verità molto graduale) che si sarebbe rivelato decisivo per introdurre una soluzione di continuità in questo quadro apparentemente statico.

La partecipazione dell’Italia ai Giochi intermedi del 1906, la mancata assegnazione dei Giochi del 1908 e la successiva partecipazione alle Olimpiadi di Londra – l’impatto, insomma, del movimento sportivo italiano con il palcoscenico internazionale dell’Olimpismo – ebbero il potere di far prendere maggiore coscienza della rilevanza del fenomeno sportivo. In un momento in cui il nazionalismo iniziava a rafforzarsi, il confronto internazionale chiamava in causa il prestigio del paese in un confronto ancora non combattuto tra le Nazioni. Quest’aspetto non va sicuramente trascurato nel valutare le ragioni per cui proprio in questa fase il governo italiano iniziò a superare il tradizionale disinteresse verso la questione sportiva, e lo fece proprio sul fronte del tema olimpico. In questo senso va vista la decisione del governo Giolitti di concedere per la prima volta una sovvenzione governativa per la partecipazione ai Giochi del 1908. Il fatto, tuttavia, che alla dichiarazione non seguisse immediatamente anche una precisazione sulla somma stanziata (alla fine si sarebbe deciso per una somma di 25.000 lire, una cifra ritenuta “decorosa”) finì per rendere ancora una volta problematica la partecipazione dell’Italia alla competizione olimpica. Basti pensare che a due settimane dall’inizio dei Giochi il Comitato nazionale olimpico ancora non sapeva su quanti atleti poter contare per la competizione<sup>16</sup>.

I Giochi di Londra segnarono dunque un momento decisivo per la maturazione della convinzione di dover organizzare in modo migliore tutte le forze sportive del paese. In vista dei giochi del 1912 diversi deputati (Compans, Brunialti, Di Palma, Moschini, Romeo Gallenga Stuart) tornarono quindi a far pressione per ottenere adeguati finanziamenti statali. Anche nel caso dei Giochi di Stoccolma 1912 la conferma della sovvenzio-

13 Ivi, p. 56.

14 A. Lombardo, *La nascita del Coni*, cit., pp. 13-39.

15 A. Lombardo, *L’Italia e le Olimpiadi moderne*, cit., pp. 57-77.

16 Ivi, pp. 113-120.

ne governativa di 25.000 lire arrivò solo tre mesi prima dell'inizio della manifestazione. Il finanziamento, considerevole per lo sport italiano ma pari a solo un quarto di quello su cui poteva ad esempio contare il comitato francese, costrinse ancora una volta a una stretta selezione degli atleti da far partecipare, con la necessità di escludere molti atleti di valore (ad esempio nel tiro a segno, ciclismo, canottaggio).

I Giochi furono di nuovo l'occasione per riaprire il dibattito attorno al tema della gestione statale della questione sportiva. Quando, nel 1912, l'Istituto nazionale per l'incremento dell'educazione fisica in Italia (Inef) venne commissariato dal governo, emerse in tutta la sua urgenza il problema della mancanza di una direzione "politica" dello sport italiano. "La Gazzetta dello Sport" intervenne con un articolo a sollecitare una riorganizzazione del mondo sportivo e delle federazioni; tra le proposte, quella di "un sussidio annuo alle Federazioni sportive in proporzione della loro importanza e dell'attinenza dei loro programmi al riguardo della preparazione militare"<sup>17</sup>. C'era tuttavia chi sottolineava i rischi di attribuire eccessivi poteri alle Federazioni, con il rischio che venisse privilegiato il campionismo, mentre compito del governo doveva essere soprattutto "educare"<sup>18</sup>.

Il 4 febbraio 1913 nasceva a Milano il Comitato Permanente delle Federazioni Sportive, presidente l'on. Valvassori Peroni. Quello che si chiedeva era il riconoscimento giuridico da parte dello Stato delle varie federazioni e la formazione di un Ministero dell'educazione fisica<sup>19</sup>.

Il 9-10 giugno 1914 si riuniva infine il Comitato nazionale olimpico. A seguito della formazione del nuovo Comitato veniva approvato il nuovo statuto ed eletta la nuova presidenza (Compans presidente, Montù e Bertinatti vicepresidenti). Per la prima volta appariva la denominazione di "Comitato Olimpico Nazionale Italiano". Il Comitato continuava a non avere autonomia finanziaria ma ad essere subordinato alle decisioni di finanziamento prese di volta in volta dal governo. Pur non essendo ancora una "Federazione delle Federazioni", il comitato era diventato permanente e presentava alcune caratteristiche che poi sarebbero rimaste fino alla fascistizzazione: compito di preparare le spedizioni olimpiche; indipendenza dal governo; piena autonomia delle Federazioni<sup>20</sup>.

Il problema della mancata autonomia finanziaria fu evidente ancora una volta in occasione della corsa per l'assegnazione dell'edizione dei Giochi del 1920: l'Italia perse la gara con Anversa soprattutto a causa del mancato finanziamento da parte del Governo. Con la riunione del 15 giugno 1919 si delineava intanto il nuovo gruppo dirigente, con Montù alla presidenza. Le federazioni rappresentate aumentavano, con l'ingresso importante del ciclismo. Il successo alle Olimpiadi di Anversa del 1920 (13 medaglie) legittimò definitivamente il Coni alla guida dello sport italiano. Nello Statuto del 1921 compariva per la prima volta la definizione di "Federazione delle federazioni", ma rimaneva insoluta la questione dell'autonomia finanziaria<sup>21</sup>.

Sarebbe stato il regime fascista a introdurre la definitiva soluzione di continuità al modello organizzativo dello sport italiano.

17 I "508" e il loro pensiero, in "La Gazzetta dello Sport", 4 ottobre 1912.

18 A. Lombardo, *L'Italia e le Olimpiadi moderne*, cit., pp. 137-144.

19 A. Lombardo, *La nascita del Coni*, cit., pp. 26-29.

20 A. Lombardo, *L'Italia e le Olimpiadi moderne*, cit., pp. 145-153.

21 A. Lombardo, *La nascita del Coni*, cit., p. 35.