



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

**IL BINOMIO «SPORT E SALUTE» NELLA
RIFORMA DEL DIRITTO DELLO SPORT:
ISTITUZIONI, STRUTTURE, PROFESSIONALITÀ E
RESPONSABILITÀ**

Relatore:

Prof. Umberto Izzo

Laureando:

Nicola Introna

Anno Accademico 2020/2021



**UNIVERSITÀ
DI TRENTO**

**Facoltà di
Giurisprudenza**

Corso di Laurea Magistrale in Giurisprudenza

**IL BINOMIO «SPORT E SALUTE» NELLA
RIFORMA DEL DIRITTO DELLO SPORT:
ISTITUZIONI, STRUTTURE, PROFESSIONALITÀ E
RESPONSABILITÀ**

Relatore:

Prof. Umberto Izzo

Laureando:

Nicola Introna

**[Rapporti istituzionali - Tutele - Professioni sportive - Palestre della salute -
Responsabilità]**

Anno Accademico 2020/2021

SOMMARIO

INTRODUZIONE	6
CAPITOLO 1 – GENESI E SVILUPPO DELLA RIFORMA DEL DIRITTO DELLO SPORT	9
1- La legge 30 dicembre 2018, n. 145	9
1.1- Il punto di partenza della riforma del 2021: la legge 30 dicembre 2018, n. 145	9
1.2- L'organizzazione istituzionale dell'ordinamento sportivo fino all'avvento della legge di bilancio 2019: il CONI	11
1.3- Coni e Servizi S.p.a.: nascita, rapporti con il CONI e natura giuridica ...	17
1.4- L'emanazione della legge: le modifiche introdotte	24
1.5- La legge di bilancio e le sue criticità: eclissi dell'autonomia dell'ordinamento sportivo?	25
2- La legge delega 86/2019	27
2.1- La legge delega 86/2019: le ragioni di una riforma	27
2.2- La legge 86/2019: uno sguardo d'insieme	28
2.3- Le criticità della legge delega: il coronamento del percorso di "occupazione" dell'ordinamento sportivo nazionale?	31
3- La (parziale) attuazione della legge delega: i decreti attuativi del 2021	34
3.1- La riforma del diritto dello sport: un corpo...senza testa	34
3.1.1- Il "salvataggio in corner" da parte del Governo: il d.l. 5/2021 e la legge di conversione	35
3.1.2- Il raggiungimento di una (timida) autonomia. Quali soluzioni?	37
3.2- I decreti attuativi ed il loro contenuto	40
3.3- Il binomio sicurezza e salute al centro della riforma	43
CAPITOLO II: RIFORMA E TUTELE A FAVORE DELLO SPORTIVO	46
1- La riforma e le tutele a favore dello sportivo: inquadramento generale	46
1.1- La riforma e la centralità delle disposizioni in materia di tutela della salute	46
1.2- Il lavoratore sportivo nella riforma: profili generali e aspetti problematici	47
1.3- L'entrata in vigore della nuova disciplina	53
2- I controlli medici degli sportivi	53
2.1- I controlli medici: evoluzione della disciplina e normativa vigente	54
2.1.1- I controlli medici degli sportivi professionisti	55
2.1.2- I controlli medici degli sportivi agonisti dilettanti	58
2.1.3- I controlli medici degli sportivi non agonisti	60
2.1.4- I controlli medici degli sportivi amatori	62

2.2-	La disciplina dei controlli: quale sicurezza per gli sportivi?	63
2.3-	I controlli medici degli sportivi nel d. lgs. 36/2021: il lavoratore sportivo	65
2.4-	Luci e ombre della nuova disciplina: un <i>discrimen</i> illogico?	66
3-	La tutela contro gli infortuni e le malattie professionali degli sportivi..	68
3.1-	La tutela antinfortunistica e contro le malattie professionali: generalità e normativa vigente	68
3.1.1-	La tutela contro gli infortuni e le malattie professionali degli sportivi professionisti	69
3.1.2-	La tutela contro gli infortuni e le malattie professionali degli sportivi dilettanti.....	71
3.2-	La tutela nel d. lgs. 36/2021: il lavoratore sportivo e l'amatore	73
4-	La tutela previdenziale degli sportivi	74
4.1-	La tutela pensionistica: generalità e disciplina vigente	74
4.1.1-	La tutela pensionistica degli sportivi professionisti	74
4.1.2-	La tutela pensionistica degli sportivi dilettanti	77
4.2-	La tutela pensionistica nel d. lgs. 36/2021: il lavoratore sportivo	78
4.3-	La riforma in materia di tutela previdenziale: criticità e prospettive.....	80
5-	La salvaguardia dei più deboli: la tutela dei minori	81
5.1-	La tutela della salute dei minori d'età e dei giovani atleti.....	81
5.2-	Laconicità, scelte discutibili e mancati richiami: una riforma apparente?	83
6-	La normativa a favore dei diversamente abili.....	84
6.1-	Il riconoscimento dell'importanza dello sport "adattato" nelle fasi antecedenti alla riforma	84
6.2-	Sport e disabilità nella riforma del 2021	87
6.3-	La disciplina su sport e disabilità tra incoerenze e mere enunciazioni di principio	88
CAP. III: NUOVE PROFESSIONALITÀ E STRUTTURE A TUTELA DELLA SALUTE DELLO SPORTIVO: DISCIPLINA E RESPONSABILITÀ		
1-	Le nuove professionalità a tutela della salute degli sportivi.....	91
1.1-	Le professioni sportive: inquadramento	91
1.1.1-	Le professioni sportive nell'ordinamento generale statale.....	96
1.1.2-	Le professioni sportive nell'ordinamento regionale	97
1.1.3-	Il sistema dualistico delle professioni: le professioni sportive regolamentate	102
1.1.4-	Professioni sportive regolamentate ed esercizio abusivo della professione.....	103
1.1.5-	Professioni sportive non regolamentate	106

1.2- La riforma e le nuove professionalità a tutela della salute dello sportivo	109
1.3- Il chinesiologo: l'articolato percorso di riconoscimento professionale ..	111
1.3.1- Gli ostacoli allo sviluppo professionale del chinesiologo: le professioni sanitarie e la scuola dello sport del CONI	112
1.3.2- Il chinesiologo tra saltuari riconoscimenti e forme organizzative...	115
1.4- Il riconoscimento del chinesiologo nel d. lgs. 36/2021: finalità.....	117
1.5- Le tipologie professionali di chinesiologo.....	118
1.6- La sanzione amministrativa a tutela dell'effettività della normativa introdotta.....	119
1.7- La figura del chinesiologo e i profili di responsabilità.....	120
1.7.1- Gli "aspetti esterni" della responsabilità	122
1.7.2- Gli "aspetti interni" della responsabilità e la (discussa) teoria del contatto sociale	128
1.8- Modalità organizzative della categoria dei chinesiologi: cosa cambia?	133
1.9- La normativa sul chinesiologo fra dubbi interpretativi e mancati coordinamenti	134
2- L'attività sportiva come strumento di prevenzione: le palestre della salute	136
2.1- L'attività fisica quale strumento di prevenzione e l'idea delle palestre della salute	136
2.2- Il riconoscimento delle palestre della salute nel d. lgs. 36/2021: finalità	138
2.3- Definizione e caratteristiche delle palestre della salute	138
2.4- I profili indefiniti ed il necessario confronto con la normativa regionale	139
2.5- Profili di responsabilità del gestore della palestra della salute: il "contratto ad effetti protettivi"	141
2.5.1- La responsabilità del gestore per danno all'utente cagionato da cose	144
2.5.2- La responsabilità del gestore per danno causato dall'utente a sé stesso.....	146
CONCLUSIONI	148
BIBLIOGRAFIA	155
GIURISPRUDENZA	162
SITOGRAFIA	169

INTRODUZIONE

La riforma dello sport del 2021, concretizzatasi in cinque decreti di riforma che tangono vasti settori del mondo sportivo nazionale, ha introdotto importanti prescrizioni in materia di tutela della salute dello sportivo. L'inscindibile legame tra sport e salute, infatti, si è ancora una volta estrinsecato all'interno di provvedimenti che hanno scosso il mondo dello sport, modificando in maniera netta, e a tratti controversa, la disciplina di materie fondamentali per lo svolgimento dell'attività sportiva.

È d'uopo specificare preliminarmente che la riforma è seguita ad un'operazione politica che ha profondamente segnato gli equilibri di potere tra i due principali enti sportivi italiani. In tal senso, si esamineranno la limitazione delle prerogative del CONI e, in particolare, l'affidamento della gestione dei finanziamenti dello Stato al settore sportivo all'attuale Sport e Salute S.p.a., società il cui azionista unico è il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Le richiamate modificazioni sono state presto additate come delittuoso attacco all'indipendenza dal potere politico del Comitato Olimpico Nazionale. La circostanza in esame, anche in virtù dell'intervento del CIO, ha condotto proprio alla promulgazione dei provvedimenti di riforma, volti a ristabilire il violato ordine, con i quali, inoltre, è stato rideterminato l'assetto del mondo sportivo italiano. Si vedrà, tuttavia, come tali provvedimenti non abbiano portato ad una sostanziale modificazione degli equilibri economici a cui si è fatto poc'anzi riferimento. Non a caso, la gestione dei fondi statali per il settore sportivo è rimasta di competenza della Sport e Salute S.p.a.

Non deve sfuggire che la riforma dello sport è stata promulgata dal Governo e che la Sport e Salute S.p.a. è controllata dallo stesso. Impossibile, dunque, non ipotizzare che l'Esecutivo abbia avuto un (malcelato) interesse a far sì che alla società controllata venisse assegnata la competenza in materia di gestione delle risorse statali riservate allo sport.

Il quesito cui si mira a fornire risposta, pertanto, si risolve nel chiedersi se la grande attenzione alle innovazioni e modifiche in materia di tutela della salute dello sportivo non sia tesa, quasi, a giustificare il movimento degli enormi interessi economici a favore della istituzione governativa. D'altronde, la Sport e Salute S.p.a., oltre a contenere un rinvio al viscerale rapporto tra sport e salute all'interno del proprio nome, presenta uno statuto dove viene chiaramente indicato come, tra le altre cose, essa sia preordinata a svolgere attività a favore di soggetti che operano nel campo dello sport e della salute, nonché ad organizzare progetti finalizzati allo svolgimento di attività nei medesimi ambiti.

È, dunque, ipotizzabile che il Governo, tramite la riforma, abbia introdotto le richiamate innovazioni non tanto in virtù dell'esistenza di un preciso disegno riformatore delle varie materie, ma per rendere evidente come il binomio sport e salute sia empiricamente rinvenibile in qualsiasi ambito di esplicazione del mondo sportivo. L'obiettivo, dunque, è stato perseguito per il tramite di un'iniziativa suscettibile di giustificare sul piano assiologico il richiamato spostamento di interessi economici (e non) a favore di una società per azioni che, nello specifico, del rapporto tra sport e salute viene chiamata ad occuparsi.

Se è lecito domandarsi se gli aspetti della riforma riguardanti il rapporto tra sport e salute derivino da un preciso disegno o si sostanzino, semplicemente, in

quello che è possibile definire come un espediente, è chiaro che l'individuazione della risposta passa per la concreta analisi delle principali disposizioni introdotte. È proprio nel solco tracciato dalla richiamata esigenza che prende vita la seguente analisi. Essa si divide in tre, distinte parti, che mirano a fornire una chiara visione d'insieme, necessaria ai fini dell'individuazione di una risposta al centrale quesito.

All'interno del primo capitolo, che ha carattere introduttivo, vengono anzitutto ripercorse la nascita e l'evoluzione del CONI e della Sport e Salute S.p.a. L'analisi risulta utile a comprendere quali siano stati i rapporti nel tempo intercorsi tra le due figure istituzionali, e risulta propedeutica rispetto ai passaggi immediatamente successivi del capitolo, in cui vengono vagliate diacronicamente le fasi che hanno condotto alla riforma dello sport del 2021.

Il secondo capitolo è dedicato alla disamina delle tutele concernenti *stricto sensu* la figura dello sportivo. Vengono, in particolare, scrutinate le discipline dei controlli medici, dell'assicurazione contro gli infortuni e della tutela pensionistica, di cui viene riportata la normativa attualmente vigente e quella che, invece, è stata introdotta con i decreti di riforma e che entrerà in vigore in un periodo che, visti i costanti rinvii operati, non può essere ancora delineato con chiarezza. Ci si sofferma, poi, sullo spazio dedicato alla disciplina a tutela dello sportivo minore d'età, profilo a cui per la prima volta il legislatore nazionale rivolge specifica attenzione. In ultimo, vengono vagliate le misure introdotte a favore dei diversamente abili.

All'interno del terzo ed ultimo capitolo ci si raffronta, invece, con quelle che sono le maggiori innovazioni in materia di tutela della salute dello sportivo. Il capitolo, di fatto, si divide in due parti. All'interno della prima si riporta una disamina di quelle che sono le nuove professionalità sportive riconosciute dalla riforma, con particolare attenzione alla figura del chinesiologo, di cui viene delineato il travagliato percorso di riconoscimento professionale e di cui vengono definiti i profili di responsabilità. La seconda parte, invece, viene dedicata alle palestre della salute, strutture per la prima volta disciplinate da una normativa nazionale e che costituiscono un importantissimo strumento ai fini della prevenzione delle patologie croniche non trasmissibili. Anche in questo caso, inoltre, vengono passati in rassegna i profili di responsabilità ascrivibili, in caso di danno subito dall'utente, al gestore della struttura.

CAPITOLO 1 – GENESI E SVILUPPO DELLA RIFORMA DEL DIRITTO DELLO SPORT

1- La legge 30 dicembre 2018, n. 145

1.1- Il punto di partenza della riforma del 2021: la legge 30 dicembre 2018, n. 145

Quello del diritto dello sport è un settore che, soprattutto in virtù degli interessi economici che attorno ad esso orbitano¹, ha attratto negli ultimi anni l'attenzione degli operatori del mondo giuridico. Risulta utile evidenziare come la disciplina in questione si distingua all'interno del nostro ordinamento per la specificità e la particolarità delle sue caratteristiche.

In primis, merita sicuramente menzione, soprattutto ai fini dell'analisi che verrà proposta, l'interdisciplinarietà della materia: si parla di un settore di rilevantissimo interesse sociale ed economico ed infatti, oltre al diritto sportivo specifico ed alla giustizia sportiva, assumono peso, tra gli altri, profili di diritto civile, penale, costituzionale e laburistico.

Un altro aspetto del diritto dello sport che ci permette di connetterci al tema che preme approfondire è il seguente: all'interno dell'ordinamento nazionale, le norme di diritto sportivo sono state promulgate perlopiù per porre rimedio a situazioni emergenziali già venutesi a creare, caratteristica che ha spesso fatto sì che l'urgenza andasse ad incidere su chiarezza e completezza della lettera normativa².

Sulla base di quanto detto, è possibile osservare come le menzionate peculiarità si siano estrinsecate ancora una volta all'interno della recente riforma del diritto dello sport: all'interno dei provvedimenti di riforma, infatti, vengono in rilievo non solo profili di diritto sportivo in senso stretto, ma sussistono al

¹ È ben noto il forte peso che, al giorno d'oggi, lo sport riveste nell'ambito dell'economia nazionale. Per quel che concerne lo sport del calcio, il Reportcalcio per il 2021 della FIGC, consultabile al seguente link <https://www.figc.it/it/federazione/federazione-trasparente/reportcalcio/>, fornisce una panoramica dell'ingente quantitativo di interessi economici che vorticano attorno alla richiamata attività sportiva. Ancora, secondo le stime del CONI, così come riportato in *Lo sport è l'1,7% del Pil: l'impatto sarà enorme. Club in crisi di liquidità*, in *La Gazzetta dello Sport*, 12 marzo 2021, disponibile al seguente link https://www.gazzetta.it/Calcio/Serie-A/11-03-2020/sport-l-17percento-pil-l-impatto-sara-enorme-club-crisi-liquidita-3601639410335_preview.shtml, lo sport in Italia equivarrebbe all'1.7% del Pil. Per un'analisi dell'importanza, non solo economica, dello sport a livello nazionale v. C. BOTTARI, P. D'ONOFRIO, F. FRANCESCHETTI, F. LAUS, R. NICOLAI, G. PARUTO, *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, Bologna, 2021, 110-114.

² Emblematica, in tal senso, è la legge 23 marzo 1981, n. 91 sul professionismo sportivo e sulla regolazione dei rapporti tra professionisti e società sportive, che si rese necessaria per ovviare al c.d. "blocco del calcio-mercato" avvenuto nel 1978. Il Pretore di Milano, infatti, dispose il tutto al fine di accertare eventuali violazioni della l. 29 aprile 1949, n. 264 (che prevedeva il divieto di intermediazione in tema di collocamento). Per una più approfondita analisi, E. LUBRANO, L. MUSUMARRA, *Diritto dello sport*, Roma, 2017, 16; G. AGRIFOGLIO, *Diritto comunitario, diritto interno e classificazione dei contratti: il contratto di lavoro sportivo punto di incontro tra ordinamenti*, in *Eur. Dir. Priv.*, Milano, fasc. 1, 2011, 100.

contempo prescrizioni concernenti differenti altre discipline; inoltre, la riforma in esame è stata varata proprio per risolvere problematiche ordinamentali tradottesi in situazione emergenziale, circostanza che, nel prosieguo, verrà puntualmente analizzata.

La riforma (conosciuta anche come “riforma Spadafora”, dal nome dell’ex ministro dello sport del Governo Conte II), concretizzatasi nella legge delega 8 agosto 2019, n.86 e nei seguenti decreti attuativi, è intervenuta a gamba tesa nel mondo del diritto sportivo italiano, modificando, anche in maniera netta e, a più riprese, criticata, alcuni degli aspetti più rilevanti della disciplina previgente. Per comprendere al meglio le innovazioni introdotte all’esito di quella che dagli operatori del settore è stata definita una vera e propria *via crucis dello sport* (percorso che, in ogni caso, non può ritenersi ultimato)³ è indubbiamente necessario fare un passo indietro, vagliando quelli che sono stati i passaggi normativi dell’intricato processo che ha condotto ai cinque decreti legislativi pubblicati in Gazzetta Ufficiale tra il 18 ed il 19 marzo 2021.

È d’uopo esordire analizzando la l. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio per il 2019), norma recante prescrizioni tanto rivoluzionarie quanto discusse. La legge in esame ha, nell’ambito dell’ordinamento sportivo nazionale, una portata dirompente: modifica aspetti relativi al finanziamento dell’attività sportiva nazionale e all’assetto del più importante ente sportivo nostrano, il CONI, ridisegnandone in parte i compiti. In particolare (la materia, in ogni caso, verrà ripresa e approfondita nel prosieguo), viene mutata la denominazione della “Coni Servizi S.p.a.” (società per azioni costituita in forza dell’art. 8 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, al fine di supportare il CONI nell’espletamento dei suoi compiti) in “Sport e Salute S.p.a.”, ne vengono rideterminate le competenze e, nell’ambito del nuovo sistema di finanziamento, viene attribuita alla stessa il compito di provvedere al sostegno degli organismi sportivi, prerogativa che, fino a questo punto, spettava al CONI. Inoltre, viene ridisciplinata la governance della società per azioni, attribuendo a vari esponenti del Governo, previo parere delle Commissioni parlamentari, il compito di nominare il presidente e gli altri membri del consiglio di amministrazione.

Prima di scrutinare le modifiche apportate e le problematiche sorte a causa delle stesse, è però utile muovere la nostra analisi dal sistema istituzionale preesistente alla legge di bilancio in questione. In particolare, ci si soffermerà sulla nascita e sull’evoluzione del CONI stesso e della Sport e Salute S.p.a., indagando sul problematico rapporto esistente tra i due enti al fine di comprendere meglio la portata complessiva delle novità normative introdotte.

³ Si allude, in particolare, ai numerosi rinvii relativi all’entrata in vigore di gran parte della disciplina delineata dai cinque decreti. Inoltre, preme sottolineare come sia stato avviato un procedimento di consultazione pubblica concernente il d. lgs. 28 febbraio 2021, n. 36 in materia di lavoro sportivo. L’obiettivo della consultazione, di cui si è occupato il Dipartimento per lo sport su incarico della Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, è stato quello di acquisire commenti, osservazioni, elementi di informazione e documentazione dai soggetti interessati, con l’ipotetico fine di modificare la disciplina contenuta nel richiamato decreto.

1.2- L'organizzazione istituzionale dell'ordinamento sportivo fino all'avvento della legge di bilancio 2019: il CONI

Quando ci si rapporta alla nascita ed all'evoluzione del CONI (Comitato Olimpico Nazionale Italiano), bisogna evidenziare come rispetto all'importanza, sia politica che organizzativa, rivestita dal Comitato nella dimensione dello sport italiano, la storiografia per molto tempo abbia mostrato verso il tema un'attenzione decisamente inferiore al dovuto. Stiamo infatti parlando del Comitato rappresentante del Movimento Olimpico in Italia, nonché vero e proprio ente centrale dell'intero sistema sportivo nostrano⁴.

Per quanto attiene alle origini del CONI, per anni gli operatori del settore si sono arrovellati ed impegnati per far chiarezza su cosa si intendesse veramente con detta denominazione. Perlopiù, si dibatteva se alcuni comitati temporanei dovessero essere considerati embrionali forme del CONI stesso e, conseguentemente, non vi erano certezze circa l'annata a cui ricondurne la nascita⁵.

La questione, in ogni caso, può dirsi oggi risolta e la nascita del Comitato viene ricondotta alla riunione tenutasi tra il 9 ed il 10 giugno 1914 a Roma, nello studio alla Camera dei deputati dell'onorevole Carlo Compans de Brichanteau, che ne fu anche primo presidente⁶.

Il Comitato nasce come ente di natura privata, a carattere permanente, con lo scopo di garantire il coordinamento ed il controllo di tutta l'attività sportiva italiana, comprese le discipline non rientranti all'interno del programma olimpico⁷.

Con lo scoppio del primo conflitto mondiale, l'attività dell'ente subisce un congelamento e, solo a guerra terminata, in occasione dei Giochi di Anversa del 1920, si inizia ad assistere al ripristino di una vera e propria attività olimpica italiana.

⁴ In tal senso S. GIUSTINI, *La storia del Coni: un libro con alcuni capitoli ancora da scrivere*, in *Clonet. per un senso del tempo e dei luoghi*, 2019.

⁵ Sul punto si veda GIUSTINI, *La storia del Coni*, op. cit., dove l'autore spiega come per trovare risposta al quesito fosse necessario sgomberare il campo da una serie di organismi propedeutici che in precedenza erano stati scambiati per un embrionale Comitato Olimpico: 1) la "Commissione italiana per i Giochi olimpici" di Atene del 1906, le cosiddette Olimpiadi intermedie; 2) un secondo "Comitato olimpico italiano", dovuto a Eugenio Brunetta d'Usseaux e finalizzato alla partecipazione ai Giochi di Londra (1908), di cui aveva reso notizia anche la "Revue Olympique" del maggio 1907; 3) un "Comitato permanente delle federazioni sportive" sorto a Milano il 4 febbraio 1913. Le prime due esperienze, per quanto significative, avevano avuto la fisionomia di semplici coordinamenti tecnici e di scopo; viceversa, la terza cercò di assumere un carattere consolidato e duraturo. Il CONI, però, nacque proprio con l'obiettivo di opporsi all'ascesa dell'ultimo Comitato; dunque, non pare possibile ricondurlo a detta figura.

⁶ I. MARANI TORO, A. MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, 1977, 220, dove viene spiegato come al fine di far sorgere il Comitato si riunirono, su iniziativa dell'On. Carlo Montù, i rappresentanti delle Federazioni nazionali del calcio, dell'automobilismo, del canottaggio e della scherma assieme ai delegati delle principali organizzazioni sportive e ad alcuni ministeri ed enti governativi.

⁷ MARANI TORO, MARANI TORO, *Gli ordinamenti*, op. cit., 221.

Nonostante ciò, nel primo dopoguerra il CONI mostra una tendenziale disorganizzazione: la situazione, in ogni caso, non deve stupire, risultando il Comitato lo specchio fedele del Paese nel periodo storico preso in esame. Infatti, così come analizzato da autorevole dottrina, plurimi sono i punti di contatto tra la crisi dalla quale viene travolta la vecchia classe dirigente liberale e la perdita di credibilità e autorevolezza che contemporaneamente squalifica agli occhi di vasti settori del movimento sportivo i vertici del Comitato⁸.

La necessità di una visione imprenditoriale e di un'organizzazione solida, strutturata e professionale per l'effettiva maturazione del movimento sportivo in Italia viene soddisfatta con l'avvento del regime fascista. Nello sport, infatti, si riconosce un utilissimo strumento di propaganda nazionalistica e di difesa del prestigio italiano in ambito internazionale, nonché un ulteriore mezzo di controllo e di inquadramento politico della gioventù⁹. Questa serie di circostanze porta alla nascita, attorno alla figura dello sport e del corpo, di una vera e propria dottrina giuridico-politica e pedagogico-sportiva¹⁰.

Il rapido processo di riorganizzazione del CONI culmina, nel 1926 (ai sensi del Foglio d'Ordini n. 16 del 4 dicembre 1926), nella sua definitiva trasformazione in un organo alle dipendenze del Pnf. Il partito fascista, attraverso un apposito ufficio, si sarebbe dovuto occupare di tutti i problemi dello sport, provvedendo ad elaborare soluzioni destinate ad essere poi attuate dalle strutture di vertice del Comitato stesso. Così il regime, per il tramite di un dispaccio della Stefani¹¹ ripubblicato dalla grande stampa, illustra ragioni ed obiettivi dell'importante svolta politico-organizzativa:

Il Segretario generale del Partito fascista ha esaminato in questi giorni la situazione generale dello sport italiano e la posizione delle numerose organizzazioni nei cui ranghi si raccoglie la maggior parte della gioventù fascista d'Italia. Dall'esame è risultato come molte di tali organizzazioni non siano né controllate né coordinate, cosicché molti sforzi vanno perduti e molte attività si annullano per errate interferenze. Nell'intento di procedere ad un generale riordinamento, il segretario generale del Partito ha innanzitutto deciso che il Comitato olimpico nazionale italiano sia considerato come un organo alle dipendenze del partito e il suo presidente, on. Lando Ferretti, incaricato dell'esecuzione dei provvedimenti che il partito prenderà. Pertanto, le attività che riguardano l'educazione fisica e sportiva dovranno essere inquadrate dal C.O.N.I. ed avere contatti con l'ufficio che [...] il segretario generale del Partito ha costituito¹².

⁸ L. LANDONI, *Gli atleti del duce. La politica sportiva del fascismo*, Varese, 2017, 33 ss.

⁹ MARANI TORO, MARANI TORO, *Gli ordinamenti*, op. cit., 221.

¹⁰ LANDONI, *Gli atleti del duce*, op. cit., 115-121.

¹¹ La Stefani era un'importante agenzia di stampa posta sotto il controllo fascista.

¹² *L'inquadramento nel Fascismo delle organizzazioni sportive italiane*, in *Corriere della Sera*, 5 dicembre 1926

Risulta essere in linea con quanto posto in essere fino a questo momento il varo, all'inizio del 1927, del nuovo statuto del CONI, non più ad opera dell'assemblea generale dell'ente, ma del segretario del Pnf. Tra i vari contenuti innovativi, il neonato statuto sopprime definitivamente il principio dell'eleggibilità delle cariche, solennizza il vincolo di dipendenza dei dirigenti sportivi nei confronti delle autorità politiche di pari livello e consolida l'assetto organizzativo del Comitato Olimpico, al quale vengono fatte afferire ben trentatré strutture di rango federale¹³.

Il CONI, sostanzialmente, diviene cabina di regia di tutte le iniziative assunte dal regime in ambito sportivo, costituendo una sorta di camera di rappresentanza delle varie istituzioni a diverso titolo coinvolte nella promozione e nello sviluppo delle attività motorie. A testimonianza di ciò, si può osservare come proprio in tal senso si ricollochì l'intervento dello stesso segretario del Pnf, Augusto Turati, con riferimento all'articolo 4 della nuova carta fondamentale del supremo ente sportivo, che indica come:

“Il consiglio direttivo del CONI, oltre che dal presidente, è formato dai presidenti delle [...] federazioni, da un rappresentante del Partito Nazionale Fascista, per la coordinazione dell'attività sportiva; della Milizia Volontaria, dell'Opera Nazionale Barilla, dei Gruppi Universitari, dell'Opera Dopolavoro, oltre che di un rappresentante dei ministeri degli Interni, Guerra, Marina, Aeronautica, Finanze e Istruzione”¹⁴.

Il Comitato assume ulteriore spessore con la promulgazione della Carta dello Sport del 1928, provvedimento di riordino generale dell'organizzazione sportiva italiana. Viene, in sostanza, valorizzato il ruolo svolto dall'intera filiera rappresentata da società, federazioni e CONI, promossa infatti ad unica disciplinatrice dello sport agonistico¹⁵.

In seguito al d.m. 26 febbraio 1934, che riconosce al CONI la capacità giuridica quale ente dipendente dal partito fascista ai sensi della l. 14 giugno 1928, n. 1310, si giunge al nuovo statuto del 1934-35 ed al relativo regolamento interno. Gli atti normativi in questione da un lato si limitano a canonizzare mutamenti già avvenuti nell'organizzazione del CONI, dall'altro introducono delle vere e proprie novità. Tra queste ultime meritano menzione l'attribuzione all'ente, con il citato d.m. del 1934, della capacità giuridica, la specificazione e

¹³ Cfr. MARANI TORO, MARANI TORO, *Gli ordinamenti*, op. cit., 221-224.

¹⁴ *Lo sport inquadrato nella vita nazionale*, in *Il Ginnasta*, a. XXXIX, n.4, 28 febbraio 1927.

¹⁵ Cfr. *Le decisioni del convegno dei Presidenti gioveranno enormemente allo sport nazionale*, in *il Littorale*, 20 dicembre 1928.

l'ampliamento degli scopi e dei compiti attribuiti al Comitato¹⁶, il profondo mutamento della struttura interna¹⁷.

Anche lo statuto in questione, pertanto, si muove sulle direttive tracciate dal precedente ed attua una più accentuata centralizzazione dei poteri sportivi del CONI: si assiste ad un progressivo ampliamento delle funzioni e dei compiti del massimo ente sportivo, cui fa naturale riscontro una maggiore complessità dell'apparato organizzativo interno¹⁸. L'orientamento in questione non appare destinato a mutare neppure con lo statuto ed il Regolamento del 1939, se non nel senso di un'ulteriore dilatazione di competenze e relative attribuzioni¹⁹.

L'emanazione della l. 16 febbraio 1942, n. 426 segna il coronamento e la consacrazione delle tendenze emerse nel corso delle ultime vicende illustrate, ed il CONI diviene l'ente monopolizzatore dello sport italiano. Con essa, inoltre (così come modificata in seguito alla caduta del regime dal d. lgs. C.P.S. 2 maggio 1947, n. 362, con cui si preferisce avviare, rispetto ad una completa eliminazione del CONI, una sua ristrutturazione)²⁰ ne viene finalmente disciplinato in maniera organica l'ambito di operatività.

Anzitutto, viene ad esso riconosciuta, anche se non formalmente²¹, la qualifica di ente pubblico, con la funzione di organizzare e potenziare lo sport nazionale. L'art. 1 della l. 16 febbraio 1942, n. 426, infatti, non è esplicito nel conferire all'ente natura pubblica.

¹⁶ Con specifico riferimento ai compiti ed ai poteri, questi vengono elencati all'interno dell'art. 2: alcuni di essi erano già previsti dallo statuto del 1927 (organizzazione e finanziamento della partecipazione italiana alle Olimpiadi, coordinamento delle attività delle federazioni, costituzione di nuove federazioni), altri sono di nuova formulazione, come il potere di sorveglianza sulla conduzione tecnica e sulla gestione economica delle federazioni e, soprattutto, quello di approvazione degli atti normativi di queste ultime e delle società polisportive.

¹⁷ La struttura interna del CONI, infatti, viene rivoluzionata: fermo restando il Presidente, spariscono invece sia il Consiglio Direttivo che il Direttorio. Il primo viene sostituito dal Consiglio Generale (art. 15), cui spettano attribuzioni relative ai problemi che investivano la vita sportiva del Paese; il secondo dal Comitato di Presidenza (art. 11), avente funzioni esecutive e composto, oltre che dal Presidente, dal Vicepresidente, dal Segretario e dall'Amministratore del CONI, anche dai membri italiani del CIO. Al fianco di questi organi maggiori, viene previsto un apparato di uffici minori con compiti vari e maggiormente specifici (tra gli altri, l'Ufficio propaganda e stampa, con compiti connessi alla compilazione dei comunicati).

¹⁸ MARANI TORO, MARANI TORO, *Gli ordinamenti*, op. cit., 227-228.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Sul punto E. LANDONI, *Coni e federazioni politiche nel dibattito politico-parlamentare del secondo dopoguerra*, in *Riv. dir. sport.*, fasc. 1, 2015, dove l'autore spiega come in seguito alla caduta del regime, proprio in virtù della strumentalizzazione dello sport attuata durante il ventennio, si nutre un generale sentimento di sfiducia e sospetto nei confronti delle istituzioni di settore. Nonostante ciò, alla definitiva liquidazione dell'intero paradigma organizzativo, di cui il CONI costituiva il retaggio più pericoloso, viene preferita, soprattutto grazie al lungimirante operato di Giulio Onesti, la rifondazione delle istituzioni sportive italiane, in un quadro di continuità dinamica rispetto al recente passato fascista.

²¹ Sul punto M. SANINO, *Giustizia sportiva*, Milanofiori Assago (MI), 2016, 41 ss.; MARANI TORO, MARANI TORO, *Gli ordinamenti*, op. cit., 229-231.

Malgrado ciò, dottrina e giurisprudenza²² sono state sempre concordi nel ritenere che si trattasse di un soggetto di diritto pubblico: la menzionata qualifica, in mancanza di un'esplicita indicazione legislativa, è stata perlopiù affermata sulla scorta di criteri generali (i c.d. indici di riconoscibilità degli enti pubblici) che hanno riguardo o ai fini che l'ente persegue, o ai poteri di cui esso è dotato, o ad altri elementi²³.

La qualità di ente pubblico viene ufficialmente riconosciuta con la l. 20 marzo 1975, n. 70, recante «Disposizioni sul riordinamento degli enti pubblici e del rapporto di lavoro del personale dipendente», che inserisce il Comitato nella tabella V degli enti pubblici parastatali. Tuttavia, poiché il regime uniforme in tema di controlli, di disciplina del personale dipendente e di contabilità, esteso a tutto il c.d. parastato, mal si conciliava con le peculiarità dell'ordinamento sportivo (si pensi, banalmente, al fatto che nell'ente mancava la gestione del denaro pubblico)²⁴, con la l. 31 gennaio 1992, n. 138, recante «Disposizioni urgenti per assicurare la funzionalità del comitato olimpico nazionale italiano – CONI», si arriva a riconoscere al CONI, pur nell'ambito degli enti pubblici parastatali, una particolare autonomia.

Il menzionato riconoscimento viene da alcuni interpretato come una “fuga” dell'ente dal parastato²⁵, anche se la legge in questione non incide sull'assetto organizzativo e sulle competenze funzionali degli organi collegiali del CONI, che

²² In dottrina, v. P. MIRTO, *Il sistema normativo dell'organizzazione dello sport nell'ordinamento giuridico*, in *Riv. dir. sport.*, n. 3-4, 1949, 11; I. MARANI TORO, *L'organizzazione dello sport in Italia – Il C.O.N.I. – Le Federazioni Sportive – Gli enti periferici*, in *Riv. dir. sport.*, n. 1-2, 1950, 47.

²³ V. MARANI TORO, MARANI TORO, *Gli ordinamenti*, op. cit., 230, ove si osserva come il carattere pubblico del Comitato fosse palesato da una serie di indici:

a) «l'organizzazione e il potenziamento dello sport nazionale e l'indirizzo di esso verso il perfezionamento atletico con particolare riguardo al miglioramento fisico e morale» dei cittadini, nonché gli altri compiti previsti dall'art. 3 della l. 426., cit., sono dei fini di interesse generale, per il raggiungimento dei quali il C.O.N.I. esplica un'attività integratrice delle funzioni proprie dello Stato, che intende assicurare la salute e il benessere dei cittadini;

b) la creazione del C.O.N.I. è avvenuta in forza di una legge dello Stato;

c) sul C.O.N.I. viene esercitato un controllo contabile per mezzo di apposito Collegio di Revisori dei Conti, costituito da componenti di nomina governativa (art. 12, l. 426, cit.);

d) il Presidente del C.O.N.I. viene nominato con decreto del Ministro per il Turismo e lo Spettacolo, su designazione del Consiglio Nazionale del C.O.N.I. (art. 7, l. 426 cit.);

e) Il C.O.N.I. è parificato alle Amministrazioni dello Stato agli effetti tributari (art. 11, l. 426, cit.);

f) al C.O.N.I. sono attribuiti idonei poteri finanziari, quali la imposizione del tesseramento, cui si sommano i lasciti e le donazioni dei privati nonché il ricavato degli spettacoli sportivi e dei concorsi pronostici.

²⁴ Cfr. S. CASSESE, *Contro la disciplina uniforme della contabilità degli enti pubblici*, in R. PEREZ (a cura di), *La disciplina finanziaria e contabile degli enti pubblici*, Bologna, 1991, 123-125. V. anche G. MORBIDELLI, *Gli enti dell'ordinamento sportivo*, in V. CERULLI IRELLI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino, 1994, p. 178.

²⁵ V. CALZONE, *Il C.O.N.I. ente pubblico nella legislazione vigente*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, p. 438 ss.

continuano ad essere disciplinate dalla legge istitutiva (l. 16 febbraio 1942, n. 426) e dalle relative norme d'attuazione (d.p.r. 28 marzo 1986, n. 157)²⁶.

Di grandissima importanza, negli anni a venire, è il d. lgs. 23 luglio 1999, n. 242, il c.d. "decreto Melandri", che tutt'ora, nel suo testo modificato, rimane la legge di riferimento per l'ordinamento e l'assetto del Comitato. Con il decreto in questione vengono ridisegnate le finalità, l'organizzazione e la stessa collocazione del CONI all'interno dell'ordinamento sportivo. Il provvedimento ha poi, anche grazie alle modifiche intervenute per il tramite del d.lgs. 8 gennaio 2004, n. 15, il c.d. "decreto Urbani-Pescante", il merito di restituire al Comitato quel dinamismo e quella flessibilità necessari a perseguire al meglio i suoi scopi istituzionali²⁷.

Plurime sono le novità rispetto alla l. 16 febbraio 1942, n. 426, abrogata proprio con il decreto in esame. Tra le più importanti figura il riconoscimento, per il tramite dell'art.1, della personalità giuridica di diritto pubblico del CONI; lo stesso articolo, inoltre, specifica come il Comitato abbia sede in Roma e sia posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali.

All'interno della legge viene poi offerta una definizione del CONI, che viene indicato come «la Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate e si conforma ai principi dell'ordinamento sportivo internazionale»; la suddetta definizione va integrata con quella offerta dall'art.1, comma 2, dello statuto (così come modificato, in ultimo, dal Consiglio Nazionale il 27 ottobre 2020) che definisce il Comitato come «autorità di disciplina, regolazione e gestione delle attività sportive, intese come elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale».

Per quel che concerne le funzioni dell'ente, alla generale previsione del decreto n. 242²⁸, fa da contraltare la specifica indicazione dello statuto: sono gli articoli 2 e 3 di quest'ultimo, infatti, che le enucleano in maniera puntuale, distinguendo in "funzioni di disciplina e regolazione" (art. 2) e "funzioni di

²⁶ SANINO, *Giustizia sportiva*, op. cit., 43.

²⁷ Sul punto F. BLANDO, *Evoluzioni e prospettive del rapporto tra Stato, Regioni e Coni in materia di sport*, disponibile al seguente link: https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2009/21%20blando.pdf.

²⁸ All'art. 1, comma 1, viene indicato come: «[...] L'ente cura l'organizzazione ed il potenziamento dello sport nazionale, ed in particolare la preparazione degli atleti e l'approntamento dei mezzi idonei per le olimpiadi e per tutte le manifestazioni sportive nazionali o internazionali. Cura inoltre, nell'ambito dell'ordinamento sportivo, anche d'intesa con la Commissione per la vigilanza ed il controllo sul doping e per la tutela della salute nelle attività sportive, istituita ai sensi dell'articolo 3, della legge 14 dicembre 2000, n. 376, l'adozione di misure di prevenzione e repressione dell'uso di sostanze che alterano le naturali prestazioni fisiche degli atleti nelle attività sportive, nonché la promozione della massima diffusione della pratica sportiva, sia per i normodotati che, di concerto con il Comitato italiano paraolimpico, per i disabili, nei limiti di quanto stabilito dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616. Il CONI, inoltre, assume e promuove le opportune iniziative contro ogni forma di discriminazione e violenza nello sport».

gestione” (art. 3)²⁹. Proprio le questioni attinenti a competenze, funzioni e prerogative del CONI, rispetto a quelle proprie della Sport e Salute S.p.a., saranno oggetto d’analisi delle successive fasi del lavoro, avendo la tematica in questione dato origine al processo di riforma.

1.3- Coni e Servizi S.p.a.: nascita, rapporti con il CONI e natura giuridica

Plurime, nel corso del tempo, sono state le leggi di riforma dell’assetto dell’ordinamento sportivo nazionale, introdotte talvolta al fine di adeguare le istituzioni sportive agli indirizzi ed alle esigenze del Paese (impossibile dunque scindere, in tal senso, il mondo dello sport da quello della politica), talvolta per perseguire scopi di riordino del sistema e di miglioramento dell’efficienza.

Proprio a tale ultimo fine viene promulgato, nel 2002, il d.l. 8 luglio 2002, n. 138, convertito, con modificazioni, nella l. 8 agosto 2002, n. 178: l’intervento va ad incidere profondamente sull’organizzazione sportiva italiana, modificandone, in particolare, il funzionamento e le regole di gestione³⁰. Vagliando i principali aspetti in materia di sport della riforma³¹, si può osservare come venga anzitutto previsto, all’articolo 4, il trasferimento dal CONI all’Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato della gestione relativa ai concorsi pronostici e alle scommesse sportive, il tutto sulla base di un disciplinare di concessione (il Comitato avrebbe ricoperto, in questo caso, il ruolo di cedente). Per garantire un ordinato trasferimento di dette funzioni, inoltre, viene previsto che la traslazione avvenga per il tramite di uno o più Decreti del Ministero dell’economia e delle finanze, da adottare di concerto con il Ministro per i beni e le attività culturali (art. 4, comma 1).

La più importante innovazione, però, è quella prevista dall’articolo 8 del decreto poi convertito in legge: viene infatti alla luce una società per azioni, la Coni Servizi S.p.a., di cui il CONI si sarebbe avvalso per l’espletamento dei suoi compiti³².

²⁹ Per una puntuale analisi della disciplina, M. COCCIA, A. DE SILVESTRI, O. FORLENZA, L. FUMAGALLI, MUSUMARRA, L. SELLI, *Diritto dello sport*, Firenze, 2004, 46-50; v. anche LUBRANO, MUSUMARRA, *Diritto dello sport*, op. cit., 148- 152.

³⁰ Ancora una volta una legge in materia di sport viene adottata per risolvere una situazione emergenziale: le istituzioni sportive nazionali, infatti, stavano affrontando una profonda crisi economica, imputata principalmente al crollo delle entrate derivanti dai concorsi pronostici (Totocalcio); proprio al fine di contrastare la suddetta crisi, il legislatore decide di introdurre innovazioni gestionali ed operative del CONI. Per una puntuale analisi della questione, M. SIGNORINI, *La svolta privatistica: la CONI Servizi S.p.A.*, in M. COLUCCI (a cura di), *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Napoli, 2004, 8-10; in tal senso anche G. LIOTTA, L. SANTORO, *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, 2020, 57.

³¹ Per le restanti tematiche toccate dal provvedimento, si rinvia al testo della l. 8 agosto 2002, n. 178, disponibile al seguente link: <https://www.camera.it/parlam/leggi/02178l.htm>

³² Così come rilevato in SANINO, F. VERDE, *Il diritto sportivo*, Vicenza, 2015, 73-76, la poca chiarezza della lettera della legge aveva instillato nella mente dell’interprete la possibilità che fosse stata introdotta addirittura una successione universale della società all’ente pubblico CONI; al fine di smentire detta lettura è dovuta giocoforza intervenire la giurisprudenza, che senza esitazione ha ribadito la mancata soppressione dell’ente CONI. Si richiama, a tal proposito, Trib.

Con riferimento alla Coni Servizi S.p.a., dunque, possiamo individuare una norma primaria (art. 8, l. 178/2002) che ne disciplina i tratti.

Essa nasce come società per azioni costituita *ex lege*, con un capitale sociale di 1 milione di euro e con la previsione della possibilità di stabilire successivi apporti allo stesso da parte del Ministro dell'economia e delle finanze, di intesa con il Ministro per i beni e le attività culturali (art. 8, comma 3). Le azioni della Coni Servizi S.p.a. vengono attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) ed il presidente della società e gli altri componenti del consiglio di amministrazione vengono designati dal Comitato. Allo scopo di garantire una certa sinergia tra l'operato della società e del CONI, poi, viene prevista la possibilità che le cariche di vertice possano coincidere³³.

I rapporti, anche finanziari, tra il CONI e la Coni Servizi S.p.a. vengono disciplinati da un contratto di servizio annuale; inoltre, la Coni Servizi S.p.a. è soggetta al controllo della Corte dei conti e può avvalersi del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato.

Roma, 13 settembre 2004, in *DeJure.it*, inedita, ove viene infatti enunciato che «l'ente pubblico CONI non è stato soppresso dal d.l. n. 138 del 2002 convertito in l. n. 178 del 2002 e continua ad esistere avvalendosi della società Coni Servizi S.p.a. quale ente strumentale per il perseguimento dei propri fini istituzionali, stipulando con esso annuali contratti di servizio e provvedendo alla nomina dei membri del consiglio di amministrazione. La successione, disposta dal comma undicesimo dello stesso articolo di legge, è una successione a titolo particolare che non dà luogo, ad interruzione del processo».

³³ Così come limpidamente riportato nel dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica, *Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato Olimpico nazionale italiano (CONI)*, disponibile al seguente link <file:///C:/Users/NICOLA/Desktop/Capitolo%20I/D.%20lgs%205%202021/dossier%20senato-%20misure%20urgenti%20in%20materia%20di%20organizzazione%20e%20funzionamento%20del%20CONI.pdf>, «In base all'art. 3 del d.lgs. 242/1999 – come, da ultimo, modificato dalla l. n. 8/2018 – sono organi del CONI: il consiglio nazionale; la giunta nazionale; il presidente; il segretario generale; il collegio dei revisori dei conti. In particolare, il consiglio nazionale è composto da: il presidente del CONI, che lo presiede; i presidenti delle federazioni sportive nazionali; i membri italiani del CIO; atleti e tecnici sportivi in rappresentanza delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate; tre membri in rappresentanza dei presidenti delle strutture territoriali di livello regionale e tre membri in rappresentanza delle strutture territoriali di livello provinciale del CONI; cinque membri in rappresentanza degli enti di promozione sportiva riconosciuti dal CONI; tre membri in rappresentanza delle discipline sportive associate; un membro in rappresentanza delle associazioni benemerite riconosciute dal CONI. La giunta nazionale è composta da: il presidente del CONI, che la presiede; i membri italiani del CIO; dieci rappresentanti delle federazioni sportive nazionali e delle discipline sportive associate; un rappresentante nazionale degli enti di promozione sportiva; due rappresentanti delle strutture territoriali del CONI. Il presidente è eletto dal consiglio nazionale tra tesserati o ex tesserati alle federazioni sportive nazionali o alle discipline sportive associate per almeno quattro anni in possesso di uno dei seguenti requisiti: aver ricoperto la carica di Presidente o vice presidente di una federazione sportiva nazionale o di una disciplina sportiva associata o di membro della giunta nazionale del CONI o di una struttura territoriale del CONI; essere stato atleta chiamato a far parte di rappresentative nazionali; essere stato dirigente insignito dal CONI delle onorificenze del Collare o della Stella d'oro al merito sportivo». Per una completa analisi della materia, v. COCCIA, DE SILVESTRI, FORLENZA, FUMAGALLI, MUSUMARRA, SELLI, *Diritto dello sport*, op. cit., 56-71; LUBRANO, MUSUMARRA, *Diritto dello sport*, op. cit., 153-166; SANINO, VERDE, *Il diritto sportivo*, op. cit., 185-196; P. DI SALVATORE, *Nuovi saggi di diritto sportivo*, Canterano (RM), 2017, 78-87.

Profilo di grandissima importanza, soprattutto ai fini della ricostruzione dei passaggi che hanno condotto ai decreti di riforma del 2021, è quello concernente il personale operante all'interno del CONI: questo, infatti, passa alle dipendenze della Coni Servizi S.p.a., la quale succede inoltre in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità dei beni facenti capo all'ente pubblico (art. 8, comma 11). Viene, in sostanza, posta in atto una «esternalizzazione delle funzioni strumentali del CONI»³⁴.

È agevole immaginare come la citata impostazione possa aver sollevato delle perplessità. Infatti, così come evidenziato da autorevole dottrina³⁵, è possibile apprezzare come la “duplicazione” di soggetti attuata abbia dato vita ad un fenomeno di “svuotamento” del CONI stesso, che lo ha reso una «scatola vuota, trasferendosi alla società neocostituita la quasi totalità dei compiti [...], le risorse finanziarie ed i mezzi»³⁶.

Condivisibile, dunque, è la tesi per cui, anche in accordo con precedenti interventi normativi³⁷, alla duplicazione di soggetti si sarebbe dovuta preferire la trasformazione dell'ente CONI o la razionalizzazione della sua organizzazione; non sarebbero neppure sorte, adottando detta soluzione, le incertezze interpretative illustrate in precedenza³⁸.

Ancora, sembra possibile ravvisare una violazione del d. lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, recante “Istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59” e d. lgs. 30 luglio 1999, n. 300, recante “Riforma dell'organizzazione del governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”. I menzionati decreti, infatti, affidano le competenze ministeriali in ordine allo sport al Ministero per i beni e le attività culturali, mentre le prescrizioni contenute nel decreto del 2002, di fatto, trasferiscono le suddette al Ministero dell'Economia, che esercita i diritti propri dell'azionista all'interno della Coni Servizi e, quindi, ne approva lo statuto. Inoltre, attraverso l'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, stabilisce le risorse finanziarie da destinare al CONI e, di conseguenza, alla neonata società.

Altro aspetto di indubbio interesse è quello relativo alla discussa questione della natura giuridica da riconoscere alla Coni Servizi S.p.a. La scelta di introdurre una società che coadiuvasse il CONI nell'espletamento dei suoi compiti è il frutto della tendenza del legislatore italiano alla “privatizzazione”³⁹,

³⁴ Così C. FRANCHINI, *Il riordino del CONI*, in *Giornale Dir. Amm.*, 2003, 11, 1.

³⁵ In tal senso COCCIA, DE SILVESTRI, FORLENZA, FUMAGALLI, MUSUMARRA, SELLI, *Diritto dello sport*, op. cit., 71-73.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid., ove si richiama la logica espressa dagli articoli 11 e 14 della l. 59/1997 e dall'art. 28, l. 448/2002.

³⁸ Si rinvia a quanto illustrato in SANINO, VERDE, *Il diritto sportivo*, op. cit., 73-76.

³⁹ In tal senso SANINO, *Giustizia sportiva*, op. cit., 51-52; SANINO, VERDE, *Il diritto sportivo*, op. cit., 75-76; FRANCHINI, *Il riordino del Coni*, op. cit., 1; FRANCHINI, *Tendenze recenti dell'amministrazione italiana e accentuazione delle “interferenze” tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Foro Amm.*, 1994, fasc. 1, 237 ss.

modus operandi che implica inevitabilmente il venire in essere di «interferenze tra diritto pubblico e diritto privato»⁴⁰. La configurabilità, in astratto, di enti pubblici organizzati in forma societaria è, sulla scorta del processo di evoluzione normativa (innescatosi con la l. 22 dicembre 1984 n. 877, legge finanziaria per il 1985)⁴¹ e di importanti pronunce giurisprudenziali interne⁴² e comunitarie⁴³, da considerare pacifica.

⁴⁰ Così FRANCHINI, *Il riordino del Coni*, op. cit., ove poi si ribadisce come detta tendenza non fosse nuova all'interno dell'ordinamento, richiamando quanto previsto dal d.lgs. n. 242/1999 in materia di Federazioni sportive.

⁴¹ All'articolo 18 della citata legge era previsto che: "[...] È autorizzata per l'anno finanziario 1985 la spesa di lire 200 milioni, da iscrivere nello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, per i conferimenti da effettuare per la partecipazione alla costituzione, nella forma di società per azioni con personalità di diritto pubblico, dell'Agenzia prevista dall'articolo 1 del regolamento 17 luglio 1984, n. 2262/84, del Consiglio delle Comunità europee, concernente misure speciali nel settore dell'olio di oliva. [...]". L'articolo in questione si riferiva alla S.p.a. Agecontrol, agenzia pubblica per i controlli concernenti l'agricoltura, che veniva espressamente definita come società con personalità giuridica di diritto pubblico. Sul punto anche FRANCHINI, *Il riordino del Coni*, op. cit., 1-2.

⁴² Come illustrato da B. VIVARELLI, *La natura giuridica di CONI Servizi S.p.a.: profili organizzativi, funzionali e costituzionali*, in *Munus*, 2014, fasc. 1, 150-151, si disquisiva sulla presunta incompatibilità tra modello societario e l'eventuale attribuzione della veste pubblica, che avrebbe condotto alla possibile nascita di enti pubblici in forma societaria. In ogni caso, la problematica in questione (inizialmente sorta in virtù della supposta inconciliabilità tra causa lucrativa, tipica del modello societario, e perseguimento dell'interesse pubblico) è stata risolta, con la giurisprudenza nazionale che ha riconosciuto la neutralità del modello societario rispetto allo scopo perseguito. Per ricostruire le diverse posizioni succedutesi, v. F. GOISIS, *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, 2004. In giurisprudenza, Cass. civ., sez. un., 22 dicembre 2003, n. 19667, in *Repertorio Foro Italiano*, 2005, voce *Responsabilità contabile e amministrativa*, n. 581; Cass. civ., sez. un., 15 aprile 2005, n. 7799, in *Repertorio Foro Italiano*, 2005, voce *Società*, n. 1002; Cons. Stato, sez. VI, 1 aprile 2000, n. 1885, in *Repertorio Foro Italiano*, 2001, voce *Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici in genere*, n. 259; Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2001, n. 1206, in *Repertorio Foro Italiano*, 2002, voce *Posta*, n. 10; Cons. Stato, sez. VI, 5 marzo 2002, n. 1303, in *Repertorio Foro Italiano*, 2003, voce *Atto amministrativo*, n. 287; Cons. Stato, sez. VI, ord. cautelare, 23 novembre 2010, n. 5397, in *Repertorio Foro Italiano*, 2011, voce *Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici in genere*, n. 335, all'interno della quale si indica espressamente che la veste societaria è neutra non essendo quindi di per sé incompatibile con il riconoscimento della natura di ente pubblico.

⁴³ In particolare, C. Giust. CE, 15 gennaio 1998, n. 44, in *DeJure.it*; in *Foro it.*, 1998, IV, nota di GAROFOLI; in *Riv. Giur. Edil.*, 1998, I, 664; in *Foro amm.*, 1998, 2291, nota di IANNOTTA; in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1998, 725, nota di GRECO; in *Urbanistica e appalti*, 1998, 4, 431, nota di VIVANI: «Ai sensi dell'art. 1 punto b), comma 2, della direttiva n. 93/37/Cee, un organismo di diritto pubblico è un organismo istituito per soddisfare specificamente bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, dotato di personalità giuridica e dipendente strettamente dallo Stato, da enti pubblici territoriali o da altri organismi di diritto pubblico; pertanto, ove un ente sia stato istituito allo scopo specifico di soddisfare bisogni di carattere generale, è irrilevante il fatto che, oltre tale compito, esso sia libero di svolgere altre attività anche di carattere industriale o commerciale, anche se la soddisfazione di bisogni di carattere generale costituisce solo una parte relativamente poco rilevante delle attività effettivamente svolte dall'ente; posta la natura di organismo di diritto pubblico dell'ente, tutti gli appalti da questo affidati, ai sensi dell'art. 1 punto a) della medesima direttiva, vanno considerati appalti pubblici di lavori, sia quelli

Ciò rende qualificabili come enti pubblici, all'interno dell'ordinamento nazionale, le società per azioni istituite da una legge che, perlomeno, ne determini la denominazione, lo scopo e la titolarità in capo ad un soggetto pubblico di una quota maggioritaria (in modo da sottrarre agli organi deliberativi le scelte relative ad esistenza e destinazione funzionale dell'ente)⁴⁴.

Posto ciò, era necessario chiarire se si dovesse attribuire alla Coni Servizi S.p.a. la veste giuridica pubblica o se riconoscerle natura esclusivamente privata. I sostenitori della prima posizione fondavano la propria tesi sul fatto che, al di là della forma tipicamente privatistica, la Coni Servizi presentasse una disciplina derogatoria rispetto a quella propria del codice civile e che la sua attività fosse strumentale a finalità di tipo pubblicistico (d'altronde, l'articolo 8, comma 1 specifica come il CONI, per l'espletamento dei suoi compiti, precipuamente di natura pubblica, si avvale della società in questione)⁴⁵.

Le conferme, in tal senso, giungevano anche dal formante giurisprudenziale⁴⁶, che non si è sottratto dal riconoscere alla Coni Servizi S.p.a. il menzionato carattere di pubblicità.

aggiudicati dall'amministrazione per adempiere il suo compito di soddisfare bisogni di interesse generale, sia quelli che non hanno alcun rapporto con tale compito.

Un'impresa, costituita per l'esercizio di attività commerciale, le cui quote siano detenute per la maggior parte da un'amministrazione aggiudicatrice, è identificabile come organismo di diritto pubblico ai sensi dell'art. 1, punto b, direttiva Ce 14 giugno 1993, n. 37, essendo irrilevante l'istituzione a cura dell'amministrazione aggiudicatrice o che quest'ultima trasferisca i mezzi finanziari derivanti dalle attività esplicitate per soddisfare interessi generali aventi carattere diverso da quello industriale o commerciale.

La preordinazione al soddisfacimento dei bisogni di interesse generale, quale uno dei presupposti d'identificabilità dell'organismo di diritto pubblico, sussiste anche in concorrenza con altre finalità di carattere industriale e commerciale.

La qualificazione di un organismo di diritto pubblico e la sua inclusione tra le amministrazioni aggiudicatrici deve avvenire sulla base di criteri forniti dalla direttiva 93/37. Tale direttiva non prevede che oltre al compito di soddisfare bisogni di interesse generale aventi carattere non industriale o commerciale, l'organismo non debba svolgere altre attività ».

⁴⁴ Sul punto CERULLI IRELLI, *Ente pubblico, problemi di identificazione e disciplina applicabile*, in CERULLI IRELLI, MORBIDELLI (a cura di), *Ente pubblico economico*, op. cit., 97 ss.

⁴⁵ In tal senso FRANCHINI, *Il riordino del Coni*, op. cit., 1-2;

⁴⁶ Oltre a Cass. civ., sez. un., 22 dicembre 2003, n. 19667, cit.; Cass. civ., sez. un., 15 aprile 2005, n. 7799, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 1 aprile 2000, n. 1885, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2001, n. 1206, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 5 marzo 2002, n. 1303, cit.; Cons. Stato, sez. VI, ord. cautelare, 23 novembre 2010, n. 5397, cit., ove viene rimarcata, in via generale, la tesi della neutralità del modello societario rispetto allo scopo da perseguire, merita menzione la sentenza del Cons. Stato, sez. VI, 28 novembre 2012, n. 6014, in *Repertorio Foro Italiano*, 2012, voce *Contabilità e bilancio dello Stato*, n. 61, con cui il massimo giudice amministrativo attribuisce esplicitamente la veste giuridica pubblica alla CONI Servizi e ribadisce l'inserimento della stessa all'interno del provvedimento ISTAT che individua le pubbliche amministrazioni comprese nel conto economico consolidato dello Stato. Per un'attenta analisi del contenuto della sentenza, v. VIVARELLI, *La natura giuridica*, op. cit., 142-145.

Alla suddetta tesi appare però preferibile, secondo la modesta opinione di chi scrive, quella difesa da altra parte della dottrina, che affibbia alla Coni Servizi, per l'appunto, natura privatistica⁴⁷.

Quando ci si interroga sul riconoscere o meno il carattere pubblico ad una società, vanno presi in considerazione, così come puntualmente osservato da autorevole dottrina⁴⁸, gli aspetti che seguono. Assodata la neutralità della veste formale societaria, è necessario individuare la sussistenza, o meno, di un regime derogatorio rispetto all'ordinaria disciplina civilistica, osservando se dette deviazioni rendano incompatibile la struttura della società in esame con la qualifica privatistica⁴⁹.

Le menzionate anomalie strutturali devono essere sintomatiche del sussistente legame tra società ed ente pubblico: in tal senso, dunque, «l'elemento determinante per l'attribuzione della veste pubblica è il riscontro sulla reale capacità del soggetto pubblico di incidere dall'esterno – quindi non mediante il normale funzionamento dei meccanismi societari – nell'attività della società»⁵⁰.

Posto ciò, tre sono i principali aspetti che portano a prediligere, con riferimento alla Coni Servizi, la natura privatistica: essi attengono, rispettivamente, alle attività da essa svolte ed alla struttura organizzativa societaria. Per quel che concerne le attività, è anzitutto possibile constatare, all'articolo 8, comma 8⁵¹, come esse non costituissero un numero chiuso e determinato dalla legge, potendo essere ridefinite annualmente sulla base del contratto di servizio menzionato⁵²; tale circostanza ci porta a concludere che la

⁴⁷ Tra gli altri, SANINO, VERDE, *Il diritto sportivo*, op. cit., 73-87; SANINO, *Giustizia sportiva*, op. cit., 51-57; VIVARELLI, *La natura giuridica*, op. cit., 150-157.

⁴⁸ VIVARELLI, *La natura giuridica*, op. cit., *passim*.

⁴⁹ Così M. CAMMELLI, M. DUGATO, *Lo studio delle società a partecipazione pubblica: la pluralità dei tipi e le regole del diritto privato. Una premessa metodologica e sostanziale*, in M. CAMMELLI, M. DUGATO (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, 2008, 1, ove si parla di società di diritto singolare o speciale: «Il diritto delle società pubbliche diviene, anziché il terreno del diritto comune, il campo dei diritti speciali e dei diritti singolari».

⁵⁰ VIVARELLI, *La natura giuridica*, op. cit., 152; v., anche per riferimenti dottrinali, G. GRUNER, *Enti pubblici a struttura di S.p.A. Contributo allo studio delle società "legali" in mano pubblica di rilievo nazionale*, Torino, 2009, 41.

⁵¹ Art. 8, comma 8, l. 8 agosto 2002, n. 178: «I rapporti, anche finanziari, tra il CONI e la CONI Servizi spa sono disciplinati da un contratto di servizio annuale».

⁵² In VIVARELLI, *La natura giuridica*, op. cit., 154, viene riportato, a titolo esemplificativo, il contratto di servizio stipulato nel 2007 tra CONI e Coni Servizi, contenente una serie di attività, tra cui: «attività e servizi dedicati all'ente CONI, relativi al funzionamento degli uffici destinati all'attività istituzionale, alla realizzazione dei programmi di attività deliberati dalla Giunta Nazionale, al supporto logistico – organizzativo a favore del CONI centrale; attività e servizi dedicati alle strutture territoriali dell'ente CONI, relativi al funzionamento degli uffici destinati all'attività istituzionale, alla realizzazione dei programmi di attività deliberate dalla Giunta Nazionale, con particolare riferimento allo sviluppo e diffusione dei nuovi Giochi della Gioventù e Gioco Sport, al supporto logistico organizzativo a favore del CONI periferico; sviluppo per l'ente CONI di progetti specifici; attività di valorizzazione e gestione amministrativa del marchio CONI; servizi erogati alle

società in esame sia stata costituita al fine di perseguire anche obiettivi differenti rispetto a quelli propri del Comitato.

Altro aspetto, relativo all'ambito delle attività, che porta a riconoscere alla Coni Servizi il carattere di ente privato è legato alla mancanza di uno scopo indisponibile prefissato con atto normativo, evenienza che si traduceva nella possibilità per la società di individuare contrattualmente i fini e le attività da svolgere per perseguirli, senza che vi fosse una norma a guidarne l'azione. La presenza di una legge che determini lo scopo proprio della società, come analizzato in precedenza, è uno dei fondamentali caratteri che devono sussistere al fine dell'attribuzione della veste pubblica, criterio secondo cui «l'imposizione legislativa di una precisa finalità da realizzare da parte di un ente ne rende cogente l'attività e pubblica la natura»⁵³.

Per quel che concerne, invece, la struttura della Coni Servizi, l'articolo 8, comma 4 specifica come l'unico azionista della società sia il Ministero dell'Economia e delle Finanze; tuttavia, esso esercita i propri poteri così come ogni altro azionista societario, non essendo prevista, in tal caso, alcuna speciale attribuzione legislativa per soggetti pubblici diversi da coloro che siano soci. L'attribuzione in questione, infatti, avrebbe comportato l'insorgere di potestà il cui esercizio avrebbe prodotto importanti effetti sulle determinazioni degli organi societari, caratteristica più volte riconosciuta, in giurisprudenza, come determinante ai fini dell'attribuzione della natura pubblica⁵⁴.

Gli aspetti richiamati, dunque, ci fanno propendere per l'attribuzione, alla Coni Servizi S.p.a., della veste privatistica.

In conclusione, è possibile offrire, tramite la chiara sintesi proposta da autorevole dottrina, un quadro dell'assetto organizzativo delineatosi: «[...] il quadro organizzativo, anche in virtù del concorso di altre disposizioni legislative, era caratterizzato come segue:

a) il CONI, ente di diritto pubblico posto sotto la vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali⁵⁵, che rappresenta il massimo organo di disciplina,

Federazioni Sportive Nazionali relativi al supporto logistico-organizzativo delle proprie attività, prestazioni specifiche erogate a favore delle Federazioni (...); supporto alla gestione del personale delle Federazioni Sportive Nazionali (...); gestione di alcuni impianti sportivi finalizzati alla preparazione di alto livello e non (...); gestione di alcuni impianti sportivi con l'obiettivo di favorire lo sviluppo dell'attività sportiva di base (...); gestione delle attività della Scuola dello Sport e dell'Istituto di Scienza e Medicina dello Sport finalizzata all'erogazione di formazione, visite mediche e progetti scientifici a tariffe agevolate a favore delle Federazioni Sportive Nazionali (...)).».

⁵³ Ibid., ove poi l'autrice richiama, con riferimento al criterio dell'obbligatorietà del perseguimento del fine, V. OTTAVIANO, *Ente pubblico*, in *Enc. Dir.*, XIV, Milano, 1965, 964 ss.

⁵⁴ Si veda, in tal senso, Cons. Stato, sez. VI, 2 marzo 2001, n. 1206, cit.; Cons. Stato, sez. VI, 5 marzo 2002, n. 1303, cit.; Cons. Stato, sez. VI, settembre 2003, n. 5241, in *Repertorio Foro Italiano*, 2004, voce *Energia elettrica ed energia in genere*, n. 30, ove viene attribuita natura pubblica al Gestore della rete di trasmissione nazionale sulla scorta della disciplina normativa dell'ente, ove vengono riconosciuti, a soggetti pubblici non soci, poteri il cui esercizio consente di influire su gestione e attività della società.

⁵⁵ Il comma 19 dell'art. 1 del d. lgs. 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, ha attribuito al Presidente del Consiglio dei ministri (o al Ministro da

regolazione e gestione dell'attività sportiva in Italia e costituisce la Confederazione delle Federazioni Sportive Nazionali e delle Discipline Sportive Associate;

b) lo strumento operativo attraverso il quale l'ente concretizzava la propria funzione era costituito da una società per azioni, la CONI Servizi S.p.A., alla quale era affidata la totalità dei beni del CONI; la società assicurava la migliore gestione e lo sfruttamento delle risorse ed aveva il duplice compito di supportare il CONI nell'adempimento dei suoi compiti istituzionali e di proporsi sul mercato come società leader nell'erogazione dei servizi di qualità e di alto valore aggiunto per il sistema sportivo»⁵⁶.

1.4- L'emanazione della legge: le modifiche introdotte

La legge 145/2018, nel tentativo di interessare il maggior quantitativo di materie suscettibili di manovra economica, apporta relevantissime novità in materia di diritto sportivo. Le modifiche riguardano tanto la giustizia sportiva, quanto aspetti attinenti all'organizzazione del mondo dello sport.

Quanto detto avviene per il tramite dell'art. 1, commi 629-651. Sei, sostanzialmente, sono le macro-tematiche trattate: la riforma dei concorsi pronostici sportivi; la modifica della disciplina della giustizia sportiva; gli interventi sul fondo "Sport e Periferie"; le modifiche concernenti la ripartizione delle risorse derivanti dalla commercializzazione dei diritti televisivi concernenti il campionato di Serie A di calcio; la costituzione della Sport e Salute S.p.a. (in sostituzione della Coni Servizi S.p.a.), con conseguente specificazione dei nuovi compiti ad essa attribuiti; il nuovo utilizzo delle risorse economiche destinate al mondo sportivo.

Rispetto a quanto poc'anzi enunciato, preme soffermarsi unicamente sulle ultime due tematiche, essendo state le innovazioni ad esse attinenti a determinare la serie di reazioni da cui poi è sfociata la riforma dello sport del 2021. Anzitutto, conviene muovere l'indagine dalla nascita della nuova Sport e Salute S.p.a. (profilo, tra l'altro, propedeutico all'analisi della nuova disciplina di distribuzione delle risorse economiche), valutando come il "mutamento di pelle" dell'ente societario abbia inciso sull'ordinamento sportivo.

Il legislatore, per il tramite dell'art. 1, comma 629, rinomina la società Coni Servizi S.p.a. in Sport e Salute S.p.a.⁵⁷, modificandone inoltre gli scopi e l'ambito di operatività.

lui delegato) le funzioni di competenza statale attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali dagli artt. 52, comma 1, e 53 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, in materia di sport, sottraendola di fatto al Ministro per i beni e le attività culturali.

⁵⁶ SANINO, A. LA FACE, *Lo sport nella legge di bilancio 2019*, in *Riv. Dir. Sport.*, fasc. 1, 2019, 58-59. V. anche SANINO, VERDE, *Il diritto sportivo*, op. cit., 87-88; SANINO, *Giustizia sportiva*, op. cit., 54-55.

⁵⁷ In realtà, va specificato come il primo mutamento di funzioni e nome della CONI Servizi S.p.a. venga fatto risalire al decreto legge del 12 luglio 2018, n. 87, convertito nella legge 9 agosto 2018, n. 96, in cui veniva inserito l'articolo 13, in tema di società sportive dilettantistiche.

A livello strutturale, le innovazioni sono relevantissime: anzitutto, perpetrando la previsione di cui alla legge del 2002, viene imposta la stipula di un contratto di servizio tra la Sport e Salute S.p.a. ed il CONI (contratto che disciplina tutti i rapporti tra i due enti, compresi quelli finanziari), con la sostanziale differenza che il CONI non sarebbe più stato l'unico committente della società.

Ancora, assume rilievo "l'autorità di governo competente in materia di sport", a cui vengono riconosciuti poteri di indirizzo e direzione. Sempre con riferimento all'organizzazione, vengono specificate le competenze della società⁵⁸ e, contemporaneamente, circoscritte le prerogative del CONI, limitate ora «al proprio funzionamento e alle proprie attività istituzionali nonché agli oneri relativi alla preparazione olimpica e al supporto alla delegazione italiana». In ultimo, viene prevista una nuova disciplina in materia di organizzazione interna dell'ente: importante segnalare come, a partire da questo momento, la nomina dei membri del c.d.a. spetti al Governo.

In materia di utilizzo e spartizione delle risorse economiche, viene modificato il sistema dei finanziamenti dei vari soggetti presenti nel mondo dello sport, facendo rientrare il tutto all'interno dei compiti propri della Sport e Salute. L'art. 1, comma 630 prevede che «il livello di finanziamento [...]» venga stabilito nella «misura annua del 32 per cento delle entrate effettivamente incassate dal bilancio dello Stato, registrate nell'anno precedente», assicurando comunque la somma minima di 410 milioni annui. In sede di spartizione, poi, viene specificato come «le risorse di cui al primo periodo [...]» verranno destinate al CONI «nella misura di 40 milioni di euro annui», mentre alla Sport e Salute spetterà una quota «non inferiore 368 milioni di euro annui». Vista la delicatezza della materia e gli ingenti interessi economici in gioco, viene previsto, all'art. 1, comma 633, che «in caso di gravi irregolarità nella gestione o di scorretto utilizzo dei fondi trasferiti [...] l'autorità di Governo competente in materia di sport può procedere alla revoca totale o parziale delle risorse assegnate [...]».

1.5- La legge di bilancio e le sue criticità: eclissi dell'autonomia dell'ordinamento sportivo?

La neocostituita Sport e Salute S.p.a. arriva ad acquisire grandissima importanza all'interno dell'ordinamento sportivo: ci si lascia, di fatto, alle spalle la definizione, introdotta col decreto del 2002, di ente strumentale di cui il CONI si sarebbe avvalso per il mero espletamento delle sue funzioni. Di contro, si assiste ad una vera e propria "occupazione" dell'ente CONI. Oltre alla limitazione delle prerogative del Comitato, viene mutata anche la disciplina del trasferimento dei fondi: se, fino all'avvento della legge di bilancio, il tutto veniva operato dallo Stato direttamente al CONI e, in seguito, era questo a distribuire i fondi ai soggetti operanti nell'ordinamento, con la legge di bilancio per il 2019 il richiamato

⁵⁸ L'articolo 1, comma 630 specifica come la Sport e Salute S.p.A. si sarebbe occupata di: «gestione di impianti sportivi, attività di club sportivi, palestre e altre attività sportive». Inoltre, sulla base dell'articolo 1, comma 633, avrebbe dovuto garantire «il finanziamento delle federazioni sportive nazionali, delle discipline sportive associate, degli enti di promozione sportiva, dei gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato e delle associazioni benemerite [...]», il tutto attraverso «un sistema separato ai fini contabili ed organizzativi [...]».

meccanismo viene sostituito da un passaggio di fondi alla società Sport e Salute, che li spartisce poi tra il CONI (nella misura di 40 milioni di euro) e gli altri soggetti di cui all'art. 1, comma 630 (per i restanti 358 milioni di euro).

Non mancano gli interventi dottrinali volti a rilevare le criticità introdotte nell'ordinamento con l'emanazione della menzionata disciplina⁵⁹. Anzitutto, assume rilievo la contraddittorietà delle nuove disposizioni rispetto al contesto normativo di riferimento in *subiecta* materia, costituito dal decreto Melandri (così come modificato dal decreto Urbani-Pescante). All'interno del richiamato decreto, infatti, viene specificato come l'attività istituzionale del CONI sia tanto vasta ed omnicomprensiva da attrarre ogni prerogativa legata allo sviluppo dell'attività sportiva nazionale. La normativa di riferimento, dunque, assume tratti di incompatibilità rispetto alle prescrizioni introdotte con la legge di bilancio, volte a circoscrivere l'operato del CONI alle attività concernenti il proprio funzionamento e la preparazione olimpica degli atleti: l'attività istituzionale dell'organo di vertice e di governo dello sport nazionale non può identificarsi esclusivamente con quella indicata, dovendo riferirsi ad una più generale competenza in materia di organizzazione e promozione dell'attività sportiva sul piano nazionale⁶⁰.

Il più rilevante problema sollevato dalla l. 145/2018, però, viene individuato nel grave attentato perpetrato all'autonomia dell'ordinamento sportivo, principio che, oltre ad essere sancito all'interno della l. 280/2003, assume rilievo in virtù delle prescrizioni della Carta Olimpica. Il CONI, con l'avvento della nuova disciplina, subisce una gravissima limitazione della propria indipendenza: alla perdita di controllo sul personale, avvenuta già nel 2002 in occasione della costituzione della Coni Servizi S.p.a., si somma la limitazione delle prerogative e la perdita del controllo economico sulle Federazioni e le Discipline Sportive associate, il tutto per il tramite del passaggio di competenza alla neocostituita Sport e Salute⁶¹.

È agevole, a questo punto, individuare il contrasto tra quanto delineato a livello nazionale e la richiamata Carta Olimpica del CIO. In particolare, la normativa risulta incompatibile con il ruolo e le funzioni dalla stessa attribuite a ciascun Comitato Olimpico Nazionale: la missione olimpica prevista dall'articolo 31, comma 1 della Carta, che si sostanzia nello «sviluppare e [...] proteggere il Movimento Olimpico nei propri Paesi [...]» non poteva di certo essere portata a termine da un CONI spogliato della maggior parte dei suoi mezzi e delle sue funzioni.

Ancora, l'indipendenza dal potere politico dei Comitati Nazionali Olimpici indicata al punto 5 dei Principi Fondamentali⁶² e all'articolo 31, comma 5, della

⁵⁹ Fra gli altri, SANINO, LA FACE, *Lo sport nella legge di bilancio*, op. cit., 60-61; 96-97.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Sul punto P. SANDULLI, *Il ruolo e l'autonomia del CONI nella "vicenda" delle trentaduesime olimpiadi estive*, in *Olympialex Review*, Milano, fasc. 2, 2021, 73.

⁶² Il punto 5 dei Principi Fondamentali prevede che:

«Il Movimento Olimpico raggruppa sotto l'autorità suprema del CIO le organizzazioni, gli atleti e tutti coloro che accettino di essere guidate dalla Carta Olimpica. Il criterio di appartenenza al

Carta Olimpica⁶³ rischiava di venir meno in virtù della massiccia attribuzione di compiti e mezzi alla Sport e Salute S.p.a.: quest'ultima, i cui vertici venivano selezionati da membri del Governo e che risultava essere fortemente influenzata dall'Autorità di governo competente in materia di sport, non garantiva di certo quanto richiesto.

2- La legge delega 86/2019

2.1- La legge delega 86/2019: le ragioni di una riforma

Plurime risultano essere le reazioni istituzionali rispetto all'introduzione della nuova e discussa disciplina. Le decisioni del Governo italiano in materia di sport non scatenano unicamente la contrarietà del presidente del CONI⁶⁴ e dell'opposizione al Senato, ma mettono in allarme anche il CIO⁶⁵. Tali circostanze, infatti, lasciano supporre al massimo organismo sportivo mondiale che possa essere venuta meno l'autonomia dello sport rispetto al potere politico, aspetto necessario in virtù delle prescrizioni contenute nella Carta Olimpica⁶⁶. Vengono, di fatto, avvalorate le posizioni espresse da quella parte della dottrina nazionale che sin da subito si era posta in maniera critica nei confronti della nuova disciplina.

Nonostante le numerose critiche mosse all'impostazione delineatasi, anche il successivo disegno di legge delega, recante "Deleghe al Governo e altre

Movimento Olimpico consiste nel riconoscimento da parte del CIO. L'organizzazione e la gestione dello sport devono essere controllate da organismi sportivi indipendenti, riconosciuti come tali».

⁶³ Importantissima è la prescrizione di cui all'articolo 31, comma 5, Carta Olimpica:

«I CNO devono operare per mantenere armoniose relazioni di cooperazione con gli organismi governativi interessati; essi devono altresì contribuire efficacemente a mettere a punto dei programmi destinati alla promozione dello sport a tutti i livelli. Poiché lo sport contribuisce all'educazione, alla salute, all'economica ed all'ordine sociale, è auspicabile che i CNO possano beneficiare del sostegno dei Poteri pubblici nella realizzazione dei propri obiettivi. I CNO dovranno tuttavia preservare la loro autonomia e resistere a tutte le pressioni, incluso quelle di ordine politico, religioso od economico che potrebbero impedire loro di rispettare la Carta Olimpica»

⁶⁴ L'attuale presidente del CONI, Giovanni Malagò, più volte si è trovato a condannare gli interventi normativi posti in essere dal Governo in materia di sport. Con specifico riferimento alla legge di bilancio 2019, il presidente è arrivato, nel luglio del 2019, a spiegare in Senato come le decisioni assunte dal Governo fossero in contrasto con la legge 280/2003, la sentenza della Corte costituzionale del 25 giugno 2019, n. 160 e la relazione della Corte dei conti dell'11 aprile 2019.

⁶⁵ V. sul punto *Carta Olimpica, ecco i punti dove il Coni rischia un intervento del CIO*, in *la Repubblica*, 1 agosto 2019, https://www.repubblica.it/rubriche/spycalcio/2019/08/01/news/carta_olimpica_ecco_i_punti_dov_e_il_coni_rischia_un_intervento_del_cio-232556001/

⁶⁶ L'importanza dell'autonomia del mondo sportivo, oltre a derivare dalle prescrizioni contenute nella menzionata Carta, ha matrice storica: infatti, come affermato da SANDULLI, op. cit., 76, essa «costituisce, da sempre, l'essenza di ogni manifestazione sportiva, a partire dalle Olimpiadi dell'antica Grecia, che determinavano il cessare di ogni contesa e/o guerra in atto quando, ogni quattro anni, si celebravano i giochi nella città di Olimpia, sancendo la primazia dello sport rispetto agli interessi delle città-stato greche».

disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione”, sembra ricollocarsi nel solco tracciato dalla legge di bilancio per il 2019. Non viene attuato, infatti, quel cambio di rotta tanto agognato dal CIO e dai vertici del CONI: pare, ancora una volta, si voglia ricondurre il perimetro dell’attività del Comitato Olimpico Nazionale alla sola sfera olimpica.

Posto ciò, nei mesi a venire si susseguono plurime manifestazioni di dissenso da parte del CIO: anzitutto, il 24 giugno 2019, a Losanna, con l’assegnazione delle Olimpiadi invernali 2026 a Milano-Cortina, il presidente Thomas Bach ribadisce a Giuseppe Conte l’incompatibilità della nuova riforma con le prescrizioni della Carta Olimpica. Emblematica, poi, è la lettera del CIO pervenuta al CONI nell’agosto del 2019 (prima dell’apertura dei lavori senatoriali del giorno 6): viene contestato, per l’appunto, l’approccio governativo alla gestione del Comitato Olimpico e ribadito che nessun controllo politico può essere esercitato sull’ente in questione⁶⁷. La pena, nel caso in cui non vi fosse stato un concreto ravvedimento, sarebbe consistita in un procedimento di sospensione della licenza olimpica.

Nel mezzo di questa tesissima situazione, l’8 agosto del 2019 viene emanata la legge n. 86, normativa attraverso cui vengono dettate all’esecutivo alcune deleghe con l’obiettivo di razionalizzare l’assetto del mondo sportivo. In particolare, viene prevista la definizione «degli ambiti d’attività del CONI, delle Federazioni Sportive Nazionali, delle Discipline Sportive Associate, degli Enti di Promozione Sportiva, dei Gruppi Sportivi Militari e dei Corpi Civili dello Stato, nonché delle Associazioni benemerite, coerentemente con quanto stabilito dall’articolo 1, comma 630 della Legge del 30 dicembre 2018, n. 145»⁶⁸.

2.2- La legge 86/2019: uno sguardo d’insieme

Prima di saggiare il contenuto della legge delega emanata l’8 agosto del 2019, è utile avanzare una considerazione. Bisogna constatare come la legge in questione, tangendo tutti gli ambiti di regolamentazione, gestione e amministrazione dello sport, costituisca un *unicum* nell’ambito dell’ordinamento sportivo. Lo sport nazionale, infatti, è sempre stato regolato da un coacervo di normative che, di volta in volta, hanno apportato isolate migliorie, senza che fosse mai perseguito l’obiettivo di disciplinare l’intero mondo sportivo in maniera unitaria⁶⁹.

⁶⁷ Per il testo completo della lettera del CIO, v. *La lettera del Cio al Coni*, in *Corriere della Sera*, 6 agosto 2019. https://www.corriere.it/sport/19_agosto_06/lettera-cio-coni-02fa19fa-b828-11e9-b2de-ac53be46e6c6.shtml

⁶⁸ Così SANDULLI, *Il ruolo e l’autonomia del Coni*, op. cit., 74.

⁶⁹ È da evidenziare il fatto che, così come spiega S. BOSCHI, *Analisi, riflessioni e proposte attorno alla Legge 8 agosto 2019 n. 8 (G.U.N. 191 del 16/8/2019) recante “deleghe al governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione*, disponibile al link <https://toscana.ind.it/?s=boschi+commento+riforma>, 4, si è sempre saputo quali fossero i reali problemi che affliggevano il mondo sportivo e quali sarebbero potute essere le papabili soluzioni. Nel corso del tempo, semmai, è stata differente «la visione politico strategica ovvero la fissazione del punto dal quale deve partire il riassetto e la previsione di qualche

L'importanza del compito affidato all'esecutivo, dunque, era duplice: oltre a doversi occupare di tutta quella serie di aspetti che avevano portato ad un deterioramento dei rapporti con il CIO, il lavoro in questione avrebbe dovuto condurre all'emanazione di quello che, a detta degli operatori del settore, sarebbe stato il primo testo unico in materia di sport. In altre parole, così come affermato da autorevole dottrina, le intenzioni della delega «traducono [...] le molteplici aspettative che nel tempo si sono stratificate attorno all'evidente mancanza di un codice unico che coordini i vari settori e le rispettive norme»⁷⁰.

La legge, composta da dieci articoli, delega *in primis* al Governo l'emanazione di norme tese al riordino del CONI e della disciplina di settore. In tal senso, viene anche raccomandato al legislatore delegato di «confermare, in coerenza con quanto disposto dalla carta olimpica la missione del CONI di incoraggiare e divulgare i principi ed i valori dell'olimpismo, in armonia con l'ordinamento sportivo internazionale» (art. 1, comma 1, lettera E).

È agevole rilevare come il nucleo della riforma dell'ordinamento sportivo poggi proprio sulla corretta individuazione delle competenze del CONI e della Sport e Salute S.p.a. Oltre all'esplicitato ed apprezzabile scopo di ridefinire l'ambito di attività degli enti operanti del mondo giuridico, si mira dunque alla risoluzione delle controversie istituzionali sorte in seguito alla legge di bilancio del 2019⁷¹.

La delega, in ogni caso, appare sì volta a ridefinire le competenze del CONI, ma in coerenza con l'indirizzo governativo già manifestato precedentemente: al Comitato viene attribuita la sola gestione delle spese di funzionamento e di quelle istituzionali, mentre l'erogazione dei fondi ai soggetti operanti nel mondo sportivo rimane prerogativa della Sport e Salute S.p.a.⁷²

La circostanza in esame porterà all'insorgere di nuove problematiche, suscitando le veementi reazioni di coloro che sostenevano violata l'indipendenza del Comitato Olimpico Nazionale e che, inutilmente, avevano sperato in una rimodulazione dell'assetto predisposto nel 2019.

Altra prescrizione centrale è quella di cui all'art. 5, che prevede il riordino e la riforma delle disposizioni in materia di enti professionistici e dilettantistici nonché del rapporto di lavoro sportivo. Col riassetto degli enti professionistici e dilettantistici si persegue il fine di garantire che il correlato ambito lavoristico sia esente da disparità di trattamento e, contemporaneamente, stabile e sostenibile.

Due erano gli ambiti di cui il legislatore delegato, presumibilmente, si sarebbe dovuto occupare. Il primo riguarda le tutele da malattia-infortunio-maternità e la materia pensionistica degli sportivi dilettanti. Come affermato da autorevole dottrina, c'era la necessità di «difendere il rapporto fra versamenti previdenziali e pensione in un sistema ormai totalmente a regime contributivo che

settaggio di percorso, ma anche la scelta dei soggetti cui affidarsi per la competenza specifica (...)). Ancora una volta, dunque, possiamo constatare come l'ingerenza di interessi e visioni politiche abbia rallentato il percorso di sviluppo del mondo sportivo.

⁷⁰ Così BOSCHI, *Analisi, riflessioni e proposte*, op. cit., 5.

⁷¹ V. SANDULLI, *Il ruolo e l'autonomia del Coni*, op. cit., 74-75

⁷² Sul punto BOSCHI, *Analisi, riflessioni e proposte*, op. cit., 10.

non può prescindere da un equilibrio finanziario di sistema per evitare più possibile sostegni e provvidenze in carenza o assenza della precostituita copertura»⁷³. Si parla, in questo caso, del cosiddetto intervento dello Stato a favore del cittadino impossibilitato a lavorare in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, previsto dall'art. 38 della Costituzione⁷⁴. Andava, sulla base di quanto detto, rimodulata la disciplina riguardante il mondo dei dilettanti, categoria di soggetti che, ad oggi, non versa né tasse né contributi e che prima o poi si troverà a necessitare di un trattamento pensionistico non preceduto da versamenti previdenziali durante la carriera. Si rischia, in tal caso, di ricadere nell'ambito dell'assistenzialismo⁷⁵.

In seconda istanza, il legislatore delegato avrebbe dovuto risolvere un'altra questione assai spinosa, ossia quella di definire e normare con precisione il lavoro sportivo. In tal modo, infatti, sarebbe stata finalmente garantita al mondo dilettantistico una disciplina chiara, che avrebbe permesso ai soggetti appartenenti alla categoria di non basare più i propri comportamenti sulla buona fede e sul buon senso⁷⁶.

All'articolo 7 viene prevista una delega al Governo per il riordino e la riforma della materia dell'impiantistica sportiva. Ci si va ad occupare di un ambito tanto importante quanto delicato, essendo stato il legislatore delegato incaricato, nello specifico, di riformare le norme di sicurezza riguardanti la costruzione, la manutenzione e la conduzione degli impianti sportivi. L'obiettivo è quello di armonizzare le norme esistenti ed abrogare quelle superate, in modo tale da delineare una disciplina chiara ed unitaria della materia in esame⁷⁷.

Altra importante previsione è quella di cui all'art. 9, recante "Delega al Governo in materia di sicurezza nelle discipline sportive invernali". Il fine, così come indicato nell'articolo stesso, è quello di «garantire livelli di sicurezza più elevati [...]».

La legge, poi, prevede un'altra serie di deleghe, concernenti rispettivamente la riaffermazione del binomio scuola-sport e la legittimazione esclusiva all'insegnamento negli istituti scolastici dei laureati in Scienze Motorie e diplomati Isef (art. 2), la disciplina del titolo sportivo (art. 3), la predisposizione di organi consultivi per la tutela degli interessi dei tifosi (art. 4), la rappresentanza

⁷³ Ivi, 37.

⁷⁴ Ibid., ove viene spiegato come di tale assunto sia prova quanto accaduto in materia di interventi di sostegno contro la crisi causata dall'emergenza Covid-19, introdotti a partire dall'art. 96 del d.l. n. 18/2020. Veniva, con la norma in esame, previsto un contributo di 600 euro a favore dei titolari di un rapporto di collaborazione dilettantistica. L'erogazione della somma attingeva a fondi che lo stato ha specificamente destinato a finalità assistenziali non direttamente finanziati con versamenti fiscali o previdenziali dei diretti interessati, posto che i collaboratori erano prevalentemente remunerati con rimborsi caratterizzati da franchigia fiscale ed esonero contributivo.

⁷⁵ Per una completa disamina del tema, ivi, 37-44.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ivi, 52-55.

e procura sportiva e la professione dell'agente sportivo (art. 6), la semplificazione degli adempimenti relativi agli organismi sportivi (art. 8)⁷⁸.

2.3- Le criticità della legge delega: il coronamento del percorso di “occupazione” dell’ordinamento sportivo nazionale?

È utile, a questo punto, fornire alcuni spunti di riflessione. È agevole, approcciandosi al testo della norma, comprendere come il contenuto fosse manifestazione della medesima tendenza espressa nella legge di bilancio per il 2019, con cui il Governo aveva concretamente assunto il controllo in materia di distribuzione delle risorse finanziarie, essendo di sua competenza la nomina dei membri del C.d.a. della società Sport e Salute. Fatto salvo un generico richiamo alla missione del Comitato Olimpico Nazionale prevista dalla Carta Olimpica (art. 1, comma 1, lettera e), il riordino della disciplina di settore era rimesso alle scelte del Governo, in palese violazione delle regole contenute nella Carta stessa, che presuppongono autonomia e indipendenza del mondo sportivo da qualsiasi ingerenza politica⁷⁹.

Lo stesso CONI, come già evidenziato, subiva ancora una volta una grave limitazione delle sue prerogative. In virtù del rinvio operato dall'art. 1, comma 1, lettera d, all'art. 1, comma 630 della legge di bilancio per il 2019, vedeva le sue funzioni limitate alla gestione delle spese istituzionali, alla preparazione olimpica ed al sostegno della delegazione italiana, mentre la distribuzione dei fondi spettanti agli organismi operanti nel mondo sportivo rimaneva prerogativa della Sport e Salute S.p.a.

La legge delega porta ad una polarizzazione delle posizioni all'interno del mondo degli operatori del diritto. In particolare, non fanno attendere le reazioni di coloro che riscontrano nella neonata disciplina una lesione del carattere d'indipendenza dell'ordinamento sportivo dal potere politico. Si giunge, drasticamente, a definire il processo posto in atto come una vera e propria «militarizzazione e controllo totale dello sport» da parte del potere governativo⁸⁰.

Tra le posizioni dei “critici” della riforma, merita menzione quella di Sabino Cassese, giudice emerito della Corte costituzionale. Il noto giurista, in un'intervista rilasciata al Corriere dello Sport, non solo ha espresso il proprio dissenso con riferimento alla tendenza del nostro Paese a consegnare lo sport nelle mani della politica, ma ha anche rilevato una «palese illegittimità

⁷⁸ Per un'approfondita analisi delle richiamate tematiche, ivi, 21-34; 45-49; 56-61.

⁷⁹ Sul punto L. CASINI, *Fine dei giochi? Governo e Parlamento cancellano l'autonomia dello sport*, disponibile al seguente link: <https://www.lorenzocasini.it/fine-dei-giochi-governo-e-parlamento-cancellano-lautonomia-dello-sport/>, 2019.

⁸⁰ Così M. TARICCO, *Non è riforma, ma occupazione dello sport*, disponibile al seguente link: http://www.minotariccocoinforma.it/cgi-bin/archivio/NON_E_RIFORMA_MA_OCCUPAZIONE_DELLO_SPORT3664.asp, 2019.

costituzionale» della legge delega⁸¹. Cassese, infatti, parla di un'illegittimità basata sugli articoli 2 e 18 della Costituzione, così come riconosciuto anche dalla Corte costituzionale in alcuni importanti pronunciamenti⁸². Il giudice emerito, ritenendo dunque la riforma sbagliata «nell'impianto stesso», la boccia drasticamente, non rinvenendovi «alcun punto di forza»⁸³.

Di segno opposto, invece, è l'opinione di altra parte dei giuristi: non solo si afferma l'insussistenza di violazione delle prescrizioni della Carta Olimpica, ma neppure della Costituzione⁸⁴. Anzitutto, la compatibilità della riforma con i principi e i valori espressi nella Carta Olimpica viene fondata sulla paventata somiglianza del neocostituito modello italiano con quello della struttura istituzionale e gestionale britannica, mai messa in discussione dal CIO.

Oltre ad affermare ciò, si ritiene assente l'illegittimità costituzionale individuata dalla parte della dottrina precedentemente menzionata. La tesi in questione si regge sul fatto che gli artt. 2 e 18 della Costituzione «[...] non si oppongono alla competenza del Governo di decidere e applicare politiche nel settore dello sport, nella misura in cui esse non limitino od ostacolino i diritti individuali o collettivi dei cittadini di associarsi e praticare liberamente le discipline sportive preferite e altre attività sociali»⁸⁵.

Preme, a questo punto, offrire alcune considerazioni sulle posizioni riportate, partendo da quella difesa dai critici della riforma. Da una parte, è giusto sposare quanto affermato in tema di illegittimità costituzionale della disciplina introdotta con la legge delega. Inequivocamente, d'altronde, erano state le pronunce della Corte costituzionale sopra menzionate, sulle quali si può agevolmente basare la teoria in esame.

Dall'altra, secondo la modesta opinione di chi scrive, non è però condivisibile quanto asserito in materia d'assenza di «punti di forza» della riforma. La posizione appena espressa può essere difesa ricordando quanto sin qui saggiato: la legge delega in questione rappresenta il primo tentativo di disciplina unitaria dell'ordinamento sportivo nazionale. Sarebbe errato non riconoscere che l'idea di introdurre una normativa organica concernente il mondo sportivo rappresenti un punto di forza. Altro, invece, è constatare come il principio sia stato tradotto in una lettera normativa incompatibile coi dettami costituzionali e con le prescrizioni della Carta Olimpica.

Posto ciò, pare condivisibile l'affermazione di chi osservava come la riforma «[...] non si limita alle discipline olimpiche e allo sport professionistico.

⁸¹ Intervista al Prof. Cassese, *L'incostituzionalità è palese. In Europa non c'è un caso simile*, in *Il Corriere dello Sport*, 7 agosto 2019, 33, disponibile al seguente link: <https://www.pressreader.com/italy/corriere-dello-sport/20190807/281505047841563>

⁸² Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49, in *Repertorio Foro Italiano*, 2011, voce *Sport*, n. 80; Corte cost., 25 gennaio 2019, n. 10, in *Repertorio Foro Italiano*, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 259.

⁸³ *L'incostituzionalità è palese*, cit.

⁸⁴ V. fra gli altri, D. RAPACCIUOLO, *La riforma italiana dello sport fra critiche, paventate illegittimità, paure e best practices*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, Editoriale, fasc. 2, 2019.

⁸⁵ *Ivi*, 12.

Essa ha l'ambizione di sviluppare l'attività sportiva in tutti i livelli e tipi di scuola ma anche promuovere l'esercizio fisico e sportivo di tutti i cittadini. Questo obiettivo è al centro della riforma e giustifica il fatto di evitare di non sprecarla con un rigetto affrettato»⁸⁶.

Merita d'essere vagliata, a questo punto, la posizione dei sostenitori del disegno di riforma. Preme notare come, *de facto*, l'organizzazione britannica fosse (e sia tuttora, anche in seguito alle più recenti modificazioni intervenute all'interno dell'ordinamento sportivo italiano) molto simile a quella venuta in essere in seguito alla legge di bilancio per il 2019. La *British Olympic Association* (BOA), infatti, vede limitato il suo ruolo a compiti di orientamento politico generale dello sport olimpionico e di preparazione degli atleti ai giochi olimpici⁸⁷.

Oltre a ciò, vero e proprio cuore pulsante dell'organizzazione sportiva è costituito dall'apparato di agenzie predisposte per garantirne l'efficienza. In particolare, la *UK Sport* ricopre un importante ruolo di gestione dei fondi per lo sport del Regno Unito, organizzandone la distribuzione e dirigendo gli investimenti strategici⁸⁸.

Appare errato, però, qualificare come omologhe le due situazioni in esame. La differenza sostanziale sta nel fatto che, nonostante le funzioni del Comitato britannico siano limitate e la gestione dei fondi per lo sport del Regno Unito spetti alla *UK Sport*, questo gode di assoluta indipendenza finanziaria e politica⁸⁹. L'indipendenza nasce dal fatto che il BOA si affida unicamente ad entrate derivanti da fondi privati, senza far dunque affidamento su erogazioni pubbliche⁹⁰.

Tale autonomia permette al Comitato britannico di adempiere autonomamente ai propri scopi e, soprattutto, di perseguire la missione sancita per i Comitati Nazionali dalla Carta Olimpica. Al contrario, il CONI poteva, e può tuttora, fare affidamento unicamente sulle entrate derivanti dagli stanziamenti pubblici, ridotte alla cifra di 40 milioni con l'emanazione della legge di bilancio per il 2019 e confermate nel *quantum* dalla neonata disciplina. Difficile, dunque, immaginare come il Comitato Nazionale Italiano potesse, con le scarse risorse a disposizione, perseguire la missione dettata dall'art. 31 della Carta Olimpica. Altrettanto difficile sarebbe stato non riconoscere come la scelta di limitare l'erogazione di fondi al CONI si sostanziasse in un'interferenza politica,

⁸⁶ Ivi, 13.

⁸⁷ Per un approfondimento sulle funzioni e sulla struttura del BOA, <https://www.teamgb.com/>

⁸⁸ Per un approfondimento sulle competenze della *UK Sport*, v. *What UK Sport and Sport England do*, disponibile al seguente link: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/377326/SE_UKSport_functions_docx#:~:text=Providing%20funding%20and%20central%20expertise,following%20Olympic%20and%20Paralympic%20Games.

⁸⁹ Si rinvia ancora una volta a <https://www.teamgb.com/>, ove viene ribadito che uno degli scopi principali del Comitato britannico è quello di «*remain financially autonomous and independent*».

⁹⁰ Ibid., dove viene enunciato che «*the BOA relies principally on commercial revenues derived from its unique brand assets, association with the Olympic Movement, fundraising events and financial support from the IOC to finance these activities*»

meritevole di censura in virtù della minata autonomia del Comitato, richiesta dall'art. 31, comma 5 della Carta Olimpica⁹¹.

In seconda istanza, viene contestata anche la paventata illegittimità costituzionale della disciplina. Nemmeno questa posizione, però, pare condivisibile. Basta, infatti, far rinvio ai condivisibili ragionamenti posti in essere dalla Corte costituzionale nell'ambito delle sentenze richiamate per riscontrare a tutti gli effetti una violazione degli artt. 2 e 18 della Costituzione⁹².

Se è vero che, come affermato dai saggi latini, *in medio stat virtus*, bisogna evidenziare come, vista la situazione analizzata, la tesi da sposare stia nel mezzo rispetto a quelle enunciate. La riforma andava sicuramente salvaguardata, tenuto conto dell'evidente pregio di voler disciplinare in maniera organica ed unitaria il mondo dello sport. Allo stesso tempo, però, era necessario emendarla sulla base delle prescrizioni della Carta Olimpica e della Costituzione, salvaguardandola dalle possibili censure che già erano state individuate da coloro che, con riferimento al provvedimento, avevano sollevato delle perplessità.

3- La (parziale) attuazione della legge delega: i decreti attuativi del 2021

3.1- La riforma del diritto dello sport: un corpo...senza testa

In seguito all'emanazione della legge delega, il Governo si è messo all'opera al fine di dar corpo ad un testo unico del diritto dello sport. Tuttavia, pur mantenendo in astratto la promessa di una riforma ampia, il testo unico di cui a più riprese si era parlato viene, di fatto, disarticolato in differenti provvedimenti.

Il 24 novembre 2020, infatti, il Consiglio dei ministri approva, in esame preliminare, cinque decreti legislativi di riforma dell'ordinamento sportivo, in attuazione di altrettanti articoli della legge delega n. 86 del 2019, in materia di lavoro sportivo e di semplificazioni e sicurezza in materia di sport⁹³.

Risulta sconcertante, in tal senso, il mancato espletamento da parte dell'Esecutivo della delega finalizzata al riordino dell'assetto istituzionale del

⁹¹ Per semplificarne la consultazione, si riporta il testo dell'art. 31, comma 5, Carta Olimpica: «I C.N.O. devono operare per mantenere armoniose relazioni di cooperazione con gli organismi governativi interessati; essi devono altresì contribuire efficacemente a mettere a punto dei programmi destinati alla promozione dello sport a tutti i livelli. Poiché lo sport contribuisce all'educazione, alla salute, all'economia ed all'ordine sociale, è auspicabile che i C.N.O. possano beneficiare del sostegno dei Poteri pubblici nella realizzazione dei propri obiettivi. I C.N.O. dovranno tuttavia preservare la loro autonomia e resistere a tutte le pressioni, incluso quelle di ordine politico, religioso ed economico che potrebbero impedire loro di rispettare la Carta Olimpica».

⁹² Corte cost., 11 febbraio 2011, n. 49, cit.; Corte cost., 25 gennaio 2019, n. 10, cit.

⁹³ Ciò è quanto riportato nel Comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 79 del 25 novembre 2020, consultabile al seguente link: <http://www.regioni.it/riforme/2020/11/25/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-79-del-24-11-2020-623361/>.

mondo sportivo. La situazione in esame è stata principalmente causata dalle innumerevoli perplessità suscitate dalla bozza predisposta⁹⁴.

In tal modo, il legislatore delegato rende orfana la riforma di quello che, come analizzato nelle precedenti fasi del lavoro, doveva essere il centro della stessa, ossia la ridefinizione delle competenze del CONI e della Sport e Salute S.p.a. Metaforicamente parlando, ci si trova dinanzi ad un corpo, costituito dai decreti legislativi approvati preliminarmente, privo del capo, ossia della parte più importante, caratterizzata in questo caso dalla ridefinizione dell'assetto istituzionale.

Vista la situazione delineatasi, non si è fatta attendere la reazione del CIO. Il principale organismo internazionale in ambito sportivo si è trovato costretto a sollevare, nuovamente, una serie di doglianze⁹⁵, soffermandosi in particolare sul ruolo, la missione, l'autorità e le responsabilità del CONI, nonché sul fatto che il personale del Comitato Olimpico Italiano non potesse essere assunto e controllato da un'entità esterna riconducibile allo Stato⁹⁶.

Le perplessità concernenti i suddetti aspetti erano tali da far ritenere al CIO che, in assenza di una modifica della disciplina, gli atleti italiani candidati alla partecipazione alle imminenti Olimpiadi non avrebbero potuto rappresentare l'Italia con inno e bandiera, ma solo prendere parte ai giochi come atleti "indipendenti"⁹⁷.

3.1.1- Il “salvataggio in corner” da parte del Governo: il d.l. 5/2021 e la legge di conversione

È facile comprendere come la situazione illustrata risultasse critica per il mondo sportivo italiano: veniva, di fatto, messa irrimediabilmente a repentaglio l'immagine dell'ordinamento sportivo a livello internazionale. Si rischiava, infatti, di incorrere nella richiamata misura sospensiva, come accaduto, proprio per questioni concernenti le ingerenze politiche, per l'Iraq nel 2008 e per il Kuwait nel 2010⁹⁸.

Proprio allo scopo di sgombrare il campo dalle perplessità sollevate in tema di autonomia e indipendenza del CONI, viene varato il d.l. n. 5 del 29

⁹⁴ Così SANDULLI, *Il ruolo e l'autonomia del Coni*, op. cit., 75.

⁹⁵ Si ricorda, a fini riepilogativi, che il CONI, in base alla disciplina vigente, era privo di personale e strutture proprie. Inoltre, in seguito alla legge di bilancio per il 2019, gli era stata sottratta, a favore della Sport e Salute S.p.a., la funzione di erogazione dei fondi agli organismi operanti all'interno del panorama sportivo nazionale. Ancora, sempre in base alla menzionata legge, riceveva ora dallo Stato rimesse economiche a dir poco limitate, pari al 10% di quanto stanziato precedentemente.

⁹⁶ V. dossier Servizio Studi del Senato della Repubblica, *Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento*, cit.

⁹⁷ Sul punto SANDULLI, *Il ruolo e l'autonomia del Coni*, op. cit., 76.

⁹⁸ V. CASINI, *Fine dei giochi*, op. cit.

gennaio 2021⁹⁹, poi convertito, senza modificazioni, nella l. n. 43 del 24 marzo 2021. Il decreto in questione, composto di quattro articoli e due allegati, mira ad assicurare «la piena operatività del CONI, nonché la sua autonomia e indipendenza quale componente del Comitato olimpico internazionale, attraverso la ricostituzione della pianta organica e l'assegnazione dei beni strumentali necessari all'assolvimento dei propri compiti istituzionali, nel rispetto dei principi della Carta Olimpica [...]»¹⁰⁰.

Il provvedimento contiene la disciplina di tre fondamentali tematiche: il (ri)trasferimento del personale e la (ri)assegnazione degli impianti al CONI, nonché la rimodulazione delle risorse economiche ad esso spettanti.

Le questioni concernenti il personale vengono affrontate all'art. 1, con cui viene restituita al CONI una propria dotazione organica nella misura massima di 165 unità personali, tra cui dieci dirigenziali, per l'espletamento dei compiti relativi al proprio funzionamento ed alle proprie attività istituzionali¹⁰¹. Al contempo, viene specificato come questa previsione sia volta proprio ad assicurare al CONI «piena operatività e la sua autonomia e indipendenza quale componente del Comitato olimpico internazionale [...]». Nei commi successivi, vengono specificate le modalità di composizione della pianta organica del Comitato e, correlativamente, viene disciplinato il trattamento economico dei dipendenti.

Per quanto attiene alla rimodulazione delle risorse spettanti al CONI, l'art. 2 del decreto opera un ulteriore trasferimento di fondi in favore dello stesso. Dettagliatamente, l'aumento delle risorse è pari a 5 milioni di euro; si passa, quindi, dalla cifra di 40 milioni a quella di 45 milioni annui. L'aumento in questione non integra nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ma si sostanzia solo in una partita di giro che opera limitando i fondi della Sport e Salute S.p.a.

Infine, viene disciplinato il trasferimento al Comitato dei «beni individuati nell'allegato A», al fine del «perseguimento delle attività istituzionali del CONI». Con un successivo allegato B, poi, vengono individuati dei beni che il CONI utilizzerà in comune con la Sport e Salute S.p.a. e con l'Università del Foro Italo¹⁰².

⁹⁹ È interessante, a tal proposito, notare come il decreto in questione sia stato approvato dal Consiglio dei ministri nella riunione n. 94 del 26 gennaio 2021, un giorno prima della riunione dell'esecutivo del CIO del 27 gennaio 2021, circostanza in cui si sarebbe discussa la posizione dell'Italia.

¹⁰⁰ Così dossier Servizio Studi del Senato della Repubblica, *Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento*, cit.

¹⁰¹ Anche in virtù del richiamato trasferimento di personale, l'art. 2 comma 2, prevedendo l'abrogazione del comma 1 dell'articolo 8 del d.l. 8 luglio 2002, n. 138, sancisce che il CONI non si avvale più di Sport e Salute S.p.a. per lo svolgimento dei suoi compiti.

¹⁰² All'interno dell'allegato A viene indicato come le strutture siano: Impianto CPO, Formia; Impianto CPO, Tirrenia; Immobile Villetta, Roma Parco del Foro Italo; Impianto Giulio Onesti, Roma. L'allegato B, poi, stabilisce che per quel che concerne il Palazzo H, Roma Parco del Foro Italo, la disponibilità vada ripartita tra CONI, Sport e Salute S.p.A. e Università del Foro Italo.

3.1.2- Il raggiungimento di una (timida) autonomia. Quali soluzioni?

L'emanazione della l. 43/2021, com'è possibile constatare in virtù della partecipazione dell'Italia alle Olimpiadi di Tokyo 2020¹⁰³, ha avuto il merito di aver fatto venir meno le perplessità del CIO con riferimento all'autonomia ed indipendenza del CONI.

Chiare, in tal senso, sono state le parole rilasciate in un'intervista dal Presidente del CIO, Thomas Bach, che ha espresso come i vertici del massimo organismo sportivo internazionale fossero «molto soddisfatti», aggiungendo poi che «le misure adottate frenano la nostra preoccupazione sull'autonomia e sul ruolo del Comitato olimpico nazionale italiano: per questo abbiamo chiuso il caso [...]»¹⁰⁴.

Nonostante le affermazioni di facciata rilasciate dai vertici del CIO, pare a chi scrive che la questione sia stata risolta, a tutti gli effetti, con una soluzione di compromesso. L'Italia ha, infatti, predisposto una disciplina sì maggiormente rispettosa delle prescrizioni della Carta Olimpica, ma allo stesso tempo inidonea a garantire al Comitato Olimpico Nazionale quell'indipendenza e quell'autonomia di cui si parla all'interno della stessa Carta.

Così come analizzato da autorevole dottrina, il minimo aumento di fondi previsto (pari, come indicato, a 5 milioni) ed il (ri)trasferimento di un esiguo quantitativo di personale (pari a 165 unità, di cui solo dieci a livello dirigenziale) non cancellano le difficoltà legate all'assolvimento delle funzioni del CONI¹⁰⁵.

Lo stesso si può dire per quel che concerne l'individuazione degli impianti da trasferire al Comitato, in quanto «anche l'individuazione di questi tre impianti, attesa la necessità del CONI di far crescere lo sport agonistico ad ogni livello, lascia perplessi e con ogni probabilità non consente al Comitato Olimpico di adempiere alla sua missione nei confronti di tutte le discipline sportive»¹⁰⁶.

Se, dunque, un primo passo verso l'autonomia del CONI è stato mosso, molto altro dev'essere ancora fatto, assodata l'incapacità delle misure adottate di restituire al Comitato la possibilità di occuparsi della promozione dello sport agonistico e dello sviluppo delle Federazioni e Discipline Sportive Associate. Per garantire ciò, sarebbe necessario, in primis, «avere le idee chiare sulla ripartizione delle competenze tra il CONI e la società pubblica Sport e Salute; solo così sarà possibile, per il futuro, rimuovere gli ostacoli che hanno, nell'ultimo biennio, paralizzato la crescita dell'intero sistema sportivo italiano»¹⁰⁷.

Si è osservato come i problemi di indipendenza ed autonomia del CONI siano sorti anche a causa della limitatezza, in seguito alla legge di bilancio 2019,

¹⁰³ L'Olimpiade in questione, com'è noto, si è tenuta durante l'estate del 2021.

¹⁰⁴ *Olimpiadi, Bach: "Eravamo pronti a sospendere l'Italia"*, in *La Repubblica*, 27 gennaio 2021, disponibile al seguente link: https://www.repubblica.it/sport/vari/2021/01/27/news/bach_coni_cio-284507652/

¹⁰⁵ Sul punto SANDULLI, *Il ruolo e l'autonomia del Coni*, op. cit., 76-80.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

delle risorse economiche a sua disposizione. È agevole comprendere che la disponibilità economica, per qualsiasi Comitato Olimpico Nazionale, sia fondamentale per perseguire in autonomia la missione di sviluppo e protezione del Movimento Olimpico fissata all'interno dell'art. 31 della Carta.

Il CIO, anche al fine di incrementare il numero di comitati che possano operare al di fuori di ingerenze politiche, ha sviluppato nel 1960 il programma *Olympic Solidarity*¹⁰⁸, finalizzato, tra le altre cose, a distribuire tra i Comitati Nazionali gli introiti provenienti dai diritti televisivi e dalle attività di *marketing* concernenti i Giochi¹⁰⁹.

L'*Olympic Solidarity* persegue i suoi scopi tramite lo sviluppo di programmi quadriennali. Di seguito, la tabella contenuta all'interno dell'*Olympic Solidarity Plan 2021-2024*, nella quale si riportano le informazioni relative al budget disponibile e modalità di distribuzione delle risorse¹¹⁰.

¹⁰⁸ L'*Olympic Solidarity* trova riconoscimento anche all'interno della Carta Olimpica. Il programma viene infatti valorizzato dall'art. 8, comma 1, dove viene specificato come «La Solidarietà Olimpica ha lo scopo di organizzare l'aiuto ai CNO riconosciuti dal CIO, ed in particolare a quelli che ne hanno più bisogno. Tale aiuto si traduce in programmi elaborati congiuntamente dal CIO e dai CNO con, se necessario, l'assistenza tecnica delle FI».

¹⁰⁹ Per tutti gli approfondimenti sul programma in questione, cfr. *2017-2020 Olympic Solidarity Final Report*, disponibile al seguente link https://stillmed.olympics.com/media/Documents/Beyond-the-Games/Olympic-Solidarity/Final-Report/2017-2020-OS-Final-Report.pdf#_ga=2.139790195.1560290640.1637676417-1689547057.1637676417; cfr. anche *Da Roma '60 a Tokyo 2020, la Solidarietà Olimpica sostiene gli atleti dei cinque continenti*, disponibile al seguente link <https://www.coni.it/it/news/17355-da-roma-60-a-tokyo-2020,-la-solidariet%C3%A0-olimpica-sostiene-gli-atleti-dei-cinque-continenti.html>

¹¹⁰ L'*Olympic solidarity 2021-2024 plan* è consultabile al seguente link: <https://stillmed.olympics.com/media/Document%20Library/OlympicOrg/IOC/Who-We-Are/Commissions/Olympic-Solidarity/2021/2021-2024-Olympic-Solidarity-Plan-Brochure.pdf>

2021-2024 BUDGET

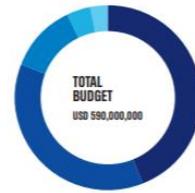
In accordance with Rule 5 of the Olympic Charter and its bye-law, the IOC allocates certain funds derived from its revenues to Olympic Solidarity for the purpose of providing assistance to NOCs through various programmes administered on behalf of the IOC by the Olympic Solidarity Commission.

For the Olympic Solidarity 2021-2024 Plan, the development and assistance budget approved by the Olympic Solidarity Commission comes to USD 590,000,000. This figure is based on the estimated revenues from the Games of the XXXII Olympiad Tokyo 2020 and the XXIV Olympic Winter Games Beijing 2022, as well as projected interest from future investments.

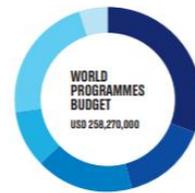
Essential elements of the Olympic Solidarity 2021-2024 Plan

- 16% INCREASE IN THE 2021-2024 BUDGET**
USD 509,000,000 to USD 590,000,000
- 18% INCREASE FOR THE WORLD PROGRAMMES**
USD 218,000,000 to USD 258,270,000
- 25% INCREASE IN SUPPORT TO ATHLETES**
USD 127,000,000 to USD 160,000,000
- 25% INCREASE IN NOC ACTIVITIES BUDGET**
USD 400,000 to USD 500,000 per NOC per Olympiad
- 24% INCREASE FOR CONTINENT-SPECIFIC PROGRAMMES**
USD 83,000,000 to USD 103,000,000

- World Programmes
USD 258,270,000 (44%)
- Continental Programmes and ANOC
USD 222,100,000 (37%)
- IOC Subsidies for NOCs' Participation in Olympic Games and Youth Olympic Games
USD 70,500,000 (12%)
- Administration
USD 22,600,000 (4%)
- Technical Support Services
USD 16,530,000 (3%)



- Olympic Games Universality
USD 79,000,000
- Entourage
USD 38,000,000
- Sport Development
USD 43,000,000
- Olympic Values
USD 25,000,000
- NOC Management and Knowledge Sharing
USD 58,270,000
- Forums and Special Projects
USD 15,000,000



- ANOC
USD 16,000,000
- Africa
USD 51,000,000
- Americas
USD 40,300,000
- Asia
USD 42,200,000
- Europe
USD 47,800,000
- Oceania
USD 25,000,000



Figura 1. Budget a disposizione per le annate 2021-2024 e modalità di distribuzione.

Com'è possibile osservare all'interno del grafico, l'attuale budget di sviluppo ed assistenza, approvato dalla Commissione per la Solidarietà olimpica per il piano 2021-2024, è pari a USD 590.000.000, superiore di quasi 80.000.000 unità rispetto a quello stanziato per le annate 2017-2020. L'*Olympic Solidarity* distribuisce i suddetti contributi attraverso tre programmi, di cui beneficiano tutti i Comitati Olimpici Nazionali riconosciuti dal CIO: i *World Programmes*, che coprono e rafforzano l'assistenza per tutte le aree di sviluppo sportivo, i *Continental Programmes*, che contribuiscono a soddisfare le esigenze specifiche di ogni continente e i Sussidi CIO ai singoli Comitati Olimpici Nazionali per la partecipazione ai giochi. La pandemia di Covid-19 ha ulteriormente evidenziato l'importanza del ruolo dell'*Olympic Solidarity*, che ha adattato i programmi alla peculiare situazione di difficoltà che (anche) il mondo dello sport ha dovuto affrontare¹¹¹.

Quanto saggiato con riferimento all'importanza del programma porta ad un'ovvia conclusione: l'*Olympic Solidarity*, se ulteriormente sviluppato dal CIO, potrebbe garantire, tra le altre cose, il migliore perseguimento dell'autonomia e

¹¹¹ Prendendo come riferimento l'annata 2020, sono state adottate una serie di misure in modo che i programmi legati ai preparativi ed alla partecipazione ai Giochi fossero estesi anche al 2021, comprese le borse di studio per gli atleti di Tokyo 2020, il sostegno agli atleti rifugiati e i sussidi CIO per la partecipazione ai Giochi Olimpici. Ancora, bisogna evidenziare come il budget previsto per le annate 2021-2024 sia stato aumentato del 16% in totale e del 25% per i programmi di sostegno diretto agli atleti, fino al raggiungimento degli attuali USD 590.000.000 sopra indicati. Per approfondire quanto in ultimo richiamato, cfr. *IOC increases Olympic Solidarity fund by 16 per cent overall and by 25 per cent for direct athlete support programmes*, disponibile al seguente link: <https://olympics.com/ioc/news/ioc-increases-olympic-solidarity-fund-by-16-per-cent-overall-and-by-25-per-cent-for-direct-athlete-support-programmes>

dell'indipendenza da parte dei Comitati Olimpici Nazionali, che anche grazie alle erogazioni garantite potrebbero riuscire a svincolarsi dalle influenze politiche del paese d'appartenenza.

Nonostante i fondi attualmente erogati ai singoli Comitati per lo sviluppo delle rispettive attività siano limitati (si parla, infatti, di USD 500.000 cadauno), è palese che l'intento perseguito sia quello di sviluppare ulteriormente il programma in questione. Emblematico, in tal senso, è stato l'aumento del budget a disposizione per le annate 2021-2024. È dunque auspicabile che, anche in virtù della sempre maggiore importanza ricoperta dallo sport nel mondo e, di conseguenza, degli interessi economici mossi dallo stesso, la portata dell'*Olympic Solidarity* venga ulteriormente implementata.

Tornando ora a trattare del CONI, possiamo tirare le fila delle considerazioni avanzate fino a questo punto. Il d.l. 5/2021, poi convertito nella l. 43/2021, rappresenta sicuramente un primo passo verso il raggiungimento dell'autonomia del Comitato, fornito ora di appositi impianti, di personale direttamente dipendente e di un maggior quantitativo di fondi utilizzabili al fine di esercitare in autonomia le proprie funzioni. In ogni caso, così come affermato da autorevole dottrina, bisogna constatare come «la legge n. 43/2021 rappresenta solo il punto di partenza per riprendere il tema delle regole di organizzazione dello sport in Italia, regole che dovranno essere mutate in maniera rilevante, per poter essere funzionali alla crescita del sistema sportivo italiano, attraverso un corretto ed armonico equilibrio delle competenze [...]»¹¹².

Ai fini dell'autonomo espletamento da parte del CONI delle sue funzioni servirà, dunque, una chiara regolamentazione delle competenze ad esso spettanti. Solo in tal modo potrà essere garantita al Comitato la possibilità di promuovere lo sport in ogni momento della vita agonistica degli atleti. Utile, soprattutto al fine del raggiungimento dell'autonomia finanziaria, sarebbe poi l'ulteriore sviluppo da parte del CIO dell'*Olympic Solidarity*: il programma, tramite l'erogazione di fondi ulteriori, potrebbe favorire il raggiungimento dell'indipendenza del CONI rispetto alla politica nazionale.

3.2- I decreti attuativi ed il loro contenuto

La riforma del diritto dello sport, dopo un lungo, ma giustificabile¹¹³, periodo di attesa, si è concretizzata nei cinque decreti legislativi emanati il 28 febbraio 2021, pubblicati poi in Gazzetta Ufficiale tra il 18 marzo (dd. lgs. n. 36/2021, n. 37/2021) ed il 19 marzo (dd. lgs. n. 38/2021, n. 39/2021, n. 40/2021) del 2021. È da evidenziare come siano stati previsti specifici differimenti circa l'entrata in vigore dei decreti menzionati. In tal senso, è stato centrale, oltre alla disciplina prevista da ogni singolo decreto, il d.l. 22 marzo 2021, n. 41, il c.d. "decreto Sostegni", portante "Misure urgenti in materia di sostegno alle imprese e agli operatori economici, di lavoro, salute e servizi territoriali, connesse

¹¹² Così SANDULLI, *Il ruolo e l'autonomia del Coni*, op. cit., 80.

¹¹³ Ci si riferisce al ritardo derivante dalla grande mole di lavoro gravata sulle spalle del Governo a causa della pandemia da Covid-19. Rispetto alle tempistiche previste dal legislatore delegante, infatti, vi è stato uno slittamento temporale di sei mesi esatti.

all'emergenza da Covid-19". Posta questa segnalazione, gli specifici differimenti verranno approfonditi nel corso delle successive analisi.

Preme, ancora una volta, constatare come notevole sia stata la portata innovativa di tale complessiva riforma: a conferma di quanto previsto all'interno dalla legge delega, i decreti hanno avuto l'indubbio pregio di trattare organicamente ed uniformemente interi ambiti concettuali e normativi del mondo del diritto sportivo. Come affermato da autorevole dottrina, infatti, la riforma «si propone di delineare in maniera più specifica [...] i valori che debbono presiedere a tutto il sistema sportivo nazionale ed al contempo i correlati obiettivi essenziali da perseguire in tema di sport ed attività motoria. Corollario dell'intera sistemazione sono le numerose definizioni destinate a fare finalmente chiarezza su una serie di profili che la riforma si propone di trattare semplificandone la disciplina [...]»¹¹⁴.

Va a questo punto fornita una rapida disamina dei contenuti dei provvedimenti di riforma: vengono considerati cinque differenti ambiti, trattati rispettivamente negli altrettanti decreti attuativi.

Il primo decreto è il d. lgs. n. 36, recante "Riordino e riforma delle disposizioni in materia di enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché di lavoro sportivo" ed attuativo dell'art. 5 della legge delega. Com'è possibile comprendere dalla rubrica, il provvedimento si occupa di riordinare e riformare la disciplina degli enti sportivi professionistici e dilettantistici, nonché la materia del lavoro sportivo.

Per quanto concerne il primo ambito, trattato all'interno del titolo II, viene anzitutto delineata la disciplina concernente gli enti sportivi dilettantistici. In particolare, vengono indicate le forme giuridiche che gli enti sportivi dilettantistici possono assumere (art. 6); viene poi ammessa, allo stesso articolo 6, la compatibilità della qualità di associazione o società dilettantistica ed ente del terzo settore, con tutte le relative conseguenze in tema di vantaggi, fiscali e non, previsti dal Codice del Terzo Settore. All'interno dei successivi articoli (artt. 7-12) viene poi riportata la specifica disciplina relativa all'organizzazione interna degli enti dilettantistici.

Per quanto attiene alle società professionistiche, trattate nel capo II del titolo II, vi è sì una sostanziale conferma dell'impianto della l. 91/1981, ma anche l'introduzione di alcune novità. Tra queste, in linea con quanto previsto dalla legge delega, viene introdotta la necessaria istituzione di un organo consultivo a tutela degli interessi specifici dei tifosi, che emetta pareri obbligatori ma non vincolanti (art. 13, comma 7).

Una serie di norme, poi, viene dedicata, all'interno del titolo III, ai soggetti fisici, individuati nelle categorie di atleti, tecnici, dirigenti e direttori di gara (artt. 15-18); è da evidenziare, inoltre, come particolare attenzione venga prestata nei confronti della figura dell'atleta minorenni, a cui è dedicato l'articolo 16.

Nel decreto in esame, per la prima volta in Italia, trova anche disciplina, all'interno del Titolo IV, la tutela degli animali impiegati dall'uomo in attività sportive (artt. 19-24).

Il Titolo V risulta essere il più importante del decreto, in virtù della portata rivoluzionaria delle prescrizioni introdotte. All'interno di questo, dedicato alle

¹¹⁴ Così M. PITTALIS, *L'attuazione della legge delega 8 agosto 2019, n. 86 in tema di ordinamento sportivo, professioni sportive e semplificazione*, in *Corriere giur.*, 2021, 737 ss.

“Disposizioni in materia di lavoro sportivo”, si rinvengono tre differenti capi, afferenti rispettivamente al “Lavoro sportivo” (artt. 25-38), alle “Disposizioni a sostegno delle donne nello sport” (artt. 39-40) ed a “Disposizioni in materia di laureati in scienze motorie” (artt. 41-42). Preme soffermarsi brevemente sulla nuova disciplina introdotta per il rapporto di lavoro sportivo: per quest’ultimo non vale più la differenza concettuale fra professionismo e diletterismo di cui alla l. 91/1981. In base al provvedimento richiamato, il professionismo si caratterizzava essenzialmente per la continuità e la tendenziale esclusività dell’attività prestata, oltre che per l’onerosità della stessa. Altra novità meritevole di menzione è l’introduzione della tutela della prestazione sportiva amatoriale (art. 29), disposizione che, vista l’ampia diffusione del fenomeno, valorizza il volontariato sportivo. Ancora, importantissima è la previsione riguardante la (progressiva) abolizione del c.d. “vincolo sportivo” (art. 31). A tutela dei lavoratori sportivi, poi, vengono previste le norme in tema di controlli medici (art. 32), assicurazione contro gli infortuni (art. 34) e di trattamento pensionistico (art. 35).

Riveste indubbia importanza anche la valorizzazione, per la prima volta, della figura del laureato in scienze motorie: vengono riconosciute delle nuove professionalità, ossia quella del chinesologo (articolato su tre livelli di competenze) e quella del manager sportivo. I profili in esame vengono, in particolare, concepiti «al fine del corretto svolgimento delle attività fisico motorie, anche di livello agonistico, e della tutela del benessere nonché della promozione di stili di vita corretti [...]».

Il decreto si chiude con il titolo VI, dedicato alle “Disposizioni in materia di pari opportunità per le persone con disabilità nell’accesso ai gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato” (artt. 43-50), ed il titolo VII, recante “Disposizioni Finali” (artt. 51-52)¹¹⁵.

Il d. lgs. n. 37, composto da 16 articoli (artt. 1-15-bis), disciplina la figura dell’agente sportivo. La professione in questione, in particolare, viene responsabilizzata dalla previsione di principi fondamentali da garanzia dell’esercizio unitario della funzione di agente sportivo su tutto il territorio nazionale e di un apposito Registro nazionale al quale gli agenti devono essere iscritti. Segue poi la disciplina di ulteriori aspetti, tra cui figura una particolare valorizzazione del profilo etico e deontologico del professionista. Intimamente collegata alla disciplina di cui sopra è, inoltre, la nuova figura del contratto di mandato sportivo (art. 5). Una particolare disciplina, infine, è prevista per quel che concerne l’assistenza prestata dall’agente in favore dei minori d’età (art. 10)¹¹⁶.

Il d. lgs. n. 38, si occupa del riordino e della riforma delle norme di sicurezza per la costruzione, ammodernamento e l’esercizio degli impianti sportivi, compresi quelli scolastici. Oltre alle misure di concentrazione, accelerazione e semplificazione (art. 4), importante novità è quella legata all’istituzione di un’apposita Commissione unica per l’impiantistica sportiva, operante presso il CONI e definita come «l’organo competente a rilasciare il parere di idoneità sportiva [...] sui progetti relativi a tutti gli impianti sportivi, ivi

¹¹⁵ Per una più approfondita analisi dei contenuti del d. lgs. n. 36, ivi, 4-9.

¹¹⁶ Cfr. ivi, 10.

inclusi quelli scolastici, nel rispetto delle prescrizioni previste dalle Federazioni Sportive Internazionali in relazione alla pratica dei rispettivi sport» (art. 9, comma 1)¹¹⁷.

Di particolare rilievo, poi, è il d. lgs. n. 39, che prevede misure attuative e di semplificazione relativamente alle associazioni dilettantistiche. Viene, in particolare, previsto il Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche presso il Dipartimento dello Sport, che lo gestisce tramite la società Sport e Salute S.p.a. (art. 13), cui devono essere iscritte, per ottenere i relativi benefici pubblici statali, tutte le società ed associazioni pubbliche dilettantistiche che svolgono attività sportiva (artt. 2-4-5). Altra importante previsione è quella delle misure di contrasto e prevenzione della violenza di genere, riportata all'art. 16¹¹⁸.

Chiude il cerchio il d. lgs. n. 40, che si occupa della revisione e dell'adeguamento delle norme in materia di sicurezza nella pratica delle discipline sportive invernali. Rispetto alla previgente disciplina (l. 24 dicembre 2003, n. 363) vengono dettate definizioni volte a chiarire vari ambiti e concetti rilevanti ai fini delle responsabilità proprie di utenti e gestori degli impianti. Tra gli altri, viene chiarito il concetto di "pericolo atipico" (art. 2, comma 1, lett. d); viene offerta una definizione delle varie piste (art. 2, comma 1, lett. e, f, g, h), nonché dei vari tipi di attività sulla neve (art. 2, comma 1, lett. i, l, m, n, o, p, q, s). Una particolare disciplina è riservata alle piste di allenamento (art. 10), da delimitarsi e chiudersi al pubblico. Vengono poi riportate le disposizioni in materia di obblighi dei gestori (artt. 11-14), che devono assicurare agli utenti condizioni di sicurezza nella pratica delle attività sportive e ricreative; dalle disposizioni in esame deriva la responsabilità civile dei gestori (art. 15). Seguono, poi, le prescrizioni in materia di comportamento degli utenti delle aree sciabili, intimamente collegate a quelle che individuano specifiche autorità competenti a controllare sulle piste l'osservanza delle disposizioni e a sanzionarne le violazioni (Artt. 17-33).

Infine, novità assoluta è l'introduzione della "Normativa a favore delle persone con disabilità", racchiusa nel capo IV del decreto in esame (artt. 34-38)¹¹⁹.

3.3- Il binomio sicurezza e salute al centro della riforma

Ci si è, sino a questo punto, interfacciati con le modifiche che il legislatore delegato ha introdotto nell'ambito dell'ordinamento sportivo italiano. Si tratta di prescrizioni che se a tratti riconfermano la disciplina previgente, riconducendo però il tutto all'interno di organici testi di disciplina, allo stesso tempo introducono relevantissime novità, capaci di segnare sensibilmente il quadro del mondo dello sport nazionale (si pensi, in tal senso, alla nuova definizione di lavoratore sportivo di cui al d. lgs. n. 36).

Giunti a questo punto, preme offrire una considerazione circa il complessivo disegno di riforma. Osservando quanto riportato all'interno dei

¹¹⁷ Cfr. lvi, 10-11.

¹¹⁸ Ibid.

¹¹⁹ Cfr. lvi, 11-13.

decreti, è agevole constatare, a parere di chi scrive, come il legislatore delegato abbia espletato le varie deleghe tenendo ben saldo in mente l'obiettivo di porre al centro della nuova disciplina la tutela della salute dei soggetti operanti all'interno del mondo sportivo. Nella situazione in analisi, il concetto di "tutela della salute" va inteso in una duplice accezione: anzitutto, si sostanzia nella predisposizione di una disciplina che permetta ai soggetti operanti nel mondo dello sport di perseguire uno stile di vita corretto, che porti ad un miglioramento della qualità della vita stessa e del benessere psicofisico. In seconda istanza, la tutela della salute va intesa nel senso di approntare tutte le misure necessarie al fine di garantire che il bene-salute dei soggetti operanti non venga messo a repentaglio; la disciplina in questione, dunque, dovrà mirare alla promozione della sicurezza ed all'eliminazione dei rischi di lesione del benessere psicofisico.

Posta questa definizione, a sostegno della suddetta tesi conviene fornire una breve analisi dei valori sottesi agli obiettivi che ciascun corpo normativo si pone. Bisogna partire anzitutto dal d. lgs. n. 36, che contiene una serie di prescrizioni in tal senso rilevanti. Inizialmente, va presa in considerazione la definizione di "sport" tratteggiata dall'art. 2¹²⁰. Per sport deve intendersi «qualsiasi forma di attività fisica fondata sul rispetto di regole che, attraverso una partecipazione organizzata o non organizzata, ha per obiettivo l'espressione o il miglioramento della condizione fisica e psichica, lo sviluppo delle relazioni sociali o l'ottenimento di risultati in competizioni di tutti i livelli». È agevole notare come già a partire da questa generale definizione sia riscontrabile la grande importanza conferita alla materia della salute, essendo riconosciuto «il miglioramento della condizione psichica o fisica» come uno degli obiettivi primari dell'attività sportiva. Merita poi menzione l'art. 3, recante "principi ed obiettivi". Vengono riportati, tra gli scopi da perseguire, il «riconoscere il valore culturale, educativo e sociale dell'attività sportiva, quale strumento di miglioramento della qualità della vita e di tutela della salute [...]», nonché il «promuovere l'attività motoria, l'esercizio fisico strutturato e l'attività fisica adattata quali strumenti idonei a facilitare l'acquisizione di stili di vita corretti e funzionali all'inclusione sociale, alla promozione della salute, nonché al miglioramento della qualità della vita e del benessere psicofisico sia nelle persone sane sia nelle persone affette da patologie» (art. 3, comma 2, lett. a, b). Ancora, viene previsto come sia un ulteriore obiettivo del decreto il «proteggere la salute e la sicurezza di coloro che partecipano ad attività sportive, in particolare modo i minori» (art. 3, comma 2, lett. g). È indubbio, infine, che l'obiettivo in esame venga perseguito anche attraverso il «valorizzare la figura del laureato in scienze motorie e dei soggetti forniti di titoli equipollenti» (art. 3, comma 2, lett. m), favorendo l'operare di soggetti competenti all'interno del mondo sportivo.

Anche il d. lgs. n. 38, nell'ambito della disposizione concernente l'oggetto, parla di «dettare norme in materia di costruzione, gestione e sicurezza degli impianti sportivi [...]» (art. 1, comma 1). In seguito, con riferimento alle neonate misure di concentrazione, accelerazione e semplificazione in materia di impianti

¹²⁰ La definizione introdotta dalla riforma si pone come assoluta novità e rappresenta, a livello nazionale, il primo tentativo normativo di definizione del concetto di "sport". Essa riprende il testo dell'art. 2, comma 1 della Carta Europea dello Sport, emanata dal Consiglio d'Europa nel 1992.

sportivi, viene riportato che si deve aver particolare riguardo «alla sicurezza degli stessi e dei loro fruitori e degli spettatori [...]» (art. 4, comma 1).

Infine, ad occuparsi della materia della tutela della salute è il d. lgs. n. 40. Anche qui, la disposizione concernente l'oggetto reca una prescrizione ai nostri fini rilevante, sancendo che «il presente decreto [...] revisiona e adegua le norme in materia di sicurezza nella pratica delle discipline sportive invernali, al fine di garantire livelli di sicurezza più elevati [...]» (art. 1, comma 1).

Sulla base di quanto riportato, è possibile dunque affermare che la riforma dello sport, tra gli obiettivi più importanti, si sia posta quello di tutelare la salute di coloro che operano all'interno del mondo sportivo, introducendo una serie di innovazioni volte proprio al perseguimento di detto scopo. Verranno, nel prosieguo, saggiate le novità introdotte, e particolare attenzione verrà dedicata alle fattispecie all'interno delle quali il rapporto tra sport e salute viene in rilievo.

CAPITOLO II: RIFORMA E TUTELE A FAVORE DELLO SPORTIVO

1- La riforma e le tutele a favore dello sportivo: inquadramento generale

1.1- La riforma e la centralità delle disposizioni in materia di tutela della salute

Preme, a questo punto, analizzare quelle che sono le più importanti novità in materia di tutela della salute, vero e proprio fulcro della riforma dei cinque decreti. Fondamentale, in tal senso, sarà la messa al vaglio del d. lgs. n. 36, provvedimento che rivoluziona settori importantissimi dell'ordinamento sportivo nazionale e che, soprattutto per le modalità in cui le suddette modifiche intervengono, non è stato risparmiato dalle critiche da parte degli operatori del settore¹²¹. Nelle successive fasi dell'elaborato, in particolare, verrà saggiata la disciplina concentrata all'interno degli artt. 32, 33, 34 e 35, d. lgs. 36/2021. A parere di chi scrive, il gruppo di norme preso in esame rappresenta, assieme alle novità introdotte in materia di nuove professionalità e strutture, di cui si tratterà nel prosieguo, la vera e propria pietra miliare del d. lgs. 36/2021, soprattutto in virtù dell'innovatività delle prescrizioni introdotte. Le garanzie previste, infatti, erano state in passato riservate ad una platea molto più ristretta di soggetti. La nuova disciplina, di fatto, promuove un cambiamento volto ad estendere le tutele in tema di salute, sicurezza sul lavoro e sicurezza sociale in favore di categorie vittime di una disparità di trattamento non più accettabile e contrastante coi dettami costituzionali, il tutto in linea con il fine di «garantire l'osservanza dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione nel lavoro sportivo, sia nel settore dilettantistico che nel settore professionistico»¹²².

L'analisi che verrà proposta tangerà *in primis* le materie dei controlli medici, della tutela antinfortunistica e della tutela pensionistica. La *ratio* è da ricercarsi nella fondamentale importanza che le richiamate materie ricoprono nell'ambito della tutela della salute dello sportivo. Così come affermato da autorevole dottrina, infatti, «l'art. 32 Cost. è la norma che sancisce uno degli obiettivi fondamentali dello Stato: garantire ad ogni individuo la tutela della salute [...]. È proprio su questa disposizione costituzionale che si innesta la salvaguardia delle condizioni di salute dello sportivo, realizzata attraverso la

¹²¹ Plurime sono state le perplessità sollevate con riferimento al decreto in esame, che agli occhi della maggior parte degli operatori del settore è apparso, sotto molteplici aspetti, avulso dalla realtà del mondo dello sport dilettantistico ed amatoriale e capace di minarne la sostenibilità. In tal senso, v. AGRIFOGLIO, *Un momento dialettico tra ordinamento sportivo e ordinamento statale: la riforma in materia di lavoro sportivo*, in *Riv. dir. econ. sport.*, Vol. XVII, fasc. 1, 2021, *passim*; AGRIFOGLIO, *La nuova categoria dei lavoratori sportivi tra professionismo e dilettantismo*, in *Olympialex Review*, Milano, fasc. 1, 2021, *passim*; G. SANDULLI, *Il decreto legislativo n. 36/2021 di riforma del lavoro sportivo. Luci e ombre a una prima lettura*, in *Olympialex Review*, Milano, fasc. 1, 2021, *passim*.

¹²² Cfr. Disegno di legge n. 1603 bis, 15 febbraio 2019 in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione, in *documenti.camera.it*

predisposizione di una disciplina per la tutela sanitaria, assicurativa e previdenziale»¹²³. In particolare, sarà fondamentale un preliminare inquadramento dell'evoluzione normativa delle tutele menzionate, che porterà a confrontare la disciplina predisposta a favore dello sportivo professionista e quella (non) approntata per lo sportivo dilettante, che in virtù della tendenziale «preclusione della qualificazione stessa quale rapporto di lavoro» è storicamente incorso in una «esclusione totale da ogni tutela lavoristica tradizionale»¹²⁴.

Il d. lgs. 36/2021, oltre alle novità concernenti gli aspetti di cui sopra, ha introdotto una specifica disciplina afferente alla posizione dei minori d'età e dei giovani atleti all'interno del mondo sportivo. Si tratta di una novità sostanziale, essendo l'intervento in questione il primo specificamente rivolto ai minori ed al mondo sportivo giovanile da parte del legislatore statale. In particolare, tra i macro-temi di cui si è occupato il legislatore delegato¹²⁵, verrà preso in considerazione quello attinente alla materia della sicurezza dei minori.

Ancora, all'interno del decreto è stata introdotta una specifica disciplina a favore dei soggetti diversamente abili, sulla quale ci si soffermerà nel prosieguo.

Propedeutico alla trattazione delle illustrate tematiche è l'inquadramento della rivoluzionaria figura del lavoratore sportivo, soggetto a cui è rivolta gran parte della neonata disciplina. È proprio per il tramite di questo profilo che il legislatore delegato è arrivato ad estendere diritti e tutele ad una platea di soggetti molto più ampia rispetto a quella presa in considerazione in precedenza.

1.2- Il lavoratore sportivo nella riforma: profili generali e aspetti problematici

Le novità in materia di controlli medici, di assicurazioni antinfortunistiche e di tutela pensionistica degli sportivi introdotte con la riforma si rivolgono in particolare ad una nuova figura contrattuale, ossia quella del lavoratore sportivo. Il profilo menzionato è disciplinato dall'art. 25, d. lgs. 36/2021, e si contrappone alla figura dell'amatore sportivo, i cui tratti sono invece delineati dall'art. 29, d. lgs. 36/2021.

Per quanto concerne il lavoratore sportivo, è il comma 1 dell'articolo 25 a dettarne una chiara definizione. Com'è possibile notare dalla lettera del comma di cui sopra, il testo si divide in due distinte parti. La prima, ricalcando lo schema della l. 91/81, prevede un elenco di figure professionali cui la nuova legge si

¹²³ Così PITTALIS, *Sport e diritto*, Milano, 2019, 180-181; v. anche G. VALORI, *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, Torino, 2005, 205.

¹²⁴ Così SANDULLI, *Il decreto legislativo*, op. cit., 52, ove l'autore spiega come una delle ragioni principali di questa preclusione riguarda la necessità di preservare un equilibrio economico e di non gravare lo sport dilettantistico di oneri che potrebbero renderlo non più sostenibile. Da un punto di vista giuridico, la differenza di trattamento viene anche giustificata valorizzando la causa associativa del rapporto sportivo dilettantistico, ove lo sportivo dilettante non assumerebbe l'impegno al fine di ottenere una controprestazione, bensì per una funzione sociale riconducibile alla stessa volontà di svolgere l'attività sportiva in ambito organizzato.

¹²⁵ Tre sono stati gli ambiti toccati dalla riforma con riferimento alla tutela dello sportivo minore d'età: il tesseramento sportivo, la formazione dei giovani atleti e la sicurezza dei minori.

riferisce¹²⁶: agli atleti, allenatori, preparatori atletici, direttori tecnici e direttori sportivi¹²⁷ si aggiungono, rispetto alla precedente disciplina, i direttori di gara¹²⁸ e gli istruttori sportivi¹²⁹. In particolare, il direttore di gara viene definito dall'art. 2, lett. o) come «il soggetto che, osservando i principi di terzietà, imparzialità e indipendenza di giudizio svolge, per conto delle competenti Federazioni Sportive Nazionali, Discipline Sportive Associate e Enti di Promozione Sportiva, attività volte a garantire la regolarità dello svolgimento delle competizioni sportive»¹³⁰. Ancora una volta, così come nella l. 91/81, non trovano spazio il medico sportivo¹³¹ ed il massaggiatore sportivo; nonostante ciò, partecipando alla

¹²⁶ Sul punto COLUCCI, *Il rapporto di lavoro nel mondo dello sport*, in COLUCCI (a cura di), *Lo sport e il diritto*, op. cit., 19, ove viene affermato che, con riferimento all'elencazione di cui alla l. n. 91/81, pare corretto «ritenere che il legislatore abbia inteso elencare in maniera esemplificativa solo le figure più frequenti e conosciute, senza escludere l'estensione della tutela propria del professionista ed altre eventualmente previste o prevedibili dagli ordinamenti federali». Tuttavia, bisogna evidenziare come la tesi appena esposta non sia quella maggioritaria: così come si evidenzia in BLANDO, *Le professioni sportive tra principi di diritto pubblico e diritto europeo*, in Riv. dir. sport., fasc. 1, 2012, 21-22, la dottrina prevalente ritiene l'indicazione tassativa, escludendo ogni interpretazione estensiva o applicazione analogica della disposizione; v. sul punto E. PICCARDO, *Sub. art. 2*, in Aa. Vv., *Commento alla legge 23 marzo 1981, n. 91*, in *Nuove leggi civ.*, Padova, 1982, 562. È possibile ritenere, dunque, che la tassatività in ultimo richiamata valga anche per l'elencazione presente all'art. 25, d. lgs. 36/2021.

¹²⁷ La nuova norma scinde in due figure (il direttore tecnico ed il direttore sportivo) quella che in precedenza era considerata un'unica figura lavorativa, ossia il direttore tecnico sportivo.

¹²⁸ Sulla figura del direttore di gara, v. SANDULLI, *Il decreto legislativo*, op. cit., 53.

¹²⁹ Sulle problematiche legate alla definizione della figura dell'istruttore sportivo, v. F. RENDE, *La responsabilità degli istruttori sportivi*, in *Olympialex Review*, fasc. 2, 2020, ove l'autore spiega come la figura in esame «non rinvia nel nostro ordinamento una disciplina compiuta ed organica; spetta, perciò, all'interprete ricostruirne i contorni mettendo insieme i pochi frammenti disseminati nella normativa nazionale e regionale oltre che nell'ordinamento sportivo».

¹³⁰ Sulla figura del direttore di gara, v. SANDULLI, *Il decreto legislativo*, op. cit., 53; AGRIFOGLIO, *La nuova categoria dei lavoratori sportivi tra professionismo e dilettantismo*, in SANTORO, LIOTTA (a cura di), *Commento alla riforma dello sport (Legge delega 86/2019 e decreti attuativi 28/2/2021 nn. 36, 37, 38, 39 e 40)*, Palermo, 2021, 49, dove l'autore riporta come in Cass. civ., sez. lav., 12 maggio 2009, n. 10867, in *DeJure.it*, si fosse ritenuta viceversa l'inapplicabilità nei confronti dell'arbitro della normativa dettata dalla l. n. 91/81 «non essendo l'arbitro ricompreso nella categoria degli sportivi professionisti cui, in base al dettato dell'art. 2 della legge predetta, la norma in questione può trovare applicazione». Si era inoltre aggiunto che «deve ritenersi altresì l'inapplicabilità nei confronti dello stesso della normativa lavoristica in tema di rapporto di lavoro subordinato, stante l'esistenza di un rapporto associativo dell'arbitro di calcio, in quanto tesserato con la FIGC e facente quindi parte dell'AIA, di talché le prestazioni svolte allo stesso, a prescindere dalla gravosità degli impegni e dalla presenza di una remunerazione, integrano adempimento del patto associativo per l'esercizio in comune dell'attività sportiva».

¹³¹ La lettera normativa è coerente con quell'orientamento giurisprudenziale che, sulla base della presunta tassatività del novero dei lavoratori sportivi di cui all'art. 2, l. n. 91/81, aveva ritenuto che i medici sportivi «forniscono una prestazione per così dire esterna, in quanto non solo non sono chiamati alla prestazione atletica, ma neppure sono coinvolti nella programmata ottimizzazione di questa né nelle scelte e strategie del gioco e dell'impiego dei singoli atleti». Si veda Pret. Venezia, 22 luglio 1998, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 164 ss., ove veniva negata la qualifica di sportivi professionisti ai sensi dell'art. 2, l. 91/81 ai massaggiatori ed ai medici sportivi. Nel medesimo

“ottimizzazione della prestazione atletica” ed alle “scelte relative all’impiego dei singoli atleti”, parte della dottrina ritiene possano essere considerati lavoratori sportivi¹³².

La seconda parte del comma, oltre ad introdurre l’importantissimo concetto della parità di genere¹³³, presenta altre due prescrizioni utili a delineare i tratti della figura in esame. Anzitutto, viene sancito come il lavoratore sportivo, in presenza di tutti gli altri connotati indicati, vada qualificato come tale «indipendentemente dal settore professionistico o dilettantistico». Il legislatore delegato ha operato, dunque, un rivoluzionario distacco dai risalenti concetti di professionismo e dilettantismo, che parrebbe porre fine alla tradizionale partizione «in due mondi»¹³⁴, ossia «quello del lavoro sportivo professionistico secondo la qualificazione delle Federazioni Sportive Nazionali, al quale dichiara di riferirsi la l. n. 91, e quello delle attività dilettantistiche meritevoli di essere qualificate di lavoro professionistico (subordinato, parasubordinato od autonomo che sia) alla stregua dell’ordinamento giuslavoristico»¹³⁵. I concetti di professionismo e dilettantismo, seppur ancora presenti, non sono dunque rilevanti ai fini dell’applicazione delle norme rivolte alla nuova figura lavorativa¹³⁶.

Infine, il comma indica che il lavoratore sportivo deve esercitare «l’attività sportiva verso un corrispettivo al di fuori delle prestazioni amatoriali di cui all’articolo 29». Viene, in sostanza, fatta dipendere la distinzione tra attività lavorativa ed attività amatoriale dall’ammontare delle indennità di trasferta o dei rimborsi spese percepiti annualmente dal soggetto, che «quando [...] superano il

senso, Cass. civ., sez. lav., 11 aprile 2008, n. 9551, in *Rivista della facoltà di scienze motorie dell’Università degli studi di Palermo*, II, 2008, 182, con nota di F.M. CARINI, ove è stato affermato che «l’art. 2, l. n. 91 del 23 marzo 1981 opera una distinzione tra le figure tassativamente indicate di sportivi professionisti (atleti, allenatori, direttori tecnico-sportivi), rientrante nel proprio ambito di applicazione, e gli sportivi professionisti (quali massaggiatori, medici sociali, ecc.) non indicati in detta disposizione, il cui rapporto di lavoro, qualora ne ricorrano gli estremi, è assoggettato invece alle generali norme regolanti il rapporto di lavoro subordinato».

¹³² Così AGRIFOGLIO, *La nuova categoria dei lavoratori sportivi tra professionismo e dilettantismo*, op. cit., 50, ove si specifica poi che conseguentemente, anche con riferimento a tali figure, bisognerebbe valutare di volta in volta la ricorrenza dei requisiti utili a considerarli o meno lavoratori sportivi.

¹³³ Ivi, 41, ove si osserva che con la riforma in esame vengono mossi importanti passi verso il discostamento dai principi posti alla base delle prescrizioni di cui alla l. n. 91/81, adottate in un clima culturale nel quale lo sport professionistico era identificato principalmente con il calcio ed era ancora legato ad una visione maschilista non soltanto dell’atleta, ma anche dei vari soggetti che partecipavano alla competizione sportiva.

¹³⁴ P. TOSI, *Sport e diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, 3/2006, 717.

¹³⁵ Ibid.

¹³⁶ V. SANDULLI, *Il decreto legislativo*, op. cit., 57-58, ove si spiega che la distinzione professionista/dilettante resterà una scelta discrezionale ad appannaggio delle singole Federazioni. Essa continuerà comunque a produrre effetti, essendo previste dal decreto anche delle norme rivolte ad esse in maniera specifica: in particolare, l’art. 27 è dedicato ai soli lavoratori sportivi professionisti, che diventano quindi «una sorta di sotto tipo».

limite reddituale di cui all'art. 69, comma 2, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917¹³⁷, le prestazioni sportive sono considerate di natura professionale, ai sensi dell'articolo 25, comma 1, per l'intero importo» (art. 29, comma 2). Il *discrimen*, dunque, è costituito dall'eventuale percezione di emolumenti economici e, nel caso, dall'ammontare degli stessi¹³⁸. Al di sotto del limite fissato non vi è lavoro e non si pagano tasse e contributi; allo stesso tempo, però, non si maturano i requisiti pensionistici o diritti sociali¹³⁹.

Numerose sono state le perplessità sollevate dalla dottrina con riferimento alle prescrizioni di cui al d. lgs. n. 36, la maggior parte delle quali riguardanti proprio la figura del lavoratore sportivo così delineata¹⁴⁰.

Preme, in questa sede, fornire una riflessione di carattere generale. La disciplina approntata, nel momento in cui considera lavoratori sportivi tanto i dilettanti quanto i professionisti indipendentemente dalla qualifica operata dalle Federazioni Sportive d'appartenenza, presenta indubbiamente una serie di pregi. Anzitutto, estende l'applicabilità delle disposizioni in materia di contratto di lavoro sportivo ad una serie di categorie che in passato non erano state considerate¹⁴¹, favorendo il perseguimento della parità di trattamento dei lavoratori in ambito sportivo. Tra queste, in particolare, figurano i c.d. "falsi dilettanti" o "professionisti

¹³⁷ L'art. 69, comma 2, d.p.r. 917/1986 prevede che: «Le indennità, i rimborsi forfettari, i premi e i compensi di cui alla lettera m) del comma 1 dell'articolo 67 non concorrono a formare il reddito per un importo non superiore complessivamente nel periodo d'imposta a 10.000 euro. Non concorrono, altresì, a formare il reddito i rimborsi di spese documentate relative al vitto, all'alloggio, al viaggio e al trasporto sostenute in occasione di prestazioni effettuate fuori dal territorio comunale

¹³⁸ Sul punto AGRIFOGLIO, *La nuova categoria dei lavoratori sportivi tra professionismo e dilettantismo*, op. cit., 50-53, ove l'autore si mostra critico nei confronti della scelta operata. Viene infatti affermato che il *discrimen* in questione non può essere costituito unicamente dalla percezione di emolumenti economici: da un lato, infatti, anche lo sportivo amatore può ricevere compensi o premi che non si identificano con i corrispettivi per l'attività sportiva svolta; dall'altro, la qualifica di lavoratore si fonda anche sull'esistenza, per il lavoro subordinato, di un potere organizzativo, direttivo e disciplinare del datore di lavoro (Cass. civ., sez. lav., 23 gennaio 2020, n. 1555, in *ForoPlus*) ovvero, laddove si tratti di lavoro autonomo, l'esistenza di un'obbligazione, sia essa di mezzi o di risultato, per il cui adempimento è richiesta una «diligenza qualificata ai sensi del secondo comma dell'art. 1776 c.c.» (in tal senso Cass. civ., sez. III, 25 settembre 2012, n. 16254, in *DeJure.it*) oppure «uno standard di comportamento più elevato, conforme alla natura qualificata della professione svolta» (sul punto, Trib. Cremona, 24 aprile 2020, n. 163, in *DeJure.it*).

¹³⁹ Così SANDULLI, *Il decreto legislativo*, op. cit., 62, ove viene poi specificato che la soglia dei diecimila euro è prevista anche per gli addetti amministrativo-gestionali, di cui al successivo art. 37, per i quali l'esenzione contributiva continua ad apparire discriminatoria.

¹⁴⁰ Per i numerosi profili problematici individuati, v. AGRIFOGLIO, *La nuova categoria dei lavoratori sportivi tra professionismo e dilettantismo*, op. cit., *passim*; SANDULLI, *Il decreto legislativo*, op. cit., *passim*.

¹⁴¹ Si pensi al fatto che il decreto legislativo in commento ha permesso l'accesso al lavoro sportivo alle donne ed ai disabili.

di fatto”¹⁴²: si tratta di un insieme di soggetti che ha dovuto nel tempo patire una «sorta di indifferenza da parte dell’ordinamento giuslavoristico»¹⁴³ ed a cui il Legislatore delegato ha deciso, a ragion veduta, di riservare un adeguato trattamento. Sempre con riferimento all’estensione della disciplina del lavoro sportivo, bisogna sottolineare che grazie alle innovative prescrizioni troveranno applicazione ad una platea molto più ampia di soggetti anche le disposizioni in materia di tutela della salute e di sicurezza sul lavoro, nonché quelle relative agli istituti di sicurezza sociale.

Di contro, bisogna rilevare come le suddette estensioni prestino il fianco ad una serie di critiche. *In primis* si può osservare come, nonostante quanto precedentemente avanzato con riferimento alla bontà della scelta di estendere l’applicazione della nuova disciplina a soggetti dell’ordinamento un tempo ignorati, sia stata operata una forzosa professionalizzazione di categorie tra loro profondamente diverse¹⁴⁴. Il legislatore non ha infatti tenuto conto di quello che autorevole dottrina ha definito come «il principio di specificità dello sport»¹⁴⁵: non sono stati, in sostanza, presi in considerazione «i diversi contesti, i diversi livelli, e le diverse finalità che contraddistinguono l’attività sportiva, specie se dilettantistica» e, soprattutto, non è stato considerato «il momento ludico e volontaristico di tale attività»¹⁴⁶. Un’eccessiva estensione dell’area del “professionismo di fatto” rischia di «far considerare come lavoratori sportivi soggetti che tali non sono e che tali non vogliono essere»¹⁴⁷. Ancora, le disposizioni introdotte rischiano di penalizzare eccessivamente gli enti associativi di piccole e medie dimensioni, sui quali graveranno innumerevoli ed insostenibili

¹⁴² Sul punto M. T. SPADAFORA, *Diritto del lavoro sportivo*, Torino, 2012, 53-54, ove l’autrice definisce questa categoria di soggetti come «quegli atleti che sono inquadrati come dilettanti unicamente perché la federazione di appartenenza non ha provveduto, nell’ambito della disciplina sportiva, a distinguere tra dilettanti e professionisti, ma che, per altro verso, svolgono attività a titolo oneroso e continuativo in favore di società sportive, traendo dalla stessa l’unica, o comunque la preponderante, fonte di sostentamento».

¹⁴³ Così TOSI, *Sport e diritto del lavoro*, op.cit., 717.

¹⁴⁴ L’articolo 25, d. lgs. 36/2021, come visto in precedenza, riconduce all’interno della categoria del lavoratore sportivo gli atleti, gli allenatori, gli istruttori, i direttori tecnici, i direttori sportivi, i preparatori atletici e i direttori di gara.

¹⁴⁵ Così AGRIFOGLIO, *La nuova categoria dei lavoratori sportivi tra professionismo e dilettantismo*, op. cit., 72.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Ivi, 46, ove l’autore presenta come esempio quello di un pubblico dipendente che, al contempo, eserciti un’attività sportiva da “vero” dilettante, dunque con spirito competitivo ma liberale e gratuito, raggiungendo comunque importanti risultati agonistici ed economici. Il soggetto in questione rischierebbe di incorrere persino in sanzioni disciplinari da parte del datore laddove l’attività non sia ritenuta compatibile col pubblico impiego. L’art. 25, comma 6 d. lgs 36/2021, infatti, prevede che il lavoratore dipendente delle pubbliche amministrazioni possa praticare l’attività sportiva «nell’ambito delle società e associazioni sportive dilettantistiche fuori dall’orario di lavoro, fatti salvi gli obblighi di servizio, previa comunicazione all’amministrazione d’appartenenza» e che ad essi «si applica il regime delle prestazioni amatoriali di cui all’art. 29».

adempimenti burocratici ed economici¹⁴⁸. Ancor prima della promulgazione dei decreti, in tal senso si era espressa anche la FIGC, che con un comunicato rilasciato nella seduta del 26 dicembre 2020 dinanzi alla settima commissione permanente del Senato aveva espresso l'idea per cui «la scelta operata nella bozza, orientata nella direzione di una diffusa prevalenza del lavoro subordinato sportivo, non è sostenibile dal mondo dell'associazionismo dilettantistico, sia dal punto di vista economico che dal punto di vista burocratico»¹⁴⁹.

Com'è evidente, plurimi sono gli aspetti che il legislatore ha trascurato nel predisporre la disciplina confluita all'interno del d. lgs. n. 36, motivo per cui la riforma è stata da alcuni etichettata come «una riforma dello sport che non piace al mondo dello sport»¹⁵⁰. Considerato quanto sin qui esposto, a chi scrive pare che il legislatore abbia a tutti gli effetti cercato di perseguire l'uguaglianza formale e sostanziale dei soggetti dell'ordinamento, promuovendo in particolare il rispetto dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione nel lavoro sportivo. Nel fare ciò, però, non sembra aver operato un corretto bilanciamento dei principi di cui sopra con lo scopo di «assicurare la stabilità e la sostenibilità del sistema sport»¹⁵¹, nel rispetto del «principio di specificità dello sport e del rapporto di lavoro sportivo come definito a livello nazionale e dell'Unione Europea»¹⁵².

Diretta conseguenza di quanto detto sono le prescrizioni contenute nel d.d.l. 6 maggio 2021, n. 2144, che ha ancora una volta prorogato l'entrata in vigore delle parti più significative della riforma¹⁵³ anche, presumibilmente, allo scopo di fornire al legislatore, in questo periodo di *vacatio legis*, uno spazio per adottare disposizioni integrative e correttive dei decreti ai sensi dell'art. 8, comma 3, l. 86/2019¹⁵⁴. Un indubbio contributo all'opera che il legislatore si accinge ad

¹⁴⁸ Non si dimentichi, poi, che le difficoltà in questione assumono un peso specifico ancor più rilevante se sommate a quelle derivanti dai danni economici causati alle piccole realtà sportive dalla pandemia da Covid-19. Il legislatore, soprattutto in virtù di ciò, avrebbe dovuto predisporre una disciplina meno gravosa per i suddetti enti associativi.

¹⁴⁹ Il comunicato è reperibile sul sito <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/docnon-leg/41505.htm>

¹⁵⁰ V. F. BIANCHI, *Il governo approva la riforma dello sport (che non piace allo sport)*, 26/2/2021, in *Repubblica.it*, disponibile al seguente link: https://www.repubblica.it/rubriche/spycalcio/2021/02/26/news/governo_coni_riforma_dello_sport-289346717/

¹⁵¹ Dubbi sulla sostenibilità del sistema (sin da quando era presente unicamente la bozza del decreto) venivano espressi da Guido Martinelli, accreditato esponente della dottrina, in M. DEL BIANCO, *Buone intenzioni ma riforma inaccettabile*. *Guido Martinelli per Nuoto.com*, 4 agosto 2020 in *Nuoto.com*, disponibile al seguente link: <https://www.nuoto.com/2020/10/04/buone-intenzioni-ma-riforma-inaccettabile-guido-martinelli-per-nuoto%e2%80%a2com/>

¹⁵² Cfr. disegno di legge n. 1603 bis del 15 febbraio 2019, cit.

¹⁵³ Del tema delle proroghe si tratterà nel prosieguo.

¹⁵⁴ L'art. 8, comma 3, l. 86/2019 prevede che «entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti legislativi di cui al comma 1, nel rispetto dei principi e criteri direttivi e con la procedura previsti dai commi 1 e 2, il Governo può adottare le disposizioni integrative e correttive dei decreti medesimi».

intraprendere verrà poi fornito dal procedimento di consultazione pubblica che ha avuto inizio in data 22 giugno 2021¹⁵⁵. La Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega allo sport¹⁵⁶ ha infatti incaricato il Dipartimento per lo sport di avviare un dialogo con i numerosi portatori di interessi operanti nel settore sportivo, al fine di comprendere ed analizzare i potenziali effetti che genererebbe la riforma di cui al titolo V del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36, nonché di delineare modifiche o integrazioni che tengano conto delle specificità del mondo sportivo. Terminata la consultazione in esame, è stato istituito un tavolo tecnico composto da esperti qualificati che si è occupato di far sintesi dei contributi pervenuti.

Al legislatore, nei prossimi mesi, spetterà l'arduo compito di rivisitare una disciplina che si non ha tenuto conto delle varie sfaccettature che compongono il mondo dello sport, ma che al contempo ha avuto l'indubbio merito di estendere ad una più ampia platea di soggetti tutele e diritti costituzionalmente previsti. Questi ultimi, in particolare, non dovranno essere sacrificati a cuor leggero sull'altare della sostenibilità di sistema. L'estensione delle tutele lavoristiche, previdenziali e assicurative dovrà essere, piuttosto, accompagnata dalla predisposizione di una normazione contributiva e fiscale che permetta al sistema di esistere e che, soprattutto, promuova lo sviluppo delle piccole e medie realtà associative. Un contributo fondamentale, in ogni caso, verrà fornito dai risultati a cui è giunto il richiamato tavolo tecnico, che ha affrontato e cercato di dar soluzione agli aspetti più controversi della riforma¹⁵⁷.

1.3- L'entrata in vigore della nuova disciplina

Sono stati più volte previsti, negli scorsi mesi, rinvii concernenti l'entrata in vigore di parte della disciplina del d. lgs. 36/2021. La ragione è da individuarsi nella volontà del legislatore di apportare interventi correttivi alla normativa delineata, anche per il tramite degli spunti forniti dai portatori di interessi del settore e dagli esperti del tavolo tecnico precedentemente richiamato. Con riferimento alle tutele che verranno prese in considerazione, bisogna evidenziare come assumano rilievo le prescrizioni di cui alla l. 69/2021, con la quale è stato convertito in legge il primo decreto sostegni. La legge in esame, infatti, ha previsto, tra le altre cose, la proroga al 31 dicembre 2023 dell'entrata in vigore delle norme in materia di contratto di lavoro sportivo (artt. 25-37).

2- I controlli medici degli sportivi

¹⁵⁵ Il termine per l'invio del contributo da parte dei soggetti interessati, inizialmente fissato in 75 giorni dalla pubblicazione della comunicazione d'avvio della consultazione sul sito del Dipartimento per lo sport, è stato poi prorogato sino al 4 ottobre 2021, in virtù delle numerosissime richieste pervenute in tal senso.

¹⁵⁶Ad oggi, la carica in questione è ricoperta dalla nota ex schermitrice italiana Valentina Vezzali.

¹⁵⁷ Per una breve disamina delle problematiche affrontate dal tavolo tecnico, v. G. MARTINELLI, 2022: *parte la riforma dello sport*, in *Euroconference.it*, 29 dicembre 2021.

2.1- I controlli medici: evoluzione della disciplina e normativa vigente

Lo sport e l'attività motoria, pur costituendo mezzi utili alla promozione della salute individuale e collettiva, implicano l'accettazione di rischi o, in ogni caso, della possibilità di mettere a repentaglio la propria incolumità: l'uso del corpo nell'attività sportiva, infatti, comporta la probabilità di procurarsi danni, a volte anche irreversibili¹⁵⁸. È evidente, dunque, come il dovere di non arrecare danni e, addirittura, di non attentare alla propria salute appaiano talvolta incompatibili con lo svolgimento dell'attività sportiva, che risulta in ogni caso finalizzata all'attuazione di altri valori costituzionalmente garantiti, quali, ad esempio, la libertà di autodeterminarsi dell'atleta¹⁵⁹. Posto ciò, si può al contempo escludere che esista un'assoluta preminenza del diritto alla salute, desumibile dall'art. 32 Cost., nell'esercizio dell'attività sportiva, visto che l'ordinamento giuridico, facendo proprio ogni interesse umano degno di tutela ed ampliando i diritti di libertà dei consociati, abbandona aprioristiche scale di valori per effettuare, piuttosto, situazionali giudizi di ponderazione e bilanciamento tra opposti interessi¹⁶⁰. Nonostante il diritto alla salute debba essere bilanciato con gli altri interessi costituzionalmente tutelati che vengono in gioco, appare logico che debba essere adottato ogni mezzo utile a prevenire eventuali situazioni capaci di compromettere lo stato di salute psicofisica dell'atleta. Proprio in virtù di ciò sorge la disciplina dei controlli medici degli sportivi: vengono individuati specifici controlli a cui il soggetto, sulla base dell'attività svolta, deve sottoporsi, il tutto al fine di accertare l'insussistenza di situazioni cliniche che rendano impossibile lo svolgimento dell'attività sportiva in sicurezza. Basti pensare, per comprendere l'importanza dei controlli in esame, alla tragica morte del calciatore Davide Astori, capitano della squadra Fiorentina, deceduto nella sua camera d'hotel il 4 marzo 2018. Pare, ad oggi, che il tragico evento, causato da un arresto cardiaco dovuto ad una cardiomiopatia aritmogena, si sarebbe potuto evitare col corretto espletamento dei controlli medici previsti¹⁶¹.

Non è casuale, dunque, che il legislatore si sia occupato della tematica già a partire dalla metà del 900'. Il primo intervento normativo in materia, infatti, risale

¹⁵⁸ Così AGRIFOGLIO, *Le responsabilità del medico sportivo*, Torino, 2010, 49; 60.

¹⁵⁹ Ivi, 62.

¹⁶⁰ Ivi, 62-63, ove l'autore richiama, sul giudizio di bilanciamento tra diversi valori, A. FALZEA, *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto del diritto.*, Milano, 2008, 23 ss., secondo cui «ogni ordinamento giuridico può considerarsi una gerarchia di valori giuridici, perché tutte le sue norme sono l'esito di un apprezzamento dei valori in gioco o, come usualmente si dice, di una ponderazione degli interessi, che rispetto a una determinata realtà di fatto (o fattispecie) urgono per essere prescelti e garantiti. Ponderare significa riconoscere o attribuire a ogni valore un suo specifico peso e il quadro complessivo che risulta dalle operazioni di ponderazione si risolve in una scala gerarchica al cui vertice sta il valore o il complesso dei valori ritenuti sommi e fondamentali e, in ordine successivo e graduato, tutti gli altri valori che il diritto prende in considerazione».

¹⁶¹ Con riferimento alla vicenda di Davide Astori, il Tribunale di Firenze ha riconosciuto in primo grado la colpevolezza del medico sportivo Giorgio Galanti, sostenendo che la condotta dell'imputato ha impedito l'accertamento della malattia, avendo egli omesso di compiere atti necessari all'avvio dell'iter diagnostico capace di salvare la vita del calciatore.

alla legge 28 dicembre 1950, n. 1055, con cui si prevede l'affidamento della tutela sanitaria delle attività sportive agonistiche alla Federazione Medico Sportiva Italiana¹⁶².

Il provvedimento menzionato viene abrogato dalla l. 26 ottobre 1971, n. 1099, relativa alla «Tutela sanitaria delle attività sportive», con cui si sancisce che l'esercizio della tutela sanitaria delle attività sportive spetti alle regioni, secondo un programma fissato di concerto con il Ministero della sanità. Particolarmente innovativa rispetto alla disciplina previgente è l'estensione degli accertamenti obbligatori a tutti coloro che svolgono o intendano svolgere attività sportive agonistiche, per il tramite di «accertamento obbligatorio, con visite mediche di selezione e di controllo periodico, dell'idoneità generica e della attitudine di chi intende svolgere o svolge attività agonistico sportive».

Anche la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, ossia la l. 23 dicembre 1978, n. 833, detta norme specifiche a riguardo. Oltre a stabilire che la tutela sanitaria delle attività sportive viene riconosciuta come uno degli obiettivi del Servizio Sanitario Nazionale, importantissima è la prescrizione per cui la medicina dello sport e la tutela sanitaria in ambito sportivo rientrano fra i compiti delle Unità Sanitarie Locali (USL), sulle quali grava il compito di provvedere agli accertamenti, alle certificazioni e ad ogni altra prestazione medico legale spettante al servizio sanitario nazionale¹⁶³.

Posta questa disciplina generale, bisogna ora osservare come le prescrizioni in materia di controlli medici dello sportivo si differenzino in base alla tipologia di attività svolta dal singolo. Il legislatore, infatti, richiede differenti certificazioni a seconda che l'attività prestata sia svolta in ambito "professionistico" o "dilettantistico"; il mondo del dilettantismo, poi, viene suddiviso a seconda che si pratichi attività "agonistica" o "non agonistica". Come si vedrà, poi, viene in ultimo disciplinata anche la categoria di coloro che praticano attività "ludico-motoria ed amatoriale".

2.1.1- I controlli medici degli sportivi professionisti

Il mondo dello sport professionistico è regolamentato dalla l. 23 marzo 1981, n. 91. All'interno del richiamato provvedimento si rinviene quella che è la definizione di sportivo professionista: l'art. 2 sancisce che tale qualifica è da riconoscere agli atleti, allenatori, direttori tecnico-sportivi e preparatori atletici che esercitano l'attività sportiva a titolo oneroso con carattere di continuità nell'ambito delle discipline regolamentate dal CONI e che conseguono la qualificazione delle Federazioni Sportive Nazionali. Queste ultime, poi, riconoscono la menzionata qualifica sulla base delle proprie norme interne e con l'osservanza delle direttive

¹⁶² Cfr. F. BRIGUGLIO, *La tutela sanitaria delle attività sportive*, in BOTTARI (a cura di), *Attività motorie e attività sportive: problematiche giuridiche*, Padova, 2002.

¹⁶³ Con riferimento a ciò, veniva prevista all'art. 61, comma 4, una disciplina transitoria: fino a quando non fosse stato emanato il provvedimento di costituzione delle USL, la tutela sanitaria delle attività sportive sarebbe stata assicurata, nelle regioni che non avessero emanato proprie norme in materia, dal CONI.

stabilite dal CONI per la distinzione dell'attività dilettantistica da quella professionistica.

Ad occuparsi della materia dei controlli medici è l'articolo 7¹⁶⁴. Anzitutto, l'articolo stabilisce che l'attività sportiva professionistica si svolge sotto controlli medici, secondo norme stabilite dalle Federazioni Sportive Nazionali ed approvate con decreto del Ministro della Sanità, sentito il Consiglio Sanitario Nazionale.

Per ogni sportivo professionista è prevista l'istituzione di una scheda sanitaria, il cui aggiornamento deve avvenire ogni sei mesi; in sede di aggiornamento, vanno ripetuti i test clinici e diagnostici. Istituzione, aggiornamento e custodia della suddetta scheda sono di competenza della società sportiva d'appartenenza, salvo l'instaurarsi di un rapporto di lavoro autonomo¹⁶⁵, situazione in cui spetterebbe agli atleti stessi l'assolvimento di tali oneri. Del tema della scheda sanitaria tratta poi il d.m. 13 marzo 1995 del Ministero della Sanità, recante "Norme sulla tutela sanitaria degli atleti professionisti". Il provvedimento in questione, disciplinando la tutela dell'attività sportiva professionistica da parte degli atleti delle federazioni sportive riconosciute dal CONI aventi un settore professionistico¹⁶⁶, sancisce che l'istituzione della scheda spetta alla società sportiva nel momento della costituzione del rapporto di lavoro con l'atleta di cui all'art. 4, l. 23 marzo 1981, n. 91. L'aggiornamento e la custodia, per la durata del rapporto di lavoro, spettano invece al medico sociale. Per quel che concerne gli sportivi autonomi, la scheda sanitaria viene invece redatta dal medico di fiducia dell'atleta, individuato tra i medici specialisti in medicina dello sport (art. 5).

Grande importanza, poi, assume la richiamata figura del medico sociale. L'art. 6, d.m. 13 marzo 1995, anzitutto, stabilisce che il medico sociale, specialista in medicina dello sport, è il responsabile sanitario della società sportiva professionistica; in virtù di ciò, deve essere iscritto in apposito elenco presso la federazione sportiva di appartenenza. L'articolo 7, invece, ne disciplina i compiti all'interno della società sportiva presso cui opera. Egli provvede, per conto della

¹⁶⁴ L'articolo 7 appronta sì una specifica disciplina in ragione della specialità dell'attività prestata, ma è importante evidenziare come esso non esaurisca la gamma delle disposizioni volte a garantire il diritto alla salute nello svolgimento dell'attività sportiva. Sul punto V. FRATTAROLO, *Il rapporto di lavoro sportivo professionistico*, in *ilnuovodirittosportivo.it*, 29 marzo 2018, 68-69.

¹⁶⁵ È in tal senso rilevante l'art. 3, l. 23 marzo 1981, n. 91, recante "Prestazione sportiva dell'atleta". L'articolo indica che la prestazione a titolo oneroso dell'atleta costituirà oggetto di contratto di lavoro autonomo qualora ricorra almeno uno dei requisiti che seguono:

- a) l'attività sia svolta nell'ambito di una singola manifestazione sportiva o di più manifestazioni tra loro collegate in un breve periodo di tempo;
- b) l'atleta non sia contrattualmente vincolato per ciò che riguarda la frequenza e sedute di allenamento;
- c) la prestazione che è oggetto del contratto, pur avendo carattere continuativo, non superi otto ore settimanali oppure cinque giorni ogni mese ovvero trenta giorni ogni anno.

¹⁶⁶ Ad oggi, le Federazioni che riconoscono un settore professionistico sono solamente quattro: Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC), Federazione Ciclistica Italiana (FCI), Federazione Italiana Golf (FIG), e Federazione Italiana Pallacanestro (FIP). In passato, facevano parte della ristretta cerchia anche la Federazione Motociclistica Italiana (FMI) e la Federazione Pugilistica Italiana (FPI), uscite dal novero rispettivamente nel 2008 e nel 2013.

società, all'istituzione ed aggiornamento della scheda sanitaria, curandone la regolare tenuta, il tutto sotto sua esclusiva responsabilità. La scheda va compilata basandosi sulle risultanze degli accertamenti eseguiti alle scadenze stabilite ed andrà aggiornata in qualsiasi momento possa verificarsi un rilevante mutamento delle condizioni di salute dell'atleta. La figura del medico sociale trova menzione anche all'interno della l. 91/81: ai sensi dell'art. 7, infatti, egli è responsabile della tutela della salute degli atleti professionisti legati da rapporto di lavoro subordinato con la società sportiva d'appartenenza. In virtù del suddetto ruolo, garantisce il puntuale ed effettivo assolvimento degli adempimenti sanitari previsti dalle norme vigenti. Egli cura l'effettuazione periodica dei controlli e degli accertamenti clinici previsti, nonché l'effettuazione di ogni ulteriore accertamento che ritenga doveroso; allo stesso tempo, è tenuto alla verifica costante dello stato di salute dell'atleta e dell'esistenza di eventuali controindicazioni alla pratica dell'attività professionale. Per svolgere le attività poc'anzi menzionate, il medico sociale si avvale dei centri di medicina dello sport pubblici o privati autorizzati e accreditati dalle regioni o dalle province autonome. Il medico è tenuto a garantire, oltre alla scheda sanitaria, la stesura di una cartella clinica per ciascun atleta, proposta dalla federazione sportiva di appartenenza e conforme al modello approvato dal Ministero della Sanità. La cartella in questione viene affidata al medico per tutto il periodo di rapporto di lavoro tra l'atleta e la società sportiva, con il vincolo del segreto professionale e nel rispetto di ogni altra disposizione di legge. In ogni caso, il medico sociale conserva la cartella per almeno dieci anni dopo la cessazione del rapporto¹⁶⁷.

L'autorizzazione da parte delle singole federazioni nazionali allo svolgimento dell'attività sportiva professionistica è, dunque, subordinata all'espletamento ed alle risultanze degli accertamenti clinici e diagnostici previsti, che vanno poi registrati all'interno della scheda sanitaria. Posto ciò, in base a quanto sancito dal d.m. 18 febbraio 1982, recante "Norme per la tutela sanitaria dell'attività sportiva agonistica", è necessario il possesso del certificato di idoneità all'attività sportiva agonistica. Quest'ultimo viene rilasciato unicamente da specialisti in medicina dello sport che operano presso centri pubblici o privati di medicina dello sport autorizzati ed accreditati dalle regioni o province autonome¹⁶⁸.

Preme, a questo punto, soffermarsi brevemente su alcuni aspetti. Gli interventi legislativi concernenti la tutela sanitaria degli sportivi professionisti hanno approntato una tutela dal carattere meramente preventivo,

¹⁶⁷ Posto ciò, risulta utile chiarire la differenza tra scheda sanitaria e cartella clinica. La prima è un documento realizzato dalla società all'atto di instaurazione del rapporto di lavoro subordinato con l'atleta; essa viene redatta ed aggiornata almeno ogni sei mesi dal medico sociale. La scheda verrà poi trasmessa ai futuri medici sociali dell'atleta, accompagnandolo per tutto il corso dell'attività professionistica; essa costituisce, sostanzialmente, lo "storico" sanitario del soggetto. La cartella clinica, invece, è una scrittura affidata al medico sociale per tutta la durata del rapporto intercorrente tra atleta e società; al termine del rapporto lavorativo, questa verrà consegnata, in copia, unicamente all'atleta. In ogni caso, il medico sociale conserva la cartella per almeno dieci anni dopo la cessazione del rapporto.

¹⁶⁸ V. L. COLANTUONI, *Diritto sportivo*, Torino, 2020, 555-556, per le questioni concernenti il criterio dell'accREDITAMENTO delle strutture.

contravvenendo al principio della globalità degli interventi sanitari, che prevede la pienezza delle prestazioni preventive, curative e riabilitative¹⁶⁹. È infatti evidente, all'interno dell'art. 7, l. 91/81, l'assenza di qualsivoglia accenno alle menzionate prestazioni curative e riabilitative. Conseguentemente, è possibile affermare che il legislatore abbia predisposto una copertura solo parziale con riferimento alla tutela sanitaria dello sportivo professionista. Si tratta, ai fini pratici, di una lacuna assai grave. La normativa lascia infatti intendere che gli sportivi professionisti possano fruire unicamente delle prestazioni garantite, in quanto cittadini, dall'art. 63 della l. 833/1978, ai sensi del quale «i cittadini che, secondo le leggi vigenti, non sono tenuti all'iscrizione ad un istituto di natura pubblica, sono assicurati presso il Servizio Sanitario Nazionale», dovendo conseguentemente «versare annualmente, anche per i familiari a carico, un contributo per l'assistenza di malattia [...]»¹⁷⁰. Gli sportivi professionisti, nonostante siano stati a tutti gli effetti qualificati come lavoratori, vengono dunque equiparati, per quel che concerne la tutela sanitaria, a qualsiasi altro cittadino, con tutti i conseguenziali oneri contributivi. Sulla scorta di quanto esposto, si è prospettato il problema della coerenza o meno della struttura interna dell'art. 7 con il carattere di esaustività cui allude la rubrica del titolo medesimo (l'art. 7, infatti, è rubricato "tutela sanitaria").

2.1.2- I controlli medici degli sportivi agonisti dilettanti

La categoria degli sportivi dilettanti non trova definizione all'interno del nostro ordinamento: i suoi tratti, di fatto, vengono delineati in senso negativo, in quanto vi rientra tutto ciò che non è professionismo. Vanno ad essa ricondotti, dunque, i soggetti che, pur possedendo le caratteristiche di cui all'art. 2, l. 91/81, svolgono attività sportiva con associazioni non riconosciute dal CONI; gli atleti che praticano uno sport per cui il CONI non ha riconosciuto il settore professionistico; chi, pur esercitando discipline riconosciute come professionistiche, milita in campionati qualificati come dilettantistici¹⁷¹.

La regolamentazione dei controlli medici delle attività agonistiche dilettantistiche viene a lungo trascurata dal legislatore, che, nonostante la progressiva diffusione del fenomeno, si occupa principalmente del settore professionistico. La situazione inizia però a mutare con la l. 833/1978 e con il successivo d.l. 30 dicembre 1979, n. 633¹⁷². All'interno del provvedimento in ultimo richiamato, convertito poi nella l. 29 febbraio 1980, n. 33, vengono previste

¹⁶⁹ Sul punto ivi, 554 e 557; v. anche G. NICOLELLA, *La tutela sanitaria degli sportivi professionisti*, in Altalex.it, disponibile al seguente link: <https://www.altalex.com/documents/news/2008/06/18/la-tutela-sanitaria-degli-sportivi-professionisti>, ove l'autore specifica che la tendenza a focalizzarsi unicamente sulla tutela preventiva sia riscontrabile, indicativamente, all'interno di tutte le normative concernenti la tutela sanitaria in ambito sportivo.

¹⁷⁰ NICOLELLA, *La tutela sanitaria*, op. cit.

¹⁷¹ Sulla definizione di dilettantismo e sui soggetti che vi rientrano, v. COLANTUONI, *Diritto sportivo*, op. cit., 146; PITTALIS, *Sport e diritto*, op. cit., 186-187.

¹⁷² v. BRIGUGLIO, *La tutela sanitaria*, op. cit.

le forme nelle quali dev'essere erogata l'assistenza sanitaria a tutti i cittadini in attesa dell'approvazione del piano sanitario nazionale. Al contempo, il provvedimento stabilisce che l'assistenza sanitaria deve ricomprendere anche la tutela sanitaria delle attività sportive. Infine, l'articolo prevede che i controlli vadano effettuati, oltre che dai medici della Federazione medico-sportiva italiana, anche dal personale delle strutture pubbliche e private convenzionate, con le modalità fissate dalle regioni d'intesa col CONI.

I generali criteri indicati vengono poi definiti con il d.m. 18 febbraio 1982, recante "Norme per la tutela sanitaria dell'attività sportiva agonistica". Anzitutto, il decreto prevede che coloro che praticano attività sportiva agonistica devono sottoporsi previamente e periodicamente al controllo dell'idoneità specifica allo sport che svolgono o intendono svolgere. La disposizione in esame risulta importantissima: viene, anche in questo caso, subordinato lo svolgimento dell'attività sportiva agonistica alle risultanze degli accertamenti clinici e al conseguente riconoscimento dell'idoneità specifica al singolo sport. All'accertamento di idoneità segue il rilascio del relativo certificato, la cui validità permane fino alla successiva visita periodica¹⁷³. La presentazione del certificato di idoneità diviene, dunque, *condicio sine qua non* per la partecipazione alle attività agonistiche. Il protocollo di visita è valido su tutto il territorio nazionale, con varianti in funzione delle differenti discipline. La certificazione specifica per la disciplina praticata è fondamentale: solo così il medico può valutare il c.d. "rischio sportivo", con riferimento alla peculiare anamnesi, sesso, età e altre caratteristiche¹⁷⁴. Il medico visitatore ha, poi, la facoltà di richiedere ulteriori esami specialistici e strumentali, nel caso abbia un motivato sospetto clinico.

L'atleta può essere dichiarato idoneo, provvisoriamente non idoneo in attesa di altri accertamenti o non idoneo. Nel caso dell'inidoneità permanente, l'esito negativo viene comunicato, entro cinque giorni, all'interessato ed al competente ufficio regionale. Avverso il giudizio negativo lo sportivo può proporre, nel termine di trenta giorni, ricorso dinanzi ad una Commissione Regionale di Appello.

Specifiche discipline sono poi dedicate alla certificazione con riferimento all'attività agonistica degli sportivi disabili. Il tutto è contenuto all'interno del decreto del Ministro della Sanità del 4 marzo 1993 e nelle linee guida mediche del CIP, anche nell'identificazione della pratica agonistica di cui al d.m. 4 marzo 1993. Nella disciplina in esame si tiene conto delle differenti patologie e/o limitazioni ed al rischio specifico delle varie discipline sportive, sia in gara che in allenamento¹⁷⁵.

Predisposta la disciplina da applicare allo sport agonistico non professionistico, ci si è interrogati su quali attività dovessero essere concretamente ricondotte alla classificazione in esame. Il d.m. 18 febbraio 1982, infatti, stabilisce che «la qualificazione agonistica a chi svolge attività sportiva è

¹⁷³ La durata del certificato, solitamente, è annuale, salvo per alcuni sport per i quali è biennale (es. golf).

¹⁷⁴ V. COLANTUONI, *Diritto sportivo*, op. cit., 558-559.

¹⁷⁵ Ibid.

demandata alle Federazioni Sportive Nazionali o agli enti sportivi riconosciuti» (art. 1, comma 2). Solo in seguito, con la circolare n. 7 del 31 gennaio 1983 del Ministero della Sanità, si trova una parziale soluzione al problema. All'interno di essa viene, anzitutto, giustificata la mancanza di una chiara definizione. Si spiega, infatti, che la commissione tecnico-consultiva ha ritenuto che l'attività agonistica non possa essere definita in termini tecnico-giuridici appropriati ed univoci per tutti gli sport. Per tale motivo, si è preferito attribuire alle Federazioni Sportive Nazionali ed agli Enti riconosciuti dal CONI il compito di identificare i confini entro cui l'attività assume la configurazione di agonistica. Precisato ciò, la circolare fa però riferimento ad una precisa interpretazione di quella che dev'essere la componente agonistica nell'ambito delle singole attività sportive. Si afferma che «essa deve intendersi come quella forma di attività sportiva praticata sistematicamente e/o continuativamente e soprattutto in forme organizzate dalle Federazioni Sportive Nazionali, dagli Enti di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI e dal Ministero della Pubblica Istruzione per quanto riguarda i Giochi della Gioventù a livello Nazionale, per il conseguimento di prestazioni sportive di un certo livello»¹⁷⁶.

2.1.3- I controlli medici degli sportivi non agonisti

Passando ora in rassegna la materia dei controlli medici e delle certificazioni per l'attività sportiva non agonistica, è necessario constatare come la disciplina vigente sia il frutto di un vero e proprio *revirement* del legislatore, che se in un primo momento aveva notevolmente aumentato il novero delle fattispecie per cui fosse obbligatorio il possesso della certificazione sanitaria, in seguito ha rivisto la sua scelta, con la conseguenza che, ad oggi, numerose sono le attività potenzialmente pericolose svolte senza l'obbligo di preventivi controlli medici¹⁷⁷.

In linea con quanto enunciato poc'anzi, la materia in esame è stata quella toccata negli ultimi anni dal maggior numero di interventi legislativi. Al d.m. 28 febbraio 1938, che per lungo periodo ne regola gli aspetti, segue il d.l. 13 settembre 2012, n. 158 (il c.d. "Decreto Balduzzi"), convertito con modificazioni dalla l. 8 novembre 2012, n. 189. L'art. 7, comma 11, prevede che «al fine di salvaguardare la salute dei cittadini che praticano un'attività sportiva non agonistica o amatoriale il Ministro della Salute, con proprio decreto, adottato di concerto con il Ministro delegato al turismo e allo sport, dispone garanzie sanitarie mediante l'obbligo di idonea certificazione medica, nonché linee guida per l'effettuazione di controlli sanitari sui praticanti e per la dotazione e l'impiego,

¹⁷⁶ Il testo completo della circolare è disponibile al seguente link: <https://www.fmsi.it/images/pdf/leggi/circolare7del1983MinisterodellaSanita.pdf>

¹⁷⁷ Così E. INDRACCOLO, *Le certificazioni sanitarie di idoneità all'esercizio di attività sportive*, in *Riv. Dir. Sport*, fasc. 2, 2015, 301, ove l'autore spiega che il legislatore, probabilmente sulla scia emotiva connessa ad episodi di "morte improvvisa" in ambito sportivo (tra cui figura il tragico caso riguardante Piermario Morosini, calciatore deceduto il 14 aprile 2012 a seguito di un malore patito durante la partita del campionato di Serie B fra Pescara e Livorno), aveva mostrato di voler rafforzare il sistema di tutele per la salute degli atleti, estendendo la certificazione obbligatoria anche per le attività amatoriali e ludico-motorie. In seguito, col c.d. decreto semplificazioni, l'obbligo in questione è venuto meno.

da parte di società sportive sia professionistiche che dilettantistiche, di defibrillatori semiautomatici e di eventuali altri dispositivi salvavita».

Il Ministero della Salute, quindi, interviene col d.m. 24 aprile 2013¹⁷⁸. L'attività sportiva non agonistica viene definita all'interno dell'art. 3, comma 1: «si definiscono attività sportive non agonistiche quelle praticate dai seguenti soggetti: a) gli alunni che svolgono attività fisico-sportive organizzate dagli organi scolastici nell'ambito delle attività parascolastiche; b) coloro che svolgono attività organizzate dal CONI, da società sportive affiliate alle Federazioni Sportive Nazionali, alle Discipline Sportive Associate, agli Enti di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI, che non siano considerati atleti agonisti ai sensi del decreto ministeriale 18 febbraio 1982; c) coloro che partecipano ai giochi sportivi studenteschi nelle fasi precedenti a quella nazionale». Viene poi previsto che i soggetti menzionati debbano sottoporsi al controllo medico annuale volto a determinarne l'idoneità alla pratica sportiva. La certificazione di idoneità viene rilasciata dal medico di medicina generale o dal pediatra di libera scelta, relativamente ai propri assistiti, o dal medico specialista in medicina dello sport (art. 3, comma 2).

Successivamente, interviene ad occuparsi del tema delle certificazioni in esame il d.l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013, n. 98. L'art. 42-bis del decreto prevede che «al fine di salvaguardare la salute dei cittadini promuovendo la pratica sportiva, per non gravare cittadini e Servizio sanitario nazionale di ulteriori onerosi accertamenti e certificazioni, è soppresso l'obbligo di certificazione per l'attività ludico-motoria e amatoriale previsto dall'art. 7, comma 11, del decreto-legge 13 settembre 2012, n. 158, convertito, con modificazioni, dalla l. 8 novembre 2012, n. 189, e dal decreto del ministro della salute 24 aprile 2013, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 169 del 20 luglio 2013»¹⁷⁹

In seguito, il d.m. 8 agosto 2014 (c.d. "decreto Lorenzin") definisce le «Linee guida di indirizzo in materia di certificati medici per l'attività sportiva non agonistica»; successivamente, con la nota esplicativa del 16 giugno 2015, il Ministero arriva ad evidenziare che per i soggetti di cui all'art. 3, comma 1, lett. b), d.m. 24 aprile 2013, sono da intendersi le persone fisiche tesserate in Italia, specificando che spetta al CONI la classificazione delle attività sportive non agonistiche ai fini della determinazione dell'eventuale obbligo di certificazione¹⁸⁰.

Proprio in virtù di quanto sancito all'interno della nota integrativa, interviene la circolare del CONI del 10 giugno 2016. Il CONI, al fine di stabilire l'esistenza o meno dell'obbligo di certificazione sanitaria in relazione all'esercizio dell'attività sportiva non agonistica e di favorire l'uniformazione del regime normativo in materia, distingue tre differenti categorie di soggetti. I primi sono i tesserati che svolgono attività sportive regolamentate per i quali sussiste l'obbligo di certificato di idoneità non agonistico. Rientrano in questa categoria i tesserati

¹⁷⁸ Il decreto in questione ha ridefinito il sistema certificazioni, abrogando esplicitamente, all'art. 7, il previgente d.m. 28 febbraio 1983.

¹⁷⁹ Col provvedimento in esame veniva, di fatto, posto in essere il *revirement* di cui si è parlato in precedenza.

¹⁸⁰ COLANTUONI, *Diritto sportivo*, op. cit., 559.

in Italia, non agonisti, che svolgono attività organizzate dal CONI, da società o associazioni sportive affiliate a Federazioni Sportive Nazionali, Discipline Associate o enti di Promozione sportiva, ad esclusione degli appartenenti alla seconda categoria, di cui si dirà nel prosieguo. Per questi soggetti sussiste l'obbligo del certificato di idoneità non agonistico. Alla seconda categoria appartengono i tesserati che svolgono attività sportive che non comportano impegno fisico (es. bowling, golf, tiro a segno). I soggetti in questione non sono tenuti all'obbligo di certificazione sanitaria, ma si raccomanda, in ogni caso, un controllo medico prima dell'avvio dell'attività sportiva. Infine, vengono menzionati i tesserati che siano stati dichiarati "non praticanti" dalle Federazioni Sportive Nazionali, dalle Discipline Sportive Associate e dagli Enti di Promozione Sportiva. I soggetti in questione non sono sottoposti all'obbligo di certificazione sanitaria.

Viene, infine, in rilievo il decreto emanato dal Ministero della Salute di concerto col Ministro per lo Sport del 28 febbraio 2018, che sopprime l'obbligo del certificato medico per la pratica dell'attività sportiva in età prescolare (0-6 anni), ad eccezione di casi specifici indicati dai pediatri.

2.1.4- I controlli medici degli sportivi amatori

In ultimo, occorre analizzare la disciplina concernente i controlli medici degli sportivi amatori. L'attività amatoriale trova definizione all'interno del d.m. 24 aprile 2013, dove si indica che: «è definita amatoriale l'attività ludico motoria, praticata da soggetti non tesserati alle Federazioni Sportive Nazionali, alle Discipline Associate, agli Enti di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI, individuale o collettiva, non occasionale, finalizzata al raggiungimento e mantenimento del benessere psicofisico della persona, non regolamentata da organismi sportivi, ivi compresa l'attività che il soggetto svolge in proprio, al di fuori di rapporti con organizzazioni o soggetti terzi».

L'obbligo di certificazione esistente per l'attività in questione, previsto proprio dal menzionato decreto ministeriale¹⁸¹, viene soppresso con l'emanazione della l. 9 agosto 2013, n. 98 (c.d. "Decreto del Fare"). Il tutto, poi, viene ribadito all'interno del decreto Lorenzin. Ad oggi, dunque, la certificazione è da considerarsi facoltativa. I soggetti interessati possono ottenerla da qualsiasi medico iscritto all'Ordine dei Medici secondo il modello predefinito dall'allegato B al d.m. 24 aprile 2013; la validità è annuale e può prevedere limitazioni. Nella

¹⁸¹ Sul punto INDRACCOLO, *Le certificazioni sanitarie*, op. cit., 306, ove l'autore spiega come l'art. 2, ai commi 2, 3 e 4, ora abrogati, prevedesse disposizioni a tutela della salute degli sportivi in esame. In particolare, era imposta una certificazione specifica qualora l'attività fosse prestata «in contesti organizzati e autorizzati all'esercizio nel rispetto delle disposizioni normative vigenti», da presentare all'atto di iscrizione o avvio delle attività, «all'incaricato della struttura o luogo presso cui essa si svolge, e conservata in tali sedi in copia fino alla data di validità o fino alla cessazione dell'attività stessa». Rimanevano esclusi dagli obblighi di certificazione i soggetti di cui al comma 5, ossia: «1) coloro che effettuano l'attività ludico-motoria in forma autonoma e al di fuori di un contesto organizzato ed autorizzato; 2) chi svolge, anche in contesti autorizzati e organizzati, attività motoria occasionale, effettuata a scopo prevalentemente ricreativo e in modo saltuario e non ripetitivo; 3) i praticanti di alcune attività ludico-motorie con ridotto impegno cardiovascolare, quali bocce (escluse bocce in volo), biliardo, golf, pesca sportiva di superficie, caccia sportiva, sport di tiro, ginnastica per anziani, "gruppi cammino" e attività assimilabili nonché i praticanti di attività prevalentemente ricreative, quali ballo, giochi da tavolo e attività assimilabili».

pratica, il certificato in questione viene spesso richiesto dai gestori degli impianti sportivi, soprattutto per finalità di tutela assicurativa dell'utente¹⁸².

Peculiare, poi, è la certificazione prevista dal d.m. 24 aprile 2013 per i soggetti non tesserati che partecipino a manifestazioni non agonistiche o di tipo ludico-motorio ad "elevato impegno cardiovascolare", quali manifestazioni podistiche di lunghezza superiore a 20 km, gran fondo di ciclismo, nuoto, sci di fondo o altre discipline ed attività analoghe che siano "patrocinate" da Federazioni Sportive Nazionali, Discipline Associate o Enti di Promozione Sportiva. In tal caso, l'art. 4 prevede che le certificazioni per tali eventi siano rilasciate dai medici di cui all'art. 3, comma 2 del medesimo decreto, su apposito modello predefinito¹⁸³.

2.2- La disciplina dei controlli: quale sicurezza per gli sportivi?

Posta la disciplina di cui sopra, preme a questo punto domandarsi se le prescrizioni ad oggi vigenti in materia di controlli medici siano idonee a garantire la miglior tutela possibile per gli sportivi.

Pare a chi scrive che sia condivisibile l'opinione degli esponenti della dottrina che ritengono insoddisfacenti i criteri utilizzati dal legislatore ai fini dell'individuazione degli accertamenti sanitari necessari all'esercizio in sicurezza dell'attività sportiva¹⁸⁴. In particolare, il concetto di agonismo su cui si fonda l'intera disciplina risulta inadeguato a garantire adeguata tutela¹⁸⁵: molte, infatti, sono le situazioni che, pur non essendo riconducibili all'interno della categorizzazione in esame, implicano l'esercizio di un'attività di intensità tale da poter comportare una compromissione dell'integrità psicofisica di un soggetto, in presenza di patologie o disfunzioni diagnosticabili¹⁸⁶. Il legislatore, ricorrendo al termine "agonismo", è poi incappato in un grave errore semantico, in quanto il concetto sottinteso non corrisponde affatto al significato del sostantivo¹⁸⁷. Con

¹⁸² COLANTUONI, *Diritto sportivo*, op. cit., 560.

¹⁸³ *Ivi*, 561.

¹⁸⁴ In tal senso INDRACCOLO, *Le certificazioni sanitarie*, op. cit., 307 ss.

¹⁸⁵ Così F. ANTONIOTTI, N.M. DI LUCA, *Lineamenti di medicina legale e delle assicurazioni nello sport*, Roma, 1996, 112 e *passim*; R. CARMINA, *L'obbligo degli enti sportivi dilettantistici di tutelare la salute degli sportivi e i correlativi profili di responsabilità*, in *Resp. civ. prev.*, fasc. 1, 2015, 334 ss.

¹⁸⁶ INDRACCOLO, *Le certificazioni sanitarie*, op. cit., 307.

¹⁸⁷ Sul punto INDRACCOLO, *Rapporti e tutele nel dilettantismo sportivo*, Napoli, 2008, 112 ss.; *Ibid.*, ove l'autore spiega come l'agonismo si sostanzia in «elemento soggettivo, attinente alla sfera psicologica della persona e riconducibile esclusivamente al suo foro interno; esso attiene all'intima condizione di ciascun atleta»; con esso si deve intendere «la foga con la quale è svolta un'attività al fine di superare l'avversario, lo spirito combattivo del partecipante, l'intensità con la quale egli profonde le proprie energie psico-fisiche». Come tale, dunque, l'agonismo è «inidoneo a costituire criterio di differenziazione tra i diversi tipi di attività e di disciplina», in quanto esso può «non sussistere ai massimi livelli ed essere invece presente finanche nello sport amatoriale». La circostanza in questione, ovviamente, non potrà mutare la natura dell'attività in questione da

ogni probabilità, l'intento era quello di far riferimento al c.d. agonismo programmatico, che consiste «nel conseguire il risultato migliore non solo nella singola gara, ma, in collegamento con altre gare, anche rispetto ai risultati in esse conseguiti»¹⁸⁸. La distinzione tra le varie attività, dunque, si incentra su un elemento oggettivo, ossia la sussistenza o meno di organizzazioni che coordinino le singole gare¹⁸⁹.

Chiarito ciò, bisogna rilevare come, in ogni caso, la disciplina dei controlli medici contrasti con gli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione. Il sistema in vigore, infatti, non tutela allo stesso modo l'integrità dello sportivo «per il solo fatto che l'attività si svolge ora in categorie di vertice, ora in categorie più basse, ora con agonismo, ora a livello meramente amatoriale»¹⁹⁰. Sulla scorta delle richiamate prescrizioni costituzionali, si può affermare che le indagini imposte alle categorie di vertice dovrebbero essere estese anche agli atleti di categorie inferiori, laddove lo stress psicofisico richiesto sia equiparabile. Dunque, nel caso di attività esercitata nell'ambito di un'organizzazione sportiva (complessa o meno), l'ammissione dell'atleta all'esercizio della stessa dovrebbe essere subordinata alla presentazione di idonea certificazione sanitaria, frutto di specifici controlli parametrati sullo stress psicofisico derivante dall'attività sportiva in questione.

In ultimo, viene individuata in dottrina anche la contrarietà ai menzionati articoli della Costituzione delle disposizioni che limitano le tutele alle sole attività svolte nell'ambito di Federazioni Sportive Nazionali, Discipline Associate, Enti di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI o manifestazioni patrocinate da tali organismi¹⁹¹. Gli artt. 2, 3 e 32 Cost. vincolano infatti ogni soggetto e, nel nostro caso, qualsiasi organizzatore di attività sportiva, laddove si possa ritenere che i partecipanti si apprestano a sottoporre il loro corpo a sforzi di una determinata importanza. Plurimi, sostanzialmente, sono i punti critici della disciplina ad oggi vigente, considerazione che ci permette di riallacciarci alla disciplina introdotta

amatoriale a dilettantistica o, tanto meno, professionistica; né può giustificare una differente disciplina giuridica, specialmente in tema di tutela della salute.

¹⁸⁸ Così MARANI TORO, MARANI TORO, *Gli ordinamenti sportivi*, op. cit., 74, ove si distingue il c.d. agonismo occasionale, ossia quello caratterizzato da un'attività svolta per superare l'avversario in una singola gara, da quello programmatico, nel quale i risultati di più gare collegate tra loro indicano chi sia il vincitore.

¹⁸⁹ In tal senso si era espresso anche il Ministero della sanità con la circolare n. 7 del 31 gennaio 1983. Nonostante avesse rimesso alle Federazioni Sportive Nazionali ed agli Enti riconosciuti dal CONI il compito di fornire una definizione di attività agonistica (vista la specificità di ogni singolo sport), era stata comunque delineata la componente che ogni singola attività sportiva dovesse possedere al fine di ottenere la suddetta qualificazione. Veniva affermato che «essa deve intendersi come quella forma di attività sportiva praticata sistematicamente e/o continuativamente e soprattutto in forme organizzate dalle Federazioni Sportive Nazionali, dagli Enti di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI e dal Ministero della Pubblica Istruzione per quanto riguarda i Giochi della Gioventù a livello Nazionale, per il conseguimento di prestazioni sportive di un certo livello». Veniva, dunque, in rilievo il concetto di organizzazione.

¹⁹⁰ Così INDRACCOLO, *Le certificazioni sanitarie*, op. cit., 310.

¹⁹¹ Ibid.

con la riforma dello sport del 2021, il tutto al fine di osservare se il legislatore abbia posto rimedio alle richiamate problematiche.

2.3- I controlli medici degli sportivi nel d. lgs. 36/2021: il lavoratore sportivo

La riforma del 2021 ha apportato rilevanti innovazioni per quanto concerne la materia del lavoro sportivo. Uno dei principali meriti che vanno riconosciuti al legislatore delegato è quello di aver esteso tutele e diritti ad una platea di soggetti molto più vasta rispetto a quella presa in considerazione in precedenza. La menzionata estensione avviene principalmente grazie alla figura del lavoratore sportivo, a cui è dedicata gran parte della nuova disciplina. Al nuovo profilo professionale, grazie alla definizione ampia che lo caratterizza, va ricondotto infatti un importante numero di sportivi che in passato venivano inquadrati in maniera differente ed a cui, conseguentemente, veniva dedicata una differente disciplina. Tramite le disposizioni della riforma, il legislatore ha dunque inteso perseguire l'uguaglianza formale e sostanziale dei soggetti dell'ordinamento, promuovendo in particolare il rispetto dei principi di parità di trattamento e di non discriminazione nel lavoro sportivo.

Il concetto esposto vale, *in primis*, per i controlli medici del lavoratore sportivo: la materia è disciplinata dall'art. 32 e, in parte, dall'art 33, d. lgs. 36/2021, rubricati rispettivamente "controlli sanitari dei lavoratori sportivi" e "sicurezza dei lavoratori sportivi e dei minori".

È l'articolo 32 a contenere la maggior parte delle innovazioni in materia. Anzitutto, si stabilisce che i lavoratori sportivi, per svolgere la rispettiva attività, devono sottoporsi a controlli medici, secondo le norme stabilite dalle Federazioni Sportive Nazionali e dalle Discipline Sportive Associate ed approvate con decreto dal Presidente del Consiglio dei ministri o dall'Autorità politica da esso delegata in materia di sport, di concerto col Ministro della salute e previa intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni-Province autonome di Trento e Bolzano¹⁹².

La più grande innovazione introdotta dalla riforma è sicuramente quella concernente l'istituzione della scheda sanitaria per ogni lavoratore sportivo. Essa va istituita per ogni soggetto che svolga prestazioni di carattere non occasionale, con conseguente individuazione dei tempi utili alle rivalutazioni cliniche e diagnostiche, in relazione alla tipologia di attività sportiva svolta e alla natura dei singoli esami da effettuare. L'innovatività della prescrizione sta nel fatto che la scheda sanitaria non è più obbligatoria per la sola categoria degli sportivi professionisti¹⁹³, ma lo diventa anche per tutti coloro che, pur non svolgendo attività professionistica, rientrano nella categoria dei lavoratori sportivi. Evidente, dunque, è l'estensione del campo d'applicazione della tutela in esame: essa, grazie all'esplicito riferimento alla categoria di cui all'art. 25, d. lgs. 36/2021, va a

¹⁹² Il tutto dovrà essere disposto entro 12 mesi dall'entrata in vigore del presente decreto. Visti i continui rinvii e l'incertezza che vige oggi con riferimento alla possibile revisione della disciplina predisposta, è difficile immaginare quando ciò potrà avvenire.

¹⁹³ Come analizzato nelle precedenti fasi del lavoro, l'articolo 7 della l. n. 91/81 prevede invece che l'obbligo di istituire la scheda sanitaria riguardi solo gli sportivi professionisti.

tangere un più ampio complesso di soggetti. Per quanto attiene ai lavoratori sportivi subordinati, la scheda sanitaria va istituita, aggiornata e custodita dalle singole società o associazioni sportive d'appartenenza. Esplicita deroga è prevista, ancora una volta, per quel che concerne i lavoratori sportivi autonomi: gli oneri di cui sopra gravano sugli sportivi stessi, che devono poi depositarne duplicato presso la Federazione Sportiva Nazionale e la Disciplina Sportiva Associata. L'istituzione e l'aggiornamento della scheda costituiscono condizione per l'autorizzazione all'esercizio dell'attività da parte del lavoratore sportivo. È poi previsto che, ai fini dell'espletamento delle indagini necessarie al completamento ed aggiornamento della scheda, le Federazioni Sportive Nazionali e Discipline Sportive Associate possono stipulare apposite convenzioni con le Regioni; in tal senso, i requisiti delle strutture presso cui si svolgeranno i controlli andranno fissati con decreto. Al fine di adempiere a quanto indicato, le Regioni possono poi istituire appositi centri di medicina sportiva, nonché stipulare convenzioni con l'istituto di Medicina dello Sport.

Un ruolo importante è poi ricoperto dall'art. 33, con cui il legislatore ha voluto parificare gli obblighi previsti per le società sportive a quelli propri degli imprenditori e professionisti per quel che concerne la tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro. Viene posto in essere un rinvio generalizzato, per quanto non disciplinato dal decreto, alle vigenti disposizioni in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, purché compatibili con le modalità della prestazione sportiva. Per quel che concerne l'ambito dei controlli medici in senso stretto, sempre il primo comma sancisce che l'idoneità psicofisica del lavoratore sportivo va certificata da un medico specialista in medicina dello sport sulla scorta di indagini strumentali. Per quel che invece attiene alla sorveglianza sanitaria del lavoratore, l'onere spetta al medico competente di cui all'art. 2, comma 1, lettera h), del d. lgs. 9 aprile 2008, n. 81 (t.u. sulla salute e sicurezza sul lavoro)¹⁹⁴.

Posta la disciplina attinente alla nuova figura del lavoratore sportivo, il legislatore non si è espresso con riferimento ai controlli sanitari degli sportivi che, in virtù dei parametri indicati, non rientrino nella suddetta categorizzazione. Pare quindi di poter affermare che, salvo un intervento correttivo che preveda una specifica disciplina, varranno per costoro le disposizioni scrutinate nelle precedenti fasi del lavoro e tuttora vigenti, a cui si rinvia.

2.4- Luci e ombre della nuova disciplina: un *discrimen* illogico?

Occorre ora avanzare alcune considerazioni sulla neonata disciplina. Si è sottolineato come le disposizioni in materia di controlli medici ad oggi vigenti prevedano una tutela dal carattere meramente preventivo, in contraddizione rispetto al principio della globalità degli interventi sanitari. Si può affermare, in virtù del rinvio operato dall'art. 33, comma 1, alle «vigenti disposizioni in materia

¹⁹⁴ L'articolo 2, comma 1, lettera h) del t.u. sulla salute e sicurezza sul lavoro offre la definizione di "medico competente": si tratta del «medico in possesso di uno dei titoli e dei requisiti formativi e professionali di cui all'articolo 38, che collabora, secondo quanto previsto all'articolo 29, comma 1, con il datore di lavoro ai fini della valutazione dei rischi ed è nominato dallo stesso per effettuare la sorveglianza sanitaria e per tutti gli altri compiti di cui al presente decreto».

di tutela della salute e della sicurezza in materia di lavoro», che il legislatore sia intervenuto al fine di colmare il divario esistente tra il lavoratore sportivo e gli altri lavoratori, predisponendo una disciplina capace di garantire quella *par condicio* a più riprese richiamata dagli esponenti della dottrina¹⁹⁵.

Un ulteriore aspetto meritevole d'attenzione è quello relativo ai criteri adottati dal legislatore al fine di individuare i controlli medici a cui sottoporre l'atleta. Si è sottolineato in precedenza come il concetto di "agonismo"¹⁹⁶ su cui si fonda la disciplina attualmente in vigore non sia idoneo a garantire adeguata tutela, soprattutto laddove vengano in rilievo attività che, non essendo riconducibili all'interno del concetto di "attività sportiva agonistica", implicino comunque un'intensità tale da poter compromettere l'integrità psicofisica dello sportivo. Si è visto come la disciplina del d. lgs. n. 36/2021 sui controlli medici si rivolga alla figura del lavoratore sportivo, all'interno del quale rientrano tutti coloro che percepiscono emolumenti economici pari o superiori a diecimila euro: il *discrimen*, dunque, si basa su un parametro meramente quantitativo. Per quanto concerne la suddetta categoria, saranno importanti, al fine dell'individuazione dei controlli sanitari più adeguati, le indicazioni normative che verranno fornite, entro dodici mesi dall'entrata in vigore del decreto, dalle Federazioni Sportive Nazionali e dalle Discipline Sportive Associate. Per il resto degli sportivi, invece, sarà applicabile la normativa attualmente vigente, salvo, come già riportato in precedenza, un intervento correttivo che preveda anche per costoro una specifica disciplina. Posta la bontà dell'intento del legislatore di voler uniformare (o, perlomeno, avvicinare) la disciplina dei controlli medici di coloro che rientrano all'interno della categoria del lavoratore sportivo, pare a chi scrive che si possa rilevare un'irrazionalità di fondo alla base della differenziazione delineata tra i soggetti di cui sopra e parte di quelli che invece non rientrano nella categoria di cui all'art. 25.

Si pensi, a titolo esemplificativo, ad una squadra di calcio militante in un campionato dilettantistico, all'interno della quale operino sia giocatori che, in virtù delle loro spiccate capacità, percepiscano emolumenti superiori alla soglia precedentemente indicata, sia soggetti che non arrivino, per i più vari motivi¹⁹⁷, a percepire una somma annua di quell'ammontare. Pare a chi scrive che il fatto che la disciplina dei controlli medici di soggetti che praticano la medesima attività differisca unicamente sulla base del parametro quantitativo indicato¹⁹⁸ risulti essere, oltre che irrazionale, in contrasto con gli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione. Se, come analizzato nelle precedenti fasi del lavoro, il sistema in

¹⁹⁵ Sul punto COLANTUONI, *Diritto sportivo*, op. cit., 554 e 557.

¹⁹⁶ O meglio, come analizzato nelle precedenti fasi del lavoro, di "agonismo programmatico".

¹⁹⁷ Si pensi ai giovani che, provenendo dal settore giovanile, vengono per la prima volta aggregati alla prima squadra: ai soggetti in questione viene solitamente garantito un rimborso spese a dir poco esiguo. Ancora, si pensi a quei giocatori che, in virtù del proprio attaccamento ad una data realtà dilettantistica ed alla volontà di andare incontro alle esigenze economiche della squadra in cui militano, accettano di percepire piccole somme o, addirittura, di non percepirne.

¹⁹⁸ In tal senso, si pensi all'istituzione della scheda sanitaria, che la nuova disciplina prevede unicamente per i lavoratori sportivi.

vigore non tutela allo stesso modo l'integrità dello sportivo per il solo fatto che l'attività si svolga in categorie di vertice o in categorie più basse, ora con agonismo, ora a livello meramente amatoriale, bisogna rilevare come il criterio utilizzato dal legislatore all'interno della nuova disciplina sia altrettanto irrazionale e contrario, come detto, ai principi della Carta costituzionale. Il parametro quantitativo individuato non può essere posto alla base di una differenziazione in materia di controlli medici a cui sottoporre lo sportivo. Il legislatore, dimostrando ancora una volta una grave miopia rispetto alle problematiche già rilevate in dottrina¹⁹⁹, ha nuovamente delineato una disciplina che non tiene conto, nell'individuazione dei necessari controlli, dello stress psicofisico sostenuto dal singolo atleta. Riprendendo l'esempio di cui sopra, risulta illogico prevedere una diversa disciplina per soggetti appartenenti ad una medesima compagine calcistica: gli atleti in questione, infatti, verranno sottoposti al medesimo stress psicofisico, situazione che implica (razionalmente parlando) la predisposizione delle medesime cautele.

Si auspica che il legislatore intervenga nuovamente in materia, in modo da garantire una disciplina che tenga conto delle concrete situazioni di stress a cui gli sportivi sono sottoposti, prevedendo una disciplina che non si regga su parametri disancorati dalla tipologia di attività svolta e che imponga controlli tanto più approfonditi quanto sia maggiore lo sforzo che dall'attività deriva.

3- La tutela contro gli infortuni e le malattie professionali degli sportivi

3.1- La tutela antinfortunistica e contro le malattie professionali: generalità e normativa vigente

L'esercizio della pratica sportiva, nonostante sia prevalentemente diretto al miglioramento del benessere psicofisico ed all'intrattenimento ludico, può comportare eventi dannosi che possono interessare la lesione del diritto alla salute. Si pensi alle discipline a cui è connaturato l'uso del contatto fisico, ossia quelle che vengono usualmente definite a "violenza necessaria" (o a "contatto necessario")²⁰⁰; gli sport in questione sono caratterizzati da un più elevato rischio di lesioni. Nonostante la probabilità che ciò accada sia indubbiamente minore, lo sportivo rischia di incorrere in una lesione della propria integrità fisica anche qualora svolga attività in cui il contatto fisico è solamente eventuale (c.d. attività "a contatto eventuale") o, addirittura, ove sia del tutto estraneo alle regole della disciplina. Si pensi, in tal senso, ad un maratoneta che, distraendosi, scivoli lungo il percorso di gara ed incorra in un grave infortunio. È dunque importante che lo svolgimento dell'attività sportiva venga presidiato da adeguate tutele, idonee a salvaguardare e sgravare dagli oneri economici il soggetto che incorra in un infortunio. Proprio in virtù di quanto detto è sorta l'esigenza di introdurre nell'ordinamento un'apposita disciplina concernente la tutela assicurativa per gli

¹⁹⁹ Sul punto INDRACCOLO, *Le certificazioni sanitarie*, op. cit., *passim*.

²⁰⁰ Con riferimento alla categoria degli sport a violenza necessaria si pensi, ad esempio, al pugilato o alle arti marziali.

infortuni e le malattie professionali degli sportivi, che va ricondotta all'interno delle discipline idonee a tutelare la salute degli atleti. È indubbio che la tutela della salute prescritta dall'art. 32 della Costituzione, dunque, passi anche dall'approntamento di apposita disciplina in materia antinfortunistica.

Così come per la materia dei controlli medici, anche in questo caso assume rilevanza la distinzione tra attività sportiva dilettantistica ed attività sportiva professionistica. Il sistema, dunque, si caratterizza per una duplicità di normative volte ad assicurare specifica tutela alle figure contemplate²⁰¹.

3.1.1- La tutela contro gli infortuni e le malattie professionali degli sportivi professionisti

Il legislatore, inizialmente, provvede ad introdurre un'apposita disciplina in materia di tutela antinfortunistica a favore degli sportivi professionisti per il tramite dell'art. 8, l. 91/81. Si prevede che le società sportive d'appartenenza debbano stipulare una polizza assicurativa individuale a favore degli atleti contro il rischio di morte nei limiti assicurativi stabiliti, in relazione all'età ed al contenuto patrimoniale del contratto, dalle Federazioni Sportive Nazionali, d'intesa coi rappresentanti delle categorie interessate. L'assicurazione in questione è di natura privatistica ed è affidata alla SPORTASS, Cassa di previdenza per l'assicurazione degli sportivi istituita presso il CONI²⁰². La polizza copre gli infortuni occorsi nello svolgimento dell'attività sportiva, compresi gli allenamenti e i viaggi, e riguarda qualsiasi tipo di attività agonistica, professionistica, dilettantistica e giovanile²⁰³. Tuttavia, essa non indennizza le lesioni occorse in seguito ad infortunio derivante da simulazione; ancora, non è prevista copertura laddove le conseguenze dell'infortunio vengano dolosamente aggravate. In ultimo, non vengono coperte le conseguenze delle malattie professionali²⁰⁴. I soggetti tutelati dall'assicurazione sono unicamente gli sportivi iscritti alle Federazioni Sportive Nazionali aderenti al CONI o alle organizzazioni sportive sulle quali quest'ultimo esercita il proprio potere di vigilanza²⁰⁵.

²⁰¹ Così A. GUADAGNINO, *Tutela antinfortunistica nello sport: i rapporti di competenza INAIL/SPORTASS*, in *Altalex.com*, 26 gennaio 2006, aggiornato all'11 giugno 2013.

²⁰² La SPORTASS era stata dichiarata ente pubblico necessario, ai fini dello sviluppo economico, civile e sociale del Paese, ai sensi della l. 70/1975. Per un'analisi della storia dell'istituto e dell'ente, v. T. GERMANO, *Lavoro sportivo*, in *Digesto disc. priv. -sez. comm.*, fasc. 8, 1992, 480; LA CAVA, *Problemi assicurativi dello sport*, in *Riv. dir. sport.*, 1963, 185; GUADAGNINO, *Tutela antinfortunistica nello sport*, op. cit.

²⁰³ FRATTAROLO, *Il rapporto di lavoro sportivo*, op. cit., 71-72.

²⁰⁴ Sul punto SPADAFORA, *Diritto del lavoro sportivo*, op. cit., 245.

²⁰⁵ Sul punto Trib. Catania, 6 aprile 1976, in *Riv. dir. sport.*, 1976, p. 403, che negò l'indennizzabilità da parte della SPORTASS all'atleta ammesso a frequentare una palestra di pallavolo gestita da un'associazione sportiva non affiliata alla relativa federazione. In dottrina, A. LUCIANI, *Lavoro e previdenza sociale nello sport*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 1990, fasc. 2, 51; A. MARANI TORO, *Assicurazioni sportive*, in *Noviss. Dig. it., Appendice*, fasc. 1, 1980, 520.

Il fatto che la tutela per gli infortuni e le malattie professionali di cui al t.u. n. 1124/1965 non fosse estesa anche in favore degli sportivi professionisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato sembrava contrastare coi i principi della Carta costituzionale. Infatti, coerentemente con quanto enunciato all'interno dell'art. 38 della Costituzione, l'ordinamento mira a realizzare quel sistema di sicurezza sociale che include l'assicurare a tutti i cittadini in condizioni di bisogno i mezzi necessari alla conduzione di una vita dignitosa. In tal senso, la liberazione dal bisogno della persona è divenuto un vero e proprio interesse pubblico²⁰⁶, che la collettività tende a soddisfare in maniera generalizzata in favore dei cittadini in quanto tali, affidando il compito delle erogazioni delle relative prestazioni, sia economiche che sanitarie, ad enti pubblici. L'attenzione che veniva rivolta ai cittadini in generale, dunque, mal si conciliava con la mancata estensione della menzionata tutela ai lavoratori professionisti dipendenti²⁰⁷.

Tale lacuna viene colmata con il d. lgs. n. 38/2000, recante "Disposizioni in materia di premi dell'INAIL", che modifica il t.u. 1124/1965, estendendo la tutela ivi prevista anche agli sportivi professionisti titolari di un rapporto di lavoro subordinato²⁰⁸. Il decreto introduce l'obbligo assicurativo anche in caso di coesistenza di previsioni, contrattuali o di legge, di tutela con polizze privatistiche (art. 6, comma 1)²⁰⁹. La relativa gestione viene affidata all'INAIL (istituto nazionale assicurazione infortuni sul lavoro)²¹⁰. Per quanto concerne l'ambito oggettivo della tutela, l'INAIL stabilisce che per i soggetti in questione trovano applicazione gli istituti giuridici previsti dal t.u. 1124/1965 e successive modificazioni, nonché i principi in materia di riconoscimento della natura professionale dell'infortunio o della malattia. In virtù dell'estensione in esame, la copertura opera, ai sensi dell'art. 2 del t.u. 1124/1965, in «tutti i casi di infortunio avvenuti per causa violenta in occasione di lavoro, da cui sia derivata morte o

²⁰⁶ Sull'evoluzione della previdenza sociale in Italia, v. M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2003, 11 ss.; M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2003, 99.

²⁰⁷ SPADAFORA, *Diritto del lavoro sportivo*, op. cit., 244.

²⁰⁸ Sul punto GUADAGNINO, *Tutela antinfortunistica nello sport*, op. cit., ove si spiega come, ai fini dell'operatività della tutela, la norma prevedesse la sussistenza di un rapporto di lavoro subordinato. La costituzione della tipologia di rapporto in questione presuppone, a pena di nullità, la stipula di un contratto in forma scritta che sia conforme al contratto tipo predisposto, con conseguente deposito per l'approvazione presso la federazione sportiva nazionale d'appartenenza (art. 4, l. 81/91). La mancanza di uno dei presupposti avrebbe comportato la nullità del contratto e, di conseguenza, l'inapplicabilità della tutela assicurativa, residuando, ove ne ricorressero gli estremi, quella di cui all'art. 2126 c.c. anche per quel che riguarda la regolarizzazione della posizione previdenziale per il periodo in cui il rapporto di lavoro avesse avuto esecuzione. Per quel che concerne la subordinazione, dall'art. 3, l. 91/81 si ricava che solo per gli atleti vi è in tal senso una presunzione assoluta, mentre per le altre figure di sportivi serve valutare caso per caso la ricorrenza di detto presupposto.

²⁰⁹ Il legislatore, con tale estensione, introduceva di fatto una presunzione di pericolosità dell'attività sportiva esercitata professionalmente. Non è infatti richiesto, per gli sportivi, il requisito della manualità dell'attività, che costituisce invece il presupposto della tutela infortunistica ex t.u. 1124/1965. Sul punto PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, op. cit., 159.

²¹⁰ Per quanto concerne la paventata incompatibilità dell'attribuzione in questione con i principi comunitari in materia di concorrenza, v. GUADAGNINO, *Tutela antinfortunistica nello sport*, op. cit.

un'inabilità permanente al lavoro, assoluta o parziale, ovvero un'inabilità temporanea assoluta che importi l'astensione dal lavoro per più di tre giorni»²¹¹. Rispetto all'assicurazione presso la SPORTASS, la nuova polizza copre dunque anche le malattie professionali, ossia quelle malattie espressamente qualificate come tali dalle apposite tabelle ministeriali o che, non menzionate, si manifestino come conseguenza diretta ed immediata dell'attività sportiva. Inoltre, agli sportivi professionisti dipendenti viene riconosciuta anche la tutela contro gli infortuni *in itinere* e per il danno biologico, introdotta rispettivamente dagli artt. 12 e 13 del d. lgs. 38/2000.

La disciplina della tutela antinfortunistica degli sportivi professionisti, poi, viene integrata dall'art. 4 comma 197, l. 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per l'anno 2004). Il provvedimento in esame aggiunge all'art. 8, l. 91/81 il seguente comma: «Le disposizioni di cui al primo comma non si applicano alle società che hanno adempiuto all'obbligo di cui all'art. 6 del decreto legislativo 23 febbraio 2000, n. 38». Il nuovo comma, in ogni caso, si ricolloca nel solco tracciato da alcuni interventi giurisprudenziali²¹² che hanno affermato il venir meno dell'obbligo di stipula di polizze private di cui all'art. 8, l. 81/91 già in seguito all'entrata in vigore del d. lgs. 38/2000. L'assicurazione di cui all'art. 8, l. 91/81, dunque, diviene (ora anche formalmente) meramente facoltativa e destinata a trasformarsi in una forma di previdenza complementare²¹³.

3.1.2- La tutela contro gli infortuni e le malattie professionali degli sportivi dilettanti

Differente, rispetto a quella dei professionisti, è la disciplina prevista per gli sportivi dilettanti. La competenza in materia di tutela assicurativa viene garantita, anche in seguito al d. lgs. 38/2000, dalla SPORTASS. A disciplinare la materia interviene poi l'art. 51, l. 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria per il 2003). All'interno dell'articolo si prevede l'obbligo assicurativo per i dilettanti tesserati in qualità di atleti, dirigenti e tecnici alle Federazioni Sportive Nazionali, alle Discipline Sportive Associate e agli Enti di Promozione Sportiva. Viene poi sancito che la copertura assicurativa comprende i casi di infortunio avvenuti in occasione e a causa dello svolgimento delle attività sportive, dai quali derivi la morte o un'inabilità permanente. Rimangono dunque escluse le conseguenze

²¹¹ Ibid., ove poi si spiega come in tal modo veniva superato il più limitato concetto di "infortunio sportivo" elaborato ai fini della copertura assicurativa SPORTASS, che si sostanziava in un «evento improvviso di una causa violenta esterna che si verifici, indipendentemente dalla volontà dell'assicurato, nell'esercizio dell'attività sportiva predetta e produca immediate lesioni corporali obiettivamente determinabili».

²¹² Ibid., ove si spiega come il Tribunale del lavoro di Brescia, ancor prima dell'introduzione del suddetto comma, avesse escluso il doppio obbligo contributivo, in virtù del venir meno, in seguito alla promulgazione del d. lgs. 38/2000, dell'obbligo di stipula di polizze assicurative privatistiche ai sensi dell'art. 8, l. 91/81.

²¹³ In tal senso CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, op. cit., 113; VALORI, *Il diritto nello sport*, op. cit., 209; GUADAGNINO, *Tutela antinfortunistica nello sport*, op. cit.

delle malattie professionali, a differenza di quanto si verificava per gli sportivi professionisti dipendenti.

A rafforzare il suddetto obbligo assicurativo interviene poi la l. 24 dicembre 2003, n. 350. Il provvedimento in questione aggiunge al menzionato articolo 51 il comma 2 bis, con cui viene previsto che «con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità tecniche per l'iscrizione all'assicurazione obbligatoria presso l'ente pubblico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 1° aprile 1978, n. 250, nonché i termini, la natura, l'entità delle prestazioni e i relativi premi assicurativi. Il decreto di cui all'articolo 51, comma 2 bis della legge 27 dicembre 2002, n. 289, è emanato entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente disposizione». Il decreto viene poi emanato il 17 dicembre 2004 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 28 aprile 2005 (n. 97). Il nuovo comma introdotto prevede, dunque, l'assicurazione obbligatoria presso la SPORTASS di tutti gli sportivi dilettanti tesserati come atleti, tecnici o dirigenti alle Federazioni Sportive Nazionali, alle Discipline Associate ed agli Enti di Promozione Sportiva²¹⁴.

Con riferimento al decreto ministeriale del 17 dicembre 2004 vengono sollevate sin da subito delle perplessità. Attraverso l'affidamento esclusivo alla SPORTASS di tutte le polizze assicurative, infatti, vengono violate non solo le libertà di scelta degli sportivi e delle società, ma anche quelle di concorrenza così come delineate dalla normativa comunitaria²¹⁵. La FIGC e la Lega Nazionale Dilettanti, con l'intervento *ad adiuvandum* di alcuni Enti di promozione sportiva, presentano un ricorso al T.A.R., chiedendo l'annullamento del decreto ministeriale in virtù della violazione degli artt. 10, 82 e 86 del Trattato C.E.E., posti a tutela della libertà di concorrenza in ambito imprenditoriale e della libera circolazione dei servizi. Le critiche sfociano addirittura in una mozione presentata in Senato che impegna il Governo a soprassedere all'entrata in vigore dell'obbligatorietà dell'assicurazione SPORTASS.

Quanto detto porta alla sospensione, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. 30 giugno 2005, n. 115, dell'operatività dell'obbligo assicurativo fino al 31 dicembre 2006; la disposizione in esame, poi, viene modificata in sede di conversione dalla l. 17 agosto 2005, n. 168, il cui art. 6, comma 4, va a sostituire il comma 2 bis dell'art. 51, l. 27 dicembre 2002, n. 289. Con l'ultimo intervento indicato, «nel rispetto delle norme comunitarie in materia di assicurazione antinfortunistica», viene prevista la libertà in materia di scelta della compagnia assicurativa a cui rivolgersi, facendo di fatto venir meno il monopolio della SPORTASS.

Preme poi segnalare come nel 2007 la SPORTASS, a causa della situazione di dissesto finanziario, sia stata soppressa per il tramite dell'art. 28, comma 1, d.l. 159/2007, convertito poi nella l. 222/2007. Le relative competenze

²¹⁴ GUADAGNINO, *Tutela antinfortunistica nello sport*, op. cit.; v. poi G. DE MARZO, *L'assicurazione obbligatoria degli sportivi dilettanti tra decreti ministeriali e polizze SPORTASS-il commento*, in *Danno e Resp.*, 2005, 8-9, 827 (commento alla normativa).

²¹⁵ *Ibid.*, ove si spiega che, in particolare, gli enti di promozione sportiva si dolevano del fatto che, verificata l'inefficienza del servizio offerto dalla SPORTASS, avessero provveduto a stipulare contratti con altri istituti assicurativi.

sono state trasferite all'INPS per il ramo previdenziale ed all'INAIL per quello assicurativo.

In ultimo, interviene sul punto il decreto della Presidenza del Consiglio 3 novembre 2010, recante «Assicurazione obbligatoria per gli sportivi dilettanti». Il provvedimento prevede l'obbligo di stipula dell'assicurazione in capo alle Federazioni Sportive Nazionali, alle Discipline Sportive Associate o agli Enti di Promozione Sportiva d'appartenenza (art. 1, comma 2)²¹⁶. È importante evidenziare come il decreto in questione si rivolga a «tutti i soggetti tesserati che svolgono attività sportiva a titolo agonistico, non agonistico, amatoriale o ludico» (art. 1, comma 3, lett. a). La nozione di atleta utilizzata, dunque, risulta essere piuttosto ampia ed ha il merito di estendere l'applicabilità della disciplina ivi prevista anche a categorie di soggetti non prese in considerazione in passato.

3.2- La tutela nel d. lgs. 36/2021: il lavoratore sportivo e l'amatore

Il d. lgs. n. 36/2021 tocca anche la materia delle assicurazioni contro gli infortuni e le malattie professionali degli sportivi. Va nuovamente riconosciuto al legislatore il merito di aver previsto l'estensione, per il tramite della figura del lavoratore sportivo, della tutela assicurativa obbligatoria contro gli infortuni ad una platea di soggetti ben più vasta rispetto a quella presa in considerazione dalla disciplina attualmente vigente. Basti pensare che, ad oggi, per la categoria dei c.d. "professionisti di fatto" non è prevista alcuna polizza assicurativa obbligatoria, salvo quella di natura privata trattata nelle precedenti fasi del lavoro; con la disciplina predisposta dal d. lgs. 36/2021, invece, la categoria in esame riceverà adeguata tutela.

L'articolo che si occupa della materia è il 34, rubricato "assicurazione contro gli infortuni". Vengono anzitutto presi in considerazione i lavoratori subordinati sportivi, per i quali si prevede l'obbligo assicurativo contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali di cui al t.u. n. 1124/1965, anche qualora vengano previsioni, contrattuali o di legge, di tutela con polizze privatistiche. Per quel che concerne invece i lavoratori sportivi titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa, è prevista l'estensione dell'applicazione della disciplina dell'obbligo assicurativo INAIL, di cui all'art. 5, commi 2, 3 e 4 del d. lgs. 38/2000²¹⁷.

L'articolo in esame si è occupato anche degli sportivi dei settori dilettantistici che svolgono attività di carattere amatoriale, stabilendo che per

²¹⁶ In ogni caso, si tratta ancora di una polizza privatistica, non essendo stata estesa alla categoria in esame l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni gestita dall'INAIL.

²¹⁷ L'articolo 5, ai commi indicati, prevede che:

«2. Ai fini dell'assicurazione INAIL il committente è tenuto a tutti gli adempimenti del datore di lavoro previsti dal testo unico.

3. Il premio assicurativo è ripartito nella misura di un terzo a carico del lavoratore e di due terzi a carico del committente.

4. Ai fini del calcolo del premio la base imponibile è costituita dai compensi effettivamente percepiti, salvo quanto stabilito dall'articolo 116, comma 3, del testo unico. Il tasso applicabile all'attività svolta dal lavoratore è quello dell'azienda qualora l'attività stessa sia inserita nel ciclo produttivo, in caso contrario, dovrà essere quello dell'attività effettivamente svolta.»

questi rimane ferma la tutela assicurativa obbligatoria prevista dall'art. 51, l. 289/2002, e nei relativi provvedimenti attuativi (art. 34, comma 4). Si tratta, ancora una volta, di una polizza privatistica, non essendo stata estesa alla categoria in esame l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali previste dall'INAIL.

4- La tutela previdenziale degli sportivi

4.1- La tutela pensionistica: generalità e disciplina vigente

Per ogni lavoratore, a causa dell'avanzare dell'età o dell'insorgere di un'inabilità fisica, giunge il momento in cui non è più possibile provvedere in autonomia al proprio sostentamento economico. È proprio nel momento in cui quanto detto accade che viene in rilievo la materia pensionistica: il soggetto, in virtù dei versamenti operati nel corso della propria carriera lavorativa, avrà diritto ad un assegno mensile utile a garantirne il mantenimento. Nel caso in cui ciò non gli spettasse, egli rischierebbe di ritrovarsi in una situazione di indigenza capace di esplicare effetti negativi nei vari ambiti della vita, compreso quello della salute psicofisica. Quanto detto vale, ovviamente, anche per la figura del lavoratore sportivo, ed è proprio per evitare che la problematica situazione delineata poc'anzi venisse in essere che il legislatore ha predisposto la disciplina della tutela pensionistica degli sportivi. La richiamata normativa va a ricollocarsi nel quadro generale dell'adempimento dei doveri di solidarietà sociale di cui agli artt. 2 e 38 della Costituzione²¹⁸. In linea con quanto analizzato in materia di tutela assicurativa e sanitaria, rileva anche in questo caso la distinzione tra professionismo e dilettantismo: per le categorie indicate, infatti, è prevista una differente disciplina.

4.1.1- La tutela pensionistica degli sportivi professionisti

Il primo intervento in materia di trattamento pensionistico a favore della categoria degli sportivi professionisti, seppur limitato ai calciatori ed agli allenatori di calcio, si sostanzia nella l. 14 giugno 1973, n. 366, recante "Estensione ai calciatori ed agli allenatori di calcio della previdenza ed assistenza gestite dall'Ente nazionale di previdenza e di assistenza per i lavoratori dello spettacolo"²¹⁹.

Il provvedimento in questione, come desumibile dalla rubrica, prevede l'estensione dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i

²¹⁸ Sul punto, anche se con riferimento alla tutela previdenziale forense, Corte cost., 4 maggio 1984, n.132, in *Repertorio Foro Italiano*, 1984, voce *Avvocato*, n. 77; Corte cost., 4 maggio 1984, n. 133, in *Repertorio Foro Italiano*, 1984, voce *Avvocato*, n. 88.

²¹⁹ Preme sottolineare come, anche prima della legge in esame e soprattutto in ambito calcistico, il problema legato all'approntamento di una tutela previdenziale per gli sportivi fosse già particolarmente sentito. La FIGC e l'INPS, per l'appunto, avevano stipulato in data 24 febbraio 1960 una convenzione volta alla previsione per i calciatori professionisti e semiprofessionisti di una pensione per la vecchiaia, l'invalidità e la reversibilità. Sul punto GERMANO, *Lavoro sportivo*, op. cit., 481.

superstiti gestita dall' ENPALS (Ente Nazionale di Previdenza e Assistenza ai Lavoratori dello Spettacolo) ai giocatori di calcio titolari di un rapporto contrattuale stipulato con società professionistiche affiliate alla FIGC, nonché agli allenatori, titolari della medesima situazione o che ricoprono la carica di allenatori federali, quindi direttamente alle dipendenze della FIGC²²⁰. Alla stregua di ciò, l'attività sportiva viene inquadrata, ai fini previdenziali, all'interno del settore dello spettacolo «in ragione della dimensione spettacolare riconosciuta al calcio»²²¹.

Con l'emanazione della l. 23 marzo 1981, n. 91, per il tramite dell'art. 9, si ha l'estensione della tutela sancita all'interno della l. 14 giugno 1973, n. 366 a tutti gli sportivi professionisti²²². L'art. 9, oltre a fissare i criteri utili ai fini del calcolo dei contributi, stabilisce anche che essi vanno ripartiti tra società sportive ed assicurati rispettivamente nella misura di due terzi ed un terzo, mentre sono interamente a carico degli assicurati quelli riguardanti gli sportivi titolari di contratto di lavoro autonomo. Viene poi stabilito che l'ente assicuratore che si occupa delle menzionate polizze è l'ENPALS²²³. L'obbligo assicurativo in questione sussiste a prescindere dal fatto che lo sportivo professionista sia soggetto, per altra attività contemporaneamente svolta, ad altro regime

²²⁰ Le prestazioni erogate erano quelle stabilite dal d.p.r. 1420/1971, ossia quelle a tutela di situazioni di disagio causate da vecchiaia, invalidità, inabilità e morte, con l'esplicita esclusione della pensione di invalidità specifica di cui all'art. 8 del medesimo decreto.

²²¹ Così SPADAFORA, *Diritto del lavoro sportivo*, op. cit., 173; poi, con riferimento ai dubbi espressi in ordine alla correttezza dell'inquadramento in questione, in virtù della presenza nei due tipi di manifestazione di connotati non comuni quali la finzione nello spettacolo e la competizione nello sport, nonché sulle ulteriori perplessità derivanti in merito dalla abolizione del divieto per le società sportive di perseguire finalità di lucro, si segnalano in dottrina, GUADAGNINO, *La previdenza dei calciatori*, in *Informazione prev.*, 1997, 661; in giurisprudenza, invece, Trib. Firenze, 8 giugno 1994, in *Giust. civ.*, 1995, V, 1385 ss., con nota di CINELLI, *Sull'inquadramento a fini previdenziali del lavoro sportivo*, ha ritenuto corretto l'inquadramento delle società sportive nel settore dello spettacolo giacché «una struttura improntata alla realizzazione dello scopo della ricreatività del pubblico risulta puntualmente (ed esclusivamente) inquadrabile nel settore dello spettacolo».

²²² Restavano, invece, esclusi dall'accesso alla tutela previdenziale i professionisti non qualificati dalla Federazione ai sensi dell'art. 2, l. 91/81: v. Pret. Roma, 1 aprile 1992, in *Riv. dir. sport.*, 1992, 678, con nota di PICONE, in tema di professione del maestro di tennis; L. CARBONE, *Profillo generali della tutela previdenziale degli sportivi*, in *giustiziasportiva.it*, fasc. 1, 2016. Dubbia invece è l'opinione di Cass. civ., 25 luglio 2001, n. 10159, in *Repertorio Foro Italiano*, 2002, voce *Previdenza e assistenza sociale*, n. 253, che si è espressa incidentalmente in una controversia concernente l'obbligo di contribuzione della federazione a favore dei maestri federali e degli allenatori di tennis e, pur confermando che per le figure professionali diverse dagli atleti occorre verificare in concreto la sussistenza del rapporto di subordinazione, non prende posizione sull'applicazione della l. 81/91 alle suddette figure.

²²³ V. CARBONE, *La previdenza sportiva*, in *Altalex.it*, 2010, 28 ss., dove si spiega che lo sportivo professionista di cui all'art. 2, l. 91/1981 sarebbe dunque stato obbligatoriamente iscritto all'ENPALS: veniva sottratta alle parti la facoltà di escludere pattiziamente l'iscrizione al suddetto ente, in virtù dell'insorgenza *ipso iure* dell'obbligo menzionato. Più in generale, sulla funzione sociale del trattamento pensionistico e sul conseguente carattere di indisponibilità dello stesso, si è a più riprese soffermata la Corte costituzionale. *Ex multis* Corte Cost., 15 gennaio 1966, n.3, in *Foroplus*; Corte cost., 3 luglio 1967, n. 68, in *Giur. Cost.*, 1967, I, 984; Corte cost., 19 luglio 1968, n. 112, in *Foroplus*; Corte cost., 30 giugno 1971, n. 144, in *Foroplus*; Corte cost., 30 giugno 1971, n. 147, in *Foroplus*; Corte cost., 17 febbraio 1972, n.25, in *Foroplus*.

previdenziale pubblico. Non esiste infatti, nell'ordinamento previdenziale, un principio generale inteso ad evitare che un soggetto sia iscritto contemporaneamente a più assicurazioni: la doppia previdenza non è contraria all'art. 38, comma 2, Cost., comportando un'accentuazione del grado di copertura dell'assicurato²²⁴.

La normativa in materia, così come delineata dal combinato disposto della l. 366/1973 e dell'art. 9, l. 91/81, viene profondamente modificata dal d. lgs. 30 aprile 1997, n. 166, e successive modifiche, nel quadro della riforma generale e dell'armonizzazione dei sistemi pensionistici. Ad oggi, il decreto legislativo in questione risulta essere la fonte normativa di riferimento per quel che concerne la determinazione dei contributi, i criteri di calcolo ed i requisiti di accesso al trattamento di pensione²²⁵. Con il menzionato decreto l'aliquota contributiva a carico del datore viene fissata inizialmente al 9,11% con successivo incremento²²⁶; a carico dei lavoratori, invece, corrisponde alla misura in vigore nel Fondo pensioni lavoratori dipendenti dell'assicurazione generale obbligatoria²²⁷. Oltre a ciò, vengono disposte ulteriori novità di cui si riporta, a fini conoscitivi, l'elencazione: l'innalzamento graduale dell'età pensionabile; l'innalzamento del massimale annuo di retribuzione imponibile; l'istituzione di un contributo di solidarietà dell'1,50% sulla parte di retribuzione eccedente il massimale pensionabile da dividersi a metà fra società e sportivo, cui si aggiunge un'ulteriore aliquota dell'1% dovuta dal solo lavoratore in forza della l. 438/1992; l'adozione integrale del sistema retributivo, per i lavoratori che al 31 dicembre 1995 potevano far valere un'anzianità assicurativa e contributiva di 18 anni; l'adozione del sistema pro-quota, di cui all'art. 1, comma 12, l. 8 agosto 1995, n. 335, per i lavoratori che alla predetta data non avevano conseguito l'anzianità contributiva di 18 anni; del sistema contributivo per i lavoratori privi di anzianità assicurativa e contributiva alla stessa data²²⁸.

Dal 1° gennaio 2012, con la soppressione dell'ENPALS per il tramite del d.l. 6 dicembre 2011, convertito con modifiche dalla l. 23 dicembre 2011, n. 214, le funzioni esercitate dall'ente previdenziale sono attribuite all'INPS.

Infine, interviene a regolare la materia l'art. 9 del d.p.r. 28 ottobre 2013, n. 157, prevedendo che il diritto alla pensione di vecchiaia per i lavoratori iscritti al fondo prima del 31 dicembre 1995 si acquisisca con il compimento di 53 anni e

²²⁴ Così Corte. cost., 23 giugno 1988, n. 707, in *Repertorio Foro Italiano*, 1990, voce *Professioni intellettuali*, n. 150.

²²⁵ FRATTAROLO, *Il rapporto di lavoro sportivo*, op. cit., 74.

²²⁶ Il comma 2 dell'art. 1 stabiliva, a partire dal 1° gennaio 1998, l'incremento dell'aliquota dovuta per il personale iscritto al Fondo a carico del datore di lavoro di 2 punti percentuali annui fino a concorrenza dell'aliquota dell'assicurazione generale obbligatoria.

²²⁷ La prescrizione in esame andava a sostituire quella dell'art. 9, comma 4, l. 91/81, che prevedeva invece la suddivisione fra società ed assicurato, in ragione di due terzi ed un terzo, ferma restando la contribuzione a totale carico dello sportivo titolare di contratto di lavoro autonomo.

²²⁸ Per una più approfondita analisi delle novità introdotte, FRATTAROLO, *Il rapporto di lavoro sportivo*, op. cit., 75.

7 mesi per gli uomini e di 51 anni e 7 mesi per le donne²²⁹ con 20 anni di iscrizione e 20 anni di versamenti o accrediti di contributi giornalieri per il lavoro svolto esclusivamente con la qualifica di professionista sportivo. Ai lavoratori iscritti al fondo oltre il 31 dicembre 1995, privi di anzianità assicurativa e contributiva alla predetta data, viene erogata un'unica prestazione denominata "pensione di vecchiaia", in luogo delle pensioni di vecchiaia e di anzianità (art. 2, comma 9, d. lgs. 166/1997).

4.1.2- La tutela pensionistica degli sportivi dilettanti

La disciplina previdenziale degli sportivi professionisti si caratterizza per l'uniforme trattamento (sul versante dell'organizzazione e delle prestazioni) riservato a lavoratori autonomi e subordinati. Una sostanziale differenza sussiste però fra la normativa prevista per i professionisti e quella (non) prevista per gli sportivi dilettanti. Il legislatore, infatti, non solo si è disinteressato della disciplina previdenziale della menzionata categoria con l'emanazione della l. 366/1973, ma non si è neppure premurato di colmare la lacuna in questione all'interno della successiva l. 91/81, contenente prescrizioni rivolte unicamente agli sportivi professionisti. L'art. 9, l. 91/81 è infatti esplicito nell'estendere la sua applicabilità ai soli soggetti riconducibili all'interno della categoria di cui all'art. 2 della medesima legge²³⁰. Il legislatore fiscale è il primo a rendersi conto della necessità di inquadrare e disciplinare la categoria in esame²³¹ e, sulla base di ciò, promulga la l. 25 marzo 1986, n. 80, recante "Trattamento tributario dei proventi derivanti dall'esercizio di attività sportive dilettantistiche". La legge introduce un primo inquadramento fiscale di coloro che ricevono compensi in virtù dello svolgimento di attività sportiva dilettantistica. Anzitutto, viene sancito che le indennità da trasferta percepite dal dilettante concorrano a formare il reddito complessivo del percipiente per la parte eccedente il limite delle dodicimila lire giornaliere, elevato a quindicimila per le trasferte all'estero. Il medesimo trattamento viene riservato ai premi corrisposti ai partecipanti a manifestazioni sportive dilettantistiche in relazione alla classificazione ottenuta: questi non concorrono a formare il reddito qualora non superino il limite delle centomila lire. Qualora venga superata la somma indicata, il rapporto viene inquadrato, per l'eccedenza, come rapporto di collaborazione coordinata e continuativa. L'inquadramento operato dal legislatore fiscale, dunque, ha precise conseguenze anche sotto il profilo

²²⁹ Il requisito anagrafico individuato è frutto dell'adeguamento alla c.d. "speranza di vita" determinata dall'ISTAT. A partire dal 1° gennaio 2022, l'età pensionabile delle donne è stata equiparata a quella degli uomini e si acquisisce a 53 anni e 7 mesi.

²³⁰ v. CINELLI, *Sull'inquadramento a fini previdenziali*, op. cit., 1387, ove si riporta che anche in tal caso, per quel che concerne la distinzione tra sportivi professionisti e dilettanti, si rinvia (per effetto dell'impostazione generale assunta dalla l. 91/81) alla classificazione operata dall'ordinamento sportivo e, in particolare, dalle Federazioni.

²³¹ Ciò valeva, in particolare, per la categoria dei c.d. professionisti di fatto, ossia soggetti che, pur non rientrando all'interno della categoria degli sportivi professionisti, svolgono l'attività sportiva come professione.

previdenziale: per la parte eccedente i limiti poc'anzi menzionati, vanno applicati gli addebiti previdenziali correlati all'inquadramento contrattuale.

Lo stentato equilibrio creatosi viene però meno con la promulgazione della l. 21 novembre 2000, n. 342. Per il tramite dell'art. 37, infatti, vengono ricompresi tra i redditi diversi di cui all'art. 67 del TUIR «le indennità da trasferta, i rimborsi forfetari di spesa, i premi e compensi [...] erogati nell'esercizio di attività sportive dilettantistiche dal CONI, dalle Federazioni Sportive Nazionali, dall'Unione nazionale per l'incremento delle razze equine, dagli enti di promozione sportiva e da qualunque organismo, comunque denominato, che persegua finalità sportive dilettantistiche e che da essi sia riconosciuto». L'inquadramento dei sopraindicati compensi all'interno dei redditi diversi, se da un lato ha il nobile fine di riservare ai rapporti sportivo-dilettantistici una normativa speciale volta a favorire ed agevolare la pratica dello sport in tale forma, dall'altro lascia privi gli sportivi dilettanti di qualsivoglia tutela per la vecchiaia, l'invalidità ed i superstiti. Con la menzionata legge viene dunque meno per le società d'appartenenza la possibilità di versare dei contributi alla Gestione separata di cui all'art. 2, comma 26, l. 335/1995²³²: non esiste infatti alcuna norma che preveda la possibilità di ricevere contributi previdenziali in virtù di un reddito che derivi da attività diversa da quella non lavorativa.

Nel 2005 viene poi promulgato il d.m. 15 marzo 2005, recante "Integrazione e ridefinizione delle categorie dei soggetti assicurati al fondo pensioni per i lavoratori dello spettacolo, istituito presso l'ENPALS" e volto, per l'appunto, a riclassificare le attività lavorative da assoggettare all'ENPALS. Fra le categorie indicate vengono inseriti anche i tecnici dilettanti.

La situazione delineatasi è dunque la seguente: da una parte ci sono i tecnici dilettanti, classificati come lavoratori ed iscritti all'INPS, che ha sostituito l'ENPALS; dall'altra, figurano gli atleti, che rimangono privi di tutela previdenziale. In ogni caso, la carenza di disciplina non può valere ad obliterare i principi generali dell'ordinamento: l'art. 38, comma 2 della Costituzione riconosce infatti a tutti i lavoratori «il diritto a che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria». La disciplina in ultimo scrutinata, però, desta non poche perplessità: si parla di una coorte che non versa tasse o contributi e che, proprio sulla scorta del menzionato articolo, riceverà un giorno un trattamento pensionistico non preceduto da versamenti previdenziali durante la carriera. Si tratta, di fatto, di una vera e propria forma di assistenza²³³.

4.2- La tutela pensionistica nel d. lgs. 36/2021: il lavoratore sportivo

Così come per le precedenti tematiche vagliate, la riforma ha approntato rilevanti innovazioni anche in materia di tutela previdenziale dello sportivo, e lo ha fatto per il tramite dell'art. 35 del d. lgs. 36/2021, rubricato "trattamento pensionistico". Preme sottolineare come, rispetto alla disciplina vigente, venga dato rilievo, per il tramite della figura del lavoratore sportivo, ai soggetti operanti

²³² In tal senso Circolare INPS n. 32, 7 febbraio 2001 e nota INAIL 2 maggio 2001.

²³³ BOSCHI, *Commento alla Legge Delega*, op. cit., 37.

nel settore dilettantistico. Il legislatore, di fatto, mira a superare quella tendenza manifestatasi in passato che ha portato a riconoscere scarsa rilevanza al settore dilettantistico, tanto che, ad oggi, gli sportivi in esso operanti risultano privi di qualsivoglia tutela per la vecchiaia, l'invalidità ed i superstiti.

L'articolo esordisce sancendo che i lavoratori sportivi subordinati, a prescindere dal settore professionistico o dilettantistico, dovranno essere iscritti al Fondo Pensione Sportivi Professionisti gestito dall'INPS, che a partire dall'entrata in vigore del decreto legislativo muterà il proprio nome in "Fondo Pensione dei Lavoratori Sportivi". Ai lavoratori iscritti si applicherà la disciplina del d.l. 30 aprile 1997, n. 166²³⁴. Andranno iscritti al suddetto fondo, qualora ne sussistano i requisiti, anche i lavoratori sportivi autonomi; ciò potrà avvenire anche nella forma di collaborazioni coordinate e continuative.

Particolare attenzione, come enunciato, viene poi rivolta al mondo del dilettantismo. I lavoratori sportivi dilettanti, titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa o che svolgono prestazioni autonome o prestazioni autonome occasionali, avranno diritto all'assicurazione previdenziale e assistenziale e andranno iscritti alla Gestione separata INPS di cui all'articolo 2, comma 26, della l. 8 agosto 1995, n. 335 (art. 35, comma 2). La disciplina del pagamento delle aliquote viene poi differenziata: qualora i soggetti di cui al comma 2 non risultino assicurati presso altre forme obbligatorie, l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche sarà pari al 24 per cento per l'anno 2023, al 30 per cento per l'anno 2024, al 33 per cento per l'anno 2025. Se, invece, i lavoratori sportivi dilettanti, titolari di contratti di collaborazione coordinata e continuativa o che svolgano prestazioni autonome occasionali, risultino assicurati presso altre forme obbligatorie, l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche sarà stabilita in misura pari al 10 per cento. Infine, nel caso in cui i soggetti di cui al comma 2 svolgano prestazioni autonome e non risultino assicurati presso altre forme obbligatorie, l'aliquota contributiva pensionistica e la relativa aliquota contributiva per il computo delle prestazioni pensionistiche saranno stabilite in misura pari al 15 per cento per l'anno 2022, al 20 per cento per l'anno 2023, al 22 per cento per l'anno 2024, al 25 per cento per l'anno 2025 (art. 35, comma 8).

Specifica disciplina è poi riservata agli istruttori presso impianti e circoli sportivi, nonché agli istruttori presso società sportive di cui ai punti n. 20 e 22 del decreto ministeriale 15 marzo 2005 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali. A partire dall'entrata in vigore del presente decreto, i soggetti in questione avranno diritto all'assicurazione previdenziale ed assistenziale sulla base delle previsioni contenute nel decreto 36/2021, tenuto conto del rapporto di lavoro di cui saranno titolari. Inoltre, nel caso in cui fossero già iscritti presso il Fondo pensioni per i lavoratori dello spettacolo, avrebbero il diritto di optare, entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto, per il mantenimento del regime previdenziale già in godimento (art. 35, comma 3).

È infine prevista la possibilità di istituire forme pensionistiche complementari, il tutto per il tramite di accordi collettivi stipulati dalle Federazioni

²³⁴ Il decreto in questione, così come analizzato nelle precedenti fasi del lavoro, prevede le disposizioni in materia di regime pensionistico per gli iscritti al Fondo pensioni per gli sportivi professionisti istituito presso l'ENPALS; ad oggi, la gestione è affidata all'INPS.

Sportive Nazionali e dai rappresentanti delle categorie di lavoratori sportivi interessate.

4.3- La riforma in materia di tutela previdenziale: criticità e prospettive

Vanno, a questo punto, avanzate alcune considerazioni. Bisogna nuovamente ribadire che la nuova disciplina ha l'indubbio merito di prevedere l'estensione della tutela previdenziale anche a favore dei dilettanti riconducibili all'interno della categoria dei lavoratori sportivi: è stata, in questo modo, colmata un'importante lacuna. In ogni caso, pare a chi scrive che, con specifico riferimento alla materia pensionistica, la riforma presenti (o meglio, non sia riuscita a risolvere) alcune criticità. Più precisamente, il problema sorge a monte rispetto a quanto previsto in tema di previdenza. Il fatto che sia rimasto immutato il parametro fissato dall'art. 69, comma 2, d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917, ai fini della qualificazione degli emolumenti percepiti come redditi diversi, con tutte le conseguenze in materia di versamenti a fini pensionistici, non può essere valutato positivamente²³⁵.

I diecimila euro indicati, infatti, corrispondono a ottocentotrentatrè euro mensili, cifra che non si discosta di molto da quanto percepito mediamente da un lavoratore dipendente *half-time*. La sostanziale differenza sta però nel fatto che il secondo subirà prelievi fiscali e previdenziali e concorrerà, secondo equità, alla spesa pubblica, contribuendo di fatto alla formazione delle somme che gli verranno corrisposte a titolo di pensione; il primo, invece, avrà sì diritto all'erogazione di somme sulla base dell'art. 38, comma 2, della Costituzione, ma senza che si sia provveduto a versamenti previdenziali²³⁶.

Il sistema "contributivo" di calcolo pensionistico, ad oggi vigente per quel che concerne i lavoratori, si regge sull'erogazione di un assegno di quiescenza commisurato ai contributi versati durante il periodo di lavoro. Il principio in esame è assolutamente equo e garantisce stabilità al sistema, ma viene ovviamente «esposto ad emorragie laddove siano erogate pensioni a chi avrebbe potuto alimentare il proprio montante individuale durante la carriera»²³⁷. Posto ciò, bisogna in ogni caso tener conto del fatto che nella categoria dei soggetti che percepiscono somme inferiori ai diecimila euro "coabitano" sia individui che svolgono l'attività sportiva a fini professionali, sia coloro che la svolgono per mero diletto. Un'eventuale sottoposizione a versamento previdenziale dei soggetti

²³⁵ Il concetto è riaffermato all'interno dell'art. 36, comma 6, d. lgs. 36/2021:

«La qualificazione come redditi diversi, ai sensi dell'articolo 67, comma 1, lettera m), primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, delle indennità di trasferta, dei rimborsi forfetari di spesa, dei premi e dei compensi erogati nell'esercizio diretto di attività sportive dilettantistiche, si interpreta come operante, sia ai fini fiscali che previdenziali, soltanto entro il limite reddituale per l'esenzione di cui all'articolo 69, comma 2, primo periodo, del medesimo Decreto del Presidente della Repubblica. Ai sensi dello stesso articolo 67, comma 1, lettera m), primo periodo, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, per «premi» e «compensi» si intendono gli emolumenti occasionali riconosciuti in relazione ai risultati ottenuti nelle competizioni sportive».

²³⁶ BOSCHI, *Commento alla Legge Delega*, op. cit., 37.

²³⁷ Ibid.

rientranti nella categoria in ultimo menzionata si sostanzierebbe in una vera e propria forzatura. Posto ciò, pare di poter affermare che sarebbe opportuno apportare delle correzioni alla neonata disciplina. In tal senso, si potrebbero introdurre dei criteri volti ad individuare coloro che, pur non superando la menzionata soglia, svolgano l'attività sportiva amatoriale a fini professionali. Ad esempio, potrebbe essere preso in considerazione il mancato esercizio di altra professione, risultando gli emolumenti derivanti dall'attività sportiva gli unici ad essere percepiti. Ancora, potrebbe venire in rilievo il quantitativo di ore spese nello svolgimento della pratica sportiva. Conseguentemente, per i soggetti in ultimo menzionati, si potrebbe introdurre un obbligo di versamento a fini previdenziali. Per i soggetti che, invece, svolgano l'attività per mero diletto, la disciplina introdotta potrebbe rimanere invariata.

5- La salvaguardia dei più deboli: la tutela dei minori

5.1- La tutela della salute dei minori d'età e dei giovani atleti

Il d. lgs. 36/2021, oltre alle novità fino a questo punto menzionate, ha introdotto una specifica disciplina concernente la posizione dei minori d'età e dei giovani atleti all'interno del mondo sportivo. Si tratta di una novità sostanziale, essendo l'intervento in questione il primo specificamente rivolto ai minori ed al mondo sportivo giovanile da parte del legislatore statale. Tre sono stati gli ambiti toccati dalla riforma in tale specifico ambito: il tesseramento sportivo, la formazione dei giovani atleti e la sicurezza dei minori.

Particolare attenzione è stata dedicata alla tematica della tutela della salute e della sicurezza dei minori che svolgono attività sportiva, in linea con quanto previsto dagli obiettivi fissati all'art. 3²³⁸. La scelta in questione non può affatto dirsi casuale: essa si ricolloca, con ogni probabilità, sulla scia emotiva connessa alle gravissime vicende che hanno di recente interessato la Federazione nazionale della ginnastica negli USA. Si tratta del caso che ha visto coinvolto il medico sportivo Larry Nassar, condannato nel 2018 ad una pena compresa tra i quaranta e i centosettantacinque anni di carcere per abusi sulle atlete minorenni che seguiva in qualità di osteopata della nazionale. La condanna è giunta al termine di un processo concluso da decine di testimonianze in diretta delle atlete coinvolte. Com'è possibile immaginare, la vicenda ha scosso l'opinione pubblica, dando di fatto avvio ad una serie di inchieste che hanno portato alla luce un fenomeno di connivenze che coinvolge l'intera organizzazione sportiva statunitense. Quanto detto ha reso evidente la necessità di approntare un maggior numero di tutele attorno alle attività sportive svolte da atleti minori d'età.

Inoltre, l'attenzione rivolta alla materia della sicurezza pare essere la risposta del legislatore nazionale a quelle istanze ed iniziative intraprese dalle istituzioni europee per combattere gli abusi sessuali sui minori e garantirne lo svolgimento dell'attività sportiva in sicurezza. Ad occuparsi della tematica sono i

²³⁸ All'art. 3, comma 2, lettera g), d. lgs. 36/2021, si prevede infatti che il decreto persegua l'obiettivo di «proteggere la salute e la sicurezza di coloro che partecipano ad attività sportive, in particolare modo i minori».

commi 6 e 7 dell'art. 33. Al comma 6, anzitutto, si prevede la necessaria designazione presso ogni società o associazione sportiva di un responsabile della protezione dei minori ai fini della lotta ad ogni tipo di abuso e di violenza, nonché della protezione dell'integrità fisica e morale dei giovani atleti. Si tratta di un profilo innovativo, che in passato non era stato previsto né dal CONI né dalle singole Federazioni. E', in ogni caso, affidata ad un successivo intervento normativo la definizione del ruolo e delle competenze della richiamata figura.

Oltre a ciò, viene sancita l'introduzione di disposizioni specifiche a tutela della salute e della sicurezza dei minori sportivi, inclusi adempimenti ed obblighi, anche di natura informativa. L'attuazione di quanto previsto è affidata ad un successivo intervento normativo, da adottare entro 12 mesi dall'entrata in vigore delle prescrizioni in esame. Resta in ogni caso fermo quanto stabilito dalla l. 17 ottobre 1967, n. 977 sull'impiego dei minori in attività lavorative di carattere sportivo, che prevede specifiche norme volte a disciplinare l'accesso al mondo del lavoro da parte dei minori, garantendo ad essi la necessaria sicurezza e il mantenimento dell'integrità psicofisica. Ad oggi, il requisito minimo anagrafico per l'accesso al mondo del lavoro per i minori è fissato a 16 anni, in virtù dell'innalzamento dell'obbligo scolastico a 10 anni previsto dalla l. 296/2006, art. 1, comma 622. Il menzionato innalzamento mira a consentire il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il diciottesimo anno di età. L'art. 4, l. 977/1967 prevede però la possibilità di derogare a quanto precedentemente indicato. Il divieto di adibire i minori al lavoro può infatti essere superato qualora la direzione provinciale del lavoro competente autorizzi, previo assenso scritto dei titolari della potestà genitoriale, l'impiego di minori in attività lavorative di carattere culturale, artistico, sportivo o pubblicitario e nel settore dello spettacolo. Ciò potrà avvenire unicamente nel caso in cui l'attività da svolgere non influisca negativamente su sicurezza, integrità psicofisica e sviluppo del minore. Inoltre, l'attività non dovrà pregiudicare la frequenza scolastica o la partecipazione a programmi di orientamento o di formazione professionale svolti dal minore.

Il comma 7 dell'art. 33, d. lgs. 36/2021, invece, richiama la normativa comunitaria che ha avuto accesso nel nostro ordinamento per il tramite del d. lgs. 4 marzo 2014, n. 39. Il decreto è attuazione della direttiva 2011/93/UE del 13 dicembre 2011, relativa alla lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile. Il richiamo alla menzionata normativa è in linea con gli impegni e le iniziative intraprese dalle istituzioni comunitarie: va segnalato, in particolare, l'appello che, nel 2018, è stato lanciato dal Consiglio d'Europa alle autorità degli Stati membri e alle istituzioni sportive contro gli abusi sessuali sui minori, il tutto per il tramite dell'iniziativa "*Start to talk*", che ha «coinvolto atleti, allenatori, genitori e istituzioni pubbliche in un'azione condivisa, al fine di adottare misure concrete per prevenire e combattere gli abusi sui minori che svolgono

attività sportiva»²³⁹. L'iniziativa mira ad attuare le norme contenute nella Convenzione di Lanzarote²⁴⁰ nell'ambito del sistema sportivo²⁴¹.

5.2- Laconicità, scelte discutibili e mancati richiami: una riforma apparente?

L'intervento del legislatore ha, senza ombra di dubbio, il merito di manifestare un concreto interesse nei confronti degli sportivi minori di età. La delicatezza della materia necessitava a tutti gli effetti un intervento normativo che si occupasse della categoria dei minori con la dovuta accortezza e precisione. Destano, però, importanti dubbi alcuni aspetti della materia vagliata. Anzitutto, pare che proprio sui richiamati concetti di precisione ed accortezza, quest'ultima intesa come previdente avvedutezza nell'agire, il legislatore delegato si sia tradito. Il rilievo sorge dal costante rinvio a successivi provvedimenti normativi ai fini della definizione di fondamentali aspetti della disciplina.

In particolare, il discorso concerne la figura del "responsabile per la protezione dei minori". Grande perplessità desta la laconicità della disposizione che ne delinea i tratti. Il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica da esso delegata in materia di sport, infatti, avrà il fondamentale compito di definire complessivamente le competenze che tale responsabile dovrà possedere ai fini dell'esercizio della carica, non essendo stata fornita dal legislatore delegato alcuna indicazione in tal senso. Inoltre, necessiterà di definizione anche il concetto di "protezione" a cui si fa riferimento all'interno del comma 6. L'aspetto più problematico, però, concerne la mancata indicazione delle modalità con le quali le società dovrebbero individuare il responsabile. Con l'istituzione della figura in esame, il legislatore mira alla creazione di un sistema trasparente di *accountability*, in modo tale che eventuali abusi vengano alla luce senza alcun timore di ritorsioni o connivenze²⁴². In virtù di quanto detto, pare sarebbe stato opportuno evitare di demandare alle società sportive stesse la designazione del responsabile, non essendo tale scelta in linea col perseguimento della trasparenza e della terzietà, elementi oltremodo necessari in questo delicatissimo contesto. Così come evidenziato da autorevole dottrina, sarebbe stato preferibile individuare un "garante", esperto in materia minorile, totalmente estraneo ai contesti societari ed associativi in cui fosse andato ad operare²⁴³.

²³⁹ S. RIGAZIO, *Minori di età e formazione dei giovani atleti: storia di una riforma incompiuta*, in SANTORO, LIOTTA (a cura di), *Commento alla Riforma dello Sport*, op. cit., 87.

²⁴⁰ La Convenzione di Lanzarote del Consiglio d'Europa risale al 2007 e detta norme per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale. In ambito nazionale, la Convenzione è stata ratificata con la l. 1° ottobre 2012, n. 172.

²⁴¹ RIGAZIO, *Minori di età e formazione dei giovani atleti*, op. cit., 87.

²⁴² *Ivi*, 91.

²⁴³ *Ibid.*

Bisogna rilevare come strida poi l'assenza di un qualsiasi coinvolgimento dell'Autorità Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza (AGIA). È indubbio, infatti, che in virtù della competenza acquisita nel tempo in materia minorile, la figura avrebbe potuto svolgere un ruolo assai importante nella redazione delle singole norme²⁴⁴. Ad esempio, avrebbe potuto fornire un importante contributo ai fini dell'individuazione delle competenze necessarie all'espletamento della carica di responsabile per la protezione dei minori, oltre a delineare il significato del concetto di "protezione" riportato all'art. 33, comma 6. Oltre a ciò, più in generale, avrebbe potuto contribuire alla formazione e all'aggiornamento di dirigenti, allenatori e stessi atleti minori, «per creare le basi di una vera e propria cultura e consapevolezza del minore d'età»²⁴⁵.

Pare a chi scrive, dunque, che sia stata sì formalmente delineata una disciplina volta ad approntare tutele a favore del mondo sportivo minorile, ma che i contenuti della stessa siano a dir poco insufficienti e lacunosi. Pare quasi che il legislatore si sia mosso senza aver chiara quale fosse la disciplina da introdurre, spinto più dalla scia emotiva conseguente alle vicende di cronaca illustrate e dalle istanze comunitarie in materia che dalla concreta idea di un preciso disegno normativo.

6- La normativa a favore dei diversamente abili

6.1- Il riconoscimento dell'importanza dello sport "adattato" nelle fasi antecedenti alla riforma

Ai soggetti con disabilità, a partire dal Novecento, è stata garantita sempre con maggior frequenza la possibilità di accedere all'ambito della sfera sportiva. La conquista in questione è stata ottenuta grazie al costante lavoro svolto dagli Stati nazionali sul terreno delle politiche sociali, oltre che alle novità intervenute in materia di terapie fisiche ed innovazioni tecnologiche (si pensi, in tal senso, alle carrozzine divenute sempre più leggere ed alla creazione delle protesi in titanio). L'accesso allo sport per i portatori di disabilità, inoltre, è stato favorito anche dall'avvento di una concezione più piena del senso della dignità esistenziale, che ha portato conseguentemente ad un «abbandono di quelle forme di pietismo o di esclusione tipiche dell'approccio con questi soggetti e la valorizzazione dei fattori relazionali, delle competenze e abilità che ciascun individuo possiede, al fine di riconoscerli come protagonisti attivi della vita sociale»²⁴⁶.

L'attività sportiva, per i richiamati soggetti, si assurge a fondamentale strumento di integrazione, traducendosi in «forma privilegiata d'espressione corporea e comunicazione con l'altro, attraverso la quale l'essere umano può riuscire a misurare le proprie doti, sviluppando competenze espressive e

²⁴⁴ Ibid.

²⁴⁵ Ibid.

²⁴⁶ A. BAGLIO, S. DONZELLA, *Attività sportive adattate e sport paralimpici. Un profilo storico*, in *Olympialex Review*, Milano, fasc. 1, 2018, 126.

godendo del piacere cinetico e relazionale»²⁴⁷; il tutto, ovviamente, presuppone che l'attività si svolga «tenendo conto della diversità d'abilità e di condizioni fisico-mentali, anzi valorizzando tali diversità»²⁴⁸.

D'altronde, anche a livello internazionale sono plurimi i riconoscimenti della funzione sociale e di inclusione dello sport. Lo stesso T.F.U.E., all'art. 165, prevede che l'Unione «contribuisce alla promozione dei profili europei dello sport, tenendo conto delle sue specificità, delle sue strutture fondate sul volontariato e della sua funzione sociale ed educativa»²⁴⁹. Sotto quest'ultimo profilo, preme sottolineare come nel 2007 la Commissione europea abbia pubblicato il Libro bianco sullo sport, ove ampio spazio è stato riservato alla funzione sociale dell'attività sportiva; inoltre, nella risoluzione dell'8 maggio 2008 sul Libro bianco, il Parlamento europeo ha sottolineato l'idoneità della stessa a svolgere un particolare ruolo nella società quale strumento di integrazione sociale²⁵⁰.

Oltre a ciò, è importante rilevare come sia scientificamente dimostrato l'effetto benefico dell'attività sportiva per quanto concerne la salute individuale. Il tutto è testimoniato anche dal fatto che l'attività fisica figura tra gli indicatori individuati dall'OMS per apprezzare lo stato di benessere del soggetto. In tal senso, viene in rilievo un concetto di qualità della vita che non si riferisce unicamente a quello puramente organico, quindi di salute come assenza di malattia, ma che tange anche gli aspetti legati al benessere psicofisico²⁵¹. Strettamente correlato a quanto in ultimo enunciato è il *capability approach*²⁵², secondo il quale «l'attività sportiva e motoria, in forma individuale ed associata, rappresenta un'occasione per promuovere quella che è stata definita una speciale normalità, di realizzare cioè il cosiddetto *empowerment*, inteso come accrescimento della possibilità di controllare la propria vita e quindi in linea con le prescrizioni dell'OMS secondo cui la promozione della salute significa processo di incremento e controllo della gestione diretta delle proprie condizioni di benessere e di disagio»²⁵³. Per quanto concerne il rapporto tra sport e disabilità, si deve a Ludwig Guttmann, neurochirurgo tedesco di religione ebraica trasferitosi in Inghilterra per sfuggire alle persecuzioni naziste, l'intuizione degli

²⁴⁷ G. MOLLO, *Presentazione*, in L. BERTINI, *Attività sportive adattate*, Perugia, 2005, 7.

²⁴⁸ Ibid.

²⁴⁹ M.L. CHIARELLA, *Funzione sociale dello sport e disabilità*, in *Olympialex Review*, Milano, fasc. 1, 2019, 106.

²⁵⁰ Ivi, 107, per una disamina degli ulteriori atti normativi che sul tema vengono in rilievo

²⁵¹ Ivi, 109.

²⁵² Il *capability approach* è concetto legato all'economia del benessere. Esso si riferisce all'abilità delle persone di fare o essere quello che desiderano fare o essere. È un approccio utilizzato anzitutto per la valutazione del benessere individuale e dell'assetto sociale per l'individuazione di politiche sociali adeguate. Esso trova le sue origini nei lavori di Amartya Sen, professore di economia e filosofia presso l'Università di Harvard.

²⁵³ M. CIMMINO, *Sport, tempo libero e diritti della personalità*, in *Scienze e Ricerche*, n. 3, 2015, 76.

effetti terapeutici dello sport in termini di cura e riabilitazione²⁵⁴. Guttmann, direttore di un centro per lesioni spinali a Stoke Mandeville, introduce a partire dagli anni Quaranta un'innovativa tecnica di sport-terapia, divenuta nel tempo una vera e propria metodologia di lavoro che, coi dovuti adeguamenti, viene utilizzata ancora oggi, funzionale a garantire una vita più lunga e qualitativamente migliore ai pazienti²⁵⁵.

Duplici, dunque, è l'ordine di ragioni che porta a ritenere necessario che ai diversamente abili venga garantita la possibilità di svolgere il c.d. "sport adattato", ossia l'insieme delle discipline predisposte per la pratica sportiva delle persone con disabilità: alla relevantissima funzione di integrazione, si aggiunge la fondamentale capacità dello sport di influire positivamente sul benessere psicofisico dei richiamati soggetti. È l'evoluzione normativa stessa, d'altronde, che permette di affermare che lo sport e l'attività motoria vadano ricondotte nella dimensione delle tipiche attività realizzatrici della personalità, perciò meritevoli di protezione e promozione secondo la Carta costituzionale e, in particolare, secondo l'art. 2 della stessa²⁵⁶.

Il riconoscimento dello sport quale diritto fondamentale, tuttavia, non basta ai fini della garanzia di effettività del medesimo: è infatti necessario «vegliare nel concreto le opportunità a ciascuno riservate in ordine alla effettiva fruibilità del diritto, ad esempio, in merito alla disponibilità di impianti ed attrezzature sportive, alla loro accessibilità, alla formazione di personale qualificato e specializzato, all'attuazione di programmi *ad hoc* e di iniziative volte a rendere il diritto realmente operante nella vita quotidiana»²⁵⁷. È la società, dunque, a doversi attrezzare, senza che la condizione di debolezza del soggetto si risolva in menomazione o perdita della possibilità di svolgere l'attività fisica.

Come accennato inizialmente, è indubbio che un importante ruolo, con riguardo all'estensione ai diversamente abili della possibilità di esercitare l'attività fisica, deve essere ricoperto dal legislatore nazionale, che tramite l'espletamento della funzione normativa può garantire ad ogni soggetto l'accesso all'ambito della sfera sportiva. Per quel che concerne la riforma dello sport del 2021, preme rilevare come l'*iter* legislativo che ha condotto all'emanazione delle disposizioni in materia di pari opportunità per gli atleti disabili abbia assunto tratti di differenziazione rispetto alla riforma delle disposizioni in materia di ordinamento sportivo generale²⁵⁸. All'interno del disegno di legge n. 1603 *bis* del 15 gennaio 2019, recante «Deleghe al Governo e altre disposizioni in materia di ordinamento

²⁵⁴ A. RICCOBENE, *La tutela delle pari opportunità per gli atleti con disabilità nel d. lgs. 28 febbraio 2021, n. 36*, in SANTORO, LIOTTA (a cura di), *Commento alla Riforma dello sport*, op. cit., 140.

²⁵⁵ Per un'analisi storica dell'importante opera di Ludwig Guttmann, v. introduzione della proposta di legge n. 665, 24 maggio 2018, disponibile al seguente link: <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.665.18PDL0013340.pdf>; *ibid.*; BAGLIO, DONZELLA, *Attività sportive adattate*, op. cit., 127 ss., ove gli autori si soffermano anche sulla nascita e sullo sviluppo del movimento paralimpico in Italia.

²⁵⁶ CIMMINO, *Sport, tempo libero e diritti*, op. cit., 75.

²⁵⁷ CHIARELLA, *Funzione sociale dello sport*, op. cit., 110.

²⁵⁸ RICCOBENE, *La tutela delle pari opportunità*, op. cit., 138.

sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione», non figura infatti alcuna disposizione concernente l'esercizio della pratica sportiva o di accesso al lavoro sportivo per i diversamente abili. La materia, però, forma successivamente oggetto della proposta di legge n. 1721 del 1° aprile 2019, recante «Disposizioni concernenti il reclutamento degli atleti paralimpici con disabilità fisiche e sensoriali nei Gruppi Sportivi Militari e dei Corpi dello Stato»²⁵⁹. L'incentivazione della pratica sportiva dei cittadini con disabilità viene indicata come misura volta ad assicurare il pieno inserimento nella società civile, il tutto in attuazione del principio di non discriminazione sancito all'interno dell'art. 14 della CEDU. La proposta, in particolare, mira all'eliminazione delle disparità di trattamento registrate tra atleti disabili e atleti normodotati in materia di inquadramento all'interno dei gruppi sportivi militari e dei corpi dello Stato.

A quanto detto segue la l. 86/2019, che allo scopo di garantire la parità di trattamento e non discriminazione nel lavoro sportivo, contempla all'art. 5, comma 1, lett. b) il principio delle pari opportunità, anche per le persone con disabilità, nella pratica sportiva e nell'accesso all'richiamato ambito lavorativo, sia in ambito professionistico che dilettantistico.

6.2- Sport e disabilità nella riforma del 2021

La riforma dello sport del 2021 ha portato con sé importanti novità per quanto attiene al riconoscimento per i diversamente abili delle pari opportunità, rispetto ai normodotati, nell'accesso al lavoro sportivo²⁶⁰. Il tema in questione trova anzitutto considerazione all'interno del titolo VI del d. lgs. 36/2021, ove gli artt. 43-48 si occupano di definire l'accesso dei disabili fisici e sensoriali all'interno dei Gruppi civili dello Stato, dei Gruppi sportivi delle Forze Armate militari e dei Gruppi sportivi della Guardia di Finanza²⁶¹.

Sebbene, poi, l'art. 2, lett. dd), d. lgs. 36/2021, nel definire il lavoratore sportivo, non tenga conto delle differenze basate sulla disabilità, è possibile ritenere, sulla scorta della complessiva trama normativa del decreto, che le disposizioni in questione si applichino anche ai portatori di disabilità. *In primis*, è lo stesso articolo 25, dedicato alla figura del lavoratore sportivo, che al comma 3 si riferisce specificamente agli accordi collettivi stipulati dalle Federazioni Sportive Nazionali e dalle Discipline Sportive Associate anche paralimpiche.

²⁵⁹ Ibid., ove viene indicato come la prima firmataria della richiamata proposta di legge, che ha poi raccolto trasversalmente le firme di deputati appartenenti a diversi gruppi politici, è stata l'on. Giusy Versace, prima atleta italiana a correre con doppia amputazione agli arti inferiori, dal 2016 nel Gruppo sportivo delle Fiamme Azzurre.

²⁶⁰ Un primo passo, in tal senso, era stato mosso nel 2007, per il tramite di appositi protocolli d'intesa, stipulati con il Comitato italiano paralimpico ed alcuni tra i principali gruppi sportivi delle forze armate e dei corpi di polizia (tra gli altri, figurano le Fiamme azzurre, le Fiamme gialle e le Fiamme oro). I suddetti protocolli hanno portato i menzionati gruppi sportivi ad inserire tra i propri rappresentanti atleti paralimpici con disabilità fisiche o sensoriali, fornendo loro, secondo differenti modulazioni, il supporto dei tecnici, l'utilizzo delle strutture e, talvolta, la concessione dei rimborsi delle spese per le trasferte.

²⁶¹ Per un'accurata analisi delle disposizioni che regolano l'accesso degli atleti disabili ai richiamati gruppi sportivi, v. RICCOBENE, *La tutela delle pari opportunità*, op. cit., 142-144.

Ancora, numerosi sono i riferimenti alle organizzazioni sportive paralimpiche individuabili all'interno del decreto: ad esempio, all'art. 13 se ne discorre con riferimento a costituzione ed affiliazione delle società sportive professionistiche. Viene in rilievo, in tal senso, anche l'art. 15, comma 3, per quanto attiene all'obbligo degli atleti tesserati di osservare le norme dettate dal CONI, dal CIO, dal CIP e dall'ICP; all'art. 16, comma 3, poi, se ne parla per quel che concerne il tesseramento dei minori che non siano cittadini italiani; in ultimo, se ne individua un riferimento all'articolo 17, comma 2, in materia di obbligo dei tecnici e dei dirigenti sportivi di osservare le norme dettate dal CONI, dal CIO, dal CIP e dall'ICP²⁶².

È l'art. 50, infine, a chiudere le disposizioni dettate dal decreto in materia di pari opportunità per gli atleti disabili. Esso stabilisce che, a parità di titolo o merito, l'attività prestata dagli atleti paralimpici tesserati presso Gruppi Sportivi Militari e dei Corpi Civili dello Stato, per un periodo non inferiore a tre anni, costituisca titolo preferenziale nell'ambito delle assunzioni obbligatorie di cui alla l. 12 marzo 1999, n. 68, relativa al diritto al lavoro dei disabili. Oltre a ciò, al comma 2 del medesimo articolo si prevede che all'art. 5 del d.p.r. 9 maggio 1994, n. 487 (categorie di cittadini che nei pubblici concorsi hanno preferenza a parità di merito e di titoli), venga inserito il comma 20-*bis*, recante «atleti che hanno intrattenuto rapporti di lavoro sportivo con i gruppi sportivi militari e dei corpi civili dello Stato»²⁶³.

6.3- La disciplina su sport e disabilità tra incoerenze e mere enunciazioni di principio

Se è indubbio che vada accolta positivamente la disciplina in materia di lavoro sportivo e di pari opportunità nell'accesso ai vari gruppi sportivi per i diversamente abili, non è possibile esimersi dal criticare alcuni aspetti controversi della normativa delineata. Viene, anzitutto, in rilievo l'art. 3 del d. lgs. 36/2021, che definisce gli obiettivi perseguiti dal decreto. Per quanto attiene al rapporto tra sport e disabilità, alla lettera f) viene individuato come obiettivo quello di «incentivare la pratica sportiva dei cittadini con disabilità, garantendone l'accesso alle infrastrutture sportive, quale misura volta ad assicurarne il pieno inserimento nella società civile». Non v'è, però, alcun riferimento al principio delle pari opportunità per le persone con disabilità in materia di accesso al lavoro sportivo.

Posto ciò, il successivo sviluppo normativo si discosta rispetto a quanto enunciato all'interno del menzionato articolo, palesando un'intrinseca incoerenza: non v'è traccia, infatti, di disposizioni volte a garantire alla generalità dei diversamente abili il diritto alla pratica sportiva. L'obiettivo di cui all'art. 3, lett. f), dunque, si risolve in una mera affermazione di principio. Alla proclamazione del diritto alla pratica sportiva doveva senza ombra di dubbio seguire la predisposizione di misure utili a garantirne l'esercizio. In particolare, il legislatore

²⁶² Ivi, 141-142.

²⁶³ V. ivi, 146, ove l'autrice specifica che la disposizione, sebbene inserita nel contesto delle norme dettate dal decreto in materia di pari opportunità per le persone con disabilità, è verosimilmente da applicare anche agli atleti normodotati.

avrebbe potuto seguire il percorso tracciato dalla proposta di legge n. 665²⁶⁴, presentata alla camera il 24 maggio 2018, contemplando dunque l'inserimento degli ausili e delle protesi degli arti superiori ed inferiori a tecnologia avanzata e con caratteristiche funzionali allo svolgimento di attività sportive tra i dispositivi erogabili dal Servizio Sanitario Nazionale²⁶⁵. L'esercizio della pratica sportiva da parte dei diversamente abili, infatti, implica l'acquisto di ausili e strumentazioni i cui costi risultano spesso proibitivi; la circostanza costituisce una lacuna sistemica che, *de facto*, impedisce l'accesso allo sport in maniera effettiva ed incondizionata. Ne consegue che una grande percentuale delle persone diversamente abili viene privata di tutte le ricadute positive che la pratica abituale di uno sport assicura. Inoltre, un intervento in tal senso dovrebbe essere inquadrato anche come investimento a lungo termine per il SSN: il cittadino che pratica uno sport, infatti, è innegabilmente più sano, circostanza che va a riflettersi sulla spesa sostenuta dal Servizio sanitario stesso, che diviene minore.

Ancora, il legislatore avrebbe potuto introdurre disposizioni volte ad incentivare l'utilizzo di strumenti *smart* e delle nuove tecnologie, capaci di offrire flessibilità e personalizzazione nell'ambito dello svolgimento dell'attività sportiva. *In primis*, l'utilizzo di apposite applicazioni scaricabili su *smartphone* può essere strumento idoneo a stimolare la comunicazione, l'informazione, la promozione e la stessa formazione allo sport²⁶⁶. Ancora, il binomio tra sport e tecnologia può essere utile a mettere a disposizione agli utenti diversamente abili tutte le informazioni utili al raggiungimento dei centri sportivi, all'accesso agli stessi ed ai servizi fruibili²⁶⁷. Quella del mancato sviluppo dell'obiettivo di cui all'art. 3, d. lgs. 36/2021 risulta, di fatto, una grande occasione persa.

Di contro, la mancata enunciazione del principio delle pari opportunità per i disabili nell'accesso al lavoro sportivo non si è tradotta, come vagliato nelle precedenti fasi del lavoro, nella disattenzione al tema. Preme, tuttavia, sottolineare come al riguardo sarebbe stata opportuna una maggiore chiarezza, vista la particolare delicatezza della materia ed al fine di evitare che i dubbi interpretativi si traducano in possibili differenziazioni di tutela. Si è visto, infatti, come l'applicabilità della disciplina del lavoro sportivo alla categoria dei diversamente abili sia ricavabile unicamente dall'interpretazione sistematica delle neonate prescrizioni.

In definitiva, dunque, è importante che il legislatore intervenga nuovamente al fine di colmare le lacune e correggere le imperfezioni della normativa *de qua*, problematiche che ancora una volta scaturiscono, così come evidenziato da autorevole dottrina, «da una certa approssimazione nell'approccio al delicato tema della tutela della disabilità in ambito sportivo, nonché, con ogni

²⁶⁴ Il testo della proposta di legge n. 665, 24 maggio 2018, è disponibile al seguente link: <http://documenti.camera.it/leg18/pdl/pdf/leg.18.pdl.camera.665.18PDL0013340.pdf>

²⁶⁵ RICCOBENE, *La tutela delle pari opportunità*, op. cit., 140.

²⁶⁶ D. DI PALMA, D. TARUFI, *Technology in the sport and inclusion*, in F. PELUSO CASSESE (a cura di), *Valorizzare lo sport come risorsa per la salute pubblica e l'inclusione scolastica*, Roma, 2017, 27 ss.

²⁶⁷ Ibid.

probabilità, derivanti dalle vicissitudini che hanno contraddistinto l'elaborazione della riforma dello sport»²⁶⁸.

²⁶⁸ RICCOBENE, *La tutela delle pari opportunità*, op. cit., 146.

CAP. III: NUOVE PROFESSIONALITÀ E STRUTTURE A TUTELA DELLA SALUTE DELLO SPORTIVO: DISCIPLINA E RESPONSABILITÀ

1- Le nuove professionalità a tutela della salute degli sportivi

1.1- Le professioni sportive: inquadramento

Lo svolgimento dell'attività sportiva comporta un generale miglioramento della qualità della vita dell'individuo: oltre ad influire positivamente sullo stato di salute fisica, contribuisce all'aumento del grado di soddisfazione personale, giovando allo sviluppo dei rapporti sociali e garantendo un maggiore benessere psichico. Tuttavia, se un soggetto svolge la menzionata attività nella maniera errata può incorrere in gravi lesioni del suo benessere psicofisico o causarne a chi lo circonda. Va evidenziato che, al fine di tutelare lo sportivo, non è sufficiente che l'ordinamento preveda disposizioni concernenti la figura dell'atleta *stricto sensu* come, ad esempio, la disciplina dei controlli medici. Serve infatti assicurarsi che la sicurezza nello svolgimento dell'attività vada di pari passo con il corretto esercizio della stessa: sarà insufficiente, ai fini della tutela della salute, verificare che lo sportivo sia idoneo ad affrontare uno sforzo fisico di un certo tipo qualora non si accerti anche che egli esegua l'attività nella corretta maniera. Si pensi, in tal senso, ad un atleta che pratica il sollevamento pesi per la prima volta: accertata l'idoneità fisica dello stesso ai fini della menzionata pratica, sarà importante che egli svolga l'esercizio nella maniera corretta. Nel caso in cui ciò non dovesse accadere, egli potrebbe infatti incorrere in gravi ed irreparabili danni alla sua integrità psicofisica. Proprio sulla base di quanto detto sorge la disciplina attinente alle c.d. "figure ausiliarie" nello sport. Si tratta di profili che, in virtù del loro specifico sapere, coadiuvano e guidano lo sportivo nella pratica dell'attività svolta. La disciplina concernente le richiamate figure e, in senso lato, le professioni nello sport si innesta all'interno della generale regolamentazione delle professioni a livello nazionale e comunitario.

Anzitutto, la materia è contemplata dalla Carta costituzionale: un primo richiamo si rinviene all'interno dell'art. 33, comma 5, Cost., nell'ambito del principio di libertà che regge l'arte, la scienza ed il suo insegnamento²⁶⁹. Il menzionato comma, in particolare, prescrive l'esame di stato ai fini dell'ammissione ai vari ordini e gradi di scuole o per la conclusione di essi, nonché per l'abilitazione all'esercizio professionale. L'esercizio della professione, poi, è compreso nell'affermazione della libertà d'iniziativa economica privata, con i limiti e le funzioni indicati dall'art. 41 della Costituzione²⁷⁰.

L'articolo 117 Cost., nel ripartire la potestà legislativa tra Stato e Regioni, affida alla legislazione concorrente regionale la materia delle professioni e quella dell'ordinamento sportivo. Viene, di fatto, riservata all'ente territoriale la potestà

²⁶⁹ G. DE BERTOLINI, *La responsabilità della scuola e del maestro di sci*, in U. IZZO (a cura di), *La responsabilità civile e penale negli sport del turismo*, vol. I, *La montagna*, Torino, 2013, 250.

²⁷⁰ Ibid.

legislativa in materia, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato²⁷¹. Posta la disciplina costituzionale, è d'uopo evidenziare come la disciplina generale delle professioni sia oggi giorno recata dal d. lgs. 2 febbraio 2006, n. 30, e dal d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito nella l. 14 settembre 2011, n. 148. Per quel che concerne il provvedimento in ultimo richiamato, l'art. 3, al primo e secondo comma, fissa quale principio fondamentale per lo sviluppo economico e per l'attuazione della piena tutela della concorrenza fra le imprese l'obbligo per Comuni, Province, Regioni e Stato di adeguare «i rispettivi ordinamenti al principio secondo cui l'iniziativa e l'attività economica privata sono libere ed è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge nei soli casi di vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, contrasto con i principi fondamentali della Costituzione, danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana e contrasto con l'utilità sociale, disposizioni indispensabili per la protezione della salute umana, la conservazione delle specie animali e vegetali, dell'ambiente, del paesaggio e del patrimonio culturale, disposizioni relative alle attività di raccolta di giochi pubblici ovvero che comunque comportano effetti sulla finanza pubblica»²⁷². L'articolo, poi, indica che gli ordinamenti professionali devono garantire che «l'esercizio dell'attività risponda senza eccezioni ai principi di libera concorrenza, alla presenza diffusa dei professionisti su tutto il territorio nazionale, alla differenziazione e pluralità di offerta che garantisca l'effettiva possibilità di scelta degli utenti nell'ambito della più ampia informazione relativamente ai servizi offerti»²⁷³. All'ottavo comma si dispone l'abrogazione, quattro mesi dopo l'entrata in vigore del decreto, delle restrizioni²⁷⁴ in materia di accesso ed esercizio delle attività economiche previste dall'ordinamento.

²⁷¹ Ibid.

²⁷² Ivi, 252.

²⁷³ Ibid.

²⁷⁴ Col termine "restrizioni", ai sensi dell'art. 3, comma 9, d.l. 183/2011, si intendono:

- a) la limitazione, in forza di una disposizione di legge, del numero di persone che sono titolate ad esercitare una attività economica in tutto il territorio dello Stato o in una certa area geografica attraverso la concessione di licenze o autorizzazioni amministrative per l'esercizio, senza che tale numero sia determinato, direttamente o indirettamente sulla base della popolazione o di altri criteri di fabbisogno;
- b) l'attribuzione di licenze o autorizzazioni all'esercizio di una attività economica solo dove ce ne sia bisogno secondo l'attività amministrativa; si considera che questo avvenga quando l'offerta di servizi da parte di persone che hanno già licenze o autorizzazioni per l'esercizio di una attività economica non soddisfa la domanda da parte di tutta la società con riferimento all'intero territorio nazionale o ad una certa area geografica;
- c) il divieto di esercizio di un'attività economica al di fuori di una certa area geografica e l'abilitazione a esercitarla solo all'interno di una determinata area;
- d) l'imposizione di distanze minime tra le localizzazioni delle sedi deputate all'esercizio di una attività economica;
- e) il divieto di esercizio di una attività economica in più sedi oppure in una o più aree geografiche;
- f) la limitazione dell'esercizio di una attività economica ad alcune categorie o divieto, nei confronti di alcune categorie, di commercializzazione di taluni prodotti;
- g) la limitazione dell'esercizio di una attività economica attraverso l'indicazione tassativa della forma giuridica richiesta all'operatore;

A completare la regolamentazione della materia delle professioni interviene poi il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, convertito, con modificazioni, nella l. 24 marzo 2012, n. 27. L'art. 9 prevede che, nel momento del conferimento dell'incarico, vada pattuito il compenso per le prestazioni professionistiche. In ogni caso, la misura del compenso va previamente resa nota al cliente con un preventivo di massima, va adeguata all'importanza dell'opera e va pattuita indicando per le singole prestazioni tutte le voci di costo, comprensive di spese, oneri e contributi. Il professionista deve, in tale sede, render noto al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili per il lasso temporale che va dal conferimento dell'incarico fino alla sua conclusione. Vanno, altresì, indicati i dati della polizza assicurativa per i danni provocati nell'esercizio dell'attività professionale.

Importanti principi in materia vengono delineati anche a livello europeo. È facilmente apprezzabile ed intuibile come, in ambito comunitario, regni l'eterogeneità per quel che concerne l'ambito dei settori delle professioni: ogni Paese, anche in virtù delle proprie caratterizzazioni economiche e sociali, individua profili professionali differenti. Nonostante ciò, i punti cardine della disciplina delineata a livello europeo sono il principio di stabilimento e la libera circolazione dei servizi professionali. Consegua a quanto detto che tutti i cittadini comunitari devono poter esercitare liberamente l'attività professionale nello spazio comune indipendentemente dalla collocazione territoriale del professionista²⁷⁵.

In linea con ciò si è espressa la Corte di Giustizia, che, per il tramite della pronuncia utile a dirimere la controversia nel caso *Heylens*²⁷⁶, è giunta a ribadire i concetti poc'anzi saggiati.

Georges Heylens, cittadino belga titolare di un diploma di allenatore di calcio rilasciato dal Paese d'appartenenza, veniva assunto come allenatore del *Lille Olympic Sporting Club*, club professionistico in Francia, e sottoponeva, per il tramite della società calcistica, al paese transalpino domanda di riconoscimento di equivalenza del diploma in suo possesso a quello francese. In Francia, infatti, l'accesso alla professione di allenatore di calcio era sottoposto al possesso di un diploma nazionale di allenatore di calcio o di un diploma straniero riconosciuto equivalente con decisione del membro del governo competente, sentito il parere di una commissione speciale. All'esito del menzionato iter, la domanda di riconoscimento veniva respinta con decisione del membro del governo competente, che rinviava, come motivazione, ad un parere sfavorevole della commissione speciale, anch'esso immotivato. Heylens, nonostante il procedimento non fosse andato a buon fine, continuava a svolgere la sua professione e, in virtù di ciò, veniva citato in giudizio dinanzi al tribunale penale

h) l'imposizione di prezzi minimi o commissioni per la fornitura di beni o servizi, indipendentemente dalla determinazione, diretta o indiretta, mediante l'applicazione di un coefficiente di profitto o di altro calcolo su base percentuale;

i) l'obbligo di fornitura di specifici servizi complementari all'attività svolta.

²⁷⁵ BLANDO, *Le professioni sportive*, op. cit., 35.

²⁷⁶ C. giust. CE, 15 ottobre 1987, n. 222/86, in *Repertorio Foro Italiano*, 1988, voce *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 252.

di Lilla, unitamente ai dirigenti della società che l'aveva assunto, dal sindacato di categoria degli allenatori di calcio. Veniva contestata ai convenuti la violazione dell'art. 43 l. 16 luglio 1984, n. 84-610, relativa all'organizzazione e alla promozione delle attività fisiche e sportive, nonché dell'art. 259 del c.p. francese, relativo all'usurpazione di titoli. Il *Tribunal de Grande Instance* di Lilla, nutrendo dubbi circa la compatibilità con le norme comunitarie sulla libera circolazione dei lavoratori della normativa francese, che negava l'ammissione per equivalenza senza imporre l'obbligo della motivazione e senza istituire gravami specifici, sospendeva il procedimento, rimettendo la questione alla Corte di Giustizia. Nel caso in esame la Corte, pronunziandosi sulle questioni ad essa sottoposte, applica il principio della tutela giurisdizionale dei diritti anche alle ipotesi di violazione della libertà professionale²⁷⁷. In applicazione dell'art. 48 Trattato CEE (oggi art. 45 TFUE), la Corte impegna infatti lo Stato di ricevimento del professionista a prevedere un sistema di gravame di natura giurisdizionale contro le decisioni con cui si rifiutava il riconoscimento dell'equivalenza del diploma rilasciato in un altro Stato della Comunità.

Il particolare riguardo per il riconoscimento di qualifiche professionali, titoli e diplomi si è poi estrinsecato nelle direttive 89/48/CE, 92/51/CE e 99/42/CE, che mettono a punto un sistema di riconoscimento reciproco dei diplomi, certificati, titoli o insieme di titoli che attestano il completamento di un periodo di formazione finalizzato all'esercizio della professione nello Stato d'origine²⁷⁸. Si riconosce il principio per cui il cittadino che desidera svolgere la stessa professione in un altro Stato membro abbia il diritto d'ottenere il riconoscimento delle proprie qualifiche, nella misura in cui la professione sia già regolamentata nel Paese ospitante. Il menzionato riconoscimento opera unicamente nel caso in cui sussista una serie di condizioni. Anzitutto, il lavoratore deve possedere la cittadinanza di uno Stato membro ed essere pienamente qualificato, nello Stato d'origine, a svolgere una data professione. *In secundis*, il lavoratore deve voler svolgere la medesima professione già regolamentata nello Stato membro ospitante. Infine, la professione in questione non deve essere oggetto di un diverso sistema di riconoscimento.

Preme rilevare, inoltre, come un ruolo importantissimo sia ricoperto dalla direttiva del 7 settembre 2005, n. 2005/36/CE. Col provvedimento vengono fissate le regole con cui uno Stato membro riconosce, per l'accesso alla professione ed il suo esercizio, le qualifiche professionali acquisite in altro Stato membro²⁷⁹. Particolare rilievo, in tal senso, assume la prescrizione per cui «il riconoscimento delle qualifiche professionali da parte dello Stato membro ospitante permette al beneficiario di accedere in tale Stato membro alla stessa

²⁷⁷ BLANDO, *Le professioni sportive*, op. cit., 36, ove l'autore richiama in dottrina MORBIDELLI, *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, Milano, 2001, *passim*; G. FALCON, *La tutela giurisdizionale*, in M.P. CHITI, G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, parte speciale*, Milano, 2007, t. 2, p. 697 ss.; R. CARANTA, *La tutela giurisdizionale (italiana, sotto l'influenza comunitaria)*, ivi, 1031 ss.

²⁷⁸ P. AMATO, *La libera circolazione degli sportivi nell'unione europea*, in L. CANTAMESSA, G.M. RICCIO, G. SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Milano, 2008, 215.

²⁷⁹ Ibid.

professione per la quale è qualificato nello Stato membro d'origine e di esercitarla alle stesse condizioni dei cittadini dello Stato membro ospitante» (Art. 4, comma 1). Altra prescrizione di non minore importanza è quella di cui all'art. 15: al comma 1 si rinviene la definizione delle c.d. "piattaforme comuni", ossia «l'insieme dei criteri delle qualifiche professionali in grado di colmare le differenze sostanziali individuate tra i requisiti in materia di formazione esistenti nei vari Stati membri per una determinata professione». Successivamente, viene indicato come le piattaforme in questione possono essere sottoposte alla Commissione dagli Stati membri o da associazioni o organismi professionali rappresentativi a livello nazionale ed europeo²⁸⁰. Qualora la Commissione, consultati gli Stati membri, ritenga che un progetto di piattaforma comune faciliti il riconoscimento reciproco delle qualifiche professionali, può presentare un progetto di provvedimenti in vista della loro adozione.

Il menzionato provvedimento è stato attuato in Italia per il tramite del d. lgs. 9 novembre 2007, n. 206: il decreto, per il tramite dell'art. 26, estende l'ambito di applicazione della direttiva, limitata alle sole professioni regolamentate, anche a quelle non regolamentate²⁸¹. Viene, infatti, riservata anche alle professioni non regolamentate la facoltà di sottoporre alla Commissione europea proposte di "piattaforme comuni", a condizione che le associazioni rappresentative delle professioni non regolamentate ottengano una valutazione di rappresentatività e la successiva iscrizione in apposito elenco con decreto del Ministero della giustizia²⁸². Ferme le enunciazioni di principio, la concreta attuazione degli indirizzi esposti è risultata nel tempo problematica, e la spinosa questione è stata affrontata dalla Corte di Giustizia, pronunciandosi a più riprese al fine di rimuovere gli ostacoli che si interpongono alla libertà di stabilimento²⁸³.

Vagliate le evoluzioni normative e le posizioni giurisprudenziali in materia, è possibile asserire che, ad oggi, ogni Stato possa adottare la procedura di riconoscimento che ritenga più opportuna, purché essa non contrasti con la normativa comunitaria in materia di libertà di circolazione o di diritto di stabilimento.

²⁸⁰ Ibid.

²⁸¹ Della tematica delle professioni regolamentate e non regolamentate si tratterà nel prosieguo.

²⁸² BLANDO, *Le professioni sportive*, op. cit., 36.

²⁸³ Ibid., ove l'autore fa riferimento a C. giust. UE, 24 maggio 2011, n. 47, in *Foroplus*; C. giust. UE, 24 maggio 2011, n. 50/08, in *Repertorio Foro Italiano*, 2012, voce *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1293; C. giust. UE, 24 maggio 2011, n. 51/08, in *Repertorio Foro Italiano*, 2012, voce *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1284; C. giust. UE, 24 maggio 2011, n. 53/08, in *Repertorio Foro Italiano*, 2013, voce *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1260; C. giust. UE, 24 maggio 2011, n. 54/08, in *Repertorio Foro Italiano*, 2013, voce *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 977; C. giust. UE, 24 maggio 2011, n. 61/08, in *Repertorio Foro Italiano*, 2012, voce *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1287, ove la Corte ha ritenuto l'eccezione al diritto di stabilimento per le attività che partecipano all'esercizio di pubblici poteri, prevista dall'art. 45, comma 1, Tratt. Ce (ora art. 51 TFUE), non applicabile agli esercenti la professione notarile. Si richiama poi, per quel che concerne l'analisi dell'apporto della giurisprudenza comunitaria in materia di professioni, M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Padova, 2012, 227 ss.

1.1.1- Le professioni sportive nell'ordinamento generale statale

Posta la disciplina applicabile in generale alla materia delle professioni, preme ora soffermarsi su quali siano le professionalità che, in ambito sportivo, abbiano trovato esplicito riconoscimento a livello nazionale. È d'uopo evidenziare, approcciandosi alla tematica, che la materia delle professioni sportive appare "parcellizzata": è, infatti, il relativismo giuridico a regnare, in quanto alle generali disposizioni dettate dall'ordinamento dello Stato, si aggiungono quelle particolari previste dall'ordinamento regionale²⁸⁴. Sussiste, dunque, una pluralità di figure di professionisti sportivi che è il frutto di una sommatoria di variabili, «risolte così diversamente dall'ordinamento generale e dai "suoi" (verrebbe da dire) ordinamenti particolari»²⁸⁵.

L'ordinamento dello Stato, così come evidenziato da autorevole dottrina, ha manifestato nel tempo una tendenziale indifferenza nei confronti della tematica delle professioni in ambito sportivo²⁸⁶: sporadiche, infatti, sono le situazioni in cui il legislatore statale è intervenuto a disciplinarne i tratti. Figurano come eccezione alla richiamata tendenza le prescrizioni di cui alla l. 23 marzo n. 91/1981. All'art. 2 vengono delineate quattro figure di sportivo professionista: atleta, allenatore, direttore tecnico-sportivo e preparatore atletico. In dottrina si dibatte circa la tassatività della menzionata elencazione: risulta prevalere la posizione di coloro che la ritengono tassativa, escludendo di fatto ogni interpretazione estensiva o applicazione analogica della disposizione²⁸⁷. Contrario, invece, è il convincimento di altri esponenti della dottrina, che affermano il legislatore abbia inteso elencare in maniera esemplificativa solo le figure più frequenti e conosciute, senza escludere l'estensione della tutela propria del professionista ad altre eventualmente previste o prevedibili dagli ordinamenti federali²⁸⁸.

Il legislatore nazionale, poi, ha disciplinato con apposito atto normativo alcune peculiari categorie di istruttori, ossia il maestro di sci e la guida alpina. Ad occuparsi delle figure è la l. 8 marzo 1991, n. 81; per quel che attiene alla guida alpina, poi, vengono previste delle disposizioni in materia di ordinamento della professione all'interno della l. 2 gennaio 1989, n. 6. Le figure in ultimo richiamate, nonché quelle degli allenatori, dei direttori tecnico-sportivi e dei preparatori atletici, sono classificabili come professioni intellettuali il cui esercizio è disciplinato, a seconda delle situazioni e dei rapporti, dagli artt. 2094 ss. (rapporto di lavoro subordinato), 2229 ss. (lavoro autonomo), 2082 ss. (rinvio ex artt. 2238, impresa) c.c.²⁸⁹. Così come affermato da autorevole dottrina, è intellettuale l'attività che ha come caratteristica quella «di implicare sempre la soluzione di un

²⁸⁴ BLANDO, *Le professioni sportive*, op.cit., 21-22.

²⁸⁵ Ibid.

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ V., tra gli altri, PICCARDO, *Sub. art. 2*, op. cit., 562.

²⁸⁸ Così, tra gli altri, COLUCCI, *il rapporto di lavoro*, op. cit., 19.

²⁸⁹ DE BERTOLINI, *La responsabilità*, op. cit., 251.

problema sulla base di un sapere e, quindi, di rivelare un contenuto creativo o inventivo», risultando di fatto «una prestazione che confronta un sapere ad un problema»²⁹⁰. Caratterizzanti peculiarità della natura intellettuale dell'opera, secondo altra parte degli studiosi, sono poi la “discrezionalità”, intesa come manifestazione della personalità professionale del singolo, e la “liberalità”, indicata come «impegno delle capacità professionali per la soddisfazione di bisogni altrui strettamente connessi alla realizzazione della persona umana»²⁹¹. In linea con quanto poc'anzi indicato si è espressa la Suprema Corte²⁹², che ha rimarcato come le obbligazioni professionali si caratterizzino proprio per la prestazione di attività particolarmente qualificate da parte di un soggetto dotato di specifica abilità tecnica²⁹³. In linea con quanto detto, è la legge che determina le professioni intellettuali che possono essere esercitate solo previa iscrizione in appositi albi o elenchi, sulla base dei requisiti accertati dalle associazioni professionali²⁹⁴. A queste ultime compete, sotto la vigilanza dello Stato, la tenuta degli albi ed elenchi stessi, nonché l'esercizio del potere disciplinare sugli iscritti. L'iscrizione, nelle menzionate situazioni, è condizione necessaria per l'esercizio della professione e ne evidenzia la rilevanza pubblica²⁹⁵.

1.1.2- Le professioni sportive nell'ordinamento regionale

Per quel che concerne l'ordinamento regionale, si assiste, in antitesi rispetto a quanto vagliato in ambito statale, ad un vero e proprio fenomeno di proliferazione delle professionalità sportive, anche grazie al progressivo aumento delle competenze regionali in materia di sport. È anzitutto il d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616 a rendere più organica la competenza regionale nella menzionata materia. Col provvedimento vengono trasferite alle regioni le funzioni amministrative attinenti alla promozione di attività sportive ed alla realizzazione dei relativi impianti e attrezzature, ferme, in ogni caso, le attribuzioni del CONI per l'organizzazione delle attività agonistiche di ogni livello e relative attività promozionali. È però, *sine dubio*, la riforma del titolo V della Costituzione, con l'introduzione della materia di legislazione concorrente «ordinamento sportivo», a dare maggior vigore e tono agli interventi normativi regionali²⁹⁶. La maggior parte degli statuti regionali si adeguano alle nuove prescrizioni, impegnando l'ente politico ad incentivare «lo sviluppo dell'attività sportiva, amatoriale e

²⁹⁰ N. IRTI, *Gli errori dell'antitrust sulle libere professioni*, in *Italia oggi*, 14 ottobre 1997, 27.

²⁹¹ A. PERULLI, *Il lavoro autonomo. Contratto d'opera e professioni intellettuali*, Milano, 1996, 358.

²⁹² Cass. civ., 9 ottobre 2012, n. 17143, in *Repertorio Foro Italiano*, 2012, voce *Professioni intellettuali*, n. 190.

²⁹³ DE BERTOLINI, *La responsabilità*, op. cit., 252.

²⁹⁴ Tra queste, come verrà analizzato nel prosieguo, figurano anche la guida alpina ed il maestro di sci.

²⁹⁵ DE BERTOLINI, *La responsabilità*, op. cit., 252.

²⁹⁶ BLANDO, *Le professioni sportive*, op. cit., 23.

agonistica e a promuoverne lo svolgimento da parte di ogni individuo, riconoscendone gli effetti positivi per il benessere psicofisico e per l'aggregazione sociale»²⁹⁷. Con specifico riferimento alle prescrizioni concernenti le professioni, in seguito al menzionato mutamento costituzionale le regioni si muovono riordinando o modificando le discipline previgenti. In generale, le normative predisposte mirano a delineare i tratti dei profili professionali coinvolti, nonché ad omogeneizzare i requisiti minimi di formazione e qualificazione²⁹⁸. Nello specifico, con riferimento all'ultimo aspetto menzionato, si mira ad introdurre l'obbligatoria sussistenza di requisiti pratici (tirocinio svolto presso enti sportivi qualificati) e teorici (specifici diplomi o laurea in scienze motorie) al fine dell'esercizio di determinate professioni, specialmente quelle in cui è coinvolto il benessere della persona.

Plurime sono le concrete testimonianze della menzionata tendenza: preme a chi scrive, in virtù di ciò, offrire un breve vaglio delle leggi regionali maggiormente rilevanti, senza pretesa d'eshaustività.

Grande importanza ricopre, anzitutto, la l. 8 ottobre 2002, n. 26, emanata dalla regione Lombardia. L'intervento in questione ha per oggetto la diffusione e la promozione delle attività, degli impianti e delle attrezzature, l'esercizio della pratica sportiva, garantito a tutti i cittadini, quale proficuo impegno del tempo libero e fattore di formazione umana, di crescita economica e culturale. Si prevede una generale disciplina per l'organizzazione di corsi di avviamento, formazione e perfezionamento degli atleti, nonché di specializzazione ed aggiornamento per gli operatori professionali, ai fini di un ottimale esercizio delle attività sportive e una maggiore tutela della sicurezza e della salute dei praticanti. In particolare, i corsi finalizzati al miglioramento dell'efficienza fisica, tenuti presso strutture aperte al pubblico dietro pagamento di corrispettivi, devono essere svolti con la presenza di un istruttore qualificato (in possesso di diploma ISEF o di laurea in scienze motorie, ovvero in possesso di diploma o di laurea equipollenti conseguiti all'estero) o di un istruttore specifico di disciplina (in possesso di abilitazione rilasciata dagli enti dell'ordinamento sportivo)²⁹⁹.

Il medesimo modello viene poi adottato dalla regione Liguria. Con la l. 7 ottobre 2009, n. 40 viene assunto tra i fini degli interventi regionali anche il sostegno delle iniziative inerenti alla formazione professionale degli operatori sportivi. In particolare, l'apertura e la gestione di impianti per l'esercizio di attività ginniche, di muscolazione, di formazione fisica e di attività motorie per la terza età, se esercitate a scopo non agonistico e con finalità d'impresa, sono subordinate alla presenza di un direttore responsabile in possesso di laurea in scienze motorie o titolo equivalente nell'ambito dell'Ue o, in subordine, di diploma

²⁹⁷ Ibid., ove l'autore richiama, a titolo esemplificativo, quanto previsto dall'art. 7, lett. i), statuto del Lazio.

²⁹⁸ Ivi, 26, ove si specifica che la tendenza all'omogeneizzazione dei requisiti era volta anche a combattere il fenomeno delle c.d. "false professioni", strettamente correlato ai fenomeni del lavoro sommerso e della scarsa trasparenza degli *standard* qualitativi delle prestazioni offerte.

²⁹⁹ Ivi, 25.

ISEF, e di istruttori qualificati con diplomi universitari o titoli equivalenti nell'ambito dell'Ue³⁰⁰.

Interviene in materia di professionalità sportive anche la regione Piemonte, che con la l. 4 gennaio 2005, n. 1, di modifica della l. 23 novembre 1992, n. 50, istituisce, accanto alla figura del maestro di sci alpino ed a quella del maestro di sci di fondo, la nuova figura del maestro di *snowboard*, prevedendo che l'insegnamento e la divulgazione delle relative tecniche sportive possono essere effettuate solo dagli iscritti in apposito albo regionale³⁰¹.

Muovendosi sul medesimo piano, la regione Emilia-Romagna, con la l. 1° giugno 2006, n. 5, di modifica della l. 9 dicembre 1993, n. 42, appronta un'articolata regolamentazione delle scuole di sci; con la l. 12 febbraio 2010, n. 4, poi, disciplina l'esercizio professionale della relativa attività nel territorio regionale, in forma stabile o temporanea, da parte di maestri di sci e di guide alpine cittadini di Stati membri dell'Unione europea o extraeuropei³⁰².

In ultimo, merita di essere richiamato il modello di disciplina adottato dalla regione Calabria con la l. 22 novembre 2010, n. 28 (integrata dalla l. 11 aprile 2012, n. 11), che contiene, di fatto, «il più avanzato tentativo di porre ordine alla pletera di figure professionali orbitanti nell'ambito delle attività sportive»³⁰³.

Viene predisposta la definizione di diversi profili professionali, la costituzione di appositi albi, il sostegno degli operatori particolarmente qualificati a supporto di persone diversamente abili, l'istituzione di *voucher* finalizzati alla formazione professionale presso enti specializzati nel territorio della Comunità europea.

Posta la facoltà del legislatore regionale di imporre degli *status* professionali obbligatori come presupposto per l'esercizio di una data disciplina sportiva, nonché di predisporre misure per cui al titolo abilitativo deve far seguito la necessaria iscrizione ad un albo, è d'uopo rilevare come determinate prescrizioni regionali siano risultate, nel tempo, incompatibili con la normativa costituzionale. Infatti, disposizioni in questione sono andate oltre la mera definizione della normativa di dettaglio in materia di professioni, trasgredendo di fatto al dettame costituzionale per cui spetta allo Stato, relativamente alle materie di legislazione concorrente, la definizione dei principi fondamentali³⁰⁴.

La Corte costituzionale, dunque, è intervenuta a più riprese al fine di censurare gli interventi che, in materia di regolazione delle "professioni" dello sport, contrastavano con i principi della Carta.

³⁰⁰ Ibid.

³⁰¹ Ibid.

³⁰² Ivi, 26.

³⁰³ Ibid.

³⁰⁴ Ivi, 27, ove si riporta che la giurisprudenza costituzionale ha finora riconosciuto con larghezza la legittimità del proprio potere di individuare, nella definizione del confine tra principi fondamentali e normativa di dettaglio, il punto di equilibrio fra normativa statale e regionale e, pertanto, l'ambito effettivo delle competenze costituzionali. Sul punto, v. Corte Cost., 17 novembre 2010, n. 326, in *Repertorio Foro Italiano*, 2011, voce *Comune e provincia*, n. 556.

Paradigmatica è la censura della menzionata l. 28/2010 della regione Calabria. Con la sentenza del 22 luglio 2011³⁰⁵ viene infatti sancita l'illegittimità costituzionale degli artt. 3, comma 1, lettera m), 11, commi 5, 6 e 7, e 17, comma 1, lettere a) e b), in relazione all'art. 117, comma 3, Costituzione. Gli articoli stabilivano anzitutto l'istituzione di albi regionali relativi alle professioni in ambito sportivo, professioni che venivano poi nominativamente individuate³⁰⁶.

Era poi di competenza della Giunta regionale sia il potere di definire con regolamento i profili professionali, in presenza di lacune normative nell'ordinamento statale, sia di costituire i relativi albi, l'iscrizione ai quali veniva subordinata al possesso di un titolo rilasciato previo espletamento di specifici corsi. La Corte ravvisa che le menzionate disposizioni regionali interferiscono con l'area dei principi fondamentali in materia di professioni di competenza statale, dato che ne è evidente la finalità, e l'effetto obiettivo, di incidere sulla individuazione dei profili professionali operanti nell'ambito sportivo³⁰⁷.

Si afferma, infatti, che non spetta alla legge regionale né creare nuove professioni, né introdurre diversificazioni in seno all'unica figura professionale disciplinata dalla legge dello Stato. Il Giudice delle leggi sottolinea, in particolare, come il testo di riferimento in materia di professioni sia il d. lgs. 30/2006, precisando che l'applicazione di tale provvedimento comporti che la potestà regionale vada esercitata sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale (art. 1, comma 3)³⁰⁸.

Per quel che poi concerne la materia degli albi istituiti dalla regione, viene sottolineato che la disciplina non si limita a svolgere funzione meramente ricognitiva e di aggiornamento di professioni già riconosciute a livello statale, bensì essa assume una «particolare capacità selettiva ed individuatrice delle

³⁰⁵ Corte cost., 22 luglio 2011, n. 230, in *Repertorio Foro Italiano*, 2011, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 602.

³⁰⁶ L'art. 11, comma 5 della l. 28/2010 della regione Calabria, infatti, specificava quali fossero le professionalità sportive con il seguente elenco:

- a) associazioni sportive dilettantistiche;
- b) dirigenti sportivi;
- c) esperti gestori di impianti sportivi;
- d) istruttori qualificati;
- e) tecnici federali;
- f) assistenti e operatori specializzati;
- g) atleti e praticanti;
- h) fisioterapisti e massaggiatori;
- i) altre figure tecnico-sportive.

³⁰⁷ Così come evidenziato all'interno della sentenza, la Corte specifica poi che ai fini della selezione della materia pertinente non ha alcuna influenza l'oggetto su cui si esercita l'attività professionale, venendo in rilievo la sola prioritaria attinenza dell'intervento legislativo al campo delle professioni. Si richiamano, in tal senso, Corte cost., 25 novembre 2005, n. 424, in *Repertorio Foro Italiano*, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 669; Corte cost., 8 febbraio 2006, n. 40, in *Repertorio Foro Italiano*, 2006, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 490; Corte cost., 20 giugno 2008, n. 222, in *Foro.it*, 2008, I, 2380; Corte cost., 8 maggio 2009, n. 138, in *Repertorio Foro Italiano*, 2009, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 389.

³⁰⁸ BLANDO, *Le professioni sportive*, op. cit., 28.

professioni», travalicando di fatto l'area di competenza regionale, «anche prescindendo dal fatto che l'iscrizione nel suddetto registro si ponga come condizione necessaria ai fini dell'esercizio dell'attività da esso contemplata»³⁰⁹.

La fase genetica di individuazione normativa di una professione è infatti, in virtù delle prescrizioni della Carta costituzionale, prerogativa del legislatore statale, dato che tramite essa la «attività lavorativa assume un tratto che la distingue da ogni altra e la rende oggetto di una posizione qualificata nell'ambito dell'ordinamento giuridico». In definitiva, dunque, la Corte ribadisce ancora una volta il fatto che l'individuazione delle figure professionali, nonché dei relativi profili ed ordinamenti didattici e le modalità d'accesso, siano esclusiva prerogativa della legislazione statale³¹⁰.

Il Giudice delle leggi, in ultimo, si sofferma sulle figure dei fisioterapisti sportivi e dei massaggiatori sportivi, puntualizzando che i suddetti profili professionali sono compiutamente disciplinati da norme statali, senza che inoltre possa scorgersi alcun collegamento tra le esigenze del territorio regionale e la disciplina prevista dalle norme censurate.

La Corte costituzionale, oltre alla predetta sentenza, è intervenuta a più riprese al fine di censurare legislazioni regionali capaci di travalicare i limiti delineati dalle norme della Carta costituzionale³¹¹. È agevole riscontrare come le indicazioni fornite all'interno delle pronunce abbiano contribuito a delineare, in materia di professioni sportive, un preciso disegno: emerge «un modello di disciplina delle professioni sportive strutturato in modo gerarchico, tale da rimettere al legislatore nazionale la determinazione delle scelte fondamentali, nel quale sono destinate a rivestire un ruolo subordinato le altre sfere autonome [...]»³¹². In conclusione, la disciplina delle professioni ha, per quanto concerne la disciplina delle basilari peculiarità delle figure e dell'individuazione delle stesse, carattere necessariamente unitario: indici di ciò sono le plurime censure da parte

³⁰⁹ Ivi, 29, ove si specifica che a sostegno della menzionata tesi la Corte richiama le seguenti sentenze: Corte cost., 11 aprile 2008, n. 93, in *Repertorio Foro Italiano*, 2008, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 324; Corte cost., 15 aprile 2010, n. 132, in *Repertorio Foro Italiano*, 2010, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 592.

³¹⁰ Ibid., ove si richiama, come sentenza guida in argomento, Corte cost., 12 dicembre 2003, n. 353, in *Repertorio Foro Italiano*, 2004, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 634.

³¹¹ Merita di essere richiamata Corte cost., 30 maggio 2008, n. 179, in *Repertorio Foro Italiano*, 2008, voce *Regioni in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 359, con cui la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, con riferimento all'art. 117, comma 3, Cost., dell'art. 34 della legge della regione Liguria 5 febbraio 2002, n. 6, con cui veniva istituita la figura del massaggiatore sportivo e veniva disciplinato il percorso formativo diretto al conseguimento del relativo attestato. Ancora, si segnala che nel 2011 è stato impugnato dal Governo l'art. 2, l. 29 aprile 2011, n. 7 della regione Marche, nella parte in cui inseriva i commi 6 e 7 all'art. 29, l. 23 gennaio 1996, n. 4, della stessa regione Marche, modifiche concernenti il possesso di requisiti specifici di cui si richiedeva il possesso ai fini dell'esercizio della professione del maestro di sci da parte di cittadini non comunitari. La regione, in virtù dei rilievi svolti dall'Avvocatura dello Stato, ha sostituito la norma censurata e la Corte, constatando l'avvenuto adeguamento alle doglianze mosse nel ricorso governativo, ha dichiarato la cessazione della materia del contendere.

³¹² Così BLANDO, *Le professioni sportive*, op. cit., 31.

della Corte nei confronti dei tentativi degli enti regionali di «impadronirsi di professioni non regolamentate dalla legislazione statale»³¹³.

Le regioni, dunque, rivestono un ruolo subordinato: lo spazio di manovra ad esse riservato è necessariamente residuale, limitato alla promulgazione di norme idonee a sviluppare i principi generali fissati dalla legislazione statale, anche sulla base delle specificità territoriali, ma che da essi non potranno mai discostarsi.

1.1.3- Il sistema dualistico delle professioni: le professioni sportive regolamentate

All'interno dell'ordinamento italiano, nell'ambito delle professioni intellettuali, assume rilievo il c.d. *sistema dualistico delle professioni*. Esso si fonda sulla distinzione tra il sistema ordinistico, ossia quello basato sugli ordini professionali, e quello associativo. È dunque necessario, sulla scorta di quanto detto, distinguere due differenti tipologie di libere professioni: le professioni c.d. "regolamentate" o "protette" e le professioni c.d. "non regolamentate". Le prime sono quelle il cui accesso o il cui diritto ad esercitare è subordinato al possesso di una specifica qualifica professionale, definita dallo Stato attraverso una legge o appositi regolamenti³¹⁴. All'ottenimento della suddetta qualifica, poi, deve seguire l'iscrizione ad un albo professionale istituito per legge. Con specifico riferimento all'ambito sportivo, le professioni regolamentate sono solamente due: si tratta dei maestri di sci e delle guide alpine.

Per quel che concerne la figura professionale del maestro di sci, è la l. 8 marzo 1991, n. 81 a tracciare il quadro della professione, delineandone i principi fondamentali. In particolare, l'art. 3 istituisce l'Albo professionale dei maestri di sci, mentre l'art. 4 fissa i requisiti per l'iscrizione, condizionata al possesso della relativa abilitazione, da conseguire per il tramite di specifici corsi tecnico-didattico-culturali ed il superamento degli esami presso le commissioni nominate dalle Regioni d'intesa coi Collegi regionali³¹⁵.

In materia di ordinamento della professione di maestro di sci è intervenuta la Consulta, indicando che «l'unico aspetto che giustifica una disciplina generalizzata e capillare [...] è proprio quello connesso ai contenuti minimi della preparazione professionale dei maestri. L'opportunità di assicurare standard minimi di bagaglio tecnico culturale e condizioni basilari inderogabili per l'accesso ad attività di larga diffusione, già sottolineata da questa Corte, risalta *a fortiori* per la rilevata importanza turistica dello sci, divenuto sport di massa che implica non trascurabili interessi economici, nonché per il contatto tra maestri e giovani che,

³¹³ Ibid.

³¹⁴ In determinati casi sono altri soggetti istituzionali (come i ministeri, le regioni ed i comuni) a poter definire il possesso di particolari requisiti per l'esercizio della professione sul territorio di propria spettanza. In questi specifici casi, sono le stesse istituzioni a predisporre appositi elenchi e vigilare su di essi.

³¹⁵ DE BERTOLINI, *La responsabilità*, op. cit., 256.

per la possibile pratica agonistica, richiede ai primi una spiccata capacità di selezionare le attitudini»³¹⁶.

Ancora, più di recente, la Corte ha sottolineato che «l'attività svolta dal maestro di sci [...] sebbene implichi rischi minori rispetto a quelli inerenti ad altre pratiche e ad altri sport, è comunque caratterizzata da profili di pericolosità, che ne impongono una regolamentazione in grado di garantire la tutela dell'incolumità degli allievi e di quanti frequentano le piste da sci. Siffatta esigenza è stata adeguatamente apprezzata anche dallo Stato, che ha condizionato lo svolgimento di tale attività al conseguimento di un'apposita abilitazione, in esito alla frequenza di corsi che prevedono un insegnamento di materie aventi ad oggetto, tra l'altro, "i pericoli della montagna" e "nozioni di medicina e pronto soccorso", e all'iscrizione in un apposito albo, limitata nel tempo e soggetta al controllo periodico in ordine all'idoneità psicofisica del maestro di sci; ha disposto altresì che "in linea di principio, ogni scuola di sci raccoglie tutti i maestri, operanti in una scuola invernale"»³¹⁷.

Per quanto attiene alla figura della guida alpina, invece, è la l. 2 gennaio 1989, n. 6 a delinearne i tratti. Il menzionato provvedimento del legislatore nazionale stabilisce i principi fondamentali in materia; spetta alle regioni, invece, la predisposizione della disciplina analitica³¹⁸.

Alle figure del maestro di sci e della guida alpina, rientrando queste all'interno del novero delle professioni protette, si applicano le norme codicistiche sulle professioni intellettuali (artt. 2229 ss. c.c.), ossia sulle «attività di natura prettamente professionale, a contenuto intellettuale e tecnico che hanno il loro naturale svolgimento nella forma del lavoro autonomo»³¹⁹.

1.1.4- Professioni sportive regolamentate ed esercizio abusivo della professione

È d'uopo, a questo punto, individuare i profili di responsabilità penale che coinvolgono l'esercizio abusivo delle professioni c.d. protette. Con specifico riferimento alle figure trattate, sono le leggi loro dedicate a prevedere espressamente che l'esercizio abusivo venga penalmente sanzionato ai sensi dell'art. 348 c.p., che al comma 1 stabilisce che «chiunque abusivamente esercita una professione per la quale è richiesta una speciale abilitazione dallo Stato è

³¹⁶ Corte cost., 18 luglio 1991, n. 360, in *Repertorio Foro Italiano*, 1991, voce *Corte costituzionale*, n. 49.

³¹⁷ Corte cost., 19 dicembre 2008, n. 428, in *Foro.it*, 2009, I, 312.

³¹⁸ L. LENTI, *La responsabilità civile delle guide e degli accompagnatori non professionali nell'alpinismo e nell'escursionismo*, in IZZO (a cura di), *La montagna*, op. cit., 383.

³¹⁹ C. CARRERI, *Attività pericolosa e responsabilità contrattuale. La nuova professione di guida alpina*, in *Riv. dir. sport.*, 1997, 65.

punito con la reclusione da sei mesi a tre anni e con la multa da euro 10.000 a 50.000»³²⁰.

La *ratio* della fattispecie di cui all'art. 348 c.p. viene dai più individuata proprio nella necessità di tutelare l'esercizio di talune professioni che, in virtù della loro importanza e particolare complessità, sono sottoposte a speciale autorizzazione da parte dello Stato³²¹. Si cerca, in tal modo, di evitare che attività di tale rilevanza sul piano sociale vengano lasciate al "libero" esercizio di qualunque individuo³²².

Non diversamente, poi, è stata evidenziata la necessità di proteggere il cittadino dal rischio di imbattersi in soggetti inesperti: l'intervento garantistico dello Stato, tramite l'imposizione del requisito dell'abilitazione e della successiva iscrizione al relativo albo, va inquadrato nell'ambito della predisposizione di un sistema di cautele per coloro che si avvalgono delle peculiari prestazioni, utile a garantire uno standard minimo di qualificazione professionale e morale dei soggetti deputati allo svolgimento delle relative mansioni³²³.

Per quanto concerne l'oggetto della tutela, preme evidenziare come l'incriminazione descritta rientri nel novero dei reati contro la Pubblica Amministrazione³²⁴. Dottrina e giurisprudenza maggioritarie³²⁵ ritengono che l'articolo protegga l'interesse concernente il buon funzionamento ed il buon andamento della P.A. così come richiamato dall'art. 97 della Costituzione³²⁶, variamente individuato negli «interessi generali, ai quali è legato l'esercizio di alcune professioni, in considerazione della loro notevolissima importanza»³²⁷.

³²⁰ Il richiamo alla menzionata disposizione, per quel che concerne il maestro di sci, viene effettuato dall'art. 18, l. n. 81/91. Per la figura della guida alpina, invece, è l'art. 18, l. quadro n. 6/1989 ad occuparsene.

³²¹ E. LO MONTE, *L'esercizio abusivo di una professione (art. 348 c.p.) dopo le modifiche introdotte dalla l. n. 3/2018*, Torino, 2018, 2.

³²² G. FIANDACA, E. MUSCO, *Diritto penale. Parte speciale*, vol. I, Bologna, 2011, 317.

³²³ LO MONTE, *L'esercizio abusivo di una professione*, op. cit., 2.

³²⁴ S. ROSSI, *Il maestro di sci*, in IZZO (a cura di), *La montagna*, op. cit., 360.

³²⁵ Cfr. LO MONTE, *L'esercizio abusivo di una professione*, op. cit., 2-7, per quanto attiene alle varie posizioni dottrinali in materia di oggetto della tutela.

³²⁶ Cfr. G. FORNASARI, *Abusivo esercizio di una professione*, in A. BONDI, A. DI MARTINO, G. FORNASARI, *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, 2008, 416.

³²⁷ C. SALTELLI, E. ROMANO DI FALCO, *Commento teorico-pratico del nuovo codice penale*, vol. II, Parte prima, Torino, 1931, 302.

Dottrina³²⁸ e giurisprudenza³²⁹ maggioritarie, poi, identificano l'art. 348 c.p. nei termini di una norma penale in bianco³³⁰. Essa, infatti, presuppone l'esistenza di norme giuridiche extrapenali idonee a porre in concreto il contenuto del divieto: nella situazione vagliata, sarebbero le disposizioni proprie dell'attività professionale svolta ad integrare il precetto penale³³¹.

Si tratta di un reato comune, in virtù del fatto che può essere commesso da qualunque soggetto. Vanno esclusi dal novero dei soggetti attivi, *a fortiori*, coloro che sono in regola con le norme amministrative-professionali di riferimento³³².

Il concetto di "esercizio abusivo" indicato dalla norma ha assunto, nel tempo, significato assai ampio. Esso identifica l'esercizio della professione da parte di chi è sfornito del titolo necessario (laurea o diploma che sia), o manchi dell'abilitazione prescritta, oppure non abbia adempiuto alle formalità richieste (iscrizioni), o, ancora, sia stato interdetto o sospeso dall'esercizio della professione³³³.

La condotta consiste nel compimento abusivo di atti professionali: si discute se integri la fattispecie in esame l'esercizio di un solo atto o se si debba propendere per il compimento di una pluralità di atti³³⁴. Inoltre, parte della giurisprudenza riconosce come rilevanti non solo gli atti "tipici", ma anche quelli che vengono definiti come «caratteristici, strumentalmente connessi ai primi, a

³²⁸ Cfr., fra gli altri, S. RICCIO, *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Torino, 1995, 598; G. GUADAGNO, *Manuale di diritto penale*, Roma, 1962, 587; E. CONTIERI, *Esercizio abusivo di professioni arti o mestieri*, in *Enc. Dir.*, vol. XV, Milano, 1966, 606 ss.; C. F. GROSSO, *Abusivo esercizio di una professione*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto penale*, Torino, 1966, 381; F. ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, vol. II, Milano, 1972, 751;

³²⁹ Cfr. *ex multis* Cass. pen., sez. VI, 10 aprile 2003, n. 30590, in *DeJure.it*; Cass. pen., sez. VI, 10 novembre 2009, n. 47028, in *DeJure.it*.

³³⁰ Altra parte della dottrina, invece, afferma che la fattispecie di abusivo esercizio di una professione è norma dotata di perfetta autonomia concettuale, nella misura in cui sanziona un comportamento che sul piano astratto è già individuabile nel suo nucleo significativo, rappresentato dall'esercitare abusivamente determinate professioni. Quello che la disposizione non determina, insomma, sono unicamente le modalità che rendono abusivo l'esercizio, esplicitate di volta in volta dalle norme extrapenali a cui si fa riferimento. Sul punto, tra gli altri, FORNASARI, *Abusivo esercizio*, op. cit., 419.

³³¹ ROSSI, *Il maestro di sci*, op. cit., 361.

³³² Ibid.

³³³ Ibid.

³³⁴ Ivi, 361-362, ove viene specificato che se la giurisprudenza generalmente ammette la sufficienza di un solo, isolato ed occasionale atto professionale, riconoscendo una "continuazione" qualora ci siano più atti esecutivi di un medesimo disegno criminoso (Cass. pen sez. VI, 5 giugno 2006, n. 22274, in *DeJure.it*), la dottrina condivide la regola della pluralità degli atti, precisando, al contempo, che un solo atto può bastare allorché sia sufficiente, per la sua gravità e per il pericolo che oggettivamente crea, a produrre conseguenze socialmente intollerabili. Vengono richiamati, sul punto, ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, 2003, 444; M. ROMANO, *Commentario sistematico del codice penale*, I, Milano, 2004, 144.

condizione che vengano compiuti in modo continuativo e professionale»³³⁵. Resta maggioritaria, in ogni caso, la posizione difesa da altra parte della giurisprudenza, che sostiene invece, ai fini della rilevanza dell'atto, la necessaria tipicità dello stesso³³⁶. Resta, in alcuni casi, problematica la certa identificazione dell'atto tipico³³⁷.

1.1.5- Professioni sportive non regolamentate

Nell'ambito del c.d. "sistema dualistico delle professioni", alla categoria delle "professioni non regolamentate" appartengono quelle consistenti in una «attività economica, anche organizzata, volta alla prestazione di servizi o di opere a favore di terzi, esercitata abitualmente e prevalentemente mediante lavoro intellettuale, o comunque con il concorso di questo, con esclusione delle attività riservate per legge a soggetti iscritti in albi o elenchi ai sensi dell'art. 2229 del codice civile, delle professioni sanitarie e delle attività e dei mestieri artigianali, commerciali e di pubblico esercizio disciplinati da specifiche normative»³³⁸. Alla categoria delle professioni non regolamentate appartiene, di fatto, la quasi totalità delle figure che prestano la propria attività in ambito sportivo³³⁹.

Preme evidenziare come, nel corso degli anni, molte siano state le istanze di riconoscimento dei professionisti operanti in settori non regolamentati. Il settore socioeconomico, infatti, è stato "invaso" da una lunga serie di professioni intellettuali emergenti, operanti perlopiù all'interno del terziario c.d. avanzato³⁴⁰ e chiamate a rispondere a richieste di mercato sempre più diversificate e complesse³⁴¹. Se è vero che per i soggetti in questione, ai fini dell'esercizio della professione, nulla veniva imposto, al contempo non venivano loro garantite le condizioni per potersi accreditare a livello qualitativo sul mercato secondo regole note e condivise. Accogliendo le plurime istanze pervenute, il legislatore provvede ad introdurre una disciplina delle professioni non regolamentate nel 2013: all'esito di un complesso iter di elaborazione normativa, viene promulgata la l. 26 gennaio 2013, n. 4. Il provvedimento delinea un sistema fondato sulla pluralità degli enti associativi e sulla volontarietà delle adesioni.

³³⁵ Cass. pen., Sez. VI, 8 ottobre 2002, n. 49, in *DeJure.it*.

³³⁶ Rossi, *Il maestro di sci*, op. cit., 362.

³³⁷ Cass. pen., sez. VI, 20 novembre 2007, n. 42790, in *Foroplus*.

³³⁸ Art. 2, comma 2, l. 14 gennaio 2013, n. 4.

³³⁹ Rimangono escluse, come si è visto, le figure del maestro di sci e della guida alpina.

³⁴⁰ Con "settore terziario avanzato" si intende quella parte del sistema economico basato sul lavoro intellettuale: ne fanno parte quelle professioni che richiedono forti competenze semantiche e di manipolazione simbolica. Si può arrivare ad affermare che, a definire l'identità del settore, è più il lavoratore che la filiera produttiva o di servizi in cui è inserito.

³⁴¹ A. GENOVESE, *Il nuovo statuto delle professioni non regolamentate. Prime note sulla legge 14 gennaio 2013, n. 4*, in *Riv. dir. priv.*, fasc. 2, 2013, 301-303.

Anzitutto, come accennato, vengono valorizzate le associazioni professionali, che hanno il fondamentale compito di identificare l'attività svolta, dandosi un regolamento e organizzandosi. La funzione di autoregolamentazione svolta dalle associazioni di categoria si estrinseca, tra le altre cose, nella costituzione di un proprio corpo di standard qualitativi e di regole deontologiche. Seguono, di conseguenza, verifiche sulle competenze e peculiarità dei soggetti che vi aderiscono, al fine di accertare che chiunque ne faccia parte possieda le caratteristiche richieste al fine del corretto esercizio della professione. Colui che sceglie di iscriversi «acquisisce una sorta di “marchio di qualità” di cui può avvalersi nella promozione e nello svolgimento dell'attività»³⁴²; diretta conseguenza di quanto detto è che, nel caso in cui un soggetto decida di non aderire ad alcuna associazione, possa risultare penalizzato in termini di credibilità sul mercato³⁴³.

L'elenco delle associazioni professionali e delle forme aggregative che dichiarano, con assunzione di responsabilità dei rispettivi rappresentanti legali, di essere in possesso dei requisiti prescritti e di rispettare gli obblighi di informazione e trasparenza (artt. 5, 6, 7), è pubblicato sul sito internet del Ministero dello sviluppo economico (art. 2, comma 7), il tutto anche al fine di consentire ad utenti e professionisti stessi la conoscenza di determinati elementi utili sugli organismi che, tra gli altri, riuniscono gli operatori del settore³⁴⁴.

Il meccanismo predisposto è «simile all'omologazione di uno strumento tecnico: di ogni nuova professione occorre stabilire a cosa serva, quali problemi risolva, quali siano i benefici attesi, i requisiti richiesti (titoli di studio), la disciplina interna e le buone prassi da adottare»³⁴⁵.

Per quanto concerne l'esercizio dell'attività in senso stretto, due sono i profili centrali all'interno del provvedimento: il sistema di certificazione delle competenze professionali e la tutela del legittimo affidamento dell'utenza³⁴⁶.

Il legislatore, infatti, mira alla tutela dei consumatori attraverso il richiamo delle disposizioni del Codice del consumo riferite alle pratiche commerciali scorrette. La stessa legge, poi, prevede che, qualora un soggetto eserciti una professione non ordinistica, debba contraddistinguere la propria attività in ogni documento e rapporto scritto con il cliente, con l'espresso riferimento agli estremi della normativa in esame³⁴⁷.

Inoltre, come precedentemente saggiato, vengono introdotti dei meccanismi, tipici dell'esperienza anglosassone, di valutazione e certificazione

³⁴² Ibid.

³⁴³ Ivi, 306, ove si richiamano le notazioni di M. CLARICH, G. FONDERICO, *L'iscrizione garantisce formazione e controllo*, in P. MACIOCCHI, F. MICARDI (a cura di), *La legge sulle professioni non regolamentate*, *Il Sole 24 ore*, 2012, 8-9.

³⁴⁴ Ivi, 307.

³⁴⁵ G. SAPORITO, *La legge divide in tre parti il mercato*, in MACIOCCHI, MICARDI (a cura di), *La legge sulle professioni*, op. cit., 6.

³⁴⁶ GENOVESE, *Il nuovo statuto*, op. cit., 302-303.

³⁴⁷ Ivi, 305

dell'attività, basati sulla validazione delle competenze ad opera delle associazioni professionali d'appartenenza, a cui il soggetto aderisce volontariamente³⁴⁸. I menzionati accorgimenti servono a ridurre quella che, in ambito economico, viene definita "asimmetria informativa tra il cliente ed il professionista"³⁴⁹.

In alternativa (o in aggiunta) all'attestazione delle competenze rilasciata dagli enti associativi, viene previsto il ricorso alla certificazione di conformità alla normativa tecnica UNI³⁵⁰ da parte di un organismo accreditato (art. 6). La qualificazione dell'attività dei soggetti che svolgono professioni non collegate, dunque, si basa anche sulla conformità della medesima alla normativa tecnica elaborata dall'ente nazionale italiano di unificazione: le "soluzioni" proposte costituiscono principi e criteri generali che disciplinano l'esercizio autoregolamentato dell'attività professionale³⁵¹.

Nel 2011 è stata istituita presso UNI la commissione tecnica "Attività professionali non regolamentate", che si occupa delle norme di qualificazione delle attività "non protette", attenendosi alle indicazioni fornite dalle linee guida per le attività di normazione sulla qualificazione delle professioni e personale adottate nel 2010 dal *Comité Européen de Normalisation* (CEN), all'esito di un tavolo di indirizzo coordinato dall'ente italiano di unificazione che ha promosso lo sviluppo della tematica a livello europeo³⁵².

Grande importanza, in tale ambito, riveste il profilo del coinvolgimento delle parti interessate: queste ultime condividono conoscenze e competenze specifiche con la commissione, il tutto al fine di pervenire a soluzioni condivise. L'art. 9 della legge in commento dispone infatti che le associazioni professionali e le forme aggregative collaborino all'elaborazione della norma tecnica relativa alle singole attività professionali, partecipando ai lavori della commissione

³⁴⁸ Ivi, 302-303

³⁴⁹ CLARICH, FONDERICO, *L'iscrizione garantisce formazione*, op. cit., 8.

³⁵⁰ In P. TORRETTA, *In arrivo le prime norme tecniche*, in MACIOCCHI, MICARDI (a cura di), *La legge sulle professioni*, op. cit., 14, si spiega che L'UNI (Ente nazionale italiano di unificazione) è un'associazione privata senza scopo di lucro, fondata nel 1921, che svolge attività normativa in tutti i settori industriali, commerciali e del terziario. Il suo ruolo è riconosciuto a livello comunitario e dallo Stato italiano. La sua attività *super partes* rappresenta un momento di sintesi e di convergenza di tutti gli interessi dei soggetti coinvolti nel processo di normazione, ognuno dei quali apporta i propri bisogni, le proprie conoscenze e competenze. Lo scopo dell'ente è contribuire al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema economico e sociale, offrendo soluzioni e strumenti di supporto all'innovazione tecnologica, alla competitività, alla promozione del commercio ed alla qualità dei prodotti e dei processi.

³⁵¹ GENOVESE, *Il nuovo statuto*, op. cit., 308, ove si riporta come la scelta di valorizzare la normazione tecnica sia in linea con l'interesse e l'attenzione dimostrata in tale ambito dalle istituzioni comunitarie, soprattutto nell'ambito delle professioni. Quanto detto è confermato dal regolamento n. 1025/2012, approvato dal Parlamento europeo, che sottolinea i benefici economici e sociali del nuovo approccio regolamentare (G.U.U.E. L 316/12, 14 novembre 2012).

³⁵² Ivi, 309.

tecnica o inviando i propri contributi, il tutto al fine di garantire massima trasparenza, consensualità e democraticità³⁵³.

Per quanto attiene all'ambito prettamente sportivo, bisogna rilevare come siano state approvate le norme UNI 11475, riguardanti le "Figure professionali afferenti al campo delle scienze motorie (chinesiologi)"³⁵⁴. Il modello proposto, dunque, individua due diversi percorsi di attestazione della qualità dell'offerta dei servizi professionali: il sistema di attestazione demandato alle associazioni (artt. 7-8) e la certificazione di conformità alle norme tecniche assolta dagli organismi di parte terza (art. 9).

La normativa delineata, puntando sulla "competizione virtuosa" tra associazioni professionali, si pone nel solco tracciato dal legislatore comunitario con la c.d. *Strategia di Lisbona*, che promuove i sistemi di certificazione delle competenze professionali per favorire la protezione di utenti e consumatori in un contesto dinamico e concorrenziale³⁵⁵. Più precisamente, la legge aderisce alla richiesta di servizi qualitativamente validi avanzata dal legislatore comunitario con la c.d. direttiva "servizi" del 2006 (direttiva 2006/123). Il provvedimento prescrive agli Stati membri l'adozione di misure d'accompagnamento per favorire la qualità dei servizi professionali, in particolare promuovendo sistemi di riconoscimento di competenze dei prestatori da parte di organismi indipendenti o accreditati³⁵⁶.

1.2- La riforma e le nuove professionalità a tutela della salute dello sportivo

Il legislatore delegato, per il tramite della riforma del 2021, ha delineato una disciplina che mira, tra le altre cose, alla predisposizione di una serie di misure capaci di tutelare la salute degli sportivi. È però evidente come, al fine di perseguire lo scopo menzionato, l'intervento non si sia limitato a prevedere prescrizioni concernenti l'atleta in senso stretto, ma abbia al contempo introdotto misure utili a garantire il sicuro svolgimento dell'attività sportiva ed il corretto esercizio della stessa. Il fine richiamato è stato precipuamente perseguito tramite l'introduzione di apposite figure professionali che hanno il compito di offrire una tutela ampia, che spazia dal garantire il corretto e sicuro svolgimento delle attività fisico-motorie, fino a giungere al perseguimento del benessere ed alla promozione di stili di vita corretti.

Per quel che concerne la materia delle professioni sportive in generale, è necessario sottolineare come, all'interno dell'art. 25, d. lgs. 36/2021, siano state

³⁵³ Ibid.

³⁵⁴ Della figura del chinesiologo si tratterà nel prosieguo.

³⁵⁵ GENOVESE, *Il nuovo statuto*, op. cit., 303, ove si riporta poi come con la strategia di Lisbona il legislatore individui nella "economia sociale di mercato" uno degli obiettivi prioritari dell'integrazione (art. 3, T.U.E.). L'azione comunitaria più recente in materia di tutela dei consumatori, infatti, si propone come strumento di politica sociale inteso ad elevare il benessere e la qualità della vita dei cittadini.

³⁵⁶ Ibid., ove si rinvia alle riflessioni contenute in M. CASTELLANETA, *Stati liberi di scegliere ma tenuti a vigilare*, in MACIOCCHI, MICARDI (a cura di), *La legge sulle professioni*, op. cit., 12.

tipizzate figure professionali ulteriori rispetto a quanto fatto dalla l. 91/1981. Oltre ad atleti, allenatori, preparatori atletici, direttori tecnici e direttori sportivi figurano, rispetto alla precedente disciplina, i direttori di gara e gli istruttori sportivi, che trovano quindi esplicito riconoscimento all'interno di un provvedimento normativo statale. Preme segnalare come la commissione tecnica attivata dalla Sottosegretaria di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri con delega allo sport, ultimati i propri lavori, abbia individuato la necessità di ricomprendere all'interno della categoria del lavoratore sportivo anche figure non tipizzate dall'attuale testo del provvedimento³⁵⁷. Starà al legislatore, nei prossimi mesi, seguire le indicazioni della commissione o discostarsene, modificando la disciplina in altro senso oppure non intervenendo.

Posto ciò, è d'uopo rilevare come il legislatore si sia mosso riconoscendo in maniera esplicita ulteriori figure professionali, che all'interno del mondo sportivo andranno a ricoprire, tra le altre cose, l'importante ruolo di garantire la tutela della salute dello sportivo. È infatti fondamentale che colui che svolge l'attività fisica, indipendentemente dal livello della stessa, possa contare sul sostegno di soggetti provvisti di competenze specifiche, in modo tale che dalla pratica non derivino gravi ed irreparabili danni alla salute e, in generale, all'integrità psicofisica.

Si è già fatto riferimento, nel precedente capitolo, all'istituzione della figura del responsabile della protezione dei minori. Il menzionato profilo ha avuto accesso all'interno dell'ordinamento al fine di contribuire a prevenire ogni tipo di abuso e di violenza, oltre a quello di garantire la protezione dell'integrità fisica e morale dei giovani atleti³⁵⁸.

Preme, inoltre, sottolineare come con la riforma vi sia stato un rinnovato approccio, da parte del legislatore, verso specifiche figure di lavoratori che «gravitano nell'ambito dello sport e che da tempo si battono per il pieno riconoscimento della natura professionale delle attività da loro esercitate»³⁵⁹.

Si allude ai laureati in scienze motorie, soggetti che, in virtù dello specifico titolo di studio conseguito, acquisiranno la qualifica di chinesiologo o di manager dello sport, figure professionali a tutti gli effetti riconosciute per il tramite dei neonati provvedimenti statali. Si tratta di profili che andranno a ricoprire un ruolo fondamentale nell'ambito della tutela della salute degli sportivi, viste le competenze acquisite durante il percorso di studi e gli specifici compiti che la normativa assegna loro. Se la figura del manager dello sport tutela solo in via indiretta la salute dello sportivo³⁶⁰, il chinesiologo (o, meglio, i chinesiologi, visti i tre differenti profili individuati dalla normativa) si rapporta a colui che svolge

³⁵⁷ Sul punto MARTINELLI, 2022: *parte la riforma*, op. cit., 2.

³⁵⁸ Per quanto concerne la figura del responsabile della protezione dei minori e le perplessità che la normativa ad essa dedicata desta, si rinvia al precedente capitolo.

³⁵⁹ LIOTTA, *Il riconoscimento delle figure del chinesiologo e del manager dello sport*, in SANTORO, LIOTTA (a cura di), *Commento alla Riforma dello Sport*, op. cit., 25.

³⁶⁰ All'art. 41, comma 5, d. lgs. 36/2021, viene indicato come il manager dello sport debba programmare e gestire gli impianti sportivi, condurre e gestire le strutture, pubbliche o private, in cui si svolgono le attività motorie, anche ludico-ricreative. Inoltre, in qualità di esperto, deve organizzare eventi e manifestazioni sportive, anche ludico ricreative.

l'attività fisica in via diretta, garantendo il corretto svolgimento delle attività e la tutela del benessere individuale. Vista la grande importanza ricoperta dal chinesiologo nell'ambito della tutela della salute dello sportivo, alla menzionata figura verranno dedicate le successive fasi del lavoro.

1.3- Il chinesiologo: l'articolato percorso di riconoscimento professionale

Con la riforma del 2021 si è giunti a riconoscere, per il tramite di un provvedimento statale, la figura professionale del chinesiologo. Bisogna però evidenziare come il passo mosso dal legislatore delegato sia il frutto di un processo iniziato tempo addietro e che, non senza grandi fatiche, ha portato alla valorizzazione di una figura a cui in passato non è stata riconosciuta adeguata rilevanza.

In tal senso, un primo rilevante intervento normativo si ha col d. lgs. 8 maggio 1998, n. 178, recante "Trasformazione degli istituti superiori di educazione fisica e istituzione della facoltà e del corso di diploma e di laurea in scienze motorie". Col provvedimento in esame si procede alla soppressione degli Istituti superiori di educazione fisica (ISEF) e, contestualmente, vengono istituiti i corsi di laurea in scienze motorie e la relativa Facoltà. I menzionati percorsi di studio, così come sancito all'art. 2, comma 2 del decreto, sono finalizzati all'acquisizione di «adeguate conoscenze di metodi e contenuti culturali, scientifici e professionali nelle seguenti aree: a) didattico-educativa, finalizzata all'insegnamento nelle scuole di ogni ordine e grado; b) della prevenzione e dell'educazione motoria adattata, finalizzata a soggetti di diversa età e a soggetti disabili; c) tecnico-sportiva, finalizzata alla formazione nelle diverse discipline; d) manageriale, finalizzata all'organizzazione e alla gestione delle attività e delle strutture sportive». Viene, di fatto, conferita una precisa identità e dignità agli studi nel campo delle attività motorie, ricollocati in ambito universitario anche al fine di favorire un fenomeno di osmosi tra ricerca e didattica. Rispetto alla mera formazione dell'insegnante in scienze motorie, col decreto in questione si provvede alla creazione di tre ulteriori settori scientifico-disciplinari, intitolati agli ambiti delle attività motorie (Scienze delle attività motorie), delle attività sportive (Scienze delle discipline sportive) e del management dello sport (Scienze dell'organizzazione e della gestione dell'impiantistica sportiva). L'ultimo settore richiamato, fino all'avvento della riforma del 2021, è rimasto però lettera morta³⁶¹.

In seguito all'istituzione delle menzionate facoltà, sin dalla XV legislatura vengono presentate significative proposte di legge volte a disciplinare le figure professionali che, conseguita la laurea, avrebbero avuto accesso al mondo del lavoro. Si allude, in particolare, alla proposta di legge n. 1757, presentata in data 3 ottobre 2006³⁶², ed alla proposta di legge n. 2228, presentata in data 7 febbraio

³⁶¹ LIOTTA, *Il riconoscimento delle figure*, op. cit., 26.

³⁶² Il testo della proposta di legge n. 1757 è disponibile al seguente link: http://legxv.camera.it/dati/leg15/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?PDL=1757

2007³⁶³, entrambe volte a disciplinare le “professioni di professionista delle attività motorie e sportive, di allenatore e preparatore fisico e atletico, di specialista dell’attività motoria per il benessere e di manager dello sport»³⁶⁴.

In particolare, si mira alla valorizzazione delle figure dei laureati in scienze motorie in modo da assicurare il corretto esercizio dell’attività fisica da parte degli sportivi. La proposta di legge n. 1757, al fine di perseguire l’obiettivo in ultimo richiamato, mira ambiziosamente all’istituzione, con legge regionale, di appositi albi, che rappresentano il fulcro della portata innovativa del disegno di riforma. Attraverso ciò, si mira a garantire la preparazione tecnica degli operatori, tutelando al contempo gli utenti che ai professionisti si rivolgono. Di fatto, viste le prescrizioni menzionate, si mira a far rientrare le professioni in questione tra quelle c.d. regolamentate. La proposta n. 2228, rinunciando all’istituzione degli albi, si limita a prevedere la necessità del requisito della laurea in scienze motorie al fine di esercitare la funzione di professionista delle attività motorie e sportive, allenatore e preparatore fisico e atletico, di specialista dell’attività motoria per il benessere e di manager delle attività motorie e sportive³⁶⁵. Alle proposte di legge menzionate, in ogni caso, non è stato dato seguito.

1.3.1- Gli ostacoli allo sviluppo professionale del chinesologo: le professioni sanitarie e la scuola dello sport del CONI

Se, dunque, plurime sono state le istanze volte a riconoscere dignità professionale alle figure dei laureati in scienze motorie, bisogna rilevare che, al contempo, esse non siano mai riuscite ad affermarsi in maniera netta. La *ratio* è da ricercarsi nella volontà di specifiche categorie professionali di non veder lese le proprie prerogative, situazione che, di fatto, ha impedito nel tempo la crescita ed il riconoscimento professionale della categoria oggetto di studio. Anzitutto, è risultato problematico all’interno dell’ordinamento lo svolgimento di attività professionali che potessero apparentemente interferire con l’ambito delle attività sanitarie, «garantite dalle prerogative loro spettanti in ragione della natura professionale riconosciuta dalla legge»³⁶⁶.

Le categorie a cui appartengono i lavoratori in argomento, infatti, non sono mai state inserite tra le professioni sanitarie, risultando problematico il rapporto tra esse ed alcune figure operanti nel richiamato settore, essendo le competenze dei soggetti considerati tutte orientate nel campo della prevenzione. Particolarmente problematico risulta il rapporto tra gli operatori delle scienze motorie preventive e adattate e la categoria dei fisioterapisti. Essendo le

³⁶³ Il testo della proposta di legge n. 2228 è disponibile al seguente link: http://legxv.camera.it/dati/leg15/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?PDL=2228

³⁶⁴ Un importante ruolo, così come evidenziato anche all’interno dei testi di presentazione delle proposte di legge, è stato ricoperto dalla Conferenza dei Presidi delle Facoltà e dei corsi di laurea in scienze motorie, che hanno contribuito alla realizzazione delle proposte predisponendo delle bozze di progetto di legge.

³⁶⁵ LIOTTA, *Il riconoscimento delle figure*, op. cit., 27.

³⁶⁶ Ibid.

competenze di entrambe le qualifiche professionali, come poc'anzi enunciato, orientate alla prevenzione, si è resa necessaria l'individuazione di una linea di demarcazione netta, individuata proprio dalla Conferenza dei Presidi delle Facoltà di Scienze motorie. L'attività dei fisioterapisti, in linea col carattere sanitario della figura professionale, mira alla riabilitazione ed alla riattivazione delle funzioni motorie, sostanziosamente di fatto nella cura del paziente; quella del chinesologo³⁶⁷, essendo invece estranea all'area sanitaria, si rivolge a soggetti sani o a soggetti malati che, in seguito al trattamento fisioterapico, non abbiano raggiunto la completa guarigione, ma quella che viene definita condizione clinica stabilizzata³⁶⁸.

Rilevanti, in tal senso, sono gli indirizzi espressi dalla Suprema Corte con riferimento alle differenziazioni esistenti tra l'attività del fisioterapista e del massaggiatore. La Cassazione penale si è infatti pronunciata nel 2016³⁶⁹ con riferimento all'attività di massoterapia, individuando il confine tra le attività fisioterapiche e quelle invece liberamente esercitabili. Viene statuito che «è, infatti, configurabile il reato di esercizio abusivo della professione, previsto dall'art. 348 c.p., nel caso di attività chiropratica, che implichi il compimento di operazioni riservate alla professione medica, quali l'individuazione e diagnosi delle malattie, la prescrizione delle cure e la somministrazione dei rimedi, anche se diversi da quelli ordinariamente praticati», il tutto «laddove possa escludersi [...] che fossero destinati a mantenere il corpo in perfette condizioni fisiche. Infatti, il massaggiatore professionale, istituito con legge 23 giugno 1927 n. 1264, consegue un titolo per l'esercizio dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore, che abilita solo al trattamento per migliorare il benessere personale su un soggetto sano, integro, senza sconfinamenti in competenze mediche, terapeutiche o fisioterapiche». Sempre la Cassazione penale, ancor più di recente, si è pronunciata nel medesimo senso con la sentenza n. 12539 del 12 febbraio 2020, in un caso concernente l'offerta di massaggi in spiaggia ai bagnanti³⁷⁰.

Dopo la promulgazione di una serie di provvedimenti ondivaghi, il legislatore è intervenuto a sancire definitivamente l'estraneità della categoria in esame rispetto all'ambito sanitario. Il primo intervento che viene in rilievo risale al 2006, quando per il tramite della l. 3 febbraio 2006, n. 27 viene previsto che «Il diploma di laurea in scienze motorie è equipollente al diploma di laurea in

³⁶⁷ Il termine, che oggi ritroviamo all'interno del d. lgs. 36/2021, era invalso già da tempo nella prassi ed era stato suggerito proprio dalla Conferenza dei Presidi della Facoltà di Scienze motorie per definire il laureato in scienze motorie.

³⁶⁸ LIOTTA, *Il riconoscimento delle figure*, op. cit., 28.

³⁶⁹ Cass. pen., sez. VI, 15 marzo 2016, n. 13213, in *Riv. It. Med. Leg.*, 2016, fasc. 3, 1211 ss., con nota di M. LAMANUZZI, *La cassazione torna sul caso di "Mamma Ebe": l'attività di maghi e guaritori può integrare il delitto di associazione per delinquere finalizzata all'esercizio abusivo della professione medica*.

³⁷⁰ Cass. Pen., sez. VI, 12 febbraio 2020, n. 12539, in *Repertorio Foro Italiano*, 2020, voce *Esercizio abusivo di una professione*, n. 7.

fisioterapia, se il diplomato abbia conseguito attestato di frequenza ad idoneo corso su paziente, da istituirsi con decreto ministeriale, presso le università»³⁷¹.

Il decreto ministeriale indicato, però, non viene mai emanato, rendendo inapplicabile la disposizione. Al fine di porre rimedio al magmatico quadro venutosi a creare, il legislatore interviene nuovamente con la l. 21 aprile 2011, n. 63, che con il suo unico articolo, il numero 1, sancisce l'abrogazione dell'articolo 1-*septies* della legge 3 febbraio 2006, n. 27, precisando poi che con decreto del Ministro sarebbero state definite le modalità ai fini del conseguimento della laurea in fisioterapia per i laureati e gli studenti iscritti ai corsi di laurea in scienze motorie³⁷².

Infine, assume rilevanza il successivo (ed ultimo) intervento normativo in materia di professioni sanitarie. All'interno della legge delega 11 gennaio 2018, n. 3 (la c.d. legge Lorenzin), che si propone di delimitare l'ambito delle professioni sanitarie, i laureati in scienze motorie non vengono contemplati. Bisogna sottolineare come, fino all'ultimo, i rappresentanti dei chinesiofili abbiano richiesto il riconoscimento sanitario della professione ai sensi dell'art. 6 della l. Lorenzin, ma che il tentativo non abbia avuto l'esito sperato. Il mancato richiamo di cui alla l. 3/2018 viene infatti perpetrato all'interno del decreto del Ministro della Salute del 13 marzo 2018, attuativo della legge menzionata. All'interno di quest'ultimo, recante «Costituzione degli albi delle professioni sanitarie tecniche, della riabilitazione e della prevenzione», viene, per l'appunto, prevista una serie di albi professionali sanitari, che si aggiungono a quelli già esistenti. Anche in questo caso, però, non figurano i laureati in scienze motorie: viene così certificata, definitivamente, l'estraneità della categoria rispetto all'ambito sanitario.

Oltre ai problemi sinora vagliati, preme rilevare come anche altre figure formate all'interno dei contesti universitari, ossia gli allenatori ed i preparatori fisici ed atletici, abbiano dovuto contrapporsi alle figure dei tecnici formati da sempre nell'ambito del sistema sportivo istituzionalizzato tramite le Scuole regionali dello sport facenti capo al CONI, con gli specifici percorsi formativi tecnici organizzati dalle singole federazioni³⁷³.

Inutile dire come, anche in questo caso, il problema derivasse dal fatto che la categoria dei lavoratori in esame non fosse inserita tra quella dei tecnici o dei maestri dello sport, ambito nel quale, peraltro, vi era la necessità di far salve le qualifiche già acquisite all'atto dell'entrata in vigore della normativa istitutiva delle lauree in scienze motorie, al fine di preservare la continuità lavorativa³⁷⁴.

³⁷¹ Art. 1 *septies*, l. 3 febbraio 2006, n. 27.

³⁷² LIOTTA, *Il riconoscimento delle figure*, op. cit., 30, ove poi si riporta come, anche in questo caso, il decreto attuativo in questione non sia ancora stato emanato dai Ministeri competenti.

³⁷³ La scuola centrale dello sport del CONI, come riportato all'interno del suo sito ufficiale, consultabile al link <https://scuoladellospport.coni.it/>, è stata istituita con la delibera n. 212 del 5 maggio 1966. Lo scopo principale era (ed è tuttora) quello di formare personale altamente specializzato, al fine di occuparsi di progresso tecnico, scientifico e metodologico in ambito sportivo, anche per il tramite di ricerche e scambi culturali e tecnici con il mondo internazionale.

³⁷⁴ LIOTTA, *Il riconoscimento delle figure*, op. cit., 28.

Per i laureati in scienze e tecniche dello sport, poi, si prospettava una situazione di grave incertezza lavorativa, dato che l'ordinamento sportivo preferiva i tecnici formati al proprio interno per il tramite dei richiamati corsi. L'accademia medica ed il CONI, dunque, hanno di fatto costituito i due principali ostacoli allo sviluppo del percorso avviato nel 1998 dal legislatore³⁷⁵.

1.3.2- Il chinesiologo tra saltuari riconoscimenti e forme organizzative

Posto il difficile rapporto sussistente tra la figura del chinesiologo e le richiamate categorie professionali, bisogna evidenziare come il prerequisito della laurea in scienze motorie, nel corso del tempo, sia comunque stato previsto all'interno di specifici testi normativi ai fini dell'esercizio di determinate attività professionali. Si allude, in particolare, a quanto avvenuto nell'ambito delle normative regionali, a cui è stato dato maggior vigore e tono in seguito alla riforma del titolo V della Costituzione, che ha sancito l'introduzione della materia di legislazione concorrente "ordinamento sportivo".

Assume, in tal senso, particolare rilievo il contenuto della l. 8 ottobre 2002, n. 26, emanata dalla regione Lombardia. L'intervento in questione, mirando a garantire, tra le altre cose, la specializzazione e l'aggiornamento degli operatori professionali, sancisce che i corsi finalizzati al miglioramento dell'efficienza fisica, tenuti presso strutture aperte al pubblico dietro pagamento di corrispettivi, devono essere svolti con la presenza di un istruttore qualificato (in possesso di diploma ISEF o di laurea in scienze motorie, ovvero in possesso di diploma o di laurea equipollenti conseguiti all'estero) o di un istruttore specifico di disciplina (in possesso di abilitazione rilasciata dagli enti dell'ordinamento sportivo). Viene, dunque, valorizzato il titolo di studio in esame, sancendo l'obbligatorietà, ai fini dell'esercizio dell'attività di istruttore sportivo, della laurea in scienze motorie o titolo equipollente.

La figura del laureato in scienze motorie viene valorizzata anche all'interno della l. 7 ottobre 2009, n. 40, della regione Liguria. Con riferimento all'obiettivo di garantire specifica formazione professionale degli operatori sportivi, viene sancito che l'apertura e la gestione di impianti per l'esercizio di attività ginniche, di muscolazione, di formazione fisica e di attività motorie per la terza età, qualora vengano esercitate a scopo non agonistico e con finalità d'impresa, sono subordinate, tra l'altro, alla presenza di un direttore responsabile in possesso di laurea in scienze motorie o titolo equivalente nell'ambito dell'Ue o, in subordine, di diploma ISEF, e di istruttori qualificati con diplomi universitari o titoli equivalenti nell'ambito dell'Ue .

In generale, dunque, il requisito della laurea in scienze motorie è stato a più riprese valorizzato nell'ambito della legislazione regionale. Tuttavia, la menzionata valorizzazione è risultata inidonea a colmare la lacuna derivante dalla carenza di uno specifico profilo professionale dei soggetti oggetto di studio e, conseguentemente, di una normativa statale che ne identificasse i requisiti di conoscenza, abilità e competenza.

³⁷⁵ Ivi, 27-28.

Posto ciò, preme rilevare come la categoria dei chinesologi, visto il mancato riconoscimento professionale a livello statale, potesse essere unicamente ricondotta all'ambito delle c.d. attività non regolamentate, con tutti i conseguenti problemi relativi alla credibilità professionale sul mercato degli esercenti attività che, per l'appunto, non possono vantare una chiara e precisa regolamentazione.

Con la l. 4/2013, poi, il legislatore nazionale introduce un'apposita disciplina in materia di professioni non regolamentate, delineando un sistema che ruota attorno alle associazioni dei professionisti e che permette alle stesse, tramite la definizione di standard qualitativi adeguati alla clientela, di rilasciare certificazioni utili ad attestare la professionalità e la preparazione dell'esercente, accrescendone la credibilità. Tra le associazioni professionali indicate dal Ministero dello sviluppo economico come quelle che rilasciano l'attestato di qualità e di qualificazione professionale dei servizi prestati dai soci figura anche l'Unione Nazionale Chinesologi (UNC)³⁷⁶, ossia l'associazione professionale che raggruppa un grandissimo numero di laureati in scienze motorie e diplomati ISEF³⁷⁷.

La categoria dei chinesologi, dunque, ha usufruito delle prescrizioni ordinamentali introdotte dal legislatore nel 2013 al fine di accreditarsi a livello qualitativo sul mercato secondo regole note e condivise, il tutto anche per il tramite dell'associazione menzionata, che diviene punto di riferimento per il controllo, la formazione e l'aggiornamento. A livello di "forma", poi, l'esistenza di una norma «dà una sorta di tacito riconoscimento»³⁷⁸.

Al fine di tutelare coloro che usufruiscono dell'attività svolta dal professionista, la l. 4/2013, oltre all'attestazione delle competenze rilasciata dagli enti associativi, prevede il ricorso alla certificazione di conformità alla normativa tecnica UNI. Per quel che concerne la categoria dei chinesologi, al fine di definire in modo chiaro, univoco e misurabile i requisiti e le caratteristiche di cui il professionista deve essere in possesso, è intervenuta la Commissione tecnica Attività professionali non regolamentate dell'UNI, che in data 13 marzo 2013 ha elaborato un documento tecnico capace di identificare i menzionati aspetti. La normativa di riferimento è la UNI 11475, recante «Attività professionali non regolamentate-Figure professionali afferenti al campo delle scienze motorie (chinesologi)- Requisiti di conoscenza, abilità e competenza». La chinesologia viene indicata dalla norma come la «disciplina scientifica che studia il movimento umano razionale nelle sue diverse aree: intellettuale-cognitiva, affettivo-emotiva, fisico-motoria e sociale-relazionale». L'elaborazione della norma rappresenta,

³⁷⁶ Maggiori informazioni sulla menzionata associazione sono presenti all'interno del sito web dedicato, consultabile al seguente link: <https://www.unc.it/>. All'interno del sito internet, così come previsto dalla l. 4/2013, l'associazione pubblica tutte le informazioni utili per i consumatori, nonché i parametri con cui vengono rilasciati i marchi e le attestazioni di qualità.

³⁷⁷ Come ribadito nelle precedenti fasi del lavoro, l'iscrizione alle associazioni professionali non è obbligatoria. Queste ultime, dunque, non rappresentano la totalità degli esercenti una data professione, ma solo coloro che decidono di aderirvi.

³⁷⁸ MICARDI, *Per i «senz'Albo» parte la sfida del confronto con regole ad hoc*, in MACIOCCHI, MICARDI (a cura di), *La legge sulle professioni*, op. cit., 4.

assieme (o alternativamente) alla eventuale certificazione proveniente dall'associazione d'appartenenza, un'indubbia garanzia dell'effettiva competenza del professionista; per l'operatore qualificato, invece, il rispetto dei requisiti della norma e/o la certificazione dell'associazione si sostanziano nella possibilità di porsi sul mercato con il riconoscimento delle proprie competenze da parte di soggetti accreditati.

Il quadro delineatosi prima dell'avvento della riforma, dunque, era il seguente: la categoria dei laureati in scienze motorie, in virtù del mancato riconoscimento della natura sanitaria della disciplina e della carenza di una normativa nazionale che ne delineasse i tratti in maniera chiara ed univoca, si è organizzata in forma di associazione nelle modalità indicate dalla l. 4/2013, dedicata alle c.d. professioni non regolamentate. I professionisti in questione, dunque, hanno avuto modo di scegliere se accreditarsi sul mercato rispettando i parametri previsti dalle associazioni d'appartenenza o dalla normativa tecnica UNI, ottenendo i relativi riconoscimenti, o svolgere l'attività prescindendo dalle menzionate certificazioni.

1.4- Il riconoscimento del chinesiologo nel d. lgs. 36/2021: finalità

Al chinesiologo, soggetto per lungo periodo ad una sorta di indifferenza da parte del legislatore nazionale, è stata infine dedicata apposita disciplina all'interno del d. lgs. 36/2021. La normativa, che individua quattro differenti figure professionali, sembra finalmente riconoscere rilevanza e sviluppare le indicazioni, precedentemente menzionate, formulate dalla Conferenza dei Presidi, ponendosi rispetto ad esse in una «teorica linea di continuità»³⁷⁹.

Il legislatore, infatti, ha riferito i titoli di laurea predetti a quelli dei corsi di studio afferenti all'area delle scienze motorie e sportive e, precisamente, al chinesiologo di base la classe di laurea L-22, al chinesiologo delle attività motorie preventive e adattate la classe di laurea LM-67, al chinesiologo sportivo la classe di laurea LM-68 ed al manager dello sport la classe di laurea LM-47.

L'esplicita individuazione delle richiamate figure professionali deriva, anzitutto, dalla riconosciuta necessità ordinamentale di valorizzare le competenze acquisite da coloro che, formati nei rispettivi contesti universitari, arrivano a conseguire la laurea in scienze motorie. La richiamata necessità viene ribadita anche all'art. 3 del d. lgs. 36/2021, dove viene indicato come, tra gli obiettivi del decreto, figurano anche quello di valorizzare la figura del laureato in scienze motorie e dei soggetti forniti di titoli equipollenti.

Sarebbe però limitante, a parere di chi scrive, ricondurre il riconoscimento del chinesiologo alla mera necessità di valorizzare i soggetti di cui sopra. La disciplina di una figura di questo tipo, infatti, permette al contempo di garantire la promozione dell'attività motoria, in qualunque tipologia essa si sostanzia, quale strumento idoneo a facilitare l'acquisizione di stili di vita corretti; in generale, dunque, si mira anche a garantire che i soggetti arrivino a riconoscere l'attività sportiva come concreto strumento di miglioramento della qualità della vita.

³⁷⁹ LIOTTA, *Il riconoscimento delle figure*, op. cit., 31-32.

Al contempo, la previsione che lo svolgimento dell'attività fisica debba avvenire sotto la supervisione di apposite figure professionali mira a garantire la protezione della salute e della sicurezza di coloro che svolgono la richiamata attività: il menzionato obiettivo viene perseguito, *in primis*, garantendo che essa venga svolta nella maniera corretta. Si mira, dunque, anche alla salvaguardia della sicurezza di coloro che esercitano attività sportive, soprattutto laddove si tratti di soggetti minori d'età.

La *ratio* che sta alla base del riconoscimento della figura del chinesiologo, dunque, va individuata in tre distinti aspetti: oltre a valorizzare figure a cui, nel tempo, il legislatore nazionale non aveva mai riservato adeguata ed idonea disciplina, si mira alla promozione, per il tramite della valorizzazione dell'attività sportiva, di stili di vita corretti e della tutela della sicurezza di coloro che, in prima persona, svolgono l'esercizio fisico.

1.5- Le tipologie professionali di chinesiologo

Il legislatore delegato, per il tramite del decreto n. 36/2021, non si è unicamente limitato ad introdurre in generale il profilo del chinesiologo, ma si è spinto a delineare i tratti di tre differenti figure professionali. Vengono infatti introdotte le figure del "chinesiologo di base", del "chinesiologo delle attività motorie preventive ed adattate" e, infine, del "chinesiologo sportivo". La disciplina delle tre figure, che operano in ambiti differenti, è riportata all'interno dell'articolo 41.

L'attività del chinesiologo di base, che deve essere in possesso della laurea triennale in Scienze delle attività motorie e sportive, si sostanzia nella conduzione, nella gestione e nella valutazione delle attività motorie individuali e di gruppo a carattere compensativo, educativo, ludico ricreativo e sportivo finalizzate al mantenimento ed al recupero delle migliori condizioni di benessere fisico attraverso la promozione di stili di vita attivi. Oltre a ciò, questa figura svolge attività di conduzione, gestione e valutazione di attività per il miglioramento della qualità della vita mediante l'esercizio fisico. Infine, il professionista in questione può, sulla base del titolo conseguito, svolgere anche attività di personal training e di preparazione atletica non agonistica.

Differente, rispetto a quella appena vagliata, è la figura del chinesiologo delle attività motorie preventive ed adattate. Anzitutto, il titolo necessario ai fini dell'esercizio dell'attività è differente, e si sostanzia nella laurea magistrale in Scienze e tecniche delle attività motorie preventive ed adattate (classe LM-67). Il profilo in esame ha il compito di garantire la progettazione e l'attuazione di programmi di attività motoria che mirino al raggiungimento ed al mantenimento del benessere psicofisico. Oltre a quanto detto, il soggetto progetta ed organizza attività e stili di vita finalizzati alla prevenzione delle malattie ed al miglioramento della qualità della vita mediante l'esercizio fisico. La menzionata figura, inoltre, garantisce la prevenzione dei vizi posturali e il recupero funzionale post-riabilitazione finalizzato all'ottimizzazione dell'efficienza fisica, oltre alla programmazione, valutazione e coordinamento di attività motorie adattate in persone diversamente abili o in individui in condizioni di salute clinicamente controllate e stabilizzate. Il richiamo alle condizioni cliniche stabilizzate, parametro già individuato dalla Conferenza dei Presidi ai fini della distinzione tra

l'attività fisioterapica e quella svolta dagli operatori delle scienze motorie e preventive ed adattate, è chiaro indice del fatto che il legislatore delegato si sia posto, nel delineare la figura professionale in esame, in linea di continuità rispetto alle indicazioni fornite dalla Conferenza.

Infine, viene introdotta la figura del chinesologo sportivo, per cui è previsto, ai fini dell'esercizio dell'attività, il possesso della laurea magistrale in Scienze e Tecniche dello sport. L'attività professionale ha ad oggetto la progettazione, il coordinamento e la direzione tecnica delle attività di preparazione atletica in ambito agonistico presso associazioni e società sportive, Enti di Promozione Sportiva, istituzioni e centri specializzati. Infine, egli si occupa della preparazione fisica e tecnica personalizzata finalizzata all'agonismo individuale e di squadra.

Si tratta, a tutti gli effetti, di figure che, anche sulla base delle indicazioni che vengono fornite all'interno della neonata disciplina, andranno presumibilmente ad operare all'interno di palestre o, in generale, in centri ludico-sportivi attrezzati, nonché presso associazioni sportive.

1.6- La sanzione amministrativa a tutela dell'effettività della normativa introdotta

Quando si predisporre una normativa, ci si deve sempre interfacciare con i concreti riscontri in termini di effettività della stessa. Con il concetto di effettività si indica il fatto che una data norma venga osservata o applicata³⁸⁰. Il problema posto alla base dell'effettività si sostanzia nel rapporto tra disciplina delineata e rispetto della stessa in termini fattuali. Ci si deve, dunque, domandare se le regole introdotte si traducano o meno in comportamenti rispettosi delle stesse. Posto ciò, è chiaro come i positivi riscontri in termini di effettività si intreccino indissolubilmente con l'esistenza di una sanzione, intesa come conseguenza sfavorevole prevista proprio per chi non rispetti una data norma giuridica. La sanzione, proprio grazie alla sua c.d. funzione preventiva, scoraggia i soggetti dell'ordinamento a violare la norma a tutela della quale è prevista. È in tal senso rilevante che i saggi latini, nell'ambito della tripartizione che tradizionalmente si ricava da un passo dei *Tituli ex corpore Ulpian*³⁸¹, definissero *leges imperfectae* le norme che, pur contenendo un divieto, non prevedono la nullità dell'atto posto in essere malgrado la proibizione e, soprattutto, non irrogano una pena pecuniaria a colui che si rende autore della violazione. È dunque evidente come la predisposizione di una sanzione, ai fini del rispetto di una norma, risulti imprescindibile, incentivando i soggetti dell'ordinamento ad adottare comportamenti consoni alla disciplina da essa presidiata.

³⁸⁰ Sul punto T. GAZZOLO, *Realtà empirica e qualificazione giuridica*, in A. ANDRONICO, T. GRECO, F. MACIOCE (a cura di), *Dimensioni del diritto*, 238, ove si riporta la differenza tra il concetto di effettività e quello di applicabilità, spesso utilizzati impropriamente come sinonimi.

³⁸¹ Cfr. M. TALAMANCA, in AA. VV., *Lineamenti di storia del diritto romano*, Milano, 1989, 234, secondo cui la tripartizione in esame risale in realtà alla giurisprudenza classica, e probabilmente allo stesso Ulpiano.

Per quanto concerne la normativa che riguarda il chinesologo, preme rilevare come il legislatore delegato, conscio dell'importanza che tale figura ricopre all'interno dell'innovata disciplina, ha previsto che la presenza ed il coordinamento del richiamato profilo professionale (o, alternativamente, di un istruttore di specifica disciplina) sia necessaria per quel che attiene allo svolgimento di corsi e attività motorie e sportive offerti all'interno di palestre, centri e impianti sportivi di ogni tipo, a fronte del pagamento di corrispettivi a qualsiasi titolo, anche sotto forma di quote di adesione. Dal richiamato obbligo, però, sono esentate le attività sportive agonistiche disciplinate dalle Federazioni Sportive Nazionali, dalle Discipline Sportive Associate o dagli Enti di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI e dal CIP. Inoltre, l'obbligo non si applica alle attività motorie a carattere ludico ricreativo non riferibili a discipline sportive riconosciute dal CONI e dal CIP (tra cui figurano ballo e danza), nonché alle attività relative a discipline riferibili ad espressioni filosofiche dell'individuo che comportino attività motorie (come, ad esempio, lo yoga).

La previsione dell'obbligatoria presenza, per quel che concerne gli ambiti poc'anzi indicati, della figura del chinesologo è da valutare positivamente: il coordinamento da parte di un professionista provvisto di specifiche competenze, infatti, fornisce *sine dubio* maggiori garanzie per quel che concerne il corretto svolgimento dell'attività fisica e la tutela della salute di chi la pone in essere. Posto ciò, bisogna rilevare che se da un lato le prescrizioni vanno ad indubbio vantaggio degli utenti, dall'altro, perlomeno a livello di percezione concreta, quanto richiesto può essere visto dagli esercenti come un gravoso onere economico. La presenza di un'ulteriore figura professionale, stipendiata e per la quale vengono versati i relativi contributi, rappresenta infatti per il datore di lavoro un costo di rilievo non indifferente.

In ogni caso, pare a chi scrive che la scelta del legislatore non sia affatto censurabile, tenuto conto del fatto che, nello svolgimento di attività che possono risultare anche pericolose per quel che concerne la salute di colui che le pratica, non si può prescindere dal coordinamento di un soggetto munito delle dovute competenze, che solo un percorso di studi universitario può garantire. Proprio al fine di garantire il rispetto della normativa predisposta, il legislatore ha previsto che la mancata assunzione di un chinesologo (ove necessaria) implichi, per i trasgressori, l'applicazione da parte del comune territorialmente competente di una sanzione pecuniaria fissa, che può variare dai mille ai diecimila euro (art. 42, comma 5). Per quanto concerne l'applicazione della sanzione amministrativa, vanno prese in considerazione le disposizioni previste dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, a cui si rinvia.

L'entità della sanzione individuata dal legislatore pare idonea, a tutti gli effetti, a disincentivare la trasgressione delle disposizioni introdotte: l'esercente che non dovesse adempiere agli obblighi derivanti dalla richiamata prescrizione incorrerebbe infatti in una sanzione che andrebbe a costituire per l'attività un danno a dir poco gravoso.

1.7- La figura del chinesologo e i profili di responsabilità

Nel momento in cui si introduce una nuova categoria professionale all'interno dell'ordinamento, bisogna interfacciarsi con la questione attinente alla

definizione dei profili di responsabilità del soggetto che ricopre tale ruolo. Quanto detto, viste le prescrizioni della recente riforma, dovrà senz'ombra di dubbio avvenire con riferimento alla figura del chinesologo: l'esplicito riconoscimento del professionista ivi menzionato implica la necessaria definizione dei profili di responsabilità che potrebbero venire in gioco nell'esercizio dell'attività da lui prestata. Anzitutto, bisogna rilevare come il soggetto operi in un contesto a dir poco peculiare, ossia quello legato all'ambito delle attività motorie e sportive. Nonostante lo sport e l'attività fisica in generale siano caratterizzati da una preponderante componente ludica, è possibile che l'esercizio sportivo conduca alla realizzazione di eventi dannosi. Ciò, in particolare, accade perché «non solo l'attività sportiva, al pari di tutte le altre attività umane, non si sottrae al fatalistico prodursi degli eventi indesiderati, bensì anche e soprattutto in quanto lo svolgimento di molte pratiche sportive, richiedendo sforzi, contatti o comunque gesti fisici [...], per la sua dinamicità espone immancabilmente [...] al rischio concreto di subire lesioni all'integrità fisica dovuta al fatto proprio [...] o al fatto di un terzo [...]»³⁸².

Si parla, a tutti gli effetti, di un settore all'interno del quale, visto il dinamismo che caratterizza usualmente l'attività svolta, i praticanti si espongono al rischio di veder lesa la propria sfera psicofisica. Proprio in virtù di quanto detto, il fenomeno sportivo rappresenta terreno fertile per quel che concerne l'applicazione delle regole di responsabilità, che opereranno, logicamente, secondo dinamiche e strutture diverse in ragione della tipologia di illecito realizzato e che, a seconda dei casi, potrà risultare rilevante solo in sede civile o anche in sede penale³⁸³.

Le figure dei chinesologi, così come individuate all'interno del d. lgs. 36/2021, ricoprono un ruolo di gestione, valutazione e conduzione delle attività svolte dai soggetti a favore dei quali prestano la loro opera. Essi, dunque, rientrano nel novero degli "ausiliari sportivi", ossia i professionisti che pongono in essere atti strumentali rispetto al fine del miglioramento della prestazione e della salute del soggetto³⁸⁴.

Pare a chi scrive che, sulla scorta di quanto detto, le nuove figure professionali vadano dunque ricondotte all'interno della macrocategoria degli istruttori sportivi, intesi come soggetti muniti di un titolo di formazione che abilita a guidare i discenti alla pratica sportiva all'interno di palestre ed impianti all'uopo dedicati, il tutto con conseguente assunzione di obblighi giuridici³⁸⁵.

³⁸² F. DI CIOMMO, V. VITI, *La responsabilità civile in ambito sportivo*, in CANTAMESSA, RICCIO, SCIANCALEPORE (a cura di), *Lineamenti di diritto*, op. cit., 277.

³⁸³ Sui peculiari aspetti della responsabilità civile e penale in ambito sportivo e sulle posizioni dottrinali susseguitesi in materia, v. *ex multis* B. BERTINI, *La responsabilità sportiva*, Milano, 2002, 1 ss.; PITTALIS, *Fatti lesivi e attività sportiva*, Milanofiori Assago (MI), 2016; PITTALIS, *sport e diritto*, op. cit., 339 ss.; Ivi, 278 ss.; PITTALIS, *La responsabilità sportiva. Principi generali e regole tecniche a confronto*, Milano, Giuffrè Editore, 2013, 1 ss.

³⁸⁴ DI CIOMMO, VITI, *La responsabilità civile*, op. cit., 296.

³⁸⁵ RENDE, *La responsabilità degli istruttori*, op. cit., 90.

1.7.1- Gli “aspetti esterni” della responsabilità

Il primo tratto che viene in rilievo approcciandosi al tema della responsabilità del chinesioologo, figura riconducibile, come riportato poc'anzi, alla categoria degli istruttori sportivi, è quello relativo alla distinzione operata in dottrina tra gli aspetti “esterni” e quelli “interni” della stessa. Quando si menzionano gli “aspetti esterni” della responsabilità, si allude alla responsabilità dell'istruttore per i danni provocati dagli allievi ad altri allievi durante l'esercizio dell'attività fisica. Gli “aspetti interni”, invece, sono quelli relativi al rapporto tra insegnante ed allievo, che rilevano ai fini della responsabilità nel caso in cui il discente abbia causato a sé stesso dei danni in seguito alle istruzioni ricevute³⁸⁶.

La questioni concernenti gli aspetti esterni si differenziano a seconda che ad essere coinvolto sia un soggetto munito o meno della capacità di intendere e volere. Nel momento in cui a causare il danno è un soggetto provvisto della menzionata capacità, il precetto normativo precipuamente rilevante ai fini dell'individuazione del titolo di responsabilità è l'art. 2048 c.c., che al secondo comma tratta della responsabilità dei “precettori”. Si tratta, dunque, di una responsabilità di carattere extracontrattuale. La riconduzione della responsabilità dell'istruttore all'interno di quella delineata dal 2048 c.c. è il frutto del processo evolutivo che ha nel tempo caratterizzato la nostra società. Il ruolo del precettore³⁸⁷, infatti, è lentamente scomparso a causa del progressivo trasferimento alla scuola delle funzioni d'istruzione³⁸⁸.

Dottrina e giurisprudenza, in virtù del mancato adattamento terminologico da parte del legislatore, hanno operato un'interpretazione estensiva del 2048, comma 2 c.c., dilatandone l'ambito d'applicazione a tutti coloro che svolgono un'attività di insegnamento che implichi un potere di direzione, controllo e sorveglianza rispetto alla condotta degli allievi, compresi dunque gli “insegnanti dello sport”³⁸⁹. L'insorgere della responsabilità del “precettore” o del “maestro d'arte” va di pari passo con l'accertamento di un fatto illecito posto in essere dall'allievo nel tempo in cui è affidato ai menzionati soggetti per lo svolgimento dell'attività dell'insegnamento³⁹⁰.

³⁸⁶ S. PATTI, *Insegnamento dello sport e responsabilità civile*, in *Resp. civ. prev.*, fasc. 5, 1992, 509.

³⁸⁷ I precettori erano coloro che si occupavano di impartire l'istruzione ai figli di famiglie signorili, quali continuatori dell'opera educativa dei genitori.

³⁸⁸ PITTALIS, *Sport e diritto*, op. cit., 548, ove si rinvia, per quanto concerne l'origine dell'art. 2048 c.c., a C. BALDASSARRE, *La responsabilità degli insegnanti di una disciplina sportiva*, in *Danno e resp.*, fasc. 6, 2010, 601-608.

³⁸⁹ PATTI, *Insegnamento dello sport*, op. cit., 510.

³⁹⁰ PITTALIS, *Sport e diritto*, op. cit., 548, ove si richiama, fra gli altri, M. FRANZONI, *L'illecito*, in M. FRANZONI, *Trattato della responsabilità civile*, Milano, 2010, 740 e 743, ove si afferma che, come per la responsabilità dei genitori, quella dei precettori deriva da un illecito dei minori, e si rileva che l'onere probatorio del danneggiato consiste nella dimostrazione che il fatto si è verificato nel tempo in cui il minore è affidato alla scuola.

La responsabilità dell'istruttore, dunque, si accompagna inevitabilmente a quella ex. 2043 c.c. dell'allievo, che, se di maggiore età, può essere a sua volta convenuto in giudizio dal danneggiato³⁹¹. Viene in rilievo, inoltre, la responsabilità solidale del gestore della struttura, che è ricondotta dalla giurisprudenza maggioritaria all'art. 2049 c.c. Essa trova ragion d'essere nel principio *cuius commoda eius incommoda*, ossia nell'esigenza che colui in favore del quale viene svolta l'attività sopporti i rischi inerenti all'esercizio della stessa³⁹².

Secondo l'opinione prevalente, la responsabilità dell'insegnante postula che il "fatto altrui" sia rappresentato da un vero e proprio fatto illecito, comprensivo di tutti i suoi elementi strutturali³⁹³. Sostanzialmente, non vi sarà responsabilità dell'istruttore qualora la condotta del discente non assuma i tratti dell'illecito. In tal senso si è espressa anche la giurisprudenza, che ha rilevato come l'onere della prova del carattere illecito della condotta dell'allievo è posto a carico del danneggiato³⁹⁴.

In materia sportiva, poi, la questione oggetto d'esame assume tratti peculiari, il tutto in considerazione della natura dell'attività svolta. La pratica sportiva, infatti, viene valutata in modo particolare dall'ordinamento per quanto concerne la distinzione tra condotte lecite ed illecite, nel senso di anti giuridiche, di coloro che pongono in essere l'attività. La richiamata differenza di valutazione influisce in modo assai importante ai fini della definizione del carattere lecito o illecito del fatto dell'allievo. Infatti, nei limiti in cui si potrà escludere l'illiceità della condotta, al contempo dovrà essere esclusa la responsabilità dell'istruttore, che, come detto, viene in rilievo solo per i fatti illeciti dei discenti³⁹⁵.

La giurisprudenza dominante, con riferimento agli incidenti che coinvolgono i partecipanti ad un'attività sportiva, applica i principi attinenti alla responsabilità civile in maniera peculiare, ravvisando l'esistenza di una speciale causa di giustificazione, ossia il c.d. "rischio sportivo". Quest'ultima è idonea a circoscrivere l'area di rilevanza giuridica delle condotte lesive strettamente funzionali alle finalità dell'attività sportiva praticata, entro ambiti di residualità³⁹⁶.

La partecipazione all'attività sportiva, infatti, presuppone una consapevole accettazione preventiva del rischio tipico, connaturale all'attività svolta. Eventuali fatti lesivi, anche se posti in essere in violazione delle regole di gioco (si pensi, ad esempio, al fallo di gioco nell'ambito di una partita di calcio), non assumono

³⁹¹ Ibid., ove si richiama M.G. PUTATURO DONATI, *La responsabilità dei genitori, precettori e maestri*, Milano, 2016, 105.

³⁹² Sul punto Trib. Monza, 13 settembre 1988, n. 2486, in *Resp. civ. prev.*, 1998, fasc. 6, 1200, con nota di DASSI, *Rischio sportivo e responsabilità dell'istruttore e del circolo sportivo per il fatto del minore*.

³⁹³ F. MONCALVO, *Sulla responsabilità civile degli insegnanti di educazione fisica e degli istruttori sportivi*, in *Resp. civ. prev.*, fasc. 11, 2006, 1843.

³⁹⁴ Cass. civ., sez. III, 14 ottobre 2003, n. 15321, in *Repertorio Foro Italiano*, 2004, voce *Responsabilità civile*, n. 300.

³⁹⁵ MONCALVO, *Sulla responsabilità civile*, op. cit. 1843.

³⁹⁶ *Ivi*, 1844.

di per sé rilevanza sul piano giuridico qualora rientrino nel rischio tipico dell'attività svolta. Qualora, al contrario, l'atleta adotti un comportamento dannoso totalmente avulso dalla dinamica dello sport praticato e che vada a concretizzarsi in reazione violenta gratuita, risponderà per fatto illecito e, consequenzialmente, sorgerà la responsabilità dell'istruttore.

Sul tema si è espressa la Suprema Corte, affermando che, qualora siano derivate lesioni personali ad un partecipante all'attività sportiva in seguito a fatto posto in essere da un altro partecipante, il criterio per individuare quando il comportamento sia esente da responsabilità civile sta nello stretto collegamento funzionale tra gioco ed evento lesivo. Il collegamento menzionato va escluso qualora l'atto sia stato compiuto allo scopo di ledere, ovvero con violenza incompatibile con le caratteristiche concrete del gioco. Conseguenzialmente, la responsabilità sussisterà sempre qualora, anche nel rispetto delle regole del gioco, l'atto sia stato compiuto allo scopo di ledere. La responsabilità, invece, non sussiste se le lesioni siano conseguenza di atto posto in essere senza la volontà di ledere e senza la violazione di regole dell'attività; ancora, non sussiste se, pur in presenza di violazione di regole proprie dell'attività, l'atto sia alla stessa funzionalmente connesso. In entrambi i casi in ultimo richiamati, tuttavia, il nesso con l'attività sportiva non è idoneo ad escludere la responsabilità qualora venga impiegato un grado di violenza o irruenza incompatibile con le caratteristiche dello sport praticato, ovvero col contesto ambientale nel quale l'attività sportiva si svolge in concreto, o con la qualità delle persone che vi partecipano³⁹⁷.

In una diversa pronuncia, la Suprema Corte, all'esito di una controversia riguardante l'infortunio di un minore durante un allenamento di calcio causato da una violenta pallonata ricevuta da un coetaneo, ha escluso la responsabilità per *culpa in vigilando* dell'istruttore sportivo, non ritenendo illecita la condotta di gioco che ha provocato il danno in quanto tenuta in una fase che normalmente si presenta nel corso della pratica della disciplina; oltre a ciò, veniva evidenziato come la condotta non fosse in concreto connotata da un grado di violenza ed irruenza incompatibili col contesto ambientale, età e struttura fisica delle persone partecipanti. In particolare, veniva esclusa la responsabilità dell'istruttore sulla base del fatto che il soggetto aveva predisposto la sola cautela all'occorrenza rilevante, ossia il formare dei gruppi di allievi della medesima età e, quindi, di non differente costituzione fisica, ed era inoltre rimasto presente sul campo³⁹⁸.

Consolidata in dottrina e giurisprudenza è l'opinione per cui la responsabilità oggetto d'analisi trovi il proprio fondamento nella *culpa in vigilando*. L'istruttore, in qualità di soggetto competente ed abilitato all'insegnamento della pratica sportiva, diviene titolare di una peculiare posizione di garanzia³⁹⁹, che gli impone di esercitare l'attività a cui è preposto in maniera

³⁹⁷ Cass. civ., sez. III, 8 agosto 2002, n. 12012, in *Repertorio Foro Italiano*, 2003, voce *Responsabilità civile*, n. 212.

³⁹⁸ Cass. civ., sez. III, 22 settembre 2016, n. 18600, in *Repertorio Foro Italiano*, 2017, voce *Responsabilità civile*, n. 153.

³⁹⁹ Cfr. FRATTAROLO, *La responsabilità civile per le attività sportive*, Milano, 1984, 96 ss.; il principio viene ribadito anche all'interno di Cass. pen., sez. IV, 14 febbraio 2014, n. 31734, in *DeJure.it*, ove la Suprema Corte afferma che «l'allenatore di una disciplina sportiva è titolare di una

dinamica, prestando attenzione alle caratteristiche ed alle esigenze di ciascun discente⁴⁰⁰.

Anche la mera condotta omissiva, dunque, può essere considerata causa del danno subito dall'allievo e, consequenzialmente, causa di responsabilità, sia penale che civile. Va da sé che l'obbligo ivi menzionato muti a seconda delle circostanze del caso concreto, dovendo essere prese in considerazione le caratteristiche, anche anagrafiche, dei discenti. L'esigenza di sorvegliare gli atleti decresce, *a fortiori*, con il crescere dell'età e della maturità dei minori, «a motivo della ragionevole e legittima aspettativa che le loro condotte siano caratterizzate da prudenza ed autoresponsabilità in primo luogo con riferimento alla propria incolumità»⁴⁰¹. Nonostante la tematica in questione sia oggetto di accesi dibattiti, preme rilevare come, a parere di chi scrive, l'obbligo di vigilanza debba sussistere anche qualora l'allievo sia maggiorenne⁴⁰².

Infatti, così come affermato da autorevole dottrina, sul piano testuale l'articolo 2048 c.c. non prevede alcuna indicazione circa l'età degli allievi e laddove il legislatore ha inteso introdurre una limitazione di responsabilità legata al superamento della minore età lo ha fatto esplicitamente⁴⁰³. Oltre a ciò, rileva il fatto che l'insegnamento della disciplina sportiva «impone una sorveglianza adeguata, da parte dell'istruttore, anche nel caso di allievi adulti (specialmente quando si tratti di principianti)». Nel caso in esame, infatti, «il grado di esperienza e preparazione degli allievi (anche a prescindere dall'età degli stessi) assume una rilevanza del tutto assorbente in relazione all'intensità del compito di vigilanza imposto agli istruttori»⁴⁰⁴.

posizione di garanzia, ai sensi dell'art. 40 c.p., comma 2, a tutela della incolumità degli atleti, sia in forza del principio del "*neminem laedere*", sia, quando ci si trovi di fronte ad un'attività da qualificarsi pericolosa, ai sensi dell'art. 2050 c.c.; ne discende che l'omessa adozione di accorgimenti e cautele idonei al suddetto scopo in presenza dei quali l'incidente non si sarebbe verificato od avrebbe cagionato pregiudizio meno grave per l'incolumità fisica dell'atleta, costituiscono altrettante cause dell'evento».

⁴⁰⁰ RENDE, *La responsabilità degli istruttori*, op. cit., 93; in giurisprudenza, Trib. Torino, sez. IV, 11 febbraio 2019, n. 628, in *DeJure.it*.

⁴⁰¹ Ibid., ove si richiama quanto sancito in Trib. Torino, sez. IV, 11 febbraio 2019, n. 629, cit.

⁴⁰² Sul punto MONCALVO, *Sulla responsabilità civile*, op. cit., 1841-1842; RENDE, *La responsabilità degli istruttori*, op. cit., 93; in giurisprudenza, Cass. civ., sez. III, 31 gennaio 2018, n. 2334, in *Repertorio Foro Italiano*, 2018, voce *Responsabilità civile*, n. 140; in senso contrario, v. in giurisprudenza Cass. civ., sez. III, 30 maggio 2001, n. 7387, in *DeJure.it*, ove si afferma che la presunzione di colpa di cui all'art. 2048, comma 2, c.c. non può ritenersi applicabile nel caso in cui l'allievo sia persona maggiore d'età, dovendosi presumere che, all'interno della stessa disposizione, il legislatore non abbia voluto riservare ai precettori e maestri d'arte un trattamento deteriore rispetto a quello dei genitori di cui al comma 1, dilatando la loro responsabilità oltre il limite temporale della minore età del danneggiante; In dottrina DE BERTOLINI, *La responsabilità*, op. cit., 303.

⁴⁰³ Si veda, in tal senso, l'art. 2048, comma 1, ove è esplicita l'indicazione per cui i genitori o i tutori sono responsabili del danno cagionato dal fatto illecito dei figli minori non emancipati.

⁴⁰⁴ Così MONCALVO, *Sulla responsabilità civile*, op. cit., 1842.

Posto ciò, bisogna sottolineare come assuma tratti peculiari la prova liberatoria che dev'essere fornita dall'istruttore. Ai sensi dell'art. 2048, comma 3, essa consiste nel dimostrare di non aver potuto impedire il fatto. In concreto, però, la giurisprudenza ha lavorato sul concetto, cesellandone i tratti in maniera assai puntuale e, di fatto, privilegiando un'interpretazione rigorosa dello stesso. La prova liberatoria, dunque, si fonda sostanzialmente su due differenti elementi: anzitutto, l'istruttore deve dimostrare l'adeguatezza della vigilanza esercitata; *in secundis*, occorre provare che, nonostante il corretto esercizio della stessa, non sia stato possibile impedire l'evento dannoso⁴⁰⁵. Di fatto, dunque, la prova negativa di non aver potuto impedire l'evento si è trasformata nella prova positiva di avere assolto ai propri doveri in maniera irreprensibile⁴⁰⁶.

Quanto al primo profilo, la giurisprudenza è consolidata nel ritenere che l'adempimento del dovere di vigilanza debba valutarsi con riferimento alle peculiarità del caso concreto, con particolare riguardo all'aspetto anagrafico del discente ed alla tipologia di attività svolta⁴⁰⁷. La prova dell'adeguatezza della vigilanza prestata non è sufficiente ad escludere la responsabilità dell'istruttore. È infatti necessario dimostrare di aver adottato tutte le necessarie misure organizzative e disciplinari idonee ad evitare il sorgere della situazione di pericolo⁴⁰⁸.

In ambito sportivo, quanto detto si sostanzia anzitutto nell'attenta valutazione della compatibilità dello specifico esercizio (attività) fatto eseguire rispetto alle caratteristiche di colui che è chiamato a svolgerlo. Oltre a ciò, assume rilievo anche il giudizio sull'idoneità e della struttura e dell'attrezzatura a disposizione in relazione alle esigenze (ed ai rischi) dell'attività fisica da svolgere. Sul profilo in esame si è espresso il Tribunale di Latina, decretando che lo svolgimento di una partita di calcetto su un campo d'asfalto non costituisse un'errata scelta organizzativa, in virtù del fatto che le regole tecniche specifiche in materia (Regolamento del Comitato Nazionale del Calcetto) prevedono la possibilità di svolgere le partite sulla superficie in questione⁴⁰⁹. In una successiva pronuncia, invece, la Corte di Legittimità ha affermato la responsabilità del CUS (Centro Universitario Sportivo) per le lesioni subite da un allievo che, sotto la vigilanza di un istruttore, aveva ricevuto un colpo di mazza in pieno volto durante il riscaldamento propedeutico allo svolgimento di una partita di hockey su prato. Nel caso in esame, il colpo al viso inferto dall'allievo ad altro allievo stava a dimostrare l'inidoneità della sorveglianza dell'istruttore, che non aveva adeguatamente vigilato sul rispetto della distanza di sicurezza da parte dei

⁴⁰⁵ Ivi., 1846.

⁴⁰⁶ PITTALIS, *Sport e diritto*, op. cit., 549.

⁴⁰⁷ In tal senso, Cass. civ., sez. III, 23 luglio 2003, n. 11453, in *Repertorio Foro Italiano*, 2003, voce *Responsabilità civile*, n. 159; Trib. Brescia, 7 agosto 2003, in *Mass. Trib. Brescia*, 2004, 198.

⁴⁰⁸ MONCALVO, *Sulla responsabilità civile*, op. cit. 1847, ove si richiama Cass. civ., sez. III, 21 febbraio 2003, n. 2657, in *Repertorio Foro Italiano*, 2003, voce *Responsabilità civile*, n. 229.

⁴⁰⁹ Trib. Latina, 17 marzo 1994, in *Repertorio Foro Italiano*, 1995, voce *Responsabilità civile*, n. 111.

giocatori. Di fatto, dunque, egli non aveva adottato le misure organizzative idonee a prevenire l'evento, che risultava in sé prevedibile⁴¹⁰.

E', però, il secondo aspetto poc'anzi menzionato ad assurgersi ad elemento qualificante della prova liberatoria. Infatti, fondamentale è per il "precettore" dimostrare di non aver potuto impedire il fatto. La giurisprudenza ammette l'esclusione della responsabilità solo qualora risulti dimostrato che il fatto lesivo è stato determinato da un comportamento imprevedibile e repentino da parte del discente sottoposto a vigilanza, tale da non consentire all'istruttore di intervenire⁴¹¹. La Suprema Corte, ad esempio, si è espressa enunciando che non sussistesse possibilità alcuna di agire ai fini di prevenire uno scontro fortuito tra due minori partecipanti ad una gara di "ruba bandiera", proprio per il carattere repentino ed imprevedibile del fatto lesivo⁴¹².

Tuttavia, la giurisprudenza è arrivata a stabilire che la repentinità del gesto non esclude la responsabilità qualora non sia stato approntato un sistema di vigilanza adeguato alle circostanze. In tal senso, il Tribunale di Monza ha affermato la responsabilità dell'istruttore di tennis ex artt. 2043 e 2048 per il danno procurato da un allievo ad altro allievo, durante una lezione. Il danneggiato, nella circostanza, veniva colpito violentemente al volto dalla pallina scagliata a forte velocità dall'altro allievo. Nella fattispecie in esame, il carattere repentino della condotta non è stato sufficiente ad attenuare la responsabilità dell'istruttore, che ha imprudentemente raggruppato, nell'unico campo disponibile in quella data, allievi di età e livelli differenti, invitando poi quelli più esperti ad esercitarsi nel servizio mentre i più giovani si trovavano nell'altra parte del terreno di gioco⁴¹³.

Si è detto di come l'applicazione dell'art. 2048 c.c. sia subordinata alla causazione di un danno da parte di un discente capace di intendere e volere. Nel caso in cui, invece, il danno sia causato da un soggetto privo del requisito di cui sopra, viene in rilievo la disciplina dettata dall'art. 2047 c.c. per il sorvegliante dell'incapace⁴¹⁴. Nonostante la problematica non sia stata di recente presa in considerazione dalla giurisprudenza, considerato che anche i bambini in tenera età esercitano oramai l'attività sportiva (si pensi, in tal senso, al nuoto), non si può escludere che anche la fattispecie in esame assuma sempre maggiore rilevanza. Preme poi sottolineare che, così come affermato da autorevole dottrina, il 2047 c.c. risulti essere una disposizione di assoluto favore per

⁴¹⁰ Cass. civ., sez. III, 6 marzo 1998, 6 marzo 1998, n. 2486, in *Repertorio Foro Italiano*, 1998, voce *Impugnazioni civili in genere*, n. 90.

⁴¹¹ MONCALVO, *Sulla responsabilità civile*, op. cit., 1847, ove si richiamano, tra le altre, Cass. civ., 15 dicembre 1980, n. 5603, in *Giur. It.*, 1981, I, 1, 1453; Trib. Roma, 24 marzo 2000, in *Giur. romana*, 2000, 455.

⁴¹² Cass. civ., sez. III, 26 giugno 2001, n. 8740, in *Repertorio Foro Italiano*, 2001, voce *Responsabilità civile*, n. 229.

⁴¹³ Trib. Monza, 13 settembre 1988, n. 2486, cit.

⁴¹⁴ Cass. civ., sez. III, 26 giugno 2001, n. 8740, cit.

l'incapace, vista la previsione di un regime di responsabilità attento alla particolare situazione in cui si trova l'autore del danno⁴¹⁵.

L'istruttore, infatti, è chiamato a rispondere del danno dell'incapace, che sarà obbligato a pagare un'equa indennità solo qualora il "precettore" riesca a provare di aver fatto tutto il possibile, nei termini indagati nelle precedenti fasi, per impedire l'illecito. Se si considera poi che la responsabilità civile tende a tutelare il danneggiato, l'incapace, chiamato a rispondere, potrebbe essere obbligato a risarcire l'intero danno. Poiché il fondamento della responsabilità non si ravvisa esclusivamente nella colpa del soggetto agente, trattandosi in primo luogo di tutelare il danneggiato e garantirne il risarcimento, la norma richiamata, attribuendo rilevanza alle condizioni economiche del danneggiante, acquista un significato di *favor* per l'incapace⁴¹⁶.

1.7.2- Gli "aspetti interni" della responsabilità e la (discussa) teoria del contatto sociale

Per quanto concerne il "profilo interno" della responsabilità degli istruttori, ossia quello riguardante i danni che il discente, sotto la guida del "precettore", abbia causato a sé stesso, si è a lungo discusso se dovesse essere o meno preso in considerazione l'art. 2048 c.c. Parte della dottrina ha difeso l'opinione per cui la presunzione di colpa prevista all'interno dell'articolo concernesse anche il danno arrecato a sé stesso da parte dell'allievo. In sostanza, l'obbligo di vigilanza imposto all'istruttore veniva esteso, in primo luogo, a tutela dell'incolumità degli allievi⁴¹⁷.

Anche la Suprema Corte, inizialmente, condivide la richiamata opinione, affermando la necessità di operare un'estensione dell'ambito d'applicazione della norma al caso della condotta "autolesiva" dell'allievo. Con riferimento ai fatti avvenuti all'interno di un istituto scolastico, la Cassazione si esprime nel senso che la responsabilità dell'insegnante per il fatto illecito dei suoi allievi è responsabilità a titolo personale per colpa propria presunta e per fatto altrui. Qualora si tratti, poi, di allievo minore, la colpa può riguardare anche il danno che lo stesso si autoprocure, in quanto l'obbligo di vigilanza dell'insegnante è posto anche a tutela dei minori a lui affidati, ferma restando la possibilità di dimostrare di non aver potuto impedire il fatto⁴¹⁸.

Successivamente, dottrina e giurisprudenza cominciano ad attribuire rilevante peso ad una tesi maggiormente coerente con la lettera della legge. L'art. 2048, infatti, prevede che l'allievo arrechi danno ad un soggetto terzo

⁴¹⁵ PATTI, *Insegnamento dello sport*, op. cit., 510.

⁴¹⁶ Ibid.

⁴¹⁷ MONCALVO, *Sulla responsabilità civile*, op. cit., 1848, ove l'autore richiama, in linea con la posizione menzionata, C.M. BIANCA, *Diritto civile. La responsabilità*, vol. V, Milano, 1994, 700.

⁴¹⁸ Cass. civ., sez. III, 1 agosto 1995, n. 8390, in *Repertorio Foro Italiano*, 1995, voce *Responsabilità civile*, n. 110.

(eventualmente anche ad altro discente) e non a sé stesso⁴¹⁹. La responsabilità del “precettore” viene, dunque, ricondotta all’art. 2043 c.c., con tutte le negative conseguenze per il danneggiato in materia di onere probatorio⁴²⁰.

A sanare il contrasto giurisprudenziale venutosi a creare intervengono le Sezioni Unite⁴²¹, che individuano un ulteriore percorso interpretativo. Chiamate ad esprimersi, nel 2002, su un infortunio occorso ad una studentessa che, durante la lezione di educazione fisica, era scivolata a terra fratturandosi due denti, si afferma la non applicabilità del 2048, comma 2 c.c. nel caso di autolesione dell’allievo. Viene osservato che l’eventuale applicazione della menzionata disposizione comporti «una radicale alterazione della struttura della norma, che delinea una ipotesi di responsabilità per fatto altrui, in quanto il precettore risponde verso il terzo danneggiato per il fatto illecito compiuto dall’allievo in danno del terzo, per non averlo impedito in ragione di una presunzione di *culpa in vigilando*, laddove nel caso di autolesione il precettore sarebbe ritenuto direttamente responsabile verso l’alunno per un fatto illecito proprio, consistente nel non aver impedito, violando l’obbligo di vigilanza, che venisse compiuta la condotta lesiva». Le Sezioni Unite, poi, rilevano che l’art. 2048, comma 2, c.c., riferendosi espressamente ad un danno cagionato dal fatto illecito dell’allievo, presuppone un fatto antigiuridico lesivo di un terzo. Ebbene, non è possibile ricondurre nella categoria dei fatti illeciti la condotta dell’allievo che provochi danno a sé stesso, ulteriore motivo per cui all’ipotesi contemplata non è applicabile il richiamato articolo. Poste queste premesse, la Corte individua nell’art. 1218 c.c. la disposizione su cui fondare la responsabilità del precettore per i danni che l’allievo abbia causato a sé stesso. L’accoglimento della domanda d’iscrizione e la conseguente ammissione dell’allievo, infatti, determinerebbero l’instaurazione di un vincolo negoziale, in forza del quale dovrebbe ritenersi operante, tra le varie obbligazioni assunte dall’istituto scolastico, anche quella di garantire la tutela di salute e sicurezza dell’alunno durante l’orario scolastico, anche per evitare che l’allievo procuri danno a sé stesso⁴²². Tra precettore ed allievo, dunque, si verrebbe a configurare un’obbligazione per “contatto sociale”, nel quale il primo andrebbe ad assumere, nel quadro del più generale obbligo di istruire ed educare, anche uno specifico obbligo di protezione e vigilanza⁴²³.

La teoria dell’obbligazione da “contatto sociale” nasce da un’elaborazione giurisprudenziale relativa alla materia medica⁴²⁴. La Suprema Corte, nella circostanza, ha ritenuto che, pur non essendo ravvisabile un vero e proprio

⁴¹⁹ RENDE, *La responsabilità degli istruttori*, op. cit., 96, ove si richiama App. Cagliari, 8 luglio 1998, in *Riv. giur. Sarda*, 2000, 55 ss.

⁴²⁰ *Ivi*, 96-97.

⁴²¹ Cass. civ., sez. un., 27 giugno 2002, n. 9346, in *Repertorio Foro Italiano*, 2002, voce *Istruzione pubblica*, n. 70.

⁴²² PITTALIS, *Sport e diritto*, op. cit., 569.

⁴²³ *Ibid.*

⁴²⁴ Cass. civ., sez. III, 22 gennaio 1999, n. 589, in *Repertorio Foro Italiano*, 1999, voce *Sanità pubblica e sanitari*, n. 404.

rapporto contrattuale fra il paziente ed il medico dipendente dalla struttura ospedaliera, l'affidamento riposto dal primo sulla qualifica professionale del secondo configurasse, in virtù del principio di buona fede, obblighi di protezione della medesima natura di quelli che, nel rapporto obbligatorio, integrano un obbligo di prestazione⁴²⁵. Essa trova applicazione in contesti assai differenti: oltre agli ambiti poc'anzi richiamati, vengono in rilievo, tra gli altri, quelli relativi alla responsabilità della banca⁴²⁶ ed alla responsabilità del mediatore⁴²⁷.

La responsabilità da contatto sociale, nei termini in cui viene intesa ed applicata, si sostanzia in una concreta risposta ad istanze ed esigenze della collettività, che ha di fatto «rimesso in discussione (con l'ausilio di uno strumento dogmatico approntato dalla riflessione dottrina) un assetto dato e ricostruito un diverso "diritto vivente"»⁴²⁸.

Il diritto vivente a cui si alludeva poc'anzi, di fatto, «mostra, anzitutto, una cucitura evidente, che lega le varie tessere del sistema, ed è quella di una rinnovata esigenza di somministrare tutela»⁴²⁹; il costrutto dogmatico delineato, infatti, mira a «fondare una responsabilità per violazione di obblighi non espressamente previsti dalla legge, ma costruiti dalla giurisprudenza, sottoponendoli alla disciplina propria della responsabilità contrattuale, pur in assenza di un contratto tra le parti»⁴³⁰. Quella del contatto sociale è, di per sé, teoria dal carattere "liquido", in quanto «soffre la mancanza, anzitutto, di un solido ancoraggio in una disciplina certa, là dove l'approdo è rappresentato da principi e non regole, da clausole elastiche e da norme aperte, insomma mostra, con varie zone grigie, una evidente "fluidità" strutturale»⁴³¹.

Coloro che difendono la possibilità di far sorgere un'obbligazione da "contatto sociale" fondano la loro teoria sugli artt. 1173, 1337⁴³² e 1494 c.c.; è necessario, in ogni caso, segnalare come sia ad oggi molto discussa in dottrina la necessità di ricorrere ad un'elaborazione di questo tipo. Nonostante la giurisprudenza sia ferma nell'applicare la teoria alle situazioni richiamate, la

⁴²⁵ PITTALIS, *Sport e diritto*, op. cit., 573.

⁴²⁶ V. Cass. civ., sez. un., 26 giugno 2007, n. 14712, in *Repertorio Foro Italiano*, 2008, voce *Titoli di credito*, n. 39.

⁴²⁷ Cass. civ., sez. III, 14 luglio 2009, n. 16382, in *Repertorio Foro Italiano*, 2009, voce *Mediazione e mediatore*, n. 51.

⁴²⁸ Così E. VINCENTI, *La responsabilità da contatto sociale nella giurisprudenza di legittimità*, in *Resp. civ. prev.*, fasc. 6, 2016, 2066.

⁴²⁹ Ibid.

⁴³⁰ P. TRIMARCHI, *La responsabilità civile: atti illeciti, rischio danno*, Milano, 2019, 68.

⁴³¹ Così VINCENTI, *La responsabilità da contatto sociale*, op. cit., 2065-2066.

⁴³² V. IZZO, *Capire a fondo la c.d. responsabilità da contatto, criticandola*, in Moodle, Corso di Diritto Civile, facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, A.A. 2021-2022, ove si sottolinea come, tra gli aspetti controversi della teoria oggetto d'analisi, figuri il fatto che i sostenitori della tesi non prendano in considerazione che da sempre la giurisprudenza ha inteso l'art. 1337 c.c. come oggetto di responsabilità extracontrattuale.

produzione dottrinale in materia risulta ampia e, soprattutto, polarizzata; posta questa breve considerazione, non verrà nel prosieguo offerta una disamina delle varie posizioni, non essendo questa la sede idonea per ripercorrerne nascita ed evoluzione. Preme, piuttosto, rapportarsi in concreto con quella che potrebbe essere l'applicazione della tesi oggetto d'analisi allo svolgimento della professione del chinesiologo.

Tenuto conto delle premesse normative, il chinesiologo andrà fisiologicamente ad operare all'interno di centri ludico-sportivi attrezzati (si parla, in particolare, del chinesiologo di base e del chinesiologo delle attività motorie preventive ed adattate) o, comunque, presso enti sportivi (ci si riferisce al chinesiologo sportivo). In entrambi i casi, si presume egli stipuli con i rispettivi centri o le rispettive società un contratto di lavoro. Nel caso in cui un soggetto, minore o maggiore d'età, decidesse di svolgere una determinata attività sportiva presso i centri o le società in questione, andrebbe a stipulare un contratto con queste ultime, senza che ciò avvenga direttamente con il chinesiologo. Nel caso in cui il discente, nello svolgimento dell'attività organizzata dal richiamato professionista, arrechi danno a sé stesso, *nulla questio* per quanto concerne la possibile responsabilità del gestore del centro ludico-sportivo attrezzato o della società: i menzionati soggetti, infatti, risponderanno del fatto colposo dell'ausiliario sulla base dell'art. 1228 c.c. e, conseguentemente, sarà loro ascritta una responsabilità contrattuale. Dottrina e giurisprudenza, infatti, ritengono applicabile l'art. 1228 c.c. ai gestori ed agli enti sportivi al fine di riconoscere una responsabilità contrattuale dei soggetti menzionati⁴³³.

La responsabilità in questione, di fatto, deriva dagli obblighi di protezione che sorgono con la stipula del contratto, che porta i richiamati soggetti a dover mantenere indenne l'utente dai danni non patrimoniali che possono verificarsi nell'esercizio dell'attività sportiva, compito che viene svolto anche per il tramite degli ausiliari di cui si servono⁴³⁴. Plurime, d'altronde, sono le pronunce ove viene ascritta una responsabilità contrattuale in riferimento a contratti di fruizione di attività ludico-sportiva all'interno di impianti attrezzati e, in tal senso, particolare importanza assume la materia sciistica⁴³⁵. Posto che la responsabilità

⁴³³ In dottrina, con precipuo riferimento agli enti sportivi dilettantistici, v. CARMINA, *L'obbligo degli enti sportivi dilettantistici*, op. cit., *passim*; in giurisprudenza, con riferimento ad enti sportivi professionistici, Cass. civ., sez. Lavoro, 8 gennaio 2003, n. 85, in *Repertorio Foro Italiano*, 2003, voce *Lavoro e previdenza (controversie in materia di)*, n. 102.

⁴³⁴ Preme rilevare come ai fini del riconoscimento della responsabilità del debitore non sia indispensabile che tra quest'ultimo ed il suo ausiliario, soggetto che in prima persona ha causato (o non ha impedito che venisse causato) il danno, sussista un rapporto di lavoro subordinato. In tal senso Cass. civ., sez. III, 14 giugno 2007, n. 13953, in *Repertorio Foro Italiano*, 2008, voce *Contratto in genere, atto e negozio giuridico*, n. 489.

⁴³⁵ *Ex multis* Cass. civ., sez. III, 3 febbraio 2011, n. 2559, in *Repertorio Foro Italiano*, 2011, voce *Danni in materia civile*, n. 212, ove si afferma che in caso di danno per lesioni riportate da un allievo di una scuola di sci in seguito ad una caduta, l'iscrizione e l'ammissione al corso determinano la nascita di un vincolo contrattuale che fa sorgere l'obbligo di vigilare sulla sicurezza e l'incolumità dell'allievo per il tempo in cui egli usufruisca della prestazione. Troverà, in tal contesto, applicazione il regime probatorio dell'art. 1218 c.c. Ancora, v. Cass. civ., sez. III, 11 giugno 2012, n. 9437, in *Repertorio Foro Italiano*, 2013, voce *Contratto in genere, atto e negozio*

contrattuale del gestore o delle società, nei casi menzionati, si basa sull'effettiva sussistenza di un contratto tra l'utente ed i soggetti richiamati, più complessa è la situazione che concerne l'istruttore e, nel caso che ci interessa, il chinesologo. Tra l'allievo e l'ausiliario, infatti, non viene in essere alcun rapporto contrattuale. Applicando la teoria del contatto sociale si viene a creare, dunque, una situazione in cui il chinesologo, in virtù del contratto di lavoro stipulato con l'ente o il centro, risponde in via contrattuale per il danno non patrimoniale subito dall'allievo, soggetto che non è contrattualmente legato al professionista, ma che vanta un rapporto obbligatorio con l'ente o il centro presso cui svolge l'attività.

Pare a chi scrive che risulti, a tutti gli effetti, illogico ed eccessivo prevedere che, unicamente in virtù di quello che viene definito "contatto sociale", possa sussistere in capo ad un soggetto una responsabilità contrattuale laddove un contratto non v'è, con tutte le conseguenze negative, *in primis* legate all'onere probatorio, che ad essa seguono. Il profilo di illogicità insito nella teoria sta nel fatto che la responsabilità da contatto non è riconducibile alla funzione acquisitiva del rimedio contrattuale, ma piuttosto alla funzione conservativa del rimedio aquiliano⁴³⁶. Nel caso prospettato, la funzione del risarcimento sarebbe quella di ovviare alla lesione perpetrata nei confronti della sfera non patrimoniale del danneggiato, causata da un soggetto terzo con cui non sussiste alcun rapporto contrattuale. Il richiamato risarcimento, dunque, non assumerebbe i tratti tipici di quello da inadempienza contrattuale, che assurge a «surrogato di un risultato modificativo o incrementativo dell'altrui sfera patrimoniale o personale che discende da un atto di circolazione della ricchezza» e che, in sostanza, «realizza per equivalente ciò che il programma negoziale [...] prometteva e che l'inadempimento ha negato»⁴³⁷.

In ultimo, preme sottolineare che, così come evidenziato da autorevole dottrina, pare eccessivo ritenere che l'affidamento obiettivo e la buona fede, su cui si fonda la teoria del contatto sociale, siano sufficienti a strutturare una terza ipotesi di responsabilità alternativa al contratto e all'illecito⁴³⁸.

A parere di chi scrive, in virtù delle considerazioni avanzate, sarebbe dunque più opportuno applicare al professionista, in caso di danno che l'allievo si sia autonomamente cagionato sotto la supervisione dello stesso, le norme relative alla responsabilità extracontrattuale.

Preme evidenziare, infine, come la teoria del contatto sociale sia stata, con specifico riferimento alla materia medica, abbandonata con la promulgazione della l. 8 marzo 2017, n. 24 (c.d. Legge Gelli-Bianco). Il provvedimento in esame,

giuridico, n. 311, ove si sancisce che l'iscrizione e l'ammissione di un allievo minore d'età ai corsi della scuola di sci determina la nascita di un rapporto contrattuale che comporta, a carico della scuola, l'assunzione di obblighi di vigilanza e protezione per la sicurezza e l'incolumità dell'allievo. Nel caso in cui il soggetto incorra in infortunio, finanche dovuto alla condotta autolesiva dello stesso, al fine di verificare l'adempimento degli obblighi menzionati da parte della scuola si applica il regime probatorio configurato dall'art. 1218 c.c. Sarà dunque onere dell'istituto provare che le lesioni occorse durante le lezioni non siano imputabili a un fatto colposo della scuola stessa.

⁴³⁶ IZZO, *Capire a fondo la c.d. responsabilità da contatto*, op. cit.

⁴³⁷ Ibid.

⁴³⁸ Ibid.

infatti, ha distinto la responsabilità della struttura sanitaria, individuata in quella derivante dal 1218 c.c., da quella del medico dipendente della struttura, ricondotta invece al 2043 c.c. Il richiamato intervento legislativo configura, di fatto, un “ritorno al passato” che, a parere di chi scrive, trova il proprio fondamento in un due distinte ragioni. Anzitutto, così come rilevato da autorevole dottrina, la prescrizione normativa è sostenuta da «esigenze più che attuali, le quali, seppure contrapposte e non tutte ben definite nei rispettivi contorni, si mostrano comunque pressanti (spesa sanitaria fuori controllo; inefficienze strutturali della sanità; medicina difensiva; sicurezza delle cure)»⁴³⁹.

Oltre a ciò, è certo che non siano passate inosservate al legislatore le critiche mosse da quella parte della dottrina attenta ad evidenziare le evidenti aporie dogmatiche alla base della teoria del contatto sociale, *quid pluris* che, dunque, ha portato alla definizione di una normativa che non avallasse la suddetta tesi. Conseguentemente, non è da escludere che anche il titolo contrattuale della responsabilità degli istruttori sportivi, per i danni autoprovocatisi dagli allievi, potrebbe in futuro essere messo in discussione. Se, dunque, è vero che le istanze di cambiamento che emergono dalla realtà sociale «rendono liquide le risposte già sedimentate [...] in attesa però che giunga una rinnovata diversa e rassicurante solidità, sia pure -ineluttabilmente- soltanto per un tempo strettamente definito»⁴⁴⁰, è possibile attendersi, in virtù delle considerazioni avanzate, che il cambiamento sopra richiamato, anche per il tramite di un *revirement* giurisprudenziale, venga posto in essere presto.

1.8- Modalità organizzative della categoria dei chinesologi: cosa cambia?

La categoria dei chinesologi risulta, ad oggi, organizzata in forma di associazione, il tutto in linea con le modalità indicate dalla l. 4/2013, dedicata alle c.d. professioni non regolamentate. L'associazione di riferimento prende il nome di UNC (Unione Nazionale Chinesiologi) e raggruppa più di 2000 laureati in scienze motorie e/o diplomati degli Istituti Superiori di Educazione Fisica. L'iscrizione alla menzionata associazione è facoltativa ed i vantaggi che da essa derivano riguardano eminentemente l'accREDITAMENTO del professionista sul mercato.

La riforma del diritto dello sport del 2021, come detto, ha portato con sé l'esplicito riconoscimento della figura professionale del chinesologo. Posto ciò, bisogna però rilevare come all'interno del d. lgs. 36/2021 non figurino sostanziali novità per quel che concerne le forme organizzative proprie della neonata categoria. Si è detto di come all'interno dell'ordinamento italiano le professioni intellettuali vadano distinte tra quelle ordinistiche, ossia quelle basate sugli ordini professionali, e quelle associative. Nonostante sia stato mosso un primo passo ai fini della riconduzione della professione di chinesologo alla categoria delle professioni ordinistiche, vista la previsione del necessario possesso di uno specifico titolo di studio ai fini dell'esercizio professionale, il percorso non si è compiuto, in virtù della mancata istituzione di apposito albo. Di fatto, la modalità

⁴³⁹ VINCENTI, *La responsabilità da contatto sociale*, op. cit., 2072.

⁴⁴⁰ Ibid.

organizzativa a cui la categoria dei chinesologi può ricorrere è la medesima utilizzata sino ad oggi, ossia quella associativa, che comporta unicamente i vantaggi legati all'accreditamento su cui ci si è soffermati nelle precedenti fasi del lavoro.

Dunque, dal punto di vista legato all'organizzazione professionale, la situazione può essere descritta per il tramite del brocardo latino *nihil sub sole novum*. Al formale riconoscimento della richiamata figura professionale non è seguita una sostanziale innovazione dal punto di vista delle modalità organizzative; consequenzialmente, i professionisti menzionati, nell'ambito del sistema dualistico delle professioni, andranno ancora una volta ricondotti alla categoria delle professioni non regolamentate. Si può dunque parlare, per quel che concerne la figura professionale del chinesologo, di una riforma "spuntata": al riconoscimento professionale per il tramite di una normativa statale, non è seguita l'importante istituzione di un albo a cui i professionisti possano iscriversi, con la sostanziale conseguenza che, da questa prospettiva, nulla è cambiato e, dunque, di "riforma" non è possibile discorrere.

1.9- La normativa sul chinesologo fra dubbi interpretativi e mancati coordinamenti

Si è detto di come la disciplina trattata abbia il merito di riconoscere all'interno dell'ordinamento figure professionali a cui non era stato, nel tempo, conferita la giusta rilevanza. Occorre però considerare come alcuni passaggi della normativa delineata non brillino per chiarezza e, al contempo, risulti a tratti difficile comprendere la *ratio* posta alla base di determinate scelte. Anzitutto, si è segnalato come il legislatore abbia riferito i titoli di laurea precedentemente menzionati a quelli dei corsi di studio afferenti all'area delle scienze motorie e sportive. All'articolo 41, comma 7, viene però affermato che «Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o dell'Autorità politica da esso delegata in materia di sport, d'intesa con il Ministro dell'università e della ricerca, sono dettate le disposizioni attuative concernenti il percorso formativo e l'individuazione del profilo professionale del chinesologo di base, del chinesologo sportivo e del manager dello sport». Posta la legittimità della volontà di specificare ulteriormente il richiamo ai titoli di laurea e/o di studio a cui l'articolo fa riferimento, stride la mancata menzione della figura del chinesologo delle attività motorie preventive ed adattate, escluso dal testo per ragioni incomprensibili⁴⁴¹.

Ancora, all'interno dell'art. 42, nella prima parte del comma 8, è previsto che «l'attività del chinesologo delle attività motorie preventive ed adattate e del chinesologo sportivo può essere svolta anche all'aperto, strutturata in percorsi e parchi». In linea con quanto detto precedentemente, anche in questo caso risulta assolutamente incomprensibile il motivo dell'esclusione del chinesologo di base⁴⁴².

La critica più incisiva, però, è indubbiamente da muovere al mancato coordinamento tra gli artt. 41, comma 4 e 42, comma 4, lett. a, del d. lgs. 36/2021.

⁴⁴¹ LIOTTA, *Il riconoscimento delle figure*, op. cit., 32.

⁴⁴² Ibid.

L'art. 41, comma 4, prevede l'istituzione della figura professionale del chinesiologyo sportivo, sancendo che la rispettiva attività ha ad oggetto «la progettazione, il coordinamento e la direzione tecnica delle attività di preparazione atletica in ambito agonistico, fino ai livelli di massima competizione, presso associazioni e società sportive, Enti di promozione Sportiva, istituzioni e centri specializzati», nonché «la preparazione fisica e tecnica personalizzata finalizzata all'agonismo individuale e di squadra». All'interno dell'art. 42, comma 1 viene prevista la necessaria presenza del chinesiologyo (o di un istruttore di disciplina specifica) al fine del coordinamento di corsi ed attività motorie e sportive offerti all'interno di palestre, centri e impianti sportivi, a fronte del pagamento di corrispettivi a qualsiasi titolo. In caso di mancato rispetto della prescrizione, ai trasgressori viene applicata una sanzione pecuniaria da un minimo di 1000 euro ad un massimo di 10000 euro. Detto ciò, il comma 4, lett. a) dell'art. 42 sancisce che sono esentati dall'obbligo di cui al comma 1 le attività sportive agonistiche disciplinate dalle Federazioni Sportive Nazionali, dalle Discipline Sportive Associate o dagli Enti di Promozione Sportiva riconosciuti dal CONI e dal CIP. È facilmente intuibile come, in virtù della richiamata prescrizione, la figura del chinesiologyo sportivo venga a dir poco penalizzata: il professionista svolge precipuamente la propria attività, per definizione, in contesti agonistici, fino ai livelli di massima competizione, presso associazioni e società sportive, Enti di Promozione sportiva ed istituzioni ove, in linea di massima, vengono praticate attività disciplinate dalle Federazioni Sportive Nazionali, dalle Discipline Sportive Associate o dagli stessi Enti di Promozione Sportiva riconosciuti da CONI e CIP. L'assunzione di un'ulteriore figura professionale, per qualsiasi società, si traduce in un costo da sostenere, motivo per cui, qualora non sia vigente un obbligo presidiato da sanzione, è facile intuire come sarà difficile, per i professionisti coinvolti, riuscire ad ottenere un contratto di lavoro. Anche qualora una società dovesse necessitare delle competenze proprie di un esperto in materia di progettazione e coordinamento delle attività, bisogna tener conto di come il chinesiologyo sportivo soffra, a tutti gli effetti, della concorrenza degli istruttori di specifica disciplina formati nell'ambito del sistema sportivo istituzionalizzato tramite le Scuole regionali dello sport facenti capo al CONI, con gli specifici percorsi formativi tecnici organizzati dalle singole federazioni. L'ordinamento sportivo, di per sé, ha sempre preferito e continua a preferire i tecnici formati al proprio interno, motivo ulteriore che porterà, presumibilmente, i chinesiologyi sportivi a dover soffrire gravi incertezze lavorative.

In virtù di quanto riportato, pare a chi scrive che debba essere riconosciuto al legislatore il merito di aver delineato una disciplina volta a riconoscere specifiche figure professionali che, in virtù delle competenze sviluppate durante il loro percorso di studi e formazione, potranno contribuire a garantire il corretto esercizio dell'attività motoria e sportiva. Al contempo, però, non è possibile esimersi dal criticare la *littera legis* predisposta al fine di disciplinare i tratti delle richiamate figure. Anzitutto, bisogna evidenziare come non siano chiare le ragioni che hanno portato ad escludere l'estensione di una parte di disciplina a determinate figure (vedasi quanto detto con riferimento ai profili del chinesiologyo delle attività motorie preventive ed adattate e del chinesiologyo di base). Oltre a ciò, va contestata al legislatore delegato la scarsa attenzione al coordinamento delle disposizioni introdotte, circostanza che si tradurrà, a parere di chi scrive, in

gravi conseguenze professionali per quel che attiene alle figure coinvolte. Sembra, a tutti gli effetti, che scarsa attenzione sia stata dedicata alla lettera normativa con cui si sono voluti introdurre i profili professionali trattati e, a parere di chi scrive, sarà necessario chiarire la *ratio* posta alla base delle esclusioni operate, nonché rivedere la disciplina concernente il chinesologo sportivo, profilo a dir poco penalizzato da quanto delineato.

2- L'attività sportiva come strumento di prevenzione: le palestre della salute

2.1- L'attività fisica quale strumento di prevenzione e l'idea delle palestre della salute

Il crescente interesse da parte dell'ordinamento giuridico nei confronti dello sport è legato, tra le altre cose, alla circostanza che nella società odierna la pratica delle attività sportive si è ampliata a dismisura, sia per quanto concerne il numero ed eterogeneità dei praticanti, sia in relazione alle finalità perseguite⁴⁴³. Per quel che concerne l'aspetto in ultimo richiamato, preme evidenziare come ad oggi figurino nuove finalità che caratterizzano la pratica di specifiche attività fisiche, come quella preventiva delle patologie. È infatti noto che, ad ogni età, l'esercizio fisico regolare contribuisca a migliorare la qualità della vita dell'individuo, costituendo un fondamentale strumento di prevenzione. L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha pubblicato, nel 2010, le *Global recommendations on physical activity for Health*⁴⁴⁴, dove viene, tra le altre cose, indicato come l'inattività fisica sia il quarto principale fattore di rischio misurato in termini di mortalità.

A livello nazionale, un importante ruolo è stato (ed è tuttora) ricoperto dai Piani Nazionali della Prevenzione, volti a delineare un sistema di azioni di promozione della salute e di prevenzione da attuarsi, poi, a livello regionale. I piani, dunque, si connotano per l'adozione di percorsi metodologicamente condivisi che favoriscono la qualità della programmazione. I percorsi in questione vengono strutturati sulla base di pochi ma precisi obiettivi comuni a Stato e Regioni, lasciando poi alla programmazione propria dei vari enti regionali la definizione delle azioni funzionali al raggiungimento degli stessi. Il tutto è sintetizzabile con le parole utilizzate all'interno del testo del Piano Nazionale della Prevenzione per le annate 2014-2018⁴⁴⁵, ove è affermato che «si prospetta un'ottica di Piano nazionale "alto" rispetto al quale venga fin dall'inizio previsto un

⁴⁴³ AGRIFOGLIO, *Le responsabilità del medico*, op. cit., 56.

⁴⁴⁴ Il testo delle raccomandazioni in esame è disponibile al seguente link: <https://www.who.int/dietphysicalactivity/global-PA-recs-2010.pdf>. All'interno del documento figurano altre importanti indicazioni, come, ad esempio, la definizione dei livelli di attività fisica raccomandata ai fini del mantenimento della salute, distinti in tre gruppi d'età (5-17 anni, 18-64 anni, dai 65 anni in poi).

⁴⁴⁵ Il testo è consultabile al seguente link: https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2285_allegato.pdf

momento di “ri-modulazione” delle azioni intraprese per una loro maggiore efficacia nel raggiungere obiettivi comuni».

È proprio in questo contesto che, per la prima volta, ha avuto accesso nel nostro ordinamento l’idea delle palestre della salute. Il punto di partenza è il PNP per le annate 2014-2018: il menzionato piano fissava 8 macro-obiettivi strategici da perseguire attraverso la messa a punto di piani e programmi regionali. Alle regioni, per il tramite dei rispettivi Piani Regionali della Prevenzione, spettava il compito di individuare le soluzioni utili al fine del raggiungimento degli obiettivi menzionati. Alcune di esse, in attuazione del primo macro-obiettivo individuato, ossia ridurre il carico prevenibile ed evitabile di mortalità e disabilità dovuto alle patologie croniche tramite la promozione di stili di vita salutari e dell’attività fisica, hanno previsto l’introduzione delle palestre della salute, intese come strutture di natura non sanitaria ove è possibile svolgere l’attività fisica con carattere di prevenzione e terapia in persone affette da patologie croniche non trasmissibili.

Tra le regioni ad essere intervenute in tal senso, ad esempio, figura il Veneto. In attuazione degli obiettivi di cui al menzionato PNP, vengono istituite le palestre della salute per il tramite dell’art. 21, l.r. 11 maggio 2015, n. 8., rubricato proprio “Palestre della Salute”. In apertura viene specificato che la regione promuove l’esercizio fisico strutturato e adattato come strumento di prevenzione e terapia in persone affette da patologie croniche non trasmissibili, in condizioni cliniche stabili (art. 21, comma 1). Posta questa generale indicazione, successivamente viene impiegato per la prima volta il termine palestre della salute, che vengono indicate come il luogo in cui vengono svolti programmi di esercizio fisico strutturato ed adattato, su prescrizione di personale medico, sotto il controllo di un laureato magistrale in scienze motorie con indirizzo in attività motoria preventiva ed adattata. Viene previsto, inoltre, il necessario requisito dell’idoneità della struttura: è la regione stessa ad individuarlo attraverso apposita procedura di certificazione (art. 21, comma 2). Viene infine stabilito che, ai fini dell’ottenimento della certificazione di cui sopra, la Giunta regionale provvede a determinare requisiti e procedimenti necessari, oltre alla definizione di indirizzi per la prescrizione e la somministrazione dell’esercizio fisico indicato in precedenza (art. 21, comma 3). È chiaro, dunque, come le attività da svolgere all’interno delle richiamate strutture non siano di carattere riabilitativo, ma utili invece a svolgere un esercizio fisico tarato sulle rispettive condizioni fisiche, con caratteristiche idonee ad ottimizzare i benefici ricavati in termini di salute e conseguente minimizzazione dei possibili rischi.

Nella medesima direzione si muove la regione dell’Umbria, che istituisce a sua volta le palestre della salute nel 2017, attraverso le modifiche alla l.r. 23 settembre 2009, n. 19, recante “Norme per la promozione e sviluppo delle attività sportive e motorie”. Più precisamente, il riconoscimento avviene per il tramite dell’art. 15 della menzionata legge, che predispone una disciplina ancor più articolata rispetto a quella prevista dalla regione veneta.

La figura delle palestre della salute, col tempo, si è diffusa in maniera capillare nell’ambito delle realtà regionali, tanto che, vista l’importanza acquisita in termini di prevenzione, non è passata inosservata agli occhi del legislatore. La struttura, infatti, ha ottenuto esplicito riconoscimento a livello nazionale grazie alla riforma del 2021, all’interno della quale si rinvengono una specifica definizione ed alcuni cenni di disciplina.

2.2- Il riconoscimento delle palestre della salute nel d. lgs. 36/2021: finalità

La ratio posta alla base del riconoscimento delle palestre della salute è da ricercarsi all'interno della disposizione concernente gli obiettivi perseguiti dal d. lgs. 36/2021, ossia l'art. 3. Tra i richiamati obiettivi, in particolare, figura quello di promuovere l'attività motoria, l'esercizio fisico strutturato e l'attività fisica adattata quali strumenti idonei a facilitare l'acquisizione di stili di vita corretti e funzionali all'inclusione sociale, alla promozione della salute, nonché al miglioramento della qualità della vita e del benessere psicofisico, sia nelle persone sane sia in quelle affette da patologie. È evidente come il riconoscimento delle strutture oggetto d'analisi vada indissolubilmente legato all'obiettivo appena menzionato: il primario ruolo di prevenzione che le palestre della salute giocano rispetto all'insorgere di una vasta gamma di malattie permette di individuarle come strumento unico ai fini di promuovere la salute ed il miglioramento della qualità della vita. Oltre a ciò, è indiscutibile come esse, in virtù del fatto che le attività svolte verranno coordinate e progettate da professionisti provvisti di specifiche competenze, garantiscano agli utenti lo svolgimento dell'attività in un ambiente sicuro e sano, altro obiettivo esplicitamente perseguito dal d. lgs. 36/2021.

2.3- Definizione e caratteristiche delle palestre della salute

Il d. lgs. 36/2021, all'art. 2, lett. ff), fornisce una chiara ed univoca definizione di quel che sono le palestre della salute, andando di fatto a sostituirsi alle varie, seppur simili, indicazioni rinvenibili all'interno delle legislazioni regionali. Il legislatore delegato, ad onor del vero, non pare discostarsi da quanto già delineato a livello regionale, fornendo una definizione concisa, se non addirittura laconica. Le palestre della salute vengono indicate come strutture di natura non sanitaria, sia pubblica che privata, dove sono svolti programmi di esercizio fisico strutturato e programmi di attività fisica adattata. Con la nozione di "esercizio fisico strutturato" il legislatore si riferisce a quei programmi di attività fisica pianificata e ripetitiva definiti attraverso l'integrazione professionale ed organizzativa tra medici di medicina generale, pediatri di libera scelta e medici specialisti. Questi vengono delineati tenendo conto delle condizioni cliniche dei singoli soggetti cui sono destinati, che presentano patologie o fattori di rischio per la salute. I programmi vanno eseguiti individualmente sotto la supervisione di un professionista munito di specifiche competenze, al fine di migliorare o mantenere la forma fisica, le prestazioni fisiche e lo stato di salute.

Con il concetto di "attività fisica adattata", invece, il legislatore indica quei programmi di esercizi fisici la cui tipologia ed intensità sono definite per il tramite dell'integrazione professionale ed organizzativa tra medici di medicina generale, pediatri di libera scelta e medici specialisti. Le attività in questione vengono calibrate in ragione delle condizioni funzionali delle persone cui sono destinate, in quanto si tratta di soggetti con patologie croniche clinicamente controllate e stabilizzate o disabilità fisiche e che li eseguono in gruppo sotto la supervisione di un professionista dotato di specifiche competenze. Lo scopo ultimo è quello di migliorare il livello di attività fisica, il benessere e la qualità della vita.

Un'altra importante indicazione fornita dal legislatore è che all'interno delle strutture oggetto d'analisi il chinesologo delle attività motorie preventive ed adattate, soggetto chiamato, in virtù delle specifiche competenze di cui è munito, a coordinare e progettare le attività, collaborerà con medici specialisti in medicina dello sport e dell'esercizio fisico, in medicina fisica e riabilitativa e in scienze dell'alimentazione. Inoltre, la collaborazione comprenderà anche professionisti sanitari, come il fisioterapista ed il dietista (art. 44, comma 7, d. lgs. 36/2021). La richiamata collaborazione è un'importante novità introdotta dalla riforma: all'interno delle normative regionali, infatti, non figura un riferimento di questo tipo, essendo spesso previsto invece un semplice richiamo al fatto che le attività svolte sotto il controllo del laureato in scienze motorie necessitano di mera "prescrizione medica". Il costante confronto tra il chinesologo ed i richiamati professionisti, che porterà ciascuno a fornire contributi in virtù delle specifiche competenze, garantirà la possibilità di delineare programmi di esercizio fisico ancor più idonei a perseguire gli obiettivi che l'utente mira a raggiungere, rendendo di fatto le strutture un insostituibile strumento di prevenzione. Altre indicazioni, con riguardo alle palestre della salute, non sono presenti all'interno della riforma, se non che i requisiti strutturali ed organici per la realizzazione delle palestre vanno definiti dalle Regioni e dalle Province autonome (art. 44, comma 8, d. lgs. 36/2021).

2.4- I profili indefiniti ed il necessario confronto con la normativa regionale

Preme, a questo punto, porsi alcuni interrogativi. Anzitutto, bisogna chiedersi cosa distingue una normale palestra dalla struttura oggetto d'esame e se, soprattutto, per ottenere la qualifica di "palestra della salute" debbano essere esercitate, all'interno della struttura, esclusivamente le attività indicate nel recente testo di riforma. Per quel che concerne il primo interrogativo, la risposta si rinviene all'interno del d. lgs. 36/2021, e si sostanzia nella differente e particolare attività svolta all'interno delle palestre della salute: ai fini della qualifica in tal senso, infatti, dovranno essere proposti programmi di esercizio fisico strutturato e di attività fisica adattata, svolti sotto la guida di un chinesologo delle attività motorie e preventive in collaborazione con professionisti sanitari. Oltre a ciò, la struttura dovrà possedere i requisiti strutturali ed organici di volta in volta definiti dalla regione d'appartenenza. Per quel che concerne la regione Veneto, ad esempio, i menzionati requisiti vengono indicati nell'allegato A al d.g.r.13 marzo 2018, n. 280⁴⁴⁶.

Per quel che attiene, invece, al secondo interrogativo, non si rinviengono espliciti riferimenti all'interno del decreto di riforma e risulta dunque utile confrontarsi con quanto predisposto a livello regionale. Un'utile indicazione viene fornita all'interno del sito web della regione Veneto, ove si riporta che «si tratta di strutture che, oltre ad ospitare le normali attività di palestra, presentano appositi requisiti [...] che le rendono idonee ad accogliere cittadini con patologie croniche non trasmissibili stabilizzate (cardiopatici, broncopneumopatici, diabetici,

⁴⁴⁶ Il contenuto dell'Allegato A al d.g.r. 13 marzo 2018, n. 280 è disponibile al seguente link: [https://www.aulss8.veneto.it/allegati/9378-ALLEGATO A - D.G.R. 280 del 13 marzo 2018 - Requisiti e procedimento per la certificazione di palestra della salute.pdf](https://www.aulss8.veneto.it/allegati/9378-ALLEGATO_A_-_D.G.R._280_del_13_marzo_2018_-_Requisiti_e_procedimento_per_la_certificazione_di_palestra_della_salute.pdf)

nefropatici...) nello svolgimento di programmi di esercizio fisico prescritti dal medico»⁴⁴⁷. Sulla base di quanto riportato, dunque, è possibile constatare come all'interno delle strutture che assumono la qualifica di "palestre della salute" non debba essere svolta unicamente l'attività richiamata dal decreto, essendo inoltre possibile esercitare «le normali attività di palestra»⁴⁴⁸.

Posta la precisazione di cui sopra, bisogna al contempo evidenziare come, in virtù dell'indicazione di cui all'art. 44, comma 8, non è da escludere che le singole regioni possano prevedere, ai fini dell'ottenimento della qualifica, il necessario svolgimento della sola attività specificata nel testo di riforma.

Posti i requisiti utili ad ottenere la qualifica di palestra della salute, preme interrogarsi su come, concretamente, una struttura possa ottenere tale forma di accreditamento. Non essendo stata fornita, ancora una volta, alcuna indicazione dal legislatore delegato, la risposta va ricercata all'interno della normativa regionale. In generale, nonostante la disciplina possa minimamente variare da regione a regione, l'ottenimento della qualifica deriva dalla presentazione all'amministrazione di apposito atto (Segnalazione Certificata di Inizio Attività, ai sensi dell'art. 19, l. 7 agosto 1990, n. 241) in cui si comunica alla stessa di voler esercitare l'attività oggetto d'esame e, contemporaneamente, si indica di possedere i requisiti necessari per esercitarla. Si tratta, a tutti gli effetti, di un modello di semplificazione decisoria funzionale al perseguimento dell'interesse del cittadino: il controllo pubblico sarà successivo e, dunque, meno stringente, intervenendo ad attività già iniziata⁴⁴⁹.

Prendendo nuovamente come riferimento la regione Veneto, la relativa procedura di riconoscimento è indicata all'interno del già richiamato allegato A al d.g.r. 13 marzo 2018, n. 280. Si prevede che l'esercizio dell'attività in questione è soggetto a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), da presentare con modalità telematica all'Azienda U.L.SS. competente per territorio corredata dalle autocertificazioni e dalle certificazioni attestanti il possesso di requisiti strutturali, organizzativi e strumentali appositamente prescritti. È soggetta ad apposita SCIA, inoltre, ogni modifica degli elementi essenziali, strutturali ed organizzativi, previsti per l'esercizio dell'attività, nonché la variazione del soggetto preposto al controllo dei programmi. Ogni ulteriore variazione degli elementi dichiarati in sede di SCIA, differenti da quelli poc'anzi richiamati, nonché la cessazione della relativa attività, è soggetta ad apposita comunicazione da presentare all'Azienda U.L.SS. competente per territorio. In assenza di accertata carenza dei requisiti e dei presupposti menzionati, la SCIA tiene luogo al riconoscimento formale della struttura "palestra della salute" da parte della competente Azienda U.L.SS., senza che sia necessario da parte della stessa il rilascio di apposita certificazione. La funzioni di vigilanza e di controllo sull'osservanza delle

⁴⁴⁷ Il sito della Regione del Veneto e la menzionata indicazione in merito alle palestre della salute sono consultabili al seguente link: <https://www.regione.veneto.it/web/sanita/palestre-della-salute>

⁴⁴⁸ È importante sottolineare come, all'interno del sito web della Regione del Veneto, venga indicato che la certificazione di "palestre della salute" potrà essere ottenuta non solo dalle palestre *stricto sensu*, ma anche da altre strutture sportive. Le indicazioni in questione possono essere consultate al seguente link: <https://www.aulss8.veneto.it/nodo.php/4381>

⁴⁴⁹ Sulla materia della SCIA, v. G. FALCON, *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. I, *L'attività*, Milanofiori Assago (MI), 2016, 133 ss.

disposizioni esaminate sono esercitate dall'Azienda U.L.SS. nell'ambito delle proprie competenze: all'interno dell'allegato, a cui si rinvia, sono indicati i situazionali provvedimenti che possono essere adottati nel caso in cui vengano riscontrati profili di illegittimità.

2.5- Profili di responsabilità del gestore della palestra della salute: il “contratto ad effetti protettivi”

Per quanto concerne le palestre della salute, meritano di essere presi in considerazione i profili di responsabilità che riguardano, in particolare, i gestori delle stesse. In capo ai richiamati soggetti, così come per ogni gestore di struttura ludico-sportiva attrezzata, grava il generale dovere di garantire la sicurezza degli utenti per il tramite della manutenzione periodica di strutture e macchinari, nonché attraverso la selezione di uno staff capace di guidare i discenti nello svolgimento dell'attività fisica.

Sono due le situazioni che, in virtù della frequenza con cui i fatti sono avvenuti e dei pronunciamenti giurisprudenziali che ad essi sono seguiti, meritano di essere scrutinate. Anzitutto, preme chiedersi a che titolo il gestore risponda qualora l'utente subisca un danno non patrimoniale causato dal malfunzionamento o dalla mancata manutenzione degli specifici attrezzi utilizzati nello svolgimento dell'attività. *In secundis*, va analizzata l'ipotesi in cui il gestore debba rispondere laddove un utente, sotto la guida di un istruttore, si cagioni autonomamente un danno.

Prima di passare alla concreta analisi delle fattispecie poc'anzi elencate, è necessario avanzare alcune considerazioni propedeutiche al vaglio dei richiamati temi. Si tratta anzitutto di comprendere se lo strumento contrattuale sia, a tutti gli effetti, idoneo a tutelare anche gli interessi non patrimoniali del creditore. Parte della dottrina e della giurisprudenza ritengono l'interesse non patrimoniale leso come esterno al rapporto contrattuale tra utente e gestore. Di fatto, dunque, viene negata la risarcibilità del danno non patrimoniale in caso di sussistenza del contratto, essendo l'integrità fisica e la tutela della stessa verso il creditore ascrivibili, piuttosto, alle obbligazioni da fatto illecito. La tesi in questione si basa sulla lettura (che, come verrà evidenziato, pare limitata) degli artt. 1174 e 1223 c.c., in base alla quale entrambe le norme presupporrebbero la necessaria suscettibilità dell'oggetto dell'obbligazione a valutazione economica, essendo dunque necessario il carattere patrimoniale della prestazione. Oltre a ciò, l'art. 1223 c.c., richiamando le nozioni di perdita subita e mancato guadagno, evocerebbe concetti tipicamente di mercato, che rimandano dunque ad un saldo attivo-passivo del patrimonio dell'individuo⁴⁵⁰.

Sulla scorta di quanto detto, la giurisprudenza ha ricondotto a più riprese la responsabilità del gestore, in fattispecie concernenti i danni non patrimoniali causati all'utente da strumenti necessari all'esercizio dell'attività, a quella di cui

⁴⁵⁰ IZZO, *L'obbligazione inadempita e il contratto che protegge*, in Moodle, Corso di Diritto Civile, facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, A.A. 2021-2022.

all'art. 2051 c.c.⁴⁵¹, riguardante la responsabilità oggettiva derivante dal danno cagionato da cose in custodia, dalla quale ci si può sottrarre unicamente nel caso in cui si dimostri il caso fortuito⁴⁵².

La tesi della non risarcibilità contrattuale del danno non patrimoniale, a parere di chi scrive, non risulta condivisibile. È utile, ai fini confutatori, partire dal vaglio degli articoli che i sostenitori della menzionata teoria vi pongono a fondamento. Anzitutto, se è vero che l'art. 1174 c.c. sancisce che l'oggetto dell'obbligazione deve essere suscettibile di valutazione economica, al contempo indica come esso debba corrispondere a un interesse, anche non patrimoniale, del creditore. In base all'indicazione richiamata, dunque, è facile comprendere come l'articolo affermi che la lesione di un interesse non patrimoniale prende parte alla cerchia di interessi che l'obbligazione può tutelare e proteggere⁴⁵³. Per quanto concerne invece l'art. 1223 c.c., ove, come detto, le nozioni di perdita e mancato guadagno evocano concetti tipicamente di mercato, autorevole dottrina⁴⁵⁴ evidenzia come la giurisprudenza⁴⁵⁵ abbia affermato l'esportabilità del modello in questione al di fuori dell'area del danno patrimoniale, oltre al fatto che, per potersi parlare di danno non patrimoniale risarcibile, sia addirittura necessaria una perdita riconducibile al paradigma del 1223 c.c. Se, dunque, non v'è perdita, al contempo non si potrà parlare di risarcibilità del danno. La tesi della risarcibilità contrattuale del danno non patrimoniale è stata poi avallata da due importantissime pronunce della Cassazione a Sezioni Unite del 2008⁴⁵⁶, ove essa viene ricollegata a due, differenti aspetti: anzitutto, detto risarcimento può essere riconosciuto solo laddove vi sia stata lesione di un diritto inviolabile della persona costituzionalmente garantito; in seconda istanza, viene evidenziato, all'interno della trama argomentativa, come debba essere presa in considerazione la causa in concreto del contratto.

Così come rilevato da autorevole dottrina⁴⁵⁷, la causa concreta è stata definita come un qualcosa che mira a restituire al contratto, ovvero all'operazione economica che si realizza col contratto, la fisionomia più adeguata alla

⁴⁵¹ *Ex multis* Cass. civ., sez. III, 17 gennaio 2008, n. 858, in *Repertorio Foro Italiano*, 2008, voce *Responsabilità civile*, n. 284.

⁴⁵² Per una panoramica delle letture offerte nel tempo della responsabilità ex. 2051 c.c., IZZO, *La responsabilità civile nella fruizione turistico-sportiva della montagna in equilibrio fra sicurezza e libertà*, in IZZO (a cura di), *La montagna*, op. cit., 39 ss.; TRIMARCHI, *La responsabilità civile*, op. cit., 343 ss.

⁴⁵³ IZZO, *L'obbligazione inadempita*, op. cit.

⁴⁵⁴ *Ibid.*

⁴⁵⁵ Si allude a Corte Cost., 27 ottobre 1994, n. 372, in *Repertorio Foro Italiano*, 1994, voce *Danni in materia civile*, n. 136, ove la Corte ha affrontato la questione della risarcibilità del danno tanatologico.

⁴⁵⁶ Cass. civ., sez. un., 11 novembre 2008, n. 26972, in *Repertorio Foro Italiano*, 2008, voce *Danni in materia civile*, n. 309; Cass. civ., sez. un., 11 novembre 2008, n. 26973, in *Repertorio Foro Italiano*, 2009, voce *Danni in materia civile*, n. 320.

⁴⁵⁷ IZZO, *L'obbligazione inadempita*, op. cit.

complessità degli interessi che il contratto stesso mira a realizzare⁴⁵⁸. Anche da ciò, dunque, è iniziato lo spostamento dal concetto di causa come funzione economico-sociale al concetto di causa in concreto come funzione economico-individuale⁴⁵⁹. Ragionando sulla causa in concreto, è necessario individuare lo scopo di protezione del contratto, ricerca che necessita dell'interpretazione dello stesso⁴⁶⁰. Così come affermato da eminenti esponenti del formante dottrinale, infatti, è dal contratto interpretato secondo buona fede che si determina l'ambito dei diritti e degli obblighi che discendono a carico delle parti⁴⁶¹: è l'interpretazione che permette di comprendere «come le parti abbiano inteso un determinato rischio, allocando fra loro un determinato costo connesso all'attuazione dell'operazione economica cristallizzata nel contratto. In questo senso è possibile concludere che lo scopo di protezione del contratto coincide con lo scopo di protezione dell'obbligazione»⁴⁶².

Se, dunque, nello scopo di protezione dell'obbligazione rientra anche un interesse non patrimoniale, non residua spazio per la non configurabilità della risarcibilità contrattuale del danno non patrimoniale. Si può parlare, in questo senso, di «contratto ad effetti protettivi»⁴⁶³, ossia di un contratto che assicura, oltre alla risarcibilità dei danni patrimoniali, la risarcibilità a titolo contrattuale dei danni non patrimoniali che discendono dall'inadempimento. È possibile individuare contratti ad effetti protettivi in vari settori dell'ordinamento. Anzitutto, si rinvengono all'interno del Codice civile alcune fattispecie di contratto ad effetti protettivi già delineate, come il contratto di trasporto (1681 c.c.). I contratti oggetto d'analisi, inoltre, si rinvengono anche nel settore sanitario⁴⁶⁴ ed in quello scolastico, per quel che concerne il rapporto tra istituto scolastico ed alunno⁴⁶⁵.

L'aspetto che, però, assume maggiore rilevanza ai fini della trattazione è che essi siano rinvenibili anche nell'ambito dell'insegnamento sportivo. Emblematica risulta in tal senso l'iscrizione di responsabilità contrattuale ai gestori degli impianti sciistici ed ai gestori delle scuole di sci, qualora un allievo sia incorso in incidente sulle piste e ad esso sia conseguito un danno non

⁴⁵⁸ C.M. BIANCA, *Diritto civile*, vol. III, *Il contratto*, Milano, 1984, 419 ss.

⁴⁵⁹ IZZO, *L'obbligazione inadempita*, op. cit.

⁴⁶⁰ Ibid.

⁴⁶¹ L. MENGONI, voce *Responsabilità contrattuale (dir. vig.)*, in *Enc. Dir.*, XXXIX, Milano, 1988, 1072 ss.

⁴⁶² IZZO, *L'obbligazione inadempita*, op. cit.

⁴⁶³ Ibid., ove si riporta che l'espressione è stata per la prima volta introdotta in Italia in App. Roma, 30 marzo 1971, in *Foro Pad.*, 1972, I, 552 ss., per poi riemergere in Cass. civ., sez. un., 11 novembre 2008, n. 26972, cit., e Cass. civ., sez. un., 11 novembre 2008, n. 26973, cit.

⁴⁶⁴ Cass. civ., sez. III, 22 novembre 1993, n. 11503, in *Repertorio Foro Italiano*, 1994, voce *Contratto in genere, atto e negozio giuridico*, n. 413.

⁴⁶⁵ Cass. civ., sez. III, 8 febbraio 2012, n. 1769, in *Repertorio Foro Italiano*, 2012, voce *Responsabilità civile*, n. 310; Cass. civ., sez. un., 27 giugno 2002, n. 9346, cit.

patrimoniale lesivo del bene salute⁴⁶⁶. La giurisprudenza propende, ad oggi, ad attribuire al gestore una responsabilità contrattuale anche per i danni non patrimoniali occorsi agli utenti, in forza dell'esistenza di un contratto atipico di fruizione di aree sciabili (c.d. *skipass*) che presenta come causa quella di esercitare l'attività sulle piste da sci ma, soprattutto, quella di farlo in assoluta sicurezza. In generale, dunque, è possibile affermare che nella causa concreta del contratto di fruizione di strutture adibite allo svolgimento di attività ludico-sportiva non rientri unicamente il semplice esercizio dell'attività e, dunque, il godimento dell'esperienza per cui si paga, ma anche la concomitante sicurezza nella pratica dell'esercizio stesso, che dovrà essere garantita dal gestore. E', a parere di chi scrive, da ricondurre alla categoria dei contratti con effetti di protezione anche quello stipulato tra il gestore della palestra della salute e l'utente che all'interno della struttura decida di svolgere l'attività in questione. È facile intuire come la causa concreta del contratto di fruizione della struttura attrezzata, con conseguente insegnamento e guida nello svolgimento dei programmi di esercizio fisico strutturato e/o di attività fisica adattata, dal punto di vista del creditore, non si sostanzia unicamente nell'usufruire della strumentazione predisposta e degli insegnamenti del competente personale, ma anche nel veder preservata la propria incolumità fisica per il tramite della predisposizione di appositi accorgimenti. Posto ciò, è agevole riscontrare come all'interno del contratto di fruizione delle palestre della salute sia individuabile uno scopo di protezione con riferimento all'interesse non patrimoniale di veder tutelata la propria salute.

2.5.1- La responsabilità del gestore per danno all'utente cagionato da cose

Con precipuo riferimento all'attività svolta all'interno delle palestre ed ai danni non patrimoniali subiti dagli utenti a causa del malfunzionamento e/o instabilità degli attrezzi utilizzati, la giurisprudenza ha, a più riprese, riconosciuto in capo al gestore la sussistenza della responsabilità ex 2051 c.c., ossia quella per danno cagionato da cose in custodia. Relativamente ad un infortunio subito da un utente di una palestra di *fitness* e pesistica, riconducibile ad associazione non riconosciuta, a causa dello sganciamento del sellino della *cyclette* utilizzata, la Cassazione⁴⁶⁷ ha accertato la responsabilità nella causazione dell'evento per omessa custodia della "cosa". La Suprema Corte, nella circostanza, ha affermato il principio per cui la gestione di un'attività potenzialmente idonea a cagionare danni agli utilizzatori, determina obblighi di vigilanza e controllo a carico dei gestori. Nella fattispecie in esame, detti obblighi non erano stati assolti⁴⁶⁸.

⁴⁶⁶ Cass. civ., sez. III, 6 febbraio 2007, n. 2563, in *Repertorio Foro Italiano*, 2007, voce *Contratto in genere, atto e negozio giuridico*, n. 358.

⁴⁶⁷ Cass. civ., sez. III, 17 gennaio 2008, n. 858, cit.

⁴⁶⁸ PITTALIS, *Sport e diritto*, op. cit., 528.

Anche il Tribunale di Bari⁴⁶⁹ ha affermato la responsabilità di un'associazione sportiva a causa del cattivo stato di manutenzione di un attrezzo ginnico presente nella palestra. Nel caso in questione, l'utente riportava una ferita ad un occhio a causa di un frammento di ruggine distaccatosi dalla sbarra utilizzata per gli esercizi di trazione. Il Tribunale, richiamando i principi esposti nella sentenza precedentemente citata, affermava la responsabilità dell'associazione, quale custode dell'attrezzo ginnico.

Più di recente, la Suprema Corte⁴⁷⁰, nonostante abbia decretato l'insussistenza della responsabilità del gestore della palestra per danno occorso ad un utente scivolato a causa della presenza di un attrezzo ginnico lasciato incustodito, individua in ogni caso la possibilità di ricondurre (qualora, ovviamente, sussista) la responsabilità del gestore al richiamato 2051 c.c.

Nonostante la giurisprudenza risulti concorde nell'individuare la responsabilità del gestore della palestra per danni causati da cose a quella ex. 2051 c.c., preme rilevare come, a parere di chi scrive, la soluzione non sia condivisibile. Così come per la materia sciistica e, in particolare, il contratto atipico di fruizione delle aree sciabili⁴⁷¹, anche il contratto atipico di fruizione delle strutture ludico-sportive attrezzate in analisi pare idoneo a tutelare gli interessi non patrimoniali dell'utente. Come già ampiamente sottolineato nelle precedenti fasi, nella causa concreta del contratto atipico di fruizione delle strutture ludico-sportive non rientra unicamente la possibilità di svolgere l'attività, ma anche quella di eseguirla in tutta sicurezza, circostanza che il gestore della palestra deve garantire anche per il tramite della manutenzione degli strumenti che l'utente andrà ad utilizzare. Conseguentemente, nel caso in cui un soggetto incorra in un danno causato dalla mancata manutenzione degli attrezzi utilizzati nell'esercizio dell'attività, risulta ascrivibile al gestore una responsabilità di tipo contrattuale ex. 1218 c.c., in virtù del fatto che il contratto atipico di fruizione della struttura implica anche la corretta manutenzione degli strumenti utilizzabili all'interno dell'ambiente in cui l'attività si svolge.

La soluzione contrattuale, ovviamente, va a tutelare maggiormente la figura del danneggiato. Si allude, in particolare, al favorevole onere della prova

⁴⁶⁹ Trib. Bari-Monopoli, 7 agosto 2009, in *Repertorio Foro Italiano*, 2010, voce *Responsabilità civile*, n. 503.

⁴⁷⁰ Cass. civ., sez. VI, 3 ottobre 2019, n. 24782, in *ForoPlus*.

⁴⁷¹ È importante indicare, ancora una volta, come la giurisprudenza sia concorde nel ritenere di natura contrattuale la responsabilità del gestore degli impianti sciistici per danni non patrimoniali in cui sia incorso il fruitore della pista. Si richiama, in tal senso, Cass. civ., sez. III, 6 febbraio 2007, n. 2563, cit., ove la Suprema Corte afferma che «il contratto di ski-pass presenta caratteri propri di un contratto atipico nella misura in cui un gestore dell'impianto assume anche, come di regola, il ruolo di gestore delle piste servite dall'impianto predetto ed è vero, dunque, che con il predetto contratto il gestore dell'impianto, in quanto obbligato alla manutenzione in sicurezza della pista, può essere chiamato a rispondere dei danni prodotti (ai soggetti che con il gestore hanno stipulato il contratto di ski-pass) dalla cattiva manutenzione, sulla base delle norme che governano la responsabilità contrattuale per inadempimento». Sul punto, v. anche Trib. Avezano, 23 aprile 2009, in *DeJure.it*.

riconosciuto al creditore a partire dal 2001⁴⁷²: egli, infatti, dovrà unicamente provare il titolo negoziale del proprio diritto e produrre in giudizio una circostanza che accerti l'inadempimento del debitore, mentre su quest'ultimo graverà l'onere di dimostrare l'adempimento o che l'inadempimento è dovuto a causa a lui non imputabile.

Infine, preme sottolineare come, a prescindere dal carattere della responsabilità ascrivibile al gestore, risulti rilevante il principio sancito all'interno di una recentissima sentenza di merito. Il Tribunale di Pisa⁴⁷³, infatti, ha statuito che il gestore della palestra deve assicurare lo svolgimento dell'attività sportiva in condizioni di sicurezza, il tutto a prescindere dalla confidenza che gli allievi e gli allenatori abbiano coi locali e con gli attrezzi ad essa adibiti. E', però, altrettanto vero che l'esperienza dello sportivo che frequenta la struttura dovrebbe indurlo a sincerarsi che l'area nella quale pratica gli esercizi ginnici sia idonea a consentirgli un allenamento in piena sicurezza. Sulla base dell'ultima considerazione avanzata, la corte afferma che nel caso in cui l'atleta subisce un danno in palestra nell'espletamento dell'attività ginnica, il comportamento del danneggiato deve essere valutato in termini di concausa ex. 1227, comma 1 c.c., tenendo conto del contesto spaziale in cui l'evento è avvenuto e della circostanza che un'eventuale caduta rappresenta attività fisiologica nella pratica sportiva.

2.5.2- La responsabilità del gestore per danno causato dall'utente a sé stesso

Pacifica, invece, è la posizione da adottare con riferimento alla responsabilità del gestore qualora un utente cagioni un danno a sé stesso nello svolgimento dell'attività e sotto la direzione di apposito istruttore. Dottrina e giurisprudenza maggioritarie, infatti, ritengono applicabile l'art. 1228 c.c. ai gestori ed agli enti sportivi al fine di riconoscere una responsabilità contrattuale dei soggetti menzionati⁴⁷⁴. La responsabilità in questione, di fatto, deriva dagli obblighi di protezione che sorgono con la stipula del contratto: il gestore sarà chiamato a mantenere indenne l'utente dai danni non patrimoniali che possono verificarsi nell'esercizio dell'attività sportiva. Il compito appena richiamato deve essere svolto dal gestore anche per il tramite dei suoi ausiliari, quali risultano essere gli istruttori, che grazie alle competenze di cui sono in possesso sono chiamati a coordinare e guidare gli utenti nello svolgimento dell'attività. Chiaramente, poiché tali ausiliari vengono assunti dal gestore anche per adempiere all'obbligo di protezione contrattuale degli interessi non patrimoniali degli sportivi, ne segue che, in caso di inadempimento colposo degli stessi da cui discenda un danno non patrimoniale all'utenza, il gestore risponderà

⁴⁷² Cass. civ., sez. un., 30 ottobre 2001, n. 13533, in *Repertorio Foro Italiano*, 2002, voce *Obbligazioni in genere*, n. 55.

⁴⁷³ Trib. Pisa, sez. I, 24 febbraio 2021, n. 237, in *DeJure.it*.

⁴⁷⁴ In dottrina, con riferimento agli enti dilettantistici, CARMINA, *L'obbligo degli enti sportivi dilettantistici*, op. cit., *passim*; in giurisprudenza, con riferimento ad enti sportivi professionistici, Cass. civ., sez. Lavoro, 8 gennaio 2003, n. 85, cit.

contrattualmente ai sensi del 1228 c.c., proprio per il fatto che l'attività da essi esercitata è ricompresa all'interno di quanto offerto per il tramite del contratto.

Plurime, d'altronde, sono le pronunce ove viene ascritta una responsabilità contrattuale in riferimento a contratti di fruizione di attività ludico-sportiva all'interno di impianti attrezzati e, in tal senso, merita di essere richiamata ancora una volta la materia sciistica. A titolo esemplificativo, si riporta come la Suprema Corte⁴⁷⁵, pronunciandosi su una vicenda ove un allievo di una scuola di sci, in seguito a caduta, aveva riportato un danno ascrivibile alla sfera non patrimoniale, affermava che l'iscrizione e l'ammissione al corso determinano la nascita di un vincolo contrattuale che fa sorgere l'obbligo di vigilare sulla sicurezza e l'incolumità dell'allievo per il tempo in cui egli usufruisca della prestazione, soprattutto per il tramite dei maestri adibiti all'insegnamento della disciplina.

Posto quanto detto, è d'uopo rilevare come, ai fini del riconoscimento della responsabilità contrattuale del gestore nel caso in cui il danno venga causato da un comportamento colposo dell'ausiliario, non sia necessario che tra i due sussista un rapporto di lavoro subordinato. Ciò è quanto viene sancito all'interno di una pronuncia della Suprema Corte⁴⁷⁶ in ambito sanitario, principio applicabile anche alla materia oggetto d'esame. Nel richiamato pronunciamento, la Cassazione sentenza che la responsabilità di una casa di cura nei confronti del paziente ha natura contrattuale e può conseguire, ai sensi dell'art. 1218 c.c., all'inadempimento delle obbligazioni direttamente a suo carico, nonché, in virtù dell'art. 1228 c.c., all'inadempimento della prestazione medico-professionale svolta direttamente dal sanitario, quale suo ausiliario necessario pur in assenza di un rapporto di lavoro subordinato. Infatti, viene indicato come sussista in ogni caso un collegamento tra la prestazione dell'ausiliario e l'organizzazione aziendale della casa di cura.

⁴⁷⁵ Cass. civ., sez. III, 3 febbraio 2011, n. 2559, cit.

⁴⁷⁶ Cass. civ., sez. III, 14 giugno 2007, n. 13953, cit.; v. anche Cass. civ., sez. III, 9 agosto 1991, n. 8668, in *Repertorio Foro Italiano*, 1991, voce *Responsabilità civile*, n. 92; Trib. Arezzo, 13 settembre 2012, in *DeJure.it*, ove viene enunciato il medesimo principio con riferimento, però, alla responsabilità del committente ex. 2049 c.c.

CONCLUSIONI

In data 22 marzo 2022, il Senato ha dato il primo via libera, con 213 voti favorevoli, 5 contrari e 13 astensioni, al d.d.l. costituzionale di modifica dell'articolo 33 della Costituzione, mediante l'inserimento di un ultimo comma, relativo al riconoscimento del diritto allo sport. Il menzionato comma dispone che «La Repubblica riconosce il valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme». Non è casuale che si discuta dell'introduzione di un inciso concernente lo sport all'interno della Legge fondamentale dello Stato italiano, così come non lo è il fatto che venga sottolineata la necessità di riconoscere il valore di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva. Lo sport, d'altronde, ha assunto nel corso degli anni una sempre maggiore rilevanza, anche in virtù della sua moderna valutazione come attività legata non soltanto al raggiungimento del risultato agonistico, ma anche alla cura del benessere psicofisico della persona. La considerazione dell'attività sportiva da parte dell'ordinamento giuridico nell'ottica della tutela della salute costituisce, di fatto, un fenomeno in rapida ascesa, figlio anche della valorizzazione costituzionale della persona umana nella complessità delle sue manifestazioni⁴⁷⁷. È evidente, dunque, come il graduale rafforzamento del rapporto tra lo sport e la salute abbia condotto alla nascita di un binomio che, in virtù delle finalità e delle cautele che attorniano oggi lo svolgimento dell'attività fisica, risulta a dir poco inscindibile.

La centralità del concetto di salute nell'ambito della materia sportiva ha avuto modo di estrinsecarsi, all'interno dell'ordinamento, in una duplice accezione. *In primis*, il riconoscimento dello sport come attività che, vista la dinamicità e gli sforzi psicofisici richiesti, implica la possibilità di incorrere in eventi lesivi del bene salute del soggetto che la pratica, ha comportato l'esigenza di predisporre idonee tutele, in mancanza delle quali l'attività sportiva non può essere svolta. In seconda istanza, è stato valorizzato il concetto di sport come strumento che influisce positivamente sulla salute, soprattutto per quel che concerne l'ambito della prevenzione: in virtù di ciò, è stato incentivato lo svolgimento dell'attività fisica per il tramite di specifiche iniziative, che hanno condotto all'ampliamento del numero e dell'eterogeneità dei praticanti.

Si è analizzato come la riforma dello sport del 2021, ricollocandosi nel solco tracciato dalle tendenze poc'anzi richiamate, abbia introdotto una serie di innovazioni e modifiche strettamente correlate al binomio tra sport e salute. In particolare, si è tentato di fornire risposta al quesito che si sostanzia nel domandarsi se alla base delle suddette modificazioni ci sia un preciso disegno volto a rinnovare le discipline coinvolte o se, a tutti gli effetti, le neonate disposizioni assumano i tratti di una "cortina fumogena", ove il militare espediente viene scomodato per illustrare il possibile tentativo di giustificare il rilevante spostamento della competenza in materia di distribuzione dei fondi statali destinati allo sport a favore della Sport e Salute S.p.a., società controllata dal Governo. La risposta all'interrogativo passa dalla concreta analisi della normativa introdotta, su cui, in seguito ad un necessario capitolo introduttivo, ci si è analiticamente soffermati. Va, però, preliminarmente specificato come

⁴⁷⁷ AGRIFOGLIO, *Le responsabilità del medico*, op. cit., 54.

l'approccio ermeneutico richiesto debba assumere una duplice chiave interpretativa. Anzitutto, va analizzata, in concreto, la completezza e la qualità della normativa introdotta: un ipotetico *vulnus* logico e/o contenutistico porterebbe, inevitabilmente, a propendere per la seconda soluzione. Anche qualora, però, tale *vulnus* non sussista, preme tener conto che è lo stesso etimo della parola riforma, che deriva, per l'appunto, dal latino *reformare*, ossia "modificare", a suggerire che alla base di una modificazione normativa debba esserci un contenuto innovativo. Di riforma, dunque, non si può discorrere qualora nulla, in concreto, cambi. Poste queste necessarie premesse interpretative, è ora possibile illustrare i risultati a cui si è pervenuti.

Per quel che attiene alle tutele previste dall'ordinamento al fine di salvaguardare la salute di colui che, indipendentemente dal livello, pratica l'attività fisica, è stata proposta un'analisi di quelle che sono le attuali disposizioni vigenti e quelle che, invece, sono state introdotte con la recente riforma del 2021. La *ratio* è da individuarsi nella volontà di prospettare quali problematiche la normativa in vigore presenti e valutare se, *de facto*, con la riforma siano stati approntati degli interventi capaci di porvi rimedio. Si è avanzata la considerazione per cui al legislatore delegato vada senz'altro riconosciuto il merito di aver esteso tutele e diritti ad una platea di soggetti molto più vasta rispetto a quella presa in considerazione dalla precedente disciplina, il tutto anche grazie all'innovativa figura del lavoratore sportivo, di cui si sono analizzati i tratti. Preme a questo punto rilevare, però, come nel complesso la normativa oggetto d'analisi non risulti idonea a risolvere le problematiche che la disciplina vigente presenta e, anzi, siano in essa insiti tratti d'illogicità e di lacunosità. Per quel che concerne la materia dei controlli medici, i profili d'irrazionalità sono rinvenibili nell'aver delineato una differenziazione di disciplina tra i soggetti che svolgono l'attività fisica unicamente sulla base del *quantum* percepito. Quanto detto, oltre che irrazionale, risulta essere in contrasto con gli articoli 2, 3 e 32 della Costituzione: il parametro quantitativo individuato non può essere posto alla base di una differenziazione in materia di cautele a cui sottoporre lo sportivo, pena il rischio di veder compromessa la salute dello stesso. Il richiamato criterio, infatti, risulta essere totalmente svincolato dal concreto stress psico-fisico sostenuto dal singolo atleta, e dunque inidoneo ad individuare a quali controlli sia necessario sottoporlo.

Allo stesso modo, figurano delle criticità anche per quel che concerne la materia delle pensioni degli sportivi. Posto il mancato assoggettamento a ritenuta previdenziale delle somme, inferiori ai diecimila euro, percepite dai soggetti che dalla riforma vengono definiti "amatori", non può essere valutata positivamente la mancata introduzione di parametri volti ad individuare coloro che, pur non superando la menzionata soglia, svolgono l'attività sportiva a fini professionali. Il tutto, ovviamente, sarebbe stato necessario al fine di sottoporre a ritenuta previdenziale i compensi dei richiamati soggetti. Costoro, terminata l'attività, avranno sì accesso all'erogazione di somme statali, ma senza che si sia mai provveduto ad eseguire gli appositi versamenti previdenziali. La richiamata circostanza, di fatto, contribuisce a privare di stabilità il sistema contributivo adottato a livello nazionale, «esposto ad emorragie laddove siano erogate pensioni a chi avrebbe potuto alimentare il proprio montante individuale durante

la carriera»⁴⁷⁸. Ad ovviare alla situazione descritta, posto che il suddetto *vulnus* è presente anche all'interno della normativa vigente, è recentemente intervenuta la Suprema Corte⁴⁷⁹, che esaminando il problema dell'assoggettamento a contribuzione previdenziale dei compensi dilettantistici ha svolto la consueta ed importantissima funzione nomofilattica. La Cassazione ha, a più riprese, escluso dall'area dei redditi diversi le somme percepite da coloro che svolgono le attività dilettantistiche professionalmente, con le conseguenti ricadute a livello di ritenute previdenziali. Se è vero che gli enunciati di diritto non costituiscono una fonte normativa, lo è altrettanto che essi, ed in particolare quelli della Suprema Corte, costituiscono la generalizzazione del principio che "regge" il caso e che contribuisce ad uniformare l'interpretazione dei precetti normativi vigenti. Le richiamate pronunce, dunque, testimoniano l'esigenza di rivedere anche la normativa delineata dal legislatore delegato, il tutto in virtù del fatto che, come detto, non ha avuto il merito di contribuire al superamento del problema concernente i versamenti previdenziali dei soggetti che, rientrando nella categoria dei nuovi "amatori" e che ad oggi appartengono a quella dei "dilettanti", svolgono la richiamata attività in maniera professionale.

Alcuni dubbi vanno avanzati anche con riferimento alla disciplina prevista a tutela degli sportivi minori d'età, materia a cui per la prima volta è stata dedicata apposita disciplina dal legislatore nazionale. Come sottolineato nel corso dell'elaborato, i contenuti della normativa risultano a dir poco insufficienti e lacunosi, soprattutto per quel che concerne la delineazione dei tratti della figura del responsabile per la protezione dei minori ed il mancato coinvolgimento dell'Autorità Garante dell'Infanzia e dell'Adolescenza. Il legislatore sembra, di fatto, essersi mosso senza aver chiara la disciplina da introdurre, spinto più dalla scia emotiva conseguente alle vicende di cronaca illustrate e dalle istanze comunitarie in materia che dalla concreta idea di un preciso disegno normativo.

Date le considerazioni di cui sopra, è agevole comprendere quali siano le ragioni poste a fondamento della procedura di consultazione pubblica avviata al fine d'ottenere, dai numerosi portatori d'interessi operanti nel settore sportivo, opinioni e idee utili ad introdurre concrete modifiche alla normativa in materia di lavoro sportivo, che comprende, tra le altre, le discipline sinora considerate. Il medesimo scopo ha avuto l'istituzione del tavolo tecnico che alla procedura di consultazione pubblica è seguita, che ha portato all'individuazione di alcuni profili critici della disciplina ed alla prefigurazione di possibili soluzioni. È ora evidente, dunque, come la normativa delineata non risulti soddisfacente e necessiti di profonde modifiche ed integrazioni. È lecito aspettarsi che entro la data d'entrata in vigore delle discipline sin qui considerate, prevista il 31 dicembre 2023, il legislatore intervenga con un decreto correttivo, volto a porre rimedio, tra i vari aspetti problematici della disciplina in materia di lavoro sportivo, anche alle criticità saggiate.

Merita richiamo, poi, la disciplina approntata a favore degli sportivi diversamente abili. Va indubbiamente accolto positivamente quanto introdotto in

⁴⁷⁸ BOSCHI, *Commento alla Legge Delega*, op. cit., 37.

⁴⁷⁹ *Ex multis* Cass. civ., sez. lav., 23 dicembre 2021, n. 41397, in *Foroplus*; Cass. civ., sez. lav., 5 gennaio 2022, n. 175, in *DeJure.it*; Cass. civ., sez. lav., 5 gennaio 2022, n. 177, in *DeJure.it*; Cass. civ., sez. lav., 13 gennaio 2022, n. 952, in *DeJure.it*.

materia di lavoro sportivo e di pari opportunità nell'accesso ai vari gruppi sportivi. Tuttavia, anche la disciplina in questione presenta indubbe criticità. Anzitutto, si è visto come l'applicabilità delle prescrizioni in materia di lavoro sportivo ai diversamente abili sia ricavabile unicamente dall'interpretazione sistematica delle norme. In una materia così delicata, dunque, sarebbe stata opportuna maggiore chiarezza, anche al fine di evitare possibili differenziazioni di tutela. Quel che, però, preme sottolineare maggiormente è come si sostanzi in una grave lacuna il mancato sviluppo dell'obiettivo di cui all'art. 3, d. lgs. 36/2021, relativo all'incentivazione della pratica sportiva dei cittadini con disabilità. Si è detto di come il mancato sviluppo della prescrizione richiamata palesi un'intrinseca incoerenza della trama normativa: non risultano presenti, infatti, disposizioni volte a garantire alla generalità dei diversamente abili il diritto alla pratica sportiva, circostanza che rende la prescrizione di cui all'art. 3 una mera enunciazione di principio. Anche in quest'ambito, dunque, risulterà importante intervenire nuovamente al fine di colmare le lacune e correggere le imperfezioni sussistenti.

Differenti sono le considerazioni che meritano d'essere avanzate con riferimento alle professionalità sportive che, per il tramite della riforma, sono state riconosciute all'interno dell'ordinamento nazionale. Ci si è soffermati, in particolare, sulla figura del chinesiologo (o, meglio, dei chinesiologi), di cui si è descritto il travagliato *iter* che ha condotto, in ultimo, al riconoscimento professionale, nonché quelli che saranno, con ogni probabilità, i profili di responsabilità che verranno in rilievo nello svolgimento della professione. Posto ciò, l'introduzione di apposite disposizioni definitorie e la predisposizione di una sanzione amministrativa che, certamente, favorirà l'accrescere della presenza dei chinesiologi all'interno del panorama sportivo nazionale, non sono sufficienti ad obliterare le criticità che la normativa presenta. Non è infatti possibile esimersi dal criticare la *littera legis* delineata: non sono chiare le ragioni che hanno portato ad escludere l'estensione di una parte di disciplina a determinati profili professionali (vedasi quanto detto con riferimento alle figure del chinesiologo delle attività motorie preventive ed adattate e del chinesiologo di base). Inoltre, va contestata al legislatore delegato la scarsa attenzione al coordinamento delle disposizioni introdotte, circostanza che si tradurrà, a parere di chi scrive, in gravi conseguenze professionali per quel che attiene alle figure coinvolte: si fa riferimento a quanto vagliato a proposito del chinesiologo sportivo, il quale, tenuto conto del campo in cui andrà ad operare, risulta fortemente penalizzato dalle neonate prescrizioni. Le disposizioni contenute dal provvedimento di riforma vanno, poi, considerate anche da un secondo differente punto di vista. Di riforma, come evidenziato inizialmente, è possibile parlare fintantoché qualcosa, in concreto, cambi. Ebbene, uno degli aspetti che, all'interno dell'ordinamento, maggiormente rileva in tema di professioni è quello legato alle modalità organizzative a cui la specifica categoria di professionisti può ricorrere. Bisogna constatare come, all'interno del d. lgs. 36/2021, non figurino sostanziali novità per quel che concerne le forme organizzative proprie della categoria dei chinesiologi. Nonostante sia stato mosso un primo passo ai fini della riconduzione della categoria oggetto d'analisi a quella delle professioni ordinistiche, grazie alla previsione del necessario possesso di uno specifico titolo di studio ai fini dell'esercizio professionale, il percorso non si è compiuto, in virtù della mancata istituzione di apposito albo. Di fatto, la modalità organizzativa a cui i chinesiologi

possono ricorrere è la medesima utilizzata sino ad oggi, ossia quella associativa, che comporta unicamente i vantaggi legati all'accreditamento su cui si si è analiticamente soffermati. È possibile parlare, per quel che concerne detto profilo, di una riforma "spuntata": al riconoscimento professionale per il tramite di una normativa statale, non è seguita l'importante istituzione di un albo a cui i professionisti possano iscriversi, con la sostanziale conseguenza che, da questa prospettiva, nulla è cambiato e, dunque, di "riforma" non è possibile discorrere.

Il discorso in ultimo avanzato permette di ricollegarsi alla disciplina delle palestre della salute e, dunque, alle perplessità che essa solleva. Le strutture in esame, gratificate ora di apposita definizione, svolgono un importante ruolo in termini di prevenzione delle malattie e di miglioramento della qualità della vita mediante l'esercizio fisico. Sono stati delineati i tratti dell'*iter* che ha condotto all'affermazione di dette strutture prima in ambito regionale e poi, con la recente riforma, in ambito nazionale. A quanto detto si è poi aggiunta la disamina dei profili di responsabilità del gestore della struttura, ove sono state prese in considerazione le fattispecie che, usualmente, vengono maggiormente in rilievo nell'ambito dello svolgimento dell'attività fisica in strutture ludico-sportive attrezzate. Quel che, al termine dell'analisi, risulta però evidente è che il legislatore, oltre alla previsione di apposita definizione ed al richiamo alla collaborazione tra il chinesiologo delle attività motorie preventive ed adattate e determinati professionisti sanitari, non abbia, di fatto, introdotto alcuna novità in materia. Per quel che concerne i requisiti strutturali ed organici, profili che, vista l'importanza che le strutture andranno presumibilmente ad assumere, andavano perlomeno disciplinati nei loro tratti generali, si rinvia integralmente alla normazione regionale. Anche con riferimento alla materia delle palestre della salute sorge spontaneo, allora, un interrogativo: è possibile parlare di riforma di una certa disciplina laddove, a tutti gli effetti, nulla (o troppo poco) sia cambiato? Per quel che concerne le strutture in esame, ancora una volta si dovrà fare affidamento alle specifiche disposizioni che verranno promulgate o che già esistono in ambito regionale, mentre quanto introdotto con la riforma si assurgerà a normativa capace di individuare unicamente l'attività che all'interno delle palestre della salute deve essere svolta.

Riproposti i principali aspetti saggiati, è ora possibile fornire risposta al quesito che ha costituito il *fil rouge* del presente lavoro. Sulla scorta di quanto analizzato, pare a chi scrive che non sia possibile rinvenire un preciso disegno alla base delle modificazioni che tangono gli aspetti della disciplina in cui il binomio tra sport e salute si estrinseca. È possibile affermare ciò per un duplice ordine di ragioni. In *primis*, la normativa introdotta pecca in quanto a completezza e qualità della *littera legis*: il legislatore, manifestando una colpevole miopia, non è intervenuto al fine di risolvere criticità che già presenta la normativa vigente ed a cui, con maggiore avvedutezza, avrebbe potuto porre rimedio. Oltre a ciò, soprattutto per quel che concerne la disciplina riguardante la professione del chinesiologo e le palestre della salute, è evidente come, sostanzialmente, i contenuti della neonata normativa siano inadeguati ed insufficienti a far sì che si possa parlare di riforma, posto che di una disciplina che, concretamente, rimoduli le prescrizioni già esistenti in materia non v'è traccia.

L'auspicio è che, per il tramite di eventuali decreti correttivi, vi sia una riforma degli aspetti che hanno destato il maggior quantitativo di dissensi, e che

nel farlo il legislatore dia *in primis* ascolto alle istanze che giungono a gran voce dai numerosi portatori d'interessi che operano nel settore, nonché a quella parte della dottrina che, approcciandosi alle tematiche vagliate e proponendo costantemente delle soluzioni, viene scarsamente presa in considerazione nel momento in cui una nuova disciplina prende forma.

BIBLIOGRAFIA

AGRIFOGLIO G., *Diritto comunitario, diritto interno e classificazione dei contratti: il contratto di lavoro sportivo punto di incontro tra ordinamenti*, in *Europa e diritto privato*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, fasc. 1, 2011.

AGRIFOGLIO G., *La nuova categoria dei lavoratori sportivi tra professionismo e dilettantismo*, in *Olympialex Review*, Milano, fasc. 1, 2021.

AGRIFOGLIO G., *Le responsabilità del medico sportivo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2010.

AGRIFOGLIO G., *Un momento dialettico tra ordinamento sportivo e ordinamento statale: la riforma in materia di lavoro sportivo*, in *Rivista di diritto ed economia dello sport*, Vol. XVII, fasc. 1, 2021.

AMELOTTI M., BONINI R., BRUTTI M., CAPOGROSSI L., CASSOLA F., CERVENCA G., LABRUNA L., MASI A., MAZZA M., SANTALUCIA B., TALAMANCA M., *Lineamenti di storia del diritto romano*, Milano, Giuffrè Editore, 1989

ANDRONICO A., GRECO T., MACIOCE F. (a cura di), *Dimensioni del diritto*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2019.

ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale. Parte generale*, Milano, Giuffrè Editore, 2003.

ANTOLISEI F., *Manuale di diritto penale. Parte speciale*, Vol. II, Milano, Giuffrè Editore, 1972.

ANTONIOTTI F., N.M. DI LUCA, *Lineamenti di medicina legale e delle assicurazioni nello sport*, Roma, Società Editrice Universo, 1996.

BAGLIO A., DONZELLA S., *Attività sportive adattate e sport paralimpici. Un profilo storico*, in *Olympialex Review*, Milano, fasc. 1, 2018.

BALDASSARRE C., *La responsabilità degli insegnanti di una disciplina sportiva, in Danno e responsabilità*, Wolters Kluwer, fasc. 6, 2010.

BERTINI B., *La responsabilità sportiva*, Milano, Giuffrè Editore, 2002.

BERTINI L., *Attività sportive adattate*, Perugia, Calzetti Mariucci Editori, 2005.

BIANCA C.M., *Diritto civile*, vol. III, *Il contratto*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 1984.

BIANCA C.M., *Diritto civile*, vol. V, *La responsabilità*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 1994.

BLANDO F., *Le professioni sportive tra principi di diritto pubblico e diritto europeo*, in *Rivista di diritto sportivo*, Torino, G. Giappichelli Editore, fasc. 1, 2012.

BONDI A., DI MARTINO A., FORNASARI G., *Reati contro la pubblica amministrazione*, Torino, Giappichelli Editore, 2008.

BOTTARI C., D'ONOFRIO P., FRANCESCHETTI F., LAUS F., NICOLAI R., PARUTO G., *Diritto, organizzazione e gestione dello sport e delle attività motorie*, Bologna, Bonomia University Press, 2021.

BOTTARI C. (a cura di), *Attività motorie e attività sportive: problematiche giuridiche*, Padova, Cedam, 2002.

CALZONE V., *Il C.O.N.I. ente pubblico nella legislazione vigente*, in *Rivista di diritto sportivo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1997.

CAMMELLI M., DUGATO M. (a cura di), *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, Torino, Giappichelli editore, 2008.

CANTAMESSA L., RICCIO G.M., SCIANCELEPORE G. (a cura di), *Lineamenti di diritto sportivo*, Milano, Giuffrè Editore, 2008.

CARBONE L., *La previdenza sportiva*, in *Altalex.it*, 2010.

CARBONE L., *Profili generali della tutela previdenziale degli sportivi*, in *GiustiziaSportiva.it*, fasc. 1, 2016.

CARMINA R., *L'obbligo degli enti sportivi dilettantistici di tutelare la salute degli sportivi e i correlativi profili di responsabilità*, in *Responsabilità civile e previdenza*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, fasc. 1, 2015.

CARRERI C., *Attività pericolosa e responsabilità contrattuale. La nuova professione di guida alpina*, in *Rivista di diritto sportivo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1997.

CERULLI IRELLI V., MORBIDELLI G. (a cura di), *Ente pubblico economico e enti pubblici*, Torino, Giappichelli Editore, 1994.

CHIARELLA M.L., *Funzione sociale dello sport e disabilità*, in *Olympialex Review*, Milano, fasc. 1, 2019.

CHITI M.P., GRECO G. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo, parte speciale*, Tomo 2, Milano, Giuffrè Editore, 2007.

CIMMINO M., *Sport, tempo libero e diritti della personalità*, in *Scienze e Ricerche*, n. 3, 2015.

- CINELLI M., *Diritto della previdenza sociale*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2003.
- COCCIA M., DE SILVESTRI A., FLORENZA O., FUMAGALLI L., MUSUMARRA L., SELLI L., *Diritto dello sport*, Firenze, Le Monnier Università, 2004.
- COLANTUONI L. *Diritto sportivo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2020.
- COLUCCI M. (a cura di), *Lo sport e il diritto. Profili istituzionali e regolamentazione giuridica*, Napoli, Jovene editore, 2004.
- CONTIERI E., *Esercizio abusivo di professioni arti o mestieri*, in *Enciclopedia del diritto*, Vol. XV, Milano, Giuffrè Editore, 1966.
- DI SALVATORE P., *Nuovi saggi di diritto sportivo*, Canterano (RM), Aracne Editrice, 2017.
- FALCON G., *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. I, *L'attività*, Milanofiori Assago (MI), Wolters Kluwer, 2016.
- FALZEA A., *Introduzione alle scienze giuridiche. Il concetto del diritto*, Milano, Giuffrè Editore, 2008.
- FIANDACA G., MUSCO E., *Diritto penale. Parte speciale*, volume I, Bologna, Zanichelli Editore, 2011.
- FRANCHINI C., *Tendenze recenti dell'amministrazione italiana e accentuazione delle «interferenze» tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Il foro amministrativo*, Varese, Giuffrè Editore, 70, Vol. I., 1994.
- FRANZONI M., *L'illecito*, Milano, Giuffrè Editore, 2010.
- FRATTAROLO V., *Il rapporto di lavoro sportivo professionistico*, in *ilnuovodirittosportivo.it*, 29 marzo 2018.
- FRATTAROLO V., *La responsabilità civile per le attività sportive*, Milano, Giuffrè Editore, 1984.
- GENOVESE A., *Il nuovo statuto delle professioni non regolamentate. Prime note sulla legge 14 gennaio 2013, n. 4*, in *Rivista di diritto privato*, II, Cacucci editore, 2013.
- GERMANO T., *Lavoro sportivo*, in *Digesto delle discipline privatistiche-sezione commerciale*, Utet, fasc. 8, 1992.
- GIUSTINI S., *La storia del Coni: un libro con alcuni capitoli ancora da scrivere*, in *Clionet. per un senso del tempo e dei luoghi*, 3, 2019.

GOISIS F., *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Milano, Giuffrè Editore, 2004.

GROSSO C.F., *Abusivo esercizio di una professione*, in *Giurisprudenza sistematica di diritto penale*, Torino, UTET, 1966.

GRUNER G., *Enti pubblici a struttura di S.p.a. Contributo allo studio delle società "legali" in mano pubblica di rilievo nazionale*, Torino, Giappichelli Editore, 2009.

GUADAGNINO A., *La previdenza dei calciatori*, in *Informazione previdenziale*, Roma, 1997.

GUADAGNINO A., *Tutela antinfortunistica nello sport: i rapporti di competenza INAIL/SPORTASS*, in *Altalex.com*, aggiornato l'11 giugno 2013.

GUADAGNO G., *Manuale di diritto penale*, Roma, Casa editrice stamperia nazionale, 1962.

INDRACCOLO E., *Rapporti e tutele nel dilettantismo sportivo*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2008.

INDRACCOLO E., *Le certificazioni sanitarie di idoneità all'esercizio di attività sportive*, in *Rivista di diritto sportivo*, Torino, G. Giappichelli Editore, fasc. 2, 2015.

IRTI N., *Gli errori dell'antitrust sulle libere professioni*, in *Italia oggi*, 14 ottobre 1997.

IZZO U., *Capire a fondo la c.d. responsabilità da contatto, criticandola*, in Moodle, Corso di Diritto Civile, facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, A.A. 2021-2022.

IZZO U., *L'obbligazione inadempita e il contratto che protegge*, in Moodle, Corso di Diritto Civile, facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Trento, A.A. 2021-2022.

IZZO U. (a cura di), *La responsabilità civile e penale negli sport del turismo*, vol. I, *La montagna*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2013

LANDONI E., *CONI e federazioni sportive nel dibattito politico-parlamentare del secondo dopoguerra*, in *Rivista di diritto sportivo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1/2015.

LANDONI E., *Gli atleti del duce. La politica sportiva del fascismo*, Varese, Mimesis, 2017.

LIOTTA G., SANTORO L. (a cura di), *Commento alla riforma dello sport (Legge delega 86/2019 e decreti attuativi 28/2/2021 nn. 36, 37, 38, 39, 40)*, Palermo, Palermo University Press, 2021.

LIOTTA G., SANTORO L., *Lezioni di diritto sportivo*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2020.

LO MONTE E., *L'esercizio abusivo di una professione (art. 348 c.p.) dopo le modifiche introdotte dalla l. n. 3/2018*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2018.

LUBRANO E., MUSUMARRA L., *Diritto dello sport*, Roma, Edizioni Discendo Agitur, 2017.

LUCIANI A., *Lavoro e previdenza sociale nello sport*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, Milano, Wolters Kluwer, fasc. 2, 1990.

MACIOCCHI P., MICARDI F. (a cura di), *La legge sulle professioni non regolamentate*, Il Sole 24 ore, 2012.

MARANI TORO A., *Assicurazioni sportive*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, Utet, Appendice, fasc. 1, 1980.

MARANI TORO I., *L'organizzazione dello sport in Italia – Il C.O.N.I – Le Federazioni Sportive – Gli enti periferici*, in *Riv. dir. sport.*, Torino, G. Giappichelli Editore, fasc. 1-2, 1950.

MARANI TORO I., MARANI TORO A., *Gli ordinamenti sportivi*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1977.

MARTINELLI G., *2022: Parte la riforma dello sport*, in *Euroconference.it*, 29 dicembre 2021.

MIRTO P., *Il sistema normativo dell'organizzazione dello sport nell'ordinamento giuridico*, in *Rivista di diritto sportivo*, Torino, G. Giappichelli Editore, n. III/IV, 1949.

MONCALVO F., *Sulla responsabilità civile degli insegnanti di educazione fisica e degli istruttori sportivi*, in *Responsabilità civile e previdenza*, Milano, Giuffrè Editore, fasc. 11, 2006.

MORBIDELLI G., *La tutela giurisdizionale dei diritti nell'ordinamento comunitario*, Milano, Giuffrè Editore, 2001.

OTTAVIANO V., *Ente pubblico*, in *Enciclopedia del Diritto*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 1965.

PATTI. S., *Insegnamento dello sport e responsabilità civile*, in *Responsabilità civile e previdenza*, Wolters Kluwer, fasc. 5, 1992.

PELUSO CASSESE F. (a cura di), *Valorizzare lo sport come risorsa per la salute pubblica e l'inclusione scolastica*, Roma, Edizioni Universitarie Romane, 2017.

PEREZ R. (a cura di), *La disciplina finanziaria e contabile degli enti pubblici*, Bologna, Il Mulino, 1991.

PERSIANI M., *Diritto della previdenza sociale*, Padova, Wolters Kluwer, Padova, 2003.

PERULLI A., *Il lavoro autonomo. Contratto d'opera e professioni intellettuali*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 1996.

PITTALIS M., *Fatti lesivi e attività sportiva*, Milanofiori Assago (MI), Wolters Kluwer Editore, 2016.

PITTALIS M., *La responsabilità sportiva. Principi generali e tecniche a confronto*, Milano, Giuffrè Editore, 2013.

PITTALIS M., *L'attuazione della legge delega 8 agosto 2019, n. 86 in tema di ordinamento sportivo, professioni sportive e semplificazione*, in *Il Corriere Giuridico*, Milano, Wolters Kluwer, 6, 2021.

PITTALIS M., *Sport e diritto*, Milano, Wolters Kluwer, 2019.

PUTATURO DONATI M.G., *La responsabilità dei genitori, precettori e maestri*, Milano, Giuffrè Editore, 2016.

RENDE F., *La responsabilità degli istruttori sportivi*, in *Olympialex review*, Milano, fasc. 2, 2020.

RICCIO S., *I delitti contro la pubblica amministrazione*, Torino, UTET, 1955.

ROCCELLA M., TREU T., *Diritto del lavoro nell'Unione Europea*, Padova, Wolters Kluwer, 2012.

ROMANO M., *Commentario sistematico del codice penale*, vol. I, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 2004.

SALTELLI C., ROMANO DI FALCO E., *Commento teorico-pratico del nuovo codice penale*, vol. II, Parte prima, Torino, UTET, 1931.

SANDULLI G., *Il decreto legislativo n. 36/2021 di riforma del lavoro sportivo. Luci e ombre a una prima lettura*, in *Olympialex Review*, Milano, Fasc. 1, 2021.

SANDULLI P., *Il ruolo e l'autonomia del CONI nella "vicenda" delle trentaduesime olimpiadi estive*, in *Olympialex Review*, Milano, Fasc. 2, 2021.

SANINO M., *Giustizia sportiva*, Milanofiori Assago (MI), Wolters Kluwer, 2016.

SANINO M., VERDE F., *Il diritto sportivo*, Vicenza, Wolters Kluwer, 2015.

SANINO M., LA FACE A., *Lo sport nella legge di bilancio 2019*, in *Rivista di diritto sportivo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 1/2019.

SPADAFORA M. T., *Diritto del lavoro sportivo*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2012.

TRIMARCHI P., *Responsabilità civile: atti illeciti, rischio danno*, Milano, Giuffrè Editore, 2019.

VALORI G., *Il diritto nello sport. Principi, soggetti, organizzazione*, Torino, G. Giappichelli Editore, 2005.

VINCENTI E., *La responsabilità da contatto sociale nella giurisprudenza di legittimità*, in *Responsabilità civile e previdenza*, Wolters Kluwer, fasc. 6, 2016.

VIVARELLI B., *La natura giuridica di CONI Servizi S.p.a.: profili organizzativi, funzionali e costituzionali*, in *Munus*, Roma, Editoriale Scientifica, Fasc. 1, 2014.

GIURISPRUDENZA

CORTE DI GIUSTIZIA DELLA COMUNITA' EUROPEA

C. Giust. CE, sentenza, 15 gennaio 1998, n. 44, in *DeJure.it*; in *Foro it.*, 1998, IV, nota di GAROFOLI; in *Riv. Giur. Edil.*, 1998, I, p. 664; in *Foro amm.*, 1998, 2291, nota di IANNOTTA; in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1998, p. 725, nota di GRECO; in *Urbanistica e appalti*, 1998, 4, p. 431, nota di VIVANI.

C. giust. CE, sentenza, 15 ottobre 1987, n. 222/86, in *Repertorio Foro Italiano*, 1988, voce *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 252

CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA

C. giust. UE, sentenza, 24 maggio 2011, n. 47, in *Foroplus*.

C. giust. UE, sentenza, 24 maggio 2011, n. 50/08, in *Repertorio Foro Italiano*, 2012, voce *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1293.

C. giust. UE, sentenza, 24 maggio 2011, n. 51/08, in *Repertorio Foro Italiano*, 2012, voce *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1284.

C. giust. UE, sentenza, 24 maggio 2011, n. 53/08, in *Repertorio Foro Italiano*, 2013, voce *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1260.

C. giust. UE, sentenza, 24 maggio 2011, n. 54/08, in *Repertorio Foro Italiano*, 2013, voce *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 977.

C. giust. UE, sentenza, 24 maggio 2011, n. 61/08, in *Repertorio Foro Italiano*, 2012, voce *Unione europea e Consiglio d'Europa*, n. 1287

CORTE COSTITUZIONALE

Corte cost., sentenza, 15 gennaio 1966, n.3, in *Foroplus*.

Corte cost., sentenza, 3 luglio 1967, n. 68, in *Giur. Cost.*, 1967, I, 984.

Corte cost., sentenza, 19 luglio 1968, n. 112, in *Foroplus*.

Corte cost., sentenza, 30 giugno 1971, n. 144, in *Foroplus*.

Corte cost., sentenza, 30 giugno 1971, n. 147, in *Foroplus*.

Corte cost., sentenza, 17 febbraio 1972, n. 25, in *Foroplus*.

Corte cost., sentenza, 4 maggio 1984, n.132, in *Repertorio Foro Italiano*, 1984, voce *Avvocato*, n. 77.

Corte cost., sentenza, 4 maggio 1984, n. 133, in *Repertorio Foro Italiano*, 1984, voce *Avvocato*, n. 88.

Corte. cost., sentenza, 23 giugno 1988, n. 707, in *Repertorio Foro Italiano*, 1990, voce *Professioni intellettuali*, n. 150.

Corte cost., sentenza, 18 luglio 1991, n. 360, in *Repertorio Foro Italiano*, 1991, voce *Corte costituzionale*, n. 49.

Corte Cost., sentenza, 27 ottobre 1994, n. 372, in *Repertorio Foro Italiano*, 1994, voce *Danni in materia civile*, n. 136.

Corte cost., sentenza, 12 dicembre 2003, n. 353, in *Repertorio Foro Italiano*, 2004, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 634.

Corte cost., sentenza, 25 novembre 2005, n. 424, in *Repertorio Foro Italiano*, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 669.

Corte cost., sentenza, 8 febbraio 2006, n. 40, in *Repertorio Foro Italiano*, 2006, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 490.

Corte cost., sentenza, 11 aprile 2008, n. 93, in *Repertorio Foro Italiano*, 2008, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 324.

Corte cost., sentenza, 30 maggio 2008, n. 179, in *Repertorio Foro Italiano*, 2008, voce *Regioni in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 359.

Corte cost., sentenza, 20 giugno 2008, n. 222, in *Foro.it*, 2008, I, 2380.

Corte cost., sentenza, 19 dicembre 2008, n. 428, in *Foro.it*, 2009, I, 312

Corte cost., sentenza, 8 maggio 2009, n. 138, in *Repertorio Foro Italiano*, 2009, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 389.

Corte cost., sentenza, 15 aprile 2010, n. 132, in *Repertorio Foro Italiano*, 2010, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 592

Corte cost., sentenza, 17 novembre 2010, n. 326, in *Repertorio Foro Italiano*, 2011, voce *Comune e provincia*, n. 556.

Corte cost., sentenza, 11 febbraio 2011, n. 49, in *Repertorio Foro Italiano*, 2011, voce *Sport*, n. 80

Corte cost., sentenza, 22 luglio 2011, n. 230, in *Repertorio Foro Italiano*, 2011, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 602.

Corte cost., sentenza, 25 gennaio 2019, n. 10, in *Repertorio Foro Italiano*, voce *Regione in genere e regioni a statuto ordinario*, n. 259.

CORTE DI CASSAZIONE CIVILE

Cass. civ., sentenza, 15 dicembre 1980, n. 5603, in *Giur. It.*, 1981, I, 1, 1453.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 9 agosto 1991, n. 8668, in *Repertorio Foro Italiano*, 1991, voce *Responsabilità civile*, n. 92

Cass. civ., sez. III, sentenza, 22 novembre 1993, n. 11503, in *Repertorio Foro Italiano*, 1994, voce *Contratto in genere, atto e negozio giuridico*, n. 413

Cass. civ., sez. III, sentenza, 1 agosto 1995, n. 8390, in *Repertorio Foro Italiano*, 1995, voce *Responsabilità civile*, n. 110.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 6 marzo 1998, n. 2486, in *Repertorio Foro Italiano*, 1998, voce *Impugnazioni civili in genere*, n. 90.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 22 gennaio 1999, n. 589, in *Repertorio Foro Italiano*, 1999, voce *Sanità pubblica e sanitari*, n. 404.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 30 maggio 2001, n. 7387, in *DeJure.it*.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 26 giugno 2001, n. 8740, in *Repertorio Foro Italiano*, 2001, voce *Responsabilità civile*, n. 229.

Cass. civ., sentenza, 25 luglio 2001, n. 10159, in *Repertorio Foro Italiano*, 2002, voce *Previdenza e assistenza sociale*, n. 253.

Cass. civ., sez. un., sentenza, 30 ottobre 2001, n. 13533, in *Repertorio Foro Italiano*, 2002, voce *Obbligazioni in genere*, n. 55

Cass. civ., sez. un., sentenza, 27 giugno 2002, n. 9346, in *Repertorio Foro Italiano*, 2002, voce *Istruzione pubblica*, n. 70.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 8 agosto 2002, n. 12012, in *Repertorio Foro Italiano*, 2003, voce *Responsabilità civile*, n. 212.

Cass. civ., sez. Lavoro, sentenza, 8 gennaio 2003, n. 85, in *Repertorio Foro Italiano*, 2003, voce *Lavoro e previdenza (controversie in materia di)*, n. 102.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 21 febbraio 2003, n. 2657, in *Repertorio Foro Italiano*, 2003, voce *Responsabilità civile*, n. 229.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 23 luglio 2003, n. 11453, in *Repertorio Foro Italiano*, 2003, voce *Responsabilità civile*, n. 159.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 14 ottobre 2003, n. 15321, in *Repertorio Foro Italiano*, 2004, voce *Responsabilità civile*, n. 300.

Cass. civ., sez. un., ordinanza, 22 dicembre 2003, n. 19667, in *Repertorio Foro Italiano*, 2005, voce *Responsabilità contabile e amministrativa*, n. 581.

Cass. civ., sez. un., sentenza, 15 aprile 2005, n. 7799, in *Repertorio Foro Italiano*, 2005, voce *Società*, n. 1002.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 6 febbraio 2007, n. 2563, in *Repertorio Foro Italiano*, 2007, voce *Contratto in genere, atto e negozio giuridico*, n. 358

Cass. civ., sez. III, sentenza, 14 giugno 2007, n. 13953, in *Repertorio Foro Italiano*, 2008, voce *Contratto in genere, atto e negozio giuridico*, n. 489

Cass. civ., sez. un., sentenza, 26 giugno 2007, n. 14712, in *Repertorio Foro Italiano*, 2008, voce *Titoli di credito*, n. 39.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 17 gennaio 2008, n. 858, in *Repertorio Foro Italiano*, 2008, voce *Responsabilità civile*, n. 284

Cass. civ., sez. lav., sentenza, 11 aprile 2008, n. 9551, in *Rivista della facoltà di scienze motorie dell'Università degli studi di Palermo*, II, 2008, 182, con nota di F.M. CARINI.

Cass. civ., sez. un., sentenza, 11 novembre 2008, n. 26972, in *Repertorio Foro Italiano*, 2008, voce *Danni in materia civile*, n. 309

Cass. civ., sez. un., sentenza, 11 novembre 2008, n. 26973, in *Repertorio Foro Italiano*, 2009, voce *Danni in materia civile*, n. 320.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 14 luglio 2009, n. 16382, in *Repertorio Foro Italiano*, 2009, voce *Mediazione e mediatore*, n. 51.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 3 febbraio 2011, n. 2559, in *Repertorio Foro Italiano*, 2011, voce *Danni in materia civile*, n. 212.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 8 febbraio 2012, n. 1769, in *Repertorio Foro Italiano*, 2012, voce *Responsabilità civile*, n. 310.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 11 giugno 2012, n. 9437, in *Repertorio Foro Italiano*, 2013, voce *Contratto in genere, atto e negozio giuridico*, n. 311

Cass. civ., sez. III, sentenza, 25 settembre 2012, n. 16254, in *DeJure.it*.

Cass. civ., sentenza, 9 ottobre 2012, n. 17143, in *Repertorio Foro Italiano*, 2012, voce *Professioni intellettuali*, n. 190.

Cass. civ., sez. III, sentenza, 22 settembre 2016, n. 18600, in *Repertorio Foro Italiano*, 2017, voce *Responsabilità civile*, n. 153.

Cass. civ., sez. III, ordinanza, 31 gennaio 2018, n. 2334, in *Repertorio Foro Italiano*, 2018, voce *Responsabilità civile*, n. 140.

Cass. civ., sez. VI, ordinanza, 3 ottobre 2019, n. 24782, in *Foroplus*.

Cass. civ., sez. lav., ordinanza, 23 gennaio 2020, n. 1555, in *Foroplus*.

CORTE DI CASSAZIONE PENALE

Cass. pen., Sez. VI, sentenza, 8 ottobre 2002, n. 49, in *DeJure.it*.

Cass. pen., sez. VI, sentenza, 10 aprile 2003, n. 30590, in *DeJure.it*.

Cass. pen. sez. VI, sentenza, 5 giugno 2006, n. 22274, in *DeJure.it*.

Cass. pen., sez. VI, sentenza, 20 novembre 2007, n. 42790, in *Foroplus*.

Cass. pen., sez. VI, sentenza, 10 novembre 2009, n. 47028, in *DeJure.it*.

Cass. pen., sez. IV, sentenza, 14 febbraio 2014, n. 31734, in *DeJure.it*.

Cass. pen., sez. VI, sentenza, 15 marzo 2016, n. 13213, in *Riv. It. Med. Leg.*, 2016, fasc. 3, 1211 ss., con nota di M. LAMANUZZI, *La cassazione torna sul caso di "Mamma Ebe": l'attività di maghi e guaritori può integrare il delitto di associazione per delinquere finalizzata all'esercizio abusivo della professione medica*.

Cass. pen., sez. VI, sentenza, 12 febbraio 2020, n. 12539, in *Repertorio Foro Italiano*, 2020, voce *Esercizio abusivo di una professione*, n. 7.

CORTE D'APPELLO CIVILE

App. Roma, sentenza, 30 marzo 1971, in *Foro Pad.*, 1972, I, 552 ss.

App. Cagliari, sentenza, 8 luglio 1998, in *Riv. giur. Sarda*, 2000, 55 ss.

TRIBUNALE

Trib. Catania, sentenza, 6 aprile 1976, in *Riv. dir. sport.*, 1976, p. 403

Trib. Monza, sentenza, 13 settembre 1988, n. 2486, in *Resp. civ. prev.*, 1998, fasc. 6, 1200, con nota di DASSI, *Rischio sportivo e responsabilità dell'istruttore e del circolo sportivo per il fatto del minore*

Trib. Latina, sentenza, 17 marzo 1994, in *Repertorio Foro Italiano*, 1995, voce *Responsabilità civile*, n. 111.

Trib. Firenze, sentenza, 8 giugno 1994, in *Giust. civ.*, 1995, V, 1385 ss., con nota di M. CINELLI, *Sull'inquadramento a fini previdenziali del lavoro sportivo*

Trib. Roma, sentenza, 24 marzo 2000, in *Giur. romana*, 2000, 455

Trib. Brescia, sentenza, 7 agosto 2003, in *Mass. Trib. Brescia*, 2004, 198.

Trib. Roma, sentenza, 13 settembre 2004, in *DeJure.it*.

Trib. Avezzano, sentenza, 23 aprile 2009, in *DeJure.it*.

Trib. Bari-Monopoli, sentenza, 7 agosto 2009, in *Repertorio Foro Italiano*, 2010, voce *Responsabilità civile*, n. 503.

Trib. Arezzo, sentenza, 13 settembre 2012, in *DeJure.it*.

Trib. Torino, sentenza, sez. IV, 11 febbraio 2019, n. 628, in *DeJure.it*.

Trib. Cremona, sentenza, 24 aprile 2020, n. 163, in *DeJure.it*

Trib. Pisa, sez. I, sentenza, 24 febbraio 2021, n. 237, in *DeJure.it*.

CONSIGLIO DI STATO

Cons. Stato, sez. VI, decisione, 1 aprile 2000, n. 1885, in *Repertorio Foro Italiano*, 2001, voce *Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici in genere*, n. 259.

Cons. Stato, sez. VI, decisione, 2 marzo 2001, n. 1206, in *Repertorio Foro Italiano*, 2002, voce *Posta*, n. 10.

Cons. Stato, sez. VI, decisione, 5 marzo 2002, n. 1303, in *Repertorio Foro Italiano*, 2003, voce *Atto amministrativo*, n. 287.

Cons. Stato, sez. VI, ord. cautelare, 23 novembre 2010, n. 5397, in *Repertorio Foro Italiano*, 2011, voce *Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici in genere*, n. 335.

Cons. Stato, sez. VI, sentenza, 28 novembre 2012, n. 6014, in *Repertorio Foro Italiano*, 2012, voce *Contabilità e bilancio dello Stato*, n. 61.

PRETORE

Pret. Roma, sentenza, 1 aprile 1992, in *Riv. dir. sport.*, 1992, 678, con nota di PICONE.

Pret. Venezia, sentenza, 22 luglio 1998, in *Riv. dir. sport.*, 1998, 164 ss.

SITOGRAFIA

Reportcalcio per il 2021 della FIGC, <https://www.figc.it/it/federazione/federazione-trasparente/reportcalcio/>

Lo sport è l'1,7 del Pil: l'impatto sarà enorme. Club in crisi di liquidità, in *La Gazzetta dello Sport*, 12 marzo 2020, https://www.gazzetta.it/Calcio/Serie-A/11-03-2020/sport-l-17percento-pil-l-impatto-sara-enorme-club-crisi-liquidita-3601639410335_preview.shtml

BLANDO F., *Evoluzioni e prospettive del rapporto tra Stato, Regioni e Coni*, https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_1_2009/21%20blando.pdf

Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica, *Misure urgenti in materia di organizzazione e funzionamento del Comitato Olimpico nazionale italiano (CONI)*, <file:///C:/Users/NICOLA/Desktop/Capitolo%20I/D.%20lgs%205%202021/dossier%20senato-%20misure%20urgenti%20in%20materia%20di%20organizzazione%20e%20funzionamento%20del%20CONI.pdf>

Carta Olimpica, ecco i punti dove il Coni rischia un intervento del CIO, in *la Repubblica*, 1 agosto 2019, https://www.repubblica.it/rubriche/spycalcio/2019/08/01/news/carta_olimpica_ecco_i_punti_dove_il_coni_rischia_un_intervento_del_cio-232556001/

La lettera del Cio al Coni, in *Corriere della Sera*, 6 agosto 2019. https://www.corriere.it/sport/19_agosto_06/lettera-cio-coni-02fa19fa-b828-11e9-b2de-ac53be46e6c6.shtml

BOSCHI S., *Analisi, riflessioni e proposte attorno alla Legge 8 agosto 2019 n. 8 (G.U.N. 191 del 16/8/2019) recante "deleghe al governo e altre disposizioni in materia di ordinamento sportivo, di professioni sportive nonché di semplificazione*, <https://toscana.lnd.it/?s=boschi+commento+riforma,2019>.

CASINI L., *Fine dei giochi? Governo e Parlamento cancellano l'autonomia dello sport*, <https://www.lorenzocasini.it/fine-dei-giochi-governo-e-parlamento-cancellano-lautonomia-dello-sport/>, 2019.

TARICCO M., *Non è riforma, ma occupazione dello sport*, http://www.minotariccoinforma.it/cgi-bin/archivio/NON_E_RIFORMA_MA_OCCUPAZIONE_DELLO_SPORT3664.asp

L'incostituzionalità è palese. In Europa non c'è un caso simile, in *Il Corriere dello Sport*, 7 agosto 2019, 33, <https://www.pressreader.com/italy/corriere-dello-sport/20190807/281505047841563>

Sito ufficiale della *British Olympic Association* (BOA), <https://www.teamgb.com/>

What UK Sport and Sport England do, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/377326/SE_UKSport_functions.docx#:~:text=Providing%20funding%20and%20central%20expertise,following%20Olympic%20and%20Paralympic%20Games

Comunicato stampa del Consiglio dei ministri, n. 79, 25 novembre 2020: <http://www.regioni.it/riforme/2020/11/25/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-79-del-24-11-2020-623361/>

Olimpiadi, Bach: "Eravamo pronti a sospendere l'Italia", in *La Repubblica*, 27 gennaio 2021, https://www.repubblica.it/sport/vari/2021/01/27/news/bach_coni_cio-284507652/

2017-2020 Olympic Solidarity Final Report: https://stillmed.olympics.com/media/Documents/Beyond-the-Games/Olympic-Solidarity/Final-Report/2017-2020-OS-Final-Report.pdf#_ga=2.139790195.1560290640.1637676417-1689547057.1637676417

Da Roma '60 a Tokyo 2020, la Solidarietà Olimpica sostiene gli atleti dei cinque continenti: <https://www.coni.it/it/news/17355-da-roma-60-a-tokyo-2020,-la-solidariet%C3%A0-olimpica-sostiene-gli-atleti-dei-cinque-continenti.html>

Olympic solidarity 2021-2024 plan, <https://stillmed.olympics.com/media/Document%20Library/OlympicOrg/IOC/Who-We-Are/Commissions/Olympic-Solidarity/2021/2021-2024-Olympic-Solidarity-Plan-Brochure.pdf>

Increases Olympic Solidarity fund by 16 per cent overall and by 25 per cent for direct athlete support programmes, <https://olympics.com/ioc/news/ioc-increases-olympic-solidarity-fund-by-16-per-cent-overall-and-by-25-per-cent-for-direct-athlete-support-programmes>

Comunicato della FIGC rilasciato nella seduta del 26 dicembre 2020 dinanzi alla settima commissione permanente del Senato: <http://www.senato.it/leg/18/BGT/Schede/docnon-leg/41505.htm>

Il governo approva la riforma dello sport (che non piace allo sport), in *Repubblica.it*, 26 febbraio 2021: https://www.repubblica.it/rubriche/spycalcio/2021/02/26/news/governo_coni_riforma_dello_sport-289346717/

“Buone intenzioni ma riforma inaccettabile”. Guido Martinelli per Nuoto.com, in Nuoto.com, 4 agosto 2020: <https://www.nuoto.com/2020/10/04/buone-intenzioni-ma-riforma-inaccettabile-guido-martinelli-per-nuoto%e2%80%a2com/>

NICOLELLA G., *La tutela sanitaria degli sportivi professionisti*, in *Altalex.it*, <https://www.altalex.com/documents/news/2008/06/18/la-tutela-sanitaria-degli-sportivi-professionisti>

Circolare Ministero della Sanità, 31 gennaio 1983, n. 7: <https://www.fmsi.it/images/pdf/leggi/circolare7del1983MinisterodellaSanita.pdf>

Proposta di legge n. 1757, 3 ottobre 2006: http://legxv.camera.it/dati/leg15/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?PDL=1757

Proposta di legge n. 2228, 7 febbraio 2007: http://legxv.camera.it/dati/leg15/lavori/schedela/trovaschedacamera_wai.asp?PDL=2228

Sito ufficiale della scuola centrale dello sport del CONI: <https://scuoladello sport.coni.it/>

Sito ufficiale associazione Unione Nazionale Chinesiologi (UNC): <https://www.unc.it/>

Global recommendations on physical activity for Health dell'OMS, 2010: <https://www.who.int/dietphysicalactivity/global-PA-recs-2010.pdf>

Piano Nazionale della Prevenzione per le annate 2014-2018: https://www.salute.gov.it/imgs/C_17_pubblicazioni_2285_allegato.pdf

Sito ufficiale della Regione Veneto e indicazioni sulle palestre della salute: <https://www.regione.veneto.it/web/sanita/palestre-della-salute>

Sito ufficiale della Regione Veneto, indicazioni sulle palestre della salute contenute nella sezione relativa all'AULSS 8: <https://www.aulss8.veneto.it/nodo.php/4381>

