

## «Sport ai nastri di partenza: i 10 valori di una riforma “in progress”»

In Riparte L'Italia, osservatorio economico e sociale, 21 dicembre 2021

Prende il via il primo gennaio una parte considerevole della Riforma dello Sport come scaturita dai cinque decreti legislativi emanati dal Governo il 28 febbraio 2021, nn. 36, 37, 38, 39, 40. Il tema è stato oggetto di dibattito nel Convegno tenutosi nell'Università di Bologna il 10 dicembre u.s., cui ha partecipato anche il Presidente del Coni Giovanni Malagò con un proprio intervento. Per effetto del combinato disposto dei due decreti legge, rispettivamente del 22 marzo 2021, n. 41 (c.d. Decreto Sostegni) e del 25 maggio 2021, n. 73 (c.d. Decreto Sostegni bis), entrano infatti in vigore il 1 gennaio 2022, la istituzione del fondo per il passaggio al professionismo di campionati femminili (art. 39, D. Lgs. n. 36), la promozione della parità di genere (art. 40, D. Lgs. n. 36), le norme in tema di pari opportunità dei disabili nell'accesso ai corpi civili e militari dello Stato (titolo VI, D. Lgs. n. 36), le disposizioni in tema di sicurezza negli sport invernali (D. Lgs. n. 40).

E' differita invece al 31 agosto 2022 l'attuazione dell'istituto Registro nazionale degli enti dilettantistici (artt. 4 ss., D. Lgs. n. 39), mentre entreranno in vigore fra un anno e cioè il 1 gennaio 2023 (non più quindi a partire dal 31 dicembre 2023), le disposizioni in tema di lavoro, vincolo sportivo, agenti sportivi, animali atleti, impianti sportivi.

L'assetto degli enti posti al vertice delle Istituzioni sportive, e cioè i rapporti fra CONI, Sport e Salute S.p.A. e Federazioni sportive, che ai sensi della Legge Delega 8 agosto 2019, n. 86, doveva formare oggetto anch'esso della normazione governativa delegata, resta invece per il momento quello disegnato dalla Legge di bilancio del 2019 (L. 30 dicembre 2018, n. 145), con un Coni deputato alla formazione degli atleti olimpici, e con il subentro a Coni Servizi S.r.l. di Sport e Salute S.p.A., a partecipazione prevalentemente pubblica, con molteplici funzioni, fra le quali, in particolare, quella di finanziare sia il Coni che le Federazioni nazionali, le discipline sportive associate e gli altri enti istituzionali dello sport.

In questo quadro sono dunque intervenuti i cinque decreti legislativi dello scorso febbraio, entrati in vigore il 6 aprile u.s., ma portanti differenziate cadenze di vigenza a seconda dei vari ambiti dagli stessi normati, oltre che specifiche ulteriori cadenze di attuazione da parte della normativa statale di grado secondario del Consiglio dei Ministri o di singoli Ministeri, e, a cascata, successiva emananda normativa di adeguamento del Coni e delle subordinate Istituzioni sportive di competenza.

Cinque decreti, quindi, emblematici della continua dialettica fra ordinamento sportivo e ordinamento statale.

La Riforma presenta innumerevoli pregi pur offrendo il fianco a critiche, peraltro inevitabili a fronte dell'ambizioso tentativo di porre mano ad un settore così complesso, che – per di più – così ampiamente investe il nostro quotidiano, sia per essere costantemente sotto i riflettori della cronaca, che per formare oggetto di nostre abitudini ricreative e salutistiche.

La normativa sottende infatti un impianto valoriale che difficilmente potrà essere messo in discussione dalla normativa che seguirà nelle more della entrata in vigore di tutta la disciplina, e che certamente può dirsi vigente – esso sì – a partire dalla originaria data del 6 aprile 2021.

Un primo aspetto apprezzabile è la “**chiarezza**” concettuale di ogni decreto, che presenta in apertura una disposizione destinata a compiute definizioni, che verranno nel prosieguo della normazione utilizzate per disciplinare ogni ambito di riferimento della delega ricevuta dal Governo.

In particolare, si rinviene per la prima volta, a livello primario, una distinzione dello sport dalla attività motoria, caratterizzato il primo dalla presenza di regole preventive di infortuni a motivo della estremizzazione dello sforzo psicofisico, oltre che dalla funzione culturale, educativa, sociale, salutistica, e da non identificarsi necessariamente con l'agonismo (art. 2, lett. nn, D. Lgs. 36); l'attività motoria articolata invece in tre differenti configurazioni e finalizzata al recupero o al mantenimento della salute e del benessere a seconda che faccia capo a tre distinte figure di nuovi professionisti, i chinesioologi, nati da questa Riforma al fine di valorizzare finalmente i laureati in Scienze motorie (art. 2, lett. e, f, t, ff, nonché art. 41, D. Lgs. n. 36).

La definizione della pratica sportiva per tutti (art. 2, lett. ee, D. Lgs. n. 36) richiama i contenuti della Carta Internazionale dello Sport e dell'Educazione fisica dell'Unesco del 1978 ed offre lo spunto per considerare finalmente introdotto, a livello di fonte primaria, il diritto allo sport, che sino ad oggi era in discussione poiché non esplicitato a livello costituzionale e che invece può oggi formare il

fondamento normativo (ex art. 51 c.p.) della indulgenza che l'ordinamento appresta alle lesioni cagionate durante l'attività sportiva nel tendenziale rispetto delle regole della singola disciplina (c.d. scriminante sportiva).

Si prende decisa posizione in merito alla natura associativa e non pubblicistica del tesseramento (art. 15, D. Lgs. n. 36). Si definiscono per la prima volta i compiti di particolari lavoratori sportivi, quali il direttore di gara, il direttore sportivo, il direttore tecnico (art. 2, lett. o, p, q, D. Lgs. n. 36).

Si distingue finalmente la fattispecie causativa del danno da scontro fra sciatori, dalle sue conseguenze in termini di responsabilità, parlando di “concorso di responsabilità” – e non di “concorso di colpa” come la precedente L. n. 363/2003 – a riguardo del criterio di ripartizione delle responsabilità in caso di mancata raggiunta prova della imputabilità del sinistro (art. 28, D.Lgs. n. 40).

Altra caratteristica è quella della “**organicità**”.

Viene tratteggiata in maniera trasversale ed unitaria la nozione di “lavoratore sportivo” (art. 2, lett. dd, D. Lgs. n. 36), secondo un concetto tutto europeo che valorizza il semplice dato dello svolgimento di attività sportiva verso un corrispettivo, senza alcun riferimento né al genere né alla distinzione fra professionismo e dilettantismo, che resta lasciata alla iniziativa della singola federazione e dà semplicemente luogo, in presenza delle caratteristiche della esclusività o prevalenza e continuatività dell'attività sportiva, ad una presunzione di subordinazione a meno che non si provi la sussistenza di specificati indici di autonomia (art. 27, D. Lgs. n. 36); presunzione che non vige invece nei settori dilettantistici, dove il rapporto può assumere le vesti di un contratto autonomo, subordinato o di collaborazione coordinata continuativa (art. 25, D. Lgs. n. 36).

Anche la disciplina dell'agente sportivo (D. Lgs. n. 37) viene delineata in maniera unitaria per tutto il territorio nazionale e senza distinzione di settore professionistico o dilettantistico di appartenenza della parte assistita, facendo leva sull'istituto contratto di mandato sportivo, la cui disciplina organica lo fa assurgere a nuovo contratto tipico, connotato dalla commistione di elementi della mediazione e della consulenza professionale.

Entra poi per la prima volta nella legislazione di grado primario il concetto di “benessere animale”, da salvaguardare in favore di tutti gli animali impiegati in attività sportive, in quanto “esseri senzienti” ai sensi dell'art. 13 del Trattato di Lisbona; in particolare, viene definito “atleta” il cavallo, da munirsi

di un documento di identità anagrafica e quindi considerato come centro autonomo di imputazione di una serie di protezioni unificate organicamente, anche in tema di aspetti sanitari e di trasporto (titolo IV, D. Lgs. n. 36).

Un intero decreto legislativo (D. Lgs. n. 38) riunisce la disciplina sugli impianti sportivi prima sparsa in normative di varia natura gerarchica, con particolare riguardo alla riqualificazione di impianti esistenti e alla costruzione di nuovi, alla concessione a privati di diritti di superficie, usufrutto e trasferimenti in proprietà.

Ed ancora, viene radunata in un unico decreto (D. Lgs. n. 40) tutta la disciplina in tema di sicurezza nelle discipline sportive invernali, decisamente innovativa laddove prevede per lo sci amatoriale la assicurazione obbligatoria per la responsabilità civile, implicitamente connotandola di pericolosità in senso giuridico ex art. 2050 c.c. e rendendo così più facilmente ricostruibile per lo sciatore la dinamica dei sinistri sciistici e l'imputazione della responsabilità. Nuovo è anche il concetto di pericolo "atipico", difficilmente evitabile per il singolo utente "responsabile" e come tale non rientrante nel rischio dal medesimo accettato.

**"Gratuità"** e **"volontariato"** sono valori sottesi a impostazioni normative di grande rilievo, quali la conferma della mancanza di scopo di lucro delle associazioni e società sportive dilettantistiche, per le quali si prevede una triplice forma giuridica, con particolare riguardo alla possibilità per le stesse di costituirsi anche secondo uno dei tipi societari previsti dal V libro del codice civile (art. 6, D. Lgs. n. 36).

Sulla stessa linea, nuova è la figura dell'"amatore" (art. 29, D. Lgs. n. 36), vale a dire colui che "mette a disposizione il proprio tempo e le proprie capacità per promuovere lo sport, in modo personale, spontaneo e gratuito, senza fini di lucro, neanche indiretti".

La disciplina dell'agente sportivo è tutta improntata all'"etica", laddove se ne prevede la necessaria iscrizione al Registro nazionale presso il Coni dopo il superamento di un duplice esame e l'assoggettamento ad un codice deontologico da emanarsi da parte del Coni (D. Lgs. n. 37).

“**Parità**” e “**inclusione**” sono i valori posti alla base della previsione delle pari opportunità per le donne ed i disabili, della incentivazione del professionismo femminile e della promozione dell’inserimento delle donne nelle posizioni direttive (artt. 39 e 40, D. Lgs. n. 36).

Ed ancora, il principio di uguaglianza è sotteso alla perfetta simmetria e specularità delle discipline relative a normodotati e disabili da assumere nei corpi civili e militari dello Stato (titolo VI, D. Lgs. n. 36), oltre che alla previsione ex novo di particolari cautele e misure per permettere ai disabili di fruire in sicurezza delle piste da sci alla pari dei normodotati (artt. 34 ss., D. Lgs. n. 40). Di particolare rilievo è poi la previsione della emanazione, da parte degli enti federali, di apposite linee guida (art. 16, D. Lgs. n. 39) volte a prevenire discriminazioni basate sul genere, sulla disabilità e di ogni altra natura.

Alla “**tutela dei minori**” è improntata la abolizione graduale del vincolo sportivo e quindi delle limitazioni alla libertà contrattuale, in forza delle quali l’atleta, il più delle volte minorenne, non può passare ad altra società o associazione sportiva senza il consenso di quella di provenienza, che normalmente chiede una somma per “svincolare” il giocatore; a fronte dei mancati introiti, si prevede tuttavia che la “cessionaria” corrisponda in proporzione, alle precedenti società che hanno formato il giocatore, un premio di formazione tecnica (art. 31, D. Lgs. n. 36). Sull’interesse del minore fa leva anche il richiamo del diritto minorile, con particolare riguardo al rispetto, da parte del genitore che presenta domanda di tesseramento, delle capacità, inclinazioni naturali e aspirazioni del minore; la previsione del necessario assenso al tesseramento del minore ultradodicesimo; il divieto di avvalersi di agenti sportivi sino al compimento dei 14 anni e quello di remunerare agenti sino al raggiungimento della maggiore età.

La disciplina è altresì improntata alla promozione della crescita culturale ed educativa dei giovani atleti, per i quali sono previsti particolari percorsi scolastici e contratti di apprendistato presso le associazioni e società sportive dilettantistiche (art. 30, D. Lgs. n. 36).

Alla “**semplificazione**” è improntata l’istituzione del Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche istituito presso il Dipartimento dello Sport (non più Registro del Coni), dotato di efficacia costitutiva circa la qualifica di ente dilettantistico, cui corrisponde l’applicazione di benefici e agevolazioni fiscali, a condizione tuttavia che l’oggetto sociale preveda l’esercizio di attività didattica e formativa accanto a quella sportiva. Con l’ulteriore previsione del possibile acquisto della

personalità giuridica nell'ordinamento generale in una con la domanda di iscrizione a detto Registro (D. Lgs. n. 39).

Procedure semplificate sono altresì previste in tema di impiantistica sportiva, come da apposito decreto (D. Lgs. n. 38).

Alla “**sicurezza**” sono infine improntate la disciplina in tema di impianti sportivi e quella dedicata agli sport invernali (D. Lgs. nn. 38 e 40).

A fronte degli encomiabili aspetti sinora evidenziati, occorre rilevare come taluni ambiti ricompresi nella Legge Delega del 2019 siano stati del tutto trascurati, fra i quali come si è accennato – l'assetto degli enti istituzionali dello sport ed i limiti dei mandati elettorali, ma anche i centri sportivi scolastici, importanti anelli di congiunzione fra scuola ed enti sportivi del territorio, che certamente avrebbero dato un decisivo contributo in senso inclusivo ed identitario.

Una notazione critica va altresì espressa con riguardo alla disciplina del lavoro sportivo contenuta nella Riforma, che infatti, se si addice al falso dilettantismo, numericamente circoscritto agli sport nei quali è più facile rinvenire atleti che lo praticano in maniera esclusiva o prevalente (c.d. professionisti di fatto), non è invece facilmente accostabile al dilettantismo vero, ben più diffuso, di chi non si considera e non vuole diventare lavoratore sportivo, bensì instaura con l'ente sportivo un rapporto di natura associativa e non di scambio, abbinando l'attività sportiva ad un altro lavoro con cui occupa la parte prevalente della propria vita lavorativa. In tal modo, infatti, le società ed associazioni dilettantistiche verrebbero oberate di oneri economici e burocratici non sostenibili.

Altro aspetto critico è la mancata previsione di linee guida federali preventive di abusi sugli animali atleti, riguardo ai quali sono contemplate sanzioni per l'inosservanza delle disposizioni in tema di tutela del benessere animale, ma non ben più efficaci linee guida emanande dalle rispettive federazioni al fine di prevenire le violazioni (v. invece le già segnalate linee guida finalizzate ad assicurare la parità e la non discriminazione di genere).

Ed ancora, se pure è apprezzabile il ricorso da parte della normativa in tema di sport invernali a concetti quali quello dello sciatore “responsabile” a proposito della nozione di pericolo “atipico” (art. 2, lett. d, D. Lgs. n. 40), nonché alla “particolare attenzione” da riservare agli sciatori disabili della cui sicurezza la Riforma si preoccupa ampiamente (art. 37, D. Lgs. n. 40), si stigmatizza tuttavia la eccessiva genericità di tali concetti, sostanzialmente rimessi al buon senso ed alla discrezionalità.

La Riforma non interviene affatto – non avendone ricevuto delega – sulla giustizia sportiva, della quale si occupa tuttora la L. n. 280/2003, e che si configura come giustizia nominata dalle singole federazioni sulla base delle manifestazioni di interesse pervenute, con il risultato di vedere quali parti dei giudizi sportivi le stesse federazioni sul cui operato il giudice è chiamato a decidere.

Ambiziosa è dunque l'apprezzabile Riforma dello scorso febbraio, confluita in cinque decreti delegati anziché in un testo unico al quale inizialmente si era pensato, ma a cui si è rinunciato non essendo stato raggiunto un punto fermo in tema di assetti istituzionali.

Auspicabile è dunque che, sia pure con cadenzata gradualità, la stessa divenga operativa, anche se non si può mancare di segnalare che ogni decreto delegato porta una specifica clausola di “invarianza finanziaria”, alla cui stregua ogni provvedimento deve trovare attuazione senza comportare “nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”, obiettivo difficilmente realizzabile se si vuole dare effettiva concretezza alla Riforma.

E' difatti recente l'attribuzione da parte del PNRR di un miliardo di euro alla impiantistica sportiva, sia scolastica (300 milioni) che urbana (700 milioni), al fine di realizzare quella sicurezza e quella inclusione promesse dalla Riforma.

Si auspica quindi che il limite di cui alla clausola di invarianza, così come è stato superato con riguardo agli impianti da riqualificare, ammodernare o da costruire ex novo, venga superato anche per altri ambiti disciplinati dalla Riforma, che necessitano anch'essi di risorse finanziarie.